

# La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana

FISCALIDAD • COMPETITIVIDAD  
INSTITUCIONALIDAD • ELECTRICIDAD

Manuel Agosin  
Osmel Manzano  
Rafael Rodríguez-Balza  
Ernesto Stein  
*Editores*



Banco Interamericano de Desarrollo



# La ruta hacia el crecimiento sostenible **en la** República Dominicana

FISCALIDAD • COMPETITIVIDAD • INSTITUCIONALIDAD • ELECTRICIDAD

Manuel Agosin  
Osmel Manzano  
Rafael Rodríguez-Balza  
Ernesto Stein  
*Editores*

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Los conceptos, opiniones y las conclusiones presentadas en esta publicación corresponden por completo a sus autores y no han sido refrendados ni reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su Directorio Ejecutivo ni los países que representan.

**La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana:  
Fiscalidad, competitividad, institucionalidad y electricidad**

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue NW  
Washington, DC 20577  
Estados Unidos de América

Editores:  
Manuel Agosin, Osmel Manzano, Rafael Rodríguez-Balza, Ernesto Stein  
Diseño y diagramación:  
The Word Express, Inc.

Edición: Septiembre 2009  
Impresión: Santo Domingo. Agosto 2010.  
Todos los derechos reservados.

# Índice

Agradecimientos .....	v
Introducción .....	vii
<b>Parte I. Visión general .....</b>	<b>1</b>
Capítulo 1. El desarrollo económico y social: oportunidades y desafíos .....	3
Capítulo 2. Diagnóstico de crecimiento .....	21
<b>Parte II. Finanzas públicas y sostenibilidad .....</b>	<b>37</b>
Capítulo 3. Sostenibilidad y política fiscal .....	39
Capítulo 4. Desafíos de política tributaria .....	59
Capítulo 5. Calidad del gasto público .....	79
Capítulo 6. Finanzas locales y descentralización .....	103
<b>Parte III. La visión sectorial .....</b>	<b>115</b>
Capítulo 7. Políticas de competitividad .....	117
Capítulo 8. Comercio e integración .....	141
Capítulo 9. Sector turismo .....	161
Capítulo 10. Sector agropecuario .....	179
Capítulo 11. Ciencia, tecnología e innovación .....	201

<b>Parte IV. Infraestructura</b> .....	<b>219</b>
Capítulo 12. Sector eléctrico .....	221
Capítulo 13. Infraestructura básica .....	241
<b>Parte V. Protección social y educación</b> .....	<b>255</b>
Capítulo 14. Mercados laborales y protección social .....	257
Capítulo 15. Sector educativo .....	289
<b>Parte VI. El marco institucional</b> .....	<b>309</b>
Capítulo 16. Proceso de formulación de políticas públicas.....	311
Capítulo 17. Transparencia y rendición de cuentas .....	335

# Agradecimientos

La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana es una publicación elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo para el *diálogo de políticas* con las autoridades de la República Dominicana. Está basado en los trabajos de investigación realizados y en las consultorías contratadas por el Banco, los cuales se llevaron a cabo entre enero de 2008 y marzo de 2009. El trabajo de edición final de los capítulos se realizó entre marzo y septiembre de 2009. Se trata de una producción del Departamento de Países para Belice, Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana, liderado por Gina Montiel, con la participación del Departamento de Investigación y de todos los departamentos sectoriales del Banco. Dicha publicación fue editada por Manuel Agosin, Osmel Manzano, Rafael Rodríguez-Balza y Ernesto Stein.

Queremos agradecer muy especialmente a Miriam Pérez-Fuentes, quien colaboró con todos los aspectos logísticos y administrativos durante el proceso de producción del libro, y a Cristina Pombo, Ana María Cuesta y Rosina Estol, quienes trabajaron en forma incansable y efectiva, tanto en tareas de investigación como de producción. Queremos agradecer también a Manuel Labrado, Representante del Banco en la República Dominicana, quien, además de su entusiasmo, desde la República Dominicana brindó su apoyo a muchos de los autores que, con el propósito de contribuir con este libro, realizaron trabajos de campo en el país. Finalmente, queremos agradecer a Gina Montiel, Gerente del Departamento, principal impulsora de este proyecto, que nos brindó todo su apoyo y nos permitió llevarlo adelante en un clima de confianza y libertad.

Ximena Rios Hamann estuvo a cargo de la edición.

Los autores de los diferentes capítulos son:

- » Capítulo 1: Manuel Agosin.
- » Capítulo 2: Manuel Agosin y Ernesto Stein, basados en un trabajo de Fanelli y Guzmán.
- » Capítulo 3: Rolando Guzmán, Rodrigo Vergara e Igor Zuccardi.
- » Capítulo 4: Alberto Barreix y Jerónimo Roca.
- » Capítulo 5: Daniel Artana, Juan Luis Bour y Mónica Panadeiros.
- » Capítulo 6: Gilberto Chona y Carlos Pineda Mannheim.
- » Capítulo 7: Osmel Manzano y Ana María Cuesta.
- » Capítulo 8: Ziga Vodusek, Jaime Granados, Fabrizio Opertti, Pablo A. Illarieti C. y Mario Gutiérrez Rocha.
- » Capítulo 9: Jorge de Vicente.

- » Capítulo 10: Eduardo Zegarra.
- » Capítulo 11: Juan Carlos Navarro.
- » Capítulo 12: Carlos Rufín.
- » Capítulo 13: Rosina Estol y Rafael Rodríguez-Balza, basados en los trabajos de Bitrán, Jordan-Tank, González, Roda y Meléndez, y en la Síntesis del Plan Estratégico Sectorial de Agua Potable y Saneamiento.
- » Capítulo 14: Laura Ripani y Dimitris Mavridis.
- » Capítulo 15: Armando Godínez y Mariana Alfonso.
- » Capítulo 16: Andrew Schrank.
- » Capítulo 17: Gustavo Béliz y Karelía Villa.



# Introducción

La historia reciente de la República Dominicana muestra al país como una de las economías con mayor crecimiento en América Latina en los últimos 20 años, con una tasa promedio de 5,1% en dicho período. Impulsado por el favorable desempeño económico, el país ha reducido significativamente sus niveles de pobreza, incluso durante la crisis financiera internacional. A pesar de estos avances, la agenda de desarrollo de la República Dominicana aún incluye importantes desafíos, los cuales constituyen el tema central de la presente publicación.

El objetivo de *“La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana”* consiste en contribuir a la profundización del análisis de algunos de los temas que integran la agenda de desarrollo, con miras a promover el diálogo y la búsqueda de soluciones a los principales retos que actualmente enfrenta el país.

En la **fiscalidad, competitividad, electricidad e institucionalidad** se concentran las acciones de política económica prioritarias, de allí que constituyan los ejes integradores del análisis presentado en esta obra. En esencia, se plantea que realizar reformas en estas áreas permitirá al país mantener la estabilidad macroeconómica, acelerar la reducción de la pobreza, profundizar su inserción competitiva al mundo globalizado y mejorar el funcionamiento de sus instituciones.

**Fiscalidad.** La situación de las finanzas públicas es el elemento central dentro de los ciclos macroeconómicos de la República Dominicana. Varios capítulos se orientan al análisis de las finanzas públicas y sus opciones de política. El capítulo 1 desarrolla las principales *oportunidades y desafíos en materia económica y social* de la República Dominicana. El capítulo 2 presenta el *diagnóstico del crecimiento*, a través del cual se identifican las principales restricciones al crecimiento del país. El capítulo 3 desarrolla un análisis de *sostenibilidad de la política fiscal*, con énfasis en la revisión de escenarios estocásticos y de parada súbita de los flujos de capitales. El capítulo 4 revisa en detalle los *desafíos de la política tributaria*, planteando opciones de reforma en el corto y largo plazo. El capítulo 5 pasa revista a la *calidad del gasto público*, haciendo énfasis en los costos financieros y económicos que llevan atados los subsidios a la energía (gas licuado y electricidad). El capítulo 6 presenta las diferentes dificultades a las que se enfrentan las *finanzas locales* en medio del actual entorno legal e institucional para la descentralización.

**Competitividad.** Dos de los sectores productivos más dinámicos de la República Dominicana, a saber la maquila textil y el turismo, están muy expuestos a un entorno internacional que presenta retos competitivos cada

vez más sofisticados. Un marco de políticas sostenibles, tanto en términos fiscales como institucionales se hace muy necesario en este contexto. El capítulo 7 analiza las *políticas de competitividad* que se han estado implantando, diferenciando claramente entre políticas eficientes y transparentes, frente a políticas que pueden ser capturadas por los intereses de sectores específicos. El capítulo 8 revisa los diferentes desafíos al *comercio y la integración*, incluyendo los temas institucionales. El capítulo 9 profundiza en el análisis del *sector turismo*, e identifica una amplia gama de oportunidades que la República Dominicana puede desarrollar en el futuro cercano tomando ventaja de la diversidad de opciones turísticas que tiene el país. Los capítulos 10 y 11 se dedican a delinear las nuevas oportunidades que brindan tanto el *sector agropecuario* como la inversión en *tecnología e innovación*.

**Electricidad.** El desarrollo de la República Dominicana está estrechamente vinculado a la eficiencia y viabilidad financiera del sector eléctrico. El capítulo 12 revisa en detalle la situación del *sector eléctrico*, mientras que el capítulo 13 revisa el resto de los *servicios básicos de infraestructura*.

**Institucionalidad.** El eslabón común a los tres grandes desafíos antes nombrados es la necesidad de fortalecer su marco institucional. Los capítulos 16 y 17 analizan el proceso de *formulación de políticas públicas* y los temas de *transparencia y rendición de cuentas*, mostrando las áreas de mejora del marco institucional y proponiendo acciones que ayuden a

avanzar en este tema que es transversal para el desarrollo.

Finalmente, la situación actual de estos cuatro desafíos se ha reflejado en *la situación social*. Si bien se han registrado avances significativos en la reducción de la pobreza, los ciclos macroeconómicos han afectado tanto al mercado laboral como al sector educativo, y han continuado la transferencia intergeneracional de la pobreza. Por ello, los capítulos 14 y 15 se dedican a analizar la estructura del mercado laboral, la situación del sector educativo y la propuesta de mejora de los sistemas de protección social, como forma eficiente de romper el ciclo de transmisión de la pobreza.

La agenda de temas que cubre esta publicación propone una ruta hacia el crecimiento sostenible para promover la discusión y emprender acciones en el camino que el país ha de recorrer para hacer frente a sus desafíos de desarrollo. Este camino se visualiza, pues, trabajando en el corto y mediano plazo sobre cuatro áreas específicas: **fiscalidad, competitividad, electricidad e institucionalidad**, cuyas respectivas reformas permitirán al país un mejor aprovechamiento de oportunidades para la mejora de las condiciones de vida de la sociedad dominicana.

**Gina Montiel**

Gerente de Países de Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

# Parte 1

## VISIÓN GENERAL



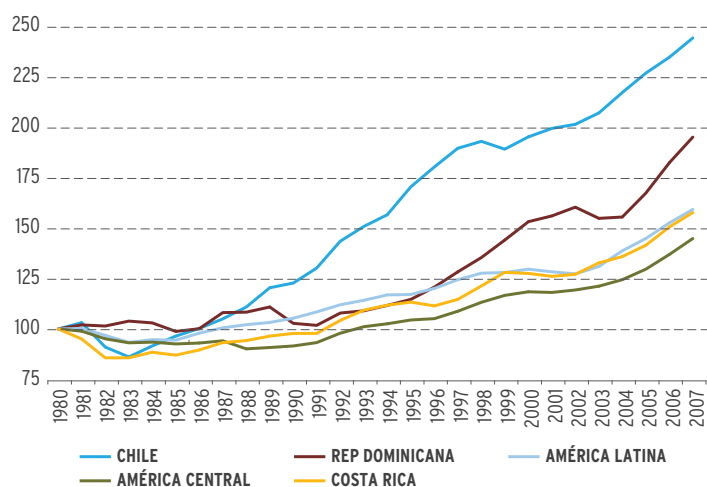
# El desarrollo económico y social: oportunidades y desafíos

## 1.1 El crecimiento reciente y sus desafíos

La República Dominicana ha sido una de las economías latinoamericanas más dinámicas en las últimas décadas. En el período 1990–2006, la economía dominicana exhibió la segunda tasa de crecimiento anual más elevada de América Latina (5,5%), después de Chile, que la aventajó solo por una décima de punto porcentual. Si se toma el PIB per cápita (en dólares de paridad de poder adquisitivo de 1995), se puede observar que, a partir de 1992, la República Dominicana ha tenido un desempeño económico sumamente positivo (véase el Gráfico 1.1).

### GRÁFICO 1.1 • CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EN LA REGIÓN

(PIB per cápita en dólares constantes de 2000, 1980 = 100)



Fuente: elaborado con datos del Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2008.

Después de las crisis de la década de los ochenta, el país logró reimpulsar el crecimiento con base en las exportaciones de vestuario (maquila) desde las zonas francas y, más recientemente, el turismo. Ese alto crecimiento se vio interrumpido por la crisis financiera de 2002–2003. Los problemas financieros, producto de una supervisión bancaria inadecuada, tuvieron como consecuencia la quiebra de algunos bancos, la fuga de capital, un masivo aumento en el nivel de los precios y una depreciación aguda del peso dominicano. El Banco Central de la República

Dominicana (BCRD) tuvo que salir a rescatar a los depositantes y, para absorber la liquidez que tuvo que crear, emitió papeles propios, en un principio, a tasas muy elevadas y con vencimientos muy cortos. Las medidas adoptadas por el Gobierno, incluidos el BCRD y las autoridades fiscales, lograron contener

Este capítulo fue  
realizado por  
Manuel Agosin.

la crisis y revertir la contracción económica en pocos meses. Como consecuencia de esas medidas, el PIB comenzó a crecer nuevamente a tasas elevadas en la segunda mitad de 2004, la inflación descendió rápidamente y la depreciación del peso se revirtió. A medida que se recuperó la confianza, las tasas de interés bajaron y el refinanciamiento de la deuda cuasi fiscal logró colocarse a plazos cada vez más largos.

Desde entonces, el crecimiento ha sido muy elevado, promediando 9% entre 2005 y 2007 (véase el Gráfico 1.2). En esta segunda instancia de recuperación, sin embargo, el crecimiento se ha basado en sectores no transables, destacando la construcción y las telecomunicaciones. Las cifras recientes muestran que se está dando una ralentización del crecimiento, lo que indica que sus fuentes ya acusan un claro agotamiento. Los sectores líderes de la década de los noventa (maquila y turismo) se han debilitado y requerirán ajustes en sus respectivos modelos para poder seguir creciendo. En el mediano y largo plazo, la República Dominicana deberá identificar y desarrollar nuevos sectores en los que podría hacerse competitiva internacionalmente.

Un rasgo interesante del proceso de crecimiento dominicano es que, si bien no han faltado las crisis, no se produjeron “colapsos” de crecimiento. Dos hechos fueron cruciales en este aspecto. Por una parte, la economía se recuperó rápidamente de las crisis ocurridas en las tres últimas décadas; por otra parte, se introdu-

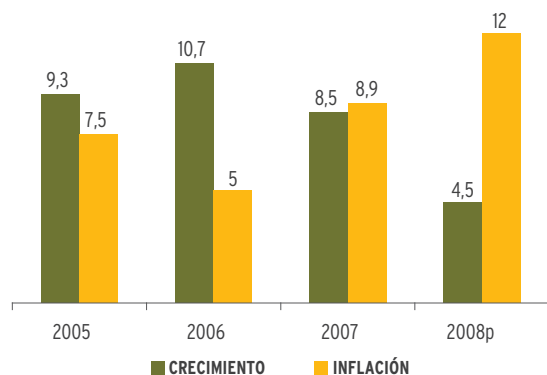
jeron reformas flexibles en respuesta a los cambios. En particular, luego de la “década perdida”, la República Dominicana fue capaz de cambiar el perfil de sus ventajas comparativas, desarrollando desde cero sectores muy competitivos como el turismo y las actividades dentro de las zonas francas, entre las cuales destaca la industria ensambladora de vestuario (maquila).

En las dos últimas décadas, la economía experimentó fuertes transformaciones estructurales que abarcaron el valor agregado sectorial, la productividad y el empleo. Una característica distintiva de este cambio estructural fue su falta de uniformidad. Las mejoras de productividad fueron muy dispares. En especial, el crecimiento de la productividad total de los factores en las zonas francas fue mucho más alto (3,4% anual) que en el resto de la economía (0,6%). A su vez, a pesar del fuerte crecimiento de las exportaciones desde las zonas francas y del turismo, el aumento del empleo en el sector formal no ha sido suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo, con la consecuente emigración y aumento del empleo en el segmento informal de la economía.

La falta de uniformidad del cambio estructural contribuyó a perpetuar un rasgo sintomático de la economía dominicana: la dualidad. La dualidad implica que los factores de la producción, que son relativamente homogéneos, tienen una productividad diferente de acuerdo con el sector en que se emplean, generando disparidades de ingreso y condiciones de trabajo que dividen a la economía entre un sector formal y otro informal, o entre un sector moderno y otro tradicional. Además del proceso de cambio estructural, la falta de desarrollo del sistema financiero y de los mercados de capital contribuye a perpetuar la dualidad al no cumplir su función de viabilizar nuevas empresas y descubrir nuevas actividades.

Si se utiliza la región como estándar de comparación, al no exhibir “colapsos” de crecimiento, la economía dominicana podría parecer poco volátil. Sin embargo, los dos períodos de alto crecimiento (1966–1984 y 1991–2002) se vieron interrumpidos por crisis macroeconómicas de importancia, cuyos costos en términos de bienestar y de desequilibrios fiscales no han sido menores. Además, en una economía de bajo nivel

**GRÁFICO 1.2 • TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB E INFLACIÓN (ENERO-DICIEMBRE), 2005-2008**  
(en porcentaje)



Fuente: BCRD y Economist Intelligence Unit.

de ingreso y con escasa profundidad financiera, el consumo tiende a ser más volátil que el producto. Esta característica es un factor de riesgo ya que el país se encuentra entre los más vulnerables a los *shocks* naturales en el mundo; si un desastre natural afectara a la economía durante una recesión, las consecuencias para el bienestar de los pobres se potenciarían<sup>1</sup>.

La situación económica de corto plazo se ve compleja. Como resultado de la aceleración de la inflación y de la escasez de crédito —producto de la crisis financiera internacional— las tasas de interés han aumentado significativamente. El impacto de la crisis recién empieza a sentirse y, aunque los precios internos ya han comenzado a ceder (producto de las caídas de los precios del petróleo y de los alimentos en los últimos meses), la escasez de crédito y las tasas de interés mucho más elevadas ya comienzan a provocar efectos adversos sobre la demanda agregada; todo esto en un ambiente en que la demanda internacional se está contrayendo a una velocidad incluso superior a la proyectada a mediados de 2008.

La segunda sección del presente capítulo aborda los desafíos macroeconómicos, con especial atención en la problemática fiscal. En la tercera sección se discute el desafío de la competitividad. La cuarta sección se dedica a la problemática del sector eléctrico, ya que este representa un serio obstáculo al crecimiento. En las secciones siguientes, se discuten los problemas de gobernanza (quinta sección), educación y entrenamiento laboral (sexta sección) y el sector financiero (séptima sección). La octava sección esboza conclusiones de política económica.

## 1.2 La vulnerabilidad macroeconómica

### 1.2.1 La situación internacional y su impacto en la República Dominicana

La vulnerabilidad macroeconómica de la República Dominicana representa un flanco débil que podría te-

ner consecuencias graves, no solo en la evolución de corto plazo de la economía sino también en la tasa de crecimiento de largo plazo. Todas las crisis macroeconómicas traen secuelas de largo plazo: se contrae el sector moderno de la economía, aumenta el empleo informal y se fomenta la emigración. Por otra parte, la vulnerabilidad macroeconómica desalienta la inversión nacional y foránea.

Durante el año 2008, el país comenzó a experimentar los coletazos de la crisis financiera internacional y de la recesión que se cierne sobre las economías desarrolladas, especialmente la de los Estados Unidos. Es así como la recomposición de las reservas internacionales se ha revertido y el país perdió, en los primeros nueve meses del año 2008, más de US\$300 millones en reservas. La tasa de interés activa para clientes preferentes se ha elevado desde 11% en octubre de 2007 a más de 21% en noviembre de 2008<sup>2</sup>. La inflación, por su parte, se aceleró desde menos del 5% en julio de 2007 (cifra en relación con igual período el año anterior) hasta 14,5% en septiembre de 2008. A pesar de que los precios internacionales del petróleo y los alimentos han estado cediendo a partir de principios de octubre de 2008 y de que el índice de precios podría incluso acusar un descenso en los dos últimos meses de 2008, la inflación podría cerrar el año con un aumento de 11% (sobre la base del período de enero a diciembre).

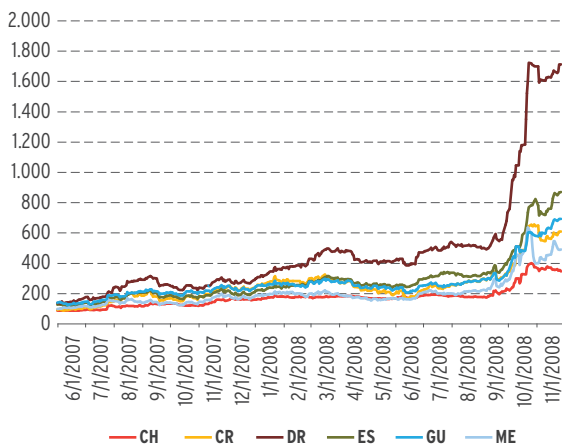
Las tasas de interés a las que el BCRD coloca papeles de diversos vencimientos han experimentado un alza dramática. Esto refleja, en parte, el hecho de que la prima de riesgo soberano, calculada por *JP Morgan*<sup>3</sup>, aumentó en más de 1.500 puntos básicos desde que se inició la crisis financiera a comienzos de junio de 2007 hasta fines de noviembre de 2008 (véase el Gráfico 1.3). Si bien es cierto que han aumentado todas las primas de riesgo soberano en las economías emergentes, el *spread* dominicano ha acusado uno de los mayores aumentos de las economías de América Latina y el Caribe. A modo de ejemplo, mientras el *spread* dominicano excedía al costarricense en unos 45 puntos

<sup>1</sup> Estos argumentos se elaboran en Fanelli y Guzmán (2008).

<sup>2</sup> Información del sitio web del Banco Central de la República Dominicana. [www.bancentral.gov.do](http://www.bancentral.gov.do)

<sup>3</sup> Publicada en Bloomberg.

**GRÁFICO 1.3 • PRIMA DE RIESGO SOBERANO: LA REPÚBLICA DOMINICANA Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES. 1º DE JUNIO DE 2007 A 28 DE NOVIEMBRE DE 2008** (puntos básicos)



Fuente: Bloomberg.

básicos a comienzos de junio de 2007, a fines de noviembre de 2008 lo hacía en 1.100 puntos básicos.

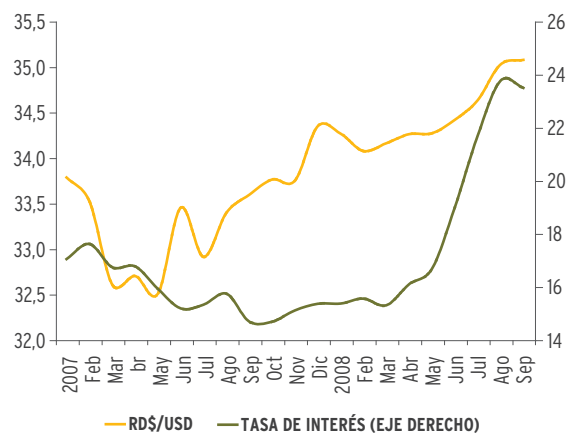
A causa de las fuertes perturbaciones externas —que incluyen la crisis financiera internacional y el aumento de precios del petróleo y alimentos (hasta agosto de 2008)— el tipo de cambio nominal, que se mantuvo estable desde que se superó la crisis bancaria a mediados de 2004, se ha depreciado más allá de lo que las autoridades monetarias hubiesen deseado. Si no lo ha hecho aun más, ello se ha debido a las fuertes alzas de las tasas de interés (véase el Gráfico 1.4).

Las tendencias de corto plazo en estas variables económicas claves deben considerarse como señales de alerta temprana a las cuales es importante prestar atención. Los próximos vencimientos de los papeles del BCRD así como las tasas y los plazos a los que se podrán refinanciar darán una pauta de hacia adonde va la situación macroeconómica.

### 1.2.2 Tributación y gasto público: tendencias recientes y perspectivas de reforma

Desde el estallido de la crisis financiera hacia fines de 2002, las finanzas públicas han sido manejadas con el fin de evitar un elevado déficit público (véase el Cuadro 1.1). En primer lugar, se recortaron los gastos

**GRÁFICO 1.4 • TASA DE INTERÉS Y TIPO DE CAMBIO NOMINAL, ENERO DE 2007 A SEPTIEMBRE DE 2008**



Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

corrientes (excluyendo los financieros) y de capital en forma muy sustantiva. Una comisión cambiaria —que en la práctica constituía una sobretasa arancelaria a todas las importaciones y que llegó a ser de 13% *ad valorem*— realizó una contribución importante. Luego, el nuevo Gobierno del presidente Fernández logró hacer aprobar en el Congreso una reforma tributaria cuyo elemento central era un aumento de la tasa del ITBIS (IVA) de 12% a 16%. En 2006, tuvo lugar una segunda reforma tributaria con el propósito de paliar el efecto de la remoción de la comisión cambiaria, acción requerida por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Centroamérica (RD-CAFTA). Nuevamente, el elemento central de esta reforma fue el ITBIS y, en aquella ocasión, se buscó ampliar su base, eliminando exoneraciones. También se adoptaron medidas para gravar los ingresos de profesionales independientes y los intereses.

El recorte inicial de los gastos corrientes no financieros se ha revertido, fundamentalmente a raíz de los crecientes subsidios a la electricidad y al gas licuado, a medida que el precio internacional de los combustibles ha ido escalando y el Gobierno se ha mostrado renuente a aumentar las tarifas eléctricas y el precio del gas licuado. En resumidas cuentas, los efectos positivos del aumento en la recaudación han sido contrarrestados por la necesidad de financiar el déficit cuasi fiscal del BCRD (afortunadamente, en



**CUADRO 1.1 • EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, 2002–2007***(Porcentaje del PIB)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007e
Ingresos totales	14,4	13,3	13,8	14,9	17,1	18,1
Tributarios directos	3,5	3,4	2,7	2,8	3,5	4,0
Tributarios indirectos	6,8	5,7	5,8	7,3	9,4	9,9
Otros tributos	3,5	3,2	4,3	4,0	3,2	3,2
Gastos totales	14,6	12,3	14,6	15,3	17,4	17,8
Corrientes no financiero	10,0	5,7	6,3	7,6	10,1	10,2
Financiero (incl. cuasi fiscal)	0,5	3,9	5,3	4,0	3,8	3,7
De capital	4,1	2,7	3,0	3,0	3,5	4,0
<b>Balance Consolidado</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,3</b>

Fuente: elaboración del BID, con base en datos del BCRD.

forma decreciente) y el aumento en los gastos corrientes, fundamentalmente explicado por los subsidios a la electricidad y al gas licuado. Los gastos de capital, esenciales para que el país retome una senda de crecimiento sostenible, han debido restringirse. El aumento en dichos gastos, que se experimentó en 2007 y en lo que va de 2008 (la información es aún incompleta), se debió a la construcción del metro de Santo Domingo.

En estos momentos, el país afronta una compleja situación internacional, con lo cual es conveniente replantearse la sostenibilidad de la deuda pública. Se argumentará que es indispensable disminuir las vulnerabilidades fiscales si se quiere hacer frente a los desafíos de crecimiento, en un entorno internacional mucho más desfavorable que el que vivió el país en los últimos años.

### 1.2.3 ¿Es sostenible la deuda pública?

En 2008, se estima que la deuda pública, incluyendo la deuda externa e interna, fiscal y cuasi fiscal, cerró en 37% del PIB. Este nivel fue mucho más bajo que el anotado en 2004, cuando dicho total anotó un récord cercano al 55%<sup>4</sup>, pero considerablemente mayor al 30%, anotado antes de la crisis financiera. El nivel

actual de la deuda no parece demasiado elevado, aunque una nueva crisis, ahora por la situación financiera internacional, podría volver a depreciar el peso y aumentar los niveles de la deuda en relación con el PIB.

En lo que atañe a los flujos, el fisco dominicano está comenzando a acusar debilidades que no estaban presentes en 2007, cuando la economía estaba creciendo a 8,5%. Además, durante el año 2008, el gasto público sufrió aumentos que no estaban proyectados, en parte debido a los subsidios eléctricos y al gas licuado, y a los gastos de inversión tales como la construcción del metro. Se estima que, en 2008, el sector público consolidado tuvo un déficit primario de alrededor de 0,1% del PIB.

Además, las cuentas fiscales de la República Dominicana deben considerarse vulnerables por los siguientes motivos: en primer lugar, el PIB está aún por encima del nivel del PIB potencial. Una reducción importante en la tasa de crecimiento, y, más aun, una recesión que no puede descartarse en las condiciones actuales, harían caer en forma importante los ingresos tributarios. El capítulo 2 estima que los ingresos tributarios en 2007 eran 0,9% superiores a lo que serían si el PIB estuviese en su nivel de tendencia, vale decir, excluyendo el componente cíclico. La recesión

<sup>4</sup> Una parte del aumento de la razón deuda-PIB se debió a la depreciación aguda del peso en 2003 y 2004; otra, al fuerte endeudamiento que tuvo que contraer el BCRD para lidiar con la crisis financiera.

en los Estados Unidos ocasionará una desaceleración económica importante y también una contracción en la recaudación tributaria.

En segundo lugar, existen importantes pasivos contingentes, el principal de los cuales se refiere a los gastos comprometidos en las reformas recientes de la seguridad social y la salud. En tercer lugar, los compromisos adoptados por el Gobierno del presidente Fernández en materia de educación también involucrarán un aumento en el gasto. En cuarto lugar, hay que considerar que el traspaso de recursos a los gobiernos locales va a implicar un déficit algo mayor. Por último, se estima que la ley de incentivos industriales —recientemente aprobada por el Parlamento— disminuirá los ingresos fiscales en 0,4% del PIB (Artana, 2007).

Si se toman en cuenta las reducciones en los ingresos que un retorno al PIB de tendencia implicaría, y los compromisos de mayores gastos ya asumidos, el déficit primario estimado para 2008 de 0,1% del PIB se convertiría en un déficit de tendencia de 3,2 puntos del PIB<sup>5</sup>. Si el país continuara creciendo a una tasa promedio de 5% anual en los próximos diez años, se requeriría un superávit primario de 0,1% del PIB para reducir, en un plazo de diez años, la deuda pública actual de 37% del PIB a un 30%. Como se ha mencionado ya, esta cifra prevalecía antes de la crisis de 2002–2003, siendo el ajuste requerido de unos 3,3 puntos del PIB<sup>6</sup>. Aun si se fuese menos ambicioso, dados los compromisos de gasto social y el ajuste que podría ocurrir en la recaudación, solo para mantener el nivel de deuda existente en 2008, se requeriría un ajuste de 2,5 puntos del PIB.

Además, se corre el riesgo de que, en algunos escenarios, el ajuste sea superior al que se está calculando. Se debe tomar en cuenta que la sostenibilidad fiscal del país está fundamentalmente sujeta a la situación

de los mercados crediticios internacionales, dada la elevada deuda cuasi fiscal, la cual debe refinanciarse periódicamente. Cabe destacar que un acontecimiento crediticio internacional podría tener un efecto severo sobre las finanzas públicas. La extrema volatilidad en los mercados financieros y los episodios periódicos de *flight to quality*<sup>7</sup> que se han experimentado desde mediados de 2007 exigen una prudencia fiscal quizás mayor que la que se está estimando.

La vulnerabilidad de las finanzas públicas, en su componente de déficit cuasi fiscal (un 16% del PIB del total de la deuda pública de 37% del PIB) queda de manifiesto al observar lo que ya ha ocurrido desde mediados de 2007 con la prima de riesgo soberano para la República Dominicana (véase el Gráfico 1.3). La crisis financiera en el mundo desarrollado se ha venido profundizando inexorablemente durante el año 2008. De igual modo, con el incremento generalizado de la aversión al riesgo, el *spread* soberano para países con baja calificación de riesgo se ha incrementado considerablemente. De permanecer el *spread* soberano en los niveles actuales (unos 1.700 puntos básicos), las consecuencias para el costo de refinanciación de la deuda cuasi fiscal serán muy adversas.

Para aquilatar en toda su magnitud los impactos de una posible crisis financiera, también es importante pronosticar lo que podría suceder con las expectativas de depreciación. En una crisis, la interacción entre estas últimas con el riesgo soberano puede ser adversa para un país deudor como la República Dominicana. Los agentes, al deteriorarse la percepción de riesgo, también apostarán a una depreciación bastante mayor en el peso, lo que llevaría a un aumento muy agudo de las tasas que el BCRD debería pagar por el refinanciamiento de sus papeles. Es cierto que el Congreso aprobó una Ley de Capitalización del BCRD, pero esta detalla un plan que deberá implementarse en un plazo bastante largo (hasta 2018). Ya en 2008, la

<sup>5</sup> Esta es una estimación muy conservadora que supone que los gastos en salud y educación se elevarán en tan solo 2% del PIB en forma conjunta. El Gobierno tiene la intención de aumentar el gasto en educación en algo más de 2% del PIB, actualmente en 5% del mismo; en salud, el costo adicional de implementar en forma completa la reforma con toda seguridad implicará un gasto mayor al incorporado en estas estimaciones.

<sup>6</sup> Para los detalles del cálculo, véase el capítulo 3 de esta publicación.

<sup>7</sup> Concepto que denota la extrema aversión al riesgo por inversionistas de cartera, que los lleva a vender cualquier activo considerado riesgoso para refugiarse en los más seguros.

situación fiscal ha impedido que se transfieran todos los recursos a cuenta de intereses contemplados en la Ley para ese año. Mientras tanto, la vulnerabilidad de la situación cuasi fiscal va a continuar rondando las refinanciaciones que periódicamente debe efectuar el BCRD.

Una depreciación del peso también impactaría las finanzas públicas en lo que respecta a las amortizaciones y a los pagos de intereses sobre la deuda pública denominada en dólares, lo que representa más de la mitad de la deuda pública total.

Por último, los análisis de sostenibilidad fiscal deben incorporar un hecho fundamental en la República Dominicana: su vulnerabilidad a los desastres naturales. Un análisis de *value at risk*<sup>8</sup> (VAR, por sus siglas en inglés) indicaría que el país debe incorporar este hecho en su planificación fiscal de largo plazo. Por todas estas razones, en estos momentos difíciles que atraviesan los países emergentes, es mejor pecar de cauto y tomar precauciones frente a un acontecimiento desfavorable. No hay mejor manera de hacerlo que mediante la prudencia fiscal.

### 1.2.4 Elementos para un ajuste fiscal

El elemento central de corto plazo para enfrentar la potencial falta de sostenibilidad del presupuesto fiscal es indudablemente prudencia en el gasto público, aumentando su eficiencia y eliminando partidas innecesarias. Ya se discutirá el subsidio a la energía y al gas licuado más adelante; basta decir aquí que la racionalización de estas erogaciones puede ser una contribución importante al ajuste que habrá de efectuarse. Se estima que es posible ahorrar alrededor de un punto porcentual del PIB, focalizando el subsidio a la energía en aquellos sectores que más lo necesitan. Se considera que el ajuste deberá ser aproximadamente de 3 puntos porcentuales del PIB y, de implementarse un programa de mayor focalización del subsidio energético, serán necesarios ahorros adicionales (véase el capítulo 5) y, posiblemente, una nueva reforma tributaria.

Continuar aumentando la carga tributaria no será fácil en el corto plazo. Además, los requisitos que exige la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligarán al país a homologar el impuesto a la renta empresarial dentro y fuera de las zonas francas, a más tardar en 2015. Eso va a requerir la disminución de la tasa de impuesto a la renta corporativa, actualmente en 25% para las empresas fuera de las zonas francas, y cobrar una tasa igual a las empresas localizadas dentro de estas zonas. Como la competencia internacional para atraer empresas es muy fuerte, el impuesto a la renta corporativa en la República Dominicana va a tener que caer de manera significativa (véase Fanelli y Guzmán, 2008). Para evitar la erosión impositiva y la competencia tributaria, sería muy conveniente que la República Dominicana y los demás países de América Central apuraran las negociaciones del Convenio de Buenas Prácticas Sobre Incentivos Tributarios que se han venido trabajando bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional.

Por lo tanto, se hace imperativo darle un nuevo impulso al proceso de reforma tributaria iniciado por el presidente Fernández en su segundo gobierno. Las medidas que podrían contemplarse incluyen las siguientes (véase el capítulo 4):

- » Fijar una tasa impositiva moderada a las utilidades empresariales así como una tasa global al ingreso de las personas físicas, incluyendo los dividendos recibidos de dichas empresas; las empresas extranjeras solo pagarían el impuesto a las utilidades al generarse en las empresas;
- » continuar ampliando la base del ITBIS, incluyendo la eliminación de las exoneraciones que persisten;
- » aumentar el ITBIS; si bien el ITBIS se ha elevado sustancialmente, está todavía en los niveles que prevalecen en otros países (Chile, Argentina, Uruguay); y
- » mejorar sustancialmente el impuesto a la propiedad.

Las reformas al impuesto a la renta y a la propiedad deben entenderse como posibilidades de mediano o largo plazo. En lo inmediato, aunque es posible con-

<sup>8</sup> Análisis del impacto sobre el déficit fiscal de la potencial materialización de deudas que son contingentes y que se podrían convertir en actuales bajo ciertas circunstancias, algunas más probables que otras.

tinuar ampliando la base del ITBIS, es difícil que se obtenga más de 1,5 puntos del PIB en recaudación adicional con medidas de esa naturaleza. En un plazo más largo, incluyendo reformas al impuesto a la renta y a la propiedad, sería posible pensar en un aumento de la carga tributaria de unos tres puntos del PIB, llegando a un 20% o a un 21% de este, lo que condice con las estimaciones que se hacen respecto del esfuerzo tributario “normal” para un país de ingreso per cápita como el de la República Dominicana.

### 1.3 El desafío de la competitividad

#### 1.3.1 La problemática del país

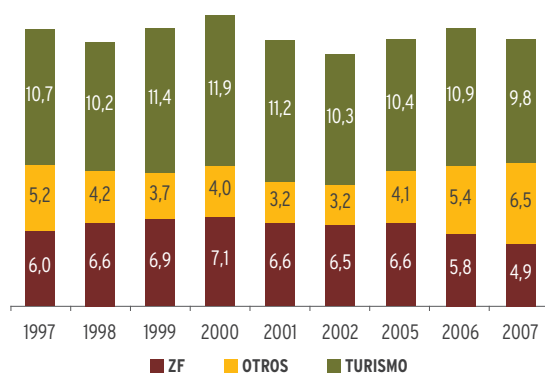
Como ya se ha aseverado, el crecimiento en los años que siguieron a la crisis bancaria se ha debido, principalmente, a inversiones en el sector no transable, proceso que tiene un límite natural, dado el tamaño reducido del mercado interno. Los sectores transables que lideraron el crecimiento otrora están enfrentando actualmente desafíos serios. Estos desafíos se manifiestan en un estancamiento de la proporción del PIB de exportaciones de bienes y servicios (véase el Gráfico 1.5). El peso relativo de las exportaciones

netas de las zonas francas (exportaciones menos importaciones de insumos) y del turismo en el PIB han venido cayendo en la década actual. Sin embargo, estas cifras agregadas esconden algunos cambios interesantes. Mientras la maquila de la confección ha venido cayendo en todo lo que va de la presente década, otros productos de las zonas francas han tenido un crecimiento interesante. Asimismo, las llamadas “otras exportaciones” también han aumentado<sup>9</sup>.

En lo que respecta a la participación del vestuario en las importaciones de los Estados Unidos, originado en la República Dominicana, esta ha venido reduciéndose desde el año 2000 (véase el Gráfico 1.6). Además, en los últimos años, se han hecho contracciones importantes de empleo en el sector, lo que llevó al Gobierno, desde fines de 2007, a otorgar un subsidio temporal por persona ocupada a las empresas ubicadas en las zonas francas<sup>10</sup>.

En cuanto al turismo, el sector está enfrentando una fuerte competencia debido a la oferta del mismo paquete de servicios proveniente de otros países del Caribe y también, debido a los crecientes problemas ambientales que amenazan su desarrollo futuro (véase el capítulo 9). El problema de competitividad se ve

**GRÁFICO 1.5 • PROPORCIÓN DEL PIB DE EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS TURÍSTICOS** (en porcentaje)

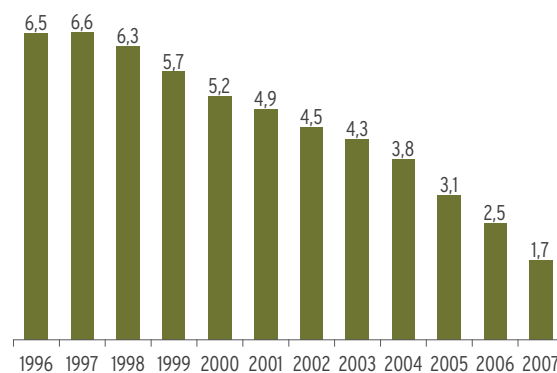


Fuente: BCRD.

Nota: las exportaciones de zona franca se miden en términos netos (restándoles las importaciones de insumos).

**GRÁFICO 1.6 • PARTICIPACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN LAS IMPORTACIONES DE VESTUARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS**

(porcentaje del total importado por los Estados Unidos)



Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

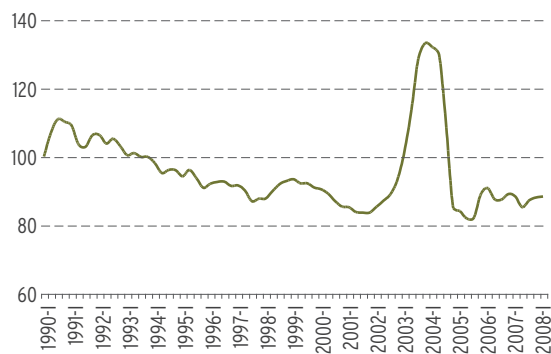
<sup>9</sup> Para más detalle, véase el capítulo 2.

<sup>10</sup> Dicho subsidio se dejó de otorgar en el tercer trimestre de 2008.

agudizado por la apreciación cambiaria de largo plazo que exhibe el país (véase el Gráfico 1.7), producto del creciente flujo de remesas que, en la actualidad, constituye aproximadamente 8% del PIB, y de los importantes flujos de capital (véase el Gráfico 1.8). Mientras las entradas netas de capital han acusado bastante volatilidad, este no es el caso de las remesas, las cuales han venido aumentando incesantemente por más de dos décadas.

La República Dominicana se encuentra en una encrucijada: tiene que redefinir su patrón de crecimiento hacia el futuro. Esto no significa abandonar los sectores que le han dado buenos réditos, tales como la maquila y el turismo, sino aprovechar nichos de mercado en los cuales el país puede seguir siendo competitivo. Al mismo tiempo, debe orientarse a la búsqueda de nuevos sectores que puedan proveer un nuevo estímulo de crecimiento de largo plazo. El país cuenta con dos activos de gran valor que debe explotar, a saber, su cercanía a los Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio (TLC) con dicho país (RD-CAFTA). Esto significa, por ejemplo, que la República Dominicana continuará gozando de ventajas comparativas en productos de vestuario que requieren de

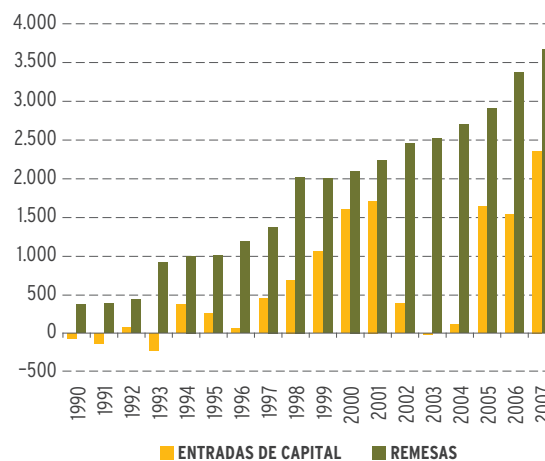
**GRÁFICO 1.7 • TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO, 1990Q1-2008Q1 (1990Q1 = 100)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Nota: el tipo de cambio definido como unidades de moneda nacional por unidad de moneda internacional.

**GRÁFICO 1.8 • ENTRADAS NETAS DE CAPITAL Y REMESAS, 1990-2007 (en millones de US\$)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

tiempos cortos de entrega. El TLC también facilita el proceso de identificar nuevos sectores competitivos al poner al país en el radar de posibles inversionistas estadounidenses y al otorgar un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos a una amplia gama de bienes producidos en el país.

Aunque se puede continuar sacando partido a la maquila así como al turismo de sol y playa, el país no podrá contar únicamente con estos rubros para crecer aceleradamente. Por lo tanto, existen dos tareas centrales para la política de desarrollo productivo: (i) facilitarle al sector privado el proceso de identificar nuevos sectores potencialmente competitivos; y (ii) definir un conjunto de políticas que sean complementarias a los esfuerzos del sector privado con el fin de lograr la competitividad en dichos sectores<sup>11</sup>.

Un avance importante en materia de competitividad es la toma de conciencia que muestran las autoridades. Para fomentar el desarrollo productivo, en la República Dominicana se ha creado el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) en el que participan empresarios, representantes del Estado y personalidades

<sup>11</sup> Este capítulo se limita a señalar el tema de la competitividad como uno de los principales desafíos de desarrollo que enfrenta el país. Asimismo, discute cómo asegurarse que el crecimiento económico de los últimos años pueda mantenerse y acelerarse aun más en el futuro, sobre la base de las ventajas competitivas que ya posee y, más aun, de aquellas que puede desarrollar dadas las condiciones que tiene el país para hacerlo. Este tema se desarrolla en forma más completa en el capítulo 6.

nacionales. Asimismo, la nueva Ley de Competitividad Sistémica, elaborada a partir de un informe del CNC y aprobada por el Congreso en noviembre de 2007, ha establecido el Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (Proindustria) como un organismo específico para impulsar la aparición de nuevos sectores competitivos y fortalecer los existentes. Este nuevo organismo, también con representación pública y privada, ha sido dotado de facultades para otorgar nuevos subsidios a las empresas organizadoras de parques industriales y a empresas específicas, brindando garantías e incluso, créditos.

Esta institucionalidad muestra elementos muy positivos pero también podría generar problemas. Por un lado, el CNC se ha dedicado a montar un mecanismo para incentivar y apoyar la aparición de nuevos *clusters* de productores de bienes y servicios exportables. Por otro lado, el Gobierno está otorgando incentivos tributarios o subsidios que no siempre son justificables y que sí representan un alto costo fiscal.

Una buena guía para entender, en forma más precisa, cuáles son los problemas de competitividad que enfrenta el sector privado es escuchar a los propios empresarios hablar sobre los obstáculos que afronta la inversión privada en el país.

