



*República
Dominicana*

INFORME FINAL

Evaluación de efectos REPÚBLICA DOMINICANA

EQUIPO DE EVALUACIÓN

Oscar Yujnovsky

Consultor internacional y jefe de equipo

Ramón Pérez Minaya

Consultor nacional

PRESENTADO AL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

SANTO DOMINGO, 23 DE OCTUBRE 2006

ÍNDICE

Siglas	3
Resumen ejecutivo	4
Introducción	10
I. Contexto	
1. Evolución del contexto nacional en 2003-2006	12
2. El contexto de la intervención del PNUD en República Dominicana	13
II. El progreso hacia los efectos	
1. La definición y medida de los efectos	15
2. Análisis del progreso hacia los efectos	17
III. Factores autónomos que inciden en los efectos	
1. Factores vinculados con aspectos políticos e institucionales	32
2. Factores vinculados con aspectos económicos y financieros	33
3. Factores vinculados con aspectos sociales y de participación de los sectores sociales	34
IV. La contribución del PNUD a los efectos	
1. Marco de intervención del PNUD: estrategias y programas	35
2. La estrategia de alianzas del PNUD	50
3. Contribución del PNUD al progreso hacia los efectos	52
V. Conclusiones	
1. Conclusiones sobre el progreso hacia los efectos	56
2. Conclusiones sobre la contribución del PNUD	57
VI. Recomendaciones	59
VII. Lecciones aprendidas	61
ANEXOS	
1. Lista de entrevistas	
2. Términos de referencia	

SIGLAS

ASONAHORES	Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA	Central American Free Trade Area (Tratado de Libre Comercio Centroamericano)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERSS	Comisión Ejecutiva de Reforma del Sistema de Salud
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
COPDES	Comisión Presidencial para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Desarrollo Sostenible
ENCOVI	Encuesta de condiciones de vida
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDH	Informe Nacional del Desarrollo Humano
ILAE	Incentivo a la Alimentación Escolar
MANUD	Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF en inglés)
MRE	Marco de Resultados Estratégicos (SRF en inglés)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONE	Oficina Nacional de Estadística
ONG	Organismo no gubernamental
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SEMARN	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASA	Sistema Nacional de Salud
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
SISEDO	Sistema de Seguimiento Dominicano de Educación
SISNEC	Sistema de Navegación de Encuestas y Censos
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SMP	Subprograma materno peri-natal
SSPS	Sistema de Seguimiento de Política Social
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia
TAE	Tarjeta de Alimentación Escolar
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	United Nations Fund for Population Assistance

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de una misión de evaluación de dos efectos enunciados por el PNUD como resultados a lograr a mediano plazo en el período 2003-2006. Los efectos a alcanzar son avances en la incorporación del paradigma del desarrollo humano por parte del gobierno, así como sistemas de seguimiento y evaluación de los programas sociales dirigidos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El objetivo de la evaluación es analizar la contribución del PNUD mediante sus productos, la colaboración con sus socios en el progreso hacia los efectos, identificar fortalezas y debilidades y efectuar recomendaciones para la acción futura.

La misión delimitó el alcance de la evaluación restringiendo el análisis a los aspectos de promoción del desarrollo humano y de apoyo a los programas sociales, como resultado de los productos realizados por cuatro proyectos implementados por el PNUD, dirigidos a dichos efectos.

La metodología aplicada se basa en el análisis de la documentación disponible y la información obtenida en entrevistas con representantes de diversos sectores del gobierno, el sector empresario, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios del PNUD, responsables de proyectos y los socios internacionales (Banco Mundial, BID y organismos bilaterales de cooperación).

La misión estableció un conjunto de indicadores genéricos en nueve dimensiones a fin de apreciar el progreso logrado hacia los efectos en 2006, comparando con la línea de base en 2003.

El progreso hacia los efectos

En el período analizado, en República Dominicana, el enfoque de desarrollo humano se ha difundido más que en el pasado, estimulando un amplio debate sobre el modelo de desarrollo del país y las causas por las cuales el crecimiento económico no se ha traducido en mejoras de bienestar humano. Por otra parte, el Gobierno dominicano ha dado prioridad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estableciendo una Comisión Presidencial para la promoción de los ODM como tema en la agenda pública.

El Gobierno ha puesto en marcha una estrategia de política social que se inserta en el enfoque de desarrollo humano, en la medida en que busca atender la deuda acumulada con los sectores que viven en la extrema pobreza, garantizándoles un mínimo de condiciones de vida, así como brindar apoyo a los sectores que viven en condiciones de riesgo y mayor vulnerabilidad. Para ello buscó mantener un entorno macroeconómico satisfactorio, mantener umbrales de gasto social en el contexto del ajuste fiscal y focalizar programas para concentrar los subsidios de modo que tal que una parte del gasto social llegue de modo efectivo a los hogares pobres, incrementando su ingreso y el capital humano de sus miembros, así como el nivel de activos complementarios que poseen, lo

que aumenta sus posibilidades de inserción en la actividad económica para poder salir de la pobreza.

Los programas focalizados integran el Programa Solidaridad: “Comer es Primero”, por el cual por medio de una tarjeta de crédito las familias pobres pueden comprar alimentos y el ILAE (que mejoró la antigua Tarjeta Alimentaria para Educación, TAE), que subsidia a las familias estimulando la asistencia a la educación básica. Asimismo se logró ampliar la documentación de personas haciendo efectivo sus derechos a acceder a los programas sociales, se amplió el sistema subsidiado de seguridad social y se cerraron programas ineficaces de asistencia social. A los fines de la política social, debe destacarse como instrumento crítico la construcción de un Sistema Único del Beneficiarios (SIUBEN) que ha registrado a 2006 datos de un total de 1,200,000 hogares, más de la mitad de la población dominicana. El SIUBEN, cuyo listado se halla en Internet, permite asignar los recursos evitando el obstáculo del clientelismo, lograr resultados con mayor eficiencia y transparencia y basar futuros componentes de la política social. Sin embargo, otros programas como el programa de alimentación escolar de la Secretaría de Estado de Educación o el Programa Materno Peri-Natal de la Secretaría de Salud Pública, siguen proveyendo subsidios universales sin rendición de cuentas transparente.

Cabe señalar que los programas sociales focalizados se orientan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la reducción de la pobreza y el hambre, la igualdad de género, la educación básica universal, la reducción de la mortalidad infantil y materna y el control de enfermedades como el VIH/SIDA y otras

Aún cuando se han realizado esfuerzos, en el país persiste la carencia de series estadísticas confiables y comparables para medir los resultados de la política. También se han realizado esfuerzos para establecer sistemas de seguimiento y evaluación de los programas sociales, a fin de mejorar los resultados. Se avanzó en su diseño e implantación, pero los sistemas son utilizados exclusivamente por el Gabinete Social para seguir sus programas focalizados, sin que otros organismos los hayan incorporado, lo que obstaculiza la articulación y efectivo control de la gestión y resultados de los programas.

Factores autónomos que inciden en los efectos

La misión analizó brevemente los factores que inciden en los efectos de manera autónoma, es decir, aquellos que se hallan fuera de la acción del PNUD y de sus socios.

Con respecto a los factores políticos e institucionales, en República Dominicana se destaca el régimen democrático electoral y la sucesión pacífica de gobiernos de acuerdo con los preceptos constitucionales. La falta de vigencia plena del Estado de Derecho debido a la debilidad institucional (falta de claridad de mandatos, superposición de funciones, carencia de rendición de cuentas horizontal, entre otros), constituye un obstáculo para una plena incorporación de un enfoque de desarrollo humano. Ello a su vez, junto con una funciones altamente centralizadas en los organismos sectoriales del gobierno, se reflejan en una gestión débil, de baja productividad, con resultados

reducidos (como por ejemplo en educación y salud) comparados con la dimensión del gasto social y las experiencias en otros países de la región.

Se hallan a consideración del Congreso, varios anteproyectos de Ley para modificar la organización del Gobierno y el Presidente de la República ha propuesto una Reforma de la Constitución a fin de asegurar la separación de poderes y el Estado de Derecho, disminuir las atribuciones del Poder Ejecutivo y explicitar los derechos sociales.

Considerando los factores económicos y financieros, República Dominicana ha podido salir de la profunda crisis bancaria y financiera de 2003-2004 y retomar la senda del crecimiento económico. Sin embargo, el crecimiento no se refleja en el empleo dado que los sectores dinámicos son intensivos en capital y absorben relativamente menos mano de obra. Otra dificultad la constituyen los recursos financieros con una presión tributaria menor al promedio regional. La estructura del presupuesto, los subsidios al gas propano y la electricidad y los montos requeridos para servir los intereses de la deuda externa imponen techos al gasto social que representa una proporción con respecto al PBI, entre las más bajas de la región. Se estima que la situación puede agravarse en 2007 debido a pagos adicionales de la deuda externa y la necesidad de resolver el déficit cuasi-fiscal..

El gobierno que asumió en 2004 introdujo reformas en la política social, particularmente para focalizar parcialmente el gasto social. Pero todavía la política social y la económica no se articulan, no integrando la creación de empleo e ingresos, las inversiones públicas o políticas de redistribución de ingresos via la política fiscal o el sector externo.

En cuanto a la participación de los sectores sociales, se ha dictado una nueva ley (No. 520) que regula de modo más preciso el funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro y las organizaciones no gubernamentales participan en algunas discusiones de política y en la evaluación de ciertos programas.

La contribución del PNUD al progreso hacia los efectos

En el período analizado, a través del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 y la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el PNUD ha contribuido más a la difusión de ideas y al debate nacional sobre el modelo de desarrollo de República Dominicana, que en el período anterior. El debate involucró a amplios sectores de la sociedad tanto en la participación en talleres y reuniones como a través de los medios de comunicación. Se considera al Informe Nacional de Desarrollo Humano como un referente válido para un diagnóstico del desarrollo del país. Incluso hay opiniones que el Informe ha contribuido más a la percepción y reconocimiento del PNUD como organismo de las Naciones Unidas que la realización de proyectos. También debe destacarse la labor de promoción vinculada con los ODM, que ha comenzado a realizarse a nivel local, con el caso piloto de El Seibo, Pueblo del Milenio.

La intervención del PNUD y sus socios del gobierno y los bancos de desarrollo ha permitido avanzar en datos estadísticos necesarios para medir el desarrollo humano. Ello se ha dado concretamente en la realización de un nuevo mapa de pobreza que contiene datos más desagregados hasta el nivel de municipio y polígono censal, que han sido la base para construir el Sistema Único de Beneficiarios de los programas sociales focalizados. Sin embargo persisten en el país serias carencias en materia de medición de la pobreza y otras dimensiones como educación y salud.

El PNUD contribuyó con apoyo técnico para que el Gobierno pudiese alcanzar un entorno macroeconómico satisfactorio mediante la renegociación de la deuda externa, la realización de estudios, la asistencia para cumplir las condicionalidades de los organismos financieros internacionales, así como la verificación objetiva del cumplimiento, lo que facilitó el desembolso de los préstamos de emergencia. En este sentido se reconoce la función facilitadora del PNUD, particularmente durante la crisis financiera. En esa coyuntura, el gobierno transfirió recursos al PNUD dada su confianza en la neutralidad y capacidad de servicios del organismo. Asimismo, las operaciones han sido eficientes dado que se organizó un solo equipo para atender los dos préstamos del Banco Mundial y el BID, alcanzando economías de escala y reducción de costos, lo que liberó recursos para dedicarlos a los programas.

En el contexto de los préstamos, los productos del PNUD ayudaron al gobierno a elaborar y poner en marcha su política social. Autorizado por el gobierno saliente, el PNUD apoyó al gobierno electo en 2004 durante la transición para iniciar el registro del SIUBEN, asistió a su expansión, así como en la elaboración y puesta en marcha de los programas “Comer es Primero” e “ILAE”, apoyó al gobierno en la documentación de personas para reducir la exclusión y en las reformas del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) para seleccionar beneficiarios mediante el SIUBEN y acceso a los servicios del SENASA.

El PNUD dio apoyo a ONAPLAN y a la Subsecretaría de Cooperación Internacional en la constitución de unidades de seguimiento de la cartera de préstamos y de la cooperación no reembolsable, respectivamente.

Otro efecto de la acción del PNUD, a través de la Oficina de Desarrollo Humano es la creación de un diplomado de postgrado sobre Desarrollo Humano en la Universidad Católica de Santo Domingo, del cual se han graduado 150 profesionales de diversas disciplinas.

El PNUD también ha contribuido en el diseño de sistemas de seguimiento y evaluación pero estos no han sido absorbidos completamente por los organismos del gobierno, siendo utilizados sólo por el Gabinete Social para sus programas. Cabe señalar que por primera vez en el país, en el contexto de los proyectos del PNUD, varias ONG fueron convocadas para evaluar el costo efectividad de los programas sociales (alimentación escolar, asistencia escolar y materno infantil y peri natal).

RECOMENDACIONES

- La estrategia del PNUD ha sido válida y debe proseguir, privilegiando la promoción del desarrollo humano (advocacy), el diálogo de políticas y la facilitación de procesos, que pueden tener mayor influencia en el largo plazo que la ejecución de proyectos. Asimismo debe continuar impulsando proyectos que atienden necesidades prioritarias del desarrollo en República Dominicana.
- El PNUD debe continuar enfatizando su estrategia de alianzas, cuidando de disminuir la percepción de un rol protagónico del PNUD por parte de los socios gubernamentales.
- Se recomienda al PNUD un énfasis mayor en la gestión basada en resultados, de modo tal que los productos se orienten a los efectos y al impacto, incluyendo el desarrollo de capacidades institucionales.
- En la gestión de resultados, deben precisarse los enunciados de los efectos a alcanzar y promover la articulación de los distintos proyectos que influyen los efectos.
- En el actual contexto de la administración pública, el PNUD debería destacar ante el gobierno:
 - a) La necesidad de que se articulen la política económica y social para el desarrollo humano, en particular en lo que concierne a la incidencia de la política macroeconómica en la pobreza y la desigualdad.
 - b) Que se complementen los programas sociales focalizados y se amplíen con otros componentes a partir de la información proporcionada por el SIUBEN, en particular para mejorar la vivienda, los servicios de agua y saneamiento e iniciar la capacitación laboral, ésta última para contribuir a una política de salida de la pobreza.
 - c) Que se de prioridad a la descentralización del Estado y el fortalecimiento del poder local, junto con la localización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por región (provincia, etc.) y la desagregación de indicadores de desarrollo humano a nivel geográfico, como instrumentos de planificación local. En este sentido es loable la elección del fortalecimiento del poder local como tema para el próximo Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Se recomienda redactar un informe sobre la creación de capacidades y la absorción de los resultados por parte del Gobierno lo que brindará información precisa para aclarar el papel que ha tenido el PNUD en el desarrollo de capacidades institucionales y la sostenibilidad de los programas.

LECCIONES APRENDIDAS

- La evaluación realizada ratifica la importancia de transferir conocimientos entre países para lo cual se requiere una estrecha vinculación entre los programas nacionales, regionales y globales del PNUD, a fin de aprovechar las experiencias

nacionales y las mejores prácticas. En el caso de República Dominicana, ha sido muy positiva la transferencia de la experiencia de países como Brasil y Chile en los programas sociales focalizados, los modelos computerizados de simulación para estudiar las relaciones entre la política macroeconómica y la pobreza y la desigualdad contribuidos por el programa regional para América Latina y el Caribe del PNUD y la experiencia del Departamento de Planeación de Colombia en sistemas de seguimiento y evaluación de programas sociales.

- La debilidad institucional del Estado en América Latina hace que los gobiernos requieran los servicios de organismos internacionales de cooperación o unidades ejecutoras para implementar programas y proyectos. A diferencia de un contrato de “out-sourcing” mediante la provisión de bienes o servicios, un programa de cooperación para el desarrollo implica el desarrollo de capacidades del Estado para que éste se halle más tarde en condiciones de emprender las tareas por sí solo. Ello requiere que el organismo de cooperación pondere los objetivos de eficiencia de proveer los productos del programa (outputs), con relación al efecto (e impacto) de incrementar la capacidad institucional, para lo se requiere tiempo y modalidades de operación para lograr consenso y la absorción de las nuevas capacidades.
- La gestión basada en resultados implica considerar todos los programas y proyectos que contribuyen a un determinado efecto. La metodología del MYFF (Multi-Year financial framework) del PNUD, al exigir a las oficinas nacionales del PNUD una asignación exclusiva de un número de proyectos a cada efecto (método de “nesting out”), introduce cortes artificiales a la realidad social y por lo tanto, impiden una correcta aplicación de la GBR.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de efecto

La evaluación de efecto es un método de evaluación del PNUD que se lleva a cabo en el marco de la gestión basada en resultados. Los resultados pueden ser productos, efectos e impactos. Los productos pueden obtenerse mediante los recursos propios del PNUD (con base en el acuerdo básico entre el gobierno y la Organización). Sin embargo el énfasis debe estar puesto sobre los efectos logrados mediante los productos, es decir, los cambios de desarrollo a mediano plazo (cambios institucionales o de comportamiento) que pueden obtenerse en cuatro a cinco años. Los efectos no pueden ser logrados por la acción del PNUD por sí solo; requieren un trabajo con sus socios internos y/o externos que contribuyan a los efectos. A su vez es necesario que los efectos estén orientados a lograr impactos (cambios de desarrollo a largo plazo como las condiciones de vida de la población). A diferencia de una evaluación de proyectos, la evaluación de efecto se centra en lo prioritario, es decir, en el análisis de los cambios en las condiciones de desarrollo y la contribución del PNUD y de sus socios al progreso hacia los efectos, mediante productos de la asistencia de apoyo, de programas y proyectos.

