

PROYECTO DE POLÍTICA Y PRACTICA ECONÓMICA

EVALUACIÓN DE MEDIO-TERMINO

PROYECTO No. 517 - 0262

SOMETIDO A:

USAID/REPÚBLICA DOMINICANA

ENERO DE 1996

CONTRATO NO. 517-0000-I-00-4067-00, D.O. 6

TABLA DE CONTENIDO

EVALUACIÓN ABSTRACTA	iv
RESUMEN EJECUTIVO	v
HOJA DE IDENTIFICACION DE DATOS DEL PROYECTO	viii
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Propósito de la Evaluación	1
B. Metodología Empleada en la evaluación.	1
C. Reconocimientos	2
II. POLÍTICA ECONÓMICA	3
A. El Ambiente Político Económico en República Dominicana Antes del Proyecto.	3
B. Constreñimientos al Aumento de Oportunidades Económicas para la Mayoría Dominicana.	4
III. PLAN DEL PROGRESO CONTRA ACTUAL	6
A. Evaluación de Insumos	6
B. Evaluación de Resultados (Paquete de Resultados)	8
C. El propósito del proyecto y estado a la terminación del proyecto (Indicadores de resultados)	9
1. Impacto significativo mejorando políticas económicas en las áreas identificadas por el Consejo Consultante	10
2. Mas/fortalecidos Canales para que la opinión pública pueda encaminar sus sugerencias al gobierno sobre problemas económicos lleguen al gobierno dominicano	12
3. Una población mejor informada sobre temas económicos, según medida por encuestas de participantes en seminarios, talleres, etc. del proyecto	13
4. El tamaño de la membresía de las 15 ONGs mas activas que cobran cuotas, aumenta en por lo menos un 5 por ciento por año	13
5. Hay por lo menos 16 ONGs desarrollando documentos de posición y trabajando para efectuar sólidas y factibles modificaciones de política del gobierno dominicano cada año. Este número se esta incrementando por 2 cada año.	13
D. Objetivo y Medidas del Logro del Objetivo del Proyecto (Indicadores de Objetivos Estratégicos)	13
IV. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PROYECTO	15
A. Rol/Cumplimiento del Consejo Consultante	15
B. Proceso de Otorgamiento de Subdonaciones	16
C. Requerimiento del 50% de Fondos de la Contrapartida, Demoras en el Proceso de Comprobante y Política Contra Avances del Proyecto	17
D. El Potencial de Lograr Objetivos del Proyecto	19
E. Rol de USAID en la Implementación del Proyecto.	19
V. CUMPLIMIENTO DEL BENEFICIARIO PRINCIPAL DE LA SUBDONACIÓN, SRI INTERNATIONAL	21
A. Manejo del Acuerdo Cooperativo	21
B. Observación de Subdonación y Mantenimiento del Banco de Datos.	21
C. Red de Comunicación con la Experiencia de Otros Países.	22
D. Selección de ONGs y Prioridades Políticas	23

VI. SUPOSICIONES DEL DISEÑO DEL PROYECTO	24
A. Pertenencia del Modelo III de Graham Allison para República Dominicana	24
B. Existencia de Competentes en las ONGs	25
C. Cambios Políticos sin la Participación Directa del Gobierno de República Dominicana	26
D. Suposiciones de la Estructura Lógica	27
VII. SOSTENIBLES CANALES DE DIALOGO POLÍTICO	28
A. Impacto de PPE en las ONGs como Sostenibles Canales Para Promover Cambio Político	28
B. Capacidades Demostradas de las ONGs	28
VIII. LECCIONES APRENDIDAS: IMPLICACIONES PARA LA FUTURA DIRECCIÓN DEL PROYECTO	29
A. Estrategia e Impacto del Proyecto	29
B. Opción de Programa: El Enfoque de la Preparación de Propuesta para el Próximo Gobierno	32
C. Opción de Programa: Continuar la Estrategia Existente (con Algunas Modificaciones) para Ampliar el Conocimiento y Participación Pública en la Reforma Económica	33
D. Opción de Programa: Dedicar los Recursos Existentes al Desarrollo del Alcanzar Consenso Durante el Período Pre Electoral y Considerar Nuevas Iniciativas con el Nuevo Gobierno	34
E. Opción de Programa: Reducir Actividades de la PPE a un Mínimo y Conservar Recursos para Asistir al Nuevo Gobierno Dominicano	35
IX. RESUMEN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES	38
X. RESUMEN DE RECOMENDACIONES	40

ANEXOS.

- A. Lista de Contactos.
- B. Declaración de Trabajo.
- C. Escenario Económico.
- D. Obstáculos de la Solución a la Pobreza en República Dominicana.
- E. Estimación de los Recursos No Comprometidos del Proyecto

EVALUACIÓN ABSTRACTA

El proyecto (#517-0262) de La Política y Práctica Económica (PPE) se inició en junio de 1992 con el objetivo de fomentar la adopción y adherencia de una buena política económica que promueva inversiones, empleos productivos, una diversificación económica dirigida por la exportación y un sostenido crecimiento económico. Este es un proyecto innovador que intenta promover cambios políticos fortaleciendo, profundizando, realzando y haciendo mas dinámica la participación de organizaciones no gubernamentales en el diseño y sostenida implementación de la política económica. El proyecto de la PPE fue autorizado por un período de cinco (5) años con un total de US\$6,000,000 en financiamiento planeado. El proyecto es implementado a través de un Acuerdo Cooperativo con SRI Internacional. La evaluación reveló que es posible que el proyecto no podría lograr sus objetivos, y así, el esfuerzo para afectar indirectamente la política económica a través de las ONGs no sería exitoso. Esto es debido al límite de tiempo en el proyecto y al hecho de que República Dominicana está pasando por una transición política fundamental que ha disminuido su habilidad de enfocarse en la reforma económica. Cuatro opciones han sido presentadas para reorientar las actividades del proyecto, para incrementar la oportunidad de lograr éxito. La selección de una de estas opciones requerirá una clarificación de los objetivos y niveles de recursos de USAID.

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto (#517-0262) de La Política y Práctica Económica (PPE) se inició en junio de 1992 con el objetivo de fomentar la adopción de una política económica adecuada que promueva inversiones, empleos productivos, diversificación económica dirigida hacia la exportación y un sostenido crecimiento económico. Este es un proyecto sumamente innovador que intenta promover cambios políticos fortaleciendo, profundizando, realizando y haciendo más dinámica la participación de organizaciones no gubernamentales en el diseño y sostenida implementación de la política económica. El proyecto de la PPE fue autorizado por un período de cinco (5) años con un total de US\$6,000,000 de financiamiento planeado.

Este proyecto es implementado a través de un Acuerdo Cooperativo con SRI Internacional, y tenía que ser apoyado por un Consejo Consultante compuesto por destacados economistas dominicanos, seleccionados por SRI y USAID. Sin embargo, el rol del Consejo Consultante (CC), y de un subsidiario Comité de la Selección de Actividades, fue reducido a principios del proyecto, y la implementación del proyecto ha sido dejada a cargo de SRI y USAID. Las subdonaciones son proveídas bajo el Acuerdo Cooperativo a una ONG Dominicana local para llevar a cabo la investigación política, el desarrollo de planes de acción, la creación de consenso, concientización pública y comunicación por redes. Un manual de participación, preparado por SRI, guía la preparación de propuestas de subdonaciones e identifica los procedimientos para la selección y otorgamiento de subdonaciones.

Management Systems International fue contratado por la Misión de USAID en República Dominicana para realizar esta evaluación durante el periodo que finaliza el 30 de junio de 1995, y el trabajo de investigación en el campo fue iniciado en octubre de 1995 (tres años y cuatro meses después del comienzo del proyecto). Con fecha de 30 de junio de 1995, US\$3,097,926 ha sido obligados bajo el Acuerdo Cooperativo, y gastos actuales y acumulados hasta esa fecha hacen un total de US\$1,822,491. Del US\$1,274,798 disponibles para futuros gastos, US\$337,674 son comprometidos para completar los recursos de las aprobadas subdonaciones, y una donación adicional de US\$75,000 fue iniciada después del 30 de junio de 1995. Se estima que al 31 de diciembre de 1995, US\$614,000 quedarán sin gastar dentro del nivel actual de obligación, y US\$2,885,027 quedan pendientes.

SRI contrató un personal bien calificado para su oficina en Santo Domingo, y estableció efectivos procedimientos para el control financiero y evaluación del proyecto. Los procedimientos para solicitar, revisar y aprobar subdonaciones son complejos, sin embargo, la subdonación normal ha tomado trece meses para ejecutarse (dado que las ONGs participantes frecuentemente tienden a tener personal de medio tiempo, y han sido lentos en preparar y revisar los documentos del programa). También, ha sido muy difícil para las ONGs cumplir con un requisito de 50% de la contrapartida, y esto ha limitado el número de solicitudes. La política contra la provisión de avances de implementación y demoras largas en procesar reembolsos (otra vez, debido frecuentemente a la inexperiencia del personal de medio tiempo de las ONGs) han causado severos problemas en el beneficio neto, para las ONGs. Medidas han sido diseñadas, en conjunto con esfuerzos de la reorientación del USAID, para remediar estas restricciones, pero aún no han sido puestas a prueba.

Con fecha de 30 de junio, 23 subdonaciones han sido otorgadas a veinte (20) ONGs dominicanas, excediendo el objetivo (16) establecida para el plazo del proyecto. Todas las otras objetivos de resultados cuantitativos para el plazo del proyecto también fueron excedidas: el total de participantes en los eventos de entrenamiento fueron cinco veces superiores que el número planeado; anuncios en periódicos fueron tres veces superiores que el número planeado; y los anuncios de televisión y radio fueron dos veces más que el nivel planeado.

A pesar del excelente progreso alcanzado en los objetivos de resultados, ha habido limitaciones en alcanzar los indicadores de propósito y de niveles de objetivos. Las subdonaciones otorgadas hasta la fecha bajo el proyecto tienen una proporción mucho más alta de pequeñas donaciones de lo que fue planeada, y mientras estas donaciones han ayudado a aumentar la participación de las ONGs en la educación pública y diálogo político, han sido

frecuentemente actividades de un solo evento que no han demostrado un potencial de impacto duradero en la política. Las subdonaciones mas grandes han sido otorgadas a las ONGs mejor establecidas para estudios/análisis profundos, produciendo específicas recomendaciones de política diseminadas a través de conferencias o medios de comunicación masiva. Los cambios políticos actuales, logrados hasta la fecha por las donaciones mayores, tienden a ser programadas mejoras reguladoras que, mientras proveen asistencia concreta a las empresas afectadas, no han alterado de modo significativo el ambiente de la política de comercio proteccionista. Otras subdonaciones grandes han creado la base para ciertas medidas mayores de reforma política, pero poco ha sido logrado hasta la fecha de la evaluación (subsiguiente al periodo cubierto por la evaluación, por ejemplo, una nueva Ley de Inversión Extranjera fue aprobada, después de la intervención y apoyo directo de varias ONGs asistidas bajo la PPE).

El ambiente para la reforma no ha sido favorable para el proyecto. Al momento de contratar al personal de SRI, establecer los procedimientos de subdonaciones y aprobar las subdonaciones iniciales, República Dominicana ya estaba en medio de las elecciones presidenciales. Los resultados de estas elecciones fueron cuestionados, provocando una crisis política, tensiones en las relaciones entre República Dominicana y la comunidad internacional, y un acuerdo para realizar nuevas elecciones en 1996. Ahora no es probable que mayores reformas puedan ser adoptadas antes del otoño del 1996, dejando solamente seis a nueve meses antes de la fecha de terminación del proyecto de asistencia de la PPE.

Dentro del microcosmo de los analistas de política económica de las ONGs dominicanas, el objetivo de la USAID de aumentar la discusión democrática e influenciar sobre la formulación de política económica ha sido una controversia. Desde su inicio, ha habido confusión y conflicto entre dar prioridad a una amplia participación de las ONGs en el diálogo sobre reforma contra realmente lograr "buenas" reformas económicas. Parece ser que dentro de la USAID, la relativa prioridad dada a estos objetivos varía con el tiempo, particularmente con la frecuente resignación de la administración del proyecto. El consejo consultante ha propuesto limitar las actividades bajo el proyecto a la preparación de un conjunto de reformas políticas para el próximo gobierno de República Dominicana, por un pequeño grupo de ONGs de buena experiencia y credenciales, obviando así el objetivo de una mayor participación.

Una debilidad fundamental del proyecto es que no existe una efectiva dirección o control por parte de la contrapartida dominicana del mismo. Hay un grado de dirección sobre específicas actividades de la subdonación por aquellas ONGs dominicanas que han aportado por lo menos un 50% del financiamiento de la contrapartida, pero no existe una institución contrapartida completamente responsable por el éxito o fracaso del proyecto. No es solamente bastante difícil para la USAID intentar promover reformas políticas sin involucrar directamente al gobierno en discusiones de esta índole, pero aún mas difícil es intentar hacerlo a través de las ONGs sin obtener un fuerte liderazgo dentro de la comunidad de ONGs dominicanas. En el diseño del proyecto, fue contemplado que el Consejo Consultante tuviera un grado de control sobre la dirección de programas, pero un control limitado debido a la preocupación sobre el potencial conflicto de intereses entre los miembros del CC y los solicitantes de la subdonación. Como resultado, el CC fue aislado de la dirección del programa y el ambiente actual de controversia se intensificó.

Subsecuente al diseño y comienzo del proyecto de la PPE, la Misión de la USAID modificó de modo significativo el objetivo estratégico de este sector, enfatizando "aumentos en oportunidades y beneficios económicos para la gran mayoría dominicana", aunque este cambio no fue formalmente introducido dentro de los documentos del programa, provocó al personal de SRI y la Misión enfatizar la concesión de subdonaciones a las organizaciones comunitarias. Esto resultó en una crítica del CC, que considera muchas de estas organizaciones técnicamente débiles y dirigidas por individuos ideológicamente en contra de las reformas del mercado libre.

Aunque el progreso ha sido logrado en el establecimiento de ciertas medidas de reformas políticas y la participación de un amplio grupo de ONGs en diálogo público sobre la política económica, sería requerido mas

tiempo de lo que está disponible bajo este proyecto para consolidar este proceso. No es probable que el proyecto alcanzara ninguno de sus objetivos antes de la fecha de conclusión de las actividades del proyecto (PACD).

Esta evaluación propone cuatro opciones para la reorientación del proyecto:

- Aceptar la propuesta de la CC de enfocarse en la preparación de un conjunto de medidas legislativas para ser presentadas al próximo gobierno.
- Continuar la estrategia existente mientras se extiende el plazo del proyecto y se enfoca una agenda limitada de reformas políticas.
- Dedicar los recursos restantes, bajo el acuerdo cooperativo, a las actividades para crear un consenso durante el periodo de pre-elección; y ,
- Reducir las actividades de la PPE a un mínimo y conservar los recursos para asistir al nuevo gobierno dominicano.

La selección de estas opciones depende de la clarificación de los objetivos del proyecto de la USAID y de los recursos disponibles para su implementación.

HOJA DE IDENTIFICACION DE DATOS DEL PROYECTO

1. País: República Dominicana
2. Título del proyecto: Proyecto de Política y Práctica Económica
3. Número del proyecto: 517 - 0262
4. Datos del proyecto:
 - a. Autorización del proyecto: 29 de mayo de 1992
 - b. Primer acuerdo del proyecto: 19 de junio de 1992
 - c. Fecha planeada para la terminación del proyecto de asistencia: 31 de mayo de 1997
5. Fondos del proyecto: (valorado a partir del 30 de junio de 1995 en dólares o su equivalente)
 - a. Obligaciones bilaterales de USAID (donación): US\$3,114,973
 - b. Incrementos y desembolsos de USAID: US\$1,912,557
 - c. Fondos del contrapartida del país anfitrión: US\$1,027,925
6. Modo de implementación: Acuerdo Cooperativo con SRI/Internacional
7. Diseños del proyecto: USAID/República Dominicana; SRI Internacional; El Consejo de Consejeros Económicos (Un grupo informal de economistas dominicanos creado por USAID)
8. Oficiales de la Misión Responsables: (fecha para la vida del proyecto)
 - a. Directores de la Misión: Ray Riffenberg, Marilyn Zak.
 - b. Oficiales de proyecto: Ken Beasley, Ben Severn, Kate Varly, Tom Miller, Larry Laird, Efrain Laureano.
9. Evaluaciones previas: Ninguna

I. INTRODUCCIÓN

A. Propósito de la Evaluación

En junio de 1992, USAID/República Dominicana firmó un acuerdo de cinco (5) años por la suma de US\$6,000,000 con SRI Internacional para implementar un programa que provea donaciones para ONGs dominicanas locales, para asistirles a promover la sostenible implementación de una buena política económica a través de investigaciones políticas, el desarrollo de un plan de acción, la creación de consenso, concientización pública y comunicación por redes. El propósito de este proyecto fue "fortalecer, profundizar, realzar y hacer más dinámica la participación de las ONGs en el diseño y sostenida implementación de política económica".

Esta evaluación de medio término ha sido emprendida después de tres (3) años de implementación del programa. Los objetivos de esta evaluación son proveer una tasación retrospectiva de lo que ha sido logrado por el proyecto y proveer un análisis precoz de como mejor asegurar un proyecto exitoso dado el nuevo objetivo

Este reporte es estructurado de acuerdo con las seis secciones de la Declaración de Trabajo (ver Anexo B), y responde a cada una de las específicas preguntas incluidas bajo cada una de las seis secciones de la Declaración de Trabajo. Dado que algunas preguntas son repetidas entre las diferentes secciones, pueden aparentar que hay redundancia dentro del reporte.

C. Reconocimientos

El equipo de evaluación de MSI recibió excelente cooperación de la Misión de USAID en Santo Domingo, particularmente del Líder del Equipo de Paquete de Resultados, Dr. Efrain Laureano. La cooperación del personal de SRI fue de valor inestimable y contribuyó grandemente a la terminación de la evaluación en el prescrito plazo de tiempo. Finalmente, la amplia formación de destacados economistas dominicanos y líderes políticos involucrados directa o indirectamente con el proyecto proporcionaron su tiempo gratuitamente para asistir a los miembros del equipo a entender el proyecto y el ambiente dominicano. A través del proyecto de la PPE, USAID ha desarrollado y mantenido comunicación directa con un increíblemente sabio, competente e influyente conjunto de líderes dominicanos, quienes también son notablemente diversos en sus perspectivas.

II. POLÍTICA ECONÓMICA

La siguiente sección resume un análisis del ambiente político económico y constreñimientos incluidos en los anexos C y D.

A. El Ambiente Político Económico en República Dominicana Antes del Proyecto.

Durante la mayor parte de tres décadas, República Dominicana siguió una estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones. Esta estrategia asumió que República Dominicana necesitaba un periodo de tregua de competencia con los países industrialmente más avanzados. Se creía que una planificación cuidadosa y un ayuda de competencia externa, facilitaría que República Dominicana ganara experiencia y formara capacidad en la producción industrial.

En conformidad, se adoptó una política con el explícito propósito de lograr resultados económicos diferentes de los resultados del mercado libre. La mayoría de tales políticas fueron centralizadas en el comercio y las finanzas externa. El objetivo fue impedir importaciones en competencia con industrias domésticas, o imponerles impuestos tan altos que se convirtieran en competidores ineficaces. Esta estrategia fue de gran intensidad de importaciones, dado que mas de los insumos intermediarios para la producción industrial tuvieron que ser importados. Para asegurar que los activos en divisas requeridos fueron disponibles, generalmente se empleaban controles de cambios que forzaban a los exportadores a rendir los activos en divisas al Banco Central (a tasas de cambio muy por debajo de las del mercado) y daba acceso preferente a los importadores protegidos. Los mercados financieros fueron dirigidos o inducidos para proveer el crédito requerido, frecuentemente a tasas negativas de interés real.

Comenzando en los 80, y particularmente al final de la década, fue evidente que los países que perseguían tales políticas antimercaado fueron, generalmente, rezagados por aquellos que habían optado integrarse en la economía del competitivo mercado mundial. Esto se refleja en la amplia aceptación de las políticas orientadas al mercado que ahora se puede ver en países alrededor del mundo. El "Nuevo Programa Económico" 1990 y su Fondo Monetario Internacional (FMI) Acuerdo de Derecho de Giro 1991 (19 meses) y 1993 (9 meses) de República Dominicana, indican que también han decidido moverse en la dirección del mercado libre. A pesar de algunos "atrasos" en 1994, estos programas movieron a República Dominicana en la dirección de un comercio mas libre y a una economía dirigida por el mercado. Por supuesto, siguiente a las programadas elecciones de 1996, y la toma de posición del nuevo gobierno en agosto, el compromiso de moverse hacia una economía de mercado podría debilitarse. No obstante, dado las obligaciones del acuerdo internacional de República Dominicana (GATT, WTO), un regreso al grado de proteccionismo de los 80 no es probable.

En República Dominicana, había muy buenas razones para la insatisfacción con la técnica de la sustitución de importaciones. El crecimiento real de Producto Interno Bruto (PIB) estuvo por debajo de la tasa de crecimiento demográfico durante de la década de los 80. En 1989 y 1990 PIB declino, la inflación se disparó a más del 50% en este último año. (A final del año la tasa anualizada de inflación de precios domésticos fue un desastroso 80%).

Además, los datos en esta forma agregada hace que la economía luzca mejor de lo que era. Durante todo este periodo, como la domésticamente-orientada economía estaba estancándose, había un crecimiento vigoroso ocurriendo en las Zonas Francas (CZF) y el Sector Turístico. Para el periodo de 1982-1993 el Banco Mundial reportó que el crecimiento real en República Dominicana, excluyendo el Turismo y las Zonas Francas, tenía un promedio de solamente 2.5 por ciento por año, mientras que el Turismo y las Zonas Francas crecieron un 23.6 por ciento y sobre el 30 por ciento, respectivamente. Esta dualidad en el corportamiento económico, con el sector extranjero ha desempeñado dramáticamente la economía doméstica, indudablemente ayudada para socavar la credibilidad de la estrategia de sustitución de importaciones.

El deterioro de la economía siguió mas o menos patrones clásicos en los 80. Gastos gubernamentales excesivos relativos a los ingresos, expansión monetaria excesiva para financiar el déficit, aumento de la inflación en los precios, la sobre evaluación de la tasa de cambio, la fuga de capitales, y la pérdida de reservas internacionales fueron los síntomas más comunes de una economía buscando proveer a una población en crecimiento fuera de producción, incapaz de mantener el paso con el crecimiento de la población.

La inflación de precios y la pérdida de reservas internacionales son síntomas de políticas inapropiadas de regulación de la demanda. Un gobierno capaz de imponer suficiente disciplina monetaria y fiscal puede generalmente poner estos síntomas bajo control. Además, tal disciplina es necesaria para lograr estabilidad y estabilidad es una parte esencial del ambiente que es hospitalario en la inversión privada y creación de fuentes de trabajo.