### 1.3.2 Según los empresarios, ¿cuáles son los obstáculos para la competitividad?

Afortunadamente, se cuenta con los resultados de una encuesta sobre el clima de negocios, efectuada en 2005. El Banco Mundial realizó una encuesta a 225 empresas dominicanas en el marco del programa *Investment Climate Surveys*<sup>12</sup>. Las respuestas de los empresarios dominicanos pueden servir para orientar los primeros pasos del quehacer público a mejorar el clima de negocios para la competitividad. Entre otras cosas, se solicitó a los entrevistados que evaluaran 17 obstáculos, clasificándolos por el grado de severidad,

donde 0 “no es obstáculo” y 4 “es obstáculo muy severo”. Las respuestas se muestran en el Gráfico 1.9.

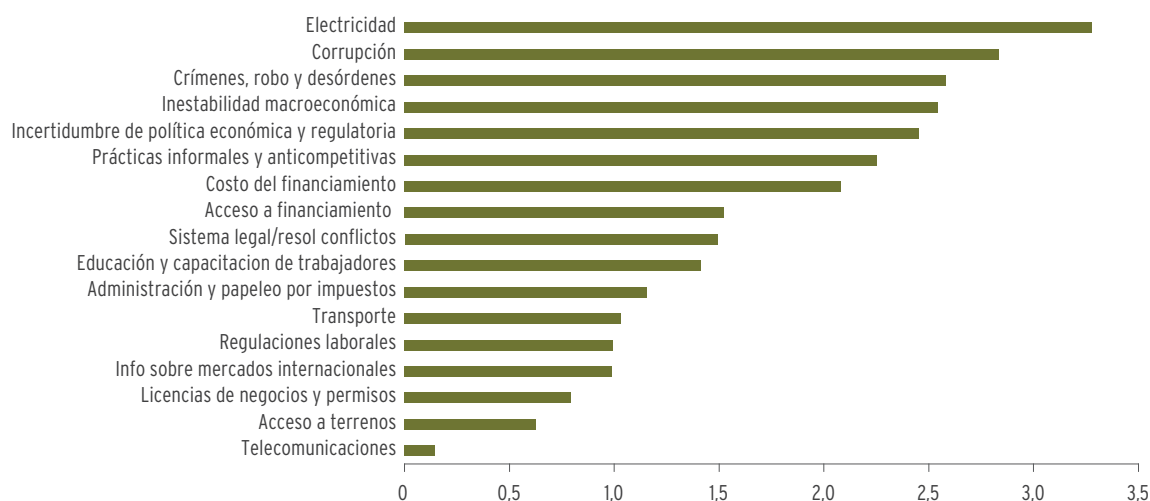
Según los empresarios, el problema eléctrico es, de lejos, el obstáculo más importante para el desarrollo de sus negocios<sup>13</sup>. Los apagones imponen costos al sector privado que reducen severamente su competitividad. No solo es cara la electricidad para aquellos que no pueden eludir su pago sino que su escasez durante varias horas del día obliga a las empresas a invertir en equipos de generación, lo que representa una solución muy ineficiente al problema de no contar con un suministro asegurado por parte de la red pública. El problema de la energía tiene efectos tanto sobre las empresas y su capacidad para competir en el mercado como sobre las arcas fiscales. Así, afecta indirectamente la competitividad al desviar recursos que, de otro modo, podrían haberse utilizado para mejorar la educación y la infraestructura vial, y para suministrar otros bienes públicos esenciales para el crecimiento.

Los otros obstáculos importantes se vinculan a temas de gobernanza (corrupción, crimen, incertidumbre de política económica y regulatoria, y a la inestabilidad macroeconómica). Indudablemente, el problema eléctrico también es un problema de gobernanza, y no solo técnico, en el sentido de que se conocen las soluciones pero no se emprenden porque hay intereses que impiden llevar a cabo las reformas de política necesarias (véase el capítulo 12).

Es interesante observar que ciertos problemas que enfrentan los empresarios, manifestados en conversaciones informales, aparecen en la encuesta como problemas de importancia menor. Este es el caso de la educación de los trabajadores y del acceso al financiamiento. El costo del financiamiento aparece en una posición más elevada como obstáculo que el acceso al mismo, quizás reflejando las elevadas tasas de interés que predominan en la República Dominicana y la inexistencia de un mercado de capitales no bancario.

<sup>12</sup> Es importante entender las limitaciones de esta encuesta. Las restricciones más importantes pueden no verse reflejadas en las respuestas a la encuesta porque las empresas potenciales más restringidas no llegan a establecerse, o porque dichas restricciones obligaron su retiro del mercado. Por ello, la identificación de nuevas ventajas comparativas pareciera ser el principal desafío del desarrollo económico en la República Dominicana.

<sup>13</sup> Es interesante observar que en todas las encuestas a países latinoamericanos realizadas por el proyecto ICS del Banco Mundial, ningún obstáculo a la inversión recibió un puntaje tan alto como la electricidad en la República Dominicana.

**GRÁFICO 1.9 • OBSTÁCULOS A LA INVERSIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA***(ordenamiento realizado por 225 empresas en 2005)*Fuente: Banco Mundial, *Investment Climate Surveys*.**1.3.3 Redescubriendo el sector agropecuario**

El sector agropecuario es uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento a futuro en la economía dominicana. En reconocimiento a este potencial, el CNC está trabajando con *clusters* de mangos, vegetales orientales, aguacate, bananos, cafés especiales y piña, sectores que ya han dado muestras de gran vitalidad. La participación del país en el RD-CAFTA; la localización en el país de un importante sector turístico cercano a las áreas rurales; y las ventajas climáticas así como la disponibilidad de zonas con potencial productivo denotan que el país tiene un potencial de desarrollo agropecuario interesante. Sin embargo, a pesar de estas ventajas, el sector es aún un exportador incipiente. Asimismo, la República Dominicana es un importador neto de alimentos, particularmente de algunos alimentos que forman parte de la dieta de los dominicanos.

Según un reciente estudio de la CEPAL (2008a), el sector agropecuario ampliado (que incluye actividades agropecuarias y agroindustriales) representa alrededor del 20% del PIB mientras que las actividades estrictamente agropecuarias acumulan cerca del 10%. El sector ampliado abastece la mayor parte del consumo dominicano de alimentos y produce alrededor de 29% de las exportaciones de bienes, excluyendo

la maquila. Además, un 34% de los dominicanos que habita en las zonas rurales contribuye con la mayor parte del empleo que exigen los servicios turísticos en las zonas de playas.

Otra característica del sector rural de la República Dominicana es que concentra una proporción muy elevada de los hogares pobres del país: casi toda la emigración de dominicanos proviene del sector rural. Entonces, un mayor dinamismo del sector tendría el doble beneficio de contribuir al crecimiento agregado así como a la disminución de la pobreza y de la inequidad.

El crecimiento agropecuario ha sido menor que el crecimiento del PIB total en el período 1990–2006. Aunque a partir del año 2000 esa dinámica ha cambiado, llama poderosamente la atención que el sector no se haya convertido en un importante generador de empleo, si bien el empleo agropecuario continúa siendo importante y ha absorbido alrededor del 15% del empleo total en los últimos diez años.

El aumento de los precios de los alimentos a nivel internacional exige una mayor atención al sector agropecuario en la República Dominicana. El sector está atrasado tecnológicamente; la fuerza de trabajo tiene escaso capital humano y una edad promedio supe-

rior a la de la fuerza de trabajo en áreas urbanas; los servicios de extensión y de control sanitario que reciben los productores son de baja calidad; y existe un sinnúmero de agencias públicas que se encargan de atender a los agricultores pero que ofrecen servicios de escasa calidad. El sector también exhibe un acceso inadecuado al crédito, a pesar de contar con un banco estatal —el Banco Agrícola— dedicado a satisfacer sus necesidades (véase el capítulo 10).

Desde 1990, una buena parte del aumento en la producción se ha dado por la extensión del área cultivada y no por aumentos de la productividad de la tierra. Sin embargo, ese proceso ya llegó a término porque no existe margen para que el sector pueda seguir creciendo extensivamente. De ahora en adelante, el crecimiento de la producción agrícola tendrá que provenir de los aumentos de la productividad, los cuales solo podrán darse con la introducción de nuevas semillas, mejores tecnologías de producción así como mejoras en la calidad y en el valor de los productos.

La República Dominicana necesita explorar con más detenimiento los requisitos para incrementar las incipientes exportaciones a los Estados Unidos y Europa. Además, la producción en los ambientes controlados (invernaderos) y la producción de productos orgánicos son actividades que implican importantes cambios tecnológicos que podrían aprovecharse para dinamizar la agricultura dominicana.

#### 1.3.4 Reviviendo el turismo

El crecimiento del turismo ha sido uno de los grandes éxitos de la política económica dominicana desde la década de los ochenta. El aporte del turismo a la economía en términos de empleo, producción y divisas es muy significativo (véase el capítulo 9). Mientras que en 1978, el número de turistas no superaba los 300 mil por año, en la actualidad, 4 millones de turistas visitan la República Dominicana por año. Asimismo, mientras las ventas anuales del sector no superaban los US\$200 millones en 1980, en 2006 eran del orden de los US\$4 mil millones.

Las políticas de fomento a la actividad turística se remontan a inicios de la década de los setenta cuando

se comenzó a apoyar al sector a través de incentivos fiscales, crediticios y cambiarios, los cuales se han ido eliminando gradualmente. Además del papel que desempeña como catalizador de la inversión privada en la actividad turística, el Estado dominicano ha actuado predominantemente en la planificación de la gestión del territorio dominicano con miras a impulsar el desarrollo del turismo. El Estado también ha participado en la creación de una infraestructura de apoyo a la actividad turística: de los siete aeropuertos que dispone el país, seis han sido construidos por el sector público. De igual modo, la red vial que comunica a los polos turísticos con los centros urbanos más importantes ha sido construida por dicho sector. En lo que respecta a la capacitación de recursos humanos, la formación del personal de base ha estado esencialmente a cargo del Instituto de Formación Técnico Profesional (Infotep). En otras palabras, el apoyo al turismo ha contenido subsidios directos y dotación de infraestructura específica para el sector.

Cabe señalar, sin embargo, que el modelo con el que se ha desarrollado el sector está mostrando signos de agotamiento. El gasto por día (uno de los principales indicadores para medir la rentabilidad turística) está reduciéndose y la República Dominicana está estancada en el segmento de “todo incluido de sol y playa” (un segmento de bajos márgenes), ofreciendo poco para distinguirse de otros destinos caribeños. De hecho, la República Dominicana es uno de los destinos donde menos se gasta por día. Por otra parte, el vínculo que existe entre el turismo internacional de sol y playa, y la realidad local es escaso, con muy poca presencia de medianas o pequeñas empresas en la oferta turística.

En la República Dominicana se han elaborado estrategias de desarrollo nacional y regional para el sector turismo, aunque su implementación ha sido esporádica y poco consistente, por lo que han tenido muy poco éxito. Lo que se requiere ahora es un plan integral para el desarrollo del turismo con modelos distintos. En otras palabras, un aspecto importante de la identificación de nuevas oportunidades es el giro que debe dársele al turismo. Existen interesantes posibilidades en el turismo de aventura; el ecoturismo; el turismo de deportes de agua; el turismo de naturaleza; el tu-



rismo cultural; y también el turismo para segmentos de altos niveles de ingreso. Una estrategia de turismo deberá evaluar estos modelos alternativos y determinar cuáles son las políticas más efectivas y eficientes para fomentar los modelos que se consideren viables.

Asimismo, el desarrollo futuro del sector turismo debe estar más integrado con el resto de la economía. Así, un plan de desarrollo integral del sector rural debería incluir la dimensión del turismo. Un objetivo podría ser incrementar la participación de la oferta agroalimentaria de las poblaciones rurales para su consumo en los hoteles.

#### 1.4 El problema eléctrico

Como ya se mencionó, las empresas dominicanas le asignan la más alta prioridad a la solución de este problema. Indudablemente, los apagones y el alto costo de asegurar una oferta continua de electricidad representan el desincentivo más importante a la inversión. Si se considera que el subsidio eléctrico (más el de gas licuado) estuvo en torno al 3% del PIB en 2008, se entenderá que también constituye un lastre importante para la racionalización del gasto público corriente<sup>14</sup>.

Desde fines de la década de los setenta, el sector eléctrico dominicano ha sufrido crisis casi permanentemente, debido a las dificultades en la implementación de medidas de política pública que garanticen el suministro eléctrico en el largo plazo. Estas debilidades han convertido al sector en un obstáculo para el desarrollo.

Durante la década de los noventa, las autoridades dominicanas iniciaron reformas que incluyeron la introducción de la competencia; la participación del sector privado como un actor importante en la producción y distribución; la focalización de la función del Estado como regulador, fiscalizador y definidor de las políticas públicas. Estos cambios permitieron avances notables en el área de generación pero la distribución,

y el manejo técnico y financiero de las empresas distribuidoras continuaron siendo un obstáculo mayor.

Sin embargo, en la década actual se ha revertido la orientación de las reformas de la década de los noventa en la que dos distribuidoras, EdeNorte y Edesur, pertenecientes a Unión Fenosa, volvieron a estatizarse. Actualmente el sistema, de compleja gobernabilidad, es dirigido de facto por la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), a cargo de la transmisión de electricidad y casa matriz (*holding*), a la cual están adscritas las empresas públicas del sector. La CDEEE tiene una enorme influencia sobre todo el sector, es una fuente muy significativa de empleo y maneja importantes flujos financieros (véase el capítulo 12).

El problema central del sector eléctrico ha sido y sigue siendo un subsidio generalizado con precios que son inferiores a los costos de generación y distribución. La solución a la prolongada crisis del sector eléctrico de la República Dominicana es sumamente importante para restablecer la competitividad del país, asegurar un crecimiento sostenido, y reducir los niveles de pobreza. La carga fiscal impuesta por el sector a través de subsidios directos e indirectos es muy elevada, desplazando gastos sociales muy necesarios. Además, la autogeneración eleva los costos de producción, reduciendo la rentabilidad de la inversión. La solución a la crisis técnica y financiera permitiría mejorar la gobernabilidad e incrementar la transparencia del sector público del país pero existen restricciones tanto institucionales como políticas para llevarla a cabo.

La reducción de los elevados niveles de pérdidas en el sistema de distribución y el mejoramiento de la calidad y confiabilidad del suministro de energía son los factores más importantes y que deben resolverse para mitigar la crisis del sector en la República Dominicana. Estos dos factores se engloban en un círculo vicioso, ya que la baja calidad del servicio genera una permanente insatisfacción en el cliente. De la misma manera, las tarifas elevadas han exacerbado los problemas

<sup>14</sup> El subsidio al gas licuado fue modificado a fines de 2008 y se espera que su eventual focalización reduzca significativamente su impacto en las transferencias gubernamentales en 2009.

endémicos del sector, cuales son las conexiones ilegales y el no pago de la factura de energía, tanto a nivel residencial como comercial. Esto ocurre con frecuencia con la complicidad de los empleados de las empresas distribuidoras. El problema se potencia por la dificultad en realizar el corte del servicio por vencimiento de facturas o la impunidad por la reconexión ilegal a la red. El resultado refuerza lo que se llama 'la cultura de no pago'.

El Índice de Recuperación de Efectivo (CRI, por sus siglas en inglés) es un indicador que mide el porcentaje de energía adquirida por la empresa distribuidora y que pagan los consumidores. A pesar de que el CRI ha mejorado considerablemente, aún se encuentra lejos de alcanzar un 70%, que se estima es el valor que les permitiría a las empresas alcanzar, al menos, un equilibrio operativo. En el año 2004, el promedio anual ascendió a 48,4%, y en enero de 2008, llegó a 60%.

En términos de calidad del servicio, la disponibilidad de energía se ha incrementado en forma sostenida, estabilizándose a niveles de 85% a 90% de la demanda, comparado con el 60% a 70% logrado en 2004 y 2005. Sin embargo, en solo cerca del 50% de los alimentadores, hay energía las 24 horas del día.

El aporte del Estado al sector funciona como un subsidio variable. Como la Superintendencia de Electricidad (SIE) fija las tarifas y los costos de la energía son extremadamente volátiles, el subsidio varía directamente con los costos, sin que la Secretaría de Hacienda pueda objetar los montos. Este esquema origina una transferencia de recursos del Estado a las empresas distribuidoras y una deuda creciente por los retrasos en las entregas de estos recursos. Las alzas recientes en el precio del petróleo han aumentado drásticamente los desembolsos que debe hacer el Estado a cuenta de este subsidio. Estos sumaron alrededor de US\$600 millones anuales en 2005 y 2006, y ascendieron a US\$730 millones en 2007. Estimaciones para 2008 sugieren que podrían haber superado los US\$1.000 millones.

Este es un problema complejo, técnico y político, que debe ser abordado desde diversos ángulos: mejorando la eficiencia técnica del sistema eléctrico; termi-

nando con la cultura del no pago; castigando el robo de energía; y, sobre todo, focalizando los subsidios a la electricidad y al gas licuado en los que más lo necesitan. Los subsidios indiscriminados aseguran que los más ricos (los que pueden pagar el precio de mercado por la electricidad) son los que se benefician de las políticas actuales. Dada la importancia que le asignan los empresarios al tema, esta debería ser una de las primeras prioridades del nuevo gobierno.

## 1.5 La debilidad institucional

### 1.5.1 La naturaleza del problema

La encuesta ICS también pone de relieve la importancia que tiene el tema institucional en el país. Estos temas se discuten con más detalle en el capítulo 2. Basta mencionar aquí que los indicadores de gobernanza que existen a nivel internacional revelan que la República Dominicana es particularmente débil en lo que se refiere al control de la corrupción, al fortalecimiento del Estado de Derecho, y a la efectividad gubernamental.

Los problemas institucionales de la República Dominicana son indudablemente una limitante importante para la inversión. En su momento, las zonas francas fueron una solución parcial, lo que Fanelli y Guzmán (2008) llaman un 'atajo institucional'. De hecho, las zonas francas han sido probablemente más importantes como solución a una serie de problemas que enfrenta la competitividad en la República Dominicana que como regímenes de incentivos tributarios (véase Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005). Es altamente probable que estos atajos institucionales sean cada vez menos efectivos y que sea necesario acometer una reforma ambiciosa del Estado.

### 1.5.2 La problemática del manejo financiero del Estado

En la coyuntura actual, en la que el país busca dinamizar el crecimiento con un modelo más amplio de crecimiento que el de las zonas francas y el del turismo de "todo incluido", es importante atacar los problemas institucionales en forma integral. Ese esfuerzo ya está

en marcha con la aprobación reciente de un conjunto de leyes relativas al manejo económico-financiero del Estado. Estas leyes van dirigidas, precisamente, a abordar los dos problemas institucionales que han sido identificados como los más serios en la República Dominicana: la corrupción y la baja efectividad del Estado. Al ordenar las finanzas públicas de acuerdo a normas internacionalmente aceptadas se limita la corrupción. La discrecionalidad en el uso de los recursos financieros, la opacidad de las compras públicas, la ausencia de licitaciones para las obras públicas y de un sistema transparente de compras públicas contribuye a una baja efectividad en los servicios que presta el Estado a los ciudadanos y empresas (véase los capítulos 5 y 16).

Las nuevas leyes aprobadas en los últimos tres años incluyen la creación de una Secretaría de Estado de Hacienda (SEH), que tiene como mandato centralizar todas las decisiones relativas a la tributación, el gasto público y el endeudamiento; una Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD), la cual está a cargo de elaborar —entre otras tareas— un plan plurianual de inversiones y de asegurar que todas las inversiones propuestas se sometan a un análisis de costo-beneficio; la Ley de Presupuesto, que le asigna a la Presidencia un máximo de 5% del presupuesto; la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, que tiene como objetivo transparentar las compras y concesiones del Estado; entre otras. Sin embargo, la implementación de lo que dictaminan estas leyes ha sido más lenta de lo anticipado y existe un alto grado de tolerancia en todos los niveles de la administración con respecto a los desvíos entre la práctica habitual y lo que dictaminan las nuevas normativas.

### 1.5.3 La organización del Estado y el clima de negocios

Los problemas institucionales del Estado dominicano obedecen a un diseño que duplica funciones, sin dejar en claro qué atribuciones le corresponde a cada organismo. Un ejemplo de ello es la forma como se toman e implementan las decisiones de infraestructura. La institucionalidad en este campo está altamente fragmentada, dado que diferentes organismos de carácter

ministerial o descentralizado comparten responsabilidades de regulación e inversión con superposición de áreas de competencia y limitada coordinación. Existe una tendencia a crear nuevas instituciones para abordar nuevos problemas. Muchos proyectos se originan y ejecutan desde la Presidencia y no en las instancias que corresponde; y se emprenden nuevos proyectos sin haberse completado aquellos que ya están en ejecución (véase el capítulo 13). Como se mencionó anteriormente, se corre el riesgo de que esta forma de proceder se replique en el campo de la competitividad.

De igual modo, el problema de la energía es, a fin de cuentas, un problema de gobernanza: las soluciones técnicas se conocen y requieren de una reorganización más racional del aparato del Estado encargado del sector. Ello no ocurre indudablemente porque dicha reorganización afectaría las prerrogativas de individuos y fuerzas con poder político que se benefician de la estructura actual del sector.

A pesar de las mejoras en los últimos años, el clima de negocios no es favorable para la creación de empresas o para el desarrollo de nuevos productos de exportación. La excesiva tramitología, por ejemplo, hace difícil crear o disolver empresas. Por otra parte, los pequeños y medianos empresarios no tienen canales adecuados para hacer llegar sus inquietudes y necesidades a las autoridades y aquellos que existen no tienen ni poder de decisión ni capacidad de convocatoria sobre los organismos del Estado que deben participar en las soluciones multifacéticas. Estos temas se tratarán en detalle en el capítulo 7.

## 1.6 El problema de la educación y capacitación laboral

En conversaciones con empresarios, la queja sobre la calidad de la fuerza de trabajo es recurrente. Las estadísticas revelan que, en educación primaria, la República Dominicana tiene una cobertura más que razonable para su nivel de ingreso. La cobertura neta (el número de alumnos que asiste a la escuela y que está en edad de asistir a un determinado nivel de educación respecto de la población total de ese estrato

etario) supera el 80%<sup>15</sup>. No ocurre lo mismo para la educación secundaria, en la cual la cobertura neta apenas excede el 50%. Como se discute en el capítulo 2, la República Dominicana está muy por debajo del nivel de cobertura que debería tener un país de su nivel de ingreso per cápita. Además, hay pruebas contundentes que muestran que la calidad de la educación es pobre (véase el capítulo 14).

Desde luego, es muy importante hacer un esfuerzo adicional en la educación, tanto en lo que respecta a la cobertura a nivel de educación secundaria como en su calidad. Sin embargo, si los sectores transables de la economía siguen desacelerándose y si no emergen nuevos sectores que le impartan un mayor dinamismo a las exportaciones y al producto, una mejoría de la educación solo redundaría en una mayor emigración. Fuera de ser insostenible en el tiempo, el patrón de crecimiento actual —basado en los sectores no transables—, en particular, la construcción y el comercio, no absorbe mano de obra con mayor calificación, por lo que la educación de los trabajadores no es un factor limitante a su crecimiento. Eso es lo que arrojó la encuesta ICS, que encontró que dicho factor figura en el décimo lugar entre los diecisiete obstáculos identificados para la inversión.

Esto no significa que no haya que hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de la educación y su cobertura en educación media y superior. Estas inversiones son de largo plazo y sus réditos se cosechan en unidades de tiempo que se miden en generaciones, no en años; pero si no se realiza el esfuerzo desde ahora, la escasez de mano de obra calificada será, sin duda, un escollo muy importante para el crecimiento futuro.

### 1.7 El sector financiero y la escasez de financiamiento para emprendedores

La República Dominicana vivió una fuerte crisis financiera a fines de 2002, con resultados muy adversos para su economía. Los problemas relacionados con el déficit cuasi fiscal tienen su origen en dicha crisis. Si bien es cierto que se ha buscado mejorar la super-

visión y la regulación bancarias, todavía falta mucho por hacer en estos campos para evitar que se repitan los problemas que llevaron a la crisis. En parte, las elevadas tasas de interés que prevalecen hoy en día son una secuela de la crisis bancaria y de la desmembrada situación en que dejó a la banca.

Los empresarios, en general, no parecen considerar el costo de los recursos financieros o el acceso a estos como un problema inmediato, comparado con otros más agobiantes. Cabe señalar que el costo y el acceso al financiamiento aparecen como el séptimo y octavo obstáculo para la inversión.

El sistema financiero de la República Dominicana está dominado por el sector bancario. Prácticamente no existe un sector financiero no bancario (bolsa de valores, bancos de inversión, por no decir empresas de capital de riesgo o capital ángel). Por lo tanto, el capital para proyectos de inversión que no sea el que se genera al interior de la propia empresa tendrá que venir de la banca.

En el marco de una estrategia de desarrollo que persiga incentivar la inversión en nuevos productos transables, es importante que se busquen los medios que den acceso a los potenciales emprendedores a los recursos financieros de largo plazo, prácticamente inexistentes hoy en día. Se debería comenzar a pensar en la creación de un fondo de garantías para la pequeña y mediana empresa que resuelva el problema de acceso al crédito, sin caer en el riesgo moral y la corrupción que un sistema de ese tipo puede involucrar. La experiencia de Chile con el Fondo de Garantía para Pequeños Emprendedores (Fogape), que funciona como una institución de segundo piso que licita cupos a bancos privados, podría servir de modelo para la República Dominicana. Otra experiencia interesante que merece ser estudiada es la de la Nacional Financiera (NAFIN) en México.

### 1.8 Conclusiones de política

En el pasado, la República Dominicana ha sabido enfrentar sus crisis de crecimiento con políticas públicas

<sup>15</sup> La cobertura bruta —que incluye a alumnos mayores que los que deberían estar en la educación primaria— supera el 100%.

innovadoras. Ese fue el caso del impulso que se le dio a la maquila de vestuario y al turismo desde la década de los ochenta. En estos momentos, el país se encuentra ante una encrucijada en la cual sus autoridades deberán volver a dar muestras de una gran imaginación.

De este análisis introductorio se desprende que la República Dominicana enfrenta cuatro grandes desafíos para reactivar el crecimiento. El primero es de corto plazo: cómo asegurar que la situación macroeconómica continúe siendo favorable al crecimiento económico, en circunstancias en que el panorama internacional se ha vuelto muy sombrío. Dentro de la problemática macroeconómica, el equilibrio fiscal a lo largo del tiempo es fundamental. Ese es el marco dentro del cual debe moverse la política pública. Un ajuste fiscal de entre 2,5 y 3,2 puntos porcentuales del PIB es indispensable para asegurar que la macroeconomía dominicana se mantenga dentro de los parámetros de sostenibilidad que garanticen tranquilidad a los agentes económicos privados. En lo inmediato, una racionalización del gasto, en particular en lo referido al subsidio eléctrico y al gas licuado, es esencial. En un plazo más largo, la profundización de las reformas tributarias, ya efectuadas desde 2004, deberán ser una contribución importante.

El segundo desafío es apoyar, en forma decidida, la identificación de nuevas ventajas competitivas y su instrumentación en políticas apropiadas, en particular, la provisión de bienes públicos sectoriales para nuevos sectores que se autoseleccionan. El CNC ya está llevando a cabo esta labor y habría que fortalecerlo con recursos humanos y financieros. Recientemente se ha creado una nueva institución —Proindustria— para estos fines. Es importante que esta trabaje de la mano con el CNC en las tareas en las cuales el Consejo ya ha tenido un grado de éxito, y que sea muy prudente en el otorgamiento de exoneraciones tributarias.

Las exoneraciones tributarias que se concedan sin justificación cuidadosa, o los subsidios que no res-

ponden a una externalidad evidente no son la mejor manera de abordar el problema de la competitividad. De hecho, estos pueden ser contraproducentes. Los subsidios para las actividades declinantes pueden retardar el desplazamiento de trabajadores e inversiones hacia actividades con mejores perspectivas y mayores rentabilidades sociales. Asimismo, el impacto fiscal de subsidios y exoneraciones debe medirse cuidadosamente, ya que o ponen en peligro la sostenibilidad fiscal o requieren de recortes en los gastos públicos (educación, salud, infraestructura) que sí pueden ser fundamentales para la competitividad y el bienestar de la población.

El tercer desafío, es decir, el problema eléctrico conjuntamente con el subsidio al gas licuado, es de larga data y debe ser resuelto. No hacerlo acarrea costos que se están acrecentando día a día. Se estima que el costo fiscal superó el 3% del PIB en 2008. Además, este problema es el más grave que enfrentan los empresarios.

El cuarto desafío consiste en implementar las nuevas leyes de administración financiera del Estado cuanto antes porque ellas aseguran un manejo más efectivo, transparente y no discrecional de los recursos públicos, y las condiciones básicas para mejorar la calidad del gasto público e intensificar su impacto positivo en el desarrollo. La reorientación del gasto público, base lógica tras los grandes lineamientos de política que se esbozan en este capítulo, no sería posible si no se aplicaran las medidas adecuadas que permitan abandonar el sistema que se ha utilizado para el manejo de las finanzas públicas, reemplazándolo por una administración moderna y favorable a su crecimiento.

Desde luego, existen otros problemas, entre los cuales está el mejoramiento de la educación y la modernización del sector financiero. Las restricciones al crecimiento provenientes de estos problemas continuarán latentes. En el mediano plazo, sin embargo, las medidas adecuadas que se adopten para los cuatro frentes identificados más arriba podrían otorgarle al país otro período de crecimiento acelerado.

## Referencias bibliográficas

- Artana, D. 2007. Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana. Trabajo preparado para el BID. Manuscrito no publicado.
- Banco Mundial. 2008. *World Development Indicators*.
- CEPAL. 2008a. Tendencias, situación actual y obstáculos del sector agropecuario dominicano. República Dominicana 2030. Borrador.
- CEPAL. 2008b. República Dominicana: situación actual y prospectiva del sector eléctrico. República Dominicana 2030. Borrador.
- Fanelli, J. M. y Guzmán. 2008. Diagnóstico de crecimiento para República Dominicana. Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2003. "Economic development as self Discovery". *Journal of Development Economics*. 72: 603-633.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2006. Doomed to choose. Manuscrito no publicado, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. 2005. Growth diagnostics. Manuscrito no publicado, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

# Diagnóstico de crecimiento

## 2.1 Introducción

Con la finalidad de evaluar los desafíos de crecimiento que enfrenta la República Dominicana se realizó un ejercicio de “Diagnóstico de Crecimiento”, siguiendo la metodología elaborada por Hausmann *et al.* (2005), complementada con la noción de “síndrome de crecimiento” que fuera propuesta por Dixit (2005). Esta noción es útil para brindar una visión estructurada de los problemas de crecimiento a partir de los síntomas identificados en el diagnóstico y, también, para diseñar paquetes de política integrados que sirvan para combatir estos problemas.

Pareciera un contrasentido aplicar la metodología de diagnóstico de crecimiento (MDC) a la República Dominicana. La motivación para el desarrollo de esta metodología es comprender por qué una economía no crece. En el caso de la República Dominicana, desde mediados de la década de los noventa, y aun en el largo plazo, el crecimiento económico se ha situado entre los más elevados de América Latina. Sin embargo, tal como se discute extensamente en el primer capítulo de la presente publicación, las fuentes de crecimiento del país han ido perdiendo fuerza y las restricciones al crecimiento que el país ha tenido en el pasado parecen recuperar vigencia. Como se desarrolla en el capítulo 1, la tasa de crecimiento ha disminuido drásticamente y las perspectivas futuras no son alentadoras, en particular si se considera la desfavorable coyuntura internacional.

Para situar este capítulo en un contexto dominicano, se resumen brevemente las conclusiones del capítulo inicial de este volumen: la tasa de crecimiento se ha venido desacelerando conjuntamente con un aumento en la vulnerabilidad externa y fiscal frente a los acontecimientos internacionales adversos; el problema eléctrico es el que más preocupa a los empresarios; la República Dominicana muestra importantes retrasos institucionales, los cuales se han resuelto tradicionalmente con “atajos” (por lo tanto, la efectividad en estimular nuevas fuentes de crecimiento será cada vez menor); y la economía muestra signos de una dualidad estructural que no ha sido reducida significativamente por el crecimiento en décadas recientes.

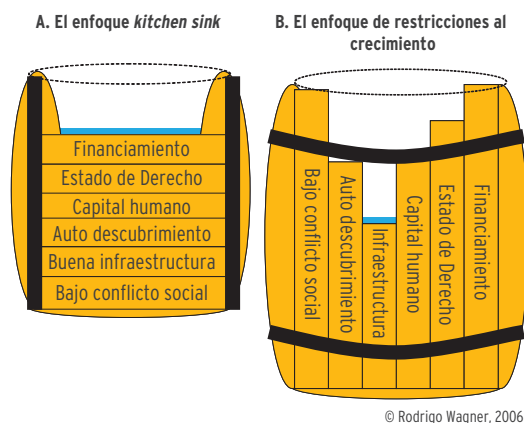
Este capítulo fue realizado por Manuel Agosin y Ernesto Stein, basándose, en parte, en un trabajo de Fanelli y Guzmán (2008).

## 2.2 La metodología de diagnóstico de crecimiento

Una serie de factores han sido identificados por los estudiosos del crecimiento y las autoridades económicas como importantes limitaciones al crecimiento: capital humano insuficiente; infraestructura inadecuada; falta de acceso al financiamiento externo; intermediación financiera doméstica inadecuada; un débil entorno institucional; una macroeconomía volátil, etc. Una idea central de la metodología de diagnóstico de crecimiento es que, dentro de esta diversidad de obstáculos, no todos son igualmente importantes en un determinado momento: pueden cambiar a lo largo del tiempo, y los factores claves que realmente están limitando el crecimiento no tienen por qué ser los mismos de un país a otro. Dado que, tanto el capital político como los recursos fiscales son escasos, cobra sentido hacer un diagnóstico para identificar el factor o los factores que están limitando, en mayor grado, el crecimiento, para luego poder concentrar el resultado de los esfuerzos de política pública en dichos factores.

El Gráfico 2.1 ilustra de manera muy intuitiva una de las ideas fundamentales que está detrás de la MDC: los factores que podrían contribuir al crecimiento de una economía no necesariamente son sustitutos perfectos entre sí<sup>1</sup>. ¿A qué se refiere uno con esto? El panel A del Gráfico 2.1 presenta un mundo en el que los factores que están detrás del crecimiento (representado por la capacidad del barril) sí son perfectos sustitutos. ¿Cuál de todos los factores que contribuyen al crecimiento debería ser prioritario desde el punto de vista de la política pública? La respuesta que da el panel A es que la pregunta no es relevante. La capacidad del barril (o el crecimiento de la economía) aumentará cualquiera sea la dimensión de política pública que experimente mejoras. Como encargado de formular las políticas, uno podría concentrarse en cualquiera de estas dimensiones o en todas ellas al mismo tiempo y los resultados en materia de crecimiento serían similares. En el mundo real, sin embargo, los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento de

### GRÁFICO 2.1 • EL ENFOQUE TRADICIONAL Y EL DE DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO



© Rodrigo Wagner, 2006

Fuente: Hausmann (2007).

una economía no son sustitutos perfectos, por lo que es importante pensar en mecanismos que permitan identificar cuáles son aquellos factores que generan restricciones más severas al crecimiento.

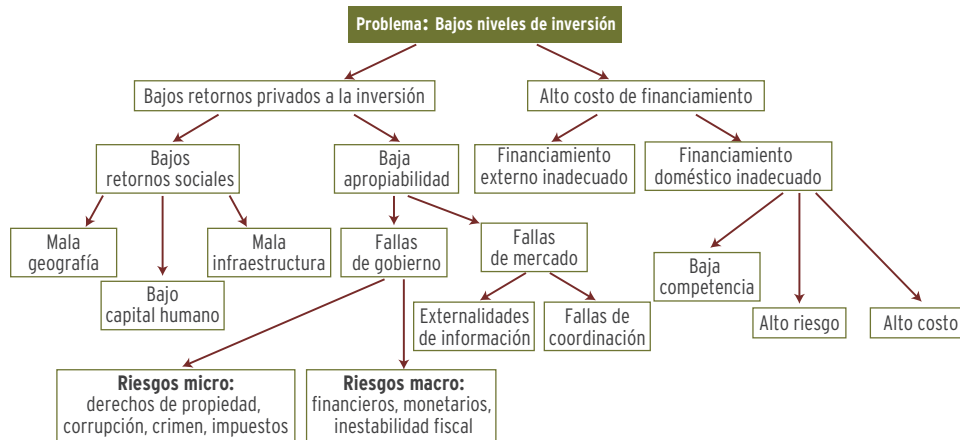
Considérese ahora un mundo distinto, representado en el panel B del Gráfico 2.1, que ofrece una buena representación de la idea tras la MDC. En este caso, la capacidad del barril está determinada por el madero más corto (en el ejemplo de la figura, la infraestructura). Si bien el capital humano es claramente mejorable, de poco sirve en el ejemplo de este gráfico mejorar el nivel de capital humano en esta economía, si no se mejora antes la infraestructura. En el ejemplo del gráfico, la verdadera restricción que está frenando el crecimiento de la economía (o la capacidad del barril) es la infraestructura, y es allí donde se deberían enfocar los esfuerzos de política pública en lo inmediato.

La realidad de cómo funciona el mundo no corresponde exactamente ni al panel A ni al panel B del Gráfico 2.1. Así como los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento de una economía no son sustitutos perfectos, tampoco se puede afirmar con seguridad que hay un único factor que restringe el crecimiento, en el que deban concentrarse todos los esfuerzos de

<sup>1</sup> El Gráfico, elaborado por Rodrigo Wagner, fue tomado de Hausmann (2007).



## GRÁFICO 2.2 DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO



Fuente: Hausmann *et al.* (2005).

política pública (como sugeriría el panel B). Lo más probable es que los factores relevantes sean unos pocos y la clave, entonces, consiste en encontrar cuáles son. Para imponer cierta disciplina en la búsqueda de los factores más restrictivos, Hausmann *et al.* (2005) utilizan un árbol de decisión, representado en el Gráfico 2.2.

El árbol trata de explorar todos los elementos que estarían potencialmente detrás de un pobre desempeño de la inversión y, por lo tanto, del crecimiento. Para entender la lógica del árbol de decisión utilizado por Hausmann *et al.* (2005), cabe recordar que una condición necesaria para realizar una inversión es que la tasa interna de retorno sea mayor a la tasa de interés. Si la inversión es baja, será entonces porque la tasa de retorno privado asociada a las oportunidades de inversión existentes en el país también lo es, o porque la tasa de interés es demasiado alta (o los potenciales inversores no tienen acceso a financiamiento). El primer nodo en el árbol de decisión está relacionado precisamente con esto: ¿será que en la República Dominicana no hay suficientes proyectos de inversión con alta rentabilidad?, o ¿será que el financiamiento es caro o de difícil acceso?

Si la respuesta manifiesta un problema de financiamiento, la rama de la derecha del árbol explora diferentes posibilidades que pueden explicar este factor. Si la respuesta manifiesta un problema de bajos retornos

privados a la inversión, en la rama izquierda del árbol se abre otro nodo importante: ¿será que las oportunidades de inversión tienen bajos retornos sociales? o ¿será que los inversores privados, por diferentes motivos, no se pueden apropiar de dichos retornos? Si es un problema de bajos retornos sociales, hay que explorar qué factores están detrás de este fenómeno: ¿será que la fuerza de trabajo no cuenta con el capital humano necesario?, ¿será un problema de infraestructura de mala calidad? o ¿será que la inserción internacional del país no genera buenas oportunidades al sector privado? Si es un problema de apropiabilidad, ¿será un problema de corrupción en el Estado; de falta de protección a los derechos de propiedad; de expropiación implícita en la forma de impuestos excesivos; o de inestabilidad macro que pone en peligro la rentabilidad de la inversión?, o ¿será un problema de fallas de mercado asociado con diferentes tipos de externalidades o con fallas de coordinación?

Ahora que se han recorrido las diferentes ramas del árbol, es necesario detenerse a pensar lo siguiente: ¿cómo identificar las ramas relevantes?, ¿cuáles son los factores tras el pobre comportamiento del crecimiento y la inversión?, ¿cómo identificar si un factor determinado está entre los “factores más limitantes” del crecimiento?

Se debe examinar toda la información disponible para responder a estas preguntas. Un buen punto de par-

tida para ver si un factor determinado —como la educación o el acceso a financiamiento— está limitando el crecimiento es prestar atención a la información sobre “cantidades”, tales como la cobertura de la educación o al crédito para el sector privado sobre el PIB. Si en estas dimensiones el país tiene cifras favorables, al compararlas con las de otros países de ingreso similar, probablemente hay que buscar los factores limitantes en otra parte. Si, por el contrario, dichas cifras son comparativamente desfavorables, esto sugiere que hay razones para examinar estos factores con mayor detenimiento.

Sin embargo, el hecho de que haya baja cobertura de la educación o un bajo nivel de crédito para el sector privado no significa automáticamente que el capital humano o el acceso a financiamiento sean las principales limitantes de la inversión y el crecimiento. Si el financiamiento fuera la limitante, cabría esperar que esto se refleje no solo en “cantidades” sino también en “precios”. En este sentido, vale la pena prestar atención al precio del financiamiento, es decir, a la tasa de interés. Si el crédito al sector privado fuera bajo, como también la tasa de interés, es probable que el problema no sea la falta de oferta de financiamiento sino más bien la falta de demanda, probablemente debido a la falta de buenas oportunidades de inversión. De igual manera, si la cobertura de la educación es baja, antes de concluir que la educación es la limitante al crecimiento, habrá que comprobar si los retornos a la educación (es decir, el precio que se paga en el mercado de trabajo por un año adicional de escolaridad) son elevados, lo cual sugeriría que el mercado está demandando un factor que es escaso.

Más allá de la información sobre cantidades y precios, hay otros aspectos que se pueden examinar para tratar de identificar los factores más limitantes. Si un factor está frenando el crecimiento, cabría esperar que los cambios en la disponibilidad de dicho factor se reflejen en los cambios en la tasa de crecimiento. Asimismo, es de esperar que los sectores que utilizan este factor de manera intensiva enfrenten más problemas para desarrollarse que los sectores que no lo

requieren<sup>2</sup>. Hausmann (2007) utiliza la fábula de los camellos y los hipopótamos para ilustrar este último punto: si uno observa que en un lugar hay muchos camellos pero ningún hipopótamo, es muy probable que en este lugar la restricción esté dada por la escasez de agua.

Para complementar la MDC y para subsanar una de sus ambigüedades principales —las dificultades inherentes en identificar una restricción activa en desmedro de otras también importantes— se recurre al concepto de “síndrome” desarrollado por Dixit (2005). La noción de ‘síndrome’ se adopta de la terminología médica y puede interpretarse de la siguiente manera. Un conjunto de causas puede considerarse un síndrome si es poco probable observar los efectos cuando no está presente. Por otra parte, es altamente probable observar dichos efectos cuando esas causas sí están presentes.

La dualidad a la que se hiciera referencia en la introducción del presente capítulo es una característica negativa de la economía dominicana, pero a la vez presenta oportunidades interesantes. Justamente, un análisis de diagnóstico de crecimiento debe enfocarse en las restricciones que enfrentan las empresas y trabajadores de menor productividad para incorporarse a la economía moderna.

### 2.3 Las restricciones al crecimiento en la República Dominicana

A la luz de las consideraciones analíticas que se hacen en la sección anterior, se examina el caso de la República Dominicana, cuestionando las posibles restricciones que enfrenta para su crecimiento. Dados los elementos de las dos ramas principales del árbol: (i) el alto costo de financiamiento y (ii) los bajos retornos privados a la inversión, entre los temas que deberán tratarse en el primer subgrupo figuran el financiamiento externo y el financiamiento doméstico. En cuanto a la rama izquierda del árbol (bajos retornos), se abordan problemas relativos al capital

<sup>2</sup> Esta manera de identificar restricciones ha sido propuesta por Rajan y Zingales (1998) en sus trabajos sobre restricciones financieras.

humano; a la infraestructura (con especial énfasis en la infraestructura eléctrica y vial); y a la baja apropiabilidad de los retornos a la inversión, en sus dos aspectos principales: la calidad de las instituciones y las fallas de mercado.

### 2.3.1 El alto costo de financiamiento

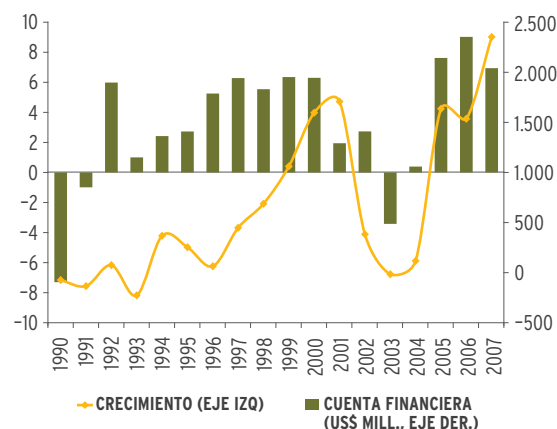
#### ¿Se trata de un problema de financiamiento externo?

Desde que se superó la reciente crisis financiera, la República Dominicana no ha tenido problemas de financiamiento externo. Más bien, el problema ha sido la abundancia de capital externo, que ha llevado a una apreciación del tipo de cambio real. La principal fuente de financiamiento externo y la inversión extranjera directa han sido abundantes. Asimismo, los capitales líquidos que se fugaron durante la crisis retornaron una vez superada esta.

Sin embargo, como ya se discutió en el capítulo 1, desde que estalló la crisis financiera internacional a mediados de 2007, la República Dominicana ha experimentado una fuerte y creciente ampliación en su prima de riesgo soberano. Los mercados crediticios internos han acusado el golpe, y las tasas de interés nacionales se han incrementado fuertemente. Por lo tanto, podría estarse iniciando un nuevo episodio, en el cual la disponibilidad de capital externo vuelva a convertirse en una restricción central para el crecimiento.

En un plazo más largo, se puede observar una correlación bastante estrecha entre la tasa de crecimiento y la cuenta financiera de la balanza de pagos (véase el Gráfico 2.3). Lo que esto significa es que, cuando los capitales extranjeros son abundantes, el crecimiento se acelera. En contraposición, cuando los capitales se retraen, el crecimiento puede tornarse hasta negativo. La crisis financiera internacional actual, conjuntamente con la pérdida de competitividad de algunos sectores claves en el crecimiento reciente del país, podría devenir en una contracción de los flujos de capitales extranjeros e incluso en salidas netas de capital. Por este motivo, se considera la disponibilidad de

**GRÁFICO 2.3 • TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y CUENTA FINANCIERA DE LA BALANZA DE PAGOS**  
(en porcentaje y millones de US\$, respectivamente)



Fuente: BCRD.

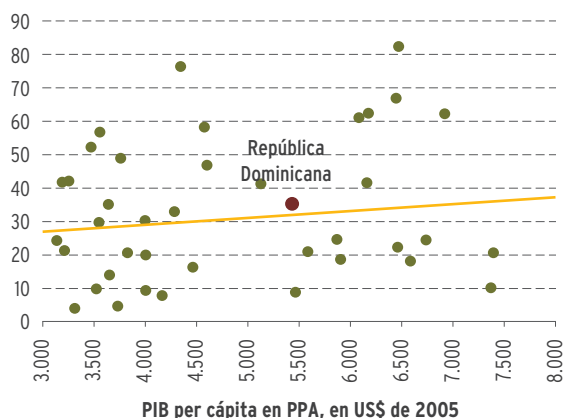
capital extranjero como una restricción latente, que corre el riesgo elevado de convertirse en restricción activa. Las autoridades no deberían ignorarlo.