Los efectos a evaluar

La evaluación se refiere al período 2003-2006, con línea de base al año 2003 para dos efectos: (1) “*Políticas públicas influenciadas crecientemente por el Paradigma de Desarrollo Humano*” y (2) “*Capacidades nacionales en monitoreo reforzadas para optimizar la formulación eficiente y efectiva, la coordinación y la implementación de las políticas sociales y económicas hacia el conseguimiento de los ODM*” con respecto al objetivo del Marco de Resultados Estratégicos de la Oficina del PNUD República Dominicana.

Los objetivos de la evaluación

Según los términos de referencia (Ver anexo), los objetivos de la misión de evaluación son los siguientes:

- Analizar el progreso hacia los efectos. Se trata de conocer “cuáles y cuántos progresos se realizaron para lograr los resultados, en qué medida el debate sobre el desarrollo humano ha penetrado e influenciado las políticas públicas en República Dominicana tras la publicación de su informe nacional. Asimismo, cómo se está logrando el fortalecimiento de las instituciones nacionales para un mejor seguimiento de la coordinación e implementación de las políticas sociales, elaboradas para el conseguimiento de los ODM”.
- Identificar los factores que afectan los efectos.
- Identificar la contribución del PNUD a los efectos.
- Analizar la eficacia de la estrategia de alianzas para obtener los efectos.

- “Extraer conclusiones y efectuar recomendaciones para el diseño de programas futuros y apoyar la estrategia de la contraparte en relación con el logro de los resultados.” Nota: la misión de evaluación especifica este objetivo considerando la estrategia de alianzas y la acción de todos los socios para el logro de los efectos e impactos y no solo la contraparte.

Alcance de la evaluación

De acuerdo con los TdR, la evaluación verifica el progreso logrado hacia los efectos, la contribución del PNUD mediante el avance de sus productos y si éstos están vinculados de manera lógica a la consecución de los efectos, los métodos utilizados y las capacidades desarrolladas por el PNUD, así como los factores que influyeron negativa y positivamente, incluyendo aquellos que están fuera del control del PNUD. La contribución del PNUD se considera según su estrategia de alianzas, de modo de delimitar las contribuciones respectivas e identificar si la estrategia de alianzas es apropiada y eficaz y sus resultados sostenibles.

Metodología de la evaluación

La misión de evaluación utilizó el enfoque de la gestión basada en resultados e indicadores estándar para valorar los resultados: relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Para implementar la evaluación, la misión seleccionó un conjunto de indicadores genéricos para medir los cambios de los efectos en distintas dimensiones comparando con la línea de base.

En cuanto a métodos de investigación, se analizó la información proveniente de fuentes secundarias disponibles, incluyendo los programas de país del PNUD, MANUD, los informes de proyectos y la obtenida mediante entrevistas a representantes de organismos públicos, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, académicos, medios de comunicación, funcionarios del PNUD y profesionales de proyectos (Ver lista de entrevistados en el Anexo). La misión fue compuesta por un consultor internacional y un consultor nacional y el trabajo requirió 21 días de duración.

I. CONTEXTO

1. Evolución del contexto nacional en 2003-2006

1.1. Situación económica-social y política

República Dominicana, un país de 8.8 millones de habitantes (2004), ha tenido un régimen político electoral estable desde 1966. Presenta un índice de desarrollo humano medio de 0,751 (2004) que la sitúa en el rango 94 entre 197 países del mundo, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD. El IDH ha crecido entre 2000 y 2004 aunque menos rápidamente que entre 1995-2000 debido a la reducción del crecimiento económico. En efecto, la economía del país registró un alto crecimiento entre 1992 y 1998, que continuó desde 2000, aunque retardando su ritmo. Pero en 2003-2004, el país sufrió una fuerte crisis financiera, económica y social con el colapso de tres bancos principales del sistema financiero, la consecuente crisis de confianza y fuga de capitales, inflación y caída del PIB. La crisis obligó a una depreciación del 100% de la moneda, que originó un 30% de reducción de los ingresos reales. El gobierno que asumió en agosto de 2004, ha aplicado una estrategia que ha conseguido restablecer el crecimiento económico (9,3% en 2005 y 7% en enero-agosto 2006). El peso se apreció y se controló la inflación. En 2005 se firmó el acuerdo CAFTA con los Estados Unidos y los países centroamericanos que ha sido ratificado por el Congreso.

La pobreza de ingresos decreció entre 1992 y 1998 pero se mantuvo estable durante la bonanza 1997-2002. Sin embargo la crisis de 2003-2004 significó un deterioro significativo de la pobreza y los ingresos reales. Según el Banco Mundial, entre 2003 y mayo de 2004, 15% de la población (1,4 millones de personas) cayó en la pobreza y 7.5% (600,000 personas) cayó en la extrema pobreza. En la primera mitad de 2004, 42% de la población se hallaba bajo la línea de pobreza, 16% en la pobreza extrema. Según el Informe de Coyuntura 2000-2004 realizado por el proyecto 00033476 del PNUD, la incidencia de la pobreza aumentó desde 22,1% en 2000 a 35,3% en 2004, en tanto el porcentaje de indigentes se incrementó de 8.2% a 12,8%. Según este informe, la desigualdad del ingreso habría mejorado, dado que el coeficiente de Gini bajó de 0.56 a 0.52, que es igual al promedio para toda la región de América Latina y el Caribe. El país ha avanzado en algunos indicadores sociales, habiéndose reducido desde 2000 la mortalidad infantil, mientras que aumentaron la esperanza de vida, la matriculación en la educación primaria y el acceso de la población a una fuente mejorada de agua (PNUD- Informe sobre Desarrollo Humano 2006).

El informe nacional sobre desarrollo humano 2005 del PNUD República Dominicana ha planteado que “la economía del país se ha insertado en la economía y sociedad globalizada de una manera que ha sido excluyente de los beneficios para la población más pobre y de una manera que es insostenible a largo plazo”.

1.2. El contexto de los socios clave para los efectos

Distintos organismos del Estado han sido socios claves del PNUD para la puesta en marcha de los programas dirigidos a promover el desarrollo humano y fortalecer el seguimiento de las políticas sociales y económicas. El PNUD ha trabajado con el Secretariado Técnico de la Presidencia, con la Comisión Presidencial sobre los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible (COPDES), el Gabinete Social, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), la Secretaría de Finanzas, la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), la Secretaría de Educación (SEE), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN) y el Banco Central, así como con el Poder Judicial y otros organismos del Estado.

El PNUD también ha hecho alianzas con organismos de la sociedad civil y del sector privado y ha trabajado asociado a organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BID y la CEPAL.

Como se explica más adelante, la estrategia de alianzas del PNUD se analiza más adelante, considerando los socios para los efectos que son objeto de esta evaluación.

2. El contexto de la intervención del PNUD en República Dominicana

2.1. La tarea del PNUD previa a 2003

A través de los respectivos programas de país, el PNUD ha apoyado al gobierno y la sociedad dominicana en diversos aspectos del desarrollo humano. El informe del programa del país 2003-2006, examina los logros obtenidos en el período anterior (1997-2001), que se extendió debido a que en agosto de 2000 asumió un nuevo gobierno que inició un plan nacional de desarrollo. En el área de gobernabilidad, mediante el proyecto de reforma y modernización del Estado, el PNUD contribuyó a las reformas, a la mejora de los servicios públicos y a un marco legal para la descentralización. En lo que respecta al área de pobreza, el PNUD apoyó la microempresa y las pequeñas empresas, el desarrollo de sistemas locales de salud y el programa nacional de prevención y control del VIH/SIDA. En el área de manejo sostenible de recursos naturales, el PNUD ayudó a la reforma del marco legal e institucional del sector, incluyendo el respaldo a la Ley No. 64 de 2000, la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el apoyo para una mayor implicación nacional en los acuerdos internacionales sobre medio ambiente. Como área transversal, el PNUD contribuyó al establecimiento del Ministerio de la Mujer y al desarrollo participativo del Plan Nacional de Acción para la igualdad de género. Además, el PNUD facilitó espacios de diálogo y consenso, con la activa participación de amplios sectores de la sociedad. El primer informe nacional de desarrollo humano de República Dominicana se publicó en 1997, conteniendo una síntesis de los informes globales sobre desarrollo humano hasta ese año y las tendencias de los principales indicadores. El segundo informe, publicado en 2000, contiene un diagnóstico de los retos que enfrentaba el país y los procesos de reforma, destacando que

el elevado crecimiento económico que experimentaba el país debía dirigirse a la ampliación de las capacidades humanas con el objeto de aumentar el acceso a las oportunidades.

2.2. El Marco de Cooperación del País 2003-2006

El Programa del País para el período de análisis de esta evaluación, prioriza cuatro áreas de intervención: (a) gobernabilidad democrática; (b) reducción de la pobreza; (c) energía y medio ambiente; y (d) VIH/SIDA. Las cuatro áreas fueron confirmadas mediante un proceso participativo con el Gobierno dominicano y la sociedad civil. Los productos serán analizados en esta evaluación. Debe adelantarse que en el área de pobreza, el PNUD apoyó al gobierno del período 2000-2004 en la formulación de la estrategia nacional de reducción de la pobreza y a su consensuación mediante un amplio proceso de participación. Esta asistencia incluyó el apoyo al Secretariado Técnico de la Presidencia y ONAPLAN en la realización de un censo, en estudios macroeconómicos y medidas concretas para focalizar el gasto público en los sectores de mayores carencias. En el área de recursos naturales, el PNUD brindó apoyo al Ministerio de Medio Ambiente en la formulación de políticas e impulsó proyectos de desarrollo sostenible, como los financiados por GEF y Capacidad 2015, particularmente en la promoción de energías alternativas. Otros proyectos se relacionan con la reforma de la justicia, la seguridad ciudadana y la prevención de desastres naturales.

II. EL PROGRESO HACIA LOS EFECTOS

1. La definición y medida de los efectos

1.1 Los problemas vinculados con la definición de los efectos

El objetivo central de esta evaluación consiste en apreciar los cambios producidos en la utilización del enfoque de desarrollo humano en las políticas públicas y, concomitantemente, el aumento de la capacidad nacional para efectuar el seguimiento de las políticas económicas y sociales. Para realizar esta evaluación enfrentamos las dificultades que provienen tanto del alcance de los enunciados de los efectos realizados por el PNUD, como de la selección y pertinencia de las dimensiones a analizar. En consecuencia, la construcción de un marco preciso para esta evaluación implica:

1. Precisar los conceptos de los enunciados de los efectos.
2. Definir las dimensiones seleccionadas en el MRE y los TdR de esta evaluación y analizar su relación con otras dimensiones que son relevantes, como por ejemplo, la reforma judicial o la descentralización.
3. Construir los indicadores relevantes para medir los cambios de los efectos.

1.2. El enfoque adoptado por la misión

Según su enunciado, el primer efecto es haber influenciado de manera creciente las políticas públicas por el Paradigma de Desarrollo Humano. Se trata de un resultado muy general cuya evaluación es difícil ya que para lograrlo el PNUD recurre fundamentalmente a sus actividades de promoción (“advocacy”), ya sea a través de los informes nacionales de desarrollo humano u otras actividades de la asistencia de apoyo, así como proyectos específicos. A diferencia de una evaluación de impacto de obras de infraestructura o de la producción manufacturera, para este tipo de efectos no se conoce “la función de producción”, es decir, la relación precisa entre los productos y los resultados que se quieren obtener (efectos e impacto). Los niveles en que las actividades de “promoción” puedan haber influenciado las políticas públicas varían desde la concienciación de los funcionarios o representantes de la sociedad civil y medios de comunicación (que a su vez pueden influir en las políticas), hasta la adopción del enfoque del desarrollo humano en las orientaciones de política, la adopción concreta de políticas y su implementación (medidas administrativas, legislativas y financieras). Por otra parte, la influencia puede rezagarse y aparecer en el largo plazo o bien quedar oscurecida por eventos que acaparan la atención pública y de los medios, como una crisis financiera o un desastre natural.

Aún a pesar de ello, se propone aproximarse a la medición mediante el siguiente conjunto de indicadores genéricos:

1. Contribución al debate público sobre desarrollo humano:
 - Publicaciones y debate en los medios de comunicación.
 - Nivel de debate en foros públicos y académicos.
 - Talleres de capacitación para académicos, sociedad civil, funcionarios, periodistas.

2. Promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
3. Pronunciamientos del gobierno sobre desarrollo humano en el discurso público.
 - Contenido de discursos.
 - Iniciativas de gobierno y parlamentarias (anteproyectos de ley).
4. Elaboración de datos estadísticos para medir y analizar el desarrollo humano.
5. Adopción de políticas sociales para el desarrollo humano:
 - Cambios legales e institucionales basados en las recomendaciones.
 - Cambios en la asignación de recursos basadas en las recomendaciones o el IDH.(Nota: en este indicador se incorporan medidas de política social vinculadas con productos de los proyectos del PNUD. Los sistemas de seguimiento y evaluación se analizan mediante los indicadores 7 y 8 para el segundo efecto).
6. Utilización del paradigma del desarrollo humano en la educación:
 - Aprobación formal de curricula en la educación secundaria y terciaria
7. Participación de organismos de la sociedad civil en el seguimiento y las iniciativas de política.

El segundo efecto a evaluar es haber logrado una mayor capacidad nacional de seguimiento para optimizar las políticas sociales y económicas dirigidas al cumplimiento de los ODM. La capacidad nacional no se limita al gobierno central, sino que implica también la capacidad de los gobiernos locales y de los distintos actores de la sociedad. Siguiendo el enfoque conceptual del desarrollo de capacidades, se distinguirán: (a) la capacidad individual; (b) la capacidad de las organizaciones; (c) la capacidad social, es decir, la existencia de un ambiente propicio que asegura que las medidas de seguimiento puedan hacerse efectivas.

La medición se realiza utilizando los siguientes indicadores:

8. Organismos que utilizan sistemas de seguimiento para optimizar la formulación, coordinación e implementación de políticas sociales y económicas orientadas al cumplimiento de los ODM:

Objetivo 1: reducir la extrema pobreza y el hambre.

Objetivo 2: alcanzar la educación primaria universal.

Objetivo 3: promover igualdad de género y autonomía de la mujer.

Objetivo 4: reducir la mortalidad infantil.

Objetivo 5: mejorar la atención materno-infantil.

Objetivo 6: combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.

Objetivo 7: asegurar la sostenibilidad ambiental: tierra y aire; agua y saneamiento.

- Organismos del Estado que utilizan los sistemas

- Organismos no gubernamentales, académicos, medios de comunicación que utilizan los sistemas.

9. Evaluación de los programas sociales:

- Para la formulación de políticas (¿Ha mejorado?)
- Para la coordinación e implementación de políticas (¿Ha mejorado?)

(Nota: En otra sección de este documento se analizan en detalle los productos del PNUD, que se vinculan con los efectos.)

1.2.1 Limitaciones del análisis

La medición de los efectos derivados de productos del PNUD de las actividades de promoción (“advocacy”) enfrenta el desafío de las dificultades de medición propias de este tipo de actividades. Por otra parte, impone limitaciones el hecho que varios de los proyectos del PNUD recién se han terminado o están en proceso de terminación, por lo que no ha transcurrido un tiempo suficiente para conocer los efectos.

1.2.2 Línea de base al 2003

Los elementos de la línea de base han sido extraídos de distintas fuentes: Programa del país, el MANUD (2004), el informe nacional de desarrollo humano de República Dominicana 2005, el informe Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004 y la información obtenida mediante entrevistas.

2. Análisis del progreso hacia los efectos

2.1 Cuadro resumen de indicadores

Se ha construido un cuadro resumen de los indicadores genéricos. Cabe hacer notar que las dos columnas del cuadro no comparan dos períodos de gobierno sino los cambios en el período 2003-2006. La transferencia de gobierno tuvo lugar en agosto de 2004, es decir, ya avanzado el período de análisis.

PROGRESO HACIA EL EFECTO Políticas públicas influenciadas crecientemente por el Paradigma de DH		
Indicadores	Línea de Base 2003	Cambios a 2006
1. Contribución al debate público sobre desarrollo humano	1.1 El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000 producido en asociación con CEPAL suscita artículos de prensa. Los temas principales de debate han sido la pobreza, salud y educación. 1.2 Talleres para socializar cada capítulo del INDH con los actores públicos y privados. Lanzamiento en el Banco Central el 7 de agosto de 2000 en presencia del Vicepresidente, el Secretario de Educación y Director de ONAPLAN. 1.3 Venta de 3,000 ejemplares del INDH	1.1 La producción y difusión del INDH 2005 genera 400 a 500 artículos en la prensa escrita, 25 programas de TV y radio. Los principales temas debatidos han sido. La opinión unánime de los entrevistados es que el debate ha sido más amplio que en el pasado. Los temas principales de debate han sido: papel del liderazgo político y empresarial, rol social de la empresa privada, competitividad, TLC, reforma fiscal, debilidad institucional y estado de derecho, zonas francas, turismo y deterioro ambiental, educación y empleo, trato de inmigrantes haitianos y cultura. Los diagnósticos, sobre el papel social del empresariado, la reforma fiscal, el TLC, la producción de las zonas francas y el turismo suscitaron polémicas intensas con algunas organizaciones empresarias. 1.2. Talleres en Santo Domingo y en el interior (28) con diversos sectores sociales (empresarios, ONG, comunidades, jóvenes, partidos políticos, universidades) y jornadas con estudiantes secundarios, llegando de modo directo a 5000 personas. Presentación ante 500 representantes de la diáspora en Nueva York con presencia del presidente de la República. Taller con la Secretaria de Educación y el equipo político y técnico de la SEE. 1.3 Venta de 3000 ejemplares y 3000 sinopsis del INDH. 1.4 Debate sobre democracia. Presentación del Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD.
2. Promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	2.1 El Gobierno firma en Nueva York la Declaración del Milenio en 2000.	2.1 Lanzamiento de la Comisión Presidencial sobre los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible (COPDES), octubre 2004.