Así, la más urgente "reforma política" necesitada cuando la economía dominicana se desplomó en el periodo 1990-91 fue una reforma de los elementos principales de la política macroeconómica ---política monetaria, fiscal y cambiaria. Sin embargo, no se pudo esperar que ese conjunto de políticas solo podía hacer arrancar la economía de nuevo y ponerla en un camino que refleje la ventaja comparativa de República Dominicana en una competitiva economía internacional. En el periodo que presidió al proyecto, República Dominicana tuvo en ejecución una variedad de medidas políticas diseñadas precisamente para prevenir eso. Estas políticas, las cuales incluimos en la categoría de "políticas económicas estructurales", fueron más numerosos y mucho más difíciles corregir.

Las políticas estructurales que constriñen el crecimiento de la economía dominicana tanto como la solución de los problemas de la pobreza crónica son típicas en un modelo de sustitución de importaciones, incluyendo: altos aranceles y restricciones no arancelarias en las importaciones de productos terminados, múltiples tasas de cambio que favorecen las sustituciones de importaciones, controles del cambio de moneda extranjera que penalizan a los exportadores, restricciones en la repatriación del capital, controles de precios y subsidios públicos, y regulación en la estructura de activos y pasivos y de tasas de intereses cobradas y pagadas por bancos comerciales.

B. Constreñimientos al Aumento de Oportunidades Económicas para la Mayoría Dominicana.

La situación actual en la economía dominicana es mixta. Desde 1990, pasos importantes han sido dados para abrir una economía más competitiva. El régimen arancelario ha sido simplificado y los derechos de importación generalmente disminuidos. Sin embargo, el grado de la protección efectiva de la industria doméstica sigue siendo excepcionalmente alto, aumentando según reportes del 99 por ciento al 152 por ciento. Los precios pagados por consumidores en muchos productos siguen siendo excepcionalmente altos, reflejando el continuo uso de políticas, regulaciones y autoridad discrecional. Invariablemente, estas políticas resultan en precios altos y calidad mas baja para la mayoría de dominicanos. Las cargas mas relevantes de estas políticas recaen sobre los pobres.

Existen muchas áreas de la políticas que aún distorsionan la economía hacia la desventaja de los pobres. Sin embargo, el área de la política y administración comercial es probablemente el área en que la reforma política tendría el más inmediato y significativo efecto beneficioso en las condiciones de vida de los pobres. No obstante, no esta claro que sería políticamente posible reformar el sector comercial antes de que los sectores fiscales y financieros estén de modo significativo fortalecidos.

Los impuestos en el comercio no solo son una mayor fuente de protección para los intrincados e influyentes intereses económicos privados, sino también son una desproporcionadamente importante fuente de ingreso gubernamental. El FMI calcula que los impuestos comerciales representan un extraordinario 40 por ciento del total de los ingresos generados por los impuestos. Además, altos niveles de protección efectiva aumentan los precios de los cuales otros impuestos son recaudados. Finalmente, los gastos del sector público incluyen grandes

transferencias y subsidios de las empresas estatales las cuales deben ser financiadas hasta que sus finanzas puedan ser puestas en orden. (Empresas públicas tenían déficits de presupuestos globales estimados a ser equivalente al 2.7 por ciento del PIB, en 1994).

El sistema financiero dominicano es además precario. La falta de liquidez del sistema refleja, en parte, activos de valor dudoso. La capitalización del sistema esta muy por debajo de las prudentes normas internacionales. Una repentina y cuantitativamente significativa reducción de protección disfrutada por las industrias dominicanas podrían hacer que algunas firmas sean incapaces de manejar sus deudas con los bancos y así contribuir más al problema. Esto no es ofrecido como razón para no liberalizar al sector comercial, sino una razón para proceder simultáneamente con reformas en los tres frentes, y reconocer las relaciones entre ellos. Las reformas del sector comercial, reformas de impuestos que incluyen una comprensiva reformación de la estructura de los impuestos como tan bien su administración, reforma de los procesos de la planificación de gastos y ejecución y, finalmente, las reformas del sector financiero son las áreas de mayor importancia inmediata en aliviar la difícil situación de los pobres en República Dominicana.

En República Dominicana las listas de requerimientos de reformas políticas abundan. La Asociación Nacional de Hombres de Empresas y la Fundación Economía y Desarrollo, han producido agendas ampliamente circuladas sobre reformas políticas. El Banco Mundial ha producido otra agenda en el reporte de mayo de 1995, "República Dominicana: Crecimiento con Equidad: Una Agenda para Reforma." El Artículo IV reporte del personal de la Consultoría 1995 del FMI incluye una agenda implícita para las reformas políticas (énfasis particular en la política macroeconómica) en sus escenarios macroeconómicos.

Las diversas agendas apuntan en las mismas direcciones generales. Se diferencian en áreas de énfasis y en la cantidad de detalles que ofrecen, pero todas identifican la necesidad de: 1) ejercicios de disciplina de política fiscal y monetaria más consistentes; 2) operaciones de un régimen cambiario compatible con el mercado; 3) integración de República Dominicana en el más amplio sistema económico internacional; 4) reformas del sistema bancario financiero y el establecimiento de mercados de capital más fuertes; 5) reorientación de los sistemas de impuestos y gastos del sector público; y 6) fortalecimiento de la provisión para los servicios sociales del sector público, y disminución de la participación en las actividades económicas del sector público que son mas apropiadamente el dominio del sector privado y las fuerzas del mercado privado. Así que, la sugerencia mencionada arriba, de que los sectores comerciales, fiscales y financieros reciban mayor prioridad, probablemente se encontraría consistente con las otras agendas, particularmente aquellas promulgadas por organizaciones de interés general como distintas de las organizaciones de interés particular.

Una agenda específica para comenzar a hablar de los problemas de la pobreza en República Dominicana podría ser: a) medidas directas que proveen una red de seguridad para los más pobres; b) hacer que las finanzas públicas sean sólidas por el enfoque de gastos y energía gubernamental en genuinos servicios públicos e infraestructura; por la descentralización para coleccionar insumos de jurisdicción subnacional; por proyectos de calidad en educación y salud; por el desarrollo de un sistema de transferencias directas de ingresos como objetivos a los pobres en lugar de subsidios generales que son ineficaces y desperdiciados; por la creación de un sencillo y razonable sistema de impuestos con reglas claras, una tasa fija y ninguna extensión y eliminar la imposición de impuestos punitivos del comercio externo; y c) por la identificación de un pequeño número de significativas reformas del sector financiero.

III. PLAN DEL PROGRESO CONTRA ACTUAL

De acuerdo con el documento del proyecto, el acuerdo cooperativo, y el alcance de la evaluación, podemos decir que la referida evaluación está estructurada según la antigua terminología de insumos, resultados, propósito y objetivos de USAID, donde apropiados, intercambios de referencias serán también utilizados para nuevos conceptos emanados de la reorientación de USAID; ej., paquetes de resultados, indicadores de resultados, e indicadores de los objetivos estratégicos.

A. Evaluación de Insumos

Resultados (Anexo E provee mayor detalle):

- La obligación de fondos de USAID al acuerdo cooperativo hasta la fecha ha sido menos que la proyectada. El plan financiero del acuerdo cooperativo original contempla un total de obligaciones de USAID que alcanza US\$4,101,813 al 21/6/95. Sin embargo, el total de recursos obligados al acuerdo cooperativo fue de US\$3,097,289, o sea, 76 por ciento de lo planeado. (US\$17,289 adicional fue obligado separadamente por USAID bajo el Proyecto a través de un Contrato de Servicios Personales). Del total de las obligaciones contempladas, US\$2,400,000 fueron planeadas para ser reservadas para subdonaciones a las ONGs participantes, pero solo US\$1,521,883 fueron hechos disponibles para este propósito, o sea, 63 por ciento de lo planeado. La obligación de fondos de USAID ha sido pospuesta debido a la poca velocidad en la aprobación e implementación de subdonaciones, y a los reducidos niveles de recursos de USAID. El total actual de gastos acumulados al 30 de junio de 1995 fue US\$1,822,491.
- Gastos administrativos actuales y devengados de SRI al 30/6/95 estuvieron cerca del monto total planeado de obligaciones para estos renglones para los primeros 3 años del proyecto (a pesar del 24 por ciento faltante de las obligaciones totales de USAID al proyecto). Los costos incurridos por SRI en la administración del Acuerdo Cooperativo (labor directa, beneficios, gastos fijos, renta, equipos, viajes, comunicaciones y cargas no asociadas con las actividades de la subdonación) al 30/6/95 hizo un total de US\$949,881, o sea, el 85 por ciento del nivel de US\$1,111,029 en el plan original de obligaciones. Los costos administrativos de SRI se incurren principalmente para crear y mantener un personal y una oficina en el país y no pueden ser rápidamente ajustados a las demoras en las obligaciones de USAID o al nivel de actividades de las subdonaciones.

Como la USAID ha proveído financiamiento a incrementos al proyecto, también ha ajustado renglones del acuerdo cooperativo para ajustarse a esta realidad. De hecho, el financiamiento ha sido aumentado por encima del nivel planeado para labor y beneficios directos, gastos fijos, y renglones generales y administrativos, y a través de la disminución del financiamiento para "otros costos directos" (principalmente para auditorias de preotorgamiento) y para subdonaciones, además de reducir el financiamiento global del proyecto.

- Las actividades de subdonaciones han sido substancialmente mas lentas de lo que se había planeado. Con fecha de 30/6/95, los recursos comprometidos para la vida del proyecto de las subdonaciones aprobadas hicieron un total de US\$1,043,428, con cargos devengados y gastos estimados en US\$705,754. Como se aprecia mas arriba, a junio del 1995 el total planeado de obligaciones bajo el acuerdo cooperativo que hubieran sido otorgados a las actividades de subdonaciones tuvo que haber sido de US\$2,400,000, y los fondos obligados actuales en este renglón son de US\$1,521,883. Otros dos renglones del Acuerdo Cooperativo son directamente vinculados a las actividades de la subdonación y no eran incluidos en el análisis de los costos administrativos mencionados. Subcontratistas son contratados para ejecutar evaluaciones de preotorgamiento para todas donaciones con un valor de más de US\$25,000, y un renglón para servicios de consultaría esta incluido, probablemente para apoyar los beneficiarios de las subdonaciones. Los cargos devengados y gastos representan el 24 por ciento del nivel planeado para las

auditorías de preotorgamiento, y el 66 por ciento del nivel planeado para los servicios de consultaría. (Para ambos renglones, los gastos y cargos devengados combinados hacen un total de US\$114,056 comparado con el nivel planeado de US\$309,471).

En efecto, la falta de obligaciones de la USAID ha sido aplicada al renglón de la subdonación. Como será discutido mas adelante, el nivel de las actividades de subdonaciones han sido reducidas por: a) un número limitado de propuestas calificadas solicitando grandes subdonaciones; y, b) demoras en la aprobación/rechazo de subdonaciones.

- La relación entre los gastos y cargos administrativos devengados de SRI y los gastos y cargos devengados de las subdonaciones con fecha de 30/6/95 fue de 1.35 a 1. El plan original de obligaciones incluido en el Acuerdo Cooperativo hubiera resultado en una relación de administración a subdonación del 0.46 a 1.00. Como se observó mas arriba, ésta ha sido causada por un nivel de actividad de subdonación mas bajo de lo planeado que por un incremento en los costos administrativos.
- El total de contribuciones de la contrapartida al proyecto ha sido substancialmente más grande de lo que se hubiera esperado dado el nivel reducido de actividad de las subdonaciones. El total de las contribuciones de la contrapartida con fecha de 30/6/95 fue US\$1,017,560, o sea, 72 por ciento de US\$1,404,000 planeado para este estado del proyecto. La contrapartida directamente vinculada a las actividades de subdonación fue US\$776,778, o sea, 98 por ciento de lo planeado, a pesar del hecho de que los gastos acumulados del Acuerdo Cooperativo para las actividades de la subdonación fueron solamente el 29 por ciento de lo planeado. La mayoría de la contrapartida que fue mas alta de lo que se esperaba debido al hecho de que el plan financiero asume que los beneficiarios de subdonaciones contribuirán un 25 por ciento de los costos de las subdonaciones, mientras que el proyecto haya requerido el 50 por ciento de la contribución.
- Recursos significativos siguen disponibles para las actividades del proyecto. De los fondos obligados bajo el Acuerdo Cooperativo con fecha de 30/6/95, US\$1,274,798 siguen sin gastarse, de los cuales US\$337,674 son comprometidos para completar las subdonaciones. Una subdonación adicional de US\$75,000 fue otorgada subsiguiente a esta fecha, y SRI ha continuado incurriendo en gastos administrativos. Está estimado que con fecha del 31/12/95, el neto de los costos administrativos estimados a esa fecha, y proveyendo para el financiamiento completo de subdonaciones aprobadas y los relativos cargos y gastos administrativos y generales de SRI, aproximadamente US\$614,000 será disponible para actividades del proyecto. Todas las subdonaciones actuales serán terminadas al segundo trimestre del año de 1996. De los fondos proyectados US\$614,000 en recursos no comprometidos con fecha de 31/12/95, US\$478,000 son restringidos bajo el Acuerdo Cooperativo para uso en subdonaciones. Los US\$136,000 restantes serían suficientes para cubrir los gastos administrativos de SRI por un poco más de cinco meses.

Además, el total de las obligaciones de USAID bajo el proyecto son aún de US\$2,885,027 por debajo de lo autorizado. Por lo tanto, dependiendo de la habilidad de USAID de financiar completamente el proyecto, hay un monto total entre US\$614,000 y US\$3,498,000 de recursos disponibles para futuras actividades.

Conclusión:

- La inversión en subdonaciones esta muy por debajo de lo anticipado a esta etapa de la implementación del proyecto, y los costos administrativos como porcentaje de los gastos totales son mas elevados que los planeados. La obligación total de los recursos de USAID es considerablemente inferior a lo que se había planeado para esta etapa

del proyecto. Sin embargo, recursos significativos no comprometidos siguen disponibles bajo el Acuerdo Cooperativo.

B. Evaluación de Resultados (Paquete de Resultados):

Resultados:

- Todas los objetivos de resultados cuantitativos establecidas para la anticipada vida de 5 años del proyecto han sido alcanzadas después de los 3 años de implementación, tal como se demuestra en el cuadro precedente (datos proveídos por SRI):

NIVEL DE RESULTADOS

30/6/95

<u>Resultados</u>	<u>Objetivo</u>	<u>Actual</u>
-ONG beneficiarios de subdonaciones	16	20*
-ONG auditadas o sus sistemas de controles financieros.	8	9
-Artículos del periódico publicados sobre las actividades financiadas del proyecto	200	601
-Anuncios de Radio/TV	100	208
-Participantes en eventos de entrenamientos	1,000	5,550

*23 subdonaciones manejadas por 20 beneficiarios de subdonaciones.

- El proyecto contempla un resultado cualitativo; ej.: "Grupos beneficiados recibiendo entrenamiento y asistencia demostrará un incremento notable en sus niveles de entendimiento de reforma económica y su beneficio." Los grupos beneficiados del proyecto, de acuerdo con el documento del mismo, incluyen consumidores, empresarios, exportadores, ahorradores e inversionistas. El proyecto si, de hecho, enfoca a estos grupos beneficiados (pocos dominicanos se encontrarían fuera de estos grupos).

Algunas de las ONGs que son beneficiarios de las subdonaciones incluyeron instrumentos de encuestas como parte de sus programas, pero la mayoría no los utilizaba con el propósito de medir el impacto, sino para medir el grado de satisfacción de los participantes con la manera en que los seminarios o programas fueron llevados a cabo. La Asociación Pro-Fundación de Estudios Dominicanos (APROFED) recopiló información sobre las actitudes hacia la privatización del molino de azúcar Consuelo entre trabajadores, colonos, y comunidades cercanas al molino, y mostró un cambio positivo en estas actitudes después del proyecto. ACOPRO recopiló información durante sus programas sobre las actitudes hacia la compañía eléctrica gubernamental y las opciones de privatización.

Sin embargo, no hay suficiente información disponible para evaluar adecuadamente el cambio en el conocimiento de los participantes del programa antes y después que las actividades de las subdonaciones fueran llevadas a cabo.

- Aunque los objetivos de los resultados cuantitativos establecidos para la vida del proyecto han sido aparentemente alcanzadas, los objetivos de resultados podrían no ser suficientemente definidas para asegurar que al

realizarlas el proyecto probablemente tendría éxito en lograr el anticipado estado de la terminación del proyecto. Los siguientes factores contribuyen a esta preocupación:

- Como se describirá mas adelante, el propósito del Consejo Consultante del proyecto es establecer una agenda de política prioritaria claramente enfocada, y solamente las propuestas de subdonaciones que tratan de estos problemas prioritarios serían aprobadas. La agenda aprobada por el Consejo Consultante fue muy amplia, capaz de abarcar cualquier propuesta sometida. Setenticuatro áreas específicas de políticas, agrupadas en tres temas, fueron señaladas como prioridades. Como las subdonaciones aprobadas pueden tratar una amplia gama de problemas políticos, la atención no esta enfocada donde podría tener el mayor impacto. Existe alguna concentración en la agenda de liberación de comercio (7 subdonaciones), y reformas de gastos/impuestos (5 subdonaciones). La privatización es tratada bajo tres subdonaciones y la descentralización bajo dos. Las subdonaciones restantes apuntan hacia la reforma de seguridad social, problemas de alojamiento, títulos de terrenos, reformas constitucionales relacionadas a la economía y consejo económico general al congreso.

- Para maximizar el impacto, el diseño original del proyecto contempló concentrar los recursos en un número limitado de subdonaciones bastante grande, con unas pocas pequeñas donaciones (por debajo de US\$25,000) y ninguna por debajo de US\$10,000. De las 23 subdonaciones ejecutadas, 8 son mayores de US\$25,000, y 14 son de US\$10,000 o menos. Muchas de las subdonaciones consisten en cofinanciamiento para seminarios o talleres de un solo evento. Mientras estos eventos aparentan ser pertinentes al propósito del proyecto de promover un amplio debate de temas económicos, probablemente han tenido solo un impacto limitado en lograr cambios políticos. Según reportes, una pequeña porción de las grandes propuestas de subdonaciones planeadas, resultan en la proliferación de pequeñas subdonaciones, lo que pone en evidencia que el objetivo de resultado cuantitativo ha sido realmente logrado.

- Para lograr el impacto en el objetivo y propósito del proyecto, las subdonaciones deben ser llevadas a cabo considerando la competencia técnica para lograr algún grado de discusión amplia basada en los temas relacionados con las reformas económicas orientadas al mercado. Existe una considerable controversia concierne a si el proyecto esta de hecho financiando actividades técnicamente competentes que enfocan el propósito y objetivo del proyecto. Estos temas serán discutidos en secciones mas subsiguientes en este reporte.

Conclusión:

- Aunque el proyecto ha logrado objetivos de resultados cuantitativos y cualitativos, como definidas en el libro de diario, la concentración en un disperso conjunto de temas políticos a través de un número de muy pequeñas subdonaciones, no está en acuerdo con el diseño del proyecto, y el impacto real de los resultados podría ser menor que lo originalmente planeado para un número equivalente de resultados.

C. El propósito del proyecto y estado a la terminación del proyecto (Indicadores de resultados):

- El estado a la terminación del proyecto, tal como se define en el documento del mismo, tiene por objeto un mejoramiento concreto del esquema de la política económica de República Dominicana, proporcionar mayores conocimientos de temas económicos dentro de la población general, y mantener ONGs institucionalmente fortalecidas capaces de continuar, involucrar personas de decisión a fin de mejorar la estructura política.
- El periodo de tres años cubierto por esta evaluación incluye el periodo precedente a las elecciones presidenciales de 1994, la crisis política posterior de aquella cuestionada contienda electoral, y el periodo previo a dichas elecciones. Es extremadamente difícil en un periodo como este lograr una aprobación significativa e implementar medidas concretas para modernizar la política económica. Sin embargo, podría ser posible sostener

actividades que mejoren la capacidad de las ONGs para tratar estos problemas y aumentar el debate popular de políticas económicas.

- Aunque los indicadores de resultados son establecidos para la terminación del proyecto, y en general no incluye objetivos cuantitativas, SRI ha intentado cualificar el impacto del programa hasta la fecha. Las siguientes secciones discutirán cada indicador y la indicación de impacto SRI:

1. Impacto significativo mejorando políticas económicas en las áreas identificadas por el Consejo Consultante

- El análisis del impacto, las actividades de las subdonaciones en la política económica, por estar directamente vinculado al primer indicador de resultados para la realización del propósito del proyecto como fue identificado en el documento del mismo, realmente se relaciona mas con el objetivo del proyecto como un indicador del objetivo estratégico que con el propósito del proyecto. Es decir, el objetivo del proyecto es adoptar y adherir a una sólida política económica, y el propósito es "fortalecer, profundizar, impulsar y hacer mas dinámica la participación de las ONGs en el diseño y la sostenida implementación de política económica". La adopción de políticas sólidas es el "lo que debe lograr" del proyecto, y la participación de las ONGs es el "como lograrlo".

Resultados:

- SRI indica que seis ONGs han logrado 30 mejoramientos en políticas o regulaciones económicas relacionadas a las áreas identificadas como prioridades por el CC. Según SRI, las otras 14 ONGs no han tenido un impacto concreto en el mejoramiento de políticas hasta esta etapa del proyecto.

- Catorce de los 30 cambios políticos reportados por SRI fueron logrados por una organización, Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO). Los cambios políticos o reguladores logrados por ADOEXPO representan reducciones en tarifas o impuestos específicos de exportación, mejores procedimientos aduanales, mayor control del exportador en cuanto a ganancias derivadas del cambio extranjero, y mayor acceso bajo la cuota al mercado europeo de bananas. En conjunto, estas son las ventajas como objetivos que, mientras provean una valiosa y concreta existencia a las empresas involucradas en actividades de exportación hacen poco para cambiar la estructura general de la política de comercio.

Debe señalarse que la propuesta original de ADOEXPO contemplo lograr la aprobación de la legislación que formalmente adopta una nueva política de comercio orientada hacia la exportación, y esto no ha sucedido. En efecto, ADOEXPO sí redactó tal ley, pero el Secretario de Comercio del gobierno de República Dominicana y la Oficina del Presidente no estuvieron de acuerdo con ciertos artículos de la referida legislación, y nunca fue sometida al Congreso Nacional con fines de aprobación.

Por otra parte ADOEXPO unilateralmente canceló la subdonación después de utilizar solo el 46 por ciento de los fondos comprometidos de la subdonación, argumentando que la contribución de la contrapartida había efectivamente "descapitalizado" la organización.

- Seis de los cambios políticos de SRI reportados fueron logrados por el Consejo Nacional de Hombres de Empresas (CNHE). Estos cambios estuvieron relacionados a la creación de una posición unificada por el CNHE concerniente a los esfuerzos de República Dominicana de asociarse con varias zonas francas que se estaban

desarrollando en la región, en preparación para el Área de Libre Comercio Latinoamericano en el 2005. Esta posición ha sido compartida con el gobierno de República Dominicana y como ha sido reportado esta influenciando en la política de comercio del sector público. Esta es una actividad de una potencial importancia en relación al aumento de la participación pública en la política económica, pero aún no se ha transformado en mejoramientos concretos de la dicha política económica.