#### ¿Se trata de un problema de financiamiento interno?

La República Dominicana tiene un escaso grado de intermediación financiera. Prácticamente no tiene mercado de valores (en él se transan casi exclusivamente títulos públicos y pagarés bancarios de corto plazo); la razón entre el crédito al sector privado no bancario y el PIB es de 35%; la tasa real de interés activa es elevada; y el diferencial entre tasas activas y pasivas es bastante amplio. Sin embargo, es difícil argumentar que el crecimiento en la República Dominicana esté restringido por un acceso inadecuado a recursos financieros o un costo demasiado alto del crédito. En dos de las tres dimensiones mencionadas (razón crédito/PIB y *spreads* bancarios), la República Dominicana está en consonancia con lo que podría esperarse para un país de su nivel de ingreso o en una situación más favorable, tal como se muestra en los Gráficos 2.4 y 2.5<sup>3</sup>. En la tercera dimensión —la tasa de interés activa real— la República Dominicana exhibe tasas más elevadas que las que su nivel de ingreso sugiere que debería tener (véase el Gráfico 2.6). Sin

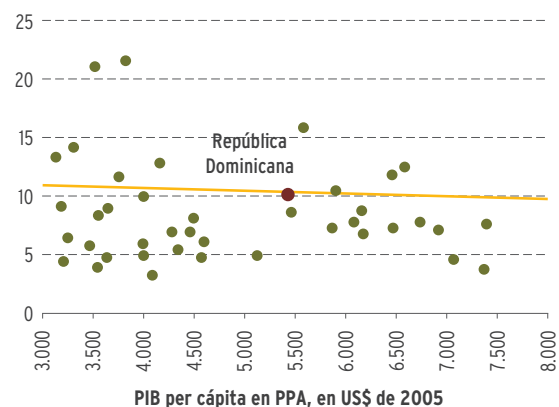
<sup>3</sup> Se compara a la República Dominicana con países de PIB per cápita entre US\$3.000 y US\$8.000 en dólares PPA de 2005. La línea negra representa la relación estadística entre el indicador del gráfico y el PIB per cápita.

**GRÁFICO 2.4 • RAZÓN CRÉDITO A PIB EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO, 2006 (en porcentaje)**



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

**GRÁFICO 2.5 • MARGEN DE INTERMEDIACIÓN BANCARIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO, 2006 (en porcentaje)**

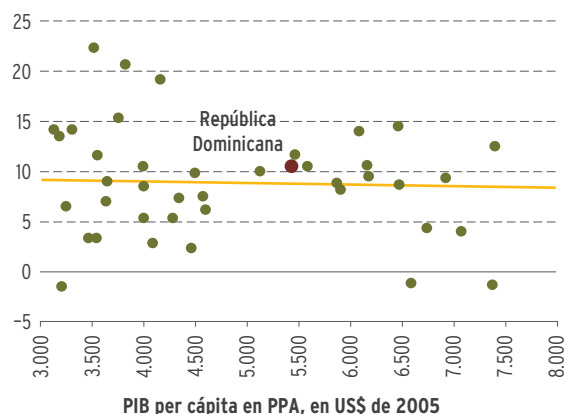


Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

embargo, la evidencia en su conjunto no parece indicar que la inversión esté enfrentando, en condiciones financieras internacionales normales (que no es el caso actualmente), un obstáculo en lo que respecta al acceso al crédito<sup>4</sup>.

Los empresarios tampoco parecen estar demasiado preocupados por el grado de acceso que tienen a los recursos crediticios. Como ya se mostró en el capítulo introductorio de este volumen, las preocupaciones de

**GRÁFICO 2.6 • TASAS DE INTERÉS ACTIVAS REALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO, 2006 (en porcentaje)**



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

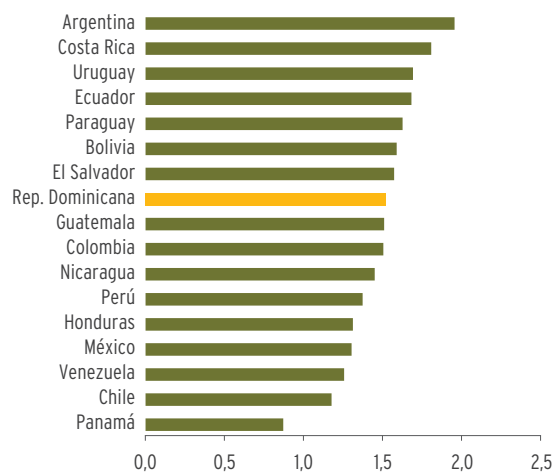
Nota: las tasas de interés reales se calculan tomando las tasas nominales y restándoles la tasa de inflación para el año anterior.

los empresarios están centradas en el acceso y el costo de la energía; en problemas de gobernanza, tales como la corrupción; o en el manejo macroeconómico. El crédito ocupa un lugar bajo en el orden de prioridades de los problemas que hay que resolver. Entre los países latinoamericanos y los del Caribe —según encuestas empresariales efectuadas por el Banco Mundial— el problema del acceso al crédito resultó mucho más acuciante en otros países que en la República Dominicana, país que figura hacia la mitad del gráfico. En este se califica a los países según la importancia que le asignan los empresarios en lo que atañe a la falta de acceso al crédito como un obstáculo para sus negocios (véase el Gráfico 2.7).

Los datos en los cuales se basa el Gráfico 2.7 se obtuvieron entre 2003 y 2006. La encuesta para la República Dominicana se hizo en 2005. Si hoy se hiciera la misma pregunta a los empresarios, sus respuestas podrían variar mucho respecto de las de 2005. El alza reciente de las tasas de interés (véase el capítulo 1), y la escasez de crédito que ha resultado de la crisis financiera internacional seguramente han elevado la importancia que los empresarios le asignan al costo del crédito y al acceso a este.

<sup>4</sup> Estos ejercicios sugieren que el costo del crédito podría ser un problema más importante que el acceso a este, algo que la Encuesta Empresarial del Banco Mundial refrenda (véase el capítulo 1).

### GRÁFICO 2.7 • EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO COMO OBSTÁCULO AL DESARROLLO DE UNA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Banco Mundial. *Enterprise Survey*.

¿Acaso el ahorro es una restricción operativa? El ahorro doméstico es modesto. Sin embargo, las tasas de ahorro actuales no difieren de las registradas en la década de los noventa, cuando la economía crecía y el ahorro no restringió el crecimiento, debido a que las oportunidades de inversión de alta rentabilidad en las zonas francas y en el sector turismo atrajeron ahorro y financiamiento vía inversiones extranjeras directas. Algo similar ha estado ocurriendo desde que se superó la crisis financiera, habiéndose registrado fuertes entradas de capital en la forma de inversiones extranjeras directas y de capital financiero.

Si bien el país debería hacer un esfuerzo para aumentar el ahorro (especialmente, el del sector público) y para destinar una mayor parte de las remesas a tal fin, es poco probable que medidas de esta naturaleza, por más exitosas que sean, permitan una aceleración del crecimiento. Aunque no se sabe a ciencia cierta, como se verá más adelante, el problema no estaría en el ahorro sino en la falta de proyectos de inversión. La prueba de que el ahorro no es una restricción significativa para el crecimiento está dada por el hecho de que, durante la reactivación de 2003–2007, las tasas de interés no se incrementaron. Lo que sí ocurrió fue que parte del ahorro se destinó a financiar proyectos inmobiliarios.

En síntesis, si se toma una perspectiva de largo plazo, la falta de desarrollo financiero es, sin duda, una restricción para eliminar problemas estructurales tales como la dualidad, para incentivar la aparición de nuevas actividades que impulsen el crecimiento, y para asignar mejor los ingresos por remesas, entre otros. Sin embargo, en el contexto de la situación que prevalecía antes de estallar la crisis financiera internacional, esta limitación no parecía ser una restricción inmediata al crecimiento. En otras palabras, existen otras restricciones que serían más relevantes. Y como lo observa Levine (2007), las medidas que se tomen para lograr una mayor profundización financiera dan frutos en el largo plazo. Así como en la mayoría de los países en desarrollo, la crisis financiera mundial está constriñendo el crecimiento desde el punto de vista del acceso y el costo del financiamiento.

#### 2.3.2 Bajos retornos privados a la inversión

Sobre la base de los datos provistos en el árbol de decisión, cabe cuestionarse acerca de si la restricción al crecimiento se debe más bien a los retornos sociales (el aumento que puede esperarse en el producto al incrementarse el capital de la sociedad en una unidad) o al grado en el cual los empresarios pueden apropiarse de los resultados sociales que sus inversiones generan. Si los retornos sociales son bajos, no se realizará la inversión. Por otra parte, tampoco habrá inversores privados dispuestos a arriesgar su capital si los retornos sociales son elevados: los empresarios pierden parte de esa rentabilidad debido a un sistema normativo o legal deficiente o porque existen fallas de mercado que tienen un efecto similar.

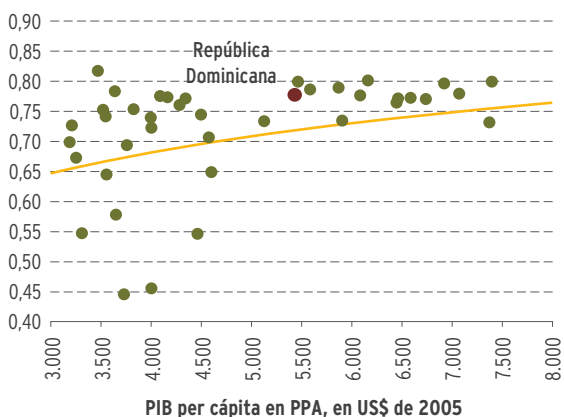
Se puede descartar rápidamente una mala geografía —primer elemento del árbol de decisión en su rama izquierda— como un impedimento a que los retornos a la inversión sean elevados. Quizás el principal activo de la República Dominicana es precisamente su situación geográfica por su cercanía a los Estados Unidos; su variedad de atractivos turísticos; y la buena calidad de su tierra para cultivos tropicales. Sin embargo, la baja rentabilidad social de la inversión se podría deber a una escasez de capital humano o a una mala infraestructura. Por otro lado, tal como se verá en la siguiente sección, la baja apropiabilidad privada po-

dría deberse a fallas de gobierno (problemas institucionales) o a fallas de mercado (que implican que los retornos sociales a la inversión privada son mayores que los retornos al empresario que la acomete).

### ¿Se trata de un problema de capital humano?

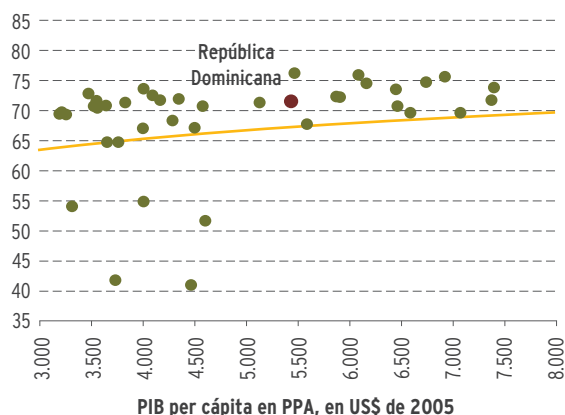
A pesar de mostrar bajos índices de educación y salud (véase los Gráficos 2.8 a 2.12), la República Dominicana no está rezagada en estos aspectos en relación con su ingreso per cápita. Los indicadores de desarrollo humano y de educación de la República Dominicana están en concordancia con lo que podría esperarse de un país de su nivel de ingreso. Los gráficos mencionados muestran a la República Dominicana, en comparación con los países de PIB per cápita (en dólares de paridad de poder adquisitivo, PPA, de 2005) entre US\$3.000 y US\$8.000 en los siguientes aspectos: el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la tasa de esperanza de vida al nacer; la tasa de alfabetismo; la tasa combinada de matriculación escolar; y la tasa de matriculación en la educación secundaria. Como puede apreciarse, excepto en lo que se refiere a la educación secundaria, la República Dominicana está por encima de la relación logarítmica que existe entre cada índice y el PIB per cápita (línea negra en los gráficos), lo que significa que, dado su ingreso, el país debería exhibir índices aun menores. Esto obviamente no es motivo de complacencia, ya que los déficits educacionales y de salud son todavía significativos, pero sí indica que el nivel de capital humano del país no sería un obstáculo

### GRÁFICO 2.8 • ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



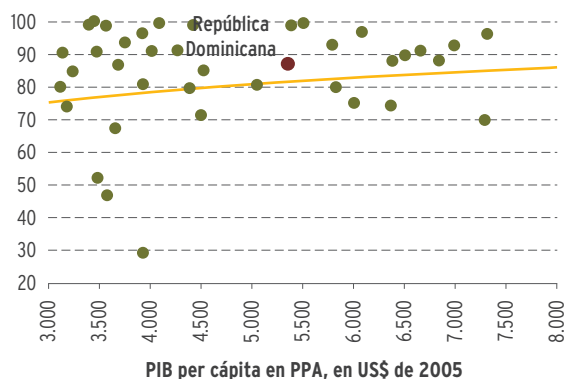
Fuente: PNUD.

### GRÁFICO 2.9 • ESPERANZA DE VIDA AL NACER (en años)



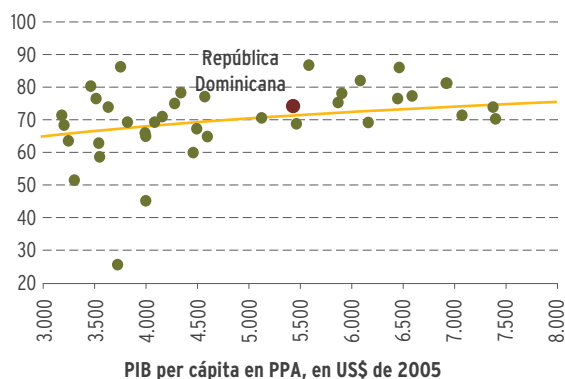
Fuente: PNUD.

### GRÁFICO 2.10 • TASA DE ALFABETISMO (% de población adulta)



Fuente: PNUD.

### GRÁFICO 2.11 • TASA COMBINADA DE MATRICULACIÓN ESCOLAR (% población escolar matriculada en primaria, secundaria y superior)



Fuente: PNUD.

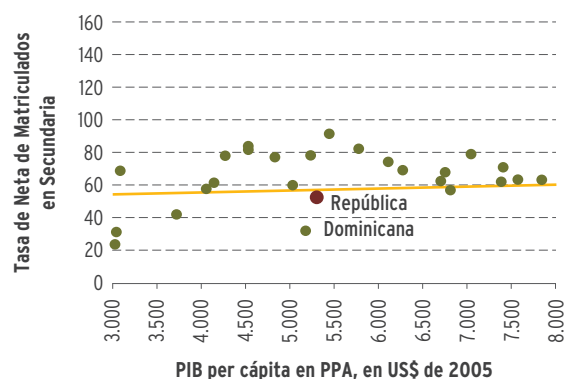
si se pudiera mantener el patrón de crecimiento que ha venido exhibiendo la República Dominicana en los últimos años.

Hay evidencia que indica que la República Dominicana está atrasada en lo que respecta a la educación secundaria y a la educación superior, en función a su nivel de ingreso. En el Gráfico 2.12, se muestra información relativa a la educación secundaria, la cual es clave para un país del nivel de ingreso de la República Dominicana.

Si la disponibilidad de capital humano fuera una restricción activa para el crecimiento, ello se reflejaría en las elevadas tasas de retorno a la educación. En otras palabras, un año más de educación para la fuerza de trabajo se traduciría en un fuerte aumento porcentual en los salarios. Sin embargo, según los cálculos existentes, la tasa de retorno a la educación es bajísima, en comparación con las estimaciones para otros países (véase el Gráfico 2.13) y, si bien la tasa de retorno de la educación superior es más alta, no lo es en términos relativos si se compara a la República Dominicana con otros países.

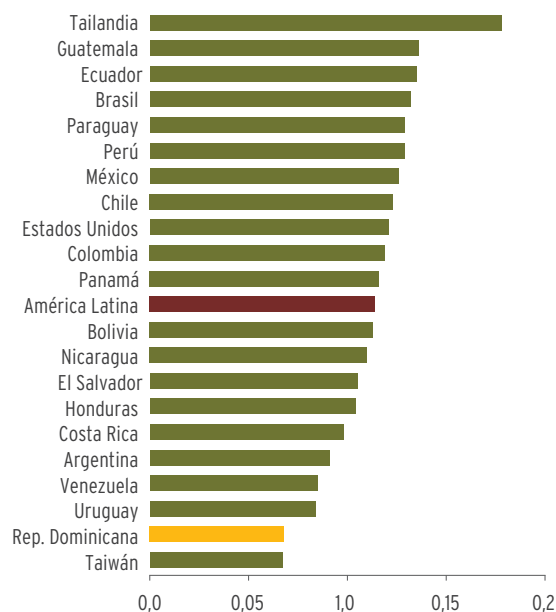
No cabe duda de que un proceso de crecimiento basado en el surgimiento de nuevos sectores exportables aumentaría los requerimientos de mano de obra calificada en el futuro; y la República Dominicana no parece estar particularmente preparada para enfrentar este

**GRÁFICO 2.12 • TASA NETA DE MATRÍCULA EN SECUNDARIA: REPÚBLICA DOMINICANA Y EL MUNDO, 2005**



Fuente: Banco Mundial, *Ed Stat*.

**GRÁFICO 2.13 • RETORNOS A LA EDUCACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y OTROS PAÍSES, 1998** (aumento porcentual en el ingreso asociado a un año adicional de educación)



Fuente: Hausmann y Rodrik (2006).

desafío. En este sentido, hay dos hechos que conviene destacar aquí. En primer lugar, en la educación universitaria tienden a predominar carreras no técnicas; en segundo lugar, la calidad de la educación es baja según resulta de las pruebas de calidad. Esto no es de sorprender dado que la República Dominicana se encuentra entre los países del mundo con bajo gasto en la educación en relación con el producto. Dicho gasto es apenas 2% del PIB, mientras que en los países de desarrollo comparables, el promedio asignado es el doble. Otro indicador para la baja calidad de la educación es que, según las estimaciones de Bratsberg y Terrell (2002) relativas a los retornos de la educación en los países de origen de los inmigrantes de los Estados Unidos, los dominicanos tienen los segundos retornos más bajos, después de los haitianos. Esto significa que un año adicional de educación en la República Dominicana tiene, en los Estados Unidos, un valor inferior a la educación que casi cualquier otro país de origen. Así pues, no puede descartarse que los bajos retornos de la educación en la República Dominicana sean el resultado tanto de la debilidad de la demanda por mano de obra calificada como de la baja calidad de la oferta que produce el sistema educativo.

La interacción entre competitividad y formación de capital humano es también importante para los flujos migratorios. Sin que se incremente la demanda por trabajo calificado, un mayor nivel de formación educativa de la mano de obra podría, finalmente, resultar solo en mayores flujos migratorios hacia Europa y los Estados Unidos. Desde esta perspectiva, un sesgo hacia nuevos sectores exportables en el crecimiento es fundamental para evitar el riesgo de que una mayor emigración de mano de obra educada cambie la composición de la oferta de trabajo, aumentando el componente no calificado.

En suma, la disponibilidad de capital humano no parece ser un obstáculo inmediato para que el país retome una senda de alto crecimiento, aunque sí podría devenir una restricción importante si se logra desarrollar sectores que son más intensivos en mano de obra calificada.

### ¿Se trata de un problema de infraestructura?

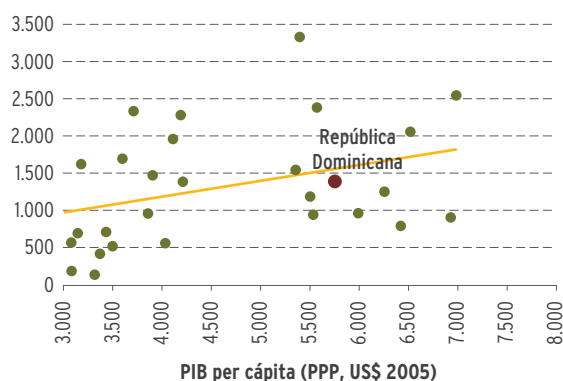
La calidad de la infraestructura sí parece ser una restricción significativa a la inversión privada. El Cuadro 2.1 muestra un índice de calidad de infraestructura en el que la República Dominicana se compara favorablemente con los países centroamericanos en casi todos los rubros, con una excepción importante: la electricidad, ámbito en el cual el país está muy por detrás de todos los países de América Central. Asimismo, en el rubro de “Camino”, la República Dominicana se ubica en el penúltimo lugar, solo superando a Nicaragua, país de ingreso per cápita muy inferior. Aun cuando la economía dominicana ha sido capaz de expandirse a pesar de las deficiencias del sector eléctrico, como

quedó demostrado en el primer capítulo de este volumen, de acuerdo con el *Enterprise Survey* del Banco Mundial, la escasez de electricidad es una preocupación central para las empresas dominicanas.

Estas observaciones relativas a la infraestructura se confirman al examinar el consumo de electricidad por persona y los kilómetros de carreteras por cada mil habitantes en la República Dominicana y en los países con PIB per cápita en dólares de igual poder adquisitivo en 2005 entre US\$3.000 y US\$8.000 (véase los Gráficos 2.14 y 2.15).

Cabe analizar con mayor detenimiento el problema de la electricidad, el cual se ha convertido en una pesadilla tanto para los usuarios como para los empresarios

**GRÁFICO 2.14 • CONSUMO DE ELECTRICIDAD POR PERSONA (KW/H) EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EN LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIO**



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators*.

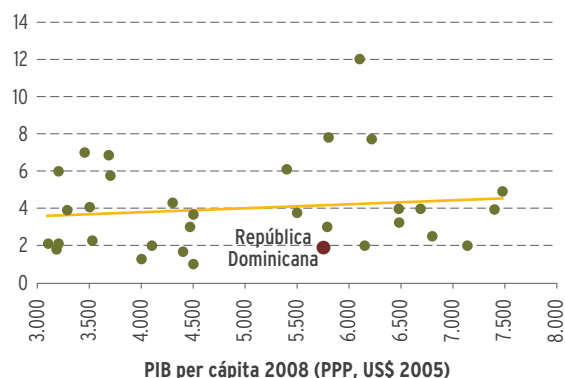
**CUADRO 2.1 • ÍNDICE DE CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA**

	Total	Camino	Puertos	Aerotransporte	Electricidad	Servicio	
						Postal	Telecomunicaciones
Costa Rica	2,6	1,2	2,3	4,5	5,2	3,1	3,2
El Salvador	4,6	1,5	3,9	5,6	4,8	3,9	6,6
Guatemala	2,6	1,3	2,7	3,9	3,5	2,7	5,2
Honduras	3,0	1,2	3,9	3,7	3,6	2,3	3,3
Nicaragua	2,4	1,0	2,3	4,0	3,1	3,1	4,1
<b>Rep. Dominicana</b>	<b>3,1</b>	<b>1,1</b>	<b>3,4</b>	<b>4,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>6,1</b>

Fuente: Foro Económico Mundial. *Global Competitiveness Report*. 2006.  
1 Ineficiente y poco desarrollado, 7 Entre los mejores del mundo.



**GRÁFICO 2.15 • CARRETERAS POR CADA MIL HABITANTES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EN LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIO**



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators*.

dominicanos. En algunos barrios de Santo Domingo, es común que los apagones se extiendan hasta veinte horas al día. Los costos para las empresas son obvios. Además, los subsidios —que el sistema de fijación de precios exige— implican ingentes gastos para el Estado con recursos que bien podrían utilizarse para fines sociales más prioritarios<sup>5</sup>. La gravedad del problema puede aquilatarse en el Gráfico 2.16, que muestra el grado de importancia (en una escala de cero a cuatro) que se asigna a la disponibilidad de electricidad como obstáculo para la inversión por parte de empresarios de los diversos países de América Latina. Esta información proviene de las encuestas empresariales del Banco Mundial, efectuadas a centenares de empresas en cada país. Los empresarios dominicanos están claramente a la cabeza en considerar este problema como uno muy serio. El grado de gravedad que le asignan al problema es, en promedio, superior al identificado para cualquier otro obstáculo en la lista de las encuestas del Banco Mundial.

### ¿Se trata de un problema de fallas del Estado?

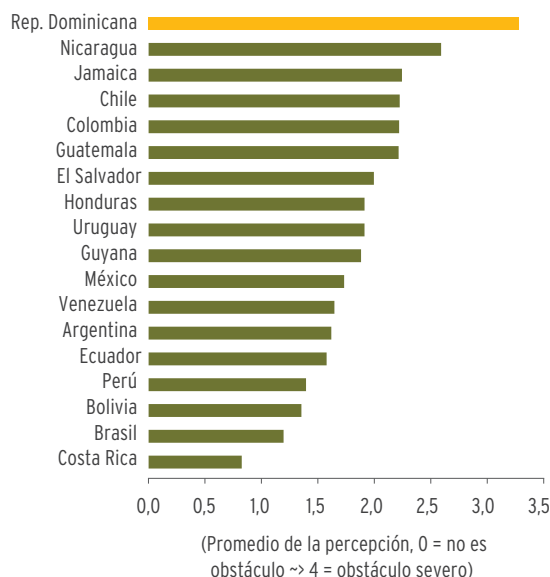
Cuando existen fallas de gobierno —tanto a nivel micro como macroeconómico— las políticas están ausentes o son de mala calidad. A nivel microeconómico,

<sup>5</sup> El problema eléctrico se tratará en detalle en el capítulo 12.

<sup>6</sup> Informe disponible en línea.

<sup>7</sup> Para más detalle, véase el capítulo 6.

**GRÁFICO 2.16 • LA ELECTRICIDAD COMO OBSTÁCULO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UNA EMPRESA EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Banco Mundial. *Enterprise Survey*.

la República Dominicana muestra una serie de debilidades en lo que hace al clima institucional, las cuales implican riesgos para la apropiabilidad. El informe de *Doing Business* del Banco Mundial de 2007<sup>6</sup> coloca a la República Dominicana en el puesto 97 entre 187 países en cuanto al clima institucional. Asimismo, lo ubica en el puesto 85 de los mismos países listados en lo que respecta a su ingreso nacional bruto per cápita<sup>7</sup>.

Los indicadores de gobernanza desarrollados en el Banco Mundial por Kaufmann *et al.* (2006) ubican a la República Dominicana en un lugar muy bajo en lo que atañe al ordenamiento de países en casi todos los indicadores que analizan. En concreto, los problemas que parecen ser particularmente serios en la República Dominicana son la corrupción, la ausencia de un Estado de Derecho fuerte y la baja calidad del aparato gubernamental. En el Cuadro 2.2 se muestra una comparación entre la República Dominicana y los países de América Central con respecto a los seis indicadores de Kaufmann *et al.* (2006).

## CUADRO 2.2 • INDICADORES DE GOBERNANZA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EN AMÉRICA CENTRAL

		Rep. Dominicana	Guatemala	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Costa Rica
Voz y rendición de cuentas	Índice	0,20	-0,37	-0,01	-0,14	0,26	0,99
	Posición	101	134	111	120	99	50
Estabilidad política	Índice	0,05	-0,89	-0,16	-0,78	-0,14	0,76
	Posición	112	167	129	160	128	64
Efectividad gubernamental	Índice	-0,41	-0,70	-0,78	-0,64	-0,30	0,30
	Posición	124	148	158	144	114	76
Calidad regulatoria	Índice	-0,27	-0,26	-0,31	-0,44	0,12	0,61
	Posición	111	109	117	128	87	64
Estado de Derecho	Índice	-0,66	-1,04	-0,70	-0,78	-0,37	0,54
	Posición	139	178	140	151	117	72
Control de la corrupción	Índice	-0,66	-0,98	-0,62	-0,67	-0,39	0,38
	Posición	138	168	133	140	114	69

Fuente: Kaufmann et al. (2006).

Nota: estos índices están normalizados a sus promedios mundiales, que son iguales a cero. Una cifra menor a cero indica un posicionamiento inferior al promedio mundial.

Desde una perspectiva más amplia, en la que se consideran a todos los países en desarrollo, el país no está bien ubicado en lo que respecta al control de la corrupción, la efectividad gubernamental y la observancia del Estado de Derecho. Los Gráficos 2.17, 2.18 y 2.19 muestran valores para los índices en 2006 para todos los países con ingresos per cápita (en dólares de paridad de poder adquisitivo, PPA, de 2005) entre US\$3.000 y US\$8.000. El punto rojo representa a la República Dominicana.

¿Cómo se explica el crecimiento satisfactorio que ha exhibido la República Dominicana en este marco ins-

GRÁFICO 2.18 • ÍNDICE DE EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL

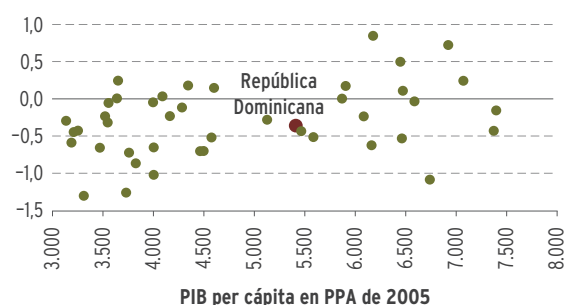


GRÁFICO 2.17 • ÍNDICE DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

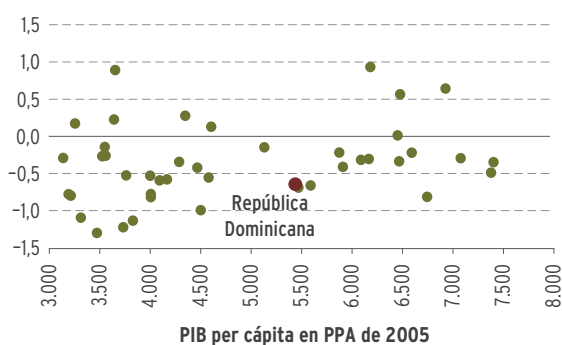
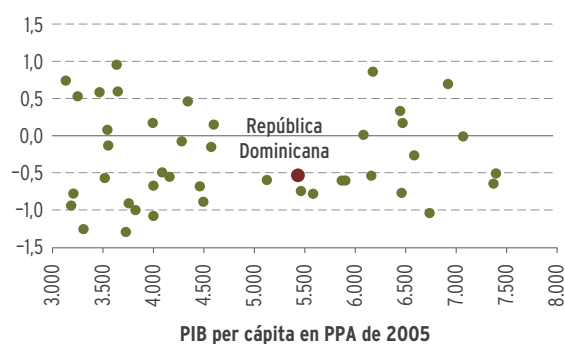


GRÁFICO 2.19 • ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO



Fuente: Kauffman (2006) y Banco Mundial (WDI).

titucional tan deficiente? Como lo señalan Hausmann *et al.* (2005), las zonas francas y el turismo de enclave han constituido islas que protegen a estas actividades de las ineficiencias institucionales y de infraestructura que afectan al resto de la economía. Esto no significa que el tipo de “atajo institucional” que le ha sido tan útil al país en el pasado pueda continuar rindiendo buenos resultados en el futuro. Si se excluye la recomposición de las exportaciones que está ocurriendo en las zonas francas, las nuevas fuentes de crecimiento de la economía se están originando en espacios dispersos del territorio nacional, donde no es fácil crear enclaves institucionales que estén a buen resguardo de los problemas de gobernanza que aquejan al país. Por lo tanto, se considera que las fallas de gobierno son de orden microeconómico y constituyen una restricción de gran importancia para el crecimiento futuro.

### ¿Se trata de una falla de mercado, de un autodescubrimiento o de una falla de coordinación?

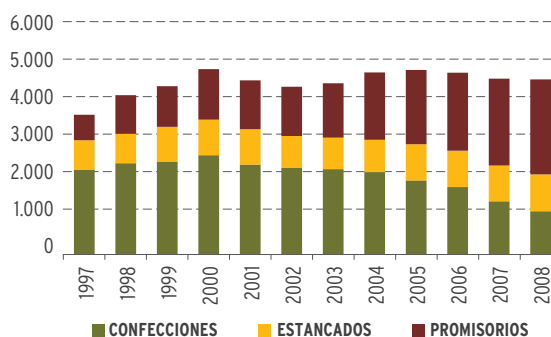
Las fallas de mercado han sido consideradas como una de las razones más potentes para la intervención estatal. Estas hacen que la rentabilidad privada de la inversión difiera de la rentabilidad social. Aquí se enfatizarán dos fallas específicas: las externalidades de información y los problemas de coordinación.

Las externalidades de información implican que, para que una empresa pionera descubra un nuevo nicho de exportación, deberá invertir, consciente de que habrá incertidumbre respecto de los resultados. Si le va mal, perderá dinero, pero si le va bien habrá imitadores que se aprovecharán de su inversión en la información y se apropiarán de parte de los beneficios, sin por ello haber invertido en el descubrimiento de la oportunidad. Las fallas de coordinación, a su vez, afectan la tasa de retorno cuando la inversión aislada de una firma no es rentable si no lo hacen otras que proveen insumos claves de manera simultánea, y si el Estado no suministra los bienes públicos sectoriales (por ejemplo, caminos rurales en el caso de bienes agroindustriales de exportación, y controles fitosanitarios, entre otros) indispensables para el desarrollo de un sector específico.

El síntoma de debilitamiento de la competitividad que muestra la República Dominicana luego de sus éxitos en relación con las zonas francas y el sector turismo sugiere que, a pesar de los esfuerzos importantes realizados en los últimos años, la economía ha perdido capacidad para lidiar con las fallas de mercado y de coordinación y que no hubo respuestas adecuadas de las políticas públicas para complementar y promover la iniciativa privada. En otras palabras, aunque están surgiendo nuevas actividades de exportación, no son lo suficientemente fuertes para compensar la caída drástica en la maquila de la confección y el estancamiento del turismo tradicional.

No es fácil encontrar datos que permitan inferir con algún grado de certeza que se está frente a un problema de autodescubrimiento o de coordinación. Sin embargo, la información disponible parece indicar que los empresarios nacionales y extranjeros ya han comenzado el proceso de reemplazo de la maquila de la confección como el producto principal de exportación. Las exportaciones de maquila de la confección desde las zonas francas llegaron a un máximo en el año 2000, y desde entonces han disminuido a menos de la mitad (véase el Gráfico 2.20)<sup>8</sup>.

**GRÁFICO 2.20 • EXPORTACIONES DESDE LAS ZONAS FRANCAS, 1997–2008** (en millones de US\$)



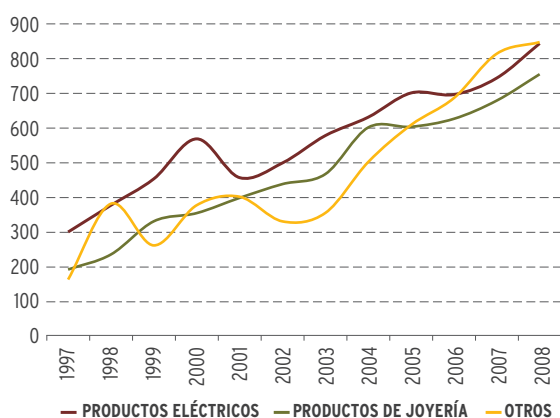
Fuente: estimaciones del BID, sobre la base de datos del Banco Central de la República Dominicana. Las cifras para 2008 son estimaciones sobre la base de las exportaciones de enero a septiembre, en comparación con las mismas durante 2007.

Nota: los productos “estancados” son aquellos cuyas exportaciones no han crecido: farmacéuticos, calzado y tabaco. Los productos “promisorios” son aquellos cuyas exportaciones se han expandido a tasas elevadas en el período 2000–2008: productos eléctricos, joyería y “otros”.

<sup>8</sup> Las exportaciones desde las zonas francas son exportaciones brutas, vale decir que no se le restan las importaciones de insumos, las cuales suelen constituir un elevado porcentaje de las exportaciones.

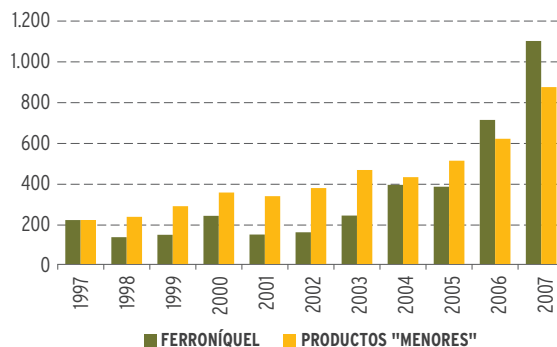
Por suerte, la caída en la confección ha sido compensada en parte por las exportaciones de equipos eléctricos, artículos de joyería y “otros productos”, entre los cuales se encuentran alimentos procesados (mermeladas, tubérculos envasados), productos de plástico y productos de acero. El crecimiento de estos “otros productos” ha sido fenomenal en los últimos años (véase el Gráfico 2.21). Por otra parte, las exportaciones de ferroníquel y un conjunto de exportaciones nuevas que las estadísticas del BCRD clasifican como “exportaciones menores” —entre las cuales se encuentran las varillas de acero, el ron de caña, los guineos (bananas), el cemento gris y los desperdicios de acero— han sido muy dinámicos (véase el Gráfico 2.22). Si bien las exportaciones de ferroníquel se ven afectadas por el fuerte aumento de precios de los últimos años, las de productos menores —así como los “otros productos” exportados desde las zonas francas— sí parecen obedecer a genuinos descubrimientos de exportación. Estas exportaciones menores ya representan un 80% de las exportaciones brutas de los productos de la confección desde las zonas francas<sup>9</sup>.

**GRÁFICO 2.21 • EXPORTACIONES BRUTAS DESDE LAS ZONAS FRANCAS DE PRODUCTOS “PROMISORIOS”** (en millones de US\$)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

**GRÁFICO 2.22 • EXPORTACIONES DE FERRONÍQUEL Y DE PRODUCTOS “MENORES”** (en millones de US\$)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Otra evidencia que refuerza las conclusiones que se pueden derivar de estos grandes agregados es que la República Dominicana destaca en el ordenamiento de países de acuerdo al número de “descubrimientos de exportación” que se hicieron durante el período 1991–2006. Por “descubrimiento” se entiende a aquellas exportaciones de cinco dígitos de la CUCI que representaron menos de 0,0001% del PIB en 1991, y más de 0,001% en 2006. Se entiende que la República Dominicana “descubrió” 79 productos de exportación en este período y se ubicó en la décimo novena posición entre 64 países.

Por lo tanto, es poco probable que se esté en presencia de una restricción en lo que atañe a la escasez de autodescubrimiento. Más bien, las cifras agregadas sugieren que los empresarios dominicanos (y los inversores extranjeros en las zonas francas) han estado involucrados en un intenso proceso de descubrir rubros nuevos y aprovechar la cercanía del país a los Estados Unidos y al RD-CAFTA. Lo que sí puede estar sucediendo es que cada uno de estos rubros es todavía pequeño en volumen total y que podría tener potencialidades importantes de crecimiento a futuro. Se podría decir que los empresarios privados, pequeños y grandes, ya han revelado a la autoridad cuáles

<sup>9</sup> En un trabajo reciente efectuado para el BID (Hausmann y Klinger, 2007) sobre la base de exportaciones detalladas disponibles hasta 2001, se han identificado una serie de sectores con alto potencial exportador: medicamentos; maderas aserradas y muebles; productos de la pesca; productos frutícolas; algunos bienes de la confección no exportados por la República Dominicana; productos eléctricos (refrigeradores, lavadoras de ropa, etc.). Está claro que varios son considerados “exportaciones menores” y “productos promisorios” exportados desde las zonas francas.

son algunas de las ventajas comparativas potenciales del país. La respuesta de política debería consistir en apoyar a dichos sectores mediante la provisión de bienes públicos, tanto en su acepción más general (por ejemplo, una mejoría en el clima de negocios) como en lo que respecta a bienes públicos sectoriales requeridos por los grupos de productores específicos (caminos rurales y el cumplimiento según las normas fitosanitarias de los Estados Unidos)<sup>10</sup>.

## 2.4 Conclusiones

En el presente capítulo, se le ha llamado a la constelación de problemas que enfrenta la República Dominicana el “síndrome de competitividad declinante”; en él se entrelazan problemas de pérdida de competitividad con problemas institucionales y cuya solución requiere de un impulso político al más alto nivel. Sus manifestaciones principales son las siguientes:

- » La República Dominicana enfrenta un debilitamiento de su competitividad en los sectores que han liderado el crecimiento en las últimas dos décadas: la maquila textil y el turismo de sol y playa. En el caso de la maquila textil, la competencia desde Asia en el mercado estadounidense de la confección se ha agudizado desde la conclusión del Arreglo Multifibra de comienzos de 2005. El turismo tradicional también se ha sometido a fuertes presiones competitivas y comienza a experimentar amenazas medioambientales que deben enfrentarse de inmediato para que pueda sobrevivir.
- » A pesar del fuerte crecimiento de las últimas dos décadas, la dualidad estructural de la economía no da signos de debilitarse. Un sector de alta productividad coexiste con otro muy atrasado tecnológicamente y en términos de modelos de organización.
- » El problema central del país es indudablemente institucional: la ineficiencia estatal, la debilidad del Estado de Derecho y la corrupción son los problemas principales.
- » Un síntoma del problema institucional es la incapacidad de sucesivos gobiernos de resolver el

problema energético, el cual ha asumido ribetes dramáticos en los últimos meses. Al escarbar en el tema, se concluye que el problema energético es uno de diseño del Estado y este existe no por una incapacidad de encontrar soluciones sino porque la organización del Estado es funcional para quienes la diseñaron. Por ende, es difícil de cambiar sin un fuerte liderazgo al más alto nivel.

- » Los atajos institucionales (las zonas francas y el turismo de “todo incluido”) utilizados en el pasado serán menos efectivos en la etapa que se inicia, es decir, en la que las actividades con potencial de asumir el liderazgo de crecimiento son muy numerosas y están geográficamente más dispersas que la maquila y el turismo tradicional.
- » El país no cuenta con instituciones públicas que aseguren una sostenibilidad fiscal de largo plazo. La última crisis financiera dejó al Estado con mayores vulnerabilidades fiscales, que, de no tomarse medidas de ajuste en forma inmediata, podrían en un futuro próximo replicar el patrón de “arranques y paradas” (*stop-go*) que ha caracterizado al crecimiento en el pasado.
- » El crecimiento dominicano es muy sensible a la disponibilidad de capital externo. En los últimos treinta años, las crisis han estado acompañadas de fugas de capital y los auges de fuertes entradas de inversión extranjera. Esto va acompañado de una debilidad en el ahorro interno y en la inversión. Aunque en los últimos años la disponibilidad de capital externo no ha representado una restricción al crecimiento, en la presente coyuntura internacional, esta restricción se impone nuevamente.
- » No parece existir una escasez de emprendimientos, lo que Hausmann y Rodrik (2003) han denominado ‘autodescubrimiento’; sin embargo, el país enfrenta un problema de coordinación. El Estado no dispone de una institución con poder político que cumpla con la función de solucionar los problemas que surgen en los sectores emergentes, ya sea convocando al sector privado para que suministre insumos o coordinando las acciones de un sector público que por naturaleza es disperso y sujeto a caudillismos locales.

<sup>10</sup> Se volverán a estos temas en el capítulo 6.

## Referencias bibliográficas

- Bratsberg, B. y Terrel, D. 2002. "School Quality and Returns to Education of U.S. Immigrants", *Economic Inquiry*, 40: 177-198.
- Dixit, A. K. 2005. "Evaluating Recipes for Development Success". World Bank Policy Research Working Paper No. 3859. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fanelli, J. M., y Guzmán, R. 2008. Diagnóstico de crecimiento para República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo. Manuscrito no publicado.
- Hausmann, R. 2007. Presentación efectuada en la sesión "Growth and Competitiveness in Latin America and the Caribbean: Identifying the Most Restrictive Obstacles". Reunión anual de LACEA, 2007.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2003. Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics* 72 (2003): 603-633.
- \_\_\_\_\_ 2006. Self-discovery in a development strategy for El Salvador. *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 6 (1): 43-102.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. 2005. Growth diagnostics. Harvard University Center for International Development. Manuscrito no publicado.
- Hausmann, R., y Klinger, B. 2007. Structural transformation in the Dominican Republic. Trabajo realizado para el BID. Manuscrito no publicado.
- Kaufmann, J., Kraay, A, y Mastruzzi, M. 2006. Governance matters V: Governance indicators for 1996-2005. Policy Research Working Paper Series 3450. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Levine, R. 2007. Finance and growth: theory and evidence. En Aghion, P. y Durlauf, S., editores. *Handbook of Economic Growth*. Elsevier.
- Rajan, R. G., y Zingales, L. 1998. Financial dependence and growth. *American Economic Review* 88: 559-586.

# Parte 2

## FINANZAS PÚBLICAS Y SOSTENIBILIDAD





# Sostenibilidad y política fiscal

## 3.1 Introducción

Con la emisión de un monto significativo de bonos soberanos en los primeros años de la década, junto a la ocurrencia de una crisis financiera y una operación de salvataje por parte del Banco Central de la República Dominicana, la deuda pública dominicana aumentó considerablemente. Este aumento de la deuda, a su vez, generó un déficit cuasi fiscal y obligó a destinar una parte importante de los recursos públicos al pago de intereses. Por otra parte, el Gobierno enfrenta diversas presiones de gasto, tales como la demanda de aumentos en el gasto social, las transferencias a las autoridades municipales y la concesión de incentivos fiscales para fines de fomento industrial. En tal sentido, el presente capítulo elabora un análisis cuantitativo de la sostenibilidad fiscal del país y sugiere algunas recomendaciones de política.

El presente capítulo inicia con un análisis del balance estructural del país, es decir, el resultado de las cuentas fiscales tras los ajustes provocados por los factores coyunturales. Posteriormente, se toman en cuenta los compromisos de gasto que el Gobierno dominicano deberá enfrentar en el futuro cercano. Esto permite concluir que la tendencia en los resultados fiscales ronda los 3,7 puntos porcentuales por debajo del nivel requerido para garantizar la sostenibilidad de mediano plazo. Asimismo, lleva a considerar las opciones de ajuste disponibles, tanto en lo que respecta a los impuestos como al gasto, lo que permitiría cerrar las brechas fiscales que amenazan la sostenibilidad. El análisis examina específicamente la posibilidad de ajustes en el impuesto sobre la renta y en la base del impuesto al valor agregado (ITBIS), entre otros, a través de lo cual podría alcanzarse alrededor de 1,5% del PIB. En lo referente al gasto, se examina la opción de ajuste en las transferencias o subsidios al sector energía así como en el gasto tributario y otros renglones, a través de los cuales podría alcanzarse alrededor de 2,2% del PIB.

Finalmente, se han adoptado dos métodos mediante los cuales se han podido observar los efectos de un cierre súbito en los canales de financiamiento de la cuenta corriente, por un lado; y la flexibilidad de gastos y/o ingresos públicos necesaria para que el Gobierno tenga una capacidad de repago creíble de su deuda, por el otro. Los resultados muestran que el país es vulnerable a los cambios en la tasa de interés, a la reducción del crecimiento económico y a la crisis de su sistema financiero. Con el fin de cubrirse frente a los choques adversos tras un episodio de reveso de capitales, el Gobierno debería

Este capítulo fue realizado por Rolando Guzmán, Rodrigo Vergara e Igor Zuccardi.

incrementar su balance primario estructural en 2,5% del PIB en el mediano plazo. Por otro lado, si el Gobierno desea enfrentar un escenario sostenible para su deuda en un episodio de crisis, debería realizar un esfuerzo fiscal de 3,1% del PIB, entre aumento de sus ingresos de tendencia y flexibilización de los gastos.