		2.2 Informe nacional de progreso hacia los ODM (octubre 2004) con participación del Sistema de Naciones Unidas. 2.3 La RD escogida como país piloto de la región para efectuar la evaluación de necesidades y análisis de costos para alcanzar los ODM. Informe de evaluación de necesidades (2005). 2.4 Estudio piloto de necesidades y costos a nivel local en El Seibo con participación de organizaciones locales.
3. Pronunciamientos del gobierno sobre desarrollo humano en el discurso público e iniciativas	3.1 En la presentación del documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), de Junio de 2003, el Presidente Hipólito Mejía expresa el “compromiso fundamental de reducir significativamente la pobreza”, que el país es signatario de la Declaración del Milenio y que el gobierno ha impulsado la Reforma Social. La Dra. Milagros Ortiz Bosch, Vicepresidenta del Gabinete Social dice que para evitar la desigualdad “debemos continuar redistribuyendo los beneficios del crecimiento”...y fomentar “la participación de la ciudadanía organizada”. Peggy Cabral del Peña Gómez, Presidenta del Gabinete Social aduce que el gobierno “formuló una política social, partiendo de que la gente es el capital y la riqueza principal del país, lo que implica garantizar los derechos ciudadanos”. 3.2 El documento de la ERP refiere la concepción de la pobreza al paradigma del desarrollo humano y los informes de desarrollo humano del PNUD. La ERP menciona los índices de Desarrollo Humano (IDH), Pobreza Humana (IPH) y de desarrollo de género (IDG) (Pág. 89). 3.3 Discurso de Jorge A. Subero Isa, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en ocasión de la inauguración del nuevo local de la Escuela Nacional de la Judicatura, 9 de noviembre de 2000, en presencia del Presidente Hipólito Mejía. “La misión institucional de la educación superior es contribuir a los valores inherentes al ser humano, lo cual es fundamental para el desarrollo de la	3.1 El Presidente L. Fernández basa temas de su discurso al Congreso en el INDH 2005 sin citarlo (27 febrero 2005). 3.2 El Presidente del Senado dice que “el desarrollo –como afirma Amartya Sen, Premio Nobel de economía y uno de los principales teóricos del desarrollo humano, ‘es la expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos’. Para que haya desarrollo humano y libertad es preciso, aumentar las opciones de las personas y fortalecer las capacidades humanas”. Discurso en ocasión del mensaje del señor Presidente ante la Asamblea Nacional, 27 de febrero del 2006. 3.3 El Secretario Técnico de la Presidencia destaca la gestión de 12,262 actas de nacimiento a niños indocumentados a través de recursos del Banco Mundial implementados por el PNUD como paso para garantizar derechos y una política “menos exclusiva y con mayor equidad”. Sostiene que “El Gobierno dominicano está comprometido con el derecho al desarrollo de capacidades de las dominicanas y dominicanos: poseer y conservar una vida saludable, leer y escribir, adquirir conocimientos, tener un empleo digno, asegurar un ingreso, participar en la vida pública y social y otras facultades y derechos que les son inherentes a su condición humana”. Discurso 30 de junio de 2005. 3.4 El Secretario Técnico de la Presidencia dice: “llama poderosamente la atención el hecho que el crecimiento económico logrado durante todos estos años no haya

	sociedad, en tanto que promueve la producción, apropiación y aplicación del conocimiento para el desarrollo humano” 3.4 Palabras del Lic. Orlando Jorge Mera, Presidente de INDOTEL, en el acto de apertura de la VII Cumbre de reguladores y operadores en el lanzamiento de e-dominicana, 26 de julio de 2004, en presencia del presidente Hipólito Mejía: Junto con el PNUD y el Banco Mundial puso en marcha la iniciativa de formular la Estrategia de Tecnología de la Información para el Desarrollo e-dominicana. “La estrategia tiene como propósito buscar el desarrollo humano del país haciendo llegar el beneficio de las nuevas tecnologías a todos los dominicanos y dominicanas.	tenido mayor impacto en el desarrollo del país.” Discurso en el almuerzo de la Cámara Americana de Comercio, 21 de junio 2006. 3.5 El INDH 2005 es citado en: Presidencia de la República. Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales. Nueva Política Social, Marzo 2006, Pág. 9 3.6 Los Partidos Revolucionario Dominicano (PRD) y Reformista socialcristiano (PRSC) que integran la Gran Alianza Nacional para las elecciones del Congreso y municipales del 16 de mayo de 2006, afirman que el INDH 2005, “constituye el diagnóstico más acabado de la realidad que vive República Dominicana. 28 de febrero de 2006 3.7 El Presidente L. Fernández prologa los informes Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004 y Evaluación de Necesidades ODM 2006. 3.8 El Secretario de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales cita el INDH 2005 diciendo que “República Dominicana ha experimentado un crecimiento sostenido a lo largo de más de 50 años. Sin embargo, este crecimiento se ha apoyado en un modelo de desarrollo económico que ha puesto una enorme presión sobre el patrimonio de recursos naturales que poseemos.” Discurso en el Día Mundial del Medio Ambiente, 3 de junio de 2005 3.9 Declaración de Punta Cana del sector turismo (Secretaría de Estado de Turismo y organizaciones empresarias) del 9 de diciembre de 2005 promueve un “Plan de Desarrollo y Competitividad” basado en “la sustentabilidad y la inclusión social y un uso ordenado y racional de los recursos”.
4. Elaboración de datos estadísticos para medir y analizar el desarrollo humano	4.1 Atlas de la pobreza (2003) con base en Censo Nacional de 1993 y Encuesta ENDESA 1996. (existe documento Focalización de la Pobreza 1997 apoyado por CEPAL y PNUD sobre cuya base se hizo el Atlas).	4.1 Actualización del mapa de pobreza (2005) con base en el Censo Nacional de 2002. Focalización de la pobreza (2005) que presenta datos más desagregados que en 1997, a nivel municipal. En este trabajo se apoya la construcción de los datos básicos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y su actualización hasta un total

	4.4 El Banco Central realiza la primera encuesta nacional de niveles de vida (ENCOVI) en 1973 pero ha rechazado los resultados. Por lo tanto, sigue pendiente la construcción de medidas adecuadas y comparables que permitan resolver las contradicciones de los datos sobre pobreza y desigualdad.	de 1,200,000 hogares. 4.2 Gabinete Social. Bases de datos del Programa Solidaridad (programas “Comer es Primero” y “Estímulo para la Asistencia Escolar, ILAE”) 4.3 Oficina Nacional del Estadística (ONE). Adopción del sistema Redatam y montaje de las bases estadísticas del Censo de Población y Viviendas 2002 y de otras encuestas nacionales. Primera encuesta nacional de niveles de vida (ENCOVI) en 2005. 4.4 “La base de datos y las series estadísticas en el país son deficientes... predominan la inconsistencia y la diversidad metodológica de su obtención y en la presentación de los resultados, lo cual hace que las cifras no siempre sean confiables ni comparables unas con otras” COPDES y Sistema ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004, pág. 1
5. Adopción de políticas sociales para el desarrollo humano	5.1 El STP asume el liderazgo del Gabinete Económico para iniciar negociaciones con el FMI, formándose un acuerdo a fin de agosto de 2003. A los pocos días, ante el anuncio de la recompra de dos empresas distribuidoras eléctricas, el acuerdo fue suspendido por las consecuencias fiscales de la operación. 5.2 Gabinete Social. <i>Política Social del Gobierno Dominicano</i>. Santo Domingo, abril del 2002. Expresa “su compromiso con la ejecución de una Política Social que enfatiza en la Reducción de la Pobreza como primera prioridad para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los dominicanos y las dominicanas” Define como sectores claves Educación, Salud, Seguridad Social, Alimentación y Vivienda y afirma que el objetivo de la política social es llevar al país “hacia un estilo de desarrollo humano sostenible”. La Estrategia de reducción de la pobreza (ERP-RD) fue elaborada por el Gabinete Social y ONAPLAN (Junio 2003). La Estrategia, que “Se fundamenta en el paradigma de desarrollo humano sostenible” y cita la Informes sobre	5.1 El gobierno aplica una política macroeconómica de estabilización para resolver la crisis económica en negociación con el FMI y los bancos de desarrollo. Se restablece el acuerdo Stand-by con el FMI a fin de 2004. 5.2 Se establecen el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) como instrumento técnico para priorizar las familias que serán beneficiarias de los programas y subsidios que se efectúen con recursos públicos (Decreto 1073-04 del 31 de agosto de 2004) y el Programa de Protección Social (Decreto No. 1554 de diciembre 2004) con el propósito de proteger de riesgos a la población en pobreza extrema y a la población en vulnerabilidad social. Los programas se focalizan en base al Mapa de Pobreza Contiene seis programas: (a) dirección y administración; (b) desarrollo comunitario y territorial; (c) asistencia social (transferencias condicionadas; (d) asistencia a grupos vulnerables, incluyendo población con VIH positivo; (e) apoyo al empleo; y (f) subsidios sociales. El Programa reordena el Sector de Asistencia

	Desarrollo Humano del PNUD (Pág. 14), fue apoyada por el BID y el proyecto “Estrategia de Reducción de la Pobreza 2002-2003”, del PNUD. 5.3 En la solicitud del préstamo de ajuste para la estabilización de la crisis social al Banco Mundial de diciembre de 2003, el gobierno se compromete a impulsar las medidas vinculadas con la ERP, a que el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil incorpore el seguimiento a las condicionalidades del préstamo, a la eliminación de al menos 5 programas de Asistencia Social y a focalizar los programas de distribución y subsidios de alimentos en los más pobres para luego generalizar el sistema de focalización de transferencias y subsidios directos para los más pobres. 5.4 El 30 de diciembre de 2003 el Secretariado Técnico de la Presidencia solicita los servicios del PNUD para mitigar de modo urgente el impacto de la crisis sobre los pobres y vulnerables, desarrollando acciones de asistencia directa y las reformas claves en los sectores de educación, salud y protección social. Para ello transfiere aproximadamente US\$ 4.5 millones de dos préstamos de emergencia otorgados por el Banco Mundial y el BID. 5.5 Se aprueba Plan Estratégico para la Educación Dominicana, formulado con apoyo de las Naciones Unidas y la Unión Europea. El gobierno garantiza un presupuesto suficiente para mantener el programa de desayuno escolar y la Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE) para dar apoyo económico a las familias más pobres y asegurar la asistencia escolar y se busca continuar con la documentación de identidad para disminuir la exclusión. En el TAE, 100,000 madres reciben un monto de RD300 mensuales mediante un cheque, sin condicionalidades.	Social, eliminando 9 programas ineficaces y fusionando otros. 5.3 Se implementan el SIUBEN y el Programa Solidaridad (dentro del Programa de Protección Social) que integran los programas “Comer es Primero” e “Incentivo para la Asistencia Escolar (ILAE)”. En el sector educación se inicia el fortalecimiento del ILAE y del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En el período 2005-2006, los dos programas de Solidaridad, que representan 5% del gasto público, han beneficiado a la fecha a 216.780 hogares a través de transferencias condicionadas por valor de US\$ 49.2 millones y US\$ 3.3 millones en cada uno de los componentes respectivamente. Estos programas han cubierto a la totalidad de los hogares en extrema pobreza y un 23% del total de hogares pobres. Un hogar beneficiario de los dos programas en el sector de pobreza extrema puede llegar a financiar un 30% de su canasta familiar. 5.4 Los entrevistados aprecian los servicios técnicos del PNUD en cuanto han permitido el desembolso rápido de los préstamos de emergencia otorgados por el BM y el BID, ayudado al gobierno a cumplir y verificar el cumplimiento de las condicionalidades y a poner en marcha las políticas de focalización de los programas sociales. 5.5 Compromiso del Gobierno para solucionar el problema de la falta de documentación de las personas, mediante la creación del componente “Dominicanos y Dominicanas con nombre y apellido” dentro del programa Solidaridad. Su objetivo es coordinar con los organismos responsables del registro civil y del otorgamiento de documentos de identidad, el trámite preferencial y gratuito para los miembros indocumentados de hogares beneficiarios de las transferencias condicionadas. Mediante apoyo del PNUD se procesan más de 12,000 actas de nacimiento de niños y niñas indocumentados, permitiendo que asistan a la escuela.
--	---	---

	5.6 Se inicia el Sistema Nacional de Seguridad Social (SENASA) con primer afiliado el 1 noviembre de 2002 y 41,000 afiliados a agosto 2004 5.7 El gasto social en salud fue de 1.93% del PIB en 2002 y 1.26% en 2003 debido a la crisis.	5.6 Decreto Presidencial que regula el manejo de los recursos humanos en el sector salud, como base fundamental del Sistema Nacional de Servicios de Salud y marco para la atención de salud. Reglamentación de la Ley de separación de funciones de Regulación, Financiación y Provisión de Servicios del Sector Salud. El número de afiliados al Sistema Subsidiado de Salud (SENASA) es 435,000 al 16 de octubre de 2006 incluyendo 70,000 personas que tenían dificultades de documentación. Se halla afiliado el 7% de la población comparado con el 50% de la población que debe ser asegurada. 5.7 El gasto social en salud fue de 1.57% del PIB en 2005 y se estima en 1.68% en 2006.
6. Utilización del paradigma del Desarrollo Humano en la educación	6.1 No hay	6.1 Creación de un diplomado de postgrado en desarrollo humano en la Universidad Católica de Santo Domingo con apoyo del PNUD en el primer ciclo. Se han graduado 150 profesionales provenientes de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional, empresas privadas, instituciones públicas, colegios y universidades. En febrero 2006 se inició el tercer ciclo. 6.2 Creación de una Maestría en desarrollo humano en el INTEC: 19 profesionales cursan el primer ciclo que termina en 2007.
7. Participación de organismos de la sociedad civil en el seguimiento e iniciativas de política.	7.1 El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil es reconocido como representante de la sociedad civil por Decreto Presidencial de 2003 7.2 Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) participa en la consulta amplia de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).	7.1 “La sociedad civil no está lo suficientemente fortalecida y carece de mecanismos institucionalizados que contribuyan a garantizar una participación real y efectiva” (MANUD-RD 2007-2011). 7.2 Las organizaciones de la sociedad civil participan en audiencias públicas del Congreso y en cuestiones de política como la reforma fiscal (2004, 2005), el presupuesto nacional (2004) y la promulgación de la Ley 122 (2005) sobre funciones de las asociaciones sin fines de lucro. 7.3 ONG seleccionadas a través del CCSC participaron en la evaluación de los

		programas Programa de Alimentación Escolar (PAE), Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE), Documentación de Identidad para acceder al régimen subsidiado de Seguridad Social y Documentación para el acceso al Sistema de Educación Básica produciendo recomendaciones.
PROGRESO HACIA EL EFECTO Capacidades nacionales de seguimiento de políticas sociales y económicas para el cumplimiento de los ODM		
8. Organismos que utilizan sistemas de seguimiento y evaluación de políticas	8.1 En el contexto del préstamo Reforma del Sector Social de 2000-2001 (US\$ 200 millones), el BID solicitó que el gobierno estableciera un sistema de seguimiento a la gestión y evaluación de impacto de las políticas sociales. El diseño del Sistema de Seguimiento a la Política Social (SSPS) se inició en 2001 con apoyo del BID. Mediante apoyo del proyecto PNUD/BID, se continuó el diseño del SSPS para ser instalado en el STP (2003)	8.1 Se efectuó el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación de políticas sociales: (a) Sistema de Seguimiento de Políticas Sociales (SSPS) como sistema marco de información para una gestión orientada a resultados. (b) Sistema de Educación de República Dominicana (SISEDO) (subsistema del SPSS) para la gestión en educación. (c) Sistema nacional de encuestas y censos (SISNEC) para seguir efectos (impacto). Se efectuó una prueba piloto del SISEDO mediante el seguimiento de una muestra de 32,000 alumnos en escuelas urbano-rural multigrado y PASE. Demuestra que el programa ILAE mejora la asistencia, el promedio de calificaciones de 4 materias básicas, la promoción y reduce la deserción y la repitencia. La SEE utiliza SISEDO en forma parcial pero no aceptó el sistema. SISNEC no ha tenido difusión fuera del STP. El sector salud no tiene sistema de S&E Los sistemas son utilizados por el Gabinete Social junto con el SIUBEN para seguir y evaluar el programa Solidaridad (“Comer es Primero” e “ILAE” y basar en ellos cambios de política. 8.2 ONAPLAN estableció por Resolución Administrativa una Unidad de Seguimiento de Políticas Públicas y diseño y puso en marcha un sistema de seguimiento de los proyectos de préstamos con financiamiento externos, que incluyen la banca privada, utilizando insumos producidos por una cooperación técnica del BID. 8.3 La Subsecretaría de Cooperación

		Internacional del STP opera un sistema de seguimiento de la cooperación internacional no reembolsable. 8.4 COPDES efectúa seguimiento de los indicadores para los objetivos y metas del Milenio.
9. Evaluación de los programas sociales	9.1 No se realizan evaluaciones de costo-efectividad de programas sociales	9.1 Evaluación costo efectividad del programa de alimentación escolar (PAE) de la SEE. Debilidad en la supervisión, ineficiencia del gasto y falta de incidencia en el desarrollo académico de los alumnos. 9.2 Evaluación del programa de documentación para acceso a la Educación Básica. Se encontró ejecución discontinua de la política de permitir matriculación sin acta de nacimiento y limitación hasta 4to curso lo que contribuye a la deserción escolar. Se requieren mayores recursos y coordinación entre diferentes instituciones del gobierno y la sociedad civil. 9.3 Evaluación costo efectividad subprograma materno peri-natal (SMP) de SESPAS. Insume 30% del presupuesto de la Secretaría y 8.4% del gasto social. No mejoró los indicadores de eficacia en el período debido a la caída del gasto social, déficit de gerencia, falta de insumos y equipos, incumplimiento de las normas de calidad en la atención y ausentismo del personal encargado.