Cuatro de los cambios políticos documentados por SRI están relacionados a las actividades del Centro de Orientación Económica (COE), en su rol bajo la subdonación como consejero al Congreso Dominicano. A través de sus actividades, el COE influenció el lenguaje de las leyes y asistió en obtener aprobación de las mismas concernientes a la inversión externa, reforma educativa, renegociación de la deuda externa, y aprobación de la membresía dominicana en la Organización Mundial del Comercio. Se reportó que ha influenciado además la ley general de electricidad y otras medidas importantes aún sin aprobar. Finalmente, COE ha jugado un papel clave en establecer la base para la adopción de la ley de inversión extranjera en noviembre de 1995.

Algunos economistas entrevistados calificaron las intervenciones del COE como apegadas a favor de determinados intereses, o de ejercer un rol marginal en favor de estas medidas, creemos que dicho organismo ha tenido gran influencia en esta política.

- La Asociación Pro-Fundación de Estudios Dominicanos (APROFED) ha reportado logros en tres cambios políticos importantes. En efecto APROFED ha negociado un acuerdo entre el Consejo Estatal del Azúcar y trabajadores y campesinos asociados con el molino de azúcar Consuelo Sugar Mill, para proceder con la privatización del mencionado molino. En el proceso, APROFED ha obtenido mayor consenso entre los tres sectores en favor de la completa privatización de la industria azucarera del Estado, y APROFED ha sometido una subsecuente solicitud a SRI para financiar este mayor empeño. Esta actividad parece tener un aumento en la aceptación de la privatización, pero aún no se ha materializado en una medida real de cambios específicos en la política que pondría el proceso en función.
- El CNHE, con apoyo técnico de la Fundación Siglo XXI, también auspició un análisis tripartito de la administración de seguridad social de la República Dominicana. Este proceso ha involucrado la considerable participación pública y ha resultado en una estrategia común para reformar el sector, con el cual está de acuerdo el Instituto de Seguridad Social del gobierno de República Dominicana y líderes laborales y empresarios. Se espera que las medidas legislativas para implementar esta estrategia serán adoptadas siguiente a las próximas elecciones presidenciales.
- Finalmente, el Centro de Investigación y Economía Aplicada (CIEA) ha llevado a cabo una pequeña subdonación que auspició una serie de seminarios que resultaron en la incorporación de sus obligaciones de pago de la deuda externa en el presupuesto de gastos del gobierno de la República Dominicana .

Conclusión:

- Unas pocas subdonaciones apoyadas por la PPE, a este punto medio de la implementación del proyecto, han resultado en la adopción de los tipos de mejoramientos políticos económicos anticipados en el diseño del proyecto. Sin embargo, algunos de los proyectos parecen haber establecido una base para tales cambios políticos en el futuro.

2. Mas/fortalecidos Canales para que la opinión pública pueda encaminar sus sugerencias al gobierno sobre problemas económicos llegue al gobierno dominicano .

Resultados:

Las subdonaciones financiadas bajo la PPE pueden ser divididas entre: a) subdonaciones grandes (generalmente US\$90,000-200,000) que comúnmente financiaban análisis/estudios profundos, a veces involucrando sectores en conflicto, y produciendo recomendaciones específicas de políticas diseminadas a través de conferencias o medios de comunicación masiva; y b) pequeñas subdonaciones (generalmente por debajo de US\$10,000) que típicamente financiaban uno o varios seminarios o talleres públicos que fueron diseñados para aumentar el conocimiento sobre un problema económico particular entre el público general o un segmento específico de la población.

Las grandes donaciones generalmente han proveído a las organizaciones (CNHE, JAD, ADOEXPO, COE) que directamente representan intereses establecidos o están en efecto firmas consultantes/"*think tanks*" asociados con tales intereses. Estos "intereses establecidos" de hecho ya tienen la habilidad de influenciar la dirección de la política económica en República Dominicana, pero a través de la provisión de subdonaciones de la PPE ha asistido estos grupos en: a) profundizar la calidad de análisis económicos disponibles a ellos y como resultado ampliar su propio pensamiento concerniente a la reforma; b) involucrar directamente otros grupos interesados en el análisis político y comenzar el desarrollo de un consenso que facilitará la adopción de políticas de reforma; y/o, c) aumentar el conocimiento público y tal vez la aceptación de las reformas favorecidas. Uno debe concluir que estas subdonaciones probablemente sí fortalecen los canales para que la opinión de un segmento de la población alcance al gobierno dominicano sobre temas económicos.

Existen dos excepciones en la clasificación general de las grandes donaciones descritas arriba. APROFED y DDI son ONGs que tienen una base del sector mas popular y por lo normal no tendría acceso inmediato a las personas de decisión en el gobierno dominicano concerniente a la política económica. APROFED ha utilizado con éxito recursos de subdonaciones para afectar una potencial estrategia de privatización entre la industria de azúcar estatal del gobierno dominicano y grupos laborales y agrícolas asociados con esa industria. Si APROFED puede continuar afectando esta estrategia con las personas de decisión del gobierno y otros grupos de interés, un nuevo canal ONG habrá sido apoyado con éxito bajo el proyecto. De la misma manera, IDDI ha utilizado recursos de la subdonación para promover un mayor entendimiento de los problemas económicos entre grupos comunitarios en los barrios pobres de Santo Domingo, enfocando específicamente en el proceso presupuestario que dicta el flujo de recursos y los servicios públicos a los barrios. No está claro todavía si IDDI ha podido crear canales a través de los cuales los líderes comunitarios pueden efectivamente transformar este aumento en entendimiento en una influencia sobre decisiones políticas.

- Las subdonaciones mas pequeñas ha proporcionado asistencia a una amplia variedad de organizaciones, la mayoría de las cuales no están asociadas con grupos que han influenciado según tradición la formulación de la política económica en República Dominicana. A este punto, estas subdonaciones sí parecen ser diseñadas "mas... canales para que la opinión pública llegue al gobierno dominicano". En algunos casos los seminarios apoyados bajo las subdonaciones implicaba una discusión directa entre grupos de intereses populares y personas de decisión del sector público, pero no esta claro si estos intercambios representaban interesantes intercambios de puntos de vistas o mas bien influenció realmente el pensamiento político. Como las pequeñas subdonaciones generalmente financiaban pocos eventos, no hay evidencias de que estas subdonaciones hayan fortalecido canales de ninguna permanencia, que es integral a este indicador de ejecución.

- ¿Han sido fortalecidas las ONGs participantes institucionalmente y en su efectividad como promotoras de sólidos cambios políticos económicos? Debemos asumir que las organizaciones generalmente han ganado experiencia en la preparación de propuestas requeridas por donantes internacionales, y en la implementación de actividades que fueron mas amplias que aquellas que se habían típica y previamente llevado a cabo. Además, atravesando los rigores de las revisiones de manejo financiero de USAID y emprendiendo los mejoramientos necesarios presupuestarios/contables, fortaleció las organizaciones. Finalmente, el personal de SRI en el país fue elogiado por la variedad de apoyo informal proporcionado a las ONGs. Sin embargo, no pudimos acertar ninguna

asistencia específica dirigida al mejoramiento de la eficiencia de las ONGs participantes como organizaciones, como una parte integral de las subdonaciones.

Conclusión:

. A este punto medio de la implementación del proyecto, parece que el mismo esta efectivamente persiguiendo el indicador de resultados de "Mas/Fortalecidos Canales para que la opinión pública llegue al gobierno dominicano sobre problemas económicos". Sin embargo mientras podamos argumentar que canales ya existentes han sido fortalecidos por experiencia ganada bajo el proyecto, es demasiado temprano para determinar si canales adicionales han sido creados. El éxito en este último esfuerzo probablemente dependerá de cambios políticos evolutivos en República Dominicana y podría requerir mas tiempo que el disponible en la vida de este proyecto.

3. Una población mejor informada sobre temas económicos, según medida por encuestas de participantes en seminarios, talleres, etc. del proyecto

◦ Como se describió en la Sección III.B. mas arriba, ninguna de las encuestas han sido realizadas bajo las subdonaciones para medir el cambio en conocimiento entre los participantes del programa. Una considerable cantidad de datos fueron recopilados por algunas organizaciones que describen los individuos participando en los programas, pero no el impacto del programa sobre ellos. Podemos asumir que algún grado de impacto positivo ha sido logrado, pero con la ausencia de datos no lo podemos evaluar.

4. El tamaño de la membresía de las 15 ONGs mas activas que cobran cuotas, aumenta en por lo menos un 5 por ciento por año

◦ Dos ONGs (CNHE y ADOEXPO) tuvieron aumentos en membresía de mas de 5 por ciento. Sin embargo, la mayoría de las ONGs beneficiarias de subdonaciones no son organizaciones de miembros, y por tanto este indicador no era relevante para ellas.

◦ En el caso de ADOEXPO, nos informaron específicamente que las actividades del proyecto resultó en un aumento de membresía substancialmente menos que lo planeado, y no resultó en un suficiente aumento de colección de cuotas.

5. Hay por lo menos 16 ONGs desarrollando documentos de posición y trabajando para efectuar sólidas y factibles modificaciones de política del gobierno dominicano cada año. Este número se esta incrementando por 2 cada año.

◦ Parece que había mas de 16 ONGs ya "trabajando para efectuar" tales modificaciones antes del comienzo del proyecto. Sin embargo, es discutible en la mayoría de los casos si las modificaciones que ellas apoyaban eran (sólidas y factibles). Desde luego las 20 ONGs beneficiarios de subdonaciones existían antes del comienzo del proyecto (un criterio para la participación es estar en existencia por un año mínimo). El verdadero problema es si sus esfuerzos tienen impacto. Esto fue analizado en detalles arriba.

D. Objetivo y Medidas del Logro del Objetivo del Proyecto (Indicadores de Objetivos Estratégicos)

◦ El objetivo del proyecto es "adoptar y adherir a unas solidas políticas económicas que promuevan inversiones, empleos productivos, y la diversificación económica encabezada por las exportaciones". Han habido controversias concernientes a la definición de lo que es una política económica "sólida". Entendemos que la definición de la Misión de una política "sólida", como una política en camino a un comercio mas libre y una mayor dependencia de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos.

- Como fue descrito en el análisis mas arriba del logro del propósito, el proyecto de PPE ha tenido un impacto limitado en la adopción de reformas políticas económicas en esta etapa de la implementación. De hecho, la Estructura Lógica del Documento del Proyecto identifica objetivos específicas de reforma; ej.: comercio, impuestos, banca e inversión, que nunca fueron identificados formalmente como objetivos específicas en el acuerdo cooperativo. En lugar de ello, la identificación de temas prioritarios de política fue dejado a cargo del CC, y como el CC propuso una lista substancialmente inclusiva, subdonaciones han sido otorgadas para una gran variedad de actividades. Como anotamos arriba, el enfoque principal de las subdonaciones ha sido, de hecho, temas de impuestos y comercio que también han sido tratados generalmente en relación a rentas perdidas de la reforma de comercio. Ninguna reformas de política mas importantes de un beneficio claro y cuantitativamente significativo para el interés general puede ser directamente atribuido a este proyecto.
- El segundo indicador identificado para el logro de objetivo, "mas apoyo para la reforma económica entre la población dominicana", tuvo que ser medido a través de encuestas de actitudes y opiniones de empresarios y ciudadanos. Tal tipo de encuestas no se han llevado a cabo bajo el proyecto para establecer una base o medir el impacto a la fecha.
- La tercera medida, "indicadores macroeconómicos especificados por el Consejo Consultante", no puede ser evaluada porque el CC no la ha identificado como tal. Como se ha discutido en la Sección II, Política Económica, República Dominicana ha tenido éxito en lograr un aceptable grado de estabilidad en los precios, constreñimiento fiscal, y equilibrio en la tasa de cambio y ha sido capaz de sostener un crecimiento moderado. Los problemas económicos tienen que ver mas con los problemas estructurales de pobreza y rigidez que limita el crecimiento comercial e inversionista, en vez de puramente preocupaciones macroeconómicas.
- Subsecuente al diseño y comienzo del proyecto PPE, la Misión de USAID modificó de modo significativo el objetivo estratégico para este sector. Es ahora definida como "aumentar las oportunidades y beneficios económicos para la mayoría dominicana". Aunque cuando el acuerdo cooperativo no fue modificado para incorporar esos cambios, esto ha tenido un impacto en la implementación del proyecto. Casi todas las subdonaciones aprobadas desde la modificación del objetivo estratégico han sido otorgadas a pequeñas ONGs que trabajan frecuentemente a nivel comunitario y que directamente traen a la luz los intereses de la mayoría de dominicanos en el debate sobre los problemas económicos. Sin embargo, como argumenta el análisis de la Sección II, aumentar las oportunidades y beneficios para esta población puede ser logrado mas efectivamente a través de la modificación de las políticas las cuales las están perjudicando. La mera participación en una variedad de eventos de términos cortos no podrá ser de beneficio si los constreñimientos políticos continúan inalterables.
- El impacto en las mujeres: No hubo ningún análisis específico incluido en el diseño original del proyecto sobre el posible impacto diferencial de este en las mujeres. SRI ha argumentado, en su revisión del proyecto termino medio, que como los hogares y microempresas encabezadas por mujeres son particularmente tomadas como víctimas por el ambiente político existente, entonces las reformas políticas perseguidas por el proyecto, si se logran, beneficiaran grandemente a este grupo elegido como objetivo. Ellos además notan que ciertas subdonaciones; ej.: ADOEXPO, JAD, y IDDI, han buscado particularmente enfocarse en el beneficio de la mujer. Sin embargo, este dato aparenta ser como una anécdota y sería útil para SRI incluir datos desagregados en la participación del proyecto por mujeres en sus reportes trimestrales.

IV. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PROYECTO

A. Rol/Cumplimiento del Consejo Consultante

Resultados:

- El Consejo Consultante, compuesto por 12 miembros, se ha reunido 32 veces desde el comienzo del proyecto. Fue mas activo durante los primeros meses del proyecto, aunque raras veces todos los miembros han asistido a las reuniones. El Consejo se ha expandido de un original de 6 miembros a su nivel actual en septiembre de 1993.
- El Consejo Consultante no ha funcionado como originalmente se había anticipado en el documento del proyecto. Según el documento, el CC tuvo que reunirse anualmente (a través de diversas reuniones) para discutir y tomar decisiones sobre problemas prioritarios a tratarse en las asignaciones de subdonaciones. Al comienzo del proyecto, el Consejo Consultante continuó este modelo y se reunió varias veces con fines de desarrollar un documento para que sirviera como norma de selección de subdonaciones. Sin embargo el documento fue ignorado por ambos USAID y SRI, según muchos de ellos presentes en aquel entonces en el Consejo mientras otros señalan que el conjunto original de prioridades identificadas por el CC eran tan amplias que cualquier actividad podría ser justificada.
- Casi todos los miembros del Consejo Consultante actual están descontentos con el rol marginal del Consejo. La insatisfacción ha alcanzado niveles donde algunos miembros argumentan que el Consejo "no existe mas". Otros han dicho que si el rol no cambia, ellos renunciarán. La insatisfacción sobre el rol del Consejo aparenta haber alcanzado un punto de crisis durante los últimos meses.
- Según algunos miembros del Consejo, las reuniones sirven como un mecanismo para juntarse y discutir temas interesantes, pero no tiene mas propósito que ese. Varios miembros expresaron su insatisfacción de que ellos "nunca han visto una sola propuesta" y que solo recientemente han comenzado a recibir actas de las reuniones. El concepto original del rol del CC, limitándolo como a un cuerpo para identificar las prioridades políticas globales, tuvo la intención de evitar un potencial conflicto de intereses durante la selección del proyecto, dado que se esperaba que muchos miembros del CC solicitaran subdonaciones. Originalmente, la selección de subdonaciones tuvo que ser llevada a cabo por un comité separado, pero esta entidad fue abolida a principios del proyecto.
- Algunas personas entrevistadas observaron que el Consejo ha vuelto cada vez mas argumentativo. En por lo menos un caso, tensiones dentro del Consejo Consultante han causado que miembro(s)dejen de participar en el Consejo. En parte, las tensiones parecen surgir de la preocupación entre la mayoría del Consejo que el proyecto no esta persiguiendo un método de reformas económicas "orientadas" al mercado, y una tendencia de algunos miembros del Consejo de ocuparse en criticismo personal de los beneficiarios de las subdonaciones y con algún grado del manejo del programa.
- Hay un predominio de miembros del CC, quienes parecen poner mayor énfasis en asegurar que el proyecto apoye actividades que ponen énfasis en los métodos de mercado para los problemas económicos, en vez de asegurar que haya una amplia participación en el debate de la política económica. La mayoría de los miembros del consejo cree que el debate y dialogo del proyecto tuvo como propósito promover la discusión sobre el como implementar políticas pro-mercado y pro-comercio, no el si implementarlas. La composición del CC, de hecho, no está equilibrada entre una amplia variación de puntos de vista involucrados en el debate económico realizando actualmente sobre si o no reducir las políticas proteccionistas. Debe ser mencionado que algunos observadores piensan que esto es justificado por una falta de representación de aquellos que argumentan en favor de reformas orientadas al mercado para los problemas de República Dominicana en los medios de comunicación y otros foros.

Conclusiones:

- Si el Consejo Consultante tuvo que ser el "eslabón" dominicano, o el mecanismo para representar las opiniones del país y para proveer posesión local, claramente no esta funcionando. El Consejo Consultante no se siente dueño

del proyecto --en lugar de eso, es un proyecto que esta claramente en manos de USAID y SRI. Si hay "dueños" dominicanos del proyecto, ellos son beneficiarios de subdonaciones, pero ellos realmente solo son dueños de su propio concepto específico de la donación, no del objetivo global del proyecto.

◦ El Consejo Consultante claramente no esta funcionando. No tiene ningún otro rol que el de, como un miembro dijo, "un club". El rol que fue expuesto para el consejo en el documento del proyecto no se ha materializado.

◦ Como actualmente se ha constituido, el Consejo no tiene un balance representativo de grupos de intereses políticos económicos, como se exigió en el documento del proyecto. Como aún mas se discutirá, si el propósito del proyecto permanece valido (fortalecer, profundizar, alzar y hacer mas dinámica la participación de las ONGs en el diseño y sostenida implementación de política económica), para que el Consejo Consultante juegue un rol real necesitará ser reconstituido para restaurar el equilibrio de puntos de vistas y técnicas.

La propuesta inicial para la formación del CC contemplo atraer participantes de 14 sectores, tales como: pequeñas empresas, grandes empresas, importadores, exportadores, banqueros, mercado de capitales, inversionistas extranjeros, agroindustriales, industrias domésticas, sindicatos, grupos comunitarios y consumidores, tecnocracias políticas, etc. Esta lista no es completamente representativa, como no incluye universidades o "*think tanks*" económicos, y algunos de estos grupos de interés comparten puntos de vista a un extremo que uno podría representar varios, pero esta lista si retrata un grupo que mas probable perseguirá el declarado propósito del estado del proyecto.

B. Proceso de Otorgamiento de Subdonaciones

Resultados:

◦ El manual de participación del proyecto parece ser aplicado con rigor. El manual fue revisado previamente este ano para condensarlo y hacer su uso fácil para el usuario. El director local de SRI indica que el manual de participación y el criterio de evaluación de la propuesta establecido para juzgar propuestas constituye mayores normas para la selección de subdonaciones. Los criterios de selección no son considerados completamente transparentes por varios beneficiarios de subdonaciones. Ellos creen que el manual de participación y el criterio de evaluación de la propuesta son solo una parte del real criterio de decisión empleado por SRI y USAID para la selección de proyectos. Ellos alegan que a veces, las decisiones no son tomadas basadas en criterios de competencia o técnicamente estrictos. Estas decisiones son vistas como oportunistas y dan la impresión de ser *ad hoc*. Tal como con otros problemas del proyecto, esta puede ser relacionada a la confusión concerniente a los objetivos del mismo.

◦ El proceso de sollicitación es universalmente percibido por ONGs como demasiado e innecesariamente largo, burocrático, consumidor de tiempo, costoso, y complicado. La mayoría de las sollicitudes han tomado no menos de seis meses para ser procesadas completamente y toman promedio de mas de un ano para su aprobación. La mayoría de las ONGs no entienden porque el proceso se toma tanto tiempo. Por lo menos una importante ONG ha rehusado participar en el proyecto simplemente porque ellos creen que el proceso es demasiado burocrático y costoso.

Se debe agregar que las subdonaciones mas grandes tienden a tomar mas tiempo para ser aprobadas. Esta tiene serias implicaciones para la relación entre los costos administrativos y los desembolsos, dado que es la rápida aprobación de los proyectos mas grandes que contribuye mas a las economías en el proceso de desembolso. El

hecho de que tales proyectos sean lentos y que el Contratista, en algunos casos, tiene poco control sobre partes importantes del proceso de aprobación, tiende a hacer que el Contratista luzca ineficaz.

- Algunos de los beneficiarios de subdonaciones encontraron que el manual de participación no fue particularmente claro (una de las áreas criticadas fue el uso de la estructura lógica). Sin embargo, los mismos beneficiarios también dijeron que el Sr. Dauhajre fue particularmente útil y paciente en responder preguntas y en ayudarles a entender mejor el Manual.

Dos factores parecen ser mayormente responsables por el largo proceso de aprobación: primero, errores cometidos en la preparación de los documentos de la propuesta les ocasionó ser devuelto al solicitante para corrección --en algunas instancias esto ocurrió en diferentes ocasiones antes de que la propuesta fuera considerada aceptable-- y como las ONGs muchas veces carecen de un adecuado personal administrativo, estas correcciones no se hacen rápido; segundo, la falta de un criterio claro y aceptado para la aprobación final por SRI y la Misión por cierto contribuyó, en algunos casos, a retardar el proceso a través de largos procesos de consulta.

Conclusión:

- Como un mecanismo para desarrollar la disciplina y mejorar las presentaciones de propuestas, el manual de participación parece ser un útil, aunque algo tedioso, mecanismo.

Sin embargo, como un mecanismo para la selección de subdonaciones, el hecho de que no dos subdonaciones son las mismas y por consiguiente no particularmente comparables, limita su utilidad. Además, dado que las decisiones para la selección son basadas en conversaciones entre SRI y USAID, a veces usando criterios no necesariamente contenidos en El Manual de Participación, la transparencia desarrollada intencionalmente por el Manual está erosionada.

C. Requerimiento del 50% de Fondos de la Contrapartida, Demoras en el Proceso de Comprobante y Política Contra Avances del Proyecto.

Resultados:

- Problemas financieros en la selección e implementación del proyecto, incluyendo el requerimiento del 50 por ciento de fondos de la contrapartida, política contra a la provisión de avances, y demoras en el proceso de comprobantes bajo el proyecto fueron los aspectos mas criticados por cada uno de los beneficiarios de las subdonaciones. Estos problemas, particularmente el requerimiento de la contrapartida, fueron también mencionados frecuentemente por miembros del Consejo Consultante como obstáculos a mayor interés y habilidad para la solicitud de subdonaciones.