### 3.2 Balance estructural para la República Dominicana

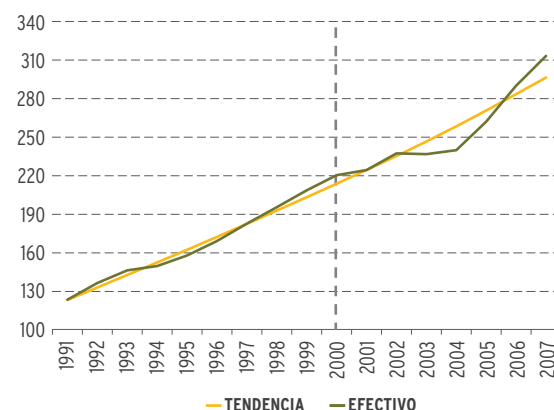
Por 'balance estructural' se entiende el balance fiscal que habría existido si la economía se hubiese ubicado en su trayectoria de mediano plazo, haciendo abstracción de los factores coyunturales que inciden en las finanzas públicas. En otras palabras, el balance estructural busca obtener el balance fiscal total, excluyendo aquellos componentes que son cíclicos y, por lo tanto, transitorios, como forma de visualizar la orientación de la política fiscal en el mediano y largo plazo.

Un punto de partida es la descomposición del Producto Interno Bruto entre la tendencia de largo plazo y el componente cíclico o coyuntural. En este caso, el PIB tendencial es obtenido mediante la aplicación del filtro de Hodrick y Prescott. La diferencia entre la serie filtrada del PIB y la serie efectiva es considerada como el componente cíclico y, por consiguiente, la parte que debe ser corregida en el cálculo del balance estructural. Ambas series (PIB efectivo y de tendencia) se muestran en el Gráfico 3.1. Se observa claramente que, durante la crisis de principios de la presente década, el PIB efectivo estuvo por debajo del potencial. Luego, con las altas tasas de crecimiento observadas a partir de 2005, la situación empezó a cambiar y en 2007 un PIB efectivo era 5,4% superior al PIB potencial.

La descomposición descrita del PIB permite entonces aislar el componente cíclico de los resultados fiscales, obteniendo así el balance estructural. Los resultados de este cálculo se presentan en el Cuadro 3.1. Se observa que para 2007, hay un efecto cíclico positivo en las cuentas fiscales de 0,9% del PIB. Esto es, el ba-

### GRÁFICO 3.1 • PIB POTENCIAL Y EFECTIVO, 1991-2007

(miles de millones de RD\$; precios constantes, base 1991)



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Banco Central de República Dominicana.

lance efectivo es 0,9% del PIB mayor que el balance estructural. Así, para ir del balance efectivo al balance de tendencia se debe restar 0,9% del PIB<sup>1</sup>. El Cuadro 3.1 también incluye los balances presupuestados para el año 2008, según los cuales se espera un déficit del Gobierno central equivalente a 2,2% del PIB. Después de ajustar por el componente cíclico, esto implica un déficit de tendencia igual a 3,1%. En términos de balance primario, el presupuesto de 2008 contempla un déficit de 0,5% del PIB, lo que equivale a un déficit de tendencia de 1,4% del PIB. La pregunta lógica es si los balances proyectados resultan compatibles con los requerimientos para la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, tema que se abordará a continuación.

### 3.3 Sostenibilidad fiscal para la República Dominicana

#### 3.3.1 Las cifras fiscales y de deuda

En el Cuadro 3.2 se presentan los distintos componentes del balance fiscal desde 2000 hasta lo presupuestado para 2008 como porcentaje del PIB (base 1991). En el ámbito del Gobierno central se observa un importante incremento de los ingresos hasta 2007, producto del aumento en los ingresos tributarios. El

<sup>1</sup> En ausencia de cifras de PIB para 2008, se supone que la diferencia se mantiene para este año.

**CUADRO 3.1 • BALANCE FISCAL ESTRUCTURAL Y BALANCE FISCAL EFECTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(porcentaje del PIB)

Años	Balance general		Balance primario		Diferencia entre balance fiscal efectivo y estructural
	Efectivo	Estructural	Efectivo	Estructural	
2000	-1,7	-2,1	-1,0	-1,4	0,4
2001	-1,7	-1,7	-1,0	-1,0	0,0
2002	-1,8	-1,9	-0,9	-1,0	0,1
2003	-4,3	-3,8	-2,7	-2,2	-0,5
2004	-3,1	-2,0	-1,2	-0,1	-1,1
2005	-0,5	0,0	0,8	1,3	-0,5
2006	-1,2	-1,6	0,2	-0,2	0,4
2007	0,6	-0,3	1,9	1,0	0,9
2008	-2,2	-3,1	-0,5	-1,4	0,9

Fuente: elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Nota: los datos de 2008 incorporan los ajustes realizados en el Presupuesto Complementario aprobado por el Congreso Nacional.

balance total presenta un déficit significativo en 2003 y 2004, lo que está relacionado con la crisis de ese período. A partir de 2005, el déficit es moderado e incluso hay un leve superávit en 2007. Para 2008, como se destacó antes, se espera un déficit de 2,2% del PIB, que se explica tanto por un aumento en el gasto como por una baja en los ingresos. Esta baja de los ingresos tiene dos explicaciones. Por un lado, los ingresos extraordinarios que se obtuvieron en 2007 y que no se repetirán en el futuro (que incluyen, entre otros, los relacionados con el alza del precio del ferrocarril y con la mayor recaudación asociada con las ganancias de capital producto de la venta de Verizon dominicana; por otro, las bajas de impuestos (aranceles, impuesto a la renta de las personas físicas, tabaco y alcoholes, y otros) que al ser permanentes implican una baja en la recaudación futura.

En el mismo cuadro se incluye al resto del sector público no financiero (SPNF). Su balance en los últimos años no es muy distinto de cero (con las excepciones de 2003 y 2004), por lo que las conclusiones son similares a las que se obtienen del balance del Gobierno central. Sin embargo, se produce un cambio importante cuando se incluye al Banco Central de la República Dominicana, en el cual se estima un déficit cuasi fiscal de 1,4% del PIB para 2008. Si se agrega esto al balance

del SPNF, se obtiene un déficit para el sector público combinado de 1,2% del PIB en 2007, lo que aumentaría a 3,6% del PIB en 2008. Estas cifras del sector público combinado sugieren claramente que podría haber algún problema de sostenibilidad a futuro.

En cuanto a la deuda pública, en el Cuadro 3.3 se presenta la deuda consolidada como porcentaje del PIB. En 2007, esta deuda se situó en 37,3% del PIB, bajando en más de dos puntos porcentuales en relación con su nivel un año antes. Más concretamente, la deuda externa se situó en 18,3% del PIB mientras que la deuda interna se situó en 19% del PIB. La deuda externa —que está denominada en dólares— corresponde fundamentalmente al Gobierno central, mientras que la deuda interna corresponde, en gran parte, a títulos del Banco Central de la República Dominicana denominados en pesos dominicanos. Evidentemente, la reducción reciente de la deuda total como porcentaje del PIB refleja el significativo crecimiento de la actividad económica junto a una relativa estabilidad cambiaria.

El costo de la deuda externa, es decir, los intereses estimados por la Secretaría de Estado de Hacienda es de 5,27% por año, sin incluir comisiones<sup>2</sup>. La estimación del efecto de las comisiones se encuentra

<sup>2</sup> Véase Secretaría de Estado de Hacienda (2008).

**CUADRO 3.2 • SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

(porcentaje del PIB, base 1991)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Presupuesto 2008	
									Original	Comple- mentario
<b>I. Gobierno central</b>										
Ingresos totales y donaciones	13,3	14,5	14,5	13,1	14,0	15,6	16,2	17,7	16,5	16,2
Ingreso total	13,2	14,4	14,5	13,0	13,9	15,4	16,0	17,5	16,3	
Ingresos tributarios	12,2	13,7	13,7	12,1	12,9	14,6	15,0	16,1	15,3	
Ingresos no tributarios	0,9	0,6	0,6	0,9	1,0	0,9	0,9	1,4	1,0	
Ingresos de capital	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Donaciones	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	
Gastos Primarios	14,4	15,5	15,4	15,8	15,3	14,7	16,0	15,8	15,8	16,7
Salarios y sueldos	4,7	5,2	5,4	4,2	3,3	3,7	3,7	3,5	3,3	
Bienes y servicios	1,4	1,5	1,7	1,6	1,6	2,0	2,3	2,3	2,2	
Transferencias	2,8	3,5	2,3	2,8	5,8	5,4	5,4	5,5	5,7	
Gasto de capital	3,5	5,1	6,0	5,9	4,3	4,2	4,8	4,5	4,2	
<i>Relief spending</i>					0,0	0,0	0,0		0,3	
Discrepancia estadística	0,0	0,0	0,0	1,3	0,3	-0,5	-0,2	0,0	0,0	
Otros	2,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Pagos con retraso	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>Balance primario</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>1,9</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,5</b>
Intereses	0,7	0,7	0,8	1,6	1,8	1,3	1,4	1,2	1,4	1,7
<b>Balance total</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,2</b>
<b>II. Resto del sector público no financiero</b>										
Balance total del resto del SPNF	0,3	0,0	-0,1	-0,6	1,1	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
<b>III. Sector público no financiero</b>										
Balance total del SPNF	-1,4	1,7	-1,9	-4,9	-2,0	-0,2	-0,9	0,6	-0,7	-2,2
Balance primario	-1,1	-0,1	-0,4	-3,3	-0,2	1,3	0,5	1,5	0,7	-0,5
Intereses	0,7	0,9	0,8	1,6	1,8	1,4	1,4	1,4	1,4	1,7
<b>IV. Balance cuasi fiscal del Banco Central</b>										
Balance cuasi fiscal del Banco Central	-0,2	-0,2	-0,3	-2,2	-3,4	-2,5	-2,2	-1,8	-1,5	-1,4
excluyendo intereses	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,1	0,1	-0,1	0,2	0,4	0,4
<b>V. Sector público combinado</b>										
Balance del sector público combinado	-1,7	-1,8	-2,1	-7,1	-5,4	-2,7	-3,1	-1,2	-2,2	-3,6
Balance primario	-0,7	-0,9	-1,2	-3,8	-0,1	1,4	0,4	1,7	1,1	-0,1
Intereses	1,0	1,0	0,9	3,3	5,3	4,1	3,5	2,9	3,3	3,5

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2008).

### CUADRO 3.3 • SALDO Y EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA (porcentaje del PIB, base 1991)

Deudor/Tipo de financiamiento	2005	2006	2007
<b>Deuda pública</b>	<b>39,9</b>	<b>39,8</b>	<b>37,3</b>
<b>Deuda externa</b>	<b>20,1</b>	<b>20,2</b>	<b>18,3</b>
Sector público no financiero	17,4	17,6	15,9
Gobierno central	16,1	17,4	15,7
Resto SPNF	1,2	0,2	0,1
Sector privado garantizado*	0,1	0,1	0,1
Sector público financiero	2,8	2,6	2,4
<b>Deuda interna</b>	<b>19,8</b>	<b>19,6</b>	<b>19,0</b>
Bancos comerciales	2,2	2,3	1,6
Banco Central	16,9	16,5	16,6
Bonos	0,7	0,8	0,8

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda y Banco Central de la República Dominicana.

entre 0,6 y 0,7 puntos porcentuales, con lo que el costo de la deuda externa se aproxima actualmente al 6%. Un porcentaje muy bajo de esta deuda (10%) está en condiciones concesionales a una tasa promedio (incluyendo comisiones) de aproximadamente 2,5%, mientras que gran parte de la deuda (90%) está a condiciones de mercado con una tasa de interés aproximada de 6,5%. Asimismo, el 82% de la deuda externa está en dólares, por lo que para el presente análisis se dejarán de lado los eventuales cambios de las paridades internacionales.

El análisis de sostenibilidad que se hace más adelante adopta una perspectiva de mediano y largo plazo, por lo que debe asumir tasas de interés coherentes con ese plazo. Para la tasa de interés de largo plazo, se asumirá una tasa de interés de los fondos comerciales de 8,5%, lo que equivale a una tasa externa de 5,5% más un riesgo país de 300 puntos base. Para la deuda concesional, se asumirá el mismo 2,5% actual, aunque tal supuesto no es muy relevante debido al bajo porcentaje de esta deuda en la totalidad de la deuda dominicana. En cuanto a la deuda interna,

cerca de 87% corresponde a los valores emitidos por el Banco Central de la República Dominicana y, en la actualidad, la tasa de interés de estos valores es aproximadamente 13% con pequeñas variaciones dependiendo del plazo. Bajo el supuesto de que prevalece la paridad internacional de tasas de interés y que no se esperan modificaciones en el tipo de cambio real, la tasa de interés de la deuda interna medida en dólares será considerada en un 8,5%<sup>3</sup>.

#### 3.3.2 El modelo de sostenibilidad

El modelo de sostenibilidad utilizado<sup>4</sup> se basa en Edwards y Vergara (2001, 2002, 2004) y Lavarreda y Vergara (2005), y supone que hay dos tipos de deuda pública: a) concesional o subsidiada, que corresponde a créditos de instituciones multilaterales, otros donantes y algunos países; y b) deuda comercial, que se emite en condiciones de mercado. La deuda doméstica, por ejemplo, es en su totalidad deuda comercial. La trayectoria sostenible de deuda se define como la situación en que los aumentos en cada tipo de deuda corresponden al aumento de la demanda de los acreedores por deuda del país. Se pretende determinar el valor del balance primario, consistente con una trayectoria sostenible de la deuda pública.

#### 3.3.3 Balance fiscal de tendencia

Para efectos del presente análisis, a continuación se tomará el promedio de los cinco escenarios calculados (véase Anexo) como escenario base. Bajo este escenario base y tomando en cuenta un crecimiento del PIB de tendencia de 5%, los resultados del modelo indican que el balance primario sostenible para los próximos años es aproximadamente 0,5% del PIB. Por consiguiente, el balance primario esperado para 2008 (un déficit de -0,1% del PIB, según se muestra en el Cuadro 3.2), se encuentra ligeramente por debajo de lo requerido para la sostenibilidad. No obstante, para obtener el balance fiscal de tendencia que se comparará con los resultados del modelo conceptual de sostenibilidad, se requiere además hacer un ajuste para

<sup>3</sup> Estas estimaciones no toman en cuenta los problemas de valoración debidos a cambios en el tipo de cambio real.

<sup>4</sup> En el Anexo se presenta todo el detalle del modelo utilizado, la descripción de los escenarios así como los resultados para cada escenario.

incorporar el efecto cíclico así como otros ajustes derivados de compromisos de ingresos y/o gastos que tendrán un efecto permanente en el balance fiscal. El ajuste cíclico, descrito en la sección 3.2, es de -0,9% del PIB (véase el Cuadro 3.1).

Por otro lado, parece razonable incorporar los siguientes ajustes que corresponden a los gastos:

1. Pensiones. Se ha estimado que la implementación del sistema actual implicaría erogaciones del gobierno que promedian alrededor de 0,6% del PIB para los próximos 40 años (Santiago Consultores, 2006).
2. Educación. La Ley de Educación establece que el gobierno deberá destinar un 4% del PIB a la educación básica y media, mientras que la Ley de Educación Superior, Ciencia y Tecnología exige un 2% del PIB para la educación terciaria. En la actualidad, el gasto total en educación es cercano a 2% del PIB. Por tanto, aunque pueda ser socialmente deseable, la meta de 6% del PIB parece muy difícil de lograr en el mediano plazo. Para efectos de este análisis, se observa un incremento de 0,5% del PIB en educación para los próximos años.
3. Salud. El Plan Decenal de Salud establece una meta de 5% del PIB para el gasto en salud en 2015, muy superior al nivel actual de 1,4% del PIB. El gasto promedio en esta área en América Latina representa alrededor del 3,5% del PIB. Por lo tanto, una meta de 4% del PIB tampoco parece una meta realista en un horizonte de mediano plazo. Para este efecto, se considera un aumento de 0,5% del PIB.
4. Ayuntamientos. En el año 2003, la Ley N° 166 estipuló que 10% de los ingresos internos del Gobierno central fuesen transferidos a los ayuntamientos. Hasta el momento, sin embargo, se ha logrado un acuerdo político mediante el cual el monto transferido se ha mantenido en aproximadamente 8% de la base establecida. La brecha entre el monto transferido y la obligación legal se estima en alrededor de 0,17% del PIB para el período 2006–2007, lo que habrá de considerarse como la brecha de mediano plazo.
5. Ley de competitividad e innovación industrial (N° 392-07). Incluye un conjunto de exoneraciones dirigidas al fomento de la actividad industrial. El sa-

crificio fiscal, asociado con estas, ha sido estimado por Artana (2007) en alrededor de 0,41% del PIB. Sin embargo, dado que la Ley fue aprobada al final del año 2007, esto no aparece incluido en el presupuesto aprobado para el 2008.

Cuando el balance primario actual conlleva ajustes provocados por el componente cíclico y por los compromisos pendientes en educación, salud, pensiones, ayuntamientos y la ley de competitividad, la apreciación preliminar sobre la sostenibilidad fiscal se modifica sustancialmente. En efecto, se observa que el balance primario de tendencia pasa a ser un déficit de alrededor de 3,2% del PIB (véase el Cuadro 3.4). Esto implica que, si se quiere cumplir al menos parcialmente con los objetivos de gasto planteados por las propias autoridades —sin comprometer con ello la sostenibilidad fiscal de mediano plazo—, es necesario generar una holgura fiscal considerable (de alrededor de 3,7% del PIB, como se verá más adelante), ya sea por los ingresos o por el gasto público.

### 3.4 Opciones de ajuste relativos a los ingresos

La presión tributaria de la República Dominicana sobrepasa generalmente a la de los países centroamericanos, aunque es levemente inferior al promedio de la región latinoamericana y a la de otros países en desarrollo de renta similar (Díaz de Sarralde *et al.*, 2007). Dada la estructura de los ingresos, que se

**CUADRO 3.4 • BALANCE FISCAL PRIMARIO DE TENDENCIA** (porcentaje del PIB, base 1991)

Balance primario de tendencia	-3,17
Balance primario efectivo 2008	-0,10
Ajuste cíclico	-0,90
Ajuste pensiones	-0,60
Ajuste educación	-0,50
Ajuste salud	-0,50
Ajuste ayuntamiento	-0,17
Ajuste Incentivo Industrial	-0,40

Fuente: Elaboración propia.

encuentran concentrados en los ingresos sobre las rentas y el ITBIS, las opciones serían: a) elevar las recaudaciones del ITBIS; b) elevar el impuesto sobre las rentas empresariales; y c) elevar el impuesto sobre la renta personal.

En materia de ITBIS, la mayoría de los análisis descartan el aumento de la tasa y favorecen más bien la inclusión a la base imponible de un alto porcentaje de ventas actualmente sujetas a tasa cero. En la actualidad, alrededor del 50% de las ventas domésticas no está gravado por el ITBIS, aunque dicho porcentaje se ha venido reduciendo progresivamente a través de las reformas recientes. Una limitación importante es que la mayor parte de los bienes exonerados se concentra en unos pocos sectores y que los estudios del efecto distributivo del impuesto recomiendan preservar la exención en más de la mitad de ellos. En conjunto, partiendo de las consideraciones en Jenkins (2007) y Roca (2007) pero examinando una respuesta ligeramente más modesta de las recaudaciones, se considera que la tributación del ITBIS podría elevarse en alrededor de 0,90% del PIB.

Por otro lado, los impuestos sobre la renta empresarial representan alrededor de 75% del total de ingresos sobre la renta, lo que equivale a cerca de 1,6% del PIB. Una característica del sistema es la persistencia de un esquema dual en el cual las empresas de zonas francas son exoneradas del impuesto sobre sus ganancias. Por lo tanto, se considera como supuesto un esquema en el cual la tasa a las empresas, con excepción de las zonas francas, se define alrededor de 22%, mientras que las empresas de zonas francas tributan a una tasa de 10%. En tales condiciones, a partir de los resultados en Díaz de Sarralde *et al.* (2007) y Guzmán (2007), se considera un potencial recaudador de 0,27% del PIB.

En lo que respecta al impuesto sobre las rentas de personas físicas, actualmente las recaudaciones resultan limitadas por diversas razones: alrededor de 90% de los salarios se encuentran exentos; se exoneran las rentas provenientes de intereses, dividendos y capital; y el cobro de impuestos a los profesionales independientes es muy bajo, por lo que representan en la actualidad menos del 2% de la base imponible. Díaz

de Sarralde *et al.* (2007) han estimado que la inclusión de los intereses y dividendos a la base imponible, con una tasa de 5%, aumentaría el ISR personal en aproximadamente 0,26% del PIB.

### 3.5 Opciones relativas a los gastos (directos y tributarios)

Excluyendo las compras de bienes, los gastos del Gobierno central se dividen en cuatro grandes partidas: las erogaciones por compensaciones laborales; los pagos de intereses a la deuda pública; las transferencias (tanto corrientes como de capital); y el gasto de inversión. En lo que respecta a las transferencias, se destacan los subsidios al sector energético que, a su vez, incluyen el subsidio al sector eléctrico y al consumo del GLP. Los niveles de inversión se encuentran por debajo de sus niveles históricos, mientras que su reducción escapa en gran medida al control de las autoridades. Por lo tanto, la mayor atención deberá centrarse en las transferencias o subsidios. Existe también la opción de reducir algunos gastos tributarios que se tomarán en cuenta en este análisis. Por razones ya abordadas, se considera que las reducciones de gasto no deberían reducir la participación del gasto social en el PIB, que se encuentra actualmente varios puntos porcentuales por debajo del promedio latinoamericano.

Las transferencias al sector energético representan alrededor del 2% del PIB, un monto comparable al gasto en educación. En el caso de la energía, la transferencia incluye un subsidio generalizado (mediante pagos para cubrir el déficit operacional de las empresas del sector), un subsidio cruzado (derivado de tarifas diferenciales según el nivel de consumo) y un subsidio selectivo (mediante el programa de reducción de apagones en barrios pobres). En general, estas transferencias están pobremente focalizadas y originan considerables gastos administrativos. Sin embargo, la reducción de estas transferencias ha desafiado a varias administraciones y parece políticamente retadora. Suponiendo una determinación por parte del gobierno en un contexto *post* electoral, se considera como medida de ajuste la reducción de las transferencias en 0,70% del PIB.

En cuanto a los gastos tributarios, estos se han estimado en alrededor de 6,5% del PIB. Esto incluye las exoneraciones del ISR a las empresas de zonas francas y exenciones al ITBIS (ya considerados), incentivos a la actividad turística, exenciones tributarias a empresas localizadas en la zona fronteriza y exenciones dirigidas al fomento de prácticas ambientales deseables. En tal sentido, Roca (2007) ha argumentado que el país está recorriendo el camino contrario a los países desarrollados, que tienden a reducir tasas y limitar exenciones e incentivos. Dado que no existe un criterio definido para considerar una magnitud concreta de reducción de los gastos tributarios, se ha considerado como punto de partida una reducción de 0,3% del PIB, lo que equivale a apenas un quinto de las pérdidas de ingresos fiscales debido a la evasión.

Finalmente, el cierre de la brecha del déficit primario de tendencia requeriría una reducción mínima de alrededor de 1,2% del PIB en otros gastos del gobierno, como se muestra en el Cuadro 3.5. Está claro que es difícil imaginar la implementación simultánea de todas las medidas, por lo cual es razonable esperar que durante un período considerable la brecha podría persistir. En ese caso, la partida correspondiente a “otros gastos”, cuyo control no necesariamente requiere modificaciones legales aunque sí una gran disciplina de las autoridades, podría variarse, en la medida en que se considere necesario, durante el período de ajuste. La identificación de las áreas de reducción de esos gastos (véase el capítulo 5) deberá ser objeto de trabajo por parte de las autoridades. Sin embargo, es razonable inferir que ello requerirá el replanteo del gran conjunto de leyes y medidas que destinan ciertos ingresos para fines específicos, generando, en consecuencia, una gran inflexibilidad en la administración del gasto (véase Jaque, 2006).

La recomendación fundamental es que las medidas de cumplimiento de compromisos relativos a los gastos se programen cuidadosamente, conjuntamente con medidas de ajuste compensatorio relativas a los ingresos, de forma tal que el déficit primario pueda mantenerse en la trayectoria sostenible. Además, puede considerarse reducir algunos compromisos, aun con respecto a la trayectoria de cumplimiento parcial, observada en el presente capítulo, pero ello

### CUADRO 3.5 • IMPACTO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS DE AJUSTE DÉFICIT PRIMARIO DE TENDENCIA

(como porcentaje del PIB)

Ajustes Considerados	% PIB	Acumulado
1. Ajuste base ITBIS	0,90	0,9
2. Subsidios sector energía (electricidad y GLP)	0,70	1,6
3. Reducción gastos tributarios*	0,30	1,9
4. ISR (dividendos e intereses)	0,30	2,2
5. ISR empresas (22% general y 10% ZF)	0,30	2,5
6. Otros gastos	1,20	3,7

Fuente: Elaboración propia.

(\*) Excluyendo ITBIS y zonas francas, que son consideradas de forma separada en líneas 1 y 5.

parece requerir una discusión política intensa. Esto último podría ser difícil en lo relativo a los compromisos de aumento del gasto en salud y educación, que constituyen un reclamo social persistente. En tal sentido, debe recordarse, además, que la trayectoria planteada en este capítulo para esos conceptos se encuentra por debajo de lo planteado en la propia legislación o en los planes estratégicos elaborados por el propio Poder Ejecutivo.

No obstante los escenarios evaluados previamente, es necesario que las finanzas públicas del país estén protegidas frente a la incertidumbre del escenario financiero y económico internacional. Por ello, además de lo evaluado en las secciones anteriores, también se hizo uso de dos métodos que contemplan dicha incertidumbre. El primer método —el análisis de sostenibilidad bajo reverso de capitales (*sudden stops*)— supone un cierre súbito de los canales de financiamiento de la cuenta corriente, por lo que se calculan los niveles de balance primario requerido cuando se da un cambio en los precios relativos, aumento de la tasa de interés promedio de la deuda, caída de la producción y crisis del sistema financiero. En el segundo método —el análisis de sostenibilidad bajo incertidumbre— se estudian los posibles ajustes en ingresos y gastos que permitirían al Gobierno lograr una situación de deuda sostenible, en la cual este pueda responder a sus acreedores, incluso cuando su balance fiscal primario llega a ser el mínimo posible.



### 3.6 Sostenibilidad fiscal bajo reverso de capitales (*sudden stops*)

La economía dominicana ha mostrado un acelerado crecimiento de su demanda interna debido al buen desempeño económico de los últimos años. Esta expansión ha despertado preocupaciones acerca de la vulnerabilidad de esta economía a los cambios súbitos en las condiciones de los mercados internacionales de capitales. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional ha señalado que dicha expansión ha generado tres factores que pueden incidir en el deterioro de la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo, si se presentan condiciones adversas para el financiamiento de sus cuentas fiscales: i) la ampliación del déficit de la cuenta corriente, debido a un débil desempeño del sector exportador y al incremento de las importaciones; esto último causado, además, por el aumento de los precios del petróleo y de los alimentos; ii) un rápido crecimiento del crédito bancario, lo que hace mayor la exposición financiera del sector a los choques económicos; y iii) la necesidad de refinanciar los certificados del Banco Central que, en un ambiente de menor liquidez en los mercados de capitales, podría implicar un aumento de la tasa de interés promedio de la deuda pública (FMI, 2008).

En esta sección se hace el cálculo de los niveles de superávit primario requerido en diferentes escenarios generados por un episodio de reverso de capitales (*sudden stops*). Estos escenarios son: i) un cambio en los precios relativos debido al cierre del financiamiento externo de la cuenta corriente; ii) un aumento de la tasa de interés de la deuda en 200 puntos básicos; iii) una caída de la tasa de crecimiento del PIB en 1%; y iv) un incremento de la deuda pública debido a la crisis del sistema financiero, definida como la deuda generada por el no pago (*de-*

*fault*) del 50% de la cartera de créditos vigente en moneda extranjera en el sistema financiero asumida por el Gobierno. El Cuadro 3.6 muestra los resultados del ejercicio<sup>5</sup>.

Con un balance primario estructural de -1% del PIB en 2008<sup>6</sup>, el Gobierno ya enfrenta problemas de sostenibilidad frente a un cambio en los precios relativos, ya que el superávit requerido (0,28% del PIB) implicaría un ajuste de 1,3% del PIB. Además, la economía dominicana es muy vulnerable a los cambios en la tasa de interés, a la reducción del crecimiento económico y a la crisis del sistema financiero. Primero, si la tasa de interés promedio incrementa en 200 puntos básicos, el superávit requerido sería 1,02% del PIB. Segundo, si además la tasa de crecimiento cae en 1%, el superávit requerido sería 1,4% del PIB. Finalmente, si al escenario anterior se le añade una crisis del sistema financiero, el superávit requerido sería 1,47% del PIB. En conclusión, el Gobierno debería hacer mayores esfuerzos fiscales para incrementar el balance primario de tendencia en un 2,5% del PIB con el fin de blindar su economía frente a episodios de reverso de capitales.

### 3.7 Sostenibilidad fiscal bajo incertidumbre

En este ejercicio se evalúa el nivel de flexibilidad del gasto y/o ingresos públicos que permita al gobierno tener una capacidad de pago creíble (*credible repayment commitment*) de su deuda. En este modelo, la capacidad de pago es creíble solo si el gobierno puede pagar su deuda en cualquier escenario posible. Esto implica que el gobierno no puede acumular más deuda que aquella que pudiese honrar si se diera una crisis fiscal, definida como el caso en que el balance primario se mantiene en el nivel más bajo posible.

<sup>5</sup> Para este ejercicio se utilizó la siguiente información: i) la elasticidad de la demanda por bienes no transables es de 0,4; ii) la razón déficit de cuenta corriente/absorción de bienes transables es de 8%; iii) el porcentaje de cambio requerido en la tasa de cambio real para equilibrio externo después de *sudden stops* es de 19,8%; iv) el porcentaje de la deuda interna del Sector Público No Financiero (SPNF) en moneda extranjera es de 8,02%; y v) el porcentaje del producto en bienes transables es de 32,4%. Este último valor fue calculado como la razón de exportaciones totales/PIB en 2007. Como alternativa, este porcentaje fue calculado también como la suma del valor agregado de los sectores agrícola y manufacturero en el PIB, cuyo resultado fue 38,6%.

<sup>6</sup> Este balance primario estructural se calcula como la diferencia entre el balance primario estimado para 2008 en el Cuadro 3.1 (-0,1% del PIB) menos el ajuste propuesto por el ciclo (0,9% del PIB).

**CUADRO 3.6 • RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD BAJO SUDDEN STOPS (% del PIB)**

		Sector público no financiero + Banco Central	
		Porcentaje bienes transables	
		32,40%	38,60%
1. Ejercicio base	Nivel del deuda	37,33	37,33
	Superávit requerido	0,28	0,28
2. Cambio en precios relativos	Nivel del deuda	38,40	38,01
	Superávit requerido	0,29	0,28
3. Escenario 2 + Aumento tasa de interés en 200 pbs.	Nivel del deuda	38,40	38,01
	Superávit requerido	1,02	1,01
4. Escenario 3 + caída crecimiento PIB en 1%	Nivel del deuda	38,40	38,01
	Superávit requerido	1,40	1,39
5. Escenario 4 + <i>default</i> 50% crédito privado en moneda	Nivel del deuda	40,31	39,90
	Superávit requerido	1,47	1,45

Fuente: cálculos de Igor Zuccardi.

Nota: la tasa de interés real promedio en el ejercicio base para el SPNF + Banco Central es 5,4%<sup>7</sup>.

En este ejercicio, se supone que el nivel de deuda acumulada es aquella observada en 2007, y los ingresos fiscales caen dos desvíos estándar de su promedio histórico (llamado aquí ‘episodio de ingresos mínimos’). Además, se supone que el escenario “sostenible” de largo plazo es aquel que genera una probabilidad de crisis de deuda de solo 20% en un período de 10 años, cuando se da un episodio de ingresos mínimos. El Cuadro 3.7 muestra los resultados de este ejercicio<sup>8</sup>.

Como lo muestra el ejercicio 1 del Cuadro 3.7, si el gobierno no pudiese hacer ningún esfuerzo en términos de aumento de sus ingresos, este debería poder

**CUADRO 3.7 • NIVEL DE FLEXIBILIDAD DE GASTOS E INGRESOS PARA ALCANZAR UN ESCENARIO SOSTENIBLE**

		Gobierno central	Gobierno general
Ejercicio 1: Flexibilidad de gasto (% gasto actual)		24,56	20,71
Ejercicio 2:	Como	15,35	10,9
Aumento requerido del ingreso promedio cuando la flexibilidad de gasto es 10%	porcentaje de ingresos promedio		
	Como porcentaje PIB	2,479	1,785

Fuente: cálculos de Igor Zuccardi.

<sup>7</sup> Como se mostró anteriormente, las tasas de interés nominal de largo plazo para la deuda externa e interna son 8,5% y 13%, respectivamente. Por un lado, con el fin de calcular la tasa de interés externa, se supone que la tasa de cambio real se encuentra en equilibrio y se mantiene la paridad de tasas de interés en el largo plazo. Además, se supone que la tasa de inflación externa es 3% (cerca al promedio histórico de la inflación norteamericana entre 1991 y 2007). En consecuencia, la tasa de interés real de la deuda externa es aproximadamente 5,4%. Por otro lado, para calcular la tasa de interés real de la deuda interna se supone que la tasa de inflación doméstica prácticamente se asemeja a la observada (7,25%), por lo que la tasa de interés real es igual a 5,4%.

<sup>8</sup> Para este ejercicio, se utilizaron dos niveles de gobierno: el Gobierno central y el Gobierno general (que incluye gobiernos provinciales y entidades descentralizadas). La información del Gobierno central fue tomada de la Secretaría de Finanzas de Hacienda. La información del Gobierno general fue tomada del *World Economic Outlook* del FMI. Los supuestos utilizados para este ejercicio son: i) la tasa de interés real mundial es 5%; ii) la tasa anual de crecimiento promedio 1991-2007 es 4,6%; iii) el gasto total sin intereses (%PIB) para el Gobierno central y general es 17,8% y 17,55%, respectivamente; iv) el desvío estándar de los gastos totales sin intereses para el Gobierno central y general es 0,0198 y 0,03, respectivamente; v) los ingresos fiscales promedio 1991-2007 (%PIB) para el Gobierno central y general son 16,16% y 16,4%, respectivamente; vi) la autocorrelación de los ingresos fiscales para el Gobierno central y general son 0,423847 y 0,407538, respectivamente; vii) los ingresos totales observados (%PIB) para el Gobierno central y general son 18,15% y 18,21%, respectivamente; y viii) el superávit primario observado después del ciclo es 0,6% del PIB para el SPNF. Las inconsistencias de los datos entre niveles de gobierno se explican por el uso de diferentes fuentes de información.

reducir sus gastos en aproximadamente 24,6% en el episodio de ingresos mínimos. Aunque en el presente capítulo se han propuesto medidas que ayudarían a flexibilizar el gasto, se reconoce, sin embargo, que el Gobierno enfrentaría restricciones políticas, técnicas y financieras considerables para lograr dicha capacidad de flexibilización. Para evaluar esto, en el ejercicio 2 se estimó un escenario en el cual el Gobierno solo ajusta en 10% sus gastos (equivalente a 1,8% del PIB), y hace un esfuerzo por incrementar sus ingresos. Así, con el fin de lograr un escenario “sostenible” para su deuda, el Gobierno debería aumentar sus ingresos históricos promedio 1991–2007 en 15,35% (o 2,5% del PIB de ese período). Ya que estos ingresos han mostrado una tendencia creciente en los últimos años, este ajuste equivale a un incremento de los ingresos estructurales observados en 2007 de 1,3% del PIB<sup>9</sup>. En consecuencia, el esfuerzo fiscal total que le daría al Gobierno suficiente flexibilidad para enfrentar un escenario extremo de crisis es equivalente a 3,1% del PIB<sup>10</sup>. ¿Qué tan factible es para el Gobierno realizar el ajuste propuesto? En lo que respecta a los gastos, el Gobierno ha mostrado que su nivel de gasto puede ser menor al 90% del observado en 2007 (aproximadamente 16,2% del PIB) e incluso que puede realizar ajustes mayores al 10% propuesto en este ejercicio. En efecto, el promedio histórico de los gastos sin intereses entre 1991 y 2001 fue de 15% del PIB, y solo desde 2002, dichos gastos han sido superiores a 17% del PIB. Por otro lado, en los períodos 1994–1995 y 1999–2000, el Gobierno central realizó ajustes de sus gastos en aproximadamente 16,4% y 17%, respectivamente. En lo que respecta a los ingresos, y tal como se abordó anteriormente en este capítulo, se han propuesto algunas medidas que llevarían a aumentar el nivel de recaudo en aproximadamente 1,5% del PIB, tales como: i) elevar las recaudaciones del ITBIS; ii) elevar el impuesto sobre las rentas empresariales; y iii) elevar el impuesto sobre la renta personal.

### 3.8 Conclusiones

Para realizar este análisis de sostenibilidad fiscal para la República Dominicana, se desarrolla un modelo de sostenibilidad fiscal que permite comparar los datos efectivos con los que arroja el modelo y así determinar cuán alejada está la política fiscal de su nivel de sostenibilidad de mediano plazo. El balance fiscal efectivo de tendencia se obtiene luego de hacer diversos ajustes a las cifras fiscales efectivas. En primer lugar, se hace un ajuste cíclico. Para ello se realiza una estimación del balance estructural que, precisamente, ajusta por factores cíclicos. Según nuestras estimaciones, dado que el PIB efectivo supera al de tendencia, hay un efecto positivo sobre las cuentas fiscales (a través de mayores ingresos fiscales) que debe corregirse al medir el balance fiscal estructural. Por otro lado, existe una serie de compromisos de mayor gasto público en diversas áreas que impactarán el presupuesto fiscal en años venideros. Estos se refieren a la reforma provisional, a las áreas de salud, a la educación y a otros gastos.

La principal conclusión de este capítulo es que el balance primario esperado para 2008 apunta hacia un déficit de 0,1% del PIB, lo que está por debajo del superávit primario de 0,5% del PIB requerido para la sostenibilidad fiscal. Asimismo, al ajustar ese balance por los factores cíclicos, el déficit primario de mediano plazo alcanza 1% del PIB, y al integrar, incluso parcialmente, los compromisos de gasto público en pensiones, educación, salud, ayuntamientos e incentivos industriales, el balance primario de tendencia llega a un déficit de 3,2% del PIB. Esto es claramente incompatible con la sostenibilidad fiscal. Por lo tanto, si las autoridades pretenden cumplir, aunque solo sea parcialmente, con los compromisos adquiridos en estas áreas, es necesario un ajuste fiscal equivalente a aproximadamente 3,7 puntos porcentuales del PIB, ya

<sup>9</sup> Los ingresos estructurales se calculan como la diferencia entre los ingresos observados en 2007 (como porcentaje del PIB) menos el ajuste propuesto por el ciclo (0,9% del PIB).

<sup>10</sup> Es importante tener en cuenta que este ejercicio es realizado con información disponible a 2007, año en el cual el superávit primario estructural del SPNF fue de 0,6% del PIB. Dado que las cifras fiscales a 2008 muestran un déficit primario estructural de 1% del PIB, es posible que el ajuste sea aun mayor al propuesto. Sin embargo, al momento de realizar los cálculos, no existía información disponible de variables claves al cierre de 2008, tales como la deuda pública total del SPNF (y su descomposición por monedas), crecimiento anual del PIB, descomposición del PIB entre sectores transables y no transables, balance de la cuenta corriente, etc.

sea por ingresos o por gastos, o por una combinación de ambos.

En lo referido a los ingresos, se consideró un conjunto de opciones, incluyendo ajustes en el impuesto sobre la renta (tanto empresarial como personal), en el ITBIS y en el impuesto sobre el patrimonio. En conjunto, estas medidas podrían cerrar la brecha de tendencia en aproximadamente 1,5% del PIB. En lo que respecta a los gastos, se adoptó como medida de ajuste una reducción de 0,7% del PIB en las transferencias o subsidios al sector energía, tomando en cuenta que, actualmente, estos representan alrededor del 2% del PIB y que se encuentran muy poco focalizados. Además, se contempló la posibilidad de reducir en 0,30% del PIB el gasto tributario (al margen de los ajustes en el ITBIS y en el Impuesto Sobre la Renta de las empresas de zonas francas) y alrededor de 1,2% del PIB en reducción de gasto en otras áreas.

Otra conclusión de este capítulo es que las actuales cifras fiscales —de mantenerse para el mediano plazo— no son compatibles con la sostenibilidad fiscal. Esto es aun más cierto cuando se toma en cuenta un amplio conjunto de compromisos fiscales adquiridos hacia

futuro y que, probablemente, deberán ser atendidos por el Gobierno incluso en forma parcial. Por lo tanto, se recomienda que el cumplimiento de los compromisos de gastos sea cuidadosamente acoplado a las medidas de ajuste compensatorio, tanto por el lado de los ingresos como de otros gastos, de forma tal que el déficit primario pueda realmente mantenerse en la trayectoria sostenible.

Los resultados del análisis de sostenibilidad fiscal bajo reverso de capitales (*sudden stops*) muestran que es importante que el Gobierno comience a tomar medidas para mejorar su balance primario. Un incremento en su balance primario estructural de 2,5% del PIB le permitiría enfrentar las eventuales consecuencias de cambios adversos en las condiciones de los mercados de capitales, tales como movimientos en precios relativos, incremento de tasas de interés de su deuda, caída de tasa de crecimiento y crisis de su sistema financiero. Asimismo, el análisis de sostenibilidad bajo incertidumbre sugeriría que un esfuerzo fiscal equivalente a 3,1% del PIB le daría mayor credibilidad al Gobierno en términos de su capacidad para responder a sus acreedores incluso, en episodios extremos de crisis económicas.

## Referencias bibliográficas

- Artana, D. 2007. "Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana", Manuscrito no publicado. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Díaz de Sarralde, S., Garcimartín, C. y Rivas, L. 2007. "Protección de la estabilidad macroeconómica y financiera, política tributaria-impuestos directos". Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calvo, G., Izquierdo, A. y Talvi, E. 2003. "Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons", in Alexander V., Méltiz J., von Furstenberg, G.M. (Eds.), *Monetary Unions and Hard Pegs*; pp. 150-181 Oxford University Press, Oxford, UK.
- Díaz Alvarado, C., Izquierdo, A. y Panizza, U. 2004 "Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with an Application to Ecuador". Working Paper No.511. Washington, DC.
- Edwards, S. y Vergara, R. 2004. "Política Monetaria y Estabilidad Macroeconómica en Guatemala", Manuscrito no publicado.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Fiscal Sustainability, Debt Dynamics and Debt Relief: The Cases of Nicaragua and Honduras". Manuscrito no publicado.
- \_\_\_\_\_. 2001. "La política macroeconómica en Nicaragua: evaluación y opciones", Manuscrito no publicado.
- Fondo Monetario Internacional. 2008. "Staff Report for the 2007 Article IV Consultation, Eight Review under the Stand-By Arrangement, and a Request for a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion". Washington DC, enero de 2008.
- Guzmán, R. M. 2007. "Inversión, zonas francas y tributación". Mimeo preparado para el Consejo Nacional de Competitividad.
- Jaque, R. 2006. "Inflexibilidad en la formulación presupuestaria provocada por leyes que especializan ingresos o los asignan". UAAES. Texto de discusión 7.
- Jenkins, G. 2007. "Tax expenditure in the Dominican Republic". Manuscrito no publicado.
- Jenkins, G.P., Chun-Yan Kuo y Klevchuk, A. 2007. "Diagnosis of indirect taxes and the taxation of international trade in the Dominican Republic", Manuscrito no publicado.
- Lavarreda, J. y Vergara, R. 2005. "Construyendo Capital Social por medio de la Reforma Fiscal: Guatemala". Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendoza, E. y Oviedo, P.M. 2002. "Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The Tale of the Tormented Insurer". Manuscrito no publicado, Iowa State University.
- Roca, J. 2007. "Evolución y Desafíos de la Política Tributaria en la República Dominicana". Manuscrito no publicado. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santiago Consultores Asociados. 2006. "Cálculo del impacto fiscal de los compromisos financieros a mediano y largo plazos asumidos por el Gobierno central por las disposiciones de la Ley de Seguridad Social". Manuscrito no publicado, CERSS.
- Secretaría de Estado de Finanzas. 2007. Estimación de los gastos tributarios 2008.
- Secretaría de Estado de Hacienda, Informe del Comportamiento de la Deuda Pública de la República Dominicana". Santo Domingo, enero de 2008.
- Vergara, R. 2007. "Aspectos macroeconómicos del gasto público: los casos de América Central y República Dominicana". Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

## ANEXO

### El modelo de sostenibilidad

El modelo presentado se basa en Edwards y Vergara (2001, 2002, 2004), y Lavarreda y Vergara (2005); y supone que existen dos tipos de deuda pública: (a) la deuda concesional o subsidiada (definida como DC), la cual corresponde a los créditos de instituciones multilaterales, otros donantes y algunos países; y (b) la deuda comercial (definida como DD), que se emite en condiciones de mercado. La deuda doméstica, por ejemplo, es en su totalidad deuda comercial. La trayectoria sostenible de deuda se refiere a que los aumentos en cada tipo de deuda corresponden al aumento de la demanda de los acreedores por deuda del país. Se pretende determinar el valor del balance primario,  $bp_t$ , consistente con una trayectoria sostenible de la deuda pública.

Se supone, sin pérdida de generalidad, que la comunidad donante está dispuesta a aumentar la deuda concesional de la República Dominicana a una tasa anual de  $\theta$ . Del mismo modo, se supone que los tenedores de deuda comercial están dispuestos a acumularla a una tasa igual a  $\beta$ . Una restricción importante para el más largo plazo es que los cocientes sobre el PIB, tanto de la deuda concesional como de la deuda comercial, no pueden crecer ilimitadamente. En otras palabras, en plazos más largos, estos cocientes deben acotarse. Si  $g$  es la tasa de crecimiento real del PIB y  $\pi^*$ , la tasa de inflación en dólares, entonces, el crecimiento del PIB en dólares con tipo de cambio real constante es  $(g + \pi^*)$  y estas restricciones se pueden expresar así:

$$(1) \quad \theta \leq (g + \pi^*),$$

$$(2) \quad \beta \leq (g + \pi^*).$$

Estas condiciones son necesarias para asegurar la convergencia del balance primario a través del tiempo. Específicamente, bajo los supuestos indicados, se puede obtener el balance primario consistente con una trayectoria sostenible de la deuda de la siguiente manera:

$$(3) \quad (bp_t/Y_t) = [1/(1+g+\pi^*)] \\ \left[ (r_t^c - \theta)(DC_o/Y_o)e^{(\theta-g-\pi)(t-1)} \right. \\ \left. + (r_t^d - \beta)(DD_o/Y_o)e^{(\beta-g-\pi)(t-1)} \right] \\ - (g + \pi)(M_o/Y_o)$$

donde  $Y_t$  es el PIB nominal en el año  $t$ .  $(DC_o/Y_o)$  es la razón entre la deuda concesional y el PIB en el primer año. Análogamente,  $(DD_o/Y_o)$  es la razón entre la deuda comercial y el PIB en el período inicial.