A continuación, se analiza el progreso logrado hacia los efectos comparando horizontalmente las dos columnas del cuadro, es decir, el cambio en el período con respecto a la situación de partida o línea de base en 2003, para cada uno de los indicadores.

Contribución al debate público sobre el desarrollo humano

Los entrevistados manifiestan que el INDH 2005 del PNUD es un informe de alto nivel académico que durante muchos años será un marco de referencia. No fue producido por consultores externos sino por un equipo dominicano con conocimiento y sensibilidad sobre los problemas del país y que asegura continuidad. El Informe suscitó un debate más vivo y prolongado sobre el desarrollo humano que el generado por el INDH 2000. En el caso del INDH 2005, el debate se inició antes del lanzamiento dado el proceso participativo de producción del informe, cuyos borradores (texto de 1500 páginas) se presentaron en reuniones de trabajo con los distintos sectores de la sociedad. Después del lanzamiento el 18 de abril de 2005, el debate fue intenso durante todo el año y ha continuado, aunque con menor intensidad durante 2006. Los artículos de prensa muestran

la participación de un amplio abanico de sectores del país (gobierno, sector privado exportador, empresas de zonas francas, turismo, medios de comunicación, partidos políticos, centros académicos, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, en la discusión del modelo de desarrollo del país y el diagnóstico del área de su interés. La evaluación constata el interés y nivel de participación, no importando las posiciones asumidas con respecto a las que sostiene el INDH. Algunos entrevistados señalan que algunos altos funcionarios del gobierno se sintieron aludidos en las críticas del informe, aunque el INDH 2005 se refirió a procesos sociales que tienen una raíz histórica de modo que no pueden imputarse de modo particular a un determinado régimen de gobierno. Algunos sectores empresarios, particularmente los de zonas francas y turismo, observaron que sus posiciones contrarias a algunos aspectos del diagnóstico moderaron pero no alteraron en lo fundamental el texto final.

Promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El gobierno dominicano asumió su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio estableciendo una la Comisión Presidencial (COPDES) en octubre de 2004. La COPDES ha coordinado la preparación de los informes de progreso hacia los ODM, apoyada por el Sistema de las Naciones Unidas y ONAPLAN. República Dominicana fue elegida como país piloto para aplicar la metodología del Proyecto del Milenio a fin de estimar las necesidades y costos para alcanzar los ODM, produciendo el correspondiente informe en 2005. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan y Jeffrey Sachs, Director del Proyecto del Milenio y asesor especial del Secretario General para los ODM hicieron una visita oficial al país. En 2006 se publicó el Informe sobre El Seibo, que representa un avance en la aplicación de una metodología para estimar las necesidades y costos de alcanzar los ODM a nivel local.

Pronunciamientos del gobierno en el discurso público e iniciativas

La información indica que el paradigma del desarrollo humano ya figuraba en el discurso del gobierno en la línea de base, de manera que no habría cambios sustanciales entre 2003 y 2006. Los gobiernos se refieren al enfoque de desarrollo humano en el discurso público y utilizan en documentos oficiales el lenguaje del desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Elaboración de datos estadísticos para medir y analizar el desarrollo humano

El panorama de República Dominicana en cuanto a disponibilidad de datos estadísticos primarios para la medición del desarrollo humano no ha cambiado fundamentalmente. La medición de la pobreza y la desigualdad sigue perjudicada por la carencia de una serie de datos de encuestas de nivel de vida estrictamente comparables, que podrían medir la privación de consumo y del ingreso. Las estimaciones se sesgan por no contar con todas las fuentes de ingreso y consumo de las familias, incluidas las remesas. Tanto en la línea de base como en 2006, el país cuenta con estimaciones de pobreza extrema y moderada, mapas de pobreza y estudios de focalización de la pobreza realizados a partir de las Encuestas de Fuerza de Trabajo relacionadas con los datos de los Censos de Población y

Vivienda y ajustes con la contabilidad nacional. En el período se ha avanzado en los datos focalizados de 2005 en relación con 1997, al presentar datos con una mayor desagregación por municipios. Los entrevistados han señalado deficiencias en la calidad de los datos de educación y salud. El registro de datos del SIUBEN (1,200,000 hogares) constituye un avance en el período, al dotar al gobierno y a la sociedad dominicana de un instrumento a partir del cual es posible ampliar el análisis y basar decisiones de políticas sociales.

Adopción de políticas sociales para el desarrollo humano

El gobierno de República Dominicana logró restablecer la estabilidad mediante la política macroeconómica para salir de la crisis de 2003-2004, lo cual es una condición necesaria para una política social, reduciendo el impacto de la inflación sobre la población pobre y preparando las posibilidades de la reactivación económica. En este contexto, el Gobierno firmó un acuerdo Stand-By con el FMI y los organismos financieros internacionales (Banco Mundial y BID) acordaron préstamos de ajuste por valor total de US\$ 300 millones como recursos frescos para apoyar el proceso.

En 2003 el gobierno había adoptado formalmente una estrategia de reducción de la pobreza asumiendo el enfoque de desarrollo humano y construido bases estadísticas para focalizar el gasto social en los sectores menos favorecidos y vulnerables. El nuevo gobierno que asumió en agosto de 2004 profundizó e implementó la política social. Se ha dado pues un avance hacia el efecto, al aplicarse medidas de una política social que generan mayor equidad. Los elementos salientes son la construcción del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), que permite priorizar el apoyo a las familias que viven en la pobreza extrema y sectores sociales vulnerables, según una definición de necesidades mediante métodos objetivos de puntaje con eficacia, equidad y transparencia, que reducen el clientelismo. El levantamiento de datos para construir el registro SIUBEN se inició durante la transición del cambio de gobierno, entre mayo y agosto de 2004, según autorización del ex Secretario Técnico de la Presidencia. Asumido el nuevo gobierno, se implementó el SIUBEN, que registra en la actualidad datos de 1,200,000 hogares (50% de la población del país). Luego se pusieron en marcha dos programas de transferencias condicionadas del programa Solidaridad, “Comer es Primero” e “Incentivo para la Asistencia Escolar, ILAE”. Ambos programas transfieren recursos a las familias elegibles del Sistema de Protección Social. En la actualidad comienzan a aplicarse en la región IV las condiciones que deben cumplir los beneficiarios: participación del jefe/jefa de hogar y su cónyuge en actividades de capacitación del programa, asistencia de los hijos a la educación básica y concurrencia de la familia a las consultas preventivas de atención primaria e inmunizaciones requeridas. La primera tarjeta para recibir ayuda en alimentos del programa “Comer es Primero” se entregó en Septiembre 2004. El programa ILAE mejoró la atención de la ex Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE). Ambos programas han llegado a distribuir más de US\$ 50 millones hasta 216,000 hogares (2006) que comprenden toda la población en condiciones de pobreza extrema y un 23% de la pobreza total del país. Por otra parte se implementaron programas para reducir la exclusión mediante la documentación de personas promoviendo su derecho de participación en la educación y sistema subsidiado de seguridad social.

En lo que se refiere a educación y salud, están en marcha los procesos de reforma. El sistema subsidiado de seguridad social (SENASA) ha avanzado en su aplicación. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados coinciden en la necesidad de cambios que permitan una mayor eficiencia del gasto público en ambos sectores a fin de lograr mejores resultados, haciendo hincapié particularmente en los programas de alimentación escolar y de atención materna peri-natal.

Si bien existen distintas opiniones al respecto, los entrevistados han señalado que el sistema de protección social debe entenderse de modo dinámico, no reducido a transferencias de ayuda sino como un sistema abierto de desarrollo humano. En este sentido, los avances logrados enfrentan el desafío de la articulación de la política económica y social, (no reducida a la distribución del presupuesto), la acción coordinada de las distintas instituciones sectoriales y la utilización del SIUBEN para establecer nuevos componentes (vivienda, medio ambiente, trabajo) y mecanismos para la salida de la pobreza.

Utilización del paradigma del Desarrollo Humano en la educación

Sin duda en esta área se ha dado un avance importante, con la puesta en marcha de un diplomado de post-grado en desarrollo humano en la Universidad Católica de Santo Domingo, que aplica en educación presencial el pensum de la Escuela de Desarrollo Humano del PNUD con base en Bogotá, Colombia, que ofrece cursos presenciales y virtuales con acceso por Internet para la región de América Latina. En República Dominicana, participan en el curso profesionales de distintas disciplinas provenientes de diversos sectores (funcionarios, sector privado, medio académico). Se nos ha explicado que se trata de un curso riguroso que utiliza bibliografía actualizada. No estaba dentro de los TdR de esta misión evaluar el curso en profundidad y será necesario esperar un tiempo para evaluar el impacto de esta educación universitaria considerando la inserción futura de los graduados y su influencia en el país.

Tampoco ha sido posible evaluar los efectos de las acciones piloto de enseñanza del desarrollo humano para profesores de nivel secundario que ha efectuado el equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD.

Participación de organismos de la sociedad civil en el seguimiento e iniciativas de política

La participación, entendida como ejercicio de los derechos, es un principio del enfoque de desarrollo humano. Los diagnósticos contenidos en la documentación examinada y las respuestas de los entrevistados coinciden en que existe debilidad de la sociedad civil en República Dominicana comparada con la presencia del Estado y los partidos políticos. Algunos líderes políticos y funcionarios del gobierno expresaron que la mayor concentración de ONG, medios de comunicación y organizaciones académicas se halla en Santo Domingo y que el gobierno tiene dificultades de vinculación cuando busca relacionarse con los ciudadanos del interior del país, dado que los poderes y organizaciones

locales son débiles (los gobiernos locales. cuentan con escasa autonomía política, capacidad fiscal y técnica). En este sentido, es importante señalar que en el año base 2003, se realizó una amplia consulta mediante el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en la formulación de la estrategia de la pobreza y que el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 ha estimulado la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el debate de las cuestiones del desarrollo nacional. Es encomiable la decisión del gobierno de hacer participar a ONG en la evaluación de programas sociales en 2004, cumpliendo con lo requisitos del contrato de préstamo con el Banco Mundial. Esta experiencia no se ha repetido.

Organismos que utilizan sistemas de seguimiento y evaluación de políticas

A partir de 2003, se continuó el diseño del Sistema de Seguimiento de la Política Social (SSPS) cuyo objetivo es asegurar el seguimiento y evaluación de los programas sociales con el fin de mejorar sus resultados. El sistema se instalaría en el STP y estarían conectados a él los distintos organismos pertinentes del Estado para articular su acción con base en una metodología común. El SSPS tiene por ahora dos componentes, el Sistema de Educación de República Dominicana (SISEDO), concebido para el seguimiento y evaluación de la gestión en educación y el Sistema Nacional de Censos y Encuestas (SISNEC) para evaluar resultados, mediante acceso “amigable” al patrimonio de censos y encuestas con que cuenta el país. Los tres sistemas se hallan en el Gabinete Social. La Secretaría de Educación utiliza el SISEDO en forma parcial, pero no lo aceptó. La Comisión Ejecutiva de Reforma de la Salud (CERSS) ha informado que ha implementado un sistema estadístico para efectuar un diagnóstico del sistema de salud a 2003, que será publicado próximamente. El SSPS, el SISEDO y el SISNEC son utilizados por el Gabinete Social junto con el SIUBEN para seguir y evaluar sus propios programas de “Solidaridad” y para producir diagnósticos como el “Informe de Coyuntura 2000-2004”. En conclusión, se ha avanzado en la introducción de sistemas de seguimiento pero no se ha absorbido de manera estable y no se han articulado todas las instituciones pertinentes.

Los programas que se vinculan con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son los siguientes:

- Objetivo 1: reducir la extrema pobreza y el hambre.

Programas “Comer es Primero” e “ILAE”, en cuanto complementan el ingreso hasta un 30% de la canasta familiar de consumo del sector de pobreza extrema.

Nota: el programa de alimentación escolar de la SEE no es seguido ni evaluado de manera regular (Ver acápite siguiente para el indicador 8).

- Objetivo 2: alcanzar la educación primaria universal

Programa “Incentivo para la Asistencia Escolar, ILAE”. No es posible conocer el efecto del PAE sobre este Objetivo.

- Objetivo 3: promover igualdad de género y autonomía de la mujer

“Comer es primero” e “ILAE” involucran a jefes de hogar, independientemente de género.

- Objetivo 4: reducir la mortalidad infantil

Entendemos que los dos programas de Solidaridad, al complementar el ingreso, familiar, contribuyen a solventar mejor los gastos de salud; las condicionalidades de atención médica de las jefas de hogar embarazadas pueden incidir positivamente en reducir la mortalidad al nacimiento. Asimismo, dichos programas contribuyen a reducir la mortalidad de niños de 0 a 5 años de edad, a partir de mejor alimentación y concurrencia a atención médica e inmunizaciones.

- Objetivo 5: mejorar la atención materno-infantil

Los dos programas de Solidaridad exigen como condicionalidad la concurrencia de las jefas o cónyuges del jefe de hogar a la atención médica, prevención e inmunizaciones. No es seguido ni evaluado de modo continuo el programa materno peri-natal de la SESPAS (ver acápite correspondiente al indicador 8).

- Objetivo 6: combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Corresponde el mismo comentario que para el objetivo 5

- Objetivo 7: asegurar la sostenibilidad medioambiental: tierra y aire; agua y saneamiento

Los sistemas no producen información, con excepción de SIUBEN, que informa sobre condiciones y servicios de la vivienda.

Otros sistemas de seguimiento se utilizan para la formulación de políticas públicas. La COPDES efectúa seguimiento de los indicadores de los objetivos y metas del milenio. En ONAPLAN se montó una Oficina de Seguimiento de la Cartera de Proyectos (OSCP), dado que a 2004 se había perdido la capacidad de seguimiento de la deuda pública. La información se desdobló en dos sistemas al asignarse la responsabilidad de seguir la cartera de recursos externos a ONAPLAN y la cooperación no reembolsable a la Subsecretaría de Cooperación Internacional. ONAPLAN trasladó el sistema de seguimiento de la deuda externa a la Secretaría de Finanzas.

Evaluación de los programas sociales

Como lo indica el cuadro, se ha avanzado en este período en la evaluación de programas sociales mediante técnicas de costo-efectividad. Estos diagnósticos permiten medir la calidad de los programas de alimentación escolar, documentación para acceder a la educación básica y atención materna peri-natal. Los entrevistados han manifestado que la

Secretaría de Educación cuestiona algunos resultados de la evaluación del programa de alimentación escolar, pero no ha realizado evaluaciones propias.

III. FACTORES AUTÓNOMOS QUE INFLUYEN EN LOS EFECTOS

En esta sección, se analizan brevemente algunos factores que inciden en el progreso hacia los efectos, que no estando dentro de la órbita de decisión de los programas del PNUD, constituyen restricciones o actúan de modo positivo con respecto a los efectos esperados.

1. Factores vinculados con el marco político institucional

República Dominicana tiene un régimen electoral democrático y los gobiernos se han sucedido en el período mediante elecciones libres y procesos de transición pacífica lo que constituye un factor favorable para cualquier esfuerzo de desarrollo humano.

El Estado dominicano presenta debilidad institucional, caracterizada por ausencia de un marco legal claro en cuanto a los mandatos de los organismos; superposición de funciones; atomización de responsabilidades; falta de coordinación; ausencia de una carrera y de estabilidad del servicio público civil; debilidad de las funciones de rendición de cuentas horizontal; dependencia del Poder Ejecutivo. Estas características facilitan prácticas de una cultura política clientelista, favorecen la corrupción y obstaculizan el estado de derecho y la continuidad de las políticas. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 del PNUD consigna como ejemplo la debilidad de supervisión del sistema financiero como factor que incidió en la quiebra de los bancos privados, que dio origen a la profunda crisis financiera y económica de 2003-2004.

Estas debilidades se reflejan en el desempeño de las funciones referentes a la política social, que persisten pese a la creación de cuatro gabinetes de coordinación (decreto No. 1082 del 3 de septiembre de 2004). ONAPLAN tiene responsabilidad sobre la cartera de recursos externos reembolsables, habiendo hecho un enorme esfuerzo para recuperar capacidad para el seguimiento de la política macroeconómica, el presupuesto y crédito externo y reconstruir el registro de la deuda externa. La Subsecretaría de Cooperación Internacional del Secretariado Técnico de la Presidencia se ocupa de la cooperación no reembolsable, excepto la cooperación de la Unión Europea, que responde a otra autoridad gubernamental.