Una ONG manifestó que el requerimiento de la contrapartida, y el hecho que la organización tuvo que pedir prestado fondos a altas tasas de interés para cubrir actividades durante la largas demoras en desembolsos, fueron las razones por lo cual la organización descapitalizó. La ONG tuvo que liquidar certificados de depositos para cumplir con requerimientos y financiamiento del proyecto, y ahora se ha quedado sin capital de trabajo.

- Las organizaciones mas dotadas de recursos (tales como CNHE, AIRD, JAD, y ADOEXPO) dijeron que la contrapartida presentaba serios gravámenes en su organización, pero también observaron que los gravámenes serian mucho mas difíciles para las ONGs mas pequeñas.
- Una altamente respetada organización ha decidido no solicitar una subdonación para asistir con la preparación de legislación de reforma comercial, dado que el requerimiento de la contrapartida de subdonación le forzaría a buscar cofinanciamiento de fuentes del sector privado, las cuales distarían de la dirección de la reforma.
- Hubo instancias donde una propuesta inicial fue rechazada por falta de claridad en las fuentes de financiamiento de contrapartida, pero no pudimos verificar si el requerimiento de la contrapartida realmente tuvo o no un efecto en la cantidad de cualquier propuesta sometida.
- Algunas organizaciones declararon que SRI fue muy servicial en explicar el requerimiento de la contrapartida y los mecanismos disponibles para calcular la contribución de los beneficiarios de las subdonaciones, pero SRI fue también criticada por demora en los reembolsos.
- Aunque se critica el requerimiento de la contrapartida, nadie sugirió que lo eliminara, sino que lo redujera. El nivel estipulado del 50 por ciento es percibido como demasiado alto e inflexible. Se debe mencionar, sin embargo, que según los cálculos de SRI, el nivel global de la contribución contrapartida fue realmente alrededor de un 50 por ciento. Parecería que la mayoría de las organizaciones realmente sobrepasaron el nivel requerido del 50 por ciento
- Todos aquellos entrevistados estaban de acuerdo de que para las pequeñas ONGs, mayor flexibilidad en la contrapartida debería ser otorgada. Esa demanda ha sido aparentemente remediada a través de la ventana de pequeñas donaciones. La decisión de considerar las donaciones "proactivas" sin contrapartida, también parcialmente responde a los problemas relacionados a la contrapartida.
- No fue evidente de las entrevistas con los beneficiarios de las subdonaciones si el proceso de evaluación preotorgamiento fue o no fue útil. Mas bien, parece haber estado ligado con otros procesos y visto como uno de otro elemento de un proceso lento y altamente burocrático.
- SRI ha revisado sus procedimientos y procesos para propuestas de subdonaciones y afirman que acelerara de modo significativo el proceso. Sin embargo, el nuevo proceso aún no ha sido probado, dado que esta adopción coincidió con la decisión de suspender la aprobación de subdonaciones pendientes a esta evaluación. Las afirmaciones de SRI de los mejoramientos faltan ser comprobadas.

Conclusiones:

- El requerimiento del 50 por ciento de la contrapartida, política contra la provisión de avances a los beneficiarios de subdonaciones, y las demoras de los reembolsos de los gastos han debilitado seriamente la implementación del programa y reducido el universo de ONGs, las cuales el proyecto atrae. Esfuerzos para remediar estos problemas aún tienen que ser probados.

D. El Potencial de Lograr Objetivos del Proyecto

- Una técnica mas proactiva podría ser mas efectiva para mejorar la calidad de las propuestas, dado que USAID/SRI (o algún otro mecanismo para la toma de decisión) tendría que declarar con mas claridad el criterio para un estudio aceptable. Lograr el impacto nacional dependería de: una definición de impacto nacional, un grupo seleccionado para llevar a cabo la actividad, la habilidad del grupo de lograr acceso y entonces influenciar realmente

a las personas de decisión correctas, y la congruencia de la actividad seleccionada e implementada con la agenda de aquellas personas de decisiones políticas.

- Lograr mayor participación en el dialogo nacional dependería de los problemas tratados por la actividad, el grupo seleccionado para llevar a cabo la actividad, y el interés del grupo en expandir el dialogo mas allá del conjunto normal de "protagonistas del dialogo". Se debe ademas señalar que varias personas que respondieron durante la evaluación expresaron escepticismo sobre la posibilidad que alguna actividad puede lograr un impacto en la política nacional (siendo medido por cambios reales en la política). Ellos indicaron que será extremadamente difícil, si no imposible, lograr reformas significativas durante los próximos meses pre-electorales.

Conclusión:

- Es difícil estimar o evaluar la probabilidad de realización de los objetivos del proyecto bajo el diseño actual -- principalmente por la falta de claridad y concordancia en un conjunto de objetivos. Bajo las actuales practicas de manejo, el proyecto será incapaz de gastar por completo sus niveles autorizados para los desembolsos de la subdonación. Hasta que extremo son seriamente reducidas las posibilidades de lograr impactos políticos nacionales. Así mismo, si los recursos de la subdonación no son utilizados, será menos probable que el objetivo del proyecto de incrementar la participación en el debate político económico será logrado

E. Rol de USAID en la Implementación del Proyecto.

Resultados:

- El rol principal de USAID en el proyecto es concordar o dimitir concordar con las propuestas de subdonaciones, basándose primeramente en la revisión de los documentos iniciales de concepto y luego en los resúmenes de dos paginas de las propuestas finales. Estas decisiones tuvieron que ser basadas en un análisis para determinar si las aprobaciones de subdonaciones habían sido tomadas usando el criterio preestablecido de selección. USAID tuvo también que concordar o dimitir concordar con la composición del Consejo Consultante y del Comité de Selección de Actividades, y revisar y comentar sobre planes de trabajos anuales y reportes trimestrales.

- La inhabilidad del Consejo Consultante de establecer una agenda de política prioritaria, y la eliminación del Comité de Selección de Actividades, resultaron en un mayor rol de USAID en el Proyecto. Reuniones semanales entre el líder del equipo SRI y el supervisor del Proyecto de USAID fueron según reportes utilizadas para fomentar o disuadir ciertos tipos de propuestas de subdonaciones. También, las decisiones de USAID de retener dar su concordancia a algunas propuestas de subdonaciones, después de haber concordado con los documentos iniciales de concepto, ha resultado en que algunos participantes del proyecto cuestionen la consistencia y objetividad de la Misión.

- USAID modifico en abril de 1995 la definición del objetivo estratégico que guía las actividades del Proyecto PPE, aunque de hecho, había comenzado este cambio por lo menos 6 meses antes. El énfasis fue cambiado por "promover la sostenida implementación de un programa gubernamental de estabilización y reforma estructural económica necesario para atraer inversión privada extranjera y domestica en áreas claves de oportunidad económica", para "aumentar las oportunidades y beneficios económicos para la mayoría dominicana". Este cambio de enfoque estratégico nunca fue formalmente incorporado dentro del proyecto, pero aparentemente ha sido aplicado por USAID y SRI en la selección de actividades de subdonaciones.

- La responsabilidad en el manejo del Proyecto de USAID (ahora liderazgo del equipo del paquete de resultados) ha sido resignado cinco veces durante los tres anos de la implementación del mismo. La ausencia de prioridades

establecidas con que se juzgan las propuestas de proyecto, el cambio del enfoque estratégico de USAID, y la ambigüedad concerniente a la asignación de prioridades entre el énfasis de los objetivos del proyecto en "buenas" políticas y el énfasis del propósito en amplia participación, pudo haber resultado en un tratamiento variable de las propuestas debido a los cambios de supervisores del proyecto.

Conclusiones:

° USAID ha estado mas directamente involucrada en la implementación del proyecto que es anticipado o es normal bajo un acuerdo cooperativo. Los participantes del proyecto no ven la participación de USAID como consistente ni necesariamente objetiva, y esto ha contribuido, en vez de disminuido, a controversias relacionadas al proyecto. El diseño inicial del proyecto, que presento la Misión como "medio paso atrás" y responsable a los dominicanos, quienes definirían y perseguirían la agenda de reforma, no ha sido implementado.

V. CUMPLIMIENTO DEL BENEFICIARIO PRINCIPAL DE LA SUBDONACIÓN, SRI INTERNATIONAL.

Resultados:

A. Manejo del Acuerdo Cooperativo

- SRI participo en el desarrollo del concepto inicial del proyecto, y ha demostrado un conocimiento claro de los objetivos y del ambiente dominicano para el mismo. Fue rápido en ocupar las posiciones financiadas bajo el proyecto, y ha respondido rápidamente a los cambios de condiciones del proyecto a través del tiempo. La calidad técnica del personal de SRI en el país es excelente, y los beneficiarios de subdonaciones frecuentemente elogiaron a SRI por sus esfuerzos de ayudarles con sus actividades. Los archivos están completos y actualizados, la documentación del proyecto parece ser completa y es fácilmente accesible, y el nivel de equipos disponibles para el personal es adecuado y en satisfactoria condición de funcionamiento.
- No parece que haya sesgo ni favoritismo hacia un grupo u otro. En un caso donde el encargado del proyecto de SRI fue indirectamente vinculado a una organización bajo consideración para subdonación, el mismo se retiro del análisis y proceso de seleccionar. Así mismo, no parecía existir ningún prejuicio ni favoritismo en la promoción del proyecto. Aunque, las mas grandes de las donaciones fueron otorgadas a prominentes organizaciones, dadas las condiciones y requerimientos para la calificación prescrita en el manual, tal "sesgo" es previsible y probablemente inevitable. Parece que hay una amplia variación de organizaciones representadas entre aquellas que están solicitando subdonaciones. El equipo de evaluación no encontró evidencia de conflictos de interés. SRI debe ser felicitada por mantener objetividad y equilibrio bajo circunstancias ocasionalmente un poco difícil.
- Beneficiarios de las subdonaciones consecuentemente criticaron la complejidad de los procedimientos de solicitud de donaciones; los largos periodos (un promedio de 13 meses) requeridos para el análisis y aprobación de subdonación; el requerimiento de que los beneficiarios de subdonaciones cubran la mitad del costo de las actividades de la subdonación; y la ausencia de avances que requieren que las ONGs financien completamente las actividades en el principio y luego esperar el reembolso. Mientras pasos han sido tomados para diseñar medidas para acelerar este proceso, SRI parece haber sido lento en buscar mejoramientos, y la adopción de reformas solo ocurrió en conjunto con el proceso de reorientación de USAID. SRI argumenta que las demoras en aprobación de subdonaciones son debido al inadecuado personal de las ONGs, no a las demoras de SRI. Aún sea verdad (lo cual es probable), las demoras siguen siendo una significativa debilidad en el diseño que han impedido seriamente el logro de los objetivos del proyecto.
- Además del personal en el país, el acuerdo cooperativo financia una tercera parte del sueldo de una persona del personal profesional de SRI en Washington. Esta persona provee una observación cercana a la implementación del programa, y aprueba todos los documentos de conceptos y propuestas de la subdonación antes de ser sometida por USAID. Además, todas las solicitudes de desembolsos deben de ser aprobadas por este oficial y su superior en Washington (no hay ningún cobro directo para la participación de este segundo oficial), antes de ser enviado a SRI/California para el pago. Aunque han sido establecidos procedimientos que parecen facilitar este proceso de aprobación, esto aumenta el costo del proyecto.

B. Observación de Subdonación y Mantenimiento del Banco de Datos.

- El acuerdo cooperativo requiere que SRI "asegure la colección de adecuados datos de referencias para medir el progreso del proyecto. Los datos de referencia incluirán datos económicos, sociológicos, y de opinión pública". Ningún dato de referencia ni bancos de datos sobre macroeconomía y políticas económicas en República

Dominicana han sido creados o mantenidos. El personal de SRI en el país tiene acceso y rastrea considerable información y datos sobre la condición de la economía, pero no ha organizado esta información en un formato accesible.

No esta claro porque el beneficiario de la subdonación debe tener la responsabilidad para el desarrollo y mantenimiento de un banco de datos. Parecería mas apropiado si una organización con mas permanencia que el beneficiario de subdonación del proyecto estuviera encargada de este servicio.

- Aunque algunos beneficiarios de subdonaciones han intentado usar sencillos cuestionarios para avaluar la satisfacción de los participantes con actividades específicas, parece ser que la mayoría de la actividades carecen de procedimientos establecidos para avaluar resultados e impacto. El personal de SRI si observa de cerca los resultados de la subdonación, asisten a los eventos programados, y revisan los archivos del proyecto mantenido por los beneficiarios de subdonaciones, y los mismo beneficiarios consecuentemente elogian el apoyo que han recibido por SRI. Los reportes trimestrales de SRI tienden a ser recopilaciones estadísticas, de las reportadas actividades, pero proveen poca sustancia analítica sobre los resultados. SRI preparó un detallado reporte de evaluación del proyecto de medio termino, que resulto ser de gran ayuda para los evaluares.

- SRI realiza entrevistas formales trimestrales (usando un formato estructurado) con sus grandes beneficiarios de subdonaciones para analizar el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos de la subdonación y medir el impacto mientras las actividades están progresando. Entonces estos impactos son incluidos en el reporte trimestral por SRI a USAID. No estaba clara para el equipo de evaluación cuan útil fueron/son estas entrevistas para detectar problemas de implementación. La observación de progreso no se hace con pequeñas donaciones --la mayoría de estas son donaciones de uno o dos eventos y son revisadas cuando las actividades hayan sido terminadas.

C. Red de Comunicación con la Experiencia de Otros Países.

- En personal de Washington y República Dominicana indicaron que ellos ha favorecidos por mucho tiempo un rol mas proactivo en el proyecto, identificando problemas políticos específicos para revisión, y encargándose los análisis y seminarios que utilizan expertos de afuera. Ellos indicaron que estas propuestas no han sido aprobados por oficiales de USAID, aunque el acuerdo cooperativo ha sido enmendado recientemente para proveer para limitadas actividades proactivas.

- Hasta la fecha ha habido limitada participación en el proyecto de individuos fuera de República Dominicana con experiencia en reformas de política económica semejantes a aquellas que ahora se están promoviendo en este país, y ha habido una poca efectiva red de comunicación con las ONGs domésticas con fuentes de experiencia y consulta técnica especializada de afuera. La habilidad de proveer tal asistencia es una de las principales justificaciones para el costo de involucrar un centro excelencia como SRI en el manejo de este proyecto. Una de las principales razones para falta de utilización de la red de comunicación por las ONGs dominicanas bajo el proyecto es el hecho que ellos tienen que contribuir el 50 por ciento del total del costo de la subdonación, y contratar consultores internacionales puede ser extremadamente costoso. Se podría considerar excluir estos costos en el calculo del requerimiento de la contrapartida.

- La evaluación medio termino del proyecto de SRI contiene un apéndice el cual es una lista larga de organizaciones no gubernamentales de Latinoamérica (y personas de contacto en cada una de esas organizaciones) con intereses en la reforma y análisis política económica. Esta lista podría servir como un valioso recurso para el proyecto.

D. Selección de ONGs y Prioridades Políticas.

- El reporte de SRI de la evaluación medio termino del proyecto incluye una lista de las ONGs que fueron originalmente precalificadas para participar en el proyecto, y una comparación con aquellas que son consideradas ahora calificadas. No está claro lo que significa "precalificación" en este caso, dado que es independiente de información de una revisión financiera. No esta claro lo que esta clasificación ha contribuido al proyecto.

- Algunas decisiones de SRI de recomendar la aprobación de subdonaciones especificas han sido de controversia, dado que ciertos miembros del Consejo Consultante han considerado estas subdonaciones técnicamente mal dirigidas. Considerando que SRI ha buscado alcanzar un amplio grupo de ONGs para proveer pequeñas subdonaciones, en respuesta al cambio del objetivo estratégico de USAID, ha tenido que arriesgarse con unos proveedores de servicios que no han participado previamente en el programa. Los evaluares creen que SRI ha ejecutado apropiadamente bajo estas circunstancias. Parece que el remedio para estas controversias esta en clarificar los objetivos del proyecto entre todos los participantes del proyecto.

Conclusiones:

- Aunque SRI rápidamente inicio la implementación del acuerdo cooperativo, y ha proveído un apoyo efectivo para los solicitantes y beneficiarios ONGs de subdonaciones, el nivel de participación y costos técnicos de SRI (aunque en cumplimiento con los niveles planeados) parece excesivo para el nivel y tipo de actividad de subdonación que se ha desarrollado. Esto es particularmente verdad considerando la casi ausencia total de una red de comunicación e insumo técnico extranjero para las actividades de ONGs locales.

- El proceso de subdonación ha sido lento y costoso para los participantes, y esto ha disminuido el número de organizaciones participando en el proyecto. Esfuerzos para remediar este problema fueron desarrollado tarde y aún no han sido probados.

VI. SUPOSICIONES DEL DISEÑO DEL PROYECTO.

A. Pertenencia del Modelo III de Graham Allison para República Dominicana.

◦ El ambiente político dominicano es actualmente caracterizado por un proceso de decisión altamente centralizado. Sin embargo, la mayoría de aquellos entrevistados creen que el próximo Presidente será incapaz o renuente a mantener el mismo grado central de poder de decisión como ha sido en el caso del presidente Balaguer. Se piensa en términos generales que el próximo presidente no tendrá una solida mayoría, y será forzado a construir una coalición política basada en exigencias producidas por una elección extraordinaria. Prescindiendo de quien gane la próxima elección, parece que muchos están de acuerdo que el manejo de los conflictos de intereses políticos será una extremadamente importante tarea, pero mucho mas difícil de lo que ha sido para la administración actual.

El modelo de Allison argumenta que las decisiones políticas son hechas en base de convenios políticos derivados de la necesidad de balancear los intereses políticos y generar y mantener el apoyo político para los hacedores de decisiones políticas. Tratos son hechos; convenios son cerrados. Para que las políticas sean implementadas, intereses críticos deben ser partidarios y la oposición potencial debe ser compensada o neutralizada, para que pueda haber consenso. Al hacerlo trueques serán hechos, los cuales podría no convenir a aquellos quienes mantienen estricta adherencia a un conjunto de reglas u otro.

En el caso particular de República Dominicana, la mayoría de los entrevistados argumentaron que la fragmentación característica de República Dominicana continuará. Por lo tanto, es mas probable que el próximo conjunto de hacedores de decisiones políticas necesitaran cerrar tratos y aprender a hacer trueques. El proceso de formación política de República Dominicana, si prosperó, será basado en el negociar y el construir un consenso, condiciones en su mayoría que paralelan de cerca con aquellas que se encuentran en el Modelo de Allison III.

◦ La mayoría de los involucrados en el proyecto no están familiarizados con el modelo de Allison y/o no parecen entender como es que se aplica al proyecto. Al mismo tiempo, no parece haber ningún esfuerzo serio para tratar de explicar ni aplicar el modelo directa y concienzudamente.

◦ Se podría también observar de las entrevistas que existe una implícita aceptación o rechazo del modelo Allison como una construcción para la implementación del proyecto entre las técnicas competitivas de República Dominicana, para las reformas políticas económicas. Aquellos que abogan por las actividades del proyecto basados en un paquete de reforma por fases parecen aceptar implícitamente la premisa del Modelo de Allison III, mientras los mas estrictos adherentes a una internacionalmente abierta técnica guiada por el mercado parten de premisas en un mas centralizado arriba-abajo proceso de formación política, uno mas consistente con el Modelo de Allison I.

Conclusiones:

- Parece ser que el modelo de Allison se volverá mas, en vez de menos, relevante bajo el próximo gobierno.
- Aunque el modelo de Allison continuara teniendo un alto grado de pertenencia bajo el próximo gobierno, a este punto los interesados no lo han entendido como un criterio fundamental o la suposición del proyecto.

- Algunos participantes del proyecto argumentarían que el proceso de hacer tratos durante la toma de decisiones finales es de esperarse, pero que el proyecto debe financiar una técnicamente correcta definición de política para proveer un "solido" punto de partida, en vez de presentar posiciones de compromiso que luego serán mas debilitadas.

B. Existencia de Competentes en las ONGs.

Resultados:

- Aunque hoy existen mucho mas que 16 ONGs en República Dominicana que están enfocadas en la política economica (o las cuales tienen, a lo menos, un enfoque mayor de la política económica), existe considerable desacuerdo entre aquellos entrevistados sobre si estas son 1) técnicamente competente, y/o dos) capaces de evitar intereses especiales.

- Entre muchos de aquellos entrevistados, el juicio de la competencia técnica es muchas veces sesgado por el evaluador que ve o no al otro de acuerdo con su propia técnica particular para los problemas económicos. Por supuesto, algunas subdonaciones son guiadas por individuos cuyos credenciales técnicos son superiores a otros, pero estos individuos pueden ser menos competentes comunicando los intereses divergentes y el desarrollo del consenso. Varios de aquellos entrevistados sostuvieron que el juicio de la competencia esta basado mas en la ideología económica que en las habilidades técnicas.

- Desde luego, el número de personas en Rep. Dom. con la clase y cantidad de entrenamiento requerido para entender y recopilar los datos para describir la complejidad de las interacciones políticas económicas, y sus implicaciones es excepcionalmente pequeño. Entre las mas pequeñas ONGs, existe un nivel mas bajo de entrenamiento económico formal, y el poco entrenamiento que hay, tiende a ser de universidades locales, y frecuentemente de una técnica inconsistente con la estructura de políticas internacionalmente abiertas y orientadas al mercado.

- De acuerdo con algunos de aquellos entrevistados, hay una creencia que se aplico solamente a un criterio (entrenamiento económico formal) para juzgar la competencia técnica, con poca o ninguna consideración al tipo de actividad que se realizaba. Este fue particularmente veras en referencia a evaluar la competencia técnica de mas pequeñas ONGs trabajando al nivel comunitario.

- El criterio para lo que constituye la competencia técnica no esta definido en el documento del proyecto, ni dentro de ninguno de los otros documentos principales del proyecto. No parece que existe un consenso entre aquellos entrevistados sobre el que lo es este criterio.

- Con solo una o dos excepciones, los estudios y actividades producidas por el proyecto hasta aquí, han sido encontrado solidos y útiles por algunos de los interesados involucrados hasta ahora. La polarización de las técnicas económicas, sin embargo, ha causado que muchos estudios y actividades caigan bajo un ataque por uno u otro grupo de individuos.

- Todos los estudios y actividades llevados a cabo hasta la fecha reflejan los intereses en un grado u otro, de grupos de interese particulares. Sin embargo, desde que el proyecto toma el Modelo III de Allison como un punto de arranque, la reflexión de intereses particulares en los estudios y actividades es esperada y presumiblemente bienvenida.