De la ecuación (3) queda claro que  $\theta$ —la tasa a la cual la deuda concesional evoluciona a través del tiempo— es un parámetro clave en la determinación del nivel sostenible del balance primario. Para los efectos del caso de la República Dominicana, la deuda concesional es muy baja (10% del total de la deuda) y con una tendencia decreciente. Dado este bajo porcentaje, y dado que no parece que la deuda concesional vaya a aumentar para este país, se adopta el supuesto de que  $\theta = 0$ ; es decir, la deuda concesional se mantiene constante en términos nominales, lo que implica que como porcentaje del PIB va cayendo rápidamente en el tiempo. Se supone inicialmente que la tasa de crecimiento de la deuda comercial ( $\beta$ ) es igual al crecimiento del PIB en dólares ( $g + \pi^*$ ), esto es, que la razón deuda comercial a PIB se mantiene en sus niveles actuales. A este escenario, con  $\theta = 0$  y con  $\beta = g + \pi^*$ , se lo denomina el escenario A.

En el escenario B se mantiene el supuesto con respecto a la deuda concesional ( $\theta = 0$ ), pero se supone que la deuda comercial se va reduciendo gradualmente en el tiempo. Esta representa actualmente un 34% del PIB, lo que parece elevado como nivel de deuda de estado estacionario. Por ello, en el escenario B se supone que la deuda comercial se reduce en un período de 10 años a 30% del PIB y de ahí se mantiene en esa cifra. Con ello la deuda total al año 10 es de alrededor de 32% del PIB y en estado estacionario, de 30% del PIB, como se aprecia en las simulaciones a continuación. Como alternativa, en el escenario C, se supone que la deuda comercial se reduce a 25% del PIB en un período de 10 años (en lugar de 30%), alcanzando la deuda total en el período 10 alrededor de 27% del PIB, con un estado estacionario de 25% del PIB.

Además, se hacen simulaciones con una mayor tasa de interés doméstica (9,5%), esto se muestra en los escenarios D y E. En el escenario D, se supone que la deuda comercial se reduce en un período de 10 años a 30% del PIB y de ahí se mantiene en esa cifra, en tanto que en el escenario E, la deuda comercial se reduce a 25% del PIB en igual período.

### Política fiscal sostenible

Se aplica ahora el modelo recién presentado a los parámetros de la República Dominicana para determinar el balance primario consistente con la sostenibilidad fiscal en los distintos escenarios. El Cuadro 3.A.1 contiene un resumen con los supuestos base para los parámetros clave. Dichos parámetros se obtienen de los datos oficiales y de lo abordado previamente en esta sección.

El Cuadro 3.A.2 muestra los resultados para la trayectoria sostenible del balance primario del sector público bajo los escenarios planteados. Se observa que el balance primario sostenible en el escenario A, para un crecimiento de largo plazo del PIB de 4%, es un superávit de 0,3% del PIB. Si el crecimiento es de

3% en vez de 4%, el superávit sostenible sube a 0,7% del PIB. Si el crecimiento es 5%, entonces el balance sostenible es un déficit de 0,1% del PIB. En todos estos casos, el balance sostenible en la transición es muy similar al de estado estacionario.

En el escenario B, que se considera más pertinente, en cuanto el nivel de deuda de estado estacionario no supere el 30% del PIB, el superávit sostenible para un crecimiento de 4% es alrededor de 0,65% del PIB que en estado estacionario pasa a ser 0,5% del PIB. Para un crecimiento de 5%, el superávit sostenible es de aproximadamente 0,3% del PIB en la transición, y cercano al equilibrio en estado estacionario.

En el caso en que el nivel de deuda de estado estacionario no superase el 25% del PIB (escenario C), el superávit sostenible para un crecimiento de 4% varía desde un 1,4% del PIB en los primeros años, hasta 0,9% del PIB en el año 10, y el estado estacionario pasa a ser de 1,1% del PIB. Para un crecimiento de 5%, el superávit sostenible se reduce desde un 1% a principios del período hasta un 0,6% del PIB, ubicándose el estado estacionario en un punto intermedio de 0,8% del PIB.

### CUADRO 3.A.1 • VALORES DE LOS PARÁMETROS USADOS EN LOS EJERCICIOS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

Parámetro	Símbolo	Valor supuesto	Comentarios
Razón inicial de la deuda concesional a PIB	$DC_0/Y_0$	3,40%	Corresponde a parte de la deuda multilateral y bilateral
Razón inicial de la deuda comercial a PIB	$DD_0/Y_0$	33,90%	Corresponde al resto de la deuda externa más la deuda interna
Tasa de acumulación de la deuda concesional hacia adelante	$\theta$	0	
Tasa de acumulación de la deuda comercial	$\beta$	Diferentes valores según el escenario	Se mantiene o baja como % del PIB dependiendo del escenario
Tasa de crecimiento del PIB nominal en dolares	$g + \pi^*$	Se suponen distintos escenarios para $g$ (entre 1% y 6%) = y para $\pi^*$ = 2, 5%.	El supuesto de crecimiento es clave en la trayectoria sostenible
Tasa de interés de fondos concesionales	$r^c$	2,50%	De la información sobre la deuda
Tasa de interés de fondos comerciales	$r^D$	8,0%	De la información sobre la deuda interna y la externa
Razón Base Monetaria a PIB	$(B_0/Y_0)$	4,60%	Datos actuales
Tasa de inflación interna	$\pi$	5,0%	Supuesto

En los escenarios D y E, se realizó el mismo ejercicio que en los escenarios B y C, respectivamente, pero tomando en cuenta una tasa de interés doméstica mayor. En el escenario D, los resultados muestran que ante un aumento de un punto porcentual de la tasa de interés doméstica (9,5%, antes 8,5%), el superávit sostenible para un crecimiento de 4% aumenta a alrededor de 0,9% del PIB, mientras que el estado estacionario pasa a ser 0,8% del PIB. En el escenario E, el superávit sostenible para un crecimiento de 4% es superior al de todos los escenarios anteriores, variando desde un 1,7% del PIB en los primeros años, hasta 1,1% del PIB en el año 10, y el estado estacionario pasa a ser de 1,4% del PIB.

En el Cuadro 3.A.3 se muestra la trayectoria de la deuda pública para los distintos escenarios aquí planteados. Dado que la deuda concesional disminuye en todos los escenarios, la deuda total también lo hace. Pero, evidentemente, la deuda total cae más en el escenario B y C, ya que este también contempla una disminución de la deuda comercial. En efecto, en el año 10, la deuda total en el escenario B para un crecimiento del 5% es 31,8% del PIB y en el estado estacionario, 30% del PIB. En el escenario C, para un crecimiento del 5% se alcanza en el año 10 una deuda total de 26,8% del PIB y un estado estacionario de 25% del PIB. Para los escenarios D y E, los resultados se mantienen respecto de los escenarios B y C, respectivamente.

**CUADRO 3.A.2 • BALANCE PRIMARIO SOSTENIBLE** (porcentaje del PIB)

Escenario A • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	1,1%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,8%
2	1,1%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,8%
3	1,1%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,8%
4	1,0%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,8%
5	1,0%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,8%
6	1,0%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,8%
7	1,0%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,8%
8	1,0%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,8%
9	1,0%	0,7%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,8%
10	1,0%	0,6%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,8%
<i>St. State</i>	1,0%	0,6%	0,2%	-0,1%	-0,5%	-0,9%
Escenario B • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	1,5%	1,1%	0,7%	0,4%	-0,0%	-0,4%
2	1,5%	1,1%	0,7%	0,3%	-0,0%	-0,4%
3	1,4%	1,1%	0,7%	0,3%	-0,0%	-0,4%
4	1,4%	1,0%	0,7%	0,3%	-0,0%	-0,4%
5	1,4%	1,0%	0,66%	0,3%	-0,1%	-0,4%
6	1,4%	1,0%	0,64%	0,3%	-0,1%	-0,4%
7	1,3%	1,0%	0,6%	0,3%	-0,1%	-0,4%
8	1,3%	1,0%	0,6%	0,3%	-0,1%	-0,4%
9	1,3%	0,9%	0,6%	0,2%	-0,1%	-0,4%
10	1,3%	0,9%	0,6%	0,2%	-0,10%	-0,4%
<i>St. State</i>	1,2%	0,9%	0,5%	0,2%	-0,1%	-0,5%

*Continúa en la página siguiente*



**CUADRO 3.A.2 • BALANCE PRIMARIO SOSTENIBLE** (porcentaje del PIB) (Continuación)

Escenario C • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	2,2%	1,8%	1,4%	1,0%	0,7%	0,3%
2	2,1%	1,7%	1,3%	1,0%	0,6%	0,3%
3	2,0%	1,6%	1,3%	0,9%	0,6%	0,2%
4	1,9%	1,6%	1,2%	0,9%	0,5%	0,2%
5	1,8%	1,5%	1,2%	0,8%	0,5%	0,2%
6	1,8%	1,4%	1,1%	0,8%	0,5%	0,1%
7	1,7%	1,4%	1,1%	0,7%	0,4%	0,1%
8	1,6%	1,3%	1,0%	0,7%	0,4%	0,1%
9	1,6%	1,3%	1,0%	0,7%	0,4%	0,1%
10	1,5%	1,2%	0,9%	0,6%	0,3%	0,0%
<i>St. State</i>	1,8%	1,5%	1,1%	0,8%	0,5%	0,1%
Escenario D • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	1,8%	1,4%	1,1%	0,7%	0,3%	-0,1%
2	1,8%	1,4%	1,0%	0,7%	0,3%	-0,1%
3	1,8%	1,4%	1,0%	0,6%	0,3%	-0,1%
4	1,7%	1,4%	1,0%	0,6%	0,3%	-0,1%
5	1,7%	1,3%	1,0%	0,6%	0,2%	-0,1%
6	1,7%	1,3%	0,9%	0,6%	0,2%	-0,1%
7	1,6%	1,3%	0,9%	0,6%	0,2%	-0,1%
8	1,6%	1,3%	0,9%	0,5%	0,2%	-0,1%
9	1,6%	1,2%	0,9%	0,5%	0,2%	-0,1%
10	1,6%	1,2%	0,9%	0,5%	0,2%	-0,2%
<i>St. State</i>	1,5%	1,2%	0,8%	0,5%	0,1%	-0,2%
Escenario E • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	2,5%	2,1%	1,7%	1,3%	1,0%	0,6%
2	2,4%	2,0%	1,6%	1,3%	0,9%	0,6%
3	2,3%	1,9%	1,6%	1,2%	0,9%	0,5%
4	2,2%	1,9%	1,5%	1,2%	0,8%	0,5%
5	2,1%	1,8%	1,4%	1,1%	0,8%	0,4%
6	2,0%	1,7%	1,4%	1,0%	0,7%	0,4%
7	2,0%	1,6%	1,3%	1,0%	0,7%	0,4%
8	1,9%	1,6%	1,3%	0,9%	0,6%	0,3%
9	1,8%	1,5%	1,2%	0,9%	0,6%	0,3%
10	1,7%	1,4%	1,1%	0,8%	0,6%	0,3%
<i>St. State</i>	2,1%	1,7%	1,4%	1,1%	0,7%	0,4%

**CUADRO 3.A.3 • DEUDA PÚBLICA TOTAL** (porcentaje del PIB)

Escenario A • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3
2	37,2	37,1	37,1	37,1	37,0	37,0
3	37,0	37,0	36,9	36,9	36,8	36,7
4	36,9	36,8	36,7	36,6	36,6	36,5
5	36,8	36,7	36,5	36,4	36,4	36,3
6	36,6	36,5	36,4	36,3	36,2	36,1
7	36,5	36,4	36,2	36,1	36,0	35,9
8	36,4	36,2	36,1	35,9	35,8	35,7
9	36,3	36,1	36,0	35,8	35,7	35,5
10	36,2	36,0	35,8	35,7	35,5	35,4
<i>St. State</i>	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9
Escenario B • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3
2	36,7	36,7	36,7	36,6	36,6	36,6
3	36,1	36,1	36,0	35,9	35,9	35,8
4	35,5	35,5	35,4	35,3	35,2	35,1
5	35,0	34,9	34,8	34,7	34,6	34,5
6	34,4	34,3	34,2	34,0	33,9	33,8
7	33,9	33,7	33,6	33,4	33,3	33,2
8	33,3	33,2	33,0	32,9	32,7	32,6
9	32,8	32,6	32,5	32,3	32,2	32,0
10	32,3	32,1	31,9	31,8	31,6	31,5
<i>St. State</i>	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Escenario C • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3
2	36,0	36,0	36,0	35,9	35,9	35,9
3	34,8	34,8	34,7	34,6	34,6	34,5
4	33,6	33,5	33,5	33,4	33,3	33,2
5	32,5	32,4	32,3	32,2	32,1	32,0
6	31,4	31,2	31,1	31,0	30,9	30,8
7	30,3	30,1	30,0	29,9	29,8	29,6
8	29,3	29,1	28,9	28,8	28,7	28,5
9	28,3	28,1	27,9	27,8	27,6	27,5
10	27,3	27,1	26,9	26,8	26,6	26,5
<i>St. State</i>	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0

*Continúa en la página siguiente*

**CUADRO 3.A.3 • DEUDA PÚBLICA TOTAL** (porcentaje del PIB) (Continuación)

Escenario D • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3
2	36,7	36,7	36,7	36,6	36,6	36,6
3	36,1	36,1	36,0	35,9	35,9	35,8
4	35,5	35,5	35,4	35,3	35,2	35,1
5	35,0	34,9	34,8	34,7	34,6	34,5
6	34,4	34,3	34,2	34,0	33,9	33,8
7	33,9	33,7	33,6	33,4	33,3	33,2
8	33,3	33,2	33,0	32,9	32,7	32,6
9	32,8	32,6	32,5	32,3	32,2	32,0
10	32,3	32,1	31,9	31,8	31,6	31,5
<i>St. State</i>	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0

Escenario E • Tasa de crecimiento real del PIB						
Año	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%
1	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3	37,3
2	36,0	36,0	36,0	35,9	35,9	35,9
3	34,8	34,8	34,7	34,6	34,6	34,5
4	33,6	33,5	33,5	33,4	33,3	33,2
5	32,5	32,4	32,3	32,2	32,1	32,0
6	31,4	31,2	31,1	31,0	30,9	30,8
7	30,3	30,1	30,0	29,9	29,8	29,6
8	29,3	29,1	28,9	28,8	28,7	28,5
9	28,3	28,1	27,9	27,8	27,6	27,5
10	27,3	27,1	26,9	26,8	26,6	26,5
<i>St. State</i>	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0



# Desafíos de política tributaria

## 4.1 Introducción

La política fiscal, en general, y la tributaria, en particular, están actualmente bajo presión en la República Dominicana. Varios factores del contexto macro-fiscal que enfrenta el país introducen una tensión permanente sobre las finanzas públicas y, conjuntamente considerados, afectan la sostenibilidad fiscal<sup>1</sup>. Respecto al sistema tributario, interés principal de este capítulo, la mayoría de estos factores presionan hacia una mayor recaudación (suficiencia) para asegurar dicha sostenibilidad fiscal. Sin embargo, también existen presiones para recaudar mejor, persiguiendo equidad horizontal, vertical y corrección de errores de diseño.

La primera sección del presente capítulo expone el esfuerzo recaudador que ha venido realizando la República Dominicana. La segunda sección revisa la presión que introducen, en las finanzas públicas del país, algunos factores identificados que afectan el lado de los ingresos. La tercera sección analiza, en detalle, los problemas de los principales impuestos del sistema tributario y plantea modificaciones a estos, persiguiendo suficiencia y equidad. Las recomendaciones realizadas a lo largo del capítulo se resumen en las conclusiones.

## 4.2 El esfuerzo recaudador realizado

El crecimiento económico de la República Dominicana en los últimos 30 años está significativamente por encima del crecimiento promedio de los países de Centroamérica y de los de América Latina. La conclusión se mantiene si se consideran períodos más cercanos (véase el Cuadro 4.1). En particular, durante los últimos diez años, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de la República Dominicana –en paridad de poder adquisitivo (PPA, o PPP por sus siglas en inglés)– creció a una tasa acumulativa anual de 4,2%, la más alta entre las economías de América Latina. El último ciclo completo de la economía dominicana que identifica y analiza Marrero (2008), que comprende el período 1992–2005, contiene diez años continuos de expansión (de 1992 a 2002).

<sup>1</sup> Véase el capítulo 3 y el capítulo 5.

Este comportamiento explica la convergencia de la República Dominicana. En efecto, los ratios PIB per cápita de la República Dominicana sobre el PIB per cápita del Mercosur, Comunidad Andina, Centroamérica y México fueron en 2005–2006 significativamente superiores a los de 1995–1996 y lo mismo sucede, aunque ligeramente, respecto a Chile (véase el Cuadro 4.2).

Por otra parte, también puede afirmarse que la República Dominicana ha “convergado en tributación” (véase el Cuadro 4.2). En efecto, los ratios Ingresos Tributarios de la República Dominicana sobre Ingresos Tributarios de México, Chile y Centroamérica fueron significativamente superiores en 2005–2006 que en 1995–1996, y lo mismo sucede, aunque ligeramente, respecto al Mercosur.

Es claro, entonces, que la República Dominicana ha realizado un esfuerzo recaudador muy significativo durante los últimos 20 años (véase el Cuadro 4.3).

La presión tributaria ha subido más de ocho puntos del PIB, pasando de 7,6% del producto en 1985 a 16% en 2007. En particular, en los últimos tres años de la muestra, se verifica un aumento sostenido de la recaudación, ganándose tres puntos del PIB respecto al año 2004, cuando la presión tributaria fue de 12,9% del producto. Luego de Nicaragua, la República Dominicana es el país de la región cuya recaudación como porcentaje del PIB ha crecido más entre 1990 y 2005.

En líneas generales, puede afirmarse que este esfuerzo recaudador de la República Dominicana ha seguido la línea apropiada: sustitución de los ingresos por comercio exterior, reforzando los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: IVA e impuesto a la renta<sup>2</sup>. En efecto, mientras que los impuestos al comercio exterior han caído aproximadamente 1,5 puntos del PIB entre 1990 y 2007, el IVA ha crecido más de 3,5 puntos del producto y la imposición a la renta (empresas y personas) casi 2 puntos. A diferencia de países que con sistemas tributarios maduros introdujeron impuestos

#### CUADRO 4.1 • TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CAPITA (EN PPA)

	Últimos 30 años	Últimos 20 años	Últimos 15 años	Últimos 10 años
República Dominicana	2,35	3,04	3,96	4,21
Centroamérica	0,71	1,57	2,20	2,23
América Latina	0,91	1,47	1,86	1,73
Chile	3,77	4,32	3,98	2,63

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Nota: Último año considerado: 2006.

#### CUADRO 4.2 • CONVERGENCIA EN CRECIMIENTO, CONVERGENCIA EN TRIBUTACIÓN

Región o país	PIB RD/(PIB región o país)		Ingresos Tributarios RD/ (Ingresos Tributarios región o país)	
	1995/1996	2005/2006	1995/1996	2005/2006
Mercosur	0,62	0,84	0,60	0,65
Comunidad Andina	1,10	1,46	1,08	0,90
Centroamérica	1,10	1,31	0,91	1,06
Chile	0,60	0,68	0,61	0,80
México	0,63	0,75	1,16	1,51

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial y CEPAL.

<sup>2</sup> Barreix y Roca (2007) definen como ‘pilar tributario’ aquel impuesto capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base imponible amplia, que refuerza su neutralidad y elasticidad.

**CUADRO 4.3 • REPÚBLICA DOMINICANA. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS** (en % del PIB, base 1991)

	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
ITBIS	0,8	1,2	2,0	2,6	4,1	4,5	4,9
Impuestos sobre los ingresos	1,6	2,2	2,3	2,8	3,0	3,3	4,0
Comercio exterior	2,3	3,1	3,2	4,6	3,6	2,3	1,7
Combustibles	1,3	0,1	1,7	0,7	1,4	2,0	2,2
Alcoholes y cigarrillos	0,8	0,5	0,6	0,8	1,1	1,1	1,2
Patrimonio	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8
Impuestos sobre los servicios	0,4	0,6	0,4	0,3	0,6	0,6	0,7
Uso de bienes y licencias	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Contribuciones Seguridad Social	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Otros	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>7,6</b>	<b>8,1</b>	<b>10,9</b>	<b>12,5</b>	<b>14,6</b>	<b>15,0</b>	<b>16,0</b>

Fuentes: Díaz (2007); Banco Central de la República Dominicana; y estimación propia del PIB (base 1991) de los años 1985 y 1990 (en base a variación de la serie base 1970).

**CUADRO 4.4 • REPÚBLICA DOMINICANA. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO – CLASIFICACIÓN FUNCIONAL** (en % del PIB, base 1991)

Sectores	1990	1995	2000	2005	2006
<b>Gasto público total</b>	<b>9,1</b>	<b>10,8</b>	<b>13,0</b>	<b>18,6</b>	<b>18,5</b>
Gasto social	2,4	3,0	5,4	6,6	6,9
Educación	0,9	1,4	2,2	1,7	1,8
Salud	0,9	0,9	1,5	1,4	1,3
Asistencia social (1)	0,3	0,3	0,8	1,3	1,5
Seguridad Social (1)	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8
Deporte	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Servicios municipales	0,2	0,2	0,5	0,9	1,1
Otros (2)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1
Relaciones internacionales	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Administración justicia y orden público	0,3	0,3	0,7	0,7	0,8
Defensa	0,4	0,4	0,7	0,7	0,5
Servicios económicos	1,3	0,9	1,2	1,0	0,8
Servicios financieros	0,2	1,0	1,1	3,6	4,1
Servicios generales	1,4	0,7	1,4	2,0	1,5
Infraestructura	3,0	4,4	2,3	3,8	3,7

Fuente: Díaz (2007); Banco Central de la República Dominicana; y estimación propia del PIB (base 1991) del año 1990 (con base en variación de la serie base 1970).

Notas: 1. Antes del 2001 la función Seguridad Social se encuentra dentro de la función Asistencia Social. 2. Incluye las funciones de Trabajo, Servicios a la Comunidad y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

distorsivos (“parches”) para aumentar su recaudación –Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo–, la República Dominicana, con un sistema más joven, ha podido evitar este error. Es relevante que ahora, alcanzado ya

un nivel de recaudación significativo, los posteriores aumentos no sean vía impuestos ocultos, por los que se paga un menor costo político pero que introducen distorsiones económicas indeseables.

Por otra parte, casi dos terceras partes del crecimiento de los ingresos tributarios de la República Dominicana entre 1990 y 2006 (que fue de, aproximadamente, 7 puntos del PIB) se destinaron a financiar el aumento del gasto público social (GPS), que pasó de 2,4% del PIB en 1990 a 6,9% en 2006 (véase el Cuadro 4.4). *Grosso modo*, la mitad del crecimiento del gasto público total entre 1990 y 2006 se explica por el aumento del gasto público social; la otra mitad la explica el aumento del pago de intereses de la deuda pública, en particular, los debidos a la crisis bancaria y cambiaria de 2003 (cerca de 3% del PIB).

### 4.3 Las finanzas públicas bajo presión

Como ya se mencionó anteriormente, la política fiscal, en general, y la tributaria, en particular, están actualmente bajo presión en la República Dominicana. El contexto macro-fiscal que enfrenta el país muestra una serie de factores, tanto externos como internos, que afectan de manera importante la sostenibilidad fiscal (véase el capítulo 3). Estos factores presionan en el sentido de recaudar más, aunque también hay presiones para recaudar mejor. Algunos de estos factores resultan ineludibles —como el fin del ciclo— y otros, aunque manejables, representan problemas de economía política —como los problemas del lado del gasto (véase el capítulo 5) o la marcha atrás en subsidios recientemente concedidos. El propósito de esta sección es revisar la tensión que estos factores introduce en las finanzas públicas dominicanas y sus impactos sobre la recaudación de algunos tributos.

#### 4.3.1 El fin del ciclo

La brecha de crecimiento (*output gap*<sup>3</sup>) de la economía dominicana ha sido positiva en 2006 y 2007. El PIB efectivo fue 1,2% superior al tendencial en 2006 (Marrero, 2008) y 5,4% en 2007 (Guzmán y Vergara, 2008). La República Dominicana se ha beneficiado con los altos precios de algunas materias primas, el crecimiento sostenido de sus socios comerciales, que

demandan servicios como el turismo, así como con las bajas tasas de interés y el bajo nivel del dólar. No obstante, esta situación se ha revertido durante 2008, generando serias consecuencias en el nivel de actividad y, por ende, en los ingresos fiscales. Básicamente son dos las amenazas que enfrentan los países de la región: (i) el enlentecimiento de la economía de los Estados Unidos y (ii) el aumento del precio del petróleo y de los alimentos en que la región es deficitaria (granos y grasas).

En primer lugar, es sensato suponer que el mal comportamiento de la economía de los Estados Unidos afectará la actividad económica de la República Dominicana, pues la correlación entre las tasas de crecimiento de ambos países fue de 0,60 entre 1997 y 2007 (Manzano, 2008). Es esperable que el principal canal de contagio sea el comercial, dado que el 70% de las exportaciones de la República Dominicana tiene como destino el mercado estadounidense.

Si efectivamente se verifica una desaceleración o recesión en la economía de la República Dominicana, resultará afectada la evolución de los ingresos fiscales. Guzmán y Vergara (2008) han estimado que el efecto positivo del ciclo en las cuentas fiscales del país en 2007 fue de 0,9% del PIB. Dicho de otro modo, si el PIB efectivo vuelve a su nivel de tendencia, los ingresos tributarios caerán casi un punto del producto.

En segundo lugar, el aumento del precio del petróleo y de los alimentos también provocará tensiones en la política fiscal. Por lo pronto, tendrá un impacto inflacionario que obligará a compensar a los “perdedores”, que son los estratos más pobres, en cuya canasta de consumo tienen una mayor participación relativa tanto los alimentos como los combustibles (transporte público). Esta compensación a los “perdedores” tendrá un costo fiscal directo y, además, puede tener efectos colaterales no deseados si se diseña incorrectamente. En este sentido, es preocupante que entre fines de 2007 y comienzos de 2008 se hayan concedido subsidios a diversos productos (por ejem-

<sup>3</sup> Se habla de ‘brecha de crecimiento’ cuando el crecimiento económico observado difiere del crecimiento potencial o de tendencia de una economía. Si el crecimiento observado es mayor que el crecimiento potencial o de tendencia, entonces la brecha es positiva. Si el crecimiento observado es menor que el crecimiento potencial o de tendencia, entonces la brecha es negativa.



plo, al pan y al arroz), que no están adecuadamente focalizados, generan distorsiones en el mercado y serán difíciles de revertir, con lo cual se vuelven un problema crónico para las finanzas públicas<sup>4</sup>.

#### 4.3.2 El “ingreso fiscal disponible”

El pago de los intereses de la deuda pública alcanzó 4,1% del PIB en 2006, tres veces el valor de 2002, el año previo a la crisis bancaria y cambiaria. Por su parte, los subsidios al sector eléctrico y al gas licuado de petróleo (GLP) totalizaron 2,4% del PIB (2% y 0,4%, respectivamente). Por tanto, la República Dominicana utilizó casi 6,5 puntos del PIB, más del 40% de sus ingresos tributarios (15% del PIB en 2006), para asumir el pago de intereses y los subsidios energéticos. Si a estos gastos se suma el gasto en servicios personales (salarios de los funcionarios públicos), que representaron un 3,7% del PIB en 2006, el total de gastos “comprometidos” fue de 10,2% del PIB, casi el 70% de los ingresos tributarios. Una vez deducidos estos gastos, al Estado dominicano le quedaron menos de 5 puntos del PIB para financiar el resto del gasto público (educación, salud, infraestructura, etc).

Este estrecho “ingreso fiscal disponible” es fuente de tensión para la política fiscal pues no resulta suficiente para financiar simultáneamente el necesario aumento del gasto público social (6,9% del PIB en 2006, aún varios puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina) y la postergada recuperación de la inversión pública, cuyo nivel actual está por debajo de sus niveles históricos. En 2008, dado que el costo de los subsidios a la electricidad y al GLP fue de alrededor de 4% del PIB, el margen de manobra fue menor.

#### 4.3.3 Fin de las zonas francas y racionalización de los incentivos

El fin de la exención del impuesto a la renta a las empresas ubicadas en zonas francas, acordado con la Organización Mundial de Comercio (OMC) para el 2015, introduce un problema serio de competitividad. Pese a que aparentemente el país cuenta con tiempo para pensar en una solución, debe tenerse presente que el sector textil y calzado representa casi la mitad de las exportaciones desde zonas francas y su pérdida de competitividad ya se ha hecho efectiva al expirar el Acuerdo Multifibras<sup>5</sup>. Adicionalmente, el “fenómeno China” cuestiona la posibilidad de que se pueda mantener la competitividad en sectores intensivos en mano de obra no calificada. Por tanto, gran parte del problema de pérdida de competitividad de las zonas francas no llegará en 2015: ya ha llegado. Una discusión de alternativas posibles para empezar a cumplir con la OMC —con la restricción de no perder recaudación—, se presenta en el punto 3 de la tercera sección del presente capítulo.

No obstante, el problema de los incentivos fiscales en la República Dominicana excede largamente al caso de las zonas francas. En efecto, los beneficios fiscales en la República Dominicana podrían calificarse como (i) fiscalmente onerosos, (ii) “generosos”, (iii) bajo el control de los ministerios sectoriales, (iv) en ascenso, y (v) de difícil justificación, al menos en algunos casos.

- i. Fiscalmente onerosos porque implican un gasto tributario<sup>6</sup> significativo: zonas francas 0,79% del PIB; turismo 0,06%; zonas de desarrollo fronterizo 0,01%; beneficios en el impuesto a la renta en otros sectores 0,33%; y exoneraciones subjetivas en importaciones 0,11%<sup>7</sup>. Adicionalmente, la buro-

<sup>4</sup> No se cuenta con una estimación del costo de estos subsidios. Sin embargo, en el presupuesto “complementario”, las transferencias al sector privado (distintas de subsidios a la electricidad y al GLP) se incrementaron en casi 0,15% del PIB.

<sup>5</sup> Más de un 60% de las exportaciones de la República Dominicana hacia Estados Unidos se han efectuado en el marco de acuerdos preferenciales.

<sup>6</sup> El concepto de ‘gasto tributario’ fue utilizado por primera vez por Stanley Surrey (1973), entonces Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Surrey señaló que las deducciones y otros beneficios concedidos en el impuesto a la renta no eran parte de la estructura del impuesto sino que eran, en rigor, gasto público a través del sistema tributario, en vez de gasto presupuestario. Por eso los llamó ‘gastos tributarios’ (*tax expenditure*). El gasto tributario no es estrictamente equivalente a la renuncia de recaudación pues, por ejemplo, no es esperable que el comportamiento de las empresas establecidas en las zonas francas de la República Dominicana se mantenga inalterado si fuesen gravadas.

<sup>7</sup> No se incluye en esta enumeración el gasto tributario del ITBIS (5,15% del PIB según Artana) pues no responde a incentivos fiscales sino a fines redistributivos. La exoneración del ITBIS a la salud, por ejemplo, no es un incentivo a que la gente se enferme. Cabe señalar que todas las estimaciones citadas en este apartado corresponden a Artana (2007). Véase el Cuadro 4.5.

- cracia que administra estos beneficios implica un costo adicional de 0,16% del PIB.
- ii. “Generosos” porque representan un alto porcentaje del valor de la empresa: energía renovable 27%; zonas francas 50%; zonas de desarrollo fronterizo 65%; textil 72%; turismo 84%.
  - iii. Actualmente, los beneficios concedidos no necesariamente son evaluados por la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH) —pese a que afectan la sostenibilidad fiscal—, ni por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) —responsable de la planificación del desarrollo—. Por ejemplo, es el Consejo de Fomento Turístico el que concede (o no) los beneficios fiscales a los proyectos del sector.
  - iv. Nuevos beneficios fiscales se han aprobado recientemente. En este sentido, la República Dominicana está recorriendo el camino contrario a los países desarrollados, donde es clara la tendencia a la reducción de la tasa del impuesto a la renta empresarial y, a la vez, a la derogación de marañas de incentivos. Así, en la década de los noventa, la rebaja promedio de la tasa del impuesto a la renta de empresas en los países de la OCDE fue de aproximadamente 30% sin que la recaudación se alterara sustancialmente.

La Ley de Competitividad e Innovación Industrial, aprobada en noviembre de 2007, incluye beneficios fiscales que implican un gasto tributario de 0,31% del PIB (incentivos a las exportaciones 0,06% del PIB; incentivo a la inversión en

I+D 0,06%; amortización acelerada de inversiones en maquinaria y equipo 0,05%; crédito fiscal por dichas inversiones 0,13%). Por otra parte, debe considerarse el potencial aumento de empresas que, estando en los Parques Industriales creados por la Ley, pasarían a ser “usuarios no regulados” de electricidad. Estas empresas, en su calidad de “usuarios no regulados”, podrían acceder directamente al mercado eléctrico mayorista, sin pagar el valor agregado de la distribución, lo que provocaría una menor facturación de las empresas eléctricas. Si esta menor facturación fuese compensada por el Estado, el gasto tributario de la Ley ascendería a 0,40% del PIB.

- v. Precisamente respecto al Proyecto de Ley de Competitividad e Innovación Industrial, para que se justificase su externalidad, debería ser mayor al 82% de su productividad marginal.

De la política tributaria comparada y de la propia experiencia dominicana, surgen algunas recomendaciones respecto a los incentivos fiscales:

- i. para favorecer la inversión en una economía pequeña integrada al mundo son elementos claves (a) la seguridad jurídica de los derechos de propiedad; (b) la estabilidad tributaria —los menores cambios de política tributaria y la menor discrecionalidad posible en su aplicación—; y (c) una tasa efectiva de imposición baja, uniforme y competitiva internacionalmente;

**CUADRO 4.5 • REPÚBLICA DOMINICANA. INCENTIVOS FISCALES Y GASTO TRIBUTARIO** (en % del PIB)

	Total	Renta	Aranceles	Selectivos
<b>1. Regímenes sectoriales</b>				
Zona franca	0,79	0,66	0,11	0,02
Turismo	0,06	0,05	0,01	
Zonas de desarrollo fronterizo	0,01		0,01	
<b>2. Otros</b>				
Impuesto a la renta, resto	0,33			
Subjetivas en importaciones	0,11			
ITBIS	5,15			
<b>Total</b>	<b>6,45</b>			

Fuente: Artana (2007).

- ii. los incentivos deben ser temporales<sup>8</sup>, decrecientes y transparentes (se debe incluir en el presupuesto una estimación del gasto tributario). Pueden considerarse subsidios focalizados y beneficios en la tributación directa (renta) pero no en la indirecta (aranceles, ITBIS y selectivos, excepto por su devolución a los exportadores); y
- iii. es recomendable que exista un solo organismo de coordinación del fomento a la inversión pero es absolutamente indispensable que todos los incentivos fiscales sean evaluados previamente por la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH) y por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) ya que afectan la sostenibilidad fiscal –responsabilidad de la primera– y la planificación del desarrollo –que orienta la segunda–. Es necesaria (a) *una evaluación macroeconómica* –la SEH debe definir si se puede afrontar el gasto tributario y la SEEPyD debe evaluar su impacto económico-social–; y (b) *un control microeconómico* –que las empresas beneficiadas remitan la totalidad de la información administrativo-contable a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) como si estuviesen gravadas, para evitar la elusión por vía de precios de transferencia internos que traspasen renta de los sectores gravados a las empresas incentivadas–.

#### 4.3.4 Impuesto al cheque

El “impuesto al cheque” fue introducido en 2004, en un contexto de emergencia fiscal, sobre todas las transacciones financieras a la tasa de 0,15%. El impuesto ha mostrado su capacidad recaudatoria (0,3% del PIB en 2006), consecuencia de su fácil administración –vía retención–, alto cumplimiento voluntario y significativo potencial recaudatorio. No obstante, la Reforma de 2005 estableció un cronograma de reducción de la tasa (0,10% en 2007; 0,09% en 2009) que finaliza con la derogación del impuesto al final de 2009. Aun-

que significa una tensión adicional sobre las finanzas públicas del país, se considera correcto mantener el cronograma previsto por las siguientes razones:

- Si (políticamente) se decide mantener el secreto bancario, el impuesto podría justificarse como una solución de segundo óptimo para que la Administración Tributaria esté mejor armada para la fiscalización<sup>9</sup>. No obstante, se estaría resignando el acceso a las cuentas corrientes, sin el cual la Administración Tributaria siempre estará en desventaja<sup>10</sup>.
- Efecto cascada (impuesto sobre impuesto).
- Trabajos recientes concluyen que en el largo plazo el “impuesto al cheque” incentiva la *desbancarización*.
- Mantenerlo puede tener un efecto político negativo pues está percibido como un mal impuesto y, además, otros países han hecho abuso de él en situaciones críticas. Bien podría calificarse como el ejemplo estrella de lo que Rezende (2005) llama un nuevo principio tributario: el de la “comodidad”, por el cual el mejor impuesto es aquel que más fácilmente se cobra.

En definitiva, el “impuesto al cheque” cumple su papel cuando hay una emergencia y así lo ha hecho en la República Dominicana, pero no debe considerarse como resultado de una reforma estructural.

#### 4.3.5 Pérdida de recaudación de aranceles por RD-CAFTA

En 2007 y 2008 han entrado en vigor los tratados de libre comercio con Estados Unidos (RD-CAFTA) y la Unión Europea, respectivamente. En el año 2006 (véase el Cuadro 4.6), un 38,2% de la recaudación total por importaciones (aranceles más selectivos más ITBIS) provino de los Estados Unidos y un 13,1% adicional, de la Unión Europea. Dicho de otro modo: en la estructura de importaciones del año 2006, solo un 1,2% de estas provenía de países con los que la República Dominicana ha firmado tratados de libre comercio;

<sup>8</sup> En este sentido, no se entiende la propuesta de otorgar beneficios a la industria textil de por vida.

<sup>9</sup> También se puede argumentar a favor de mantenerlo, pues la República Dominicana no grava los intereses a nivel personal.

<sup>10</sup> Las cuentas corrientes y cajas de ahorro se utilizan para evadir, no se evade a través de los instrumentos de ahorro. Para una propuesta de mantener el secreto bancario por “motivo acumulación” –depósitos bancarios, títulos de deuda, obligaciones, etc. Ay levantarlo para las operaciones por “motivo transacción” –cuentas corrientes y cajas de ahorro–, véase Barreix y Roca (2007).

#### CUADRO 4.6 • REPÚBLICA DOMINICANA. RECAUDACIÓN TOTAL POR IMPORTACIONES

*Aranceles + Selectivos + ITBIS (en % del total)*

Países sin TLC	46,3
EE.UU.	38,2
UE	13,1
CAFTA (excepto EE.UU.)	2,5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Jenkins *et al.* (2007).

con la entrada en vigor de los acuerdos firmados con Estados Unidos y la Unión Europea, este porcentaje pasaría a ser de aproximadamente 31%.

De acuerdo con Jenkins *et al.* (2007), la pérdida promedio anual de recaudación en los primeros cinco años de vigencia de ambos tratados se estima en 0,17% del PIB<sup>11</sup>.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la pérdida de recaudación por la derogación de la comisión cambiaria, en julio de 2006, como prerrequisito para la firma del RD-CAFTA. Esta comisión, que en rigor funcionaba como un arancel a las importaciones (13% sobre el valor CIF), llegó a recaudar 2% del PIB en 2005. Inmediatamente después de su derogación, se adoptaron, como medidas compensatorias, un impuesto a la matriculación de vehículos importados (17% sobre el valor CIF) y un impuesto *ad valorem* (13%) sobre las importaciones de combustibles y gas natural. Estas dos medidas recaudarían 1,22% del PIB y, por tanto, la pérdida neta de la comisión cambiaria sería de 1,24% del PIB.

#### 4.4 Problemas y propuestas respecto a los principales impuestos

La vulnerabilidad de la situación fiscal en la República Dominicana (como se muestra en el capítulo 3), hace necesario plantear una serie de ajustes tanto

por el lado de los ingresos fiscales como del gasto público (véase el capítulo 5). Por ello, el objetivo de esta sección es revisar algunos problemas de diseño de los principales impuestos del sistema tributario de la República Dominicana, así como señalar posibles modificaciones que permitirían ganancias de recaudación.

Lo primero que debe señalarse a este respecto es que, pese al esfuerzo recaudador comentado en la primera sección, los ingresos tributarios de la República Dominicana (16% del PIB en 2007) están solo ligeramente por encima del promedio de América Latina. Varios estudios de esfuerzo fiscal indican que los ingresos tributarios se ubicarían en el entorno del 19% para la República Dominicana. Por lo tanto, existe margen para aumentar la presión tributaria.

Es pertinente adelantar que los incrementos potenciales de recaudación se identifican en:

- i. el ITBIS<sup>12</sup> (el IVA dominicano), no a través de nuevos aumentos de la tasa —vía agotada— sino porque más de la mitad de las ventas en el mercado interno están exoneradas (en rigor, gravadas a tasa cero);
- ii. el impuesto a la renta personal, pues las rentas del capital (intereses, dividendos y ganancias de capital) no forman parte de la base imponible y aún no se gestiona eficientemente el cobro del impuesto a los ingresos de los profesionales independientes; y
- iii. el impuesto a la propiedad, tanto inmueble como mueble. Caso similar a países de alto desarrollo turístico, el impuesto a la propiedad inmueble tiene potencial recaudatorio y, además, parte del mismo es exportable (propiedades de no residentes) y es claramente progresivo.

Sin embargo, como se adelantó, no solo existen presiones para recaudar más sino también para recaudar mejor. En este sentido, demandan atención los crite-

<sup>11</sup> La estimación no considera, por ejemplo, el efecto sustitución que impulsa a los importadores a comprar más bienes en los países con los que se han firmado tratados de libre comercio. Para un resumen de los diferentes efectos de la liberalización comercial, véase Barreix *et al.* (2003).

<sup>12</sup> Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios.

rios de otorgamiento de incentivos fiscales (equidad horizontal), la exoneración a las rentas de capital del impuesto a la renta personal (equidad vertical) y los problemas de la tasa cero en el ITBIS (error de diseño), entre otros. Estos aspectos también se tratan en la siguiente sección.

#### 4.4.1 ITBIS

Los cambios que se han introducido en el diseño del ITBIS han ido en la dirección apropiada: unificación<sup>13</sup> y aumento de la tasa, eliminación de exoneraciones e inclusión de los impuestos selectivos en la base imponible. No obstante, su diseño aún presenta un problema significativo: el alto número de bienes y servicios exonerados —en rigor, gravados a tasa cero—.

En efecto, uno de cada dos pesos de ventas domésticas no está gravado por el ITBIS. Pese a los avances realizados, eliminando exoneraciones —en particular, por la reforma tributaria de diciembre de 2005—, aún más de un 50% de las ventas en el mercado interno continúa exento<sup>14</sup>. No obstante, es necesario apresurarse a acotar que por un lado, el 95% de estas exoneraciones se concentran en seis sectores —combustibles (41%), electricidad (14%), industria alimenticia (10%), comercio (8%), comunicaciones (6%) y servicios financieros (5%)—; y que, por el otro, Jenkins *et al.* (2007) sugieren mantener la exoneración de ITBIS a combustibles, electricidad y servicios financieros, que totalizan un 60% de las ventas domésticas actualmente exoneradas (véase el Cuadro 4.7).

Aun así, los autores han realizado una simulación de aumento de la recaudación del resto de los sectores, disminuyendo (más o menos discrecionalmente) sus porcentajes actuales de ventas exoneradas. Según este ejercicio, sería viable obtener una recaudación adicional de ITBIS de 1,06% del PIB. Conviene tener presente, por razones de economía política, que un 80% de esta se originaría en cinco sectores (*jobbies*): comercio (24%), industria alimenticia (21%), comunicaciones (15%), industria química y plásticos (10%), y construcción (10%), (véase el Cuadro 4.8).

#### CUADRO 4.7 • ITBIS: PRINCIPALES VENTAS DOMÉSTICAS EXTERNAS - 2005

(Muestra de 555 empresas)

	Mill US\$	%
Combustibles	123.455	40,9
Electricidad	41.890	13,9
Industria alimenticia	31.610	10,5
Comercio	23.847	7,9
Comunicaciones	19.594	6,5
Sistema financiero	15.216	5,0
Resto	46.560	15,4
<b>Total</b>	<b>302.172</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Jenkins *et al.* (2007).

#### CUADRO 4.8 • ITBIS: PRINCIPALES AUMENTOS DE ITBIS PAGADO - 2005 (Muestra de 555 empresas)

	Mill US\$	%
Comercio	1.649	23,7
Industria alimenticia	1.448	20,8
Comunicaciones	1.067	15,4
Industria química y plásticos	733	10,5
Construcción	695	10,0
Turismo	314	4,5
Transporte	237	3,4
Resto	805	11,6
<b>Total</b>	<b>6.948</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Jenkins *et al.* (2007).

En particular, y a modo de ejemplo, pasarían a estar gravados: suministro de agua; alquileres; medicinas sin prescripción médica; libros —excepto textos—; y productos alimenticios como huevos, quesos, aceite comestible, café, té, azúcar, vinagre, manzanas y agua embotellada.

Además del aumento de recaudación señalado, existen razones adicionales a favor de un ITBIS generalizado, a saber:

- i. *Simplicidad*. La eliminación de las exoneraciones favorece el “seguimiento de las facturas” y, así,

<sup>13</sup> Hasta la reforma tributaria de 2004, la publicidad fue gravada con una tasa diferencial de 6%.

<sup>14</sup> El 53,4% en 2006, según Jenkins *et al.* (2007).

- ayuda a la Administración Tributaria a combatir mejor la evasión.
- ii. *Neutralidad*. La generalización favorece la neutralidad —tratamiento igualitario a todos los bienes y servicios— aunque no necesariamente mejora la eficiencia económica, dado que no reduce la pérdida de bienestar de la economía por haberse aplicado el impuesto<sup>15</sup>.
  - iii. *Elasticidad del sistema*. Con una base imponible generalizada son mayores las ganancias de recaudación en la parte alta del ciclo (elasticidad).
  - iv. *Problemas del régimen de tasa cero*. Como se adelantó, en la República Dominicana las ventas de bienes y servicios exonerados de ITBIS están, en realidad, gravadas a tasa cero, esto es, se admite la devolución del ITBIS pagado en las compras de insumos afectados a la oferta de dichos bienes y servicios exentos. Por el contrario, en la casi totalidad de las legislaciones, este tratamiento de tasa cero es otorgado exclusivamente a las exportaciones (y a las *commodities* agropecuarias)<sup>16</sup>.

Además de estar desalineado con la práctica internacional, el régimen de tasa cero en la República Dominicana genera, dada la significativa cantidad de bienes y servicios no gravados, el efecto perverso de que la mayoría de los productores tiene una mezcla de ventas y tienden a afectar artificialmente sus compras gravadas por ITBIS a los bienes y servicios no gravados y, así, obtener una devolución superior a la que correspondería, lo cual resulta difícil de controlar para la Administración Tributaria (Jenkins *et al.*, 2007).

Aun en desacuerdo, corresponde anotar un (posible) argumento a favor de la tasa cero<sup>17</sup>. En un mercado integrado con arancel cero, el co-

mercio intrarrama perjudica al productor nacional si está exonerado de ITBIS. Esto se debe a que el bien importado entra al país sin la carga del IVA que le fuera devuelta por el fisco de su país, en tanto el productor nacional, en un régimen “normal”, no podría descontar el ITBIS de los insumos comprados (porque el producto final está exonerado). Tanto mayor será el perjuicio cuanto menos integrado verticalmente sea el proceso de producción del bien (servicio) en cuestión. La tasa cero atempera este efecto, no menor, dado que, como ya se mencionó anteriormente, más de un 50% de las ventas domésticas no están alcanzadas por el ITBIS.