Otro obstáculo es que la gestión se halla altamente concentrada en los organismos sectoriales del gobierno central y los gobiernos locales tienen escaso presupuesto y funciones. Las debilidades institucionales del Estado se expresan en una gestión débil, con baja efectividad costo. El Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD constata que la mayor parte del gasto social se asigna a gastos corrientes y que la eficiencia del gasto es baja considerando los resultados en sectores prioritarios como educación y salud.

Según negociaciones con el FMI, se encuentran a discusión del Congreso varios anteproyectos de Ley de modificarán la distribución de funciones, creándose dos Secretarías de Estado, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Planificación y Desarrollo.

2. Factores vinculados con la economía y los recursos financieros

En el período 1991-2000, el PIB de República Dominicana creció con una tasa promedio anual de 5.5%. El crecimiento se atenuó en 2001 y 2002 por causa de la desaceleración mundial y la crisis de los principales socios comerciales del país. En 2003 la quiebra de entidades bancarias originó una grave crisis financiera, creando una ola de desconfianza, presiones en la tasa de cambio y las finanzas públicas. La política macroeconómica del gobierno que asumió en 2004 consiguió restablecer la confianza, volver al crecimiento económico y reducir la inflación. Sin embargo, el crecimiento económico no se traduce en magnitud similar en empleo, dado que los sectores dinámicos de la economía son intensivos en capital por lo que emplean poca mano de obra. Un obstáculo para una política social es la preponderancia de trabajadores de baja remuneración en el mercado formal, evidenciando una baja calidad del empleo.

Otra dificultad es la restricción de recursos financieros. La presión tributaria era de 15.4% del PIB en 2002, una de las más bajas de América Latina y esta proporción se ha mantenido (16% en 2006). El total del gasto público fue de 15.8% del PBI, el nivel más bajo en cinco años. La limitación de recursos financieros hace que el país deba acudir a préstamos de los organismos financieros internacionales, lo que aumenta el endeudamiento y crea dependencia de las condiciones de préstamo de los organismos financieros.

En lo que se refiere al gasto social, la República Dominicana presenta una de las más bajas asignaciones presupuestarias de la región: 8.1% del PIB en 2001 y 2002, reducido a 7% en 2006, que debe compararse con un promedio de 14% para América Latina y el Caribe¹. El gasto social representa en un 44% del gasto total, siendo el promedio latinoamericano de alrededor del 55%. En realidad, el presupuesto para gasto social es menor, dado que incluye los recursos destinados a los gobiernos locales. Además, los recursos ejecutados son inferiores a los presupuestados.

Quizás a pesar de su crudeza la crisis de 2003-2004 haya tenido un papel positivo en atraer la atención sobre la deuda social, llevando este problema al centro de la agenda pública. Sin embargo, en la actualidad, el flujo de recursos se halla limitado por la estrecha situación fiscal, dado los subsidios a los servicios de electricidad y gas licuado de petróleo e intereses de la deuda externa. Se estima que la situación fiscal se agravará aún más en 2007 dado los pagos adicionales de la deuda externa y la necesidad de resolver el déficit cuasi-fiscal. El ajuste consiguiente repercutirá en menores recursos para el gasto social.

¹ Presidencia de la República. Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (Marzo 2006). Nueva Política Social. Una Estrategia de Salida de la Pobreza, Santo Domingo.

3. Factores vinculados con la política social y la participación de los sectores sociales

El gobierno que asumió en 2004 introdujo reformas en la política social, particularmente para focalizar el gasto social, priorizando los sectores de población que viven en la pobreza extrema y en riesgo y vulnerabilidad. Se han dado avances en el programa de protección social y cierta reorganización de la asistencia social. Pero todavía la política social no se articula con la política económica, por lo que no integra la creación de empleo e ingresos con relación al desempeño de los sectores productivos, las inversiones en bienes públicos de infraestructura y vivienda, las políticas de distribución del ingreso mediante impuestos y subsidios y otras políticas como las del sector externo y el endeudamiento.

En cuanto a la participación de los sectores sociales, el gobierno ha hecho esfuerzos para incorporar la opinión de sectores de la sociedad mediante el decreto Presidencial que reconoce el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil como órgano de representación y la realización de consultas y participación de ONG en la evaluación de ciertos programas. Sin embargo, la participación es limitada, siendo más reducida fuera del ámbito de Santo Domingo lo que se acentúa por la debilidad y papel reducido de los gobiernos locales.

Las organizaciones de la sociedad civil opinan que la modificación de la ex Ley No 520 de funcionamiento de las asociaciones sin fines de lucro, hoy No. 122, ha sido un progreso ya que permite depurar el padrón de aquellas asociaciones que no corresponden a las normas. Se promulgó la reglamentación de la Ley. Las organizaciones han participado en audiencias en el Congreso y en la reforma fiscal (2004 y 2005), el presupuesto nacional (2004) y la promulgación de la Ley 122 (2005). En cuanto al sector privado, participa a través de diversas organizaciones empresarias como CONEP, ADOZONA (Zonas francas) y ASONAHORES (Turismo)

IV. LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS EFECTOS

Las contribuciones del PNUD se analizan considerando el conjunto de sus intervenciones, ya sea mediante la asistencia de apoyo (promoción de consensos, diálogo de políticas) y los programas y proyectos en distintos temas.

1. Marco de intervención del PNUD: estrategias y programas

1.1 La estrategia del PNUD

En un país latinoamericano de desarrollo intermedio como República Dominicana, la oficina del PNUD cuenta con un monto escaso de recursos financieros (aproximadamente US\$ 2.5 millones para cinco años). Por lo tanto, la oficina debe aplicar una estrategia inteligente para atender necesidades clave y utilizar los recursos como capital semilla para movilizar recursos adicionales tanto del país como de la cooperación internacional. Dada la incertidumbre

1.2 La estrategia de la asistencia de apoyo

El PNUD estableció en 2003 la Oficina de Desarrollo Humano como un centro intelectual que permitiera realizar un esfuerzo serio de reflexión sobre las tendencias de desarrollo del país y brindar asesoramiento al gobierno y a la sociedad. La Oficina fue concebida como una capacidad dirigida a propuestas para el largo plazo y a proveer un marco para los programas de corto y mediano plazo. Más que un proyecto, la Oficina se constituyó en el instrumento principal del PNUD República Dominicana para elaborar e implementar su estrategia y la asistencia de apoyo. La Oficina produjo el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 mediante un amplio proceso de participación (Ver punto 1.3.1) y organizó distintos espacios para promover el diálogo con el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, contribuyó a los informes de progreso y de necesidades sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, apoyó la creación de un diplomado en Desarrollo Humano y brindó asesoramiento de alto nivel en políticas de desarrollo humano.

Otro instrumento de la asistencia de apoyo del PNUD es su papel en la tarea del Coordinador Residente, trabajando en estrecha colaboración con los demás organismos del Sistema de las Naciones Unidas presentes en República Dominicana (UNICEF, FAO, OIM, OIT, ONUSICA, UNFPA, PMA y UNESCO). El equipo de país participó de manera intensa, tanto en las tareas del MANUD como en el apoyo a COPDES y las políticas vinculadas con el cumplimiento de los ODM.

Debe destacarse el papel clave del PNUD para el país en ocasión de la grave crisis financiera, económica y social que afectó al país en 2003-2004. A partir del diálogo con el Secretariado Técnico de la Presidencia, la intervención del PNUD posibilitó que fructificara la decisión del Banco Mundial y del BID de conceder dos préstamos de

emergencia que fueron fundamentales para que el país pudiese estabilizar la situación financiera y resolver la crisis. El PNUD facilitó los servicios de apoyo técnico para que el país pudiese cumplir en término las condicionalidades necesarias para desembolsar los préstamos (ver puntos 1.3.2 y 1.3.3). Esta capacidad de facilitación del PNUD fue elogiado por varios funcionarios que desempeñaron papeles claves en la política macroeconómica en la coyuntura de la crisis.

Al mismo tiempo, el Representante Residente planteó a la Secretaría Técnica la posibilidad de apoyar mediante una base técnica sólida la formulación e implementación de programas sociales focalizados para atender a la población pobre, fuertemente afectada por la crisis. El diálogo fructificó en el inicio de dos proyectos clave que a continuación dieron apoyo a la política social del nuevo gobierno, conforme a los compromisos contraídos con las organizaciones financieras internacionales.

1.3 La estrategia a través de proyectos

El PNUD ha impulsado cuatro proyectos vinculados con los efectos en 2003-2006: un proyecto que impulsó el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, esencialmente de promoción del desarrollo humano y tres proyectos que han apoyado las políticas y programas sociales del gobierno.

Proyectos	Recursos aprobados (en US\$)	Período	Fuentes	Observaciones
Dom/03/002 00012244 Fomento y Difusión del Desarrollo Humano en República Dominicana	1,587,329 + 48,080 movilizados	6 mayo 2003-2006	PNUD 1,279,912 Gobierno 281,337	Ejecución directa PNUD
00033476 "Programa de Protección y Sostenibilidad de la Reforma Social"	1,862,000	2004-2006	BID	Ejecución directa PNUD. Vinculado con el préstamo BID de US\$ 200 millones del 23 de enero de 2004
00032977 "Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Formulación y Seguimiento de las Políticas Públicas orientadas al Cumplimiento de los ODM"	2,660,000	2004-enero 2007	Banco Mundial	Ejecución directa PNUD. Vinculado con el préstamo Banco Mundial de US\$ 100 millones de Ajuste para la Estabilización de la Crisis Social del 13 febrero de 2004.
00035230 Apoyo al Fortalecimiento del Gabinete Social del Gobierno Dominicano, orientado al cumplimiento de los ODM	3,260,393	1 abril 2004-2006	PNUD 25,000 Gobierno 3,235,393	Ejecución Nacional a cargo del Secretariado Técnico de la Presidencia.
TOTAL	9,417,802			

1.3.1 Proyecto DOM/03/002-00012244, “Fomento y Difusión del Desarrollo Humano en República Dominicana”

En setiembre de 2003 se creó en el PNUD la Oficina de Desarrollo humano como un espacio intelectual para profundizar y difundir los conceptos del desarrollo humano a nivel nacional e impulsar reformas. Los productos incluyen los siguientes:

Informe Nacional de Desarrollo Humano

- Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Fue preparado por un equipo de 8 investigadores principales, cada uno apoyado por otros profesionales hasta un total de 35 profesionales e intelectuales y supervisado por un Comité de 13 personas representativas de diversos sectores. Requirió las siguientes etapas: preparatoria (2 meses); elaboración (3 meses) y final (9 meses) a partir del 20 de julio de 2004. El proceso implicó la realización de una amplia consulta mediante numerosos talleres con participación de organizaciones de la sociedad civil, de sectores empresariales y del gobierno, así como académicos y profesionales de diversas áreas, que involucraron un total de 500 personas. En estos talleres se discutieron los borradores y resultados preliminares del informe. El proceso fue supervisado por un Consejo Consultivo integrado por 14 personas de reconocido prestigio. Dada la modalidad de producción, el proceso contribuyó al efecto desde el inicio.
- En cuanto a contenido, debe señalarse que el diagnóstico del INDH 2005, frente a los magros resultados en desarrollo humano comparados con el crecimiento económico, critica las políticas de reforma económica que se implementaron durante la segunda mitad de los años 90 como en otros países de la región y pone en cuestión la continuidad del modelo de desarrollo del país ante los cambios en el contexto internacional.
- Difusión del INDH. Acto de lanzamiento el 18 de mayo de 2005 en Santo Domingo, trabajo con los medios y reuniones. Publicación de artículos y participación en polémica en la prensa escrita y en unos 25 programas de TV y radio. Talleres en Santo Domingo, en Santiago y otros centros del interior del país, con diversos sectores de la sociedad. En setiembre de 2005, el INDH se presentó en el Lehman's Collage, CUNY en Nueva York ante unos 500 representantes de la diáspora con presencia del Presidente de la República. En octubre, se realizó el taller “Educación para el Desarrollo Humano” en el cual participaron la Secretaria de Educación, los subsecretarios y altos funcionarios de la Secretaría. En noviembre se efectuó el lanzamiento juvenil, a través de dos meses de trabajo con 60 jóvenes del bachillerato.
- Proceso inicial de preparación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007, sobre fortalecimiento del poder local.

Informes sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio

- Contribución significativa al Informe Nacional de Progreso de los ODM, con presentaciones a la Asamblea Nacional, universidades, partidos políticos, empresarios y sociedad civil. Lanzamiento junto con COPDES en diciembre 2004.
- Apoyo a COPDES y grupos de trabajo para el cierre macroeconómico de los costos para el Informe sobre Necesidades y Costos de cumplimiento de los ODM. Este trabajo ha permitido estimar los costos de inversión que significa para el país cumplir los ODM.
- Evaluación de Necesidades y Análisis de Costos para cumplir con los ODM en. El Seibo, Pueblo del Milenio. En coordinación con la COPDES, la Comisión Presidencial para el Desarrollo Provincial y el Despacho de la Primera Dama, 2006. Prueba de metodología y proceso participativo en una de las provincias más pobres del país.

Asesorías técnicas de alto nivel

- Apoyo a reformas institucionales en el Secretariado Técnico de la Presidencia.
- Asesorías al Gobierno en políticas de empleo, reforma de los partidos políticos, reforma fiscal, política educativa, democracia de ciudadanía y otros.
- Asesoría en ODM. Implica la aplicación de un modelo computarizado de equilibrio general (CEG) para el costeo de los ODM (participación en 2 talleres regionales y trabajo asociado con los equipos del Banco Mundial y la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. El modelo se halla en fase de terminación y permite simular políticas macroeconómicas y sus efectos sobre el cumplimiento de los ODM.
- Apoyo a la Oficina Nacional de Estadísticas para el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, establecimiento y funcionamiento de bases de datos y la reforma interna del organismo para el establecimiento de un sistema estadístico nacional.

Capacitación en Desarrollo Humano

- Organización de un diplomado en Desarrollo Humano de 120 horas presenciales, junto con la Universidad Católica de Santo Domingo. El curso se encuentra en su tercer ciclo, habiéndose graduado 150 profesionales.
- Capacitación piloto de docentes de educación secundaria en el Colegio Lux-Mundi

Difusión del Desarrollo Humano

- Publicación de un Boletín sobre Desarrollo Humano mensual, de 1000 ejemplares.

- Publicación de informe semanal sobre principales indicadores sociales y económicos del país.
- Red de desarrollo humano a nivel nacional, a través de la Página web, odh.pnud.org.do, donde se tiene acceso a una base de datos estadísticos del país de 5.000 variables.

1.3.2 Proyecto 00033476 “Programa de Protección y Sostenibilidad de la Reforma Social”

En conexión con el préstamo de emergencia del BID 1527-OC/DR por US\$ 200 millones de dólares, el proyecto apoya al Secretariado Técnico de la Presidencia a fin de establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas sociales. Este proyecto tiene el mismo equipo técnico que el proyecto 00032977 (Ver acápite 1.3.3) lo cual permite al STP beneficiarse de importantes economías de escala.

Los productos incluyen los siguientes:

Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)

- Apoyo al Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), establecido en agosto de 2004 como instrumento técnico con el cual las instituciones del área social pueden identificar y priorizar las familias que son elegibles para recibir los beneficios de los programas sociales y subsidios que se efectúan con recursos públicos. Se busca implementar en el país un mecanismo transparente en la construcción del padrón de beneficiarios de los programas focalizados. A cada hogar inscrito en el padrón se le asigna un puntaje continuo de amplio rango de variación, que permite un ordenamiento de carencias en dimensiones e indicadores. El puntaje asegura con objetividad y equidad que los postulantes a beneficios sociales del Estado tengan igualdad de oportunidades en el acceso, considerando únicamente su condición de carencia.
- Actualización cartográfica de 17 provincias, levantamiento de 17 barrios del Distrito Nacional y la captación y digitalización de 750,000 fichas en todo el país, mediante un contrato con el Instituto Tecnológico de las Américas (ITLA). Comprende un registro de 17 variables para 1,200,000 hogares (60-70% de la población). El trabajo de las demás provincias se realizó en el contexto del proyecto del Gabinete de Política Social.
- Los trabajos se coordinan con los del proyecto del Gabinete Social (ver punto 1.3.4)

Hasta el momento, la base de datos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), ha permitido la selección de más de 216,000 hogares beneficiarios del programa Solidaridad (a octubre de 2006), llegando a comprender el total de la población en extrema pobreza (170,000 hogares) y el 23% del total de los hogares pobres.

Por su parte SENASA, basado en el SIUBEN ha identificado unas 435,000 personas de las Regiones III, IV, V y VI que actualmente son beneficiadas por el Régimen Subsidiado de Salud.

Sistema de Seguimiento de la Política Social (SSPS)

- Apoyo para la formulación y establecimiento de un Sistema de Seguimiento, Evaluación e Impacto de la Gestión de la Política Social en el Secretariado Técnico de la Presidencia, continuando la labor previa realizada mediante apoyo del BID desde 2001, aprovechando la experiencia del Gobierno de Colombia. El SSPS consiste en un sistema de información para una gestión social orientada a resultados, por lo que representa una herramienta de apoyo para los tomadores de decisiones en materia de asignación, ejecución, seguimiento del uso de los recursos y valoración de los programas. Tiene como base de operación el diseño de un sistema de indicadores que permiten evaluar la gestión institucional y el impacto de la política social en la población.
- Cabe señalar que un experto transfirió la experiencia de Colombia y que funcionarios del STP pudieron efectuar una misión a ese país para conocer in situ la experiencia.