- La premisa de una suficiente capacidad administrativa parece haber sido bien fundada, pero con un problema (*aviso*). Para la mayor parte, grandes y complejas donaciones fueron solamente consideradas para esos grupos que ya tenían la capacidad de ejecutar grandes donaciones. El proceso de selección empleado por SRI aseguró que habría una adecuada capacidad dada la magnitud y lo complejo de cada donación otorgada.
- Muchos, si no la mayoría, de las prominentes ONGs que son los beneficiarios de subdonaciones, (Siglo 21, COE, FE y D) tienen algún grado de asociación con intereses especiales, firmas consultantes, o son mismos intereses especiales (CNHE, ADOEXPO, JAD). Algunas ONGs orientadas en la política económica están ubicadas en la mismas oficinas como firmas consultantes económicas. Otras ONGs políticas económicas pueden esquivar consultar con firmas u organizaciones locales, pero tienen contratos significativos con organizaciones internacionales.

El mercado para economistas en República Dominicana es reducido, y se argumenta que es difícil para una persona obtener una remuneración adecuada con un solo empleo como "economista puro". Por ello, firmas de consultoría económica han sido creadas por los mas prominentes economistas, firmas que frecuentemente trabajan para "intereses especiales". Para muchos economistas de ONGs, esto ha creado problemas de conflictos de intereses, y varios han sido denunciados por haber adoptado posiciones políticas económicas inconsistentes para acomodar las necesidades de los intereses que ellos representan en la firma consultante.

Conclusiones:

- Algunas de las ONGs visitadas tienen una amplia capacidad de análisis económico, por lo que son confiables para proveer fuertes contribuciones técnicas al debate sobre medidas de reforma económica, y por lo tanto merecen apoyo bajo el proyecto.
- Sin embargo estas organizaciones frecuentemente tienen poca o ninguna credibilidad con los elementos mas comunitarios y populares de la sociedad dominicana que también están incluidos en el grupo como objetivo del proyecto. Si la Misión quiere promover la participación de estos grupos en el dialogo sobre la reforma económica, necesitara apoyar los esfuerzos de estos grupos comunitarios en la formación de sus argumentos con los mas apropiados recursos disponibles.
- Esto no debe significar que SRI y la Misión tengan que abandonar todas los intentos de evaluar la competencia técnica de las sumisiones de propuestas y resultados de las subdonaciones. Si el trabajo esta pobremente preparado debe ser criticado, y si las conclusiones resultan falsas, estas no deben ser diseminadas. Esto pone a SRI en una posición difícil de intentar permanecer ideologicamente neutral en medio de la controversia mientras esta aplicando una norma de calidad, pero esa es la naturaleza del proyecto. Seria de mucha utilidad si se persiste en compartir este rol con un Consejo Consultante mas amplio.

C. Cambios Políticos sin la Participación Directa del Gobierno de República Dominicana

- Es erróneo suponer que el diseño, formación, e implementación sostenida de políticas económicas pueden ser obtenidos sin la participación directa del gobierno. Las decisiones de adoptar e implementar políticas son tomadas por el gobierno y no por el sector de ONGs.

Muchas de las ONGs financiadas bajo el proyecto han trabajado directa o indirectamente con el gobierno dominicano para avanzar sus posiciones políticas u obtener realmente cambios políticos. ADOEXPO cabildeaba directamente con oficiales en el área de comercio del gobierno; COE trabajo extensamente con el Congreso; APROFED no hubiera avanzado mucho en su propuesta política para la privatización del Ingenio Consuelo sin la participación del CEA; y el IDSS fue un protagonista principal en el trabajo de Siglo 21 con la reforma del sector salud.

Conclusiones:

- La suposición del proyecto no fue necesariamente que el gobierno de República Dominicana sería excluido de involucrarse en el mismo ya que los beneficiarios de subdonaciones de las ONG participantes trabajarían con el gobierno de República Dominicana mejor que con USAID como donante extranjero. Aunque esto ya es una etapa superada.
- Esta participación del gobierno de República Dominicana, sin embargo, se ha efectuado a través de instituciones de sectores especializados en lugar de realizarse mediante el gobierno central (por ej.: el Presidente). La centralizada estructura gubernamental dominicana ha permitido que, las decisiones tomadas en la periferia sean frecuentemente de poca importancia, y explican parcialmente el impacto limitado del proyecto en las políticas principales.

D. Suposiciones de la Estructura Lógica.

- Las suposiciones de la estructura lógica concerniente a los insumos, resultados, y los objetivos de niveles de propósitos han sido realizados totalmente. Las suposiciones de niveles de objetivos relativos a la estabilidad política, el apoyo para la reforma económica por el gobierno dominicano y la respuesta del sector privado para mejorar las condiciones solo han sido parcialmente alcanzadas, como se ha documentado en otra parte de la evaluación. En particular, los cambios en el escenario del proyecto resultan de las irregularidades que se cometieron en las elecciones de 1994, lo cual interfirió con la habilidad de obtener importantes reformas políticas económicas.

VII. SOSTENIBLES CANALES DE DIALOGO POLÍTICO

A. Impacto de PPE en las ONGs como Sostenibles Canales Para Promover Cambio Político.

◦ Las ONGs participantes han recibido poca o ninguna asistencia directa para establecer sostenibles y efectivos canales políticos y económicos capaces de alcanzar los grupos de decisiones y el público en general. El rol de SRI esta diseñado para ser mas reactivo, aunque algún consejo y asistencia informal es proveído por el personal en el país. Las ONGs involucradas si ganan experiencia a través del proyecto que facilitara para ellos continuar las actividades hasta el permiso de extensión de recursos. De aquellos beneficiarios de subdonaciones cuyas actividades han terminado, algunos están intentando continuar con actividades similares, pero a un nivel mucho mas bajo debido a la escasa disponibilidad de recursos.

B. Capacidades Demostradas de las ONGs.

◦ Las ONGs consideradas en el proyecto han demostrado la habilidad de formular y promover las políticas económicas que son de interés. La calidad de los análisis económicos no ha sido siempre adecuada, y no existe un procedimiento para dar retroalimentación a las ONGs participantes mediante subdonaciones antes de que los resultados sean logrados. Han habido pocos esfuerzos efectivos para la búsqueda de consenso, aunque hayan existido varias oportunidades interesantes de exponer a sectores de interés puntos de vista a los cuales ellos por lo normal no tienen acceso. La mayoría de subdonaciones incluyen un procedimiento para disseminar los resultados de estudios o compartir información presentada en los seminarios o talleres. Ninguna medida ha sido tomada del impacto de la disseminada información. Como observamos anteriormente, han habido pocos esfuerzos para establecer redes de comunicación entre ONGs dominicanas y expertos de organizaciones extranjeras. Finalmente, no hubo indicación de que las propuestas de subdonaciones se originaron de otra fuente diferente que de las ONGs que solicitaron asistencia.

◦ La mayoría de las ONGs tienen intereses estrechamente enfocados. Pero las reformas políticas necesarias son extremadamente amplias; ej.: eliminar restricciones cuantitativas de importación, aumentar el capital bancario a un 8 por ciento de los activos de riesgo; utilizar un impuesto sobre la renta fijo y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) como las fuentes principales de ingreso; reducir de manera drástica los impuestos al comercio; cambiar los gastos de capital del sector público en favor de los sectores sociales; desarrollar un sistema estadístico para rastrear la condición de los pobres; cambiar subsidios generales a específicos; privatizar empresas publicas o sujetarlas a duros constreñimientos presupuestarios (ej.: cesar de cubrir sus deudas no económicas con subsidios públicos y "créditos" bancarios que no pueden pagar). Si estos cambios tienen que esperar el desarrollo de amplias demandas publicas vía las ONGs, la espera será larga. La expectativa de que las ONGs influenciaron los hacedores de políticas en estas direcciones es mas plausible, pero el número que puede combinar el análisis intelectual y la influencia para hacerlo es pequeño.

VIII. LECCIONES APRENDIDAS: IMPLICACIONES PARA LA FUTURA DIRECCIÓN DEL PROYECTO

A. Estrategia e Impacto del Proyecto

Discusión:

◦ Dentro del microcosmo de los analistas políticos y económicos de las ONGs dominicanas, el objetivo de USAID de ampliar la discusión democrática e influenciar en la formación de la política económica es, de controversia. De hecho, tres meses antes de iniciar esta evaluación, nueve de los doce miembros del Consejo Consultante firmaron una carta para USAID proponiendo que las actividades bajo el proyecto fueran limitadas a un pequeño grupo de ONGs, dirigidas por una, todas las cuales cumplirían con un estrecho conjunto de criterios que excluiría casi todos los beneficiarios de subdonaciones hasta la fecha. La tarea de estas ONGs sería producir concretas propuestas legislativas para la próxima administración del gobierno dominicano y no ampliar el debate de estos temas.

◦ La formación de la política económica en la mayoría de los países es el dominio de los oficiales de altos niveles, no importa si son presidentes de los Bancos Centrales, Ministros de Finanzas, o expertos internacionales representando el FMI, IBRD, USAID, etc. Otros expertos influyen el proceso al grado de que ellos tienen acceso basado en relaciones personales, posiciones independientes prestigiosas, o poder económico. La decisión y adopción de política económica, sin embargo, es el dominio de los políticos; ej.: Presidente e influyentes Congresistas líderes empresarios y laborales, y otros quienes pueden facilitar o frustrar la reforma. Desde luego esto ha sido el caso en República Dominicana, la cual tiene una tradición política de un centralizado mando presidencial.

◦ El proyecto de PPE representa un intento de una dramática salida de esta norma. El documento del proyecto declara que a pesar de un estudio intensivo y docenas de reportes que delinean una política racional y planes de implementación, poco se ha logrado. El fracaso, según el documento del proyecto, fue debido a la falta de voluntad política por la parte del gobierno dominicano causada por su percepción de que no hay apoyo público para las reformas. Al ofrecer igualar los fondos bajo donaciones a las ONGs, USAID buscó contribuir a un proceso de desarrollo de consenso en apoyo de reformas de políticas apropiadas. El documento del proyecto cambió al Modelo III de Graham Allison, en el cual el desarrollo del consenso político se buscó como el más efectivo proceso para lograr acción gubernamental.

El concepto del Modelo III de Graham Allison es quizás visto como un modelo de negociación y trueque, donde las políticas son alcanzadas a través de un proceso político donde los participantes aceptan soluciones de compromisos, cuando sea necesario para obtener suficiente apoyo para la promulgación política. Los protagonistas en este proceso de negociación, en adición a los formularios de política gubernamentales, son los que tienen un interés en influenciar el resultado de la decisión.

◦ El proyecto PPE propuso aumentar la "capacidad de influencia" de las ONGs representando sectores de la población dominicana interesados y afectados por las reformas políticas económicas que por lo normal no tiene voz en el diálogo y debate político. Una segunda técnica perseguida por el proyecto ha sido asistir a los interesados, que tienen poder para influenciar el escenario político económico del gobierno dominicano. En este caso, el proyecto ha buscado mejorar la calidad de análisis económico disponibles en estos sectores de una manera que fomentaría que ellos apoyen las reformas congruentes con sus intereses de largo plazo, así venciendo la oposición interna basada en

términos de intereses de corto plazo; o ayudándoles a crear alianzas con grupos de interés por lo normal opuestos a las reformas favorecidas por los beneficiarios de donaciones, fomentando así la adopción de todas las reformas.

- USAID aparentemente cambio a una técnica indirecta en la influencia de política económica del gobierno dominicano por la frustración con esfuerzos previos en lograr reformas a través de canales mas adecuados. Esto quizás fue un cambio necesario de estrategia debido a la disminución de los niveles de presupuesto de USAID que elimino la habilidad de afectar la política en conjunto con grandes programas de transferencias de efectivo. Esta técnica fue reforzada luego por el cambio estratégico de USAID de enfatizar en la participación popular en programas de desarrollo, y por la preocupación en otros problemas los cuales disminuyeron la habilidad de mantener actividades estrechas bilaterales con el gobierno dominicano.

- Como era de esperarse, aquellas ONGs que representan segmentos desfavorecidos de la población dominicana por lo normal no fueron incluidos en los convenios concernientes a la política económica que apoyan la técnica de USAID. Aquellas ONGs que basadas en expertos quienes son por lo normal involucrados en tales negociaciones critican la técnica como un desperdicio de recursos.

- Es conveniente resaltar que la estrategia adoptada por USAID para el proyecto es altamente innovadora, existen algunos inconvenientes relacionados con esta técnica:

- En primer lugar, el proyecto pudo haber estado demasiado avanzado en su situación actual. Muchos observadores comentaron que bajo el presente sistema político en República Dominicana, el cual se centraliza en el poder del Presidente, no se pueda esperar un incremento de la participación pública en las decisiones políticas y económicas. La mayoría anticipan que el nuevo presidente que tomara posición en agosto próximo tendrá un poder muy reducido y un proyecto paralelo de USAID estaría activamente persiguiendo la apertura del proceso democrático, bajo el liderazgo de un influyente grupo de dominicanos, incluyendo representantes claves de los partidos políticos mas importantes. Casi todos los observadores comentaron que cualquier esfuerzo serio para cambiar la política económica, tendrá que esperar las elecciones de 1996 y cambios en la composición del gobierno dominicano.

- En segundo lugar, poco tiempo resta para concluir el proyecto por parte de PPE, y para poder consolidar el desarrollo de canales alternativos de influencia política. Incorporando nuevos protagonistas dentro de un proceso de formación y aprobación política, requeriría un reajuste en las relaciones, lo cual es difícil que suceda en lo inmediato. No obstante, quedan aproximadamente 18 meses para la terminación del proyecto de PPE, y la mayoría del tiempo utilizado será consumido en el proceso electoral presidencial descrito arriba. Si USAID desea perseguir una técnica que se enfoque en promover una amplia participación en el escenario político económico, necesitaría comprometerse a extender el proyecto o financiar un esfuerzo de seguimiento.

- En tercer lugar, un problema es permitir durante un periodo extenso a un donante bilateral, particularmente Estados Unidos, perseguir una estrategia de apoyar directamente, los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales para presionar las decisiones oficiales en el gobierno dominicano. Es generalmente aceptado (aunque con frecuentes protestas públicas) que las organizaciones internacionales influyen, utilizando presiones directas, las políticas económicas como condición para las transferencias de recursos, pero es muy diferente a proveer apoyo directo al desarrollo de los grupos de oposición

internos. Este problema no ha sido el enfoque de controversia hasta ahora, pero una nueva administración del gobierno dominicano podría tener una perspectiva diferente.

- Por último, persiguiendo este modelo, USAID renunció a su habilidad de influenciar los tipos de consejo económico que serían proveídos por los beneficiarios de subdonaciones. Aunque el documento del proyecto en su análisis técnico (p 34) se refiere a la importancia esencial "del alcance, paso y duración de las reformas políticas orientadas al mercado y basadas en el sector privado", además señala explícitamente (p #7) que "En ninguna parte del diseño del proyecto, o diseño y aprobación de las actividades individuales, USAID ha mandado que ciertas políticas o ciertos puntos de vista sean promovidos". La declaración del propósito del proyecto se basa en la suposición implicada de que convenios que involucran informados grupos públicos de interés produciría, de hecho, los resultados políticos deseados (ej.: políticas orientadas al mercado y libre comercio). Un corolario es que cualquier intento de USAID de limitar el apoyo solamente para las competitivas posiciones políticas orientadas al mercado podría inhibir el debate que eventualmente resultaría en la adopción de las políticas correctas.

Por tal razón el proyecto ha recibido severas críticas de individuos en República Dominicana quienes consideran el gasto de recursos para estudios de una "naturaleza orientada contra el mercado", y esto, un mal uso de los recursos gubernamentales de Estados Unidos. Esto deja a USAID vulnerable a la crítica de otras fuentes, potencialmente incluyendo importantes intereses congresionales de Estados Unidos, los cuales tal vez no apreciarían o considerarían apropiado un plazo de tiempo más largo para el proyecto.

Conclusión:

° Es oportuno notar que USAID no ha aclarado de forma expresa en el Documento de Proyecto ni directamente a los participantes del proyecto, la importancia que da en este proyecto a la adopción de políticas económicas en lugar de una estimulante y amplia discusión de la participación democrática en aquellas decisiones. Tal como se está implementando actualmente, es probable que el proyecto no lograra ninguno de los objetivos, particularmente durante el periodo de una transición política. Cuatro opciones para reorientar el programa de PPE son descritos más adelante, y se discuten con mayor aptitud en los anexos (la lista de opciones no está en ninguna orden de preferencia). Cada una de estas opciones representa una factible alternativa para la reorientación del proyecto, dependiendo en una más clara definición del objetivo de la Misión para este proyecto y del financiamiento y plazo de tiempo disponible para su implementación.

° Si el objetivo es realmente lograr reforma política, el proyecto no ha sido exitoso. Como está documentado en secciones anteriores, el proyecto de PPE ha tenido un impacto marginal en la adopción de las reformas políticas económicas durante los primeros tres años de su implementación. Dado al periodo de transición política que ocupará el país por los próximos nueve a doce meses, se puede esperar poco impacto político real durante este periodo. Una opción, la cual se esbozará más adelante en la Sección VIII.B, sería concentrarse en desarrollar, como el CC ha sugerido, un paquete de medidas de reforma política y esperar que la próxima administración pueda ser convencida de adoptarlos.

° Si el objetivo principal del proyecto es estimular la amplia participación y mejorar las habilidades de los interesados en el análisis y formación de políticas económicas, se puede argüir que, mientras no se logre este objetivo, el proyecto inicie una serie de actividades que contribuyan al mismo. Una segunda opción, esbozada más adelante en la Sección VIII.C, sería continuar este esfuerzo, con mayor

entrenamiento proveído a los participantes del proyecto para aumentar su oportunidad de continuar las actividades después de la conclusión del proyecto. Realmente, esta opción requeriría una extensión de la PPE o la aprobación de una actividad de seguimiento para asegurar el éxito.

- Una tercera opción, descrita mas adelante en la Sección VIII.D, seria enfocar el mejor uso posible de los recursos del Acuerdo Cooperativo para apoyar el desarrollo de consenso sobre una agenda de reforma para el nuevo gobierno, y comenzar a diseñar una modificación del proyecto, o un nuevo proyecto, que perseguiría la agenda de reforma directamente con la nueva administración del gobierno dominicano una vez elegida.

- Una opción final, descrita en la Sección VIII.E, seria detener la implementación del proyecto en PPE, y esperar la elección de un nuevo gobierno y la creación de un ambiente mas propicio para la reforma. Con su declinación de la base de recursos, USAID tiene muy pocos recursos que dedicar a la reforma económica, particularmente dado que el financiamiento para este sector tiene que competir con su objetivo estratégico "Aumento de Participación en la Democratización". Si esta opción es adoptada, el proyecto de la PPE seria reducido al mínimo requerido para continuar observando las subdonaciones existentes. Tan pronto este claro quien ha ganado las elecciones de mayo, la Misión ofrecería asistencia bajo el acuerdo cooperativo al equipo económico del Presidente electo en la preparación de su programa económico, usando las ONGs dominicanas y los expertos extranjeros, según se requiera.

B. Opción de Programa: El Enfoque de la Preparación de Propuesta para el Próximo Gobierno.

- Nueve de los doce miembros del CC (parcialmente apoyados por un décimo miembro) formalmente propusieron a USAID el 31 de julio que el proyecto fuera reorientado y enfocado en preparar una serie de documentos relacionados a una especifica agenda de reforma, como también subsecuentes leyes, decretos, y resoluciones que serian requeridos para su implementación. Este documento serian presentado al nuevo gobierno después de las elecciones de mayo de 1996, y el subsiguiente apoyo seria proveído para asegurar su implementación. Bajo esta propuesta, USAID y el CC seleccionarían un grupo de ONGs dominicanas que poseen: a) Solida reputación nacional e internacional; b) Economistas calificados; c) Experiencia en la preparación de reformas estructurales legislativas y apoyando los documentos en República Dominicana; d) tiene experiencia implementando reformas, contratando expertos para este propósito; y e) han demostrado desde su creación un compromiso a los principios del mercado libre y la competencia abierta. Una organización seria seleccionada entonces de aquellas calificadas para asumir la responsabilidad por el proceso, presumiblemente bajo una donación directa de USAID, y no a través de SRI.

- Durante las entrevistas con los miembros del CC, se cuestiono a los firmantes de la propuesta con relación a las organizaciones que cumplen el criterio arriba mencionado, y solo una fue claramente identificada. Esta organización ha ejecutado un excelente análisis económico bajo previos proyectos financiados por USAID, como también para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el FMI. Actualmente esta coordinado un programa de entrenamiento financiado BIRF para el Banco Central y esta dirigiendo una revisión de políticas monetización. Desafortunadamente, ademas de tener mucho apoyo, esta organización se ha vuelto una controversia. Una significativa proporción de los entrevistados indicaron que esta organización se ha aislado del proceso de dialogo abierto concerniente a la política. Representantes de varios importantes sectores y partidos políticos indicaron que las propuestas presentadas probablemente serian rechazadas.

- Un aspecto importante a destacar es el hecho de que el CC es un impresionante grupo de individuos, con vastos conocimientos, credenciales, contactos, e influencia. La preparación de un técnicamente sólido y conjunto de paquetes de reformas proveería un óptimo punto de partida para la formación de políticas para el nuevo gobierno dominicano, y podría lograr el apoyo colateral de los IFIs. Defensores de la propuesta del CC argumentarían que el diseño de sólidas reformas políticas orientadas al mercado es técnicamente complejo y debe ser ejecutado por los mejores técnicos disponibles, previo a ser sujetos a las pruebas del proceso democrático.

- Hay muchos riesgos involucrados en apoyar la preparación, por un grupo de expertos, de un paquete legislativo para un gobierno aún no elegido, incluyendo: a) sin conocer cual partido será elegido, las recomendaciones no pueden ser estructuradas para satisfacer sus prioridades y preocupaciones; b) un recién elegido gobierno querrá crear el programa por el cual se ha responsabilizado; y c) el propuesto paquete legislativo podría ser técnicamente correcto, pero no separado de las realidades políticas que conforman la toma de decisiones. La propuesta del CC señala el ejemplo de FUSADES en El Salvador, el cual preparó un programa de reforma que fue grandemente endosado (pero no necesariamente promulgado) por el elegido gobierno de Cristiani. Sin embargo, en el caso de El Salvador, los líderes del gobierno de Cristiani, de hecho, habían sido asociados de cerca con FUSADES antes de la elección. Ninguna organización semejante existe en República Dominicana, ni existen recursos disponibles para crear una de tal naturaleza.

- Si la USAID/RD poseyera un gran presupuesto de transferencia de efectivo, podría ser útil financiar la creación de tal paquete de reforma el cual representaría la base de discusión con el próximo gobierno. Sin embargo, estos recursos no existen y si existieran, se puede argumentar que sería mejor elaborar las propuestas de reformas en conjunto con el nuevo gobierno. Actualmente hay un gran número de organizaciones elaborando propuestas para someterlas durante la campaña y después de las elecciones para consideración del nuevo gobierno. Una agenda que se podría identificar como la agenda "USAID" podría ser recibida como una entre muchas. La presentación al nuevo gobierno de una agenda financiada por USAID pero sobre la cual este organismo internacional no tuviera control directo podría resultar en recomendaciones políticas en contra de la política gubernamental estadounidense, con la fuerte posibilidad de crear algún nivel de confusión.