En definitiva, un primer error de diseño —el alto número de bienes y servicios no gravados— empuja a un segundo error: darles tratamiento de tasa cero. Una mejor solución que este *statu quo* parece ser, tal cual proponen Jenkins *et al.* (2007), eliminar un significativo número de exoneraciones y reservar el tratamiento de tasa cero exclusivamente a las exportaciones.

- v. *Perjuicio menor sobre la equidad*. No han sido pocos los intentos en América Latina de hacer cumplir al IVA, a través de tasas diferenciales y exoneraciones, un papel redistribuidor del ingreso.

El impacto del ITBIS en la distribución del ingreso, pese a ser el gran recaudador del sistema tributario dominicano (4,9% del PIB en 2007), resulta ser modesto<sup>18</sup>. En efecto, cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar, el índice de Gini apenas se mueve, de 0.5106 antes del impuesto a 0.5155 después de este (Díaz, 2007). Esto constituye una señal (aunque indirecta) de que el deterioro en la distribución del ingreso sería tolerable (maneable) si se eliminasen algunas exoneraciones.

<sup>15</sup> En general, puede decirse que es casi imposible lograr eficiencia económica en el diseño de cualquier impuesto indirecto pues debería discriminarse en la tasa que grava cada uno de los bienes y servicios.

<sup>16</sup> En teoría, en la República Dominicana los exportadores pueden exigir la devolución (*cash*) de dicho ITBIS comprado dentro de los seis meses posteriores a la compra. No obstante, en la práctica dicha devolución no es efectiva. Ello obliga a los exportadores de zonas francas —que no generan deuda tributaria por ITBIS ni por impuesto a la renta y que tampoco pueden incluir este costo en los precios de exportación— a trasladarlo hacia atrás, para no perder competitividad, reduciendo el salario de sus trabajadores.

<sup>17</sup> Es poco convincente el argumento de que la tasa cero incentive la formalización de la economía dado que se obtiene la devolución del ITBIS comprado, siempre y cuando se demuestre dicha compra a través de facturas en establecimientos formales.

<sup>18</sup> El impacto redistributivo de un impuesto depende de su progresividad y de su recaudación.

Por otra parte, el 10% más rico de la población paga el 31% de la recaudación del ITBIS y el 20% más rico paga casi la mitad del impuesto. Este pago del 20% más rico (46,1%) es casi 2,5 veces el pago del 40% más pobre (18,9%)<sup>19</sup>. Es decir, dado que, en términos absolutos, el consumo de los estratos más ricos es significativamente mayor al de los más pobres, son aquellos quienes pagan el mayor porcentaje del ITBIS recaudado. Teniendo en cuenta que aproximadamente el 50% de las ventas en el mercado interno está exonerado, se deduce que también un alto porcentaje de las exoneraciones —que implicaron un gasto tributario de 5,15% del PIB en 2005/2006 según Artana (2007)— favorece a los estratos de mayores ingresos. En resumen, el escaso impacto del ITBIS en la distribución del ingreso, pese a su alta recaudación, radica en que las exoneraciones —y la tasa cero— benefician a los pobres (objetivo de la medida) pero también a los no pobres (efecto colateral).

Las observaciones anteriores cuestionan la pertinencia de las exoneraciones (gasto tributario) con fines redistributivos en el ITBIS. Este es un impuesto para recaudar y no para redistribuir, por lo que debe tender a la mayor neutralidad y simplicidad posibles para favorecer su cumplimiento y así afirmarlo como pilar del sistema, reconociendo que el tributo por excelencia con capacidad de redistribución es el impuesto a la renta personal. Los perjuicios sobre la equidad de un ITBIS generalizado podrían solucionarse intentando “personalizar” el impuesto a través de, por ejemplo, la implementación de una “tarjeta de crédito social” que permita la devolución a los grupos de menores ingresos del ITBIS sobre los bienes de primera necesidad (canasta básica). La DGII ha iniciado un proceso de tecnificación muy importante y podría estar en condiciones de aplicarlo.

Finalmente, en la República Dominicana, como en otros países, el sector turismo suele demandar igual

tratamiento que las exportaciones. Además de la dificultad de determinar cuánto de la facturación del sector es estrictamente exportación de servicios, estos son prestados en el país, lo que marca una diferencia con una exportación tradicional. En la práctica internacional, se suele aplicar una tasa reducida al IVA (ITBIS) de la hotelería.

#### 4.4.2 Impuestos selectivos al consumo

##### 4.4.2.1 Combustibles

Los impuestos selectivos a los combustibles en la República Dominicana (cuya recaudación fue de 2,2% del PIB en 2007, 14% de los ingresos tributarios) tienen un componente de suma fija<sup>20</sup> y otro *ad valorem*.

La República Dominicana presenta una subtributación del gasoil respecto a la gasolina, presente en varios de los países de América Latina. Aunque el origen de la discriminación es la afectación de la mayor parte del gasoil a actividades productivas (e incluso a la generación de electricidad), el efecto colateral es el abuso de este combustible en automóviles particulares, lo que debería desalentarse. Una forma frecuente de hacerlo es determinar el impuesto anual de circulación más alto para los automóviles diésel, de modo que elijan este combustible aquellos usuarios que efectivamente recorran en forma habitual largas distancias<sup>21</sup>.

##### 4.4.2.2 Bebidas alcohólicas y tabaco

La mayor parte de la recaudación en ambos rubros (1,2% del PIB en 2007; 7,5% de los ingresos tributarios) proviene de los productos nacionales. Las ventas de bebidas alcohólicas importadas representan solamente el 7% del mercado. Solo las ventas de cervezas nacionales (dos grandes empresas) representan 11 veces las ventas de las bebidas importadas, y las ventas de ron nacional (una gran empresa) son el doble de las ventas de bebidas importadas<sup>22</sup>. Por su parte, las ventas de tabaco importado no llegan a representar

<sup>19</sup> En rigor, este ratio debería mirarse una vez que se eliminan las exenciones, pero el resultado es tan significativo que la afirmación *ex ante* igualmente resulta sensata.

<sup>20</sup> El componente de suma fija se ha introducido últimamente en varios países para amortiguar el impacto sobre los usuarios de la escalada del precio del petróleo.

<sup>21</sup> No obstante, esta medida por lo general no resulta suficiente porque el costo del *stock* (impuesto sobre el valor de vehículo) tiende a ser menor al costo del beneficio marginal del consumo por litro.

<sup>22</sup> Ventas de nacionales valoradas a precio de fabricante; ventas de importadas valoradas a precio CIF.

el 2% del mercado (dominado por dos grandes compañías nacionales)<sup>23</sup>.

Jenkins *et al.* (2007) critican dos aspectos de los impuestos selectivos sobre bebidas alcohólicas y tabaco en la República Dominicana: en primer lugar, que sean de suma fija, por el riesgo de que una inflación no esperada provoque una caída de la recaudación en términos reales; y, en segundo lugar, que graven según el contenido alcohólico de las bebidas porque, de este modo, no se atiende bien la externalidad, por ejemplo, induciendo a los más jóvenes (menor poder adquisitivo) a consumir versiones *light* de productos dañinos y adictivos. Sobre este último punto debe anotarse que existe un cronograma que establecía la convergencia del impuesto en 2008.

#### 4.4.3 Impuesto sobre la renta de las empresas

Un sistema de imposición a la renta debe integrar armónicamente sus tres componentes: la renta personal —vinculada al ahorro y al esfuerzo del trabajo—; la empresarial —ligada conceptualmente a la inversión—; y la internacional —relacionada con la conexión con las retribuciones a la inversión, el ahorro y los servicios de no residentes. Si falla alguno de estos componentes, el sistema colapsa y queda una estructura llena de “agujeros” por donde la evasión y la elusión filtran los ingresos gravables. En términos tributarios, si algunas rentas se escapan al impuesto (como en el caso dominicano, la mayoría de las rentas del capital), el arbitraje tributario<sup>24</sup> provoca la fuga de la renta.

##### 4.4.3.1 El modelo “dicotómico”

Al menos hasta julio de 2007, la República Dominicana no escapaba al tradicional modelo de imposición a la renta empresarial “dicotómico” vigente en América Latina, caracterizado por una tasa nominal alta —30% en el caso de la República Dominicana, 28% promedio en América Latina, al igual que en Centroamérica— y una tasa efectiva significativamente menor a la nomi-

nal como consecuencia del alto número de beneficios otorgados. En julio de 2007 (Ley N° 172-07), se disminuyó 5 puntos la tasa nominal, que pasó a ser de 25% para el ejercicio 2007<sup>25</sup>. No obstante esta disminución de la tasa, se continuó estrechando igualmente la base imponible, pues, como se vio, nuevos beneficios fiscales se han aprobado recientemente.

En 2006, cuando la tasa en la República Dominicana era 30% y estaba dos puntos por encima de la tasa promedio de los países de Centroamérica (28%), la recaudación, sin embargo, fue aproximadamente un 15% inferior al promedio de la región (2,4% *versus* 2,8% del PIB). Téngase presente que la renta de las empresas establecidas en las zonas francas, responsables de más del 80% de las exportaciones, no está gravada y que la mayoría de los restantes beneficios fiscales vigentes se concentran en el impuesto a la renta. Según Artana (2007), un 68% de los beneficios obtenidos por las zonas francas (Ley N° 8-90) es atribuible al impuesto a la renta, siendo estos porcentajes 55% en Industria Textil y Calzado (Ley N° 56-07), 48% en Turismo (Ley N° 158-01) y 45% en Zonas de Desarrollo Fronterizo (Ley N° 28-01).

##### 4.4.3.2 La obligada imposición a la renta en zonas francas

Según la Organización Mundial de Comercio (OMC), la exención del impuesto a la renta a las empresas exportadoras situadas en las zonas francas constituye un subsidio a la exportación que afecta, por tanto, el libre comercio. La OMC insiste en que estas empresas deben ser gravadas con el impuesto a la renta, de modo de no crear un sistema que discrimine a favor de las exportaciones. Como se ha dicho, las empresas que operan en las zonas francas de la República Dominicana no están afectas al impuesto a la renta, lo que implica un gasto tributario de 0,66% del PIB. (El resto del gasto tributario por zonas francas comprende aranceles: 0,11% del PIB y selectivos: 0,02%; véase el Cuadro 4.5). Estas empresas son responsables de aproximadamente el 85% de las exportaciones del país y, por tanto, de

<sup>23</sup> Jenkins *et al.* (2007).

<sup>24</sup> Dicho arbitraje consiste en disfrazar la fuente de una renta para resultar no gravado o gravado a una tasa inferior.

<sup>25</sup> Esto supuso un adelanto del cronograma previsto en diciembre de 2006 (Ley N° 495-06, de Rectificación Tributaria), que suponía una disminución de la tasa a 29% en 2007, 28% en 2008 y 25% en 2009.



casi un 30% del PIB<sup>26</sup>. En consecuencia, el final de esta exención en el año 2015, acordado con la OMC, tiene la potencialidad de afectar a toda la economía.

Dicho esto, hay una certeza: el sistema tributario dominicano debe reformarse para resultar no-discriminatorio a juicio de la OMC. Si, además, se pretende que esta reforma provoque la menor pérdida de competitividad (tributaria) posible, debe tenerse presente la restricción de que no es posible perder recaudación.

En el trabajo de Díaz de Sarralde *et al.* (2007), se simulan las variaciones de recaudación en (i) un escenario de tasa única –que alcanzaría tanto a las empresas actualmente gravadas como a las que operan en zonas francas– y (ii) en otro de tasas múltiples –diferenciadas por actividad, siendo menores para los sectores con fuerte peso en las zonas francas–<sup>27</sup>. Los autores simulan las variaciones de recaudación para diferentes combinaciones de tasas de impuesto

a la renta e hipótesis de reducción del nivel de actividad. El trabajo no estima, por tanto, qué caída de nivel de actividad es esperable con cada una de las tasas planteadas. La simulación se realiza de esta manera porque los autores consideran que es prácticamente imposible estimar la elasticidad de la actividad respecto a la tasa impositiva pues, entre otros factores, depende de las reformas que introduzcan los países que compiten con la República Dominicana en la atracción de la inversión extranjera directa.

En el escenario de tasa única –que alcanzaría a las empresas actualmente gravadas y a las que operan en las zonas francas–, las reducciones del nivel de actividad simuladas van de 0% a 30% para las empresas situadas en las zonas francas y para el resto de las empresas se supone, en cada caso, que la reducción de su actividad es un 10% de la correspondiente a la de dichas zonas. Las conclusiones que se desprenden de este escenario, se presentan en el Cuadro 4.9:

**CUADRO 4.9 • REFORMA DE IR DE EMPRESAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA – ESCENARIO TASA ÚNICA**  
(Variación respecto a la recaudación 2005, en % del PIB)

Caída actividad Zona Franca	Caída actividad Resto	Caída actividad Economía	Tasa única					
			10	15	19	20	22	25
0,0	0,0	0,00	-0,83	-0,32	0,09	0,19	0,40	0,70
2,5	0,3	0,43	-0,84	-0,34	0,07	0,17	0,38	0,68
5,0	0,5	0,86	-0,85	-0,35	0,05	0,16	0,36	0,66
7,5	0,8	1,29	-0,86	-0,36	0,04	0,14	0,34	0,64
10,0	1,0	1,72	-0,87	-0,38	0,02	0,12	0,32	0,61
12,5	1,3	2,14	-0,88	-0,39	0,00	0,10	0,30	0,59
15,0	1,5	2,57	-0,89	-0,40	-0,01	0,08	0,28	0,57
17,5	1,8	3,00	-0,90	-0,42	-0,03	0,07	0,26	0,55
20,0	2,0	3,43	-0,91	-0,43	-0,05	0,05	0,24	0,53
22,5	2,3	3,86	-0,92	-0,44	-0,06	0,03	0,22	0,50
25,0	2,5	4,29	-0,93	-0,46	-0,08	0,01	0,20	0,48
27,5	2,8	4,72	-0,94	-0,47	-0,10	0,00	0,18	0,46
30,0	3,0	5,15	-0,95	-0,48	-0,11	-0,02	0,16	0,44

Fuente: Díaz de Sarralde *et al.* (2007).

<sup>26</sup> Las exportaciones de bienes y servicios representaron en 2005 un 34% del PIB de la República Dominicana. Por tanto, la actividad de las zonas francas representa casi un 30% del PIB (0.85 x 0.34).

<sup>27</sup> La simulación se realiza sobre el total de declaraciones juradas del impuesto a la renta, tanto exentas como no exentas, del año 2005, proporcionadas por la DGII. Las cifras de recaudación en porcentaje del PIB son las presentadas por los autores, que tienen como referencia el PIB base 1970.

- i. tasas bajas de impuesto a la renta (10% y 15%) implicarían una pérdida de recaudación (entre 0,32% y 0,95% del PIB) pues la ganancia por gravar a las zonas francas no compensa la fuerte disminución de la tasa sobre las empresas hoy gravadas;
- ii. tasas de impuesto a la renta de 20% y superiores supondrían, en cualquier caso, ganancias de recaudación, aunque modestas (por ejemplo, aproximadamente 0,5% del PIB si la tasa fuese 25% y la actividad de las zonas francas cayera 25%). No obstante, los efectos económicos de la medida —en particular, el traslado “hacia atrás” de la carga tributaria en forma de reducción de salarios, que se extendería al resto de los sectores de la economía— desaconsejan este nivel de tasas.

Por tanto, los autores concluyen que la opción de gravar con una tasa única a los beneficios de todas las empresas o bien supone un costo recaudatorio elevado o bien puede provocar problemas serios en el mercado de trabajo.

En el escenario de tasas múltiples, se simulan tasas diferenciales para aquellos sectores con alto peso en las zonas francas —que, a su vez, tienen bajo peso en el resto de la economía—, a saber: textil y calzado (64,6% del empleo y 46,7% de las exportaciones de

zonas francas en 2005); tabaco (9,5% y 7%); productos médicos y farmacéuticos (5,8% y 6%); productos eléctricos (1,4% y 4,7%) y electrónica (5,8% del empleo, sin datos de exportaciones). Es decir, estos cinco sectores representan el 82,4% del empleo y más del 81% de las exportaciones de zonas francas<sup>28</sup>. Para estos cinco sectores “especiales”, se simulan tasas de impuesto a la renta de 5%, 7,5%, 10%, 12,5% y 15%, mientras que para el resto de la economía se consideran tasas de 19%, 20%, 22% y 25%. Las caídas del nivel de actividad para estos sectores “especiales” son las mismas que se supuso en la simulación anterior (véase el Cuadro 4.9); no obstante, para el resto de la economía se supone ahora una variación de la actividad igual al 10% de la de los sectores de zonas francas más un aumento de 2%, es decir, en este escenario sí se admite un aumento de actividad de las empresas del resto de la economía.

En el Cuadro 4.10 se presentan las variaciones de recaudación máximas y mínimas de cada opción planteada (respecto a la recaudación 2005, cuando la tasa vigente era 25%).

En un escenario de tasas múltiples, cuando la tasa general es de 22% ó 25%, los autores estiman ganancias significativas de recaudación. En la combinación zonas francas gravadas a una tasa de 10% y el resto

**CUADRO 4.10 • REFORMA DE IR DE EMPRESAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA – ESCENARIO TASAS MÚLTIPLES** (Variación respecto a la recaudación 2005, en % del PIB)

Tasa zonas francas	Resto 19%		Resto 20%		Resto 22%		Resto 25%	
	Mejor	Peor	Mejor	Peor	Mejor	Peor	Mejor	Peor
0,0	-0,07	-0,11	0,03	-0,02	0,22	0,16	0,50	0,44
5,0	-0,02	-0,08	0,08	0,01	0,26	0,20	0,55	0,47
7,5	0,01	-0,06	0,10	0,03	0,29	0,21	0,57	0,49
10,0	0,03	-0,05	0,12	0,05	0,31	0,23	0,60	0,50
12,5	0,05	-0,03	0,15	0,06	0,34	0,25	0,62	0,52
15,0	0,08	-0,01	0,17	0,08	0,36	0,26	0,64	0,54

Fuente: Díaz de Sarralde et al. (2007).

Nota: Tasa zonas francas = tasa que grava los “sectores especiales”. Mejor escenario: aumento de la actividad general de 1,5%. Peor escenario: caída de la actividad general de 2,4%.

<sup>28</sup> Los autores no incluyen, dentro del análisis, al sector de joyería, con presencia destacada en las zonas francas, por no disponer de información.

de la economía al 22%, la recaudación adicional oscila entre 0,23% y 0,31% del PIB; y en la combinación zonas francas gravadas al 10% y el resto de las empresas al 25%, el aumento de recaudación estaría entre 0,50% y 0,60% del PIB<sup>29</sup>. Se hace referencia a una tasa para zonas francas de 10% porque es esperable que niveles inferiores de esta originen rechazos de parte de la OMC. Un nivel de 10% podría igualmente generar problemas, pero resulta más defendible (recuérdese, por ejemplo, que Irlanda grava las rentas empresariales al 12%).

Desde otro ángulo, Jenkins y Jenkins (2006) comparan la ganancia de recaudación por gravar las zonas francas al 25% con la caída de la remuneración salarial que implicaría tal medida. En efecto, en un escenario con (i) capital móvil, cuya tasa de retorno está determinada por el mercado internacional; (ii) precios de transables igualmente determinados por el mercado internacional; (iii) precios de no transables determinados por la oferta y demanda del mercado interno; y (iv) oferta de trabajo limitada e inmóvil (entre países), supuestos sensatos para la República Dominicana, ante un aumento del impuesto a la renta las empresas de zonas francas se retirarán del país y solo dejarán de hacerlo cuando la caída del salario (consecuencia de esta fuga) sea tal que el rendimiento después de impuestos vuelva a ser el “normal” para el mercado internacional. Los autores detallan cómo la caída salarial de los trabajadores de zonas francas provoca una caída de los salarios de los trabajadores del resto de la economía con formación similar —industria sustitutiva de importaciones, turismo y no transables—. Además, señalan que la caída del salario en el sector productor de no transables alienta su oferta y, en consecuencia, provoca una caída de su precio, que compensa parte de la pérdida salarial a aquellos que consumen dichos bienes y/o servicios. Jenkins y Jenkins (2006) estiman, sobre la base de cifras del año 2002, que la pérdida salarial (neta de la ganancia por la caída de precios de los no transables) es seis veces superior a la ganancia de recaudación

que se obtendría por gravar las empresas de zonas francas con el impuesto a la renta.

#### 4.4.3.3 *Tributación internacional*

Finalmente, la República Dominicana está comenzando a hacer un esfuerzo importante por actualizarse en tributación internacional, esfuerzo que deberá profundizarse en especial en relación con precios de transferencia y de subcapitalización (normas para evitar el abuso de la deducción de intereses). En ambos casos, existen modelos de normativa regional preparados por el Grupo Técnico de Política Tributaria de Centroamérica, Panamá y República Dominicana que han sido acordados por el Consejo de Secretarios de Finanzas y Ministros de Hacienda de dichos países (Cosefin).

#### 4.4.4 *Impuesto sobre la renta personal*

El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en la República Dominicana comparte los rasgos típicos que presenta en el resto de los países de América Latina: alta progresividad pero muy bajo poder redistributivo, producto de su baja recaudación (0,9% del PIB en 2006, 6% de los ingresos tributarios).

La baja recaudación del impuesto se explica por razones de diseño y de gestión administrativa. Entre las primeras, el alto nivel del mínimo no imponible sobre las rentas del trabajo (aproximadamente 2,6 veces el PIB per cápita, 4,8 veces la línea de pobreza relativa<sup>30</sup>) y la exoneración a las rentas del capital (intereses, dividendos y ganancias de capital). Los intereses están exonerados a nivel personal y solo son objeto de retención (10%) cuando las personas naturales prestan a empresas. Respecto a los dividendos, cuando se distribuyen, la empresa debe retener el 30% —y quedan exentos en la renta personal de los accionistas—, pero luego la empresa puede acreditar contra su propio impuesto esta retención. Entre las razones de gestión administrativa, la baja recaudación se debe a la ineficiente recaudación del impuesto sobre los honorarios

<sup>29</sup> En esta simulación, la recaudación por el régimen general al 25% sin cambios en el nivel de actividad es 2,32% del PIB. La diferencia de 0,46% del PIB con la recaudación de referencia (1,86% del PIB) se explicaría por los sectores actualmente en zonas francas que pasarían al régimen general.

<sup>30</sup> Medida como el 60% de la renta mediana.

profesionales, cuya participación en la base imponible es de solo 1,5%.

La alta progresividad del impuesto resulta evidente cuando se comprueba que el mínimo no imponible del impuesto deja fuera a un 90% de la población. La participación en el ingreso antes de impuestos del decil 10 es de 40% pero su participación en el impuesto es de 96%.

Las consecuencias de que el impuesto no sea global —algunas rentas están gravadas (las del trabajo) y otras, no (las de capital)— son conocidas: renuncia de recaudación; pérdida de equidad horizontal y vertical; y problemas de arbitraje<sup>31</sup>.

El desafío fundamental de política tributaria respecto al IRPF es lograr un aumento de su recaudación por razones de suficiencia —para consolidar un pilar tributario— y de equidad —para que efectivamente comience a cumplir una función redistributiva—. Un primer paso en esta dirección —y en la de corregir problemas de arbitraje del impuesto— consiste en incorporar a la base imponible las rentas del capital, en particular, los intereses. Según Díaz de Sarralde *et al.* (2007), incluir los intereses implicaría aumentar la base imponible del IRPF casi en un 20% e incluir los dividendos la aumentaría casi en un 8% adicional.

Para hacerlo caben, en principio, dos opciones: que se integren las rentas del trabajo en la misma base imponible, sujetas a la estructura de tasas progresivas (impuesto sintético) o se graven separadamente a una tasa única menor (impuesto dual). Atendiendo razones administrativas, de economía política y de eficiencia, la opción de gravarlas a una tasa única reducida en el contexto de un impuesto dual resulta atractiva para la República Dominicana.

Respecto a las razones administrativas: (i) si no se levanta el secreto bancario —y en la República Dominicana se ha manifestado reiteradamente la voluntad política de no hacerlo— es imposible la aplicación de un impuesto integral sobre los intereses, pero en cambio, sería posible gravarlos en el contexto de un impuesto dual con una retención liberatoria<sup>32</sup>; (ii) un diseño dual —en particular, esta retención liberatoria— facilitaría la gestión de la Administración Tributaria; (iii) las tasas bajas sobre las rentas del capital procuran evitar la deslocalización del ahorro, típica del libre flujo de capitales del globalizado mundo actual.

Por otra parte, el posible gravamen a los intereses ha generado resistencias en la República Dominicana. Por tanto, por una razón de economía política, tiene una mayor probabilidad de ser aceptada una tasa única reducida sobre aquellos que hacerlos tributar según la estructura de tasas progresivas que grava las rentas del trabajo.

Finalmente, existen argumentos que sostienen que es más eficiente gravar las rentas del capital a una tasa reducida. Por ejemplo, Feldstein (2006) señala, por un lado, que la pérdida de eficiencia asociada a un impuesto sobre el ahorro no se mide por la disminución de su nivel actual sino por la reducción de consumo futuro que el ahorro actual podrá comprar, siendo por tanto significativamente mayor que la pérdida habitualmente estimada; y por otro, que una alta tributación sobre las rentas del capital origina ineficiencias en su localización<sup>33</sup>.

Díaz de Sarralde *et al.* (2007) estiman que un impuesto dual que gravase las rentas del trabajo según la estructura actualmente vigente, y los intereses y dividendos a un 5%, aumentaría la recaudación en 0,26% del PIB<sup>34</sup> y sería un 23% más redistributivo<sup>35</sup> que el

<sup>31</sup> Por ejemplo, préstamos *back to back* con la banca: los propietarios de una empresa prestan a un banco —perciben interés exento— que, a su vez, presta a dicha empresa —que deduce los intereses de su impuesto a la renta empresarial—.

<sup>32</sup> La retención efectuada en la fuente tiene carácter definitivo y exime de declaración e identificación.

<sup>33</sup> Por ejemplo, una alta tasa sobre los dividendos induce a no distribuirlos (efecto *lock in*) y, por ende, genera pérdida de eficiencia en la selección de inversiones; no disciplina a los miembros de directorios, que tienen acceso privilegiado a financiamiento propio, y puede incluso llevar a una menor recaudación de la que se obtendría gravando la inversión alternativa (o el consumo alternativo), sin gravar la distribución de dividendos.

<sup>34</sup> Las cifras de recaudación en porcentaje del PIB son las presentadas por los autores, que tienen como referencia el PIB base 1970.

<sup>35</sup> Variación del índice Reynolds-Smolensky (RS), definido como Gini de la distribución del ingreso antes del IRPF — Gini de la distribución del ingreso después del IRPF.

diseño actual. Según la OCDE (1998 y 2005), un paraíso fiscal se define por un criterio principal –nula o muy baja tributación sobre las rentas del ahorro– o, subsidiariamente, por otros tres criterios: transparencia, intercambio de información y segmentación jurisdiccional (es decir, “estanqueidad”). Debe observarse, por tanto, que una tasa de 5% posiblemente sería considerada muy baja.

Estos autores también avanzan la idea de gravar las rentas del trabajo a una tasa única (del 22% ó 25%), con el fin de ganar simplicidad, y las rentas del capital (incluidas las rentas de actividades económicas) a una tasa única del 5%. Con la opción rentas del trabajo 22% – rentas del capital 5%, obtienen un aumento de recaudación de 0,26% del PIB y una redistribución más de 20% superior a la del diseño actual. No obstante, debe evaluarse que los contribuyentes hoy alcanzados por las tasas marginales de 15% y 20% sobre sus rentas del trabajo (salarios) –que son el 75%– verían aumentada su carga tributaria.

#### 4.5 Conclusiones

Las finanzas públicas de la República Dominicana están bajo la presión de varios factores que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal. Desde la perspectiva de los ingresos tributarios, si la situación fiscal exige en el corto plazo un aumento de la recaudación, se enfrentará el problema de una “fatiga” de reformas. En efecto, durante el período 2000–2007, la República Dominicana ha considerado y aprobado seis reformas tributarias, casi una por año<sup>36</sup>. No obstante, en una situación de urgencia, es técnicamente apropiado y políticamente viable comenzar a gravar las rentas del capital (intereses, dividendos, ganancias de capital) a nivel personal. De este modo, no solo se obtendrían ganancias de recaudación sino mejoras en la equidad (vertical y horizontal) y en el diseño del sistema tributario (disminuyendo las actuales oportunidades de arbitraje).

En el mediano plazo, y pese a las varias reformas recientes, será necesaria una reforma tributaria estructural, que atienda los objetivos de suficiencia, equidad y corrección de errores de diseño. No obstante el esfuerzo recaudador realizado (la presión tributaria ha subido 8 puntos del producto entre 1990 y 2007), el “ingreso fiscal disponible” de la República Dominicana (aproximadamente 5% del PIB) no resulta suficiente para financiar simultáneamente el necesario aumento del gasto público social (6,9% del PIB en 2006, aún varios puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina) y la postergada recuperación de la inversión pública, cuyo nivel actual está por debajo de sus niveles históricos.

Las siguientes modificaciones, que se recomienda incluir en dicha reforma tributaria, permitirían ganancias de recaudación y/o mejoras en la equidad y el diseño del sistema tributario:

3. En el ITBIS, es necesario eliminar el régimen de tasa cero, reservándolo exclusivamente para las exportaciones y, a la vez, continuar ampliando la base imponible (uno de cada dos pesos de ventas domésticas no está gravado por ITBIS). Las exoneraciones diseñadas en el ITBIS, con el propósito de no perjudicar a los sectores de menores ingresos, tienen el efecto colateral (no deseado) de beneficiar a los sectores de más altos ingresos, cuyo consumo de los bienes y servicios exonerados es, en términos absolutos, significativamente mayor al de los estratos más pobres. Renunciar a esta recaudación adicional proveniente de los sectores de más altos ingresos no resulta apropiado, sobre todo teniendo en cuenta que esta podría afectarse –mediante un gasto adecuadamente focalizado– para más que compensar a los perdedores por la implantación de esta medida. Adicionalmente, se considera que la DGII, que ha iniciado un proceso de tecnificación relevante, estaría en condiciones de implementar una “tarjeta de crédito social”, que permitiría devolver el ITBIS incluido en las compras

<sup>36</sup> Año 2000: Leyes de Hidrocarburos, de Reforma Tributaria y Arancelaria; 2003: aumento de impuestos como consecuencia de la crisis monetaria y cambiaria (decretos presidenciales y resoluciones de la Junta Monetaria); 2004: Ley de aumento de impuestos selectivos (Nº 3-04) y Ley de reforma tributaria (Nº 288-04); 2005: Ley de reforma tributaria (Nº 557-05); 2006: Ley de rectificación tributaria (Nº 495-06); 2007: Ley de amnistía fiscal y modificación a la Ley de rectificación tributaria (Nº 495-06 basado en Díaz, 2007).

de determinados bienes de primera necesidad (canasta básica) a los sectores de menores ingresos.

4. Aunque no es aún el momento, el sistema de imposición a la renta en la República Dominicana demanda una reforma estructural. En particular, el fin del régimen de zonas francas, acordado con la OMC para el 2015, obliga a una reforma del impuesto a la renta empresarial. En este sentido, se recomienda que, a partir de 2012, las empresas de zonas francas comiencen a ser gravadas con una tasa menor al 5%, para comenzar a tener un registro (declaraciones juradas) de su actividad. La solución final, como se ha discutido en el presente capítulo, podría ser gravar con una tasa menor a los sectores hoy presentes en zonas francas o pasar a un régimen de incentivos proyecto a proyecto, donde la tasa menor (no menos de 50% de la tasa general) se otorgase según el nivel de la inversión, el empleo que generaría y la importancia estratégica que se le conceda al sector en condiciones objetivas previstas por ley.
5. Los incentivos fiscales en la República Dominicana, básicamente concedidos en el impuesto a la renta y que este capítulo ha juzgado fiscalmente onerosos, “generosos”, bajo el control de los ministerios sectoriales, en ascenso y de difícil justificación, deben ser revisados. En primer lugar, teniendo en cuenta la situación macro-fiscal y las debilidades de su diseño, se recomienda que los incentivos fiscales sean congelados. En segundo lugar, deben ser rediseñados, pasando a ser temporales, decre-

cientes y transparentes (incluir en el Presupuesto una estimación del gasto tributario). También es recomendable que exista un solo organismo de coordinación del fomento a la inversión pero es *absolutamente indispensable* que todos los incentivos fiscales sean evaluados previamente por la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH) y la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD), ya que afectan la sostenibilidad fiscal, responsabilidad de la primera y la planificación del desarrollo, que orienta la segunda.

6. La imposición sobre la renta de las personas físicas también demanda una reforma estructural. Su baja recaudación (0,9% del PIB en 2006) no solo conspira contra la suficiencia del sistema tributario sino que, además, no le permite cumplir al impuesto un papel redistributivo relevante, pese a su alta progresividad. Esto, relevante de por sí, se vuelve aun más importante cuando se considera el pobre papel redistributivo del gasto público social en la República Dominicana.

En particular, la exoneración de las rentas del capital (intereses, dividendos, ganancias de capital) implica renuncia de recaudación, pérdida de equidad horizontal y vertical, y problemas de arbitraje. En el presente capítulo se ha argumentado que, por razones administrativas, de economía política y de eficiencia, es recomendable que las rentas del capital sean gravadas a una tasa única reducida en el contexto de un impuesto dual.

## Referencias bibliográficas

- Artana, D. 2007. "Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana". Manuscrito no publicado.
- Banco Mundial. 2007. Enterprise Surveys. [www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org)
- Barreix, A. y Roca, J. 2007. "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya". Revista de la CEPAL 92.
- Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. 2003. "Fiscal Impact of Trade Liberalization in the Americas". Nota Periódica - BID/INTAL. Manuscrito no publicado.
- Bes, M., Barreix, A. y Roca, J. 2008. "Equidad fiscal en Centroamérica". EUROsociAL Fiscalidad. Próxima aparición.
- Consultoss. 2006. "Consultoría para el cálculo del Bono de Reconocimiento, Fase II". Septiembre.
- Díaz de Sarralde, S., Garcimartín, C. y Rivas, L. 2007. "Protección de la estabilidad macroeconómica y financiera. Política tributaria - Impuestos directos". Manuscrito no publicado.
- Díaz, M. 2007. "Equidad fiscal en República Dominicana" (Versión preliminar). Manuscrito no publicado.
- Feldstein, M. 2006. "The Effect of Taxes on Efficiency and Growth". NBER Working Paper N° 12201.
- Gómez Sabaini, J. "República Dominicana: las finanzas de los gobiernos locales y alternativas para su financiamiento". Manuscrito no publicado, 2008.
- Guzmán, R. y Vergara, R. 2008. "Sostenibilidad y política fiscal en República Dominicana: antecedentes y recomendaciones". Mimeo BID.
- Jenkins, G. P., Kuo, C.Y. y Klevchuk, A. "Diagnosis of indirect taxes and the taxation of international trade in the Dominican Republic". Manuscrito no publicado.
- Jenkins, H. y Jenkins, G.P. "Incidence of the WTO anti-discrimination rules on corporation income taxation". Manuscrito no publicado.
- Marrero, G. 2008. "Balance fiscal estructural en América Latina". Mimeo BID.
- OECD. 1998. "Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue".
- \_\_\_\_\_. 2005. "Towards Global Tax Co-operation, Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices".
- Rezende, F. 2005. "Integração regional e harmonização tributária: a perspectiva brasileira". Documento elaborado para el BID.
- Roca, J. y Sebastián, C. 2006. "Normas y percepción de las normas". Proyecto Calidad Institucional. Fundación Ramón Areces. [www.calidadinstitucional.org](http://www.calidadinstitucional.org).
- Santiago Consultores: "Cálculo del impacto fiscal de los compromisos financieros a mediano y largo plazo asumidos por el Gobierno Central por las disposiciones de la Ley 87-01 en relación a los beneficiarios de las Leyes 379 y 1896". Manuscrito no publicado.
- Surrey, S. 1973. "Pathways to tax reform". Cambridge, Mass: Harvard University Press.





# Calidad del gasto público

## 5.1 Introducción

El resultado de las cuentas públicas ajustado —tanto por factores cíclicos como por los compromisos de gastos que el Estado dominicano deberá enfrentar en el futuro cercano— arroja un balance fiscal primario estructural o de tendencia con un déficit cercano al 3,2% del PIB (Guzmán *et al.*, 2008). El aumento en la presión tributaria a niveles similares a los de los demás países de América Latina sugiere que, a fin de no comprometer la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, será imprescindible lograr una gran eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público, para contribuir por esta vía al ahorro de recursos requerido.

En función de ello, en este capítulo se analiza un conjunto de temas relevantes relacionados con la calidad del gasto público en el país. La segunda sección incluye una evaluación de la gestión presupuestaria tras la aprobación en los últimos años de un nuevo marco legal; la tercera sección aborda los avances en la política asistencial, a cuatro años de contar con un instrumento de focalización, y en un contexto de elevada volatilidad del precio internacional de los alimentos; en la cuarta sección se analizan los progresos en la reforma del sistema de salud presentada a comienzos de esta década: sus fortalezas y debilidades, y los requerimientos fiscales asociados; el tamaño y la eficiencia del gasto en educación son temas que se tratan en la quinta sección; en la sexta sección se aborda el costo del subsidio eléctrico y del gas licuado, evaluando el impacto de las regulaciones recientes de carácter estructural y de medidas transitorias, en respuesta a la fuerte oscilación en el precio de los combustibles; en la séptima sección se hace una breve revisión de los gastos en justicia y orden público, y de los indicios de su relevancia en el clima de negocios de la economía dominicana; y, finalmente, los incentivos fiscales, en particular los denominados gastos tributarios, se tratan en la última sección.

Sobre la base de las evaluaciones realizadas de cada uno de los temas, el capítulo concluye con un conjunto de sugerencias de política económica que se espera contribuyan a aportar elementos que enriquezcan el debate sobre la eficiencia y la calidad del gasto público en la República Dominicana.

Este capítulo fue realizado por Daniel Artana, Juan Luis Bour y Mónica Panadeiros.

## 5.2 Transformaciones en el sistema de gestión pública

El sistema de gestión pública en la República Dominicana estuvo históricamente caracterizado por la ausencia de planificación, y por prácticas que resultaban en una elevada discrecionalidad en la asignación y ejecución del gasto, aplicando además procedimientos administrativos poco ágiles. A esto se sumaba un grado importante de informalidad tanto en lo que respecta a la administración del crédito interno como a las compras y contrataciones de bienes y servicios, factores todos que redundaban en el desorden, la falta de transparencia y la imprevisibilidad de las cuentas del Estado.

En la primera mitad de esta década, se fueron introduciendo algunas medidas aisladas que representaban soluciones parciales a algunas de las dificultades percibidas. En este contexto, por ejemplo, se fue limitando paulatinamente el manejo discrecional de fondos por parte de la Presidencia. Un avance más importante en el proceso presupuestario se logró en 2004 con la implementación gradual de un sistema de gestión financiera integrada (SIGEF). Sin embargo, recién en los tres últimos años, y gracias al compromiso del FMI, ha tenido lugar una profunda modernización del marco legal que regula la administración pública. Dentro de este nuevo cuerpo normativo, cabe destacar las siguientes leyes:

- » Ley Nº 567-05 de la Tesorería Nacional
- » Ley Nº 6-06 de Crédito Público
- » Ley Nº 340-06 de Compras y Contrataciones (y su modificatoria Ley 449-06)
- » Ley Nº 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público
- » Ley Nº 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda
- » Ley Nº 496-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo
- » Ley Nº 498-06 del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

- » Ley Nº 05-07 del Sistema Integrado de Administración Financiera
- » Ley Nº 10-07 del Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República

En términos generales, estas leyes incorporan conceptos institucionales, normativos y técnicos que resultan avanzados para los estándares de América Latina, y otros de carácter más autóctono orientados a formalizar ciertas prácticas locales habituales.

Dentro de las disposiciones que podrían considerarse un recurso *ad hoc*, se destaca la que da un encuadre legal, pero al mismo tiempo acotado, a la tradicional discrecionalidad en el manejo de recursos por parte de la Presidencia (una política no admitida dentro de las mejores prácticas internacionales, pero institucionalmente aceptada en el país). La Ley Orgánica de Presupuesto sustituye los llamados excedentes presupuestarios por una asignación presupuestaria del 5%, con cargo al Fondo General, para atender imprevistos, y una adicional, equivalente al 1%, para atender situaciones de catástrofes, ambas a disposición del Presidente de la República. Los gastos financiados mediante estos recursos cumplen con toda la normativa y procesos establecidos para el resto de los gastos de similar naturaleza<sup>1</sup>.

Una medida relevante que, entre otras, contiene también la Ley de Presupuesto es la eliminación de la discrecionalidad de la Onapres para autorizar cada uno de los gastos de las entidades del gobierno, disponiéndose, en su lugar, la aplicación estricta de la programación financiera mensual, norma que en la actualidad se cumple.

En el nuevo ordenamiento de la gestión pública, se destaca la transformación de la Secretaría de Estado de Finanzas en la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH), organismo en el que se centralizan todas las atribuciones en materia de política fiscal y administración financiera del sector público. Estas funciones están siendo efectivamente ejercidas por la SEH, de

<sup>1</sup> La Ley establece que cualquier gasto por encima de los presupuestados solo puede hacerse si se incluye en un presupuesto suplementario aprobado por el Congreso, donde se identifique la fuente de los recursos.

modo que desde el punto de vista organizativo se ha logrado una mejora sustantiva. Sin embargo, se percibe cierta debilidad institucional que deviene en la flexibilización o el incumplimiento de algunas disposiciones de distinta naturaleza. Debe tenerse presente que la aplicación efectiva de la reforma plena implica la adopción de cambios importantes en la cultura administrativa y organizativa de quienes deben ponerla en práctica, y que estas cuestiones requieren normalmente cierto tiempo.

A modo ilustrativo, en torno a lo que podrían calificarse como incumplimientos de carácter técnico pueden mencionarse los que se observan en la etapa de formulación del presupuesto, donde se registran avances en las instituciones relativos a la presentación de metas asociadas a los gastos; sin embargo, en el caso de que hubiere que hacer ajustes, las prioridades las establece la SEH, y el control *ex post* se hace sobre los montos ejecutados y no sobre los resultados obtenidos.

Algunas de las contravenciones revisten mayor gravedad. La evidencia sugiere que, hasta el momento, el éxito en modificar las conductas que han sido habituales resulta solo parcial, predominando muchas de las viejas prácticas, aun a sabiendas de que se contraponen a lo que la legislación estipula. Este fenómeno, lejos de generar fricciones entre los distintos niveles jerárquicos de la burocracia estatal, parece ser comprendido como parte del proceso normal de incorporación gradual de un nuevo régimen normativo y, como tal, naturalmente tolerado.

Así, por ejemplo, el instrumento jurídico que rige los procesos de compras y adquisiciones resulta consistente, completo y reglamentado, de modo que limita en forma estricta la discrecionalidad. No obstante, se observa que el cumplimiento de esta normativa es todavía parcial, en parte debido a la falta de experiencia del personal encargado de las adquisiciones de aplicar procedimientos diferentes de los que históricamente se utilizaron y, en parte también, como consecuencia de un entorno en el que la informalidad todavía rige muchas de las relaciones contractuales. Se presume, por caso extremo, que existen obras que incluso no figuran en el presupuesto o pagos directos a contratistas no siempre registrados.

En lo que concierne a la Ley de Crédito Público, se observa también que no siempre se cumple lo que esta dispone. Esta ley, más allá de que pueda ser objeto de algunas observaciones, resulta adecuada para regular el endeudamiento estatal, abarcando en este concepto a todos los agregados institucionales de carácter no financiero. Entre las disposiciones más relevantes de esta ley se encuentran las siguientes: (i) adopta un criterio amplio de deuda, al considerar como tal las deudas contingentes por avales, fianzas o garantías otorgadas cuyo vencimiento exceda el ejercicio fiscal; (ii) solo el Gobierno central, dentro del sector público no financiero, puede emitir avales, fianzas y garantías; (iii) se exige que la emisión de deuda —excepto en el caso de las empresas públicas y los gobiernos locales— haya sido prevista en el presupuesto anual o en una ley específica; esta exigencia también rige para las empresas públicas y los gobiernos locales, en caso de requerir avales, fianzas o garantías del Gobierno central; (iv) se faculta al Secretario de Hacienda a debitar automáticamente las cuentas del resto del sector público en caso de incumplimientos de la deuda contraída por estos.

A pesar de que la ley establece penalidades para los funcionarios que la incumplan, existirían todavía algunas informalidades, particularmente en lo que concierne al otorgamiento de avales a contratistas y préstamos a diversas Secretarías de Estado, en operaciones con el Banco de Reserva. Como se señalara, la relativamente generalizada tolerancia a estas prácticas determina que las sanciones, aunque previstas, no se apliquen.

Cabe mencionar, por último, un tema en el que históricamente se ha incurrido en incumplimiento, y que no ha sido resuelto hasta el momento, pero que —a diferencia de los anteriores— no es la práctica la que debe ajustarse a la norma, sino que esta es la que debe modificarse para poder ser satisfecha: se trata de los impuestos o contribuciones con destino específico y las asignaciones presupuestarias legalmente establecidas a determinadas entidades. Al margen de la racionalidad de establecer este tipo de restricciones, la magnitud de los recursos involucrados hace que resulte imposible respetar las diversas disposiciones legales y que, de hecho, estas deban ser

modificadas en el Presupuesto. Según Jaque García (2006), de aplicarse la totalidad de las especializaciones creadas por ley, el 45,87% de los fondos estarían predeterminados.

Otro eslabón importante en el reciente proceso de reingeniería institucional ha sido la conversión de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) en una Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) que, entre sus funciones más relevantes, figura, por un lado, la de conducir la política macroeconómica; y por el otro, en su carácter de órgano rector del Sistema de Planificación e Inversión Pública, la de centralizar la gestión de estos procesos en las áreas sectoriales, mediante la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones.

De acuerdo con la opinión de funcionarios del área en lo que concierne a la presupuestación, la incorporación del impacto fiscal futuro de las decisiones de inversión recién está en su fase incipiente. Se espera, sin embargo, que esta sea una de las áreas en las que —en colaboración con la SEH— se logren avances en el mediano plazo<sup>2</sup>.

Más lejano parece encontrarse el cumplimiento del objetivo de evaluar los proyectos de inversión, aplicando técnicas de análisis beneficio/costo social, de modo tal que —además de la consistencia fiscal— el criterio de aprobación y priorización no sea discrecional.

En suma, el sistema de gestión pública de la República Dominicana ha sido objeto de una profunda transformación de normas e instituciones que ha alcanzado a todas las áreas relevantes. Esta reforma, plasmada en un conjunto amplio de leyes, coloca al marco normativo de esta administración por encima del estándar latinoamericano. La evidencia sugiere, sin embargo, que no todos los cambios han sido implementados, lo que podría vincularse —de distinta manera— con el caso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha. Así, algunas demoras serían de naturaleza “técnica”,

vinculadas con la preparación de reglamentos y manuales operativos. Otras, en cambio, obedecerían a la renuencia de instrumentar cambios que se presume puedan generar inconvenientes en una etapa inicial, en un período cercano a las pasadas elecciones presidenciales. Finalmente, otro tipo de incumplimientos parece relacionarse con la dificultad de modificar conductas fuertemente arraigadas en el aparato administrativo del Estado, y donde no resultaría sencillo reconocer que los hábitos del pasado constituyen irregularidades en el contexto actual. La permisividad (flexibilidad) que se refleja en la falta de sanción a estas prácticas se originaría en una percepción compartida en todos los niveles de la escala burocrática.