Sistema de Seguimiento Educativo Dominicano (SISED)

- Formulación del Sistema de Seguimiento Educativo Dominicano (SISED), que permite seguir y evaluar la información del sistema educativo y conectarse con el SSPS. Manual Operativo del SISED.
- Prueba piloto del SISED en escuelas pertenecientes al proyecto de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE) en la regional de Santiago, que se compararon con los datos estadísticos de la SEE. Reciben el nombre de escuelas PACE, las escuelas beneficiarias del Programa Multifase para la Equidad en la Educación Básica de la Secretaría de Estado de Educación que se ejecuta con financiamiento del BID. La prueba piloto también comprendió las Escuelas Multigrado Integrado en escuelas rurales y la región de Montecristi

El SISED será utilizado por el programa Solidaridad, en el sub-componente de Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) en la regional de Montecristi para dar seguimiento al programa de asistencia a los niños entre 6 y 16 años pertenecientes a hogares beneficiarios que estén inscritos en las escuelas públicas del país.

Sistema de Navegación de Encuestas y Censos (SISNEC)

- Apoyo a la creación del SISNEC, sistema informático que da acceso a los censos y encuestas por muestreo del área social (febrero 2005). El sistema permite que los profesionales, académicos o funcionarios que tengan interés en el estudio de variables demográficas, laborales, educacionales, etc., tengan acceso a la información disponible.

Basado en este Sistema se elaboró un informe de coyuntura. Se ha informado que hasta el momento no se ha podido actualizar la base de datos debido a que el Banco no ha suministrado la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, la cual es la principal fuente de información del SISNEC.

Reforma de la Oficina Nacional de Estadística (ONE)

- Asesoría a la ONE para el desarrollo de capacidades en el seguimiento, reforma y modernización del Sistema Estadístico Nacional y articular la cooperación internacional a dicho plan. La ONE ha diseñado un Plan Estratégico 2005-2010, que tiene como objetivos (a) la creación de un Sistema Nacional Estadístico y Geográfico normativamente centralizado y operativamente descentralizado; y (b) transformación de la ONE en una entidad autónoma, basada en una gestión orientada a resultados y centrada en el servicio al cliente.
- El proyecto formuló la Normativa para la ONE y el personal capacitado fue asimilado por el organismo..

Informe de Coyuntura

- Informe de Coyuntura, basado en el Sistema de Seguimiento de la Política Social (SISNEC), para el período 2000-2004. Análisis del ambiente general, datos macroeconómicos y resultados de la política social. El estudio permitió conocer por primera vez la dimensión del impacto de la crisis financiera en la pobreza y diseñar una estrategia de respuesta rápida. Ningún organismo contaba con esta información o no la había elaborado. Estos productos, además, responden al condicionamiento incluido en el préstamo BID de que se realizara un informe de coyuntura basado en un sistema de seguimiento y evaluación para autorizar el desembolso del segundo tramo del préstamo.

Estudio de Costo Efectividad

- Estudios de costo efectividad del Programa de Alimentación (PAE) de la Secretaría de Estado de Educación (SEE) y del Subprograma Materno Peri-natal (SMP) de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). Además de los estudios de costos, se realizó el diseño conceptual de la evaluación y Guía Metodológica para futuros análisis de costo efectividad de estos programas.
- El PAE ha insumido un promedio de US\$ 52 millones anuales en los últimos nueve años. La evaluación realizada por el proyecto concluye que el programa de desayuno escolar, que es un subsidio general, no tiene incidencia en el desarrollo académico de los alumnos y que la supervisión del programa es débil ya que no se tiene una capacidad instalada ni los insumos requeridos.
- Tomando en consideración los resultados de la evaluación del PAE, las autoridades de la Secretaría de Estado de Educación realizaron una licitación pública internacional

para la adquisición de los bienes alimenticios. La licitación se declaró desierta debido a que se entendió que no hubo competencia en los precios ofertados de la leche. Como consecuencia, la Secretaría continúa con el método de compra sin licitación.

- El SMP ha insumido altas inversiones, representando 30% del presupuesto de SESPAS y 8.4% del Gasto Social. El SMP no mejoró los indicadores de eficacia en el período debido a la caída del gasto social, déficit de gerencia, falta de insumos y equipos, incumplimiento de las normas de calidad en la atención y ausentismo del personal encargado. Los estudios efectuaron recomendaciones.
- Estos estudios se realizaron una sola vez en 2004 de modo que no han sido incorporados como sistema de evaluación por los organismos concernientes.

1.3.3 Proyecto 00032977 “Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Formulación y Seguimiento de las Políticas Públicas orientadas al Cumplimiento de los Objetivos del Milenio”.

El proyecto se implementa en conexión con el préstamo de emergencia No. 7215 del Banco Mundial por 100 millones de dólares y es implementado por el mismo equipo técnico del Proyecto 00033476. El proyecto ha dado asistencia para comprobar el cumplimiento de 19 condicionalidades del préstamo, que incluyen mantener un conjunto de políticas macroeconómicas congruentes con el Acuerdo Stand-by suscrito con el FMI y apoyo para construir las capacidades de respuesta y funcionamiento de los programas sociales y estimular las reformas necesarias en las áreas de Educación, Salud y Seguridad Social. Adicionalmente, se desarrolló un componente de fortalecimiento institucional en las áreas del STP, la Secretaría de Estado de Educación (SEE) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). El proyecto proporcionó los elementos técnicos para que se diseñara e implementara la nueva política social del Gobierno, cuyo objetivo fundamental es atender la deuda acumulada con los grupos que viven en la extrema pobreza, garantizándoles un mínimo de condiciones de vida, sin descuidar a los grupos que viven en situación de riesgo y de mayor vulnerabilidad. Los productos incluyen los siguientes:

Mantenimiento de un entorno macroeconómico satisfactorio

- Apoyo en las negociaciones con el FMI y el Club de París y asistencia técnica mediante construcción de una base de estadísticas e indicadores para el seguimiento de los sectores real, monetario, fiscal y externo de la economía en el STP. Apoyo para la conceptualización del programa monetario y financiero, metas cuantitativas, reestructuración de la deuda externa actuando como contraparte el Banco Central. Para estos fines se contrataron un asesor de alto nivel un equipo de economistas juniors.
- Apoyo para la creación de la Oficina de Seguimiento de la Cartera de Proyectos (OSCP), unidad permanente en el STP para el seguimiento de proyectos con

financiamiento externo. Se construyó una base de datos que permitió tener el control de la meta cuantitativa del gasto público, en el marco de los acuerdos con el FMI. El equipo técnico que fue seleccionado mediante un curso propedéutico de 15 días de duración y luego capacitado, fue asimilado a ONAPLAN (10 personas) y a la Subsecretaría de Cooperación Internacional respectivamente (6 personas) y apoyan la gestión y seguimiento de proyectos.

Desarrollo de capacidades para los programas sociales

- Seguimiento trimestral de los Programas Sociales Protegidos para garantizar el cumplimiento de las metas financieras y de cobertura de los dichos programas, estrechamente vinculados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El monto financiero de los programas involucrados ascendió a US\$ 152 millones equivalentes a un 5% del presupuesto nacional de 2004.²
- La metodología del Programas Sociales Protegidos fue incorporada por el Gobierno en el Presupuesto Nacional del 2006.

Estudio de focalización de la pobreza en República Dominicana 2002

- El Estudio presenta estimaciones de pobreza y de condiciones de vida para el año 2002 desagregadas hasta polígonos y áreas de estimación censal. Es un instrumento fundamental a los fines de reducir la pobreza extrema a la mitad al 2015, conforme a la Declaración del Milenio, aplicando una política social más eficiente. Con este resultado, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) cuenta con un Mapa de Pobreza actualizado que permite identificar las localidades prioritarias para construir el Sistema Único de Beneficiarios. Se aplica un enfoque que reconoce el carácter multidimensional de la pobreza considerando los aspectos socioeconómicos, demográficos, las necesidades básicas insatisfechas, así como los sectores especiales (contaminación ambiental, discapacidad y género). ONAPLAN dispone de un Sistema de Información Geográfica de Pobreza, que ofrece una base de datos que incluye más de 1500 indicadores elaborados con base en el VIII Censo Nacional de Población y Viviendas.

Este estudio, a diferencia del año 1997, aplica una metodología más detallada que genera una amplia base de datos y de indicadores, dispone de un manual del usuario. Presenta, una mayor desagregación de los municipios y parajes y permite obtener de

² A fin de evitar las inflexibilidades del gasto público en un período de crisis económica y mantener el gasto en programas dirigidos a la población más pobre, el gobierno seleccionó programas a proteger. En el área de educación se seleccionaron los programas dirigidos a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de niños y niñas: Alimentación Escolar, Incentivo a la Asistencia Escolar, Materiales Didácticos, Reparación y Mantenimiento de Aulas Escolares. En el área de salud, se protegieron las acciones de salud pública que benefician a toda la población, así como los servicios asistenciales que permiten la operación normal de los servicios médicos: Ampliado de Inmunizaciones, Atención Materno-Infantil, Control de Enfermedades de Transmisión Sexual y VIH/SIDA, Control de Tuberculosis, Control de Enfermedades Transmisibles por Vectores; Rehabilitación y Control de Calidad de Bancos de Sangre, Control de Rabia, Medicamentos Esenciales e Insumos Médicos Quirúrgicos.

forma amigable una batería de indicadores. Basado en este estudio se realizó el levantamiento de la información para la construcción del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

Apoyo a los Programas de Transferencias Condicionadas

- Manuales Operativos. Producción de los instrumentos que apoyan el fortalecimiento de los programas sociales “Comer es Primero” e “Incentivo para la Asistencia Escolar (ILAE)”, dirigidos a los hogares en extrema pobreza. Los Manuales son utilizados en la actualidad para la ejecución de los dos sub-componentes del Programa Solidaridad: Comer es Primero e Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE).
- El programa “Comer es Primero” tiene como población beneficiaria a la fecha 216,000 hogares. Cubre el total de la pobreza extrema (170,000 hogares) y una parte de la población en pobreza moderada, o sea un total del 23% de la pobreza. Los hogares reciben una transferencia condicionada de RD\$550 a través de una tarjeta de débito que les permite adquirir alimentos en establecimientos de sus localidades y barrios. Los hogares deben cumplir las siguientes condicionalidades: (a) asistencia de las jefas y/o jefes de hogar y su cónyuge a actividades de capacitación sobre el programa; (b) asistencia de los niños menores de un año y niños de 1 a 5 años a la unidad de salud para acciones de carácter preventivo y detección temprana de problemas de salud (examen médico, control de crecimiento y desarrollo e inmunizaciones). Las condiciones han comenzado a exigirse en la región IV y luego se extenderán progresivamente al resto de los beneficiados.
- El ex programa Tarjeta de Asistencia Escolar fue rediseñado para conformar el programa de Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), implementado por la Secretaría de Estado de Educación. Promueve la asistencia escolar de los niños entre 6 y 16 años de edad que estén inscritos en las escuelas públicas del país. Consiste en un subsidio a la demanda destinado a la compra de útiles escolares, uniformes, medicinas, etc. que los beneficiarios decidan adquirir en los establecimientos adheridos al programa. Los beneficios consisten en un premio adicional de RD\$300 a los hogares afiliados al programa “Comer es Primero” que tengan 1 a 2 hijos entre 6 y 16 años que asisten a la escuela y de RD\$150 por cada hijo adicional hasta un tope de 4 hijos (RD\$600). A diferencia del TAE, el programa exige las siguientes responsabilidades: (a) jefe o jefa de hogar y su cónyuge, asistir a las actividades de capacitación; y (b) miembros del hogar entre 6 y 16 años de edad estar inscritos en la escuela y cumplir con una asistencia igual o mayor a 85% de las clases efectivas. En la actualidad, el programa llega a 30,000 jefes o jefas de hogar, de un total de 100,000 como población objetivo.
- Los hogares que son beneficiados por los dos programas pueden recibir RD\$ 1,150 mensuales, alrededor del 30% de su canasta familiar. Los programas han erogado RD\$ 1500 millones en el presupuesto 2005 del país. Se adoptó proteger el presupuesto de los programas prioritarios que representaban el 5% del presupuesto, siendo efectuado el seguimiento de la asignación presupuestaria y de las metas físicas

de la ejecución presupuestaria mediante task-forces en algunos ministerios. Otros efectos se hacen sentir en los microempresarios (colmados) en número de 5,000 afiliados a “Comer es Primero”. Se benefician de la certeza de recibir los recursos de modo cotidiano mediante una tarjeta electrónica. Además, los pagos se hacen de modo digno (antes se hacía por medio de camiones).

- Cabe señalar que el proyecto ha recibido apoyo brindado por el Proyecto de Pobreza y Equidad del Programa Regional del PNUD, que facilitó el asesoramiento de expertos que aportaron las experiencias de Redes de Protección Social en Brasil y Chile.

Fortalecimiento del ILAE

- Continuando con la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Social (SSPS) a través del subsistema Sistema de Seguimiento a la Educación Dominicana (SISEDO), se llevó a cabo una prueba piloto de datos de beneficiarios del ILAE con el fin de evaluar si se estaban alcanzando las metas (deserción, asistencia y tasa de matrícula escolar). El estudio demuestra que la tasa de inasistencia de alumnos beneficiarios del ILAE era del 10% comparada con 17% para los no beneficiarios. Además se diseñó un mapa digital del país conteniendo datos básicos de los hogares, incluyendo miembros de hogares sin acta de nacimiento y sin cédula de identidad.
- El proyecto preparó una propuesta metodológica para la realización de una evaluación de impacto del ILAE que servirá como línea de base para evaluar rigurosamente el programa según resultados de asistencia, rendimiento, abandono y promoción escolar, así como la percepción de padres, madres y actores comunitarios, entre otros. Este Sistema será utilizado por el programa Solidaridad para el seguimiento de la asistencia escolar de los niños beneficiarios del componente ILAE.

Asistencia a niños y adultos indocumentados

- De acuerdo a los datos del SIUBEN, el 30% de la población en extrema pobreza carece de un documento legal de identidad, lo cual representa una forma de exclusión social, dado que limita el acceso a los servicios sociales de educación, salud, subsidios y transferencias del Estado. El proyecto ha apoyado una política social inclusiva mediante la documentación para acceder al Registro Subsidiado de Seguridad Social y la documentación para acceder al Sistema de Educación Básica, gestionando 12,262 actas de nacimiento de niños de la educación básica, cifra mayor que las 11,00 actas exigidas por una de las condicionalidades del préstamo. La estrategia aplicada para honrar el compromiso con el Banco Mundial concitó el apoyo de las más altas instancias del país y de los diversos organismos involucrados. Asimismo, el levantamiento de la información permitió sensibilizar a los oficiales, fiscales y jueces sobre la necesidad de actualizar la legislación en materia de expedición de documentos de identidad.

- Apoyo al CNSS en un Plan de Sensibilización de la Educación a través de la radio, charlas, brochures y afiches, sobre la importancia de obtener la documentación legal para el acceso al programa, así como asistencia a familias pobres con una meta de 19.000 familias asistidas para el año 2004, que les permitirá acceder al Régimen Subsidiado de Seguridad Social en la Región IV de Salud.
- El compromiso del Gobierno con el propósito del proyecto se ha manifestado mediante la creación del componente “Dominicanos y Dominicanas con nombre y apellido” dentro del Programa Solidaridad, el cual tiene como objetivo coordinar con las instituciones responsables del registro civil y del otorgamiento de documentos de identidad (Actas de Nacimiento y Cédulas de Identidad y Electoral), el trámite preferencial y gratuito para los Jefes, Jefas, cónyuges, hijos e hijas y demás miembros indocumentados de las familias beneficiarias de las transferencias condicionadas.

Reordenamiento del sector de Asistencia Social

- Se realizaron acciones de promoción del reordenamiento de este sector a través de la incorporación de los programas de Asistencia Social del Gobierno dentro del Programa de Protección Social de la Presidencia, mediante el decreto No. 1554-04 del 13 de diciembre de 2004. Como resultado se fusionaron algunos programas y se eliminaron trece.
- Actualmente el Gabinete Social continúa con las acciones para proseguir con el reordenamiento del sector.

Participación de la sociedad civil

- Participación en la facilitación de la participación de la sociedad civil en la evaluación de la implementación de los programas sociales del Gobierno realizada a mediados de 2004. Fue la primera vez que se realizó este tipo de participación de organismos de la sociedad civil. Comprende informes independientes realizados por varias ONG contratadas a través del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), instancia de asesoría, consulta y auditoría de la gestión en materia de política social del Gabinete Social, en la evaluación de diversos programas sociales: (a) programa de alimentación escolar (PAE) en sus distintas modalidades; (b) Programa de asistencia escolar; (c) documentación de identidad para acceder al régimen subsidiado de la seguridad social; (d) documentación para el acceso al Sistema de Educación básica. Estas evaluaciones produjeron recomendaciones para mejorar los programas.

-El programa de alimentación escolar comprende el 15% del presupuesto de educación. En los últimos 10 años significó una erogación de US\$ 470 millones. Comprende 3 modalidades: (1) Desayuno escolar (a) rural (10%); urbano-marginal, 1,400,000 niños (90%); (2) PAES Real: desde el año 2000 incorpora a la comunidad (ración en la escuela, participación de los padres). Es más costoso, el doble que el PAES marginal; (3) limítrofe, mediante donaciones del PMA (trigo con leche). El

Banco Mundial solicitó que se realizara una licitación internacional para efectuar una evaluación. Ganó una empresa dominicana que efectuó recomendaciones a la SEE. Se acordó una licitación para entrega de la ración, pero se declaró desierta bajo el alegato que los productores lecheros efectuaron colusión y los microempresarios no pudieron cumplir los requisitos de inscripción.