- Finalmente, en el momento en que se hizo la propuesta del CC, quedaban 10 meses para la celebración de las elecciones. Este periodo ha sido reducido a la mitad, dejando poco tiempo para implementarla.

C. Opción de Programa: Continuar la Estrategia Existente (con Algunas Modificaciones) para Ampliar el Conocimiento y Participación Pública en la Reforma Económica

- Existen 12 propuestas pendientes de evaluación, solicitando financiamiento por la suma de \$461,250, así como otras que están en varias etapas del proceso de elaboración de preguntas para obtener financiamiento. Cuando la organización de las ONGs se entere de los esfuerzos para reorientar el programa y hacerlo más accesible (simplificados procedimientos de solicitud, una reducción selectiva de los requerimientos de la contribución contrapartida, y potencial para la provisión de un avance de implementación), el número de solicitudes podría aumentar rápidamente.

◦ La adopción de una reforma significativa en República Dominicana sigue siendo altamente de controversia. El neoliberalismo, un termino utilizado para describir políticas económicas de abierto y libre comercio, es un epíteto evitado por todos en el proceso político. Aunque un nuevo presidente será elegido, ninguno de los principales candidatos hasta ahora ha apoyado públicamente una agenda de reforma completa, basada en el mercado. En todo caso, el Congreso actual continuara sirviendo para 2 años mas después de esta elección, y ha demostrado que es renuente en aprobar una agenda de reforma. En este ambiente, la mejor inversión de los recursos de la USAID podría ser adoptar una técnica de largo plazo, continuando el apoyo de una amplia variedad de actividades que promueven el entendimiento y la discusión de la agenda de reforma, especialmente el entendimiento de quien gane y pierda en el presente sistema. USAID podría también continuar apoyando los esfuerzos de grupos de intereses particulares para ampliar su conocimiento en problemas económicos, afectando sus intereses de largo plazo, o formar alianzas o intentar neutralizar sectores que se oponen a la reforma. Una potencial actividad paralela podría ser aumentar el financiamiento para el entrenamiento en economía fuera de República Dominicana en los niveles de Maestría o Doctorado, para asegurar un flujo continuo de economistas competentemente entrenados quienes podrían orientar estas discusiones.

◦ Si esta opción fuera adoptada, el CC debe ser reconstituido para representar mas sectores de la economía y una mayor variedad de intereses. El proyecto de la PPE también necesitaría ser extendido (con financiamiento adicional) hasta por lo menos el año 2000, para permitir que el proceso del dialogo público siga siendo constante bien dentro del próximo periodo Congressional. Para reducir los costos y aumentar el impacto, la agenda de políticas en la cual la discusión seria enfocada, debe ser reducida a la agenda de pobreza descrita anteriormente en la Sección II, o en el conjunto de políticas que afectan la liberalización del comercio.

◦ Las desventajas de esta opción serian las que requerirían un nivel de recursos y un plazo de tiempo de programa que puede sobrepasar las posibilidades de USAID/DR. También compromete a la Misión, a través de elevadas expectativas de las ONGs, a una estrategia comunitaria de educación pública a largo plazo, la cual podría ser la que la Misión no prefiere cuando sepa que tipo de nuevo gobierno será instalado en el próximo agosto.

D. Opción de Programa: Dedicar los Recursos Existentes al Desarrollo del Alcanzar Consenso Durante el Período Pre Electoral y Considerar Nuevas Iniciativas con el Nuevo Gobierno.

◦ Esta opción proveería una técnica de dos fases para apoyar la reforma económica. Los recursos actualmente disponibles en el Acuerdo Cooperativo serian dedicados a una serie de actividades, en algunos casos planeados de manera proactiva y en otros en la respuesta de objetivos de oportunidades, para fomentar el desarrollo de consenso en favor de la reforma económica. La agenda de reforma necesitaría ser limitada, quizás a los problemas que afectan la solución de la pobreza y/o la liberalización del comercio.

◦ El objetivo seria estimular un debate activo de los problemas, y esto seria necesario para reconstituir el Consejo Consultante para asegurar la representación de una mas amplia variedad de grupos de intereses y, en particular, los principales partidos políticos. Como el CC asumió mayor control sobre la dirección del programa, SRI y USAID necesitarían asumir roles auxiliares en vez de primarios. Dentro de las actividades potenciales que se podría explorar se señalan :

. Una campaña de información y educación pública, podría ser organizada para enfocarse en los problemas tales como que los pobres están empobrecidos por precios de 50 a 500 por ciento por encima de los precios de las mismas cosas en Miami, o como la inversión indispensable en los seres humanos ha sido para lograr una relativa prosperidad en otros países.

. Una serie de debates abiertos sobre problemas específicos dentro de los principales grupos de interés afectados por estos mismos. El CC podría comisionar documentos específicos para la presentación que representan las posiciones claves, tanto como traer los expertos internacionales con experiencia en altos menesteres. Una provisión sería hecha para dividir la audiencia en grupos de trabajo para de maximizar la participación en la búsqueda de soluciones.

. Viajes de orientación para individuos influyentes de los varios grupos de interés y afiliaciones políticas para visitar otros países los cuales han implementado reformas con éxito.

. La preparación de estudios basados en análisis de problemas críticos por equipos compuestos por un heterogéneo grupo de intereses encontrados, para destacar las áreas de acuerdo a mejores técnicas potenciales.

◦ Este esfuerzo sería visto por todos como una estrategia de corto plazo. Una vez se conozcan los resultados de las elecciones, USAID podría realizar discusiones con el nuevo equipo económico concerniente al potencial de la futura asistencia. Se podría considerar el continuado apoyo para los esfuerzos en el desarrollo de consenso, o una técnica más directa podría ser emprendida para asistir al nuevo gobierno dominicano, conjuntamente con otros donantes, para desarrollar su programa económico.

◦ Los recursos disponibles actualmente bajo el Acuerdo Cooperativo tendrían que ser reprogramados para permitir a SRI cubrir sus costos administrativos hasta agosto. La Misión además tendría que estar preparada para añadir recursos subsiguientes a las elecciones si fuera factible para perseguir las actividades en este sector después de esa fecha.

◦ La desventaja de esta técnica es que asume serios esfuerzos en el desarrollo de consensos que pueden ser exitosos en medio de una campaña política partidaria. Por lo menos un observador señaló que el objetivo de una campaña es distinguir posiciones en vez de mezclarlas. Es además un periodo cuando grupos de interés buscan obtener compromisos de los candidatos en favor de sus posiciones, el cual les hacen menos receptivos a los convenios

E. Opción de Programa: Reducir Actividades de la PPE a un Mínimo y Conservar Recursos para Asistir al Nuevo Gobierno Dominicano.

◦ Muchos observadores comentaron sobre la improbabilidad que significativas reformas económicas sean aprobadas durante el periodo que resta para la toma de posesión de un nuevo gobierno en agosto de 1996. Aunque el Congreso dominicano, de hecho, aprobó a principios de noviembre una importante legislación concediendo derechos iguales a los inversionistas extranjeros y domésticos, este congreso pronto se levantará y dedicará todo su tiempo a la política.

- Una vez se ha elegido el nuevo Presidente, sus asesores económicos necesitarían elaborar rápidamente su programa económico. El proyecto de la PPE es idealmente diseñado para: a) proveer asistencia de plazo corto y respuestas rápidas de expertos extranjeros y domésticos; b) facilitar una efectiva comunicación de las inquietudes y propuestas al nuevo gobierno dominicano de las ONGs domésticas; y c) ayudar con el desarrollo de consenso relativo a las iniciativas de la reforma prioritaria. Ningún otro donante (con la excepción del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD) tendrá acceso a una fuente de asistencia para proveer apoyo inmediato al nuevo gobierno.

- USAID estaría en disposición de añadir recursos al proyecto en el futuro, si están disponibles y si se determina que el nuevo gobierno estaría seriamente comprometido a apoyar la reforma. Ahora bien, se constatará que el nuevo gobierno dominicano no apoyara las reformas, los recursos restantes del proyecto podrían ser retirados si la Misión decidiera abandonar este sector.

- La Misión de USAID está enfrentando severos constreñimientos de recursos que le hacen improbable que pueda financiar completamente todos los actuales proyectos autorizados. En este ambiente podría ser necesario conservar los fondos actualmente disponibles bajo el Acuerdo Cooperativo para concentrarlos en asistir al nuevo gobierno. Bajo esta opción, la implementación del proyecto de la PPE en efecto podría necesitar ser suspendido, reduciendo el personal al mínimo requerido para observar a las pocas subdonaciones restantes.

- Es obvio que esta opción pone a SRI en una posición muy difícil. La sugerencia de la reducción de personal, correspondiendo a la suspensión de todas las actividades excepto la terminación de subdonaciones ya aprobadas (programadas para terminar el segundo trimestre del AC96), probablemente forzará al personal cuyas posiciones fueron reducidas o eliminadas a encargarse de otras responsabilidades. Idealmente, este personal podría ser reincorporado siempre y cuando el proyecto se iniciara de nuevo. Sin embargo, si ellos no están disponibles, personal sustituto necesitaría ser contratado, o tendría que buscar otros arreglos de implementación (tal vez en conjunto con una ONG existente o utilizando servicios de medio tiempo de TDY de SRI/Washington). Si la opción de suspensión parcial fuera seleccionada, la Misión necesitaría realizar francas discusiones con SRI para explorar mutuamente una solución aceptable.

- La desventaja de esta técnica es que la Misión discontinuaría su asistencia a las ONGs durante el periodo de campaña, cuando muchas de ellas creen que podrían tener la mayor oportunidad de influir la política económica. La mayor parte del actual Consejo Consultante, como se ha descrito anteriormente, consideraría esto como el periodo crítico para desarrollar propuestas legislativas para la presentación al próximo gobierno.

Esta situación ha llegado al extremo de que el nuevo Presidente será restringido dentro de una estructura política cuando asuma su posición. No importa la orientación política económica, el nuevo Presidente debe adoptar una aptitud congruente con evolución de sus relaciones económicas y comerciales en la región y con las realidades económicas de República Dominicana. SRI y las importantes ONGs con recursos de la PPE, podrían estar en una favorable posición para influenciar este proceso de adopción de las referidas políticas.

IX. RESUMEN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

A. La estructura de la política económica de la República Dominicana fue creada bajo un modelo de sustitución de importación que intentaba estimular la producción doméstica por límites en la competencia de importaciones. El resultado ha sido una reducción de la competencia de la exportación y un bajo crecimiento. Aunque logros importantes han sido alcanzados para estabilizar y abrir la economía al comercio exterior en los últimos años, constreñimientos estructurales persisten. Los cambios positivos derivados de una buena política económica que ayudarían grandemente a la clase popular dominicana incluyen reformas políticas de comercio (políticas proteccionistas resultan en precios elevados de los productos comprados por clase de menores ingresos), mejoramiento en las finanzas públicas (enfocando gastos gubernamentales en servicios públicos genuinos e infraestructura), y medidas directas que proveen una red de seguridad para los más necesitados. Sin embargo el proyecto no tenía un enfoque claro de las prioridades políticas.

B. Es difícil para un donante ejecutar bajo mejores condiciones la estrategia del proyecto que promueve cambios en la política económica, fortaleciendo, profundizando, realizando y haciendo más dinámica la participación de las ONGs en el diseño y la sostenida implementación de política económica, en lugar de involucrar al gobierno. Dado los límites de tiempo para el proyecto, y el ambiente de profunda transición política en la República Dominicana, es probable que el proyecto no logrará reformas significativas de la política económica ni participación sostenida de las ONGs en el diálogo público concerniente estas reformas.

C. Existe una extensa confusión con relación a la prioridad relativa que se debe otorgar a los objetivos del proyecto: si el proyecto realmente debe lograr reformas políticas o solamente estimular una amplia discusión de reformas (objetivos contra declaraciones de propósito). Parece ser que la Misión quiere ambas; pero como se ha mencionado anteriormente, lograr reformas políticas a través del diálogo popular no es posible dado las restricciones de tiempo del proyecto y la transición política actual. Por tanto, los participantes del proyecto han tenido la libertad de tomar acción basada en sus propias prioridades y esto ha causado que el proyecto sea un foco de controversia, ya que diferentes actores juzgan acciones en base a diferentes criterios.

D. El cambio del objetivo estratégico de la Misión, de estabilización económica y reforma estructural necesarias para atraer inversiones privadas extranjeras y domésticas para incrementar las oportunidades y beneficios económicos para las clases populares dominicanas, y el cambio frecuente de la responsabilidad del manejo de proyectos de USAID, han agudizado la confusión con respecto a los objetivos del proyecto.

E. Las obligaciones y los gastos están por debajo de los niveles planeados. Está estimado que al 31 de diciembre del 1995 mas de US\$600,000.00 quedarán disponibles bajo el proyecto después de permitir suficientes fondos para completar la ya aprobada subdonación y quedarán US\$2,885,000.00 sin comprometer.

F. SRI rápidamente estableció una oficina en Santo Domingo, la equipó con un personal bien calificado y creó un sólido sistema de implementación, observación y controles de subdonaciones. Sin embargo, la aprobación de subdonaciones ha sido muy lenta y el requerimiento del 50% de la contribución de la contrapartida, la política contra avances de subdonaciones y demoras en los reembolsos han conllevado a menos solicitudes de subdonaciones que las que se esperaban y a gastos menores de los que se planearon para el proyecto. Se han propuesto medidas para remediar estos obstáculos, pero los mismos no han sido aprobados.

G. Aunque la observación de implementación de SRI ha sido buena, el mismo no cumplió con las expectativas bajo el acuerdo cooperativo para asegurar la colección de una adecuada base de datos relativa al conocimiento público de política económica, para poder medir el progreso del proyecto (sin embargo, no es claro si esto fue una expectativa realista). Asimismo, SRI no requirió a los beneficiarios de subdonaciones que midieran cambios en el conocimiento y percepción acerca de la política como resultado de las actividades de subdonaciones.

H. Los resultados cuantitativos a la fecha exceden los objetivos de vida del proyecto. Sin embargo, el impacto de los resultados en el propósito y objetivo del proyecto son menores que los contemplados en el diseño. Esto es debido en parte a que las instituciones encargadas del diseño del proyecto concentraron su atención en el disperso conjunto de prioridades de política, y al desproporcionado número de pequeñas subdonaciones con un impacto acumulativo limitado. También, la comunicación entre las ONGs locales e internacionales no existe.

I. La realización de reformas de política económica reportadas por SRI hasta la fecha tienden a ser estudios/acuerdos que podrían convertirse en reformas, o son medidas que, mientras ellas sean formalmente adoptadas, son limitadas a ajustes establecidos dentro de la estructura de un ambiente de política negativa. Aunque el proyecto haya creado un fundamento para futuras reformas políticas, no es probable que se lograran avances significativos durante la vida del proyecto.

J. El proyecto ha asistido a ONGs ya establecidas, a mejorar sus conocimientos y a aceptar reformas de política económica, y perseguir coaliciones en favor de la reforma con otros grupos de interés. Además el proyecto ha asistido a pequeñas ONGs a auspiciar eventos de información pública y aumentar el debate público sobre la política; sin embargo, estas actividades han sido limitadas en el tiempo y en el impacto que produciría. Los recursos del proyecto no han estado directamente orientados hacia la edificación de incrementos en capacidad institucional entre las ONGs. Para fines de propósito del proyecto se requerirá más tiempo y recursos de los que están disponibles bajo el mismo.

K. No hay una representación dominicana en la ejecución del proyecto, el cual es implementado directamente por USAID y SRI. El rol del Consejo Consultante en este proyecto fue muy limitado y no desempeña una función efectiva en estos momentos. El CC no representa la extensa gama de intereses económicos contemplados en el diseño inicial del proyecto. El CC ha propuesto formalmente una reorientación del proyecto, enfocándolo hacia unas ONGs con buenas credenciales.

X. RESUMEN DE RECOMENDACIONES.

La recomendación principal que se plantea es reorientar el proyecto para aumentar las posibilidades de que el mismo pudiera tener mayor impacto en la reforma de la política económica y/o la realización de una más amplia y sostenible participación de las ONGs en el diseño e implementación política. A este punto, la reorientación podría lograrse dentro del contexto de la presente autorización y diseño del proyecto, mediante el acuerdo cooperativo existente. Sin embargo, una modificación formal del diseño del proyecto y los recursos adicionales podría ser apropiada si el nuevo gobierno que tome posesión en agosto del año en curso, demostrara un fuerte compromiso con las referidas reforma.

A continuación se presentan cuatro opciones para reorientar el proyecto. La selección de las mismas dependerá en la clarificación de los objetivos y niveles de recursos de la Misión. Estas opciones son las siguientes:

- Aceptar la propuesta del CC que enfatiza en la necesidad de preparare un conjunto de medidas legislativas para ser presentadas al próximo gobierno.
- Continuar la estrategia existente mientras se extienda el plazo del proyecto y se elabore una agenda limitada de reforma política.
- Dedicar los recursos restantes, bajo el acuerdo cooperativo, a las actividades de desarrollo de consensos durante el periodo preelectoral; y ,
- Reducir las actividades de la EPP al mínimo para conservar recursos para asistir al nuevo gobierno dominicano en caso necesario.

ANEXO A

LISTA DE CONTACTOS

A. USAID

1. Sra. Marilyn Zak, Directora de la Misión.
2. Sr. Michael Deal, Sub Director de la Misión.
3. Sr. Brian Rudert, Líder del Equipo de Objetivo Estratégico.
4. Sr. Efrain Laureano, Líder del Equipo de Paquete de Resultados.
5. Sra. Colette Cowley, Oficial de Programa.
6. Sr. Tom Miller, Economista.
7. Sr. Manuel M. Ortega, Líder del Equipo de Objetivo Estratégico.
8. Sr. Luis C. Gonzales, Especialista en Desarrollo de Programa.
9. Sr. Jim Fox, CDEI, USAID/Washington.

B. Embajada de Estados Unidos de América.

1. Sr. Milton Drucker, Consultor Economista.
2. Sr. William R. Meara, Oficial Economista.

C. Instituto/Internacional de Investigación Stanford

1. Sr. John A. Mathieson, Director Ejecutivo, Práctica Económica SRI/Washington.
2. Sr. Frederic Emam-Zade, Gerente de Proyecto, PPE.
3. Sra. Zuleica Brea, Gerente Financiero, PPE.
4. Sra. Yvett Herrera, Asistente Administrativa, PPE

D. Miembros del Consejo Consultante.

1. Sr. Andres Dauhajre, hijo.
2. Sr. Jaime Aristy.
3. Sr. Rosendo Alvarez III.
4. Sr. Eduardo Garcia Michel.
5. Sra. Maritza Amalia Guerrero.
6. Sr. Mario Davalos.
7. Sr. Frank Moya Pons.
8. Jose Luis Aleman, S.J.
9. Sr. Anibal de Castro.
10. Sra. Ellen Perez de Cuello.
11. Sr. Luis Manuel Piantini.
12. Sr. Hector Guiliani Cury.

E. Beneficiarios de Subdonaciones, Solicitantes y Otros.

1. Sr. Francisco Jose Castillo, CNHE.
2. Sr. Horacio Alvarez, ADOEXPO
3. Sr. Carlos Despradel, COE.
4. Sr. Roberto Despradel, COE.
5. Sr. alfonso Abreu Collado, DASA.
6. Sr. Luis Vargas, APROFED.
7. Sra. Milagros Uribe L., APROFED.
8. Sr. Isidro Santana, Fundación Siglo 21.
9. Sr. Hugo Guiliani Cury, BANACO
10. Sr. Osmar C. Benitez, JAD.
11. Sra. Margarita Gil, JAD.
12. Sr. Calso Marranzini Perez, AIRD.
13. Sr. ANtonio Rodriguez Mansfield, AIRD.
14. Sr. Fernando Pellerano Morilla, CIEA.
15. Sr. Frank Guerrero Pratts, CIEA.
16. Sr. Bernardo Vega, Economista.
17. Sr. Danilo Mejia, Ex-Presidente Camara de Diputados.
18. Sr. David Luther, IDDI.
19. Sr. Victor Medina, IDDI.
20. Sr. Miguel Ceara hatton, CIECA.
21. Sr. Rafael D. Toribio, INTEC.
22. Sr. Jeffrey R. Lizardo, INTEC.
23. Sr. Guillermo Caram, Primer Gobernador del Banco Central.

ANEXO B
Declaración DE TRABAJO
Historia

En mayo de 1992, USAID firmo un Acuerdo Cooperativo de cinco años por US\$6,000,000 con SRI International. El objetivo del Acuerdo Cooperativo es fomentar la adopción y adherencia a sólidas políticas económicas que promuevan inversiones, empleos productivos y diversificación económica dirigida por la exportación y sostenido crecimiento. El propósito del proyecto es fortalecer, profundizar, realzar, y hacer más dinámica la participación de las ONGs en el diseño y sostenida implementación de la política económica.

La donación, administrada por SRI, cofinancia iniciativas políticas económicas emanando de ONGs dominicanas, dentro de las áreas prioritarias seleccionadas anualmente por el Consejo Consultante (CC) del proyecto. Estas son: (1) políticas para reducir la pobreza promoviendo el crecimiento económico y empleos a través del comercio y la inversión; (2) Reajustes en el tamaño, reestructuración y modernización del Estado; y (3) educación y diseminación económica. Hasta la fecha, 24 subdonaciones haciendo un total de \$1.16 millones han sido otorgadas.

USAID esta buscando una evaluación progresiva para identificar el impacto político del Proyecto hasta la fecha. La evaluación debe recomendar donde y como el proyecto debe canalizar futuros recursos. Recientemente, varios miembros del CC del proyecto están recomendando un significativo rediseño y/o terminación del proyecto. Algunos argumentan que, hasta la fecha, el impacto del proyecto sobre una sólida formación e implementación nacional de política es inadecuada.

Objetivos de la Evaluación

El objetivo general de este contrato es realizar una evaluación de medio término del proyecto de USAID/República Dominicana, Política y Práctica Económica (517-0262). La evaluación tomara en consideración el ambiente del Objetivo Estratégico de la Misión y la relevante experiencia de implementación del proyecto hasta el 30 de junio de 1995. Los objetivos específicos son registrados más adelante. Los objetivos (a) hasta (c) proveen una valuación retrospectiva de lo que ha sido logrado por el proyecto como esta establecido en el Acuerdo Cooperativo (50 por ciento del esfuerzo de la evaluación); mientras que los objetivos (d) hasta (f) proveen un análisis progresivo en como mejor asegurar el éxito del proyecto (50 por ciento del esfuerzo de la evaluación) dado el nuevo Objetivo Estratégico de La Misión #1: "Aumentar las oportunidades y beneficios económicos para la mayoría dominicana".