Por último, hay incumplimientos vinculados con viejas disposiciones legales que resultan fiscalmente inviábiles, como lo son muchas de las asignaciones presupuestarias determinadas por normas. Si bien la violación de las normas parece ser una respuesta adecuada desde el punto de vista de la sostenibilidad de las cuentas públicas, no parece conveniente considerar el incumplimiento de la ley como una práctica normal, más aun si se quiere cambiar una cultura organizativa que tiene esas características.

## 5.3 El gasto público en asistencia social

### 5.3.1 Avances en los aspectos institucionales y técnicos

Un rasgo característico de la asistencia social en la República Dominicana ha sido la discrecionalidad en la asignación del gasto, a través de programas canalizados por la vía de los subsidios, en un marco de focalización inapropiada, una falta de planificación estratégica, y una alta duplicación y fragmentación institucional de las intervenciones. Este deficiente diseño y ejecución de la política asistencial tenía su máxima expresión en un sistema de administración que —como en el resto de las áreas— se regía por

<sup>2</sup> El Plan Decenal de Salud, su homólogo en Educación o la evaluación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio se basan en una necesidad de fondos públicos que difícilmente puedan asignarse a los programas involucrados. Este tipo de inconsistencias deberían ir corrigiéndose a medida que la SEEPyD implemente el Plan Plurianual de Inversiones que alimentará el Presupuesto Plurianual que elabora la SEH.

métodos inadecuados; mecanismos de información que dificultaban el seguimiento y el control de gastos; y la ausencia de evaluaciones de los resultados alcanzados. A su vez, la creación en forma artificial de excedentes presupuestarios administrados por la Oficina de la Presidencia afectaba a las áreas de gasto social en particular, ya que era habitual que cerca del 70% de la ejecución extrapresupuestaria se destinara a proyectos de esta naturaleza.

En los últimos años, se han realizado esfuerzos para revertir la situación anterior, incluyendo cambios en el marco institucional de la política social. El primer paso en esa dirección tuvo lugar en el año 2000 con la creación del Gabinete de Política Social (GPS), integrado por representantes de los organismos del área social. Dentro de las actividades lideradas por el GPS, se cerraron algunos programas y se introdujo la categoría de Programa de Protección Social (PPS), programas prioritarios para los que la programación de la ejecución financiera del presupuesto se hace en forma independiente de la del resto de los gastos de la institución a cargo. Además, en este contexto se estableció, como principio de la política social que los programas debían ser focalizados geográficamente o individualmente y tener reglas de operación definidas.

Desde 2005, y teóricamente de manera transitoria, el GPS asumió una nueva institucionalidad, al serle asignadas las funciones de conducción, administración y ejecución presupuestaria de los PPS. Este proceso continuó avanzando: en 2007, el GPS consolidó el presupuesto de más de diez programas o entidades.

Simultáneamente a las transformaciones institucionales, se ha avanzado también en los aspectos técnicos. Un paso muy significativo en este sentido ha sido la implementación, a partir de 2004, del denominado Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). El SIUBEN es una base de datos centralizada —cuya unidad ejecutora se ubica en el propio GPS— orientada a la focalización del gasto a través de la identificación de los hogares pobres elegibles para recibir los beneficios de distintos programas sociales.

El SIUBEN se desarrolló a partir de encuestas a hogares *ad hoc* llevadas a cabo en todas las áreas de

pobreza y pobreza extrema según el Mapa Nacional de Pobreza de 2002. La evaluación inicial arrojó que 700.000 hogares integrantes de la base fueran clasificados como pobres, de los cuales 112.000 clasificaron bajo la categoría de pobreza extrema. Dado que el SIUBEN excluye hogares pobres localizados en regiones que no lo sean, con posterioridad se admitió complementar esta base con información procedente de los hogares geográficamente excluidos que solicitaran ser evaluados.

A partir del desarrollo del SIUBEN, se han puesto en marcha programas de asistencia social en concordancia con lo que sugiere la obra publicada especializada: se trata de transferencias monetarias focalizadas en determinada población, canalizadas a través de una tarjeta de débito y sujetas al cumplimiento de condicionalidades por parte de los beneficiarios.

Actualmente, se desarrolla un programa de este tipo, el denominado Programa Solidaridad, que funciona en la órbita del GPS, y comporta en un principio dos componentes: (i) Incentivos a la Asistencia Escolar (ILAE); y (ii) Comer es Primero.

El ILAE beneficia a hogares extremadamente pobres con niños entre los 6 y 16 años matriculados en escuelas públicas de educación básica. El beneficio consiste en un pago mensual de RD\$150 por hijo en esas condiciones que deberá utilizarse para la compra de útiles escolares, libros, etc. en los comercios adheridos. Dado que se persigue mejorar la permanencia escolar, se establece como requisito un promedio de asistencia por parte del estudiante no menor al 80%.

El componente Comer es Primero también está focalizado en las familias clasificadas en el SIUBEN en situación de extrema pobreza pero, en este caso, orientado a dar respuesta a las deficiencias nutricionales de los hogares con infantes. El beneficio consiste en transferencias mensuales de RD\$550 que servirán para las compras de alimentos en los comercios habilitados, en tanto que las condicionalidades consisten en la realización de controles de salud y el cumplimiento del plan de vacunación de los menores así como la asistencia a las reuniones comunitarias de información sobre diversos temas.

En 2007, se agrega al Programa Solidaridad un componente denominado Atención a Envejecientes que otorga —vía tarjeta electrónica— pensiones no contributivas de RD\$300 mensuales a los mayores de 65 años pertenecientes a hogares en extrema pobreza, según el SIUBEN. Con la inclusión de este componente, el número de hogares beneficiarios del Programa Solidaridad se elevó a más de 313.000 en 2007 y a cerca de 315.000 a comienzos de 2008.

A pesar de que la opinión generalizada es favorable a esta nueva generación de programas asistenciales, también han surgido obstáculos así como sugerencias para introducir modificaciones de distinta naturaleza.

Algunos de estos cuestionamientos se refieren a los aspectos técnicos sobre el método de selección de beneficiarios, y resultan altamente controvertidos (Morillo Pérez, 2005). Otros se vinculan más a la gestión y a la administración del SIUBEN, y en torno a estos parece haber mayor consenso. Entre estas debilidades se destacan algunas relacionadas con la actualización de esta base de datos. A estas dificultades se suma el reconocimiento de la débil verificación del cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de las condiciones establecidas para mantener la elegibilidad.

Con todo, el principal problema vinculado a la modernización de la política social es un fenómeno social relativamente generalizado entre las familias de menores recursos: la falta de documentos de identidad. Los nuevos programas, a diferencia de los de carácter universal, al focalizar los beneficios requieren, necesaria e inevitablemente, que los titulares cuenten con esta documentación. La magnitud de este problema es tal (92.000 hogares elegibles para el Programa Solidaridad fueron excluidos por este motivo) que el GPS, con apoyo del Banco Mundial, ha puesto en marcha el programa “Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido” para agilizar la documentación de estas familias.

### 5.3.2 Los programas tradicionales

Si bien los cambios introducidos en los últimos años representan un claro avance en la política social del país, en consonancia con las buenas prácticas en la

región, las iniciativas novedosas coexisten con numerosos programas tradicionales con objetivos similares, de racionalidad poco clara, fallas de diseño importantes y fragmentación institucional.

Dentro de este conjunto, la proporción más importante de recursos se ha canalizado a través de subsidios universales al consumo de electricidad y gas propano (GLP). Además incluyen —entre los más destacados— la venta de productos agropecuarios a precios regulados por el Instituto de Estabilización de Precios (Inespre); el expendio de alimentos cocidos a precios fuertemente subsidiados en los denominados Comedores Económicos; el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que consiste en el suministro de raciones alimenticias diarias a los escolares de los Niveles Inicial y Básico; la provisión —a través del Promese— de medicamentos esenciales a precios subsidiados en la red del Sistema Nacional de Salud; y el Plan Social de la Presidencia que comprende —con fondos que administra la Presidencia— la atención de la emergencia y la asistencia a sectores vulnerables aunque sin un criterio explícito de asignación. De este conjunto de programas tradicionales relevantes, solo el de Comedores Escolares y el Plan Social de la Presidencia operan dentro de la órbita del GPS.

Las debilidades de los programas tradicionales explican que los recursos públicos destinados a estos fines tienen un impacto distributivo y de alivio a la pobreza muy limitado (Banco Mundial y BID, 2006). En rigor, los programas de asistencia social, considerados en conjunto, han resultado ser programas pro-ricos, dado que los pobres reciben una porción de todas las transferencias inferior a la que les corresponde según la proporción que representan en el total de la población. Este resultado está determinado por la incidencia de los beneficios del Promese, Inespre y, particularmente, por el subsidio al GLP.

La existencia y organización de estos programas tradicionales plantea el interrogante de si los avances que el país ha realizado hacia un sistema moderno de asistencia y protección social han sido posibles no porque ha habido un cambio en la concepción, sino porque precisamente no se han desmantelado las viejas prácticas: se han superpuesto a estas.

De hecho, la introducción de los programas modernos se ha dado en el contexto de un fuerte crecimiento de los gastos asistenciales que tuvo lugar con la crisis macroeconómica de comienzos de esta década. En ese momento, se registró un notable cambio en la composición del gasto social en favor de los gastos asistenciales, determinando que estos alcancen y se estabilicen en torno al 1,4% del PIB, nivel muy elevado en comparación con otros países de la región.

### 5.3.3 Marchas, contramarchas y el futuro de la política asistencial

Diversos elementos confirman el discurso oficial apoyando la consolidación del rumbo que se le ha dado en los últimos años a la política social.

El SIUBEN y las transferencias monetarias a través de medios magnéticos, por ejemplo, ha sido utilizado para brindar asistencia a los damnificados por las recientes catástrofes climáticas (tormenta Noel), dándole mayor transparencia a la habitual atención de estas emergencias. A su vez, varias instituciones —tales como el Seguro Nacional de Salud— también utilizan el SIUBEN para la selección de los individuos que recibirán subsidios, haciendo de este modo consistente la focalización —además de menos expuestos

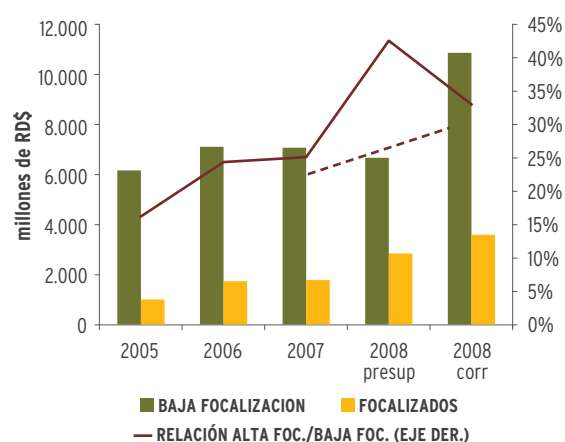
a las prácticas clientelísticas— de las distintas intervenciones de la política social.

En concordancia con estos avances, se resalta el reconocimiento de los aspectos institucionales de la política asistencial, y las iniciativas para dar una respuesta a los problemas actuales de organización, dentro de las que destaca la propuesta de convertir al GPS en una Secretaría de Estado.

Aunque no tiene origen en esta área, también contribuyen a la eficiencia y transparencia las limitaciones que recaen sobre las ejecuciones extrapresupuestarias que, en el pasado, manejaba en forma discrecional la Oficina de la Presidencia.

A su vez, la composición del gasto asistencial de los últimos años refleja algún tibio esfuerzo por aumentar la focalización de los recursos asignados. En efecto, si se consideran los tres grandes programas que, de acuerdo con el Informe del Banco Mundial y del BID (2006), tienen un sesgo pro-rico —subsidio al GLP, Inespre y Promese— se observa que el gasto agregado en estos planes ha aumentado, pero lo ha hecho a un ritmo menor al que observara el Plan Solidaridad. La relación entre el gasto en este último y el conjunto de los tres citados aumenta de 16% a 25% entre 2005 y 2007, estimándose en el presupuesto 2008 acentuar en forma notable esta tendencia con un salto al 42%<sup>3</sup>.

GRÁFICO 5.1 • GASTO EN PROGRAMAS ASISTENCIALES SEGÚN FOCALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de diversas fuentes.

Sin embargo, luego de aprobado el presupuesto 2008 y con el objeto de moderar el impacto interno del aumento de los precios internacionales de los productos básicos, el Gobierno estableció, con carácter transitorio, un conjunto de subsidios generalizados sobre distintos alimentos, como también compensaciones a los importadores por fijar un precio artificialmente bajo de paridad de importación del GLP y del diésel, a lo que se agrega que ha habido una subestimación presupuestaria en el subsidio al GLP.

Todos estos elementos, determinantes de una importancia mayor a la prevista de los programas no focalizados, constituyeron de alguna manera un retroceso en la

<sup>3</sup> De hecho, existe un préstamo del BID para la reforma en esta área, en la que establece —como una condicionalidad— la reducción de los programas universales.

reforma de la política asistencial, introduciendo dudas acerca de cuál sería el rumbo que se adoptaría en el futuro. En este contexto, el Gobierno dio una clara señal de su voluntad de continuar con el proceso de modernización en marcha, al limitar —a partir de fines de septiembre de 2008— el subsidio al GLP solo a los hogares más pobres, medida que tres años antes no se aplicó, debido a la protesta de los sectores populares. Este beneficio, denominado Bonogás, consiste en un subsidio específico de RD\$228 al mes que se otorga a 800.000 hogares, y se instrumenta a través de la tarjeta Solidaridad, como un componente adicional de ese programa.

Con todo, dado que durante la mayor parte de 2008 el gasto fiscal correspondiente al GLP correspondió a un subsidio universal, y que este fuera objeto de una importante corrección presupuestaria (al alza, en el presupuesto corregido 2008) a mediados de año, la relación entre programas focalizados y programas no focalizados, que se preveía alcanzaría el 42%, resultó en una cifra cercana al 33%, superando en forma no despreciable la razón del ejercicio previo (25%).

#### 5.4 El gasto público en salud

En el año 2001, la República Dominicana inició una ambiciosa reforma en la organización de su sistema de salud, cuya implementación se ejecutaría en forma gradual hasta completarse en el término de diez años. Las principales características del nuevo régimen serían las siguientes:

- » Creación del Seguro Familiar de Salud (SFS), que tiene carácter obligatorio para todos los habitantes, categorizando a la población en los siguientes regímenes: a) Contributivo: comprende a los trabajadores formales, jubilados y pensionados del Régimen Contributivo (previsional), y su grupo familiar primario; se prevé financiar con un 9,43% de aportes y contribuciones salariales, y con aportes de los jubilados y pensionados; b) Subsidiado: comprende a los cuentapropistas con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, a los desempleados, discapacitados e indigentes, en todos los casos incluyendo al grupo familiar primario; su financiamiento proviene de recursos fiscales; c) Contributivo

Subsidiado: comprende a los profesionales y técnicos independientes, a los cuentapropistas con ingresos superiores al salario mínimo, y a los jubilados y pensionados del Régimen Contributivo Subsidiado (previsional), extendiéndose la cobertura al grupo familiar primario; su financiamiento resulta de una combinación de aportes personales y subsidio público, estando este último inversamente relacionado con los ingresos de los beneficiarios.

- » Toda la población tiene acceso a un Plan Básico de Salud (PBS) de carácter integral. El PBS tiene un costo por persona (cápita) que fija las autoridades y que se actualiza anualmente, y cuyo financiamiento provendrá de los recursos antes citados. Los beneficiarios podrán acceder a los servicios no incluidos en el PBS mediante el pago de adicionales a cargo del afiliado o del empleador.
- » El seguro de salud es provisto por entidades denominadas Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), que pueden ser privadas, públicas o mixtas, y por un asegurador público, el Seguro Nacional de Salud (SeNaSa), de carácter autónomo. Estas entidades recibirán del organismo recaudador una transferencia mensual equivalente al producto de la cápita establecida por el número de beneficiarios. El valor de la cápita es igual para todos los individuos de cualquier régimen.
- » Para cumplir su función, el SeNaSa y las ARS deben contratar a Prestadores de Servicios de Salud (PSS).
- » Los trabajadores formales del sector privado y los informales no subsidiados tienen la libertad de elegir para sí y su grupo familiar primario a cualquier administrador de riesgo, pudiendo elegir además a los PSS, dentro de los contratados por este.
- » Los empleados públicos (excepto los que se desempeñan en organismos que se autoaseguren); los trabajadores informales del Régimen Contributivo Subsidiado; y los beneficiarios del Régimen Subsidiado, junto con su grupo familiar primario, son afiliados obligatorios del SeNaSa. En los dos primeros casos, sin embargo, pueden optar entre los PSS que esa institución contrate, mientras que los que revisten en el Régimen Subsidiado no tienen esa posibilidad, quedando esa facultad reservada a las autoridades sanitarias que organizan la red pública.
- » El IDSS se transforma en una ARS pública, estableciéndose en forma transitoria que hasta el año



2006 mantendría como beneficiarios obligatorios a todos los trabajadores privados que, al momento de la reforma, solo estaban afiliados al régimen del seguro social, agregándose los integrantes del grupo familiar primario. Durante el período de transición, el Estado dominicano podría subsidiar a la entidad para solventar su déficit operativo.

- » Los establecimientos públicos de salud, tanto los que están bajo la órbita de SESPAS como de IDSS, son organizados por estos en redes regionales. En el futuro, estas redes serán entidades descentralizadas y se solventarán de los contratos que —en su carácter de PSS— realicen con las ARS y el SeNaSa. El SeNaSa tiene la obligación de contratar a estos prestadores para la atención de los beneficiarios del Régimen Subsidiado, al tiempo que estos prestadores deben prioritariamente proporcionar servicios al SeNaSa. En la transición, hasta que se complete la transformación de los establecimientos públicos, el SeNaSa contrata los servicios de atención médica con el SESPAS y el IDSS, y estos, por presupuesto, financiarán a los prestadores públicos.
- » En todos los casos, la puerta de ingreso a la utilización de las prestaciones por parte de los beneficiarios deben constituirla los centros de atención primaria.

El análisis de los aspectos más relevantes de la reforma en marcha revela, por un lado, que a través de la implementación de un seguro universal, en el que el subsidio público se concentra en la población desprotegida y la seguridad social se organiza sobre la base del reparto, se propone brindar una cobertura efectiva básica a toda la población, eliminando los gastos de bolsillo de los grupos carenciados y permitiendo al mismo tiempo la contratación de servicios complementarios para quienes tienen capacidad de pago. Por otra parte, la competencia para captar beneficiarios y los mecanismos de asignación de fondos públicos sobre la base del criterio de subsidio a la demanda, en reemplazo del tradicional esquema de financiamiento de la oferta, muestra una intención de alentar la eficiencia, tanto en la provisión del seguro como en las prestaciones.

#### 5.4.1 La marcha de la reforma

A siete años de presentada la reforma del sistema de salud (2001), y a menos de cuatro de cumplirse el pla-

zo previsto originalmente para completar la transición (2011), resultan destacables los siguientes elementos en la evaluación de la marcha de este proceso:

1. En septiembre de 2007 se puso en marcha el Régimen Contributivo, alcanzando hacia mediados de 2008 a poco más de 1.600.000 beneficiarios, y a 2.000.000 hacia el cierre del mismo año.
2. Los empleados públicos se encontraron inicialmente en una situación diferente según hubieran estado cubiertos o no por un seguro privado de salud al momento de la reforma. Las personas que contaban con esa cobertura pudieron mantenerla en forma transitoria mientras que quienes no tenían un seguro de esta naturaleza pasaron a ser cubiertos por el asegurador estatal. Esta situación se mantuvo hasta septiembre de 2008, momento en el que se reguló completar el traspaso al SeNaSa de los agentes públicos y dependientes que estuvieran revistiendo en ARS privadas.
3. La cobertura médica del sistema aún no consiste en el PBS establecido en la ley, sino en algo más restringido denominado Plan de Servicio de Salud (PDSS), siendo la cápita mensual que reciben las ARS para brindar este seguro de RD\$620 (RD\$7.440 al año). Los aportes y contribuciones al sistema fueron incrementados, pasando lo que se transfiere a las ARS del 9,43% al 9,53% de las remuneraciones.
4. Por una fuerte oposición de los prestadores, aún no rige la obligatoriedad de utilizar el nivel de atención primaria como puerta de entrada a los servicios médicos.
5. El IDSS se ha transformado en el consorcio Salud Segura que cuenta con una ARS y un PSS. Dado que aún no ha finalizado el período de transición, estas entidades no se han visto expuestas a la competencia por contar todavía con una población de afiliados cautivos, a lo que se agrega que el PSS recibe —en el marco de la ley— un subsidio mensual que ronda los RD\$50 millones.
6. En lo que concierne al Régimen Subsidiado, los potenciales hogares beneficiarios son seleccionados utilizando el SIUBEN. Su incorporación al sistema (como afiliados del SeNaSa) es de carácter gradual, alcanzando en marzo de 2008 a más de 1.100.000; las estimaciones oficiales iniciales contemplaban

que el total de individuos en este segmento sería superior a 4.900.000.

7. Los beneficiarios de este régimen, en comparación con el resto de la población carenciada sin cobertura, tienen la ventaja de obtener la provisión gratuita de medicamentos ambulatorios y el acceso a prestaciones de alta complejidad, aun si no se dispone de estos en la red pública, en cuyo caso el SeNaSa debe contratar prestadores privados.
8. El SeNaSa recibe una cápita de RD\$2.176 por año para los afiliados del Régimen Subsidiado. La recaudación que obtiene por este concepto —luego de descontados los gastos de administración— se destina al pago de medicamentos ambulatorios y a abonar los contratos con el sector privado por las prestaciones no ofrecidas por el sector público, transfiriéndose el resto a la red de centros oficiales.
9. Dado que la cápita para cubrir a la población indigente (RD\$2.176) es menos de un tercio de la que corresponde a la que reviste en el Régimen Contributivo (RD\$7.440), es evidente que este monto no resulta suficiente para otorgar la cobertura prevista en la Ley. Sin embargo, en el período de transición, la red de centros de salud oficiales continúa siendo financiada a través del presupuesto, como lo ha sido tradicionalmente, de modo que por esta vía se completarían también —en forma indirecta— las cápitras de los beneficiarios del Régimen Subsidiado.
10. En otros términos, hasta que la reforma se implemente en forma plena, la red de prestadores públicos se solventará a través de dos mecanismos: el financiamiento habitual a la oferta a través de fondos presupuestarios asignados a SESPAS, y lo que perciba en la forma de cápitras o pagos por acto médico a través del SeNaSa. Hasta la fecha, la forma tradicional continúa dominando el esquema: los RD\$1.200 millones transferidos por SeNaSa a la red de prestadores oficiales en 2007 representó menos del 10% de los fondos públicos que administra la SESPAS.
11. Se ha avanzado poco en la delegación de responsabilidades de administración financiera y recursos humanos a los servicios regionales.
12. Aún no se ha previsto la implementación del Régimen Contributivo Subsidiado.

En síntesis, hasta el momento los avances en la implementación de la reforma han sido dispares según el segmento de que se trate. En el Régimen Contributivo, además de que debe completarse el proceso de afiliación, quedan como aspectos pendientes la puesta en marcha —para lo cual deben organizarse las ARS y los PSS— del esquema de acceso a las prestaciones del sistema a través de una red de atención primaria y, fundamentalmente, la función y el financiamiento del ex IDSS en el nuevo modelo, una vez que finalice el período de transición. En el Régimen Subsidiado, en cambio, los avances han sido más modestos, debido principalmente a que el carácter parcial que tiene el beneficio —a través de una cápita a todas luces insuficiente para brindar una cobertura integral—, sumado a que el número de afiliados representa un tercio de la proporción que se espera una vez completada la reforma, determinan que la mayor proporción de los fondos hacia los centros asistenciales se canalice por la vía presupuestaria, frenando así el proceso de descentralización. El mayor rezago, sin embargo, corresponde al Régimen Contributivo Subsidiado, segmento que ni siquiera ha sido aún discutido.

A modo ilustrativo de cuán extendida ha sido la implementación de la reforma del sistema, puede hacerse referencia a dos indicadores: (i) a mediados de 2008, la población afectada al nuevo régimen ascendió a 28% del total —12% en el Subsidiado y 16% en el Contributivo—; (ii) los fondos involucrados sumarían en 2008 menos de RD\$14.000 millones en el Régimen Contributivo, y RD\$2.500 en el Régimen Subsidiado, es decir, un total de RD\$16.500, cuando —según Rathe (2007)— se estimó que el gasto en salud en 2006 alcanzaría aproximadamente RD\$61.000 millones.

#### 5.4.2 Los riesgos del nuevo modelo

La transformación en marcha del sistema de salud se apoya sobre principios recomendados para lograr, simultáneamente, mayores niveles de eficiencia y equidad. Sin embargo, contiene también algunos elementos que podrían complicar el logro de los objetivos propuestos. Entre ellos, destacan los siguientes:

- » Si se parte del diagnóstico de que la ineficiencia del IDSS obedecía a su condición de asegurador mono-

polístico, no se entiende por qué se crea el SeNaSa, que tiene un carácter similar para una población que será casi diez veces mayor.

- » Se impide a la población que reviste en la categoría de Subsidiado o Contributivo Subsidiado no solo seleccionar su asegurador, sino también los prestadores públicos dentro del conjunto que el SeNaSa contrata, lo cual significa que tampoco se establece una competencia genuina entre los PSS del sector oficial.
- » Parece existir una duplicidad de instituciones públicas tanto en lo que concierne a la actividad aseguradora (SeNaSa e IDSS) como prestadora (SESPAS o SRS e IDSS) y no está claro cómo se resolverá. En rigor, el tema crucial en este sentido lo constituye la red de prestadores del IDSS que, sin una reingeniería, será difícil evitar la quiebra una vez que venza el plazo de protección otorgado por la ley y la población beneficiaria cautiva ejerza su libertad de afiliación. Una propuesta de salvataje en discusión consiste en la fusión de los prestadores que funcionan en la órbita de SESPAS y los del IDSS en una única red, lo que en definitiva significa sustentar estos efectores con fondos públicos.
- » Desde el punto de vista de las instituciones que regulan el sistema, pareciera que hay un conflicto, ya que el Secretario de Trabajo preside el organismo que tiene facultades para fijar, por ejemplo, el contenido del PBS.
- » Una situación que al momento de completarse la reforma debería estar solucionada es la elevada proporción de la población que carece de documentos.
- » Un aspecto central en relación con la posibilidad de completar el proceso de reforma está vinculado con los recursos fiscales necesarios para solventar las

cápitales del Régimen Subsidiado y el financiamiento parcial de las del Régimen Contributivo Subsidiado. Adoptando la cápita vigente en el Régimen Contributivo, los requerimientos de fondos públicos se elevarían a casi RD\$40.000 millones anuales, por lo que la asignación de recursos públicos a la función salud debería ser más del doble de la presupuestada para el año 2008.

Este análisis pone de relieve que, para ser completada, la reforma en marcha requerirá de una asignación de fondos públicos sustancialmente mayor que la actual. En rigor, pese a que desde 2004 las erogaciones hacia este fin (con excepción de lo previsto para el presente ejercicio) han estado creciendo en términos reales, aún resultan reducidas: en el lapso 2005–2008 han oscilado en torno al 1,5% del PIB, cuando el promedio 1990–2003 de la región latinoamericana supera el 2% (Machado, 2006).

Aunque se reconoce la necesidad de incrementar el gasto en salud, la meta del 5% del PIB para el año 2015 incluida en el Plan Decenal de Salud (SESPAS, 2008) parece difícil de alcanzar. Esta estimación, en teoría, incorpora la necesidad de financiamiento de la reforma en marcha, al tiempo que recoge también los requerimientos que implica el esfuerzo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Guzmán, Vergara y Zuccardi (2008), en el marco de un ejercicio de sostenibilidad fiscal, si bien estiman que debe aumentarse el gasto en salud, consideran que un aumento prudente se ubicaría en torno a un punto del PIB. Este incremento, sin embargo, no sería

### CUADRO 5.1 • ESTIMACIÓN DEL GASTO EN SALUD *POST* TRANSICIÓN

Beneficiarios por régimen	Cobertura		Gasto estimado (mill RD\$)	
	Afiliados	%	Cápita actual	Cápita \$7.440
Régimen Contributivo	3.929.285	41%	29.234	29.234
Régimen Subsidiado	5.131.814	54%	11.167	38.181
Régimen Contributivo Subsidiado	438.901	5%	955	3.265
<b>Total</b>	<b>9.500.000</b>	<b>100%</b>	<b>41.356</b>	<b>70.680</b>
<b>Requerimiento de fondos públicos</b>			<b>11.644</b>	<b>39.813</b>

Fuente: elaboración propia en base a SISALRIL.

Nota: Cápita actual: RD\$ 2.176 para Régimen Subsidiado y Contributivo Subsidiado y RD\$ 7.440 para el Contributivo.

suficiente para poder implementar en forma plena la reforma en marcha del sistema. Esto no significa que haya que dar marcha atrás, sino más bien adaptarla a objetivos más modestos, corrigiendo algunos aspectos de distorsión, pero rescatando los principios básicos que promueven una mayor equidad y eficiencia.

## 5.5 El subsidio eléctrico y el subsidio al gas licuado

La República Dominicana enfrenta un serio problema de abastecimiento eléctrico; en años más recientes, se han agregado inconvenientes en garantizar el suministro de GLP en condiciones asequibles para los grupos más pobres. Ambos problemas condujeron a la decisión política de intervenir en estos mercados a través de la transferencia de recursos fiscales, pero la magnitud de las sumas involucradas ha tornado necesario revisar estas estrategias.

Como se desarrollará a continuación, en el mercado eléctrico los esfuerzos se han concentrado en reducir la necesidad de financiar a las empresas distribuidoras, disminuyendo el hurto y la morosidad, frentes en los que en el año 2008 se logró continuar avanzando. Sin embargo, la fijación de tarifas muy alejadas de los costos de producción —para no trasladar el aumento del precio internacional de los combustibles— compensaría con creces este impacto, desembocando finalmente en un incremento importante en las transferencias fiscales en relación con el año previo.

En lo que concierne al subsidio al GLP, cuya principal debilidad era su carácter universal, durante buena parte de 2008 se adoptaron medidas que lo hicieron aun más gravoso; a partir del último trimestre, en cambio, se dio un paso trascendental al limitarlo a los hogares más pobres y al transporte público de pasajeros.

### 5.5.1 El subsidio eléctrico

En la crítica situación que caracteriza el desempeño del sector eléctrico en la República Dominicana, han

cumplido una función destacada las pérdidas comerciales de energía —básicamente constituidas por hurto o conexión ilegal<sup>4</sup>— y, en menor medida, la morosidad. Ambos factores determinaron que los ingresos de las distribuidoras resultaran insuficientes para asegurar la provisión de un servicio de calidad, siendo recurrentes las interrupciones en el suministro, fenómeno a su vez alentador del fraude energético y el incumplimiento en el pago de los usuarios (véase el capítulo 12).

En esta situación compleja, también desempeña un papel relevante la política tarifaria aplicada, la cual se caracteriza —con distinto alcance y según la época— por la fijación de precios al público que se aleja de los costos de provisión del servicio.

Ambas dimensiones del problema —el hurto y el no pago, por un lado, y las tarifas congeladas y alejadas de los costos de producción, por el otro— han dado lugar a fuertes pérdidas para las empresas distribuidoras, las cuales han sido solventadas con recursos fiscales. Tal ha sido la magnitud de los montos involucrados que han pasado a ser los temas de mayor relevancia desde el punto de vista macroeconómico.

A raíz de ello, en los últimos años se han realizado esfuerzos para mejorar la situación y reducir la necesidad de financiamiento público. Si bien se han logrado algunos avances, la respuesta oficial al aumento en los precios internacionales del petróleo durante el año 2008 se tradujo en una asignación de fondos crecientes a este programa.

Uno de los cambios que se espera arroje gradualmente resultados positivos para el sector es la reforma de la normativa por la cual ha quedado tipificado penalmente el robo de la energía.

En el mismo sentido deberían operar los cambios que impulsó el Gobierno en la administración de las dos empresas públicas de distribución (EdeNorte y EdeSur), bajo el asesoramiento y supervisión de compañías extranjeras especializadas. Los programas diseñados

<sup>4</sup> Las pérdidas comerciales del sector distribución en la República Dominicana duplican el nivel promedio de la región de América Latina y el Caribe.

por estas empresas incluyen el énfasis en racionar el suministro, ofreciendo más a los circuitos con menos pérdidas comerciales; instalar nuevos medidores y reemplazar a los más viejos; capturar como clientes a usuarios que consumen de manera ilegal; inspeccionar los medidores y otros dispositivos que puedan sufrir manipulaciones; eliminar el fraude electrónico; y corregir las anomalías técnicas de los equipos<sup>5</sup> (CEPAL, 2007).

A pesar de estos esfuerzos, los avances logrados han sido modestos en función de las expectativas que habían generado, especialmente porque se percibe cierto desconcierto por la volatilidad que muestran los resultados de un mes a otro.

En efecto, en 2007 se observó un aumento de 11% en el número de clientes facturados, revirtiendo y superando el revés (-8,6%) que se tuvo en 2006. Esto significó que, en 2007, la proporción de energía comprada por las distribuidoras que no alcanzó a ser facturada por fallas técnicas y robo promediara 34,3%, 4.6 puntos porcentuales por debajo del déficit correspondiente al ejercicio previo; sin embargo, durante el período de referencia se registraron mejoras que luego no pudieron ser sostenidas. En lo que respecta al déficit de cobranza, su desempeño fue indudablemente positivo, mostrando mejoras sostenidas en el transcurso de 2007. De todos modos, aun resulta elevado en la comparación internacional.

El porcentaje de pérdidas comerciales y el de déficit de cobranza son integrados analíticamente en el Índice de Recuperación del Efectivo (CRI). En 2004, el CRI del sector distribución promedió en su conjunto 48,4%, progresando modestamente en 2005 (52,7%) y 2006 (53,4%) y en forma más acentuada en 2007, en el que alcanzó un nivel de 59,1%. El promedio semestral al mes de octubre de 2008 se ubicó en 63,5%, de modo que parece consolidarse la tendencia positiva, a pesar de lo cual no se logró cumplir con la meta programada para ese período (65,7%). Según estima-

ciones de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales, cada punto porcentual de mejora del CRI representa una disminución del déficit del sector estimado en US\$18 millones.

En lo que concierne a la política de precios, en el pasado era habitual que el gobierno estableciera un subsidio generalizado, a través de la fijación de tarifas insuficientes en relación con la tarifa indexada<sup>6</sup>. Esta decisión originó transferencias de recursos públicos a las empresas distribuidoras y una deuda cada vez más abultada por los retrasos en que se incurría en los pagos. La insostenibilidad de esta política determinó que se intentara focalizar los subsidios en los hogares más pobres, a través de la implementación del programa PRA (Programa de Reducción de Apagones), mediante el cual el gobierno solventa (vía transferencias) el 75% de la factura eléctrica de los habitantes de barrios carenciados; es responsabilidad de las empresas de distribución del 25% restante cobrar a los respectivos usuarios.

Del total de la electricidad suministrada en 2007, un 12,6% correspondió a este programa, cifra que se reduce a 1,6% en lo que concierne a la facturación. Esta brecha constituye una falla de gestión de las empresas de distribución que, en la práctica, ha llevado a que el Gobierno financie casi el 100% del valor de la energía PRA.

Fuera del programa PRA, los consumidores deben abonar una tarifa comercial que debería corresponderse con la tarifa indexada, reflejando su evolución la variación teórica ocurrida en los costos. Sin embargo, este traslado no solo no ha resultado igual para todas las tarifas —dando lugar a un subsidio cruzado— sino que, en promedio, puede ser superior o inferior al que corresponde.

El cuadro tarifario ha registrado pocos cambios desde 2004 hasta fines de 2008, de modo que el Gobierno central ha asumido, en gran medida, los riesgos

<sup>5</sup> Además, se registra una gestión más equilibrada y predecible de la interrupción programada del servicio (SEEPyD, 2008).

<sup>6</sup> La tarifa teórica (en dólares) la estima la Superintendencia de Electricidad a partir de una polinómica de costos, que tiene en cuenta la indexación (por inflación al consumidor de los Estados Unidos), de los valores base agregados de distribución y transmisión, y del cargo por potencia. A este resultado se adiciona el costo base de generación, corregido por una fórmula que refleja no solo la evolución del costo de vida en los Estados Unidos, sino también el precio de los combustibles.

asociados a la variación de los precios del petróleo y a la devaluación de la moneda. En 2004, el diferencial de tarifa promedió RD\$0,97, lo que significa que a lo largo de ese año la tarifa fue subsidiada; en 2005, en cambio, la brecha media fue de RD\$-0,53, implicando que los usuarios pagaron por encima de lo que teóricamente correspondía pagar. En 2006, nuevamente la tarifa estuvo subsidiada, en un valor de RD\$0,24 por kilowatt/hora, diferencial que se amplió a RD\$0,38 al año siguiente y llegó a alcanzar RD\$4,13 en agosto de 2008.

En síntesis, el fisco aporta abultados fondos para la energía eléctrica a través de transferencias que incluyen un subsidio generalizado para cubrir el déficit operativo de las empresas del sector, un subsidio cruzado derivado de la aplicación de tarifas diferenciales según el nivel de consumo y un subsidio selectivo mediante el PRA.

En los últimos años, aunque con una tendencia declinante, las transferencias totales para estos fines han representado una pesada carga para las finanzas públicas: absorbieron entre 11,2% (2005) y 7,6% (2007) de los ingresos corrientes del Gobierno central, resultando en aproximadamente 1,5% del PIB, similar al gasto en salud. Los datos a septiembre de 2008, con un total de transferencias de RD\$23.184 millones, muestran un fuerte aumento del subsidio eléctrico que obedece, en gran medida, a la evolución de los precios internacionales de los combustibles. Este monto representa un 12,5% de los ingresos corrientes del fisco acumulados en los primeros nueve meses de ese año y un 2,1% del PIB de ese mismo período. De cumplirse las proyecciones presupuestarias estimadas a septiembre de 2008, el ejercicio fiscal cerraría con un gasto en concepto de transferencias al sector eléctrico de más de RD\$30.700

millones, superior en un 71,2% al monto correspondiente al año previo.

A pesar de la magnitud de las transferencias al sector eléctrico, su impacto en términos de equidad es muy modesto, debido fundamentalmente a la pobre focalización de estas (Díaz, 2007). No obstante ello, la reducción de estas transferencias parece resultar políticamente complicada.

### 5.5.2 El subsidio al GLP

Desde el año 2000, en la República Dominicana se subsidia el consumo de GLP a través de la fijación de precios por debajo de los que corresponden de acuerdo con los precios de paridad de importación. Inicialmente el subsidio era aplicable a cualquier uso del combustible pero, a mediados de 2004, comienza lo que pretendía ser un profundo y gradual proceso de focalización. Esta política apuntaba, en una primera etapa, a limitar el subsidio al consumo residencial para —a partir de abril de 2005— restringirlo paulatinamente solo a las familias de menores ingresos que serían seleccionadas a través del SIUBEN.

Si bien desde entonces el consumo industrial y comercial está efectivamente excluido, no se ha limitado el desvío de una parte considerable del producto hacia el transporte, alentado además por la fijación de precios artificialmente bajos. A su vez, la protesta social que desató la decisión de focalizar el beneficio en los hogares más necesitados determinó que esta medida fuera postergada. Así, a los problemas de eficiencia que genera esta política (inducir el sobreconsumo del combustible), se agregan los relacionados con la equidad: según Banco Mundial y BID (2006), este programa beneficiaba proporcionalmente más a las familias de ingresos medios y altos.

#### CUADRO 5.2 • SUBSIDIOS AL SECTOR ELÉCTRICO

	2005	2006	2007	2008 (ene-sept)
Total en millones de RD\$	17.758	19.217	17.976	23.184
Como % PBI	1,7%	1,6%	1,3%	2,1%
Como % ingresos corrientes	11,2%	10,1%	7,6%	12,5%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SEH y Banco Central de la República Dominicana.

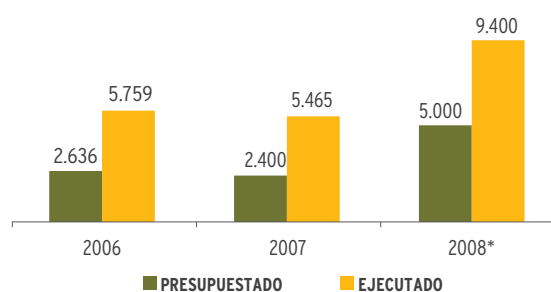
A la política poco eficaz de focalización de este beneficio se ha sumado un subsidio por unidad de combustible de considerable magnitud: en abril de 2005, el precio subsidiado rondaba el 50% del precio pleno. Desde entonces, sin embargo, se ha establecido que la diferencia sería constante en términos nominales (RD\$21,76 por galón)<sup>7</sup>; esta medida, en un contexto de fuerte aumento en el precio de los combustibles, se tradujo en que la brecha entre ambos precios se cerrara en forma no despreciable, ubicándose a mediados de 2008 en cerca del 25%.

Con todo, el impacto sobre las finanzas públicas ha sido preocupante, convirtiéndose —junto con el subsidio a la electricidad— en uno de los temas que mayor controversia ha generado entre el gobierno y los organismos multilaterales de crédito, tanto por los montos involucrados como por las diferencias entre lo presupuestado y realizado de estos gastos.

En efecto, para el año 2006, el presupuesto preveía RD\$2,636 millones de transferencias por este concepto, cifra superada ampliamente por el monto ejecutado, que ascendió a RD\$5,759 millones. Un resultado similar se obtuvo en el año 2007: frente a un presupuesto de RD\$2,400 millones, el gasto realizado trepó a RD\$5,465 millones. Para el ejercicio 2008, el monto inicialmente presupuestado para el subsidio al GLP era de RD\$5,000 millones; sin embargo, la corrección introducida a mediados de año a través del Presupuesto Complementario elevó esta erogación a RD\$9,413 millones<sup>8</sup>, cifra que representa un aumento de más de 72% en relación con el año previo.

La corrección presupuestaria, así como el significativo incremento de un año a otro, es el resultado de una política en materia de combustibles aplicada a partir de diciembre de 2007. Desde entonces, y con el objeto de moderar el aumento interno, los precios de paridad de importación de los combustibles que se toman oficialmente —incluido el GLP— resultan más reducidos que los que corresponden. Este procedimiento genera una compensación explícita del fisco a los importadores debido a que sus ingresos provienen de márgenes

**GRÁFICO 5.2 • PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL SUBSIDIO AL GLP** (millones de RD\$)



Fuente: Elaboración propia con base en SEH.

Nota: \*la ejecución se corresponde con el presupuesto original y el complementario.

de comercialización que se calculan sobre los precios sin distorsiones. En otros términos, el aumento en los precios internacionales ha dado lugar a que la política de subsidio al GLP se extienda de algún modo al resto de los combustibles.

Esta estrategia, sin embargo, se ha modificado sustancialmente a partir del último trimestre de 2008, cuando se tomó la determinación política de eliminar el carácter universal de la asistencia para la adquisición de GLP, medida que ya había sido propuesta sin éxito tres años atrás. A partir de entonces, este subsidio queda estructurado en dos componentes de un programa denominado Bonogás: uno destinado al GLP para los hogares (Bonogás Hogares), y otro destinado al transporte público (Bonogás Choferes). El primero consiste en una asignación mensual de RD\$228 al mes por hogar, aplicable a la compra de 6 galones de combustible, por lo que el subsidio equivale a RD\$38 por galón (más de 70% del precio de diciembre de 2008). Los hogares —un total de 800.000— son seleccionados a través del SIUBEN, y su implementación se lleva a cabo a través de la tarjeta Solidaridad, como un componente adicional de este programa. El que corresponde al transporte público (Bonogás Choferes), consiste en un subsidio personalizado a 15.000 choferes de esas unidades, por un monto equivalente a 52 galones por mes, también implementado a través de la tarjeta Solidaridad, y cuyo objetivo es evitar incrementos en la tarifa de los viajes urbanos.

<sup>7</sup> La compensación del Gobierno, sin embargo, es menor: se ubica en RD\$17,35 por galón.

<sup>8</sup> El gasto en este rubro ejecutado a septiembre de 2008 totalizaba RD\$7,699 millones.

Debe aprovecharse la oportunidad política para eliminar un esquema de subsidios universales que parecía difícil de erradicar: la baja en el precio internacional de los combustibles contribuyó a que el precio del GLP sin subsidio resultara inferior al precio subsidiado de las semanas anteriores al cambio de estrategia.

## 5.6 El gasto público en educación

Desde comienzos de la década de los noventa, la República Dominicana se embarca en un proyecto para transformar la realidad educativa del país, iniciativa que se refleja en el lanzamiento de un Plan Decenal (1992-2002) y se consolida con la aprobación de la Ley General de Educación (1997). En concordancia con este proceso, años más tarde se establece un nuevo Estatuto del Docente (2003); se elabora el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana (2003) y, en forma más reciente, se lanza el Plan Decenal 2008-2018. Los resultados de este proceso muestran que importantes avances en algunas dimensiones han ido de la mano de un deficiente desempeño en otras.

Dentro de los logros, se destaca el grado de cobertura del sistema. La comparación con otros países de la región, basada en el promedio de años acumulados en la escuela al llegar a la edad de 18 años, refleja el buen desempeño en materia de matriculación y retención: se ubica tercero en este *ranking*, solo después de Chile y la Argentina. El origen de esta ventaja se concentra en la elevada demanda educativa en el rango de 13 a 18 años de edad, ya que la asistencia escolar en educación básica es muy alta en la mayoría de los países del área.

No obstante ello, tampoco el país escapa a la tendencia declinante en la tasa de matriculación cerca de los 13 años de edad, situación que caracteriza a casi todos los sistemas a causa de la deserción escolar. A su vez, existen indicios de problemas de ingreso tardío.

Con todo, la falla más importante del sistema es que la elevada asistencia escolar no se traduce en años efectivos de escolaridad, debido fundamentalmente a una alta tasa de repitencia escolar: un niño dominica-

no que logra terminar el bachillerato permanece en la escuela tres años y medio más de lo necesario (Banco Mundial y BID, 2006).

Debido al ingreso tardío a la escuela y a la repitencia escolar, a lo que se agrega el abandono temporal, la sobre edad es elevada (OCDE, 2008). La magnitud del problema es tal que el país presenta uno de los niveles más bajos de desempeño dentro de la región. Así, de ocupar el tercer lugar en retención escolar, desciende a la décimo tercera posición del *ranking* según el número de años de escolaridad que se completan a la edad de 18 años.

Este bajo nivel en el rendimiento escolar se refleja también en distintos tipos de evaluaciones educativas. Al respecto, si bien el país no ha participado regularmente en pruebas internacionales, los resultados de las realizadas por Unesco en 1998, ubicaban a la República Dominicana a la cola de los países latinoamericanos. En forma similar, las Pruebas Nacionales revelan serias deficiencias en el conocimiento, las destrezas y las competencias de los egresados. Los resultados promedio en las cuatro asignaturas examinadas en las Pruebas Nacionales del nivel 8º, en el período 1999 a 2005, se ubican —con escasas excepciones— por debajo del puntaje de corte (65 puntos). Los resultados correspondientes al nivel 12º de la escuela media no son mejores.