Evaluación del PAE

- El proyecto produjo el Documento de licitación para la selección de la empresa evaluadora del PAE. Los resultados del Informe reconocen que el PAE, en sus tres modalidades, Urbano-Marginal, PAE Fronterizo y PAE Real, recibe una alta valoración por parte de los beneficiarios, los directores y profesores de los centros educativos, por lo cual se recomienda concentrar esfuerzos para maximizar su eficiencia e impacto.

Transferencia de recursos por parte de la SEE a 50 Juntas de Centros

- Como parte de las condicionalidades del préstamo, se realizaron las transferencias de recursos a 50 Juntas de Centros y Planteles para la administración descentralizada de las actividades de mantenimiento de los salones escolares. Los recursos fueron otorgados en el marco de un préstamo del BID cuyo ejecutor es la Secretaría de Estado de Educación.

Reforma del sector Salud

- El proyecto realizó acciones vinculadas para apoyar el desarrollo reglamentario relativo a los recursos humanos en salud para apoyar la reforma a la cual está abocado el Sistema Nacional de Servicios de Salud del país. Como una de las acciones necesarias para el desembolso del préstamo del Banco Mundial, se emitió el Decreto Presidencial que regula el manejo de los recursos humanos en el sector salud, de acuerdo con la Ley General de Salud, No. 42-01 de 2001, como base fundamental del Sistema Nacional de Servicios de Salud y la prioridad de la formación, capacitación e incentivos laborales. Asimismo, el Decreto establece el marco de la asistencia sanitaria.
- Se reglamentó la Ley de Separación de Funciones de Regulación, Financiación y Provisión de Servicios del Sector Salud. Se dispuso la reorganización institucional, creándose las Subsecretarías Técnica, Administrativa y Financiera, de Salud Pública, de Atención a las Personas y de Asistencia Social.
- Se establecen los convenios de gestión entre el Seguro Nacional de Salud (SENASA) y las Regiones IV y V de Salud para asignar los recursos a las entidades proveedoras de servicios de salud, según la matriz de condicionalidades del Banco Mundial. Se identifica a los beneficiarios. Los afiliados no pagan a los hospitales y reciben medicamentos.

Reforma del Sistema Subsidiado de Salud

- Se desarrollaron esfuerzos para cumplir la condicionalidad del convenio de préstamo, que requería la extensión del Régimen Subsidiado hasta una meta de afiliar a 70,000 personas, dadas las dificultades debidas a la falta de documentación legal. Se efectuó un intenso proceso de identificación y certificación de personas pobres en las provincias de las regiones IV y V de Salud, involucrando a una amplia red de colaboradores en los municipios, líderes comunitarios, asociaciones, gremios, personal de salud, profesores, estudiantes, funcionarios y empleados de instituciones locales. Se efectuó una campaña de sensibilización mediante emisiones radiales, brochures, charlas. Como resultado, no sólo se consiguió sobrepasar la meta prevista al estar 74,548 personas certificadas como beneficiarias del régimen, sino que se construyó una red de colaboradores sensibilizados acerca de los objetivos de la seguridad social, comprometidos en reducir el número de personas indocumentadas.
- Mediante el Decreto 143-05 se modificó el Reglamento del Régimen Subsidiado y los Manuales de Selección y Certificación de los Comités Comunitarios, consiguiéndose que en lugar de seleccionar los hogares mediante los comités de la misma provincia, se utilicen la base de datos y mecanismos del SIUBEN como único método de identificación de beneficiarios, lo que reduce las arbitrariedades y asegura transparencia para los usuarios (pobreza extrema y moderada).
- La inscripción a la fecha llega a 435,000 personas

Apoyos a la reforma institucional

- Se dio apoyo a la Subsecretaría de Cooperación Internacional contratando a un equipo de profesionales para liderar las negociaciones con donantes y su articulación con las sectoriales, así como para dar seguimiento a los proyectos de cooperación.
- Se dio apoyo a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la Secretaría de Estado de Finanzas en la creación de una estrategia de atención al contribuyente y de educación tributaria para un cobro más eficiente de los impuestos.

Otros productos

- Elaboración del Observatorio de la Economía Real, que permite el análisis trimestral de los principales indicadores macroeconómicos. Presentado al Vicepresidente de la República, el Gabinete Social, el Secretario Técnico de la Presidencia, el Banco Mundial y el BID. Trató de explicar cuestiones clave de la coyuntura de 2005 (precios, mercado laboral, beneficios del crecimiento económico para los más pobres, calidad del empleo, desocupación).
- En conjunto con la Vicepresidencia de la República se organizó un taller de políticas y generación de empleo con el propósito de definir lineamientos para una política de empleo que promueva la reactivación del mercado laboral, tomando como base experiencias desarrolladas a nivel mundial.

1.3.4 Proyecto 00035230 “Apoyo al Fortalecimiento del Gabinete Social del Gobierno Dominicano, orientado al cumplimiento de los Objetivos del Milenio”

El proyecto brinda apoyo para fortalecer las funciones de coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales del Gabinete Social.

Los productos son los siguientes:

- Manual operativo del SIUBEN (mayo de 2005). Este manual, propiciado por el Gabinete de Coordinación de la Política Social, presenta los conceptos e instrumentos básicos para la focalización de la pobreza y describe las etapas operativas y administrativas del SIUBEN
- Apoyo para mejorar los programas sociales focalizados a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), lograr una mayor consolidación del Sistema, la adopción de instrumentos técnicos e informáticos para articular los componentes del programa Solidaridad, “Comer es Primero” e “Incentivo a la Asistencia Escolar, ILAE”, encauzando el proceso de validación y capacitación de los beneficiarios de los programas y la elaboración del manual operativo de forma integrada, para garantizar un adecuado seguimiento y supervisión de las corresponsabilidades de acuerdo a los componentes del programa. Actualización del mapa de pobreza con una identificación de beneficiarios mediante el sistema Proxy Means Testing.
- Apoyo para descentralizar las oficinas del SIUBEN en 20 oficinas regionales, con el objetivo de mantener actualizado el padrón de beneficiarios, implementar el sistema de ingreso por demanda de nuevos pobres y dar apoyo a los enlaces provinciales del Programa Solidaridad en el seguimiento de las corresponsabilidades que deben cumplir los hogares.
- Documento “Nueva Política Estrategia de Salida de la Pobreza”. Plantea un nuevo abordaje del tema de la pobreza, desde una perspectiva multidimensional e intergeneracional.
- Apoyo en coordinación con el Programa PRO-REFORMA (BID), para coordinar esfuerzos tendientes a solucionar la falta de documentación, según el diagnóstico basado en el SIUBEN, discutido en los talleres de trabajo con las instituciones de la sociedad civil, que limita el acceso de los más pobres a los programas sociales.
- Desarrollo de metodología para establecer un modelo de seguimiento y evaluación de impacto del Programa Solidaridad, con la evaluación de metodologías implementadas en otros países de la región con experiencia en programas de transferencias condicionadas focalizadas.
- Apoyo a negociaciones de nuevos préstamos del Banco Mundial: Desarrollo Juvenil e Inversión en la Protección Social, PIPS.

- Propuesta de reestructuración del Programa de Protección Social y sistematización de las intervenciones de las 17 entidades prioritarias que realizan la asistencia social.
- Colaboración con el Instituto Tecnológico de las Américas (ITLA) en proyecto piloto de “Alfabetización Digital” para hogares pobres.
- Propuestas de apoyo al funcionamiento del Gabinete Social.

2. La estrategia de alianzas del PNUD

El PNUD ha establecido alianzas con actores nacionales públicos y no gubernamentales y de la cooperación internacional, para alcanzar los efectos que son objeto de esta evaluación.

2.1 Los principales aliados y socios para alcanzar los efectos

Informe Nacional de Desarrollo Humano

La Oficina República Dominicana del PNUD aplicó las mejores prácticas de producción y difusión del INDH, que hacen que el informe, más que un texto, constituya un proceso de concienciación y debate de ideas de desarrollo humano. Ello implicó un trabajo asociado con una multiplicidad de actores del gobierno, diferentes sectores de la empresa privada, organizaciones no gubernamentales, organizaciones académicas, medios de comunicación, etc., en un proceso participativo. La participación puede no significar un apoyo al diagnóstico en sí mismo, aunque contribuyen al debate de ideas y a influencias que puedan darse en el largo plazo.

Políticas sociales

El PNUD ha trabajado en vínculo con el más alto nivel político del país, apoyando la tarea de la Presidencia de la República (presentación del INDH 2005 en Nueva York, actividades de la Comisión Presidencial para los Objetivos del Milenio, COPDES) y la Vicepresidencia de la República, como jefe del Gabinete Social, así como el Secretariado Técnico de la Presidencia..

La confianza en los servicios del PNUD, considerando la neutralidad, eficiencia y transparencia determinó la decisión del anterior Secretario Técnico de la Presidencia en 2003, de asignar al PNUD poco más de US\$ 4.5 millones de los recursos de préstamo de emergencia del Banco Mundial y el BID para que el Programa brindara apoyo técnico, lo que fue ratificado por el nuevo gobierno. Cabe señalar que el PNUD no estableció alianzas estratégicas con los organismos financieros en lo referente a las políticas económicas y sociales del gobierno y los respectivos condicionamientos. Como aliado del gobierno, colaboró en los aspectos técnicos de modo tal que éste pudiese cumplir sus compromisos en una coyuntura crítica para el país en 2003-2004.

El Banco Mundial, en particular, estima el diálogo técnico con el PNUD y su Oficina de Desarrollo Humano, proveer información fundada sobre el desarrollo del país a los actores externos de la cooperación, así como su capacidad de actuar como facilitador neutral y objetivo como organismo de las Naciones Unidas en cuestiones sensibles, tales como la verificación del cumplimiento de condiciones de préstamo.

Más allá del gobierno central, el PNUD ha trabajado con una amplia gama de socios nacionales no gubernamentales mediante la Oficina de Desarrollo Humano y la producción y difusión del INDH 2005. En particular han participado la Junta Consultiva de la Sociedad Civil, organizaciones académicas como la Universidad Católica de Santo Domingo (diplomado en desarrollo humano) y gobiernos locales y organismos provinciales de planificación como en el caso de la evaluación de necesidades para los ODM en El Seibo.

El PNUD participa en las reuniones mensuales de donantes y en las mesas de coordinación temáticas como medio ambiente, salud, educación y desastres naturales. En el caso del medio ambiente, convocado por la GtZ, el PNUD participa con el STP, USAID y otros donantes en las cuestiones vinculadas con la desertificación y la sequía, proyectos de desarrollo micro-hidroeléctricos a nivel comunitario, así como el apoyo al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dada su capacidad limitada de recursos.

El PNUD es columna vertebral de la tarea del equipo de país del Sistema de las Naciones Unidas, coordinado por el Coordinador Residente (a su vez Representante Residente del PNUD) en torno al MANUD y las actividades vinculadas con la cooperación para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2.2 Pertinencia y eficacia de las alianzas y sociedades constituidas

La estrategia de alianzas establecida por el PNUD es pertinente para alcanzar los efectos esperados que son objeto de esta evaluación, es decir, la asociación con el Gabinete Social y el STP, que incluye ONAPLAN, organismos responsables de la política y social, así como con el Banco Mundial y el BID, los dos organismos multilaterales financieros más importantes en República Dominicana.

En lo que se refiere a las alianzas con otros socios nacionales, la misión recogió críticas por parte de algunas organizaciones del sector privado. Aunque reconocen que han participado en talleres de preparación del INDH 2005 y que el informe moderó algunas afirmaciones del texto en borrador, consideran que sus posiciones no han sido plenamente incorporadas. Cabe decir que no puede esperarse un consenso de los socios en los distintos temas ya que el objetivo es precisamente estimular el debate. Las manifestaciones de otras organizaciones como el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil o del sector empresario de turismo indican una mayor coincidencia con las preocupaciones del Informe. Las organizaciones no gubernamentales expresan que desearían un vínculo más institucionalizado y sólido con el PNUD.

3. Contribución del PNUD al progreso hacia los efectos

A continuación, se analizan los vínculos entre los productos del PNUD y los cambios verificados en los efectos, que se presentaron en el capítulo II, considerando cada uno de los indicadores genéricos. Debe reiterarse que esta evaluación enfrenta las limitaciones de que varios proyectos están en vías de terminación o recién terminados por lo que sus efectos no pueden apreciarse en una perspectiva de mediano plazo.

1. Contribución al debate público sobre el desarrollo humano

Los entrevistados coinciden en el papel clave desempeñado por el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 del PNUD en la concienciación de conceptos y el enfoque de desarrollo humano y el debate sobre cuestiones críticas del desarrollo nacional, que fue más amplio que el estimulado por el INDH 2000. Entre las razones han mencionado el proceso de participación en la elaboración y difusión el Informe 2005 ha sido más intenso y amplio que involucró mayores sectores de la comunidad. También han señalado que la coyuntura de salida de la crisis financiera y económica puede haber influido en el mayor interés suscitado por el Informe. Es unánime la opinión de que el INDH 2005 ha contribuido más a la percepción y reconocimiento del PNUD como organismo de las Naciones Unidas que su apoyo a proyectos.

Se observa una clara relación entre los contenidos del INDH 2005 y posiciones asumidas por organismos de la sociedad civil en tema de desarrollo humano, como por ejemplo, el sector de turismo (Declaración de Punta Cana) o la estrategia 2006 del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Las organizaciones de la sociedad civil consideran que el Informe es un referente y lo utilizan de modo sistemático para realizar estudios y propuestas al gobierno y organizaciones de financiamiento. Un ejemplo es la utilización del alto porcentaje de mortalidad de mujeres en los hospitales. Opinan que el Informe ha influido en el Informe de Pobreza de República Dominicana del Banco Mundial y el BID.

2. Promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El COPDES opina que la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD es un socio clave, que ha contribuido al trabajo del Sistema de las Naciones Unidas relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que ha cumplido una labor decisiva en la Evaluación de Necesidades y Análisis de Costos para cumplir con los ODM en el caso de El Seibo, Pueblo del Milenio.

3. Pronunciamientos del gobierno en el discurso público

El contenido del lenguaje del gobierno en el discurso público y en documentos de política, demuestra una utilización de conceptos de desarrollo humano, que puede ser atribuido al PNUD. Esta atribución puede hacerse con más certidumbre en los casos en

que el PNUD ha apoyado de modo directo la redacción de documentos, tales como en las estrategias para la reducción de la pobreza y las políticas sociales de focalización. En otros casos, la influencia del PNUD es indirecta y más difícil de ser identificada. Algunas ONG han opinado que el contenido del Informe Nacional de Desarrollo Humano ha cambiado el discurso de los funcionarios de gobierno.

Parece que en el período ha habido una mayor difusión de los conceptos de desarrollo humano por parte del PNUD que en el pasado.

4. Elaboración de datos estadísticos para medir el desarrollo humano

Los productos de los proyectos apoyados por el PNUD y sus socios en el gobierno (mapa de pobreza, focalización de la pobreza) han contribuido a una mayor disponibilidad de datos estadísticos para medir la pobreza y el desarrollo humano. La asistencia técnica a la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) ha producido una propuesta institucional que puede fructificar en el futuro si se implementa la propuesta de dotar autonomía a este organismo. A pesar de ello, como se ha visto en el capítulo II, el panorama del país en cuanto a la disponibilidad de datos estadísticos primarios para la medición del desarrollo humano sigue siendo insuficiente.

5. Adopción de políticas sociales para el desarrollo humano

(a) Entorno macroeconómico

En la coyuntura de la crisis bancaria y económica que afectó al país en 2003, los entrevistados opinan que el PNUD prestó un servicio apreciable al gobierno, que continuó posteriormente con la nueva administración. Hay una clara relación entre los productos del PNUD en cuanto a asistencia técnica para la renegociación de la deuda externa, estudios macroeconómicos y verificación del cumplimiento de las condicionalidades del FMI, el Banco Mundial y el BID y la continuidad del desembolso de los préstamos de emergencia, que aportaron recursos externos necesarios para estabilizar la economía y orientarla hacia el crecimiento. Las condicionalidades comprenden la presentación de evidencia de estabilidad macroeconómica y protecciones del gasto en programas sociales prioritarios, entre otros.

En la Revisión A del proyecto 00032977, el STP ha reconocido que la asistencia del PNUD “ha constituido un elemento facilitador de los procesos y actividades administrativas desarrolladas en virtud de la capacidad técnica y experiencia del PNUD para articular una respuesta social en un entorno macroeconómico delicado, permitiendo así la intervención eficaz del Estado en los principales programas de la política social y a la vez fortaleciendo la capacidad del STP y del Gabinete Social para el monitoreo y medición del impacto de los mismos”. En la misma revisión, el STP afirma que “la asistencia del PNUD ha sido catalítica para proporcionar una respuesta integral a la necesidad estatal de abordar y cumplir las condicionalidades establecidas en el marco de los préstamos de emergencia otorgados a República Dominicana por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM”.

Por último, también se reconoce la eficiencia de los arreglos de administración de los proyectos que han permitido ahorro de costos. En la revisión A del proyecto con el Banco Mundial se afirma que “el PNUD se aboca a elaborar un marco de respuesta integral a ambos proyectos, con la finalidad de evitar duplicidad de esfuerzos, garantizar las economías de escala y proveer recursos adicionales para ampliar el radio de cooperación técnica ofrecida al Estado.”