- a. Revisar el progreso Actual contra lo planeado lograr los objetivos y propósitos del proyecto tanto como sus resultados, sus logros y su impacto; y la ejecución de las 24 subdonaciones y sus beneficiarios.
- b. Determinar si los procedimientos establecidos de otorgamientos de subdonaciones y el criterio para la selección de actividades para dichos otorgamientos son apropiados.
- c. Ejecución de SRI/International como Beneficiario/Administrador.
- d. Valimiento de las suposiciones originales del proyecto tanto como los cambios que han ocurrido en el escenario del mismo.
- e. Impactos del proyecto en promover el establecimiento de unos sostenibles canales políticos económicos capaces de alcanzar los grupos que toman decisiones.

f. Lecciones aprendidas.

Alcance del Trabajo

El equipo de evaluación preparara y entregara El Reporte de Evaluación del Proyecto de Política y Práctica Económica. El equipo debe incluir un Economista Superior --Líder del Equipo-- con una amplia experiencia en la formación y análisis de política económica y bastante entendimiento del ambiente económico dominicano; un Superior Economista/Analista de Política Publica, con amplio conocimiento del establecimiento de agendas, formación e implementación política; y un Consultante Económico institucional, quien puede ser empleado al nivel local. Todos los miembros del equipo deben tener fluidez en español e ingles.

1. Revisar el progreso Actual contra lo planeado para lograr los objetivos y propósitos del proyecto tanto como sus resultados, sus logros y su impacto; revisar el rol y la ejecución de las 24 subdonaciones y sus beneficiarios, en comparación con los objetivos y propósitos del proyecto; identificando problemas y demoras, haciendo recomendaciones para su resolución y midiendo el impacto con respecto a:

- impactos macroeconómicos en seleccionadas áreas prioritarias;
- Impactos en ONGs y su efectividad en promover cambios solidos en la política económica;
- Impactos en la opinión publica y el entendimiento del público general de los impactos económicos y políticos, y si estos se logran a través del desarrollo de consenso.

Además responder las preguntas siguientes:

-¿Esta el proyecto alcanzando los grupos como objetivo especificados en el acuerdo del proyecto y sus enmiendas?

-¿Como esta el proyecto contribuyendo hacia la solución de la pobreza y beneficiando a la mujer?

-¿Que tan bien esta funcionando el Consejo Consultante (CC)? ¿Están suficientemente estrechas las áreas de enfoque para garantizar el impacto del proyecto?

¿Se están recibiendo propuestas de ONGs técnicamente capaces, las cuales son suficientemente fuertes para producir un impacto a nivel nacional? ¿Están las subdonaciones financiadas por el proyecto de la PPE contribuyendo a la apertura de la economía? ¿Se están proponiendo medidas para el mejoramiento de políticas actuales?

2. Revisar el proceso global del otorgamiento de subdonaciones y analizar posibles causas de demoras. Evaluar soluciones implementadas para eliminar esos constreñimientos, si hay alguno, y recomendar otras medidas que podrían ser tomadas para evitarlos. ¿Que medidas adicionales podrían ser recomendadas para producir un impacto nacional en seleccionadas áreas políticas a través del Proyecto de Política y Práctica Económica?.

-¿ Hasta que extremo se esta aplicando consistente y objetivamente el manual de participación del proyecto? ¿Cual es la percepción de la comunidad de ONGs a este respecto?

-¿Que efecto tiene en las ONGs el requerimiento del 50 por ciento de contribución de los fondos contrapartidos (aquellos que han recibido subdonaciones y aquellos que no) y en la calidad de las propuestas recibidas?

-¿Cuan útil ha sido el proceso de evaluación de preotorgamiento para los beneficiarios de subdonaciones?

-¿Como ha facilitado el proceso de subdonaciones los esfuerzos de reorientación de la Misión, enfocándose en pasos de valores agregados y haciendo que el proyecto responda, aún mas, a las necesidades del cliente?

-¿Será el proyecto capaz de lograr sus objetivos bajo el diseño actual?

-¿Mejoraría una técnica proactiva la calidad de las propuestas y obtener mejor impacto político? A este respecto ¿Como puede USAID asegurar mejor el éxito del proyecto?

-¿Responden los criterios actuales al objetivo estratégico N° 1 de la Misión? ¿Que necesidades hay que ajustar o cambiar?

3. Revisar el rol y la ejecución de SRI International como Beneficiario y Administrador del Proyecto para determinar:

-¿Cuan bien esta funcionando el manejo del proyecto de SRI y cuan objetivo son sus decisiones cuando analizan las subdonaciones y promuevan el proyecto?

-¿Cuan efectivo ha sido el procedimiento de la observación del proyecto en identificar problemas iniciales de implementación y recomendar soluciones apropiadas?

-¿Se mantiene y actualiza periódicamente los bancos de datos en la macroeconomía y políticas económicas en República Dominicana?

-¿Cuan efectivo ha sido la comunicación por redes de SRI con otros países para intercambiar las experiencias de ellos con la comunidad dominicana de ONGs?

-¿Hasta que extremo es adecuado el sistema de observación de SRI para evaluar la ejecución y medir el impacto?

-¿Ha SRI precalificado una lista de ONGs capaces de promover solidas políticas económicas para República Dominicana? ¿Y si no, debería?

-¿Hasta que extremo contribuyen las subdonaciones seleccionadas por la supervisión de proyectos de SRI a soluciones de una política solida? Podrían las subdonaciones resultar en una sostenida implementación de reformas económicas de amplia base en República Dominicana?

4. Examinar las suposiciones hechas durante el diseño del proyecto, incluidas en el modelo teórico del proyecto: Modelo III de Graham Allison, el Log Frame y manual de participación; para determinar si están todavía validas, como ellas afectan al proyecto y como lo afectarían en el futuro.

Además se prestara atención a las suposiciones tales como si: (1) se podría encontrar por lo menos a 16 ONGs capaces de diseñar, formular y promover cambios en la política económica que beneficiarían la

mayoría dominicana; (2) estas ONGs promoverán una solida agenda política para el país a pesar de los intereses específicos económicos que existen; y (3) se puede obtener el diseño, formación y sostenida implementación de política económica a través de acciones de ONGs sin la participación directa del gobierno. También, el equipo examinara los cambios en el escenario del proyecto y determinara si los mismos fueron apropiados o adecuados.

Además se deben de ser responder las preguntas siguientes :

-¿Los indicadores del proyecto reflejan el impacto real del mismo?

-¿Tiene el proyecto mecanismos apropiados para recopilar los datos necesarios para rastrear el progreso e impacto?

-¿Pueden los indicadores con exactitud medir el impacto del proyecto en la adopción y adherencia a una política solida en República Dominicana?

5. Evaluar los pasos tomados bajo el Acuerdo Cooperativo para asegurar que las ONGs en Rep. Dom. serán capaces de establecer sostenibles y efectivos canales políticos económicos que alcancen los grupos que toman decisiones y el público en general.

-¿Cuan capaces son las ONGs participantes en términos de formación y promoción de solidas políticas económicas, desarrollo de consenso, concientización y educación publica, diseminación de información y comunicación por redes?

-¿Las ONGs que ya han participado en el proyecto, permanecen activas en promover los cambios políticos, especialmente en áreas donde ellos recibieron financiamientos?

-¿Hasta que extremo están emanando las subdonaciones de las ONGs participantes?

6. Revisar las lecciones aprendidas para determinar lo siguiente:

-¿Cuales son las lecciones aprendidas con relación a la filosofía, estrategia, impacto y éxito del proyecto, y metodología usada bajo el Proyecto de Práctica y Política Económica, que puede ser usada en proyectos futuros de USAID en esta área?

-¿Consideran las ONGs en el país, especialmente los beneficiarios de las subdonaciones, que el proyecto es un vehículo solido para promover la adopción y adherencia a solidas reformas políticas?

-Dado los recursos limitados de la Misión, ¿Puede el proyecto de la PPE ser considerado como una sabia inversión de los fondos de USAID? si es así, ¿Necesita ser rediseñado el proyecto? ¿Que opciones de rediseño serian recomendadas? si no es asi, ¿Cual son las recomendaciones para la participación futura de la Misión en esta área?

-Dado el estado de la Misión como un laboratorio de reorientación, ¿Como puede este proyecto apoyar mas directamente los objetivos estratégicos de la Misión y enfatizar "resultados"?

El equipo debe consultar con el personal de SRI, los 24 beneficiarios de subdonaciones, los miembros del Consejo Consultante, y una muestra selecta de personas de decisiones, representantes de empresas, laborales y ONGs de carácter comunitario y el público en general para avaluar impactos del proyecto. Ellos revisaran la economía dominicana dentro del cual el proyecto esta funcionando y harán apropiadas recomendaciones relacionadas a como el proyecto puede ser mas efectivo en función de los costos, y como

puede contribuir mas a promover la adopción y adherencia a solidas políticas económicas en el país. El equipo revisara ademas las 24 subdonaciones ya financiadas bajo el proyecto. Ellos deben examinar si los métodos utilizados, por todos los subproyectos financiados, para promover solidos cambios políticos son de calidad, tienen impacto y son apropiados. El equipo también asesorara a SRI y al CC a cerca de las experiencias de proyectos similares en otros países. Ellos deben ademas analizar si el proyecto ha o no tomado en consideración los problemas de Mujeres en Desarrollo y que tan exitoso ha sido con relación a esto.

ANEXO C

Ambiente Político Económico en República Dominicana

Ningún conjunto de políticas económicas, o de "reformas" políticas, es ideal para todos los países. Al contrario, determinar si las políticas económicas de un país en particular son apropiadas o no, depende en como esta funcionando su economía, su potencial para mejor funcionar, y el tipo de sistema económico que busca establecer. Si elementos de la política actual impiden el progreso hacia los objetivos, entonces "la reforma política" significa una corrección de esos impedimentos.

Durante la mayor parte de las tres últimas décadas, República Dominicana siguió una estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones. Esta estrategia asumió que República Dominicana necesitaba un periodo de tregua de competencia con los países industrialmente más avanzados. Se creía que una planificación cuidadosa y ayuda de competencia externa, facilitaría que República Dominicana ganara experiencia y formara capacidad en la producción industrial.

En conformidad, fue adoptada una política con el explícito propósito de lograr resultados económicos diferentes de resultados del mercado libre. La mayoría de tales políticas fueron centralizadas en el comercio y las finanzas externa. El objetivo fue impedir importaciones en competencia con industrias domésticas, o imponerles impuestos tan altos que se convirtieran en competidores ineficaces. Esta estrategia fue de gran intensidad de importaciones, dado que más de los insumos intermediarios para la producción industrial tuvieron que ser importados. Para asegurar que los activos en divisas requeridos fueron disponibles, generalmente se empleaban controles de cambios que forzaban a los exportadores a rendir los activos en divisas al Banco Central (a tasas de cambio muy por debajo de las del mercado) y daba acceso de preferencia a los importadores protegidos. Los mercados financieros fueron dirigidos o inducidos para proveer el crédito requerido, frecuentemente a tasas negativas de interés real.

Comenzando en los 80, y particularmente al final de la década, fue evidente que los países que perseguían tales políticas antimercaado fueron, generalmente, rezagados por aquellos que habían optado integrarse en la economía del competitivo mercado mundial. Esto se refleja en la amplia aceptación de las políticas orientadas al mercado que ahora se puede ver en países alrededor del mundo. El "Nuevo Programa Económico" 1990 y su Fondo Monetario Internacional (FMI) Acuerdo de Derecho de Giro 1991 (19 meses) y 1993 (9 meses) de República Dominicana, indican que también han decidido moverse en la dirección del mercado libre. A pesar de algunos "atrasos" en 1994, estos programas movieron a República Dominicana en la dirección de un comercio más libre y a una economía dirigida por el mercado. Por supuesto, siguiente a las programadas elecciones de 1996, y la toma de posición del nuevo gobierno en agosto, el compromiso de moverse hacia una economía de mercado podría debilitarse. No obstante, dado las obligaciones del acuerdo internacional de República Dominicana (GATT, WTO), un regreso al grado de proteccionismo de los 80 no es probable.

A. Ambiente Político Antes del Proyecto

1. Política macroeconómica¹

Los datos citados en esta sección son, principalmente, de dos fuentes: (1) República Dominicana: Crecimiento con equidad: Una Agenda para la Reforma, IBRD, 15 de mayo de 1995, y (2) Estabilización, Apertura y Pobreza en República Dominicana, 1986-1992, por Andres Dauhajre, hijo, Jose Achecar Chupani y Anne Swindale, 1994, Fundación Económica y Desarrollo, Inc. Este último trabajo fue

Al final de la década de los 80, la habilidad de la estrategia de sustitución de importaciones para apresurar el desarrollo y mejorar las normas de vida estuvo en duda. El intervalo entre los ingresos de la sustitución de importaciones y las economías dirigidas por el mercado se ha ampliado. El colapso de la antigua Unión Soviética y los países del pacto de Warsaw fue considerado haber sido atribuido, en medida significativa, a su malestar económico. Sus predominantemente planeados, introspectivos sistemas económicos han fallado en producir ingresos reales comparables a aquellos de economías dirigidas mas por los precios relativos determinados por el mercado y los vigorosos sectores del comercio extranjero.

En República Dominicana, había muy buenas razones para la insatisfacción con la técnica de la sustitución de importaciones. El crecimiento real de Producto Interno Bruto (PIB) estuvo por debajo de la tasa de crecimiento demográfico durante de la década de los 80. En 1989 y 1990 PIB declino, la inflación se disparó a mas del 50% en este ultimo año. (A final del año la tasa anualizada de inflación de precios domésticos fue un desastroso 80%).

Además, los datos en esta forma agregada hace que la economía luzca mejor de lo que era. Durante todo este periodo, como la domesticamente orientada economía estaba estancandose, había un crecimiento vigoroso ocurriendo en las Zonas Francas (CZF) y el Sector Turístico. Para el periodo de 1982-1993 el Banco Mundial reporta que el crecimiento real en República Dominicana, excluyendo el Turismo y las Zonas Francas, tenía un promedio de solamente 2.5 por ciento por año, mientras que el Turismo y las Zonas Francas crecieron un 23.6 por ciento y sobre el 30 por ciento, respectivamente. Esta dualidad en el comportamiento económico, con el sector extranjero ha desempeñado dramaticamente la economía domestica, indudablemente ayudada para socavar la credibilidad de la estrategia de sustitución de importaciones.

El deterioro de la economía siguió mas o menos patrones clásicos en los 80. Gastos gubernamentales excesivos relativos a los ingresos, expansión monetaria excesiva para financiar el déficit, aumento de la inflación en los precios, la sobre evaluación de la tasa de cambio, la fuga de capitales, y la perdida de reservas internacionales fueron los síntomas mas comunes de una economía buscando proveer a una población en crecimiento fuera de producción, incapaz de mantener el paso con el crecimiento de la población.

La inflación de precios y la perdida de reservas internacionales son síntomas de políticas inapropiadas de regulación de la demanda. Un gobierno capaz de imponer suficiente disciplina monetaria y fiscal puede generalmente poner estos síntomas bajo control. Además, tal disciplina es necesaria para lograr estabilidad y estabilidad es una parte esencial del ambiente que es hospitalario en la inversión privada y creación de fuentes de trabajo.

Así, la mas urgente "reforma política" necesitada cuando la economía dominicana se desplomo en el periodo 1990-91 fue una reforma de los elementos principales de la política macroeconomía ---política monetaria, fiscal y cambiaria. Sin embargo, no se pudo esperar que ese conjunto de políticas solo podía hacer arrancar la economía de nuevo y ponerla en un camino que refleje la ventaja comparativa de República Dominicana en una competitiva economía internacional. En el periodo que presidió al proyecto, República Dominicana tuvo en ejecución una variedad de medidas políticas diseñadas precisamente para prevenir eso. Estas políticas, las cuales incluimos en la categoría de "políticas económicas estructurales", fueron mas numerosos y mucho mas difíciles corregir.

financiado por la Donación USAID 517-000-G-00-2014-00.

2. Estructura Política Económica.

Como sugerimos anteriormente, la estrategia de la sustitución de importaciones considera a la economía internacional de libre comercio como un juego donde los países en desarrollo llevan una gran desventaja. Mantenerse en el juego, desde este punto de vista, dejaría los países en desarrollo permanentemente atrás de los países industrializados. El último, siempre será capaz de mantener ventaja en el alto trabajador per capita y valor agregado sector industrial. Fue denegada la clásica opinión económica de que el más alto rendimiento de capital en los países del mundo que son "pobre de capital", ceteris paribus, atraería capital de los países relativamente más ricos y abundantes económicamente, permitiendo que los ingresos en el primero convergirían con aquellos en los últimos.

Lo que era necesario, de acuerdo con esta opinión, fue intervenir en el mercado para permitir la producción doméstica de productos terminados. Esto no ocurriría a los corto a medio plazos si las fuerzas del mercado gobernarían. Por lo tanto, la primera categoría de políticas requirió política que limita el comercio extranjero. Específicamente, esto involucraba varias provisiones políticas que prohibieron o fuertemente disuadieron la importación de productos que se podrían producir al nivel local. Impusieron restricciones de tarifas altas y otras en bienes terminados. Sin embargo, una gran proporción de los insumos requeridos tuvo que ser importada, particularmente maquinaria, equipos, y herramientas. Por lo tanto, se determinó que era apropiado imponer cero tarifas o tarifas bajas en la importación de insumos.

Aunque importaciones de los productos de consumo fueron efectivamente reducidas, grandes sumas de cambio extranjero fueron requeridas para pagar los insumos importados. Esto resultó en múltiples tasas de cambio, con más bajas tasas disponibles para los productores de las sustituciones de importaciones, tasas bajas pagadas a los exportadores, quienes fueron requeridos rendir toda o parte de sus ganancias del cambio extranjero, y tasas altas para la importación de bienes de consumo. Así, consumidores de estos bienes con el contenido de importaciones (ej.: todo el mundo), y exportadores netos, fueron en efecto cobrados impuestos para subsidiar las industrias de sustitución de importaciones. Esto no es una estructura política recomendable para un país buscando fomentar la exportación. Irónicamente, por vía de políticas que favorecían el sector industrial que es relativamente intensivo de capital, (bajos impuestos, y tasas de cambio por debajo del mercado, crédito de bajos costos) se crearon incentivos para sustituir el capital por labor en estos países que generalmente tenían un exceso de labor y carencia de capital.

Aunque es posible operar una estrategia de sustitución de importación con un sistema variable de tasa de cambio, esto no ha sucedido. Para facilitar la planificación progresiva de ingresos y gastos, y porque se consideró la devaluación del cambio como la causa principal de la inflación de precios, República Dominicana y la mayoría de los otros países que practican la sustitución de importaciones intentaron operar con sistemas fijos de (múltiples) tasas de cambio. Siempre que la tasa doméstica de inflación de precios no estuviera de modo significativo diferente a aquellas de los países que mantienen relaciones comerciales entre sí, esta situación no fue particularmente dañina en términos de eficiencia. Sin embargo, en años de altos niveles de inflación, particularmente cuando son causados por la falta de disciplina monetaria y fiscal, manteniendo la tasa de cambio constante creó incentivos atractivos para comprar importaciones en vez de los productos y servicios domésticos. Pero también significó que no había incentivos para los exportadores debido al aumento de los costos locales y la obligación de vender su cambio extranjero al mismo precio que cuando no había inflación doméstica. Así, la producción para el consumo doméstico se hizo más rentable y la producción para la exportación menos.

En República Dominicana y otras partes, la estrategia de sustitución de importación fue acompañada además por políticas que imponían controles de cambio en las transacciones de sus cuentas de capital. El objetivo fue, por supuesto, dar al gobierno mayor control sobre los usos de los cuales escasos

cambios extranjeros fueron dados. La fuga de capital fue un problema constante, particularmente cuando la confianza en la estrategia económica nacional menguó. Altas tasas de inflación combinadas con un sistema fijo de la tasa de cambio generalmente provoca expectativas de devaluación. Así que, una persona quien puede cambiar moneda local por, digamos dólares, y entonces comprar de nuevo moneda local después de la devaluación, puede ganarse una generosa ganancia. De la misma forma, diferencias en la tasa de interés puede crear fuertes incentivos para arbitraje. Con tal especulación, los controles de cambios sobre las transacciones de la cuenta de capital y cuenta corriente son a menudo buscados.

La política antimercado del sector financiero fue además parte de la estructura político económica de Rep. Dom. en el periodo precedente al proyecto de la PPE. La regulación de la estructura de activos y pasivos y de tasas de intereses cobradas y pagadas por los bancos comerciales fueron parte de la manera por la cual el gobierno busco dirigir recursos para el uso consistente con su estrategia de desarrollo económico. Esto incluyo dirigir crédito a los sectores favorecidos y a las empresas estatales.

También los controles de precios y los subsidios públicos fueron elementos de la política de los gobiernos dominicanos en los 80. El objetivo de estas políticas es generalmente, intentar proteger a los grupos de menos recursos, de bajos o disminuyentes ingresos reales, frecuentemente debido a la inflación de precios. Sin embargo, como señalamos en la sección de la política y los pobres, ellos no han logrado mucho éxito.

En 1990, condiciones económicas habían llegado a ser tan malas que las mismas provocaron una crisis. En agosto, el inicio un programa de reforma política económica que, según el Banco Mundial:

" Enfocado en la restricción fiscal y monetaria, liberalización de los mercados comerciales y financieros, unificación de la tasa de cambio, eliminación de la mora substancial de la deuda externa (excediendo US\$1.5 billones), y la acumulación de las reservas internacionales, las cuales se habían desplomado a menos de dos semanas de importaciones".

Es un tributo a la seriedad del programa que comenzó casi inmediatamente a demostrar resultados positivos, particularmente en términos de estabilización. La inflación de precios persistió en 1991, aunque a una tasa poco mas que la mitad de lo que había alcanzado al final de 1990. En 1992 la tasa había bajado a un 4.3 por ciento y en el año siguiente a 2.8 por ciento. Se había eliminado virtualmente el déficit fiscal. La producción real reasumió un crecimiento positivo en 1992. Reservas internacionales comenzaron a acumularse en el Banco Central, a pesar, de un salto en el balance de la cuenta corriente de los pagos del déficit a un 8 por ciento del PIB.

El proyecto que es el sujeto de esta evaluación fue aprobado por el Director de la Misión de USAID el 29 de mayo de 1992. La preparación del proyecto coincido con la negociación del Gobierno del acuerdo de derecho de giro con el FMI, el cual entro en vigencia en agosto de 1992. Suponiendo que la Misión apoyaba los programas del Gobierno y del FMI, el proyecto fue indudablemente considerado complementario y compatible con aquellos programas. En su reporte de mayo de 1995 (preparado en conjunto con el FMI), el Banco Mundial opinó:

"Mas bien, el resto de la economía tiene que volverse mas como los dos sectores (turismo y las Zonas Francas). Para lograr este objetivo requerirá una macroestructura estable en conjunto con una profundización de reformas estructurales actuales diseñadas para incrementar la orientación hacia afuera, remover constreñimientos en el sector privado, mejorar la intervención financiera de intermediarios, modernizar el aparato Estatal y considerablemente expandir el nivel y eficiencia de la formación del capital humano".

En ninguna parte de la documentación del proyecto es establecido explícitamente que hay un intento de apoyar un cambio hacia una economía orientada mas al mercado con menos restricciones y obstrucciones al comercio internacional y flujos financieros. El objetivo del proyecto, sin embargo, es:

" Fomentar la adopción de una adecuada política económica que promueva inversiones, empleos productivos, diversificación económica dirigida hacia la exportación y un sostenido crecimiento económico".

Existe alguna ambigüedad entre la declaración del objetivo y la declaración del propósito, las cuales, entendemos, que se tratan de las preocupaciones mas inmediatas del proyecto. La ultimo es:

"Fortalecer, profundizar, realzar y hacer mas dinámica la participación de organizaciones no gubernamentales en el diseño y sostenida implementación de la política económica.

Se ha aclarado a través de nuestras discusiones con oficiales de la Misión, miembros del Consejo Consultante (CC) del proyecto, SRI y beneficiarios de subdonaciones del proyecto que existen diferentes percepciones de importancia que la Misión asigna para perseguir estos resultados. El problema es que el propósito puede ser logrado a través de actividades que se podrían considerar contradictorias para el logro del objetivo. De hecho, una mayoría considerable de los miembros del CC son de la opinión que el proyecto ha financiado actividades que son cuidadosas en su juicio sobre políticas para el mercado libre y un mas libre comercio. Ellos creen que el proyecto ha fortalecido a ONGs cuyos personajes principales han trabajado como individuos de intereses especiales contrae la liberalización del comercio e inversiones extranjeras. Esto no parecería consistente con el objetivo, pero puede ser perfectamente consistente con el propósito. Este es uno de los problemas centrales el cual la Misión debe comprender antes de decidir como, y si se debe proceder con el proyecto desde este punto.

Por la ambigüedad inevitable, es importante aclarar que cualquier juicio hecho sobre la contribución de las actividades del proyecto relativas a política "solida", comprendemos que la Misión define "política solida", como una política que va en rumbo hacia el libre comercio y mayor dependencia hacia el libre mercado en la asignación de recursos.

B. Ambiente actual.

Desde la adopción del programa de gobierno a final de 1990, el acuerdo de derecho de giro del FMI en 1992 y 1993, y la inauguración del proyecto de la PPE, República Dominicana ha logrado pasos significativos hacia un ambiente político del mercado libre. Parece que los elementos principales de la liberalización fueron colocados por el gobierno dominicano antes de (quizás como condición previa) concluir con el acuerdo de derecho de giro en agosto de 1992.

Muchos de los subsidios generales que estira demasiado el presupuesto (al contrario de los subsidio enfocados en los pobres) fueron eliminados (y producen aumentos de precios de los producto del combustible y electricidad, y provoco la crisis política a final de 1990). Medidas para aumentar los ingresos del gobierno, y reducir los gastos disminuyeron el déficit del sector público de un 5 por ciento de PIB en 1990 a nada en 1991. Tasas de cambios fueron unificadas y colocadas bajo una supervisada moneda flotante. La política de las tasas de intereses fue de modo significativo liberalizada y dirigidas hacia las tasas de mercados. La mayoría de los controles de precios fueron removidos en conjunto con la adopción de un estrecho programa de política monetaria para 1991.

Una importante reforma del régimen de importación fue parte del programa de gobierno de 1990-91. Dauhaje y los demás reportan que el número de tasas fue reducido a siete y que una proporción

significativa de las entonces existentes restricciones cuantitativas fueron removidas. Sin embargo, las restricciones cuantitativas fueron removidas "de manera no oficial". La base estatutaria para su imposición sigue vigente y las restricciones pueden ser restauradas fácil y rápidamente si las empresas que se benefician de ellas podrían armar un esfuerzo suficientemente efectivo de cabildeo. Con otra temporada de elección ahora en camino, esta posibilidad parece mas grande. Además, otros cambios políticos han ocurrido en el periodo de intervención que ha disminuido los efectos saludables de estas reformas en la apertura de la economía.

Se ha logrado progreso también en aumentar la competencia de la economía a través de la reducción de obstáculos en el establecimiento de nuevas empresas. Es ampliamente esperado que una nueva ley de la inversión extranjera será adoptada en un futuro cercano y que la ley eliminara muchos elementos que ha prevenido o impedido inversión extranjera en las actividades que están en competición con empresas domésticas. No obstante, una profundización de este proceso es requerida, y la oposición a algunas de sus características libertadoras continua.

Se han comenzado reformas en el sector financiero que deben ademas hacer el ambiente mas hospitalario para la inversión en actividades productivas. Estas reformas tratan de los requerimientos prudentes para los bancos y la solidez del sistema bancario lo cual se ha deslizado bajo el peso de prestamos de calidad dudosa y un nivel de liquidez que fue extremadamente bajo en relación al nivel de liquidez de sus pasivos.

C. Constreñimientos para Incrementar las Oportunidades Económicas para la Mayoría Dominicana.

La situación actual en la economía dominicana es mixta. Desde 1990, pasos importantes han sido dados para abrir una economía más competitiva. El régimen arancelario ha sido simplificado y los derechos de importación generalmente disminuidos. Sin embargo, el grado de la protección efectiva de la industria doméstica sigue siendo excepcionalmente alto, aumentando según reportes del 99 por ciento al 152 por ciento. Los precios pagados por consumidores en muchos productos siguen siendo excepcionalmente altos, reflejando el continuo uso de políticas, regulaciones y autoridad discrecional. Invariablemente, estas políticas resultan en precios altos y calidad mas baja para la mayoría de dominicanos. Las cargas mas relevantes de estas políticas recaen sobre de los pobres.

Existen muchas áreas de la políticas que aún distorsionan la economía hacia la desventaja de los pobres. Sin embargo, el área de la política y administración comercial es probablemente el área en que la reforma política tendría el más inmediato y significativo efecto beneficioso en las condiciones de vida de los pobres. No obstante, no esta claro que seria políticamente posible reformar el sector comercial antes de que los sectores fiscales y financieros estén de modo significativo fortalecidos.

Los impuestos en el comercio no solo son una mayor fuente de protección para los intrincados e influyentes intereses económicos privados, sino también son una desproporcionada y importante fuente de ingreso gubernamental. El FMI calcula que los impuestos comerciales representan un extraordinario 40 por ciento del total de los ingresos generados por los impuestos. Además, altos niveles de protección efectiva aumentan los precios de los cuales otros impuestos son recaudados. Finalmente, los gastos del sector público incluyen grandes transferencias y subsidios de las empresas estatales las cuales deben ser financiadas hasta que sus finanzas puedan ser puestas en orden. (Empresas públicas tenían déficits de presupuestos globales estimados a ser equivalente al 2.7 por ciento del PIB, en 1994).

El sistema financiero dominicano es además precario. La liquidez del sistema refleja, en parte, activos de valor dudoso. La capitalización del sistema esta muy por debajo de las prudentes normas

internacionales. Una repentina y cuantitativa reducción de protección disfrutada por las industrias dominicanas podrían hacer que algunas firmas sean incapaces de manejar sus deudas con los bancos y así contribuir más al problema. Esto no es ofrecido como razón para no liberalizar al sector comercial, sino una razón para proceder simultáneamente con reformas en los tres frentes, y reconocer las relaciones entre ellos. Las reformas del sector comercial, reformas de impuestos que incluyen una comprensiva reformación de la estructura de los impuestos como tan bien su administración, reforma de los procesos de la planificación de gastos y ejecución y, finalmente, las reformas del sector financiero son las áreas de mayor importancia inmediata en aliviar la difícil situación de los pobres en República Dominicana.

En República Dominicana las listas de requerimientos de reformas políticas abundan. La Asociación Nacional de Hombres de Empresas y la Fundación Economía y Desarrollo, han producido agendas ampliamente circuladas sobre reformas políticas. El Banco Mundial ha producido otra agenda en el reporte de mayo de 1995, "República Dominicana: Crecimiento con Equidad: Una Agenda para Reforma." El Artículo IV reporte del personal de la Consultoría 1995 del FMI incluye una agenda implícita para las reformas políticas (énfasis particular en la política macroeconómica) en sus escenarios macroeconómicos.

Las diversas agendas apuntan en las mismas direcciones generales. Se diferencian en áreas de énfasis y en la cantidad de detalles que ofrecen, pero todas identifican la necesidad de: 1) ejercicios de disciplina de política fiscal y monetaria más consistentes; 2) operaciones de un régimen cambiario compatible con el mercado; 3) integración de República Dominicana en el más amplio sistema económico internacional; 4) reformas del sistema bancario financiero y el establecimiento mercados de capital de más fuertes; 5) reorientación del los sistemas de impuestos y gastos del sector público; y 6) fortalecimiento de la provisión para los servicios sociales del sector público, y disminución de la participación en las actividades económicas del sector público que son mas apropiadamente el dominio del sector privado y las fuerzas del mercado privado. Así que, la sugerencia mencionada arriba, que los sectores comerciales, fiscales y financieros reciban mayor prioridad, probablemente se encontraría consistente con las otras agendas, particularmente aquellas promulgadas por organizaciones de interés general como distintas de las organizaciones de interés particular.

Obstaculos del Alivio de la Pobreza en Republica Dominicana

La pobreza es una opresiva e inhumana condición. Es una condición que refleja un bajo ingreso real, el cual en torno refleja la falta de elementos de los activos del mercado de los pobres, y un bajo valor del mercado de una inexperta labor que ellos para que ofrecer. Los síntomas de la pobreza incluyen mal nutrición, hambre, salud pobre, poca o ningún logro educacional y muerte prematura. En la ausencia de intervenciones, los síntomas de pobreza tienden a atrapar sus víctimas y sus niños en condiciones que proporcionan pocas posibilidades para escapar de la pobreza. El alivio, en el término corto, de los síntomas de la pobreza requiere la transferencia directa de ingresos reales a los pobres.

Sin embargo, el alivio de la pobreza en sí, de manera definitiva y permanente, requiere moverse mas allá de los síntomas de las causas. El alivio requiere inversiones en las facilidades y las instituciones que convierten la inexperta población de capital humano. Así, un asalto comprensivo a la pobreza requiere medidas de corto termino para tratar sus síntomas inmediatos, e inversión en la formación del capital humano.

La política económica juega un rol importante en ambos aspectos del alivio de la pobreza. En República Dominicana, políticas inapropiadas tienen un fuerte efecto adverso en la posición de los pobres en los mercados económicos. Tales políticas, lejos de aliviar la pobreza, empeoran mas la condición de los pobres. La corrección de tales políticas puede ofrecer inmediato y significativo alivio para los síntomas de la pobreza. Para sacar los pobres de la pobreza, generalmente demanda significativas dosis de inversión pública. Los niños mal nutridos no aprenden bien. Adultos enfermos no son buenos miembros de la fuerza laboral, condiciones de vida no saludables son asociadas con una expectativa de vida corta, y analfabetismo y sobre población son barreras para ganancias productivas.

Esta sección tiene tres partes. En una parte presentamos una breve descripción de la pobreza en República Dominicana. La parte dos identifica las reformas políticas que pueden aliviar los síntomas mas inmediatos de la pobreza. En la parte tres, recomendamos ajustes políticos para atacar las causas fundamentales de la pobreza.

A. La Cara de la Pobreza Dominicana²

Esta estimado que el 21 por ciento de los dominicanos viven en la pobreza, y que la mitad esos viven en la extrema pobreza. Entre la población rural, la situación es peor, con tasas de la pobreza y la extrema pobreza del 30 por ciento y el 14 por ciento respectivamente. Además, mientras ha habido algún mejoramiento desde los programas de reforma económica de 1990 y 1991, la incidencia de la pobreza en 1992 fue sin embargo por encima del nivel de 1986. Las combinadas categorías de pobreza y extrema pobreza hacen un total del 30 por ciento de la población en 1992, comparada con el 21 por ciento en 1986.

¿Cuán pobres son los dominicanos pobres? el ingreso promedio en 1986 fue de \$856.30. Se bajo a \$630.90 (al término de la variedad del poder adquisitivo en 1986) en 1992, entonces repercutió a \$931.20

Los datos citados en esta sección son atribuidos principalmente a la Fundación Economía y Desarrollo (FED). Esta ONG es citada por el Banco Mundial, el FMI y el Consejo Consultivo del proyecto de PPE de AID. FED cita dos estudios anteriores.

en 1992 (lo cual lo elevó cerca del nivel ya alcanzado en 1976!). Sin embargo, la distribución de ingresos es altamente desproporcionado, y 20 por ciento de la población más pobre colecta solamente el 4.4 por ciento de los ingresos. Usando una estimación de población de 7.2 millones, esto implica ingresos per capita en 1992 de aproximadamente \$205 por año para el 20 por ciento más pobre.

De acuerdo con el estudio del Sistema de la Reserva Federal (SRF), el 70 por ciento de los dominicanos no tienen "facilidades sanitarias" privadas, el 80 por ciento les carecen de grifos de agua en sus hogares, y 400,000 dominicanos sufren una crítica mal nutrición. La relación de la población por médico es más alta de que lo que era hace 25 años. Los ingresos reales de los pensionados están estimados en casi el 8 por ciento (sí, ocho, no ochenta) de su nivel de hace 25 años, gracias a la inflación de precios. Más de un tercio del 20 por ciento de hogares más pobres son encabezados por personas con ninguna educación formal en absoluto.

B. Aliviar los Síntomas Inmediatos de la Pobreza.

La pobreza que afecta a tantos dominicanos hoy día, puede ser atribuida mayormente a dos clases de políticas económicas imperfectas. Primero indisciplinadas políticas monetarias y fiscales que han resultado en altas tasas de inflación de precios para la mejor parte en los últimos 25 años. En el período de 1985-1990, por ejemplo, la producción total aumentó a un magro 6 por ciento. Sin embargo, en el mismo período de existencia de masa monetaria aumentó al 300 por ciento. Tanta moneda papel persiguiendo tan pocos productos reales puede producir una inflación de precios y dificultades en los pagos internacionales. Para aquellos con ingresos fijos, tales como pensionados, e ingresos que aumentan más lentamente que la inflación general de los precios (tal como los jornaleros casuales y desorganizados), financiando los déficits gubernamentales de esta manera es un pobremente disfrazado impuesto cobrado a los pobres para financiar los gastos del gobierno para cualquier cosa. Esta claro de la experiencia de los últimos 5 años que el Gobierno es capaz de controlar la inflación de precios cuando se decide. Sin embargo, también existe una buena razón para sospechar que durante las campañas políticas, más gastos y financiamientos inflacionarios gubernamentales tenderán a ocurrir de nuevo.

La segunda clase de política que hiere al pobre pobreza es la política proteccionista, y monopolios de permitidos por el gobierno. Unos cuantos ejemplos son mostrados a continuación.

- En 1993, el gobierno subsidio el gas propano por 589 millones de pesos (cerca de \$46 millones, o \$32 por miembro del más bajo quintil de ingresos). El subsidio hizo que el gas propano fuera disponible para todos, ricos o pobres, al precio subsidiado. Dirigiendo el subsidio exclusivamente a la mitad de la población más pobre (ej.: por vía de "estampillas para propano"), el subsidio que les alcanza puede ser incrementado a 3.2 veces más que su parte, bajo el sistema actual. O si solo el 20 por ciento más pobre fuera beneficiado, ellos pudieran adquirir 10 veces más sus beneficios actuales y el costo del programa podría ser bajado a la mitad. Esto puede además inducir a menos uso de madera como combustible y así ayudar a proteger el medio ambiente frente a la despoblación forestal.

- Limitaciones estrictas en la importación de arroz ayuda a mantener el precio por encima del precio en el mercado mundial. El 10 por ciento de la población más pobre gasta 17.5 por ciento de su ingreso en arroz mientras el 10 por ciento de los más ricos solo el 2.6 por ciento de sus ingresos. Así el excesivo precio cae mucho más duramente en los pobres que en los ricos. Otra vez, cobran en efecto impuestos a los pobres para subsidiar los productores de arroz.

- Aceites comestibles y leche son ejemplos de las reformas políticas que han beneficiado a los pobres. En ambos casos, liberalización de importación resulto en reducciones significativas de precios e incrementos en el consumo. Habichuelas y azúcar son ejemplos de casos en los cuales mas restricciones estrictas causaron las reducciones per capita en el consumo.

Estos ejemplos no parecen ser aislados. En un ejemplo de 518 productos ambos vendidos en Santo Domingo y Miami, fue encontrado que la mitad de los productos tenían precios en Santo Domingo entre dos y seis veces mas sus precios en Miami. Después de ajustar los precios para los incluir los impuestos y tarifas en Santo Domingo, y los costos de transportación a Santo Domingo, el 49 por ciento de los bienes aún tenían precios entre 50 y 500 por ciento por encima de sus precios en Miami. Esta "inexplicable" diferencia es atribuida a las restricciones no arancelarias de importación.

Las implicaciones políticas son claras. Al remover las restricciones que limitan las provisiones, de fuentes extranjeras y domestica, o ambas, la competencia resultante probablemente que baje los precios. Además, si ello no tiene ese efecto, entonces no parece que se ha hecho ningún daño. De igual manera, las tarifas son excepcionalmente altas. Aunque había una reforma del sistema arancelario a principios de 1990, la protección efectiva mediana de los bienes domésticos han aumentado de un 99 por ciento a un 152 por ciento.

Las reformas de las políticas gobernando las existencias de mercancías son entre la mas urgentemente necesarias reformas para proveer alivio a la pobreza. Por supuesto, los beneficiarios del presente sistema no aceptarán cambios. Políticamente, no es posible ni deseable ignorar los intereses de tales individuos. Sin embargo, si se debe pagar los subsidios a tales intereses, es por supuesto preferible hacer los subsidios abiertamente y por encima de la mesa. Al convertirlos a subsidios directos, ellos pueden ser financiados de una manera que es menos regresiva que el sistema actual.

C. Alivio de las Causas de la Pobreza.

Como notamos anteriormente, inversión significativa es requerida para reparar las causas que originaron la pobreza. Las mujeres y hombres de poca o ninguna educación o habilidades vendibles ganan ingresos considerablemente bajos. Esto les obliga a vivir en humildes circunstancias en las cuales condiciones de salud y sanidad son probablemente menos de normal. Al presente, el sector público no es una fuerza altamente significativa para romper este ciclo por vía de la provisión de servicios públicos. Gastos estatales para la salud son menos que un por ciento de PIB tal como son los gastos para la educación. Veinte por ciento de toda la población global es analfabeta, y la tasa es mucho mas alta entre la clase pobre.

El problema, por supuesto, es como financiar la inversión necesaria del sector público en la infraestructura social. Hay respuestas que se pueden encontrar, pero requiere un estudio muy cuidadoso y sensible. Sin duda, las respuestas serán alguna combinación de lo siguiente: mejorar la calidad de los planes y selección de los gastos públicos. Por ejemplo, de 1984 a 1992, la compañía Eléctrica Estatal acumulo un déficit de 2 billones de pesos ademas, la compañía recibió un "impuesto de precio diferencial" de 2 billones de pesos, y recibió un subsidio "de facto" en la forma de tasas de cambios para importaciones, por debajo del mercado, sumando 200 millones de pesos adicionales. A la tasa oficial de cambio de hoy, esta cantidad suma aproximadamente US\$326 millones. Los recursos podían haber sido usados para

productos y servicios auténticamente "públicos". En su Sistema de Seguridad Social, República Dominicana tiene tres veces mas los trabajadores por beneficiarios como el promedio de América Latina.

República Dominicana no tiene una forma federal de gobierno, y tiene un sistema altamente centralizado de gobierno. No obstante, hay maneras de organizar sistemas no federales para recopilar información sobre las necesidades y requerimientos de particulares comunidades locales. Usualmente estas necesidades son bastante variadas de una comunidad a otra, y encontrando maneras de fomentar la participación local en la selección de servicios públicos es una parte integral de la democratización política y económica. Como el Banco Mundial comento en su estudio de mayo de 1995:

"---mejoradas asignaciones y eficiencia dentro de los sectores sociales necesitan ser complementadas por una técnica mas descentralizada para conocer las necesidades sociales basicas de las comunidades mas pobres. El sector público en República Dominicana es altamente centralizado y la escasez de mecanismos de respuestas para satisfacer las necesidades de la clase pobre, estorbara los esfuerzos para mejorar el enfoque de las inversiones sociales".

Muchas de las sugerencias contenidas en esta sección tiene un implicaciones significativas de impuesto y/o gastos. Por consiguiente, ellos pueden ser bien acompañados por una comprensiva revisión de la administración fiscal del Gobierno, ambos los impuestos y los gastos. Como en 1994, el gobierno aún tenía un total de 141 impuestos y tasas; sin embargo, 107 de los 141 produjeron solo el 2 por ciento del total de recaudaciones derivadas de impuestos. Es probable que el mantenimiento de la maquinaria administrativa para la mayoría de estos impuestos cuesta mucho mas que los ingresos que generan.

Si el gobierno seriamente quiere cambiar de una estrategia de sustitución de importaciones a una estrategia dirigida por el mercado, es virtualmente cierto que la estructura de la política tributaria que necesita es mucho mas diferente de la estructura política ya existente. Es entendido que el BID esta embarcándose en un proyecto de reforma política. Sin embargo, ese proyecto es aparentemente para una actividad de administración de impuestos, con el propósito de recaudar mas ingresos. Si, la estructura actual de impuestos, y la estructura de los gastos también, tiene un impacto neto regresivo, entonces el consejo de fortalecer la administración del sistema sin simultáneamente implementar reformas de la estructura completa de impuestos (y gastos) es incuestionable.

ANEXO E

Estimacion de los Recursos no Consignados del Proyecto (al 31/12/95)

Calculo del flujo financiero:

Total de obligaciones del Acuerdo Cooperativo	\$3,097,289	
Menos el total de gastos acumulados al 30/6/95 por SRI		<u>\$1,822,491</u>
Flujo financiero al 30/6/95	\$1,274,798	

Calculo de los fondos requeridos para las subdonaciones activas:

Total de donaciones aprobadas	\$1,043,428	
Menos gastos acumulados al 30/6/95	\$ <u>705,754</u>	
Flujo Financiero: Subdonaciones aprobadas al 30/6/95		\$ 337,674
Mas la donación a la Reserva Federal aprobada despues del 30/6/95	\$ <u>75,000</u>	
Total del Flujo Financiero de los proyectos aprobados		\$ 412,674
Mas el cargo de SRI y GSA al flujo financiero de las subdonaciones (7.8 por ciento)	<u>32,189</u>	
Fondos consignados a las subdonaciones	<u>444,863</u>	
Flujo financiero menos la consignación de la subdonación		\$ 829,935
Calculo de la estimación de los gastos no subdonativos al 31/12/95:		
Gastos estimados de SRI al 31/12/95 (\$23,000 x 6 meses de SRI/ Santo Domingo)		\$138,000
Consignación estimada de la evaluación	<u>75,000</u>	
Total estimado de gastos no subdonativos al 31/12/95	<u>215,705</u>	
Estimación de los recursos del proyecto no consignados al 31/12/95	<u>\$614,230</u>	