(b) Programas sociales

En el período evaluado, los productos del PNUD asistieron al gobierno en elaborar y poner en marcha su política social, así como cumplir con las condicionalidades de los préstamos de los organismos financieros. Estos incluyen, entre otros, la preparación de un Informe de Coyuntura y acciones vinculadas con las reformas en el sector social (presupuesto, reglamento del Estatuto Docente, uso y destino de fondos, implementación de la Ley de Salud, eliminación de programas ineficaces de asistencia social, entre otros). Con conocimiento del gobierno saliente, el PNUD apoyó al equipo del gobierno electo en el período de transición (mayo a agosto de 2004) lo que permitió el inicio del registro del SIUBEN y el diseño de los elementos técnicos de los programas de transferencias condicionadas para favorecer a los hogares que viven en la pobreza extrema y poblaciones vulnerables. Las metodologías, plasmadas en los manuales operativos permitieron al Gabinete Social continuar el SIUBEN con apoyo de ONAPLAN en el interior del país e implementar los programas “Comer es Primero” y el ILAE.

Otro producto de los proyectos administrados por el PNUD se reflejó en el éxito obtenido en cuanto a reducir la exclusión mediante la documentación de personas, promoviendo su derecho de participación en la educación y sistema subsidiado de seguridad social. Asimismo, el PNUD apoyó al Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en las reformas para seleccionar beneficiarios mediante el SIUBEN y el acceso a los servicios del SENASA de los beneficiarios del SIUBEN.

El PNUD dio apoyo a ONAPLAN y la Subsecretaría de Cooperación Internacional del STP, contratando a un equipo de profesionales de alta calificación, que asistieron en el seguimiento de la cooperación reembolsable y no reembolsable, respectivamente.

4. Utilización del paradigma del Desarrollo Humano en la educación

En el área de educación, se deduce de modo claro la vinculación entre los productos del PNUD y la puesta en marcha del diplomado de post-grado en desarrollo humano en la Universidad Católica de Santo Domingo. Es temprano para analizar el efecto de esta iniciativa de esta educación universitaria en cuanto a la inserción de los graduados y su influencia en el desarrollo humano del país.

En cuanto al diplomado de INTEC, no se ha recabado la información sobre la influencia del PNUD.

5. Participación de organismos de la sociedad civil en el seguimiento e iniciativas de política

En el contexto del proyecto PNUD/Banco Mundial, el PNUD apoyó la participación por primera vez en el país de organismos de la sociedad civil en la evaluación de programas sociales.

6. Organismos que utilizan sistemas de seguimiento y evaluación de políticas sociales

Los sistemas de seguimiento SSPS, SISEDO y SISNEC diseñados por el proyecto PNUD/BID todavía no han sido absorbidos completamente por el gobierno. El SISNEC posibilitó el estudio de coyuntura mencionado más arriba, pero se ha informado que no ha sido posible actualizarlo por parte del Gabinete Social, debido a que el Banco Central no ha suministrado los datos de la Encuesta de Fuerza de Trabajo, que es el insumo principal. Tampoco se ha logrado que la Secretaría de Estado de Educación incorpore el SISEDO. El Gabinete Social los utiliza para seguir el ILAE y las evaluaciones de costo-efectividad de sus programas.

El PNUD apoyó el establecimiento de la Oficina de Seguimiento de la Cartera de Proyectos en ONAPLAN, a fin de ayudar a la recuperación de sus funciones críticas de seguir la deuda externa. ONAPLAN incorporó la capacidad para estas funciones en lo que se refiere a la cartera de préstamos externos mientras que la Subsecretaría de Cooperación Internacional absorbió la correspondiente al seguimiento de la cooperación no reembolsable (excepto la Unión Europea).

Algunos socios nacionales e internacionales señalan que el PNUD, al ejecutar los proyectos, no ha contribuido debidamente al desarrollo de la capacidad institucional de las estructuras del gobierno. Sin embargo, la revisión de los proyectos permite deducir que el personal que ha participado en los mismos se halla en su mayoría en las estructuras del gobierno y que se han dado procesos de capacitación en servicio. Esto no ha sido suficiente para permitir una absorción plena de los sistemas. Un factor fundamental escapa al PNUD y es la debilidad institucional y la falta de articulación entre los organismos del gobierno, lo que ha representado un obstáculo para la implantación y uso de los sistemas de carácter permanente.

7. Evaluación de costo-efectividad de programas sociales

El PNUD también dio apoyo a la evaluación de programas sociales como educación básica, alimentación escolar y atención materna peri-natal para lo cual se efectuaron encuestas especiales y trabajos de campo.

V. CONCLUSIONES

1. Conclusiones sobre el progreso hacia los efectos

- En el período analizado, en República Dominicana el enfoque de desarrollo humano se ha difundido más que en el pasado, estimulando el debate sobre el modelo de desarrollo del país y las causas por las cuales el crecimiento económico no ha podido traducirse en mejoras de bienestar humano.
- El Gobierno dominicano ha dado prioridad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio estableciendo una Comisión Presidencial y colocado el tema en la agenda pública.
- El Gobierno ha puesto en marcha una estrategia de política social que tiene como objetivo fundamental atender la deuda acumulada con los sectores que viven en la extrema pobreza, garantizándoles un mínimo de condiciones de vida, así como brindar apoyo a los sectores que viven en condiciones de riesgo y mayor vulnerabilidad. La focalización de una parte del gasto social en los hogares pobres incrementa su ingreso y el capital humano de sus miembros, así como el nivel de activos complementarios que poseen, lo que aumenta sus posibilidades de inserción en la actividad económica para poder salir de la pobreza. Por lo tanto, no se trata sólo de una política de asistencia, sino que es parte de una estrategia basada en cuatro principios: eficiencia, equidad, consistencia e integralidad, que son principios que deben regir la política social.
- Con el fin de apoyar el aumento del ingreso y la inversión en capital humano de las familias en pobreza extrema, el gobierno dominicano estableció los programas “Comer es Primero” y el ILAE (mejoramiento del ex TAE), que pasaron a ser los componentes básicos del Programa Solidaridad, como parte de la Red de Protección Social, así como logró ampliar la documentación de personas facilitando su acceso a los programas sociales, amplió el sistema subsidiado de seguridad social y cerró programas ineficaces de la asistencia social. La construcción de un Sistema Único del Beneficiarios es un instrumento crítico que permite asignar los recursos evitando el obstáculo del clientelismo, lograr resultados con mayor eficiencia y transparencia y basar futuros componentes de la política social. Sin embargo, otros programas siguen proveyendo subsidios universales, como el programa de alimentación escolar.
- Los programas sociales focalizados se orientan a varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (reducción de la pobreza y el hambre, igualdad de género, educación básica universal, reducción de la mortalidad infantil y materna, control de epidemias).
- Persiste la carencia de datos y series estadísticas confiables y comparables para medir los resultados de la política. Por ejemplo, el país no cuenta con una serie

estrictamente comparable de encuestas de condiciones de vida para medir la pobreza y la desigualdad de ingresos y consumo.

- Se avanzó en el diseño, establecimiento y utilización de sistemas de información para el seguimiento y evaluación de la política y programas sociales, a fin de mejorar los resultados. Sin embargo, todavía dichos sistemas no han sido plenamente incorporados a las instituciones del Estado.

2. Conclusiones sobre la contribución del PNUD a los efectos

Relevancia

- El PNUD ha contribuido a la difusión de las ideas de desarrollo humano y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de modo importante en República Dominicana, así como en la ejecución de los programas sociales del gobierno. Para ello aplicó una estrategia basada en el Informe Nacional de Desarrollo Humano, los estudios vinculados con los ODM y la coordinación con el Sistema de las Naciones Unidas mediante el MANUD (UNDAF).
- Para obtener los efectos buscados, el PNUD estableció alianzas con el gobierno, principalmente el Gabinete Social y el Secretariado Técnico de la Presidencia y dentro de éste ONAPLAN, así como con los ministerios sectoriales. Asimismo, el PNUD trabajó de modo asociado a organismos nacionales del sector privado y de la sociedad civil, con los organismos financieros internacionales (Banco Mundial y BID) y organismos de cooperación bilateral (USAID, Gtz, entre otros).
- En el contexto del acuerdo del Gobierno con los organismos financieros internacionales sobre dos préstamos de emergencia, la confianza del gobierno en el PNUD como facilitador neutral y eficiente de servicios, hizo que se le asignaran recursos para una tarea de apoyo que realizó satisfactoriamente. La tarea técnica del PNUD fue importante en la crisis financiera y económica de 2003, ya que facilitó la entrada de recursos frescos para crear confianza y apoyar la salida de la crisis. Al mismo tiempo, los proyectos proveyeron herramientas para la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que retomaron la senda del crecimiento con sostenibilidad. Al apoyar el PNUD la comprobación del cumplimiento de las condicionalidades de los préstamos por parte del Gobierno dominicano, ello facilitó el desembolso de los préstamos y la puesta en marcha de la nueva política social.
- El apoyo del PNUD también fue positivo para que el gobierno pudiese poner en marcha su política social, mediante la focalización del gasto social en los hogares que viven en la pobreza extrema y sectores vulnerables, creando una red de protección social y brindando el conocimiento de las experiencias de otros países latinoamericanos como Brasil y Chile..

Eficacia

- La gran mayoría de los productos previstos en los proyectos del PNUD se han ejecutado. Algunos productos no han tenido efecto inmediato: el apoyo a la ONE depende del cambio de la legislación que le permita constituirse en ente autónomo pero el organismo cuenta ahora con las propuestas de estructura y normativa; la falta de absorción de sistemas de seguimiento y evaluación de programas sociales por parte de la administración pública es un desafío, pudiendo haber responsabilidad del PNUD pero incidiendo más la debilidad institucional y la carencia de articulación entre los organismos del Estado.

Eficiencia

- Para toda su cooperación vinculada con los efectos analizados, el PNUD contó con un total de sólo US\$ 9 millones de los cuales \$4.5 corresponden a los préstamos del Banco Mundial y BID (cuyo valor total sumó US\$ 300 millones). El desempeño del PNUD ha permitido ahorro de costos por las economías de escala proporcionadas por una única unidad ejecutora de los proyectos del BM y BID y ahorros por eficiencia que se destinan al presupuesto, según consta en los documentos de revisión de los proyectos respectivos que firman los organismos financieros.

Sostenibilidad

- La creación de capacidades mediante los recursos humanos que trabajan en el Estado, ya sea mediante contratos o entrenamiento en servicio, más las reformas institucionales incorporadas, promueven la sostenibilidad de las acciones. Parecen ser menos sostenibles los resultados del apoyo en sistemas de seguimiento y evaluación, en la medida en que éstos no han sido absorbidos plenamente por los organismos respectivos.

VI. RECOMENDACIONES

1. El PNUD debe proseguir aplicando su estrategia actual, que privilegia la promoción del desarrollo humano (advocacy), el diálogo de políticas y la facilitación de procesos, que pueden tener mayor influencia en el largo plazo que la ejecución de proyectos. Asimismo debe continuar con proyectos que atienden necesidades prioritarias del desarrollo en República Dominicana.
2. El PNUD debe continuar enfatizando su estrategia de alianzas, cuidando de disminuir la percepción de un rol protagonista del PNUD por parte de los socios gubernamentales, que pueda traducirse en desmedro de la absorción de la cooperación y la continuidad de los proyectos.
3. Se recomienda al PNUD un énfasis mayor en la gestión basada en resultados, de modo que los productos se orienten a los efectos y al impacto. Ello permitirá adoptar modalidades de acción que favorezcan cambios institucionales y de comportamiento y el desarrollo de capacidades.
4. A fin de implementar la gestión de resultados, es aconsejable precisar los enunciados de los efectos a alcanzar y promover la articulación de los distintos proyectos que influyen los efectos. Por ejemplo, los productos de proyectos de gobernabilidad democrática, de género o el programa sobre VIH/SIDA también influyen los efectos a los ODM analizados en esta evaluación.
5. En el actual contexto de la administración pública, el PNUD debería destacar ante el gobierno:
 - (a) La necesidad de que se articulen la política económica y social para el desarrollo humano, en particular en lo que concierne a la incidencia de la política macroeconómica en la pobreza y la desigualdad.
 - (b) Que se complementen los programas sociales focalizados y se amplíen con otros componentes a partir de la información proporcionada por el SIUBEN, en particular para mejorar la vivienda, los servicios de agua y saneamiento e iniciar la capacitación laboral, ésta última para contribuir a una política de salida de la pobreza.
 - (c) Que se de prioridad a la descentralización del Estado y el fortalecimiento del poder local, junto con la localización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por región (provincia, etc.) y la desagregación de indicadores de desarrollo humano a nivel geográfico, como instrumentos de planificación local. En este sentido es loable la elección del fortalecimiento del poder local como tema para el próximo Informe Nacional de Desarrollo Humano.

6. Se recomienda redactar un informe sobre la creación de capacidades y la absorción por parte del Gobierno de los resultados de los tres proyectos dirigidos a la política social en lo que se refiere a sistemas o funciones que tienen carácter permanente. Ello permitirá brindar información precisa para aclarar el papel que ha tenido el PNUD en el desarrollo de capacidades institucionales y la sostenibilidad de los programas.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

- La evaluación realizada ratifica la importancia de transferir conocimientos entre países para lo cual se requiere una estrecha vinculación entre los programas nacionales, regionales y globales del PNUD, a fin de aprovechar las experiencias nacionales y las mejores prácticas. En el caso de República Dominicana, ha sido muy positiva la transferencia de la experiencia de países como Brasil y Chile en la formulación e implementación de los programas sociales focalizados (“red de protección social”), la utilización de modelos computerizados de simulación para estudiar las relaciones entre la política macroeconómica y la pobreza y la desigualdad (programa regional para América Latina y el Caribe del PNUD) y la experiencia del Departamento de Planeación de Colombia en sistemas de seguimiento y evaluación de programas sociales.
- La debilidad institucional del Estado en América Latina hace que los gobiernos requieran los servicios de organismos internacionales de cooperación o unidades ejecutoras para implementar programas y proyectos. A diferencia de un contrato de “out-sourcing” mediante la provisión de bienes o servicios, un programa de cooperación para el desarrollo implica el desarrollo de capacidades del Estado para que éste se halle más tarde en condiciones de emprender las tareas por sí solo. Ello requiere que el organismo de cooperación pondere los objetivos de eficiencia de proveer los productos del programa (outputs), con relación al efecto (e impacto) de incrementar la capacidad institucional, para lo se requiere tiempo y modalidades de operación para lograr consenso y la absorción de las nuevas capacidades.
- La gestión basada en resultados (GBR) implica considerar todos los programas y proyectos que contribuyen a un determinado efecto. La metodología del MYFF (Multi-Year financial framework) del PNUD, al exigir a las oficinas nacionales del PNUD una asignación exclusiva de un número de proyectos a cada efecto (método de “nesting out”), introduce cortes artificiales a la realidad social y por lo tanto, impiden una correcta aplicación de la GBR.

Lista de Entrevistas

Gobierno

1. Temístocles Montás, Secretario Técnico de la Presidencia
2. Guarocuya Félix, Director Nacional de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)
3. Miguel Hernández, Jefe de Gabinete ONAPLAN
4. América Bastidas, Subsecretaria, Subsecretaría Técnica de Cooperación Internacional
5. Susana Gámez, Gabinete Social, coordinadora del proyecto del Gabinete Social
6. José Piñero, asesor Gabinete Social
7. Luis Reyes, asesor del Secretariado Técnico de la Presidencia (STP)
8. Julio Estrella, asesor de la gobernación del Banco Central
9. Julio Peña, asesor de la Secretaría de Estado de Educación (SEE)
10. Gustavo Rojas Lara, Coordinador Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud de la Presidencia de la República (CERSS)
11. John R. Gagain, Director Ejecutivo Comisión Presidencial sobre los Objetivos del Milenio y Desarrollo Sostenible (COPDES)
12. Vivian Sundsent, Directora Adjunta Desarrollo Local, COPDES

Sector Privado

13. Francisco José Castillo C., Vicepresidente Ejecutivo, Consejo Nacional de la Empresa Privada
14. José M. Torres, Vicepresidente Ejecutivo, Asociación Dominicana de Zonas Francas, Inc. (ADOZONA)
15. Tamara Vázquez, Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES)

Organizaciones de la sociedad civil y otros

16. Padre Román Alonso, Rector Universidad Católica de Santo Domingo
Carlos Yunén, Director División Consultores en Transformación Integral,
Centro Gerencial Meta (Cgmeta)
17. Francisco Cueto, director FLACSO
18. Olaya Dotel, Consejo Ejecutivo de la Sociedad Civil

Organismos de Cooperación Internacional

19. Christina Malmberg Calvo, Gerente Banco Mundial en República Dominicana.
20. Sam Carlson, Economista en Desarrollo Humano, Banco Mundial
21. Juan Carlos Páez Zamora, Banco Interamericano de Desarrollo
22. William Brands, Subdirector USAID
23. Odalis Pérez, Oficial de programa Energía y Medio Ambiente, USAID
24. Jeffrey P. Cohen, Program Officer, USAID

PNUD

- 25. Niky Fabiancic, Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD
- 26. Irene García, Representante Residente Adjunto
- 27. Paola Caram, Oficial de Programa
- 28. Miguel Ceara-Hatton, Coordinador Oficina de Desarrollo Humano
- 29. Adriana Velasco, Sub-coordinadora Oficina de Desarrollo Humano
- 30. Mercedes Carrasco, Coordinadora Proyectos STP
- 31. Leticia Cuozzo, Asesora en monitoreo y evaluación