Completan este panorama los bajos resultados publicados recientemente gracias a un estudio efectuado en mayo de 2005 por el Consorcio de Evaluación e Investigación Educativa (CEIE). Estas deficiencias en el desempeño del sistema educativo suelen ser atribuidas más a limitaciones en la oferta que en la demanda.

Entre los factores de oferta, se suele destacar la escasez de infraestructura. En las zonas rurales, un buen porcentaje de las escuelas ni siquiera ofrece el ciclo básico completo y cerca de la mitad son escuelas multigrado. Si bien desde 1998, se ha desarrollado un modelo pedagógico para este tipo de escuelas basado en las mejores prácticas de otros países, su implementación está restringida a menos del 10% de estos establecimientos.



Los problemas de infraestructura del sistema educativo no se limitan a las zonas rurales. En los centros urbanos, existen importantes restricciones de espacio físico, particularmente al inicio del ciclo de enseñanza media. Una de las maneras en que las autoridades educativas han enfrentado la presión sobre la oferta de este nivel de enseñanza ha consistido en introducir tandas vespertinas y/o nocturnas en más de un 40% de las escuelas y combinar en una misma planta física, una oferta mixta de niveles básico y medio.

Aun cuando el esquema de tandas pueda ser una solución adecuada a la escasa infraestructura disponible, e incluso tienda a reducir la deserción escolar, se lo considera también un factor que contribuye de manera significativa a los problemas de calidad educativa del sistema dominicano. Así, por ejemplo, los docentes suelen trabajar en dos e incluso tres tandas, tratándose con frecuencia de escuelas diferentes. Esta situación repercute en el cumplimiento de los horarios y calendarios definidos por ley: según los resultados de una encuesta efectuada bajo los auspicios de la SEE, las escuelas públicas dominicanas imparten un promedio de solo dos horas y treinta cinco minutos de clase por día, equivalente al 65% del tiempo de instrucción prescripto en el currículo.

La falta de espacio físico ha dado también lugar a un tamaño de aula en muchos casos excesivo: según OCDE (2008), el 25% de las escuelas urbanas de nivel medio tienen grupos de más de 70 estudiantes. Esta situación se refleja en una relación elevada alumnos/docente, de 35 a 1 en todos los niveles, con excepción del nivel medio en que alcanza una relación de 46 a 1, superior a casi todos los países de Latinoamérica.

Respecto de los docentes, no solo el tamaño aparentemente insuficiente de la dotación podría incidir sobre las deficiencias detectadas en la calidad educativa. En efecto, a pesar de que la aprobación del Estatuto (en el año 2003) ha sido un elemento muy importante para la eliminación de muchos incentivos incorrectos, la gestión en el área de recursos humanos continúa

presentando fuertes debilidades. Muchas de estas se vinculan con una organización que sigue siendo altamente centralizada y con procesos de control poco efectivos, en un marco de fuerte combatividad gremial<sup>9</sup>.

En este contexto, el mayor avance lo constituiría la implementación de un proceso más transparente de reclutamiento de docentes —que se prevé extender a la ocupación de plazas de directores y subdirectores— y que se espera tenderá a evitar ciertas irregularidades que resienten la calidad académica de los recursos humanos del sector.

A las limitaciones de disponibilidad de recursos físicos y humanos, incumplimientos de cronograma y ausentismo docente, se suman serios problemas pedagógicos: el Programa de Acompañamiento al Desarrollo Curricular en el Aula encarado en 2001–2002 revela que los maestros parecen tener problemas para planificar y orientar los procesos de aprendizaje, mostrando una gran diferencia entre lo que se imparte en las aulas y los contenidos del currículo vigente.

Las reconocidas limitaciones que muestra la oferta educativa en la República Dominicana se vinculan a un gasto público en educación que resulta reducido, pese al esfuerzo realizado por aumentarlo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y hasta la crisis de 2003. Este período de expansión del gasto en la educación fue coincidente con la transformación sectorial; de hecho, la propia Ley General de Educación de 1997 contemplaba un aumento de los recursos hasta alcanzar, en 1999, 4% del PIB ó 16% del gasto público total (el que fuera mayor). Esta disposición no solo no se cumplió sino que el sector educativo ha sido uno de los más golpeados por la crisis económica de 2003–2004. A partir de entonces, comenzó a expandirse nuevamente, aunque sin alcanzar el máximo histórico del año 2002.

La comparación internacional del gasto público en educación resulta baja frente a lo que destinan la

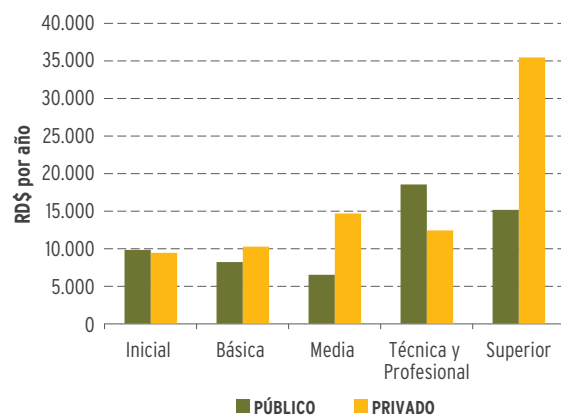
<sup>9</sup> El Estatuto Docente de 2003 establece el tiempo obligatorio que los maestros deben pasar frente al aula y el de permanencia en la escuela, fijando además reglas formales con respecto al ausentismo e incentivos al desempeño. Sin embargo, las viejas costumbres resultan difíciles de cambiar (incluyendo el control para que estas regulaciones se cumplan).

mayor parte de los países de la región latinoamericana. De acuerdo con Machado (2006), considerando el promedio de gasto/PIB del período 1990–2003, la República Dominicana se ubicaba en la décimo quinta posición entre 19 países de la región latinoamericana.

Más allá de que el monto asignado resulta bajo, la estimación del gasto por alumno, realizada por SEE/IIPE (2007), revela que el nivel más desequilibrado, tanto en comparación con los otros niveles como en relación con el sector educativo privado de la República Dominicana, es el de la enseñanza media. El gasto público por alumno en este ciclo es de 33%, es decir, 21% más bajo que el correspondiente a la educación inicial y básica, respectivamente, mientras que en el sector privado —en concordancia con la práctica internacional— se observa una relación opuesta. De este modo, en la comparación gasto público/gasto privado por alumno, la brecha de 20% que se registra en el nivel básico se amplía a 56% en el ciclo medio.

De cara al futuro, el sector enfrenta un conjunto de desafíos que han sido recogidos en diversos documentos oficiales. Entre estas iniciativas se destacan la evaluación realizada por la Comisión Presidencial para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Desarrollo Sostenible (2005) y, más recientemente, el Plan Decenal de Educación 2008–2018.

**GRÁFICO 5.3 • GASTO INSTITUCIONAL PROMEDIO POR ALUMNO (2005)**



Fuente: SEE/IIPE (2007).

Ambas propuestas apuntan, en el corto plazo, a universalizar la cobertura del último año del ciclo inicial y evitar el ingreso tardío al ciclo básico, y enfatizan que, en el contexto dominicano, el logro del ODM —que para el año 2015 toda la población de 15 años de edad haya completado la educación básica— debe interpretarse como eje en la calidad educativa. Asimismo, se promueve la expansión de la cobertura y la calidad en la educación media, y la reducción de la repitencia y deserción escolar.

Las intervenciones identificadas para alcanzar tales metas incluyen la expansión de la infraestructura y de la dotación de docentes pero en un marco de mejora en la gestión de los recursos humanos, estimando que ello facilitará el cumplimiento del horario y cronograma escolar. A su vez, se evalúa como prioritario promover la capacitación docente, someter el currículo a revisión periódica y utilizar los resultados de las Pruebas Nacionales a fin de mejorar el rendimiento escolar.

Las estimaciones del costo correspondiente para alcanzar los ODM en materia educativa suponen que el país debería invertir entre 2006 y 2016 un monto equivalente, en promedio, al 4,4% del PIB anual. En consonancia con estos cálculos, el Plan Decenal requiere un aumento del gasto público en Educación, a 4% del PIB en el año 2012, y llegando a 4,75% en 2018. En otros términos, ambas iniciativas consideran una expansión del gasto que supera el cumplimiento de lo que establece la Ley General de Educación.

Guzmán *et al.* (2008) señalan que si al 4% del PIB que se debería destinar a la educación básica y media se le agrega el 2% del PIB que demanda la Ley de Educación Superior, sería necesario hacer un esfuerzo fiscal adicional cercano a 4 puntos del PIB en relación a lo presupuestado para cualquier año. Dichos autores consideran, en el marco de una evaluación de sostenibilidad fiscal, que “...esta meta parece demasiado elevada y difícil de lograr, sobre todo considerando que el gasto público promedio en educación en América Latina es 4,3% del PIB, la que no es muy distinta al promedio mundial” (Guzmán *et al.*, 2008, p.27). En función de estas consideraciones, estiman viable un aumento sustancialmente menor para los próximos años, del orden de un punto del PIB.

Este análisis sugiere que, en lo que concierne al financiamiento, los objetivos propuestos en materia educativa parecen demasiado ambiciosos. A su vez, OCDE (2008) advierte que, si bien apoya fuertemente las iniciativas enunciadas en el documento de los ODM, se plantea serias dudas acerca de la capacidad de su implementación por parte del Gobierno dominicano.

## 5.7 El gasto público en Justicia y Orden Público

El gasto público en Justicia y Orden Público observó un aumento significativo en la segunda mitad de la década de los noventa, pasando de 0,3% a 0,7% del PIB. Con altibajos desde entonces, ha alcanzado un récord de 0,8% del PIB en 2007, nivel que —con algo más de US\$320 millones presupuestados para 2008— se prevé mantener.

Dentro del agregado de esta función se incluyen dos actividades diferenciadas: por un lado, Administración de Justicia, y por el otro, Seguridad y Orden Público, destinándose a cada una de ellas cerca de la mitad de los recursos. Desde 2004, el presupuesto para Administración de Justicia se estableció como una alícuota fija de 4,1% de los ingresos internos, excluyendo los ingresos de asignación específica ya establecidos, y los recursos externos de préstamos y donaciones. Del total asignado, el 65% corresponde al Poder Judicial, y el restante 35%, al Ministerio Público.

La comparación internacional con países de Latinoamérica para los que se ha obtenido información, muestra que el gasto en Justicia y Orden Público resulta uno de los más bajos en términos de PIB, pero que esta condición responde a lo reducido que es el tamaño del sector público dominicano en el contexto regional. De hecho, en relación con el gasto público, la participación de esta finalidad se ubica en el promedio de los países considerados. Debe señalarse, sin embargo, que los datos corresponden en todos los casos al nivel central de gobierno, por lo que los gastos consolidados en estas funciones pueden ser sustancialmente mayores en aquellos países de organización federal, en los que las jurisdicciones locales administran también su propia justicia y fuerzas de seguridad.

A su vez, a pesar de los escasos recursos destinados a esta finalidad, en principio no se detecta que el clima de seguridad y justicia del país constituya —al menos en el contexto regional— un obstáculo en las decisiones de inversión de las empresas. Así, según Kauffman *et al.* (2007), los resultados del indicador *rule of law*, que apunta a medir diversos aspectos vinculados precisamente con estas cuestiones, ubican a la República Dominicana en el séptimo lugar entre 18 países latinoamericanos, muy cerca de México y de Brasil. Con otro tipo de abordaje, el Banco Mundial elabora anualmente un conjunto de indicadores que aproximan los diversos factores que se estima influyen en el grado de facilidad o dificultad de hacer negocios en un número amplio de economías. Los últimos resultados publicados (Banco Mundial, 2008) muestran que la República Dominicana se ubica en el octogésimo segundo puesto de un total de 178 países en lo que respecta al indicador de eficiencia judicial, mientras que en términos del indicador agregado de facilidad para hacer negocios, ocupa una posición menos favorable: el nonagésimo noveno lugar. A su vez, la comparación con países latinoamericanos refleja que la situación dominicana en materia judicial es mejor que la media en lo que concierne a procedimientos y tiempo involucrado, aunque resulta un sistema más oneroso.

En síntesis, los distintos indicadores disponibles sugieren que la Justicia y el Orden Público no parecen constituir obstáculos en el clima de negocios de la República Dominicana de mayor importancia que en otros países de la región. Sin embargo, la relevancia del tema y la falta de contundencia de los resultados recomiendan un análisis más profundo.

## 5.8 Gastos tributarios y otros incentivos fiscales y sectoriales

Los gastos tributarios (GT) son las transferencias que el Estado realiza a determinados grupos o sectores por medio de una reducción en la obligación tributaria del contribuyente. En consonancia con las prácticas internacionales más modernas, el Gobierno de la República Dominicana acordó con el FMI incluir, a partir del año 2008, una estimación de los GT anexada

al presupuesto. Para atender tal objetivo, se creó una comisión interinstitucional coordinada por la SEH para elaborar el marco metodológico y efectuar las estimaciones correspondientes.

Previamente, con información de los años 2005 y 2006, Artana (2007) había realizado una aproximación a los GT de la República Dominicana, obteniendo un resultado que oscilaba entre 6,5% y 7,0% del PIB, según distintas variantes para el cómputo que se origina en el ISR. Las exenciones en el ITBIS explicaban una parte importante de la exoneración (5,1% del PIB), mientras que dentro de los regímenes especiales, solo el GT originado en las zonas francas tenía relevancia (0,8% del PIB).

Las estimaciones oficiales para 2008 se mantuvieron en un rango similar: arrojaron un GT para el ejercicio del orden de RD\$101,100 millones, equivalente a 6,6% del PIB.

A estas estimaciones, que fueron realizadas al momento de elaborarse el presupuesto para 2008, deben además incorporarse algunos GT surgidos con posterioridad, dentro de los que se destaca el que se relaciona con la fijación artificial de precios de paridad de importación de los combustibles en niveles más reducidos que los que corresponden. Este procedimiento genera una compensación explícita a los importadores y además un GT por la recaudación resignada de impuestos que son ad valorem. Hasta el momento, no existen estimaciones oficiales de sacrificio tributario, el cual sería equivalente al 16% de la subvaluación por el volumen importado.

Si bien el GT no es una estimación de los ingresos que podría obtener el fisco si se eliminaran los incentivos, la magnitud de este en la República Dominicana sugiere que existe una pérdida importante de recursos fiscales.

Un elemento importante que caracteriza, además, a los GT en la República Dominicana es que gran parte de estos corresponde a beneficios fiscales que se otorgan a través de leyes sectoriales. Artana (2007) aproximó la importancia que tales incentivos representan para la empresa beneficiaria, concluyendo que

son muy generosos: medidos en relación con el valor de la empresa, oscilan entre 27% para la Ley de Energía Renovable y 72% para la industria textil u 84% para el régimen de Turismo. A modo de comparación, los beneficios contemplados en el Plan Chile Invierte rondan el 2% del valor de la empresa.

Cabe agregar, a su vez, que la Ley N° 392-07 de Competitividad e Innovación Industrial introdujo otro régimen de incentivos generosos no incluido en las estimaciones anteriores, ni en la proyección presupuestaria del GT para 2008. Salcedo (2007) hace una estimación del costo fiscal anual de esta normativa que oscila entre un mínimo de 0,43% y un máximo de 1,35% del PIB, mientras que Artana (2007) efectúa una estimación más conservadora, ubicándolo en 0,31% del PIB.

Por último, debe destacarse que a los beneficios otorgados en la forma de exoneraciones tributarias, se agregó recientemente un incentivo sectorial de naturaleza diferente. A partir de octubre de 2007, se dispuso que por nueve meses, las empresas de las zonas francas reciban un subsidio de RD\$2.000 mensuales por cada trabajador registrado. Se previó que este gasto, incluido en el presupuesto 2008, ascendería en todo el período de vigencia de la norma a RD\$1,875 millones.

## 5.9 Sugerencias de política económica

Los ejercicios de sostenibilidad fiscal (Guzmán *et al.*, 2008) sugieren que, en los próximos años, las restricciones que deberá enfrentar la República Dominicana obligarán a ajustar sus compromisos de gasto y que, en ese contexto, se torna más que relevante lograr que este sea asignado y ejecutado con el mayor grado de eficiencia posible. Precisamente, en este capítulo se revisaron diversos aspectos vinculados con la calidad del gasto público, evaluación que arroja las siguientes consideraciones:

- » En los últimos años, ha tenido lugar una profunda modernización del marco legal que regula la gestión pública, incorporando conceptos institucionales, normativos y técnicos que resultan avanzados

- para los estándares de América Latina. Sin embargo, muchas de las disposiciones legales no se cumplen. Si bien este incumplimiento puede estar justificado por cuestiones operativas asociadas al breve lapso transcurrido desde la aprobación de estas reformas (elaboración de manuales, reglamentos, capacitación del personal, etc.), se observa también cierta lentitud en asumir que muchos de los hábitos del pasado —tales como la informalidad contractual— constituyen irregularidades bajo el marco normativo vigente. Esta aparente dificultad en cambiar la cultura organizativa parece ser comprendida y tolerada por toda la escala jerárquica, lo que explica que, aunque previstas, no se apliquen sanciones ante las contravenciones que tienen lugar.
- » Frente a esta dimensión de lo que constituye la economía política de la reforma, se sugiere incorporar mecanismos que tiendan a hacer realistas las metas propuestas sin que se comprometan los objetivos de largo plazo. Así, si la transformación de la organización y la cultura administrativa requieren cierto tiempo, es necesario que ese lapso esté contemplado en las disposiciones legales. A modo ilustrativo, deberían considerarse cronogramas que prevean la implementación gradual de las medidas, pautas para la transición, y el régimen de sanciones adaptado al grado de avance de este proceso. Además, se considera conveniente diseñar indicadores cuantitativos que faciliten el control y, a su vez, comprometan al cambio.
  - » Existen otros incumplimientos en materia presupuestaria, pero en los que —a diferencia del caso anterior— lo que se recomienda es cambiar la norma, no el hábito. Se refiere a los impuestos con destino específico y las asignaciones presupuestarias legalmente establecidas, cuya magnitud es tal que resulta inviable respetarlas. Continuar con la práctica vigente de mantener las normas y no cumplirlas, no parece recomendable en un contexto en el que precisamente se quieren erradicar esas conductas.
  - » Las restricciones fiscales, en un marco en el que los proyectos de inversión pública carecen de los análisis de rentabilidad social básicos (Bitrán, 2008) sugieren la conveniencia de fortalecer el papel de la SEEPyD para que cumpla con las facultades que la normativa le asigna: elaborar un banco de proyectos y el diseño —y posterior aplicación— de criterios de evaluación, que permitan aprobar, rechazar y priorizar las distintas alternativas.
  - » La escasez de recursos fiscales, a su vez, aumenta la importancia de profundizar la focalización de la asistencia social en los individuos más necesitados. Este principio ha prevalecido en los últimos años en la economía dominicana, aunque más por crecimiento de los programas selectivos que por abandono de los de carácter universal. Asimismo, durante el 2008 la respuesta oficial frente a la escalada de precios internacionales de los alimentos y combustibles fue la de otorgar —por distintas vías— subsidios generalizados a estos productos. Si bien, en principio, estos gastos están presupuestados —el 5% de los recursos que maneja la Presidencia para atender imprevistos—, constituyen un retroceso en lo que hace al diseño de la política asistencial. La sugerencia en este caso es, por un lado, ir desmantelando los programas tradicionales reemplazándolos por otros focalizados, ya sean nuevos o ampliando los existentes; y por el otro, tal como lo contempla la legislación vigente desde mediados de la presente década, evitar fundamentalmente que los programas sociales que se vayan implementando, aunque transitorios, sean de carácter universal.
  - » Precisamente, a fines de 2008 se ha dado un gran paso positivo en este sentido, transformando el subsidio a los GLP —uno de los programas tradicionales— por su magnitud, más destacados, y por su inequidad, más controvertidos. Se ha eliminado el carácter universal que tenía este subsidio, concentrándolo en una transferencia de suma fija mensual entre los hogares más necesitados, que cubre una elevada proporción del precio del combustible. Este programa se completa con un subsidio fijo a los choferes de transporte público, con el objeto de evitar alzas en las tarifas de los viajes urbanos.
  - » En lo que concierne al subsidio eléctrico, se sugiere, en primer lugar, aplicar con firmeza la legislación que tipifica penalmente el hurto. Se considera conveniente, además, contemplar también la restricción del subsidio vía tarifa a las familias de menores ingresos. Esto podría hacerse seleccionando a los beneficiarios a través del SIUBEN e incluyendo el monto de compensación en las tarjetas magnéticas

o, como alternativa, a través de un mecanismo de autoselección. Para ello, lo aconsejable es que, para los que opten por la tarifa con subsidio, los descuentos se hagan en el cargo fijo de la factura eléctrica a cargo del Estado y que el cargo variable, por lo menos, refleje los costos marginales hasta que se alcance un determinado umbral de consumo, a partir del cual no se conceden beneficios.

- » De todos modos, debe tenerse presente que la política asistencial focalizada y con condicionalidades resulta superior, y con ella debe insistirse a pesar de las resistencias que pueda generar. Para ello, por un lado, deben continuar los esfuerzos por documentar a la población y, por el otro, sería conveniente exigir el cumplimiento de los requisitos que contemplan los diversos programas por parte de los beneficiarios.
- » Al margen del diseño de los programas, el mejoramiento de la eficiencia y calidad del gasto en asistencia social requiere también la definición de una entidad responsable que ejerza la rectoría del sector, entendido este en un sentido amplio, es decir, incluyendo el subsidio a los combustibles, alimentos y servicio eléctrico.
- » En el área de educación, parecería conveniente realizar una revisión de los objetivos del Plan Decenal, fijando metas más modestas a la luz de la restricción presupuestaria.
- » En el caso de salud, la reforma en marcha, si bien parece bien orientada, contiene algunas regulaciones que no parecen muy justificadas y que se sugiere revisar. Una de ellas es la restricción de los empleados públicos de elegir su ARS; se recomienda que esta limitación —que aún no ha entrado plenamente en vigencia— se elimine antes de aplicarla; en rigor, en el mediano plazo, hasta los propios beneficiarios del Régimen Subsidiado deberían poder elegir a su asegurador. En todo caso, si el SeNaSa se mantiene en el sistema, debería ser por el propio mérito de captar beneficiarios y no porque —como el IDSS en el pasado— tiene afiliados y recaudación garantizada.
- » En lo que concierne a la red de prestadores públicos, se sugiere también introducir en el mediano plazo alguna competencia para alentar mejoras en la calidad.
- » Debe tenerse presente, además, que la implementación plena de la reforma de salud supone duplicar los recursos que actualmente se destinan al sistema; este aumento resultaría, aunque no muy alejado, superior al incremento que, por ejemplo, consideran Guzmán *et al.* (2008) en un ejercicio de sostenibilidad fiscal. De no contarse con los fondos necesarios, deberá revisarse la cobertura, ya sea en lo que concierne a prestaciones o limitando los subsidios.
- » Se recomienda, además, revisar las exoneraciones tributarias, en particular en el caso del ITBIS, que resultan muy generosas. Según Artana (2004), adoptar exenciones más a tono con las que rigen en otros países permitiría reducir las exoneraciones a la mitad y mejorar al mismo tiempo la distribución del ingreso.

## Referencias bibliográficas

- Artana, D. 2004. "República Dominicana: análisis del proyecto de Reforma Tributaria", informe para Chemonics.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana", Manuscrito no publicado.
- Artana, D., Auguste, S., Bour, J.L., Navajas, F., Panadeiros, M. y Guzmán, R. 2006. "El gasto público en República Dominicana". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial y BID. 2006. "Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un beneficio económico que beneficie a los pobres".
- Banco Mundial. 2008. "Doing Business 2008. Dominican Republic", Doing Business Project.
- Bitrán, E. 2008. "Diagnóstico y propuestas para el sector de infraestructura", presentación preparada para el BID.
- CEPAL. 2007. "República Dominicana: situación actual y prospectiva del sector energético", versión preliminar.
- Comisión Presidencial Objetivos del Milenio - Desarrollo Sostenible (2005), "Invirtiendo en el desarrollo sostenible de la República Dominicana. Evaluación de necesidades para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio".
- Díaz, M. 2007. Equidad Fiscal. SEEPYD.
- Guzmán, R., Vergara, R. y Zuccardi, I. 2008. "Sostenibilidad y política fiscal en República Dominicana: antecedentes y recomendaciones", mimeo.
- Jaque García, R. 2006. "Inflexibilidad en la formulación presupuestaria provocada por leyes que especializan ingresos o los asignan", SEEPyD.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2007. "Governance Matters VI: Governance Indicators", Washington, DC: Banco Mundial.
- Machado, R. 2006. "¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morillo Pérez, A. 2005. "Comentarios al Informe Nacional de Pobreza 2005 del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo", Unidad de Información Social, STP.
- OCDE. 2008. "Informe sobre las políticas nacionales de educación. República Dominicana".
- Rathe, M. 2007. "El gasto nacional en salud en la República Dominicana, 2001-2006". Fundación Plenitud.
- Salcedo, H. 2007. "Estudio de impacto Proyecto de Ley de Competitividad e Innovación Industrial". Manuscrito no publicado.
- SEE. 2008. "Plan Decenal de Educación 2008-2018".
- SEE/IIPE. 2007. "El Gasto de Educación 1996-2005", Acuerdo de Cooperación SEE/IIPE.
- SEEPYD. 2008. "Monitor Energético", N° 4 y N° 5.
- SEH. 2008. "Gasto tributario en República Dominicana". Manuscrito no publicado.
- SESPAS. 2008. "Plan Decenal de Salud 2006-2015".





# Finanzas locales y descentralización

## 6.1 Introducción

La República Dominicana es un país unitario y centralmente organizado, dividido en 10 regiones, 31 provincias, 1 distrito nacional, 154 municipios y 226 distritos o juntas municipales y cuyas facultades, en materia de competencias y recursos propios, están establecidas en la reciente Ley del Distrito Nacional y los Municipios (Ley N° 176-07). A pesar de su relativa complejidad institucional, el país carece de una explícita política nacional de descentralización.

En años recientes, se ha producido un proceso creciente de creación de municipios (véase el Cuadro 6.1 y el Gráfico 6.1) y subdivisión de los mismos en juntas o distritos municipales, algunos con una población inferior a 1.000 habitantes. Este proceso se explica, mayormente, por razones de orden político. En los últimos seis años, el número de municipios creció en cerca de un tercio en comparación con 2001, mientras que los distritos municipales se han más que duplicado. Esto implica una disfuncionalidad institucional que genera una gran competencia entre los distritos municipales y los municipios por recibir las transferencias del Gobierno central, lo que amenaza la autonomía y la eficiencia del municipio como unidad básica de gobierno.

La atomización municipal dificulta el logro de economías de escala para la gestión y provisión de servicios, crea excesivos costos administrativos (principalmente, de personal), hace más difícil mejorar la gestión tributaria local y atenta potencialmente contra el equilibrio fiscal del Gobierno central.

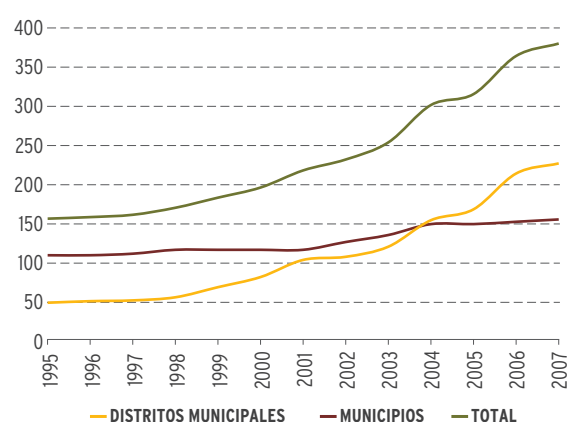
En reconocimiento a una limitada autonomía municipal, se aprobó, a mediados del año 2007, la Ley del Distrito Nacional y los Municipios (Ley N° 176-07). Un análisis riguroso de dicha ley indica que tiene un sesgo hacia un *Código Municipal*, con excesivos detalles en temas procedimentales o administrativos que deberían ser flexibles y que crean rigideces innecesarias para futuros ajustes.

A pesar de ser muy detallada en algunos aspectos, la Ley N° 176-07 no especifica importantes disposiciones referidas al ámbito local contenidas en la Constitución. La Constitución establece disposiciones contradictorias en lo referente al gobierno municipal ya que, por un lado, reconoce la autonomía de los municipios; pero, por el otro, establece restricciones a dicha autonomía. La restricción más importante es el veto (anulación por decreto ejecutivo) a los arbitrios municipales (artículo 55, párrafo 25 de la

**CUADRO 6.1 • RELACIÓN Y CRECIMIENTO DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS MUNICIPALES (1995–2007)**

Años	Municipios	Distritos municipales	Total	Índice de crecimiento (en %)		
				M	DM	Totales
1995	108	47	155	0,00	0,00	0,00
1996	108	49	157	0,00	4,26	1,29
1997	110	50	160	1,85	6,38	3,23
1998	115	54	169	6,48	14,89	9,03
1999	115	67	182	6,48	42,55	17,42
2000	115	80	195	6,48	70,21	25,81
2001	115	102	217	6,48	117,02	40,00
2002	125	106	231	15,74	125,53	49,03
2003	134	119	253	24,07	153,19	63,23
2004	148	153	301	37,04	225,53	94,19
2005	148	167	315	37,04	255,32	103,23
2006	151	213	364	39,81	353,19	134,84
2007	154	226	380	42,59	380,85	145,16

Fuente: Elaboración propia con base en publicaciones periódicas de la Liga Municipal Dominicana (LMD) menos los datos de 2007, que pertenecen al CONARE.

**GRÁFICO 6.1 • EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS MUNICIPALES, 1995–2007**

Fuente: Juan Carlos Gómez-Sabaini con base en publicaciones periódicas de la Liga Municipal Dominicana (LMD) menos los datos del 2007 que pertenecen a la Conare.

Constitución). Esto implica que persiste una inconsistencia entre la Ley N° 176-07 y la Constitución sobre la autonomía municipal.

En la República Dominicana se repite el patrón de la mayoría de los países de la región, con un predominio de las transferencias en el total de ingresos municipales. Los datos muestran que los gobiernos locales

dominicanos casi no tienen otras fuentes de recursos que no sean aquellas que provienen de las transferencias que efectúa el Gobierno central en función de las normas que establece la Ley de Régimen de Cooperación y Asistencia Financiera del Poder Ejecutivo a los Ayuntamientos (Ley N° 166-03).

Además, los niveles de transferencias, que financian la casi totalidad del gasto a nivel municipal, son muy bajos en la República Dominicana. El Cuadro 6.2 refleja la situación en la que se encuentran diferentes países latinoamericanos según el nivel de gasto de los gobiernos locales de cada uno de ellos, destacando el caso dominicano.

La República Dominicana figura como el país con menor porcentaje de la muestra, junto con Honduras y Nicaragua, con porcentajes menores al 10%; mientras que, en el otro extremo, se encuentran Argentina y Brasil, con porcentajes superiores al 40%.

El nivel de captación de recursos propios de los municipios en la República Dominicana no está actualmente relacionado con ninguna variable o elemento que incentive a mejorar esos niveles. Para romper con la "pereza fiscal" municipal se requieren incentivos que

**CUADRO 6.2 • GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL COMO PORCENTAJE DEL TOTAL**

Mayor al 40%	Entre el 20 y 40%	Entre 10 y 20%	Menor al 10%
Argentina (49,5)	Colombia (39,0)	Uruguay (14,5)	Honduras (8,0)
Brasil (45,0)	México (31,8)	Guatemala (12,4)	Nicaragua (5,2)
	Perú (26,8)	Chile (12,2)	<i>Rep. Dom. (3,6)</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIFMUN, Secretaría de Estado de Finanzas de República Dominicana y Cetrángolo (2007).

establezcan una relación entre el esfuerzo por generar ingresos propios del municipio y el mayor beneficio que se deriva de ese esfuerzo. Lo anterior está relacionado con la posibilidad de transferir fuentes de ingresos tributarios y no tributarios (tasas, derechos y arbitrios) del nivel nacional al nivel municipal.

Como se discutirá más adelante, la República Dominicana se encuentra claramente inserta en un patrón de centralización de las transferencias y de una marcada ambigüedad en la asignación de responsabilidades de servicios públicos a nivel municipal.

El presente capítulo discute los aspectos destacados del proceso de descentralización y el estado de las finanzas a nivel municipal en la República Dominicana. Luego de un breve diagnóstico (véase las secciones 6.2 y 6.3), se presenta un conjunto de recomendacio-

nes de política para orientar una posible agenda en descentralización y fortalecimiento de las finanzas municipales.

**6.2 Las políticas de descentralización: una tarea inconclusa**

El marco de políticas para la descentralización y las finanzas municipales en la República Dominicana se impacta significativamente a partir de la aprobación de la Ley N° 176-07, con la cual el país da un importante salto en la renovación del marco legal para la gestión de los gobiernos municipales, estableciendo pautas relevantes en materia de política pública local. Aunque aún se carece de una expresa Política Nacional de Descentralización, el nuevo marco legal hace explícitos algunos lineamientos que señalarán la ruta

**CUADRO 6.3 • COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES**

País	Año de la información	Estructura de los ingresos municipales (en %)			Total	Total en % del PIB
		Tributarios propios	Transferencias recibidas	Resto*		
México	2000	59,5	27,3	13,2	100	1,4
Honduras	2002	59,0	20,7	20,3	100	2,1
Chile	2004	50,2	31,6	18,3	100	2,8
Uruguay	2002	45,0	24,2	30,8	100	3,8
Nicaragua	2004	44,5	38,9	16,6	100	3,7
Colombia	2002	24,7	48,0	27,3	100	7,1
Brasil	1998	21,0	65,0	13,9	100	5,9
Perú	2004	12,6	56,9	30,5	100	2,3
<b>Rep. Dominicana</b>	<b>2004</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100</b>	<b>0,8</b>
Guatemala	1999	6,7	56,8	36,5	100	1,8
Argentina	2004	2,0	56,8	41,2	100	2,5

Fuente: elaboración propia con base en datos de SIFMUN, Secretaría de Estado de Finanzas de República Dominicana y Cetrángolo (2007). Datos ordenados de acuerdo al porcentaje de recursos tributarios propios.\* Ingresos de capital neto de empréstitos.

de la descentralización en el corto plazo, tales como el Presupuesto Participativo, los Comités de Seguimiento y Control de la Gestión Municipal, los Comités de Auditoría y varios mecanismos de denuncia o sanción.

No obstante que se ha cumplido la meta de contar con un nuevo marco jurídico que regule el régimen municipal en la República Dominicana, la Ley es muy detallada, y pretende cubrir todos los aspectos sustanciales de la gestión municipal y, además, consignar todas las normas vigentes en lo referente a los municipios. El resultado es una mezcla entre una ley marco y un Código Municipal sin lograr ambos propósitos a cabalidad. Por un lado, no se logra la consagración de objetivos claros y principios regidores de políticas, con mandatos poderosos por desarrollar, como en el caso de una ley marco. Por otro lado, no se plasma de manera sistemática y completa el ámbito de gestión municipal, que es lo que suele compilarse de los Códigos, al tiempo que se integran y recogen todos los aspectos que aplican y quedan vigentes de las leyes. De esta manera, con este nuevo marco legal, no solo no se realizó esta compilación y actualización, sino que, en muchos casos, la aplicación y verdadero significado de algunos artículos quedaron remitidos a futuras leyes.

En este esfuerzo de detalle, se introducen algunos aspectos innecesariamente rígidos como, por ejemplo, la obligación de que todos los municipios cuenten con un personal mínimo de siete funcionarios. Esto puede no ser necesario ni viable en municipios rurales muy pequeños que no ameritarían todo este personal.

La Ley se adentró, además, en materias que podrían ser de carácter reglamentario como, por ejemplo, la definición de aspectos procedimentales de la gestión de recaudo, la gestión contable o la gestión presupuestaria. También va al detalle en materia de funciones y en el ejercicio de los cargos municipales principales como el Tesorero, el Contralor, entre otros. Todos estos son temas que, por su naturaleza, convendría tratar con flexibilidad, a fin de que puedan adaptarse las particularidades locales. Sin embargo, al estar

consignadas en una ley, se vuelven innecesariamente rígidos ya que, para modificarlos, se tendría que acudir de nuevo a una reforma y al procedimiento legislativo en el Congreso.

Es importante destacar que se trata de una Ley que regula y promueve una preconizada autonomía municipal, pero que no obliga efectivamente a realizar una reasignación de competencias, funciones y recursos entre los niveles de gobierno. Con lo anterior, quedan pendientes los verdaderos alcances de la visión de autonomía municipal y/o de descentralización del Estado dominicano.

Mientras no se defina una Política Nacional de Descentralización en la República Dominicana —con criterios y plazos definidos para la delegación de competencias y/o funciones a los municipios—, las decisiones de delimitación de competencias entre el nivel central y local estarán libradas a la discrecionalidad.

La amenaza que presenta para la autonomía municipal la falta de una clara reglamentación sobre el tema de los distritos municipales como parte del régimen municipal es un punto que debe resaltarse por sus implicaciones para la aplicación y futura reglamentación de la nueva Ley. Esto es particularmente cierto en lo que atañe a los ‘pisos incrementales’<sup>1</sup> de asignación de las transferencias del Gobierno central a los distritos municipales. Dicho sistema crea un incentivo perverso hacia la atomización municipal por la creación artificial de distritos para capturar transferencias y ejercer cuotas de control político. Si bien la Ley define unos criterios generales para la creación de nuevos distritos municipales, este tema es uno de los más importantes que deberán ser tratados dentro de la reglamentación de la Ley N° 176-07, a fin de resolver deficiencias administrativas, potenciales problemas de corrupción y falta de economías de escala en la prestación de servicios públicos a nivel local.

Un aspecto que llama la atención es que en ningún capítulo de la Ley N° 176-07 se indica qué asuntos deben

<sup>1</sup> Incrementos anuales indexados a la transferencia básica mínima establecida por la Ley de Presupuesto para municipios y distritos municipales, resultantes de la modificación de las normas legales o por el mayor cumplimiento del Poder Ejecutivo de dichas normas que impactan en el piso o monto mínimo que reciben los gobiernos locales por dicho concepto.

ser reglamentados por mandato de esta. Es decir que, dentro de la Ley, solo en muy pocas ocasiones se hace referencia a otras normas marco, pero en su mayoría existe un vacío sobre los aspectos que requieren reglamentación adicional o reclaman de otras leyes.

### 6.2.1 Marco institucional: un proceso incipiente en la definición de competencias

El marco institucional recientemente establecido por la nueva Ley es ambiguo en lo que respecta a las competencias municipales y constituye un camino poco aconsejable para definirlos. En el artículo 2 se define al ayuntamiento como “persona jurídica descentralizada” a la cual se asignan competencias propias, pero también aquellas compartidas o coordinadas e incluso delegadas. Más adelante en el artículo 18, se definen como competencias propias aquellas cuyo ejercicio “corresponde exclusivamente” a los municipios, pero se precisa que esta “exclusividad” la determinan la Constitución, la propia Ley Municipal, las leyes sectoriales y las que rijan las relaciones interadministrativas. Además, la Ley N° 176-07 precisa que las competencias compartidas o concurrentes son aquellas cuya prestación o ejercicio requiere de distintas funciones en fases sucesivas o concurrentes y que, según la ley que rija su ejercicio, determinará la parte que corresponda al Ayuntamiento. Las competencias delegadas por su parte son aquellas que bien sea por solicitud del gobierno local, o por iniciativa del Gobierno central, previa aceptación y con la garantía de suficiencia financiera, se transfieren parcial o totalmente al ayuntamiento.

De lo anterior, se concluye que la definición de las competencias de un municipio es una tarea que apenas comienza con la Ley N° 176-07. Este es un aspecto crucial en el devenir tanto de la reglamentación pendiente de la Ley, como en la definición de una Política Nacional de Descentralización.

Más allá de un limitado listado de competencias propias contenidas en el artículo 19 de la Ley N° 176-07, las demás competencias relativas a la prestación de servicios relevantes para el bienestar de la población a nivel local, y que han sido las más importantes en

los procesos de descentralización en América Latina (a saber, salud, educación, sistemas de agua potable, disposición de aguas blancas y negras), quedan supeditadas a definiciones en futuras leyes o a situaciones voluntarias de delegación del Gobierno central.

Además de las implicaciones jurídicas que esta indefinición conlleva respecto de la autonomía municipal real en términos de competencias, existe un riesgo de duplicación del gasto público. Esto contradice el principio de neutralidad fiscal que debería guiar el proceso de descentralización, referido a que el Gobierno central debe desprenderse de aquellas funciones que pueden ser prestadas de manera más eficiente por los gobiernos más cercanos a la población. Consecuentemente, la descarga de funciones del nivel central debe traducirse en una disminución del gasto central proporcional a la carga transferida a los municipios, donde se supone que su gestión y gasto son más eficientes.

En el caso de la Ley N° 176-07, se deja abierta la posibilidad para asumir competencias por parte de los ayuntamientos, así como la posibilidad de la descentralización voluntaria de competencias por parte de las secretarías e instituciones sectoriales del nivel central, por lo que existe el riesgo de presentarse un proceso de duplicación de gasto y superposición de funciones, como se ha observado en otros países. Vale decir que, de una parte, el gasto municipal podría crecer al asumir funciones pero, de otra parte, el gasto central no decrece en la misma proporción, dado que no descentraliza las funciones por completo. Esto ocurre porque se puede presentar un fenómeno de duplicación de capacidades y de gastos en el nivel central y local al no existir un mandato de desmonte total de competencias y funciones en el nivel central —para que las competencias sean entregadas a los municipios (con sus activos y pasivos)—, o bien porque los municipios, solo de manera individual, gradual y sin un horizonte definido, van asumiendo aquellas que más les interesan.

Cabe destacar que se abre en la Ley N° 176-07 la posibilidad de participación real de los municipios en competencias coordinadas o compartidas relevantes

(como salud y educación), pero quedan como materia pendiente de un proceso de descentralización en el que se delimiten las responsabilidades y relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales. Lo que se quiere destacar aquí es que el artículo 19 menciona la potencialidad de los municipios respecto de sus competencias, la cual puede resultar inocua si no se toman decisiones y acciones consensuadas de política nacional. La precisión de competencias entre los niveles gubernamentales, a fin de contribuir a la neutralidad fiscal, es de máxima importancia estratégica en la definición de la Política Nacional de Descentralización que aún está pendiente.

Cabe mencionar que un proceso de descentralización en escala y en corto tiempo es más viable que un proceso voluntario, progresivo y casuístico como el propuesto en la Ley N° 176-07, entre otras cosas, porque de esta manera se facilita y viabiliza la puesta en marcha de programas de acompañamiento y asistencia técnica a los municipios para la asunción de las nuevas funciones. Estos programas podrían, además, ser apoyados por la cooperación internacional dentro de un marco de políticas de mediano plazo.

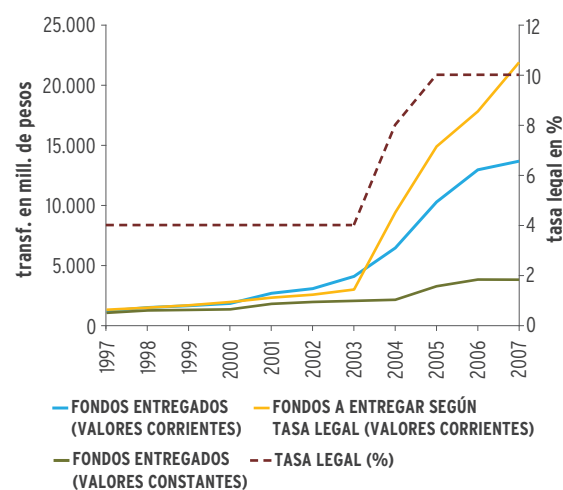
### 6.3 Las finanzas de los gobiernos locales: en búsqueda de una mayor eficiencia

#### 6.3.1 Transferencias del Gobierno central

En la República Dominicana, el financiamiento de los municipios se encuentra altamente centralizado en torno al régimen de transferencias. El análisis realizado por el Banco indica que la dependencia de las transferencias sustenta la “pereza fiscal” de los municipios dominicanos.

En lo que respecta a la distribución secundaria u horizontal, vale decir, al criterio de distribución entre los distintos gobiernos locales, su asignación está basada en el concepto de “necesidad” y está dada por el número de habitantes de cada municipio o distrito municipal, tomando para ello los datos del último Censo Nacional de Población (2002). Asimismo, a partir de 2006, se establece una suma fija mínima o “piso”

**GRÁFICO 6.2 • EVOLUCIÓN DE LA TASA LEGAL, LAS TRANSFERENCIAS ANUALES (VALORES CORRIENTES Y CONSTANTES), Y COMPARACIÓN CON LAS TRANSFERENCIAS DISPUESTAS SEGÚN LA TASA LEGAL, 1997–2007 (en millones)**



Fuente: Gómez-Sabaini basado en publicaciones periódicas de la Liga Municipal Dominicana (LMD), Banco Central y Secretaría de Estado de Hacienda.

por el cual en ningún caso la asignación mensual (de transferencias) será inferior a los 500.000 pesos para los distritos municipales y a un millón de pesos para los municipios, es decir, que se incluye adicionalmente un criterio redistributivo en función del tamaño de los municipios.

Es necesario mencionar que estos montos de asignación mensual se incrementan anualmente en el mismo porcentaje en que lo hacen los ingresos del Estado que se destinan a las transferencias; es decir, que las variaciones en el monto de las transferencias otorgadas —ya sea por la modificación de las normas legales o por el mayor cumplimiento del Poder Ejecutivo de dichas normas— impactan en el “piso” o monto mínimo que reciben los gobiernos locales.

Cuando se observa el crecimiento del 218% que tuvieron las transferencias a los gobiernos locales entre 2003 (año de sanción de la Ley N° 166-03) y 2006, este mismo crecimiento se aplica a los montos mínimos, por lo cual las transferencias estimadas para el año 2008, ascienden a los 15.000 millones de pesos, indicando que el monto mínimo que recibirá cada municipio en el año 2008 será de 1,3 millones

**CUADRO 6.4 • ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES POR RANGO DE INGRESOS TOTALES, 2004** (en porcentaje)

Rango de ingreso	% de DM	Ingresos totales	Transf. del gobierno central	Recursos propios	Ingresos totales	Transf. del gobierno central	Recursos propios
18.000 y +	2,3	100	93,9	6,1	15,1	14,9	20,0
5.000 a 18.000	41,1	100	95,1	4,9	54,2	54,0	57,6
0 a 5.000	56,6	100	96,7	3,3	30,7	31,1	22,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>95,4</b>	<b>4,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
en cant. y en miles de pesos	129,0	770.419	735.183,7	35.235,3			

Fuente: elaboración propia con base en datos de SIFMUN y Ramos (2006).

de pesos mensuales; vale decir, 15 millones anuales como mínimo para cada municipio y 7,5 millones anuales para cada distrito municipal de la República Dominicana.

La existencia de este peculiar sistema de “pisos mínimos” de asignación de recursos en la República Dominicana reproduce un incentivo perverso hacia la creación artificial de distritos municipales, fragmentando los municipios y creando inadecuadas economías de escala para la gestión administrativa municipal y la prestación de servicios públicos a nivel local.

Con la Ley Nº 176-07, la República Dominicana sienta las bases para detener la proliferación de gobiernos locales, mediante el establecimiento de reglas claras para la creación de nuevos distritos municipales. Estas reglas deben ser bien especificadas en el reglamento de dicha ley.

### 6.3.2 Generación de ingresos propios

En lo que respecta a los ingresos propios de los gobiernos locales, la Ley Nº 176-07 establece que estos estarán compuestos por los impuestos municipales, es decir, aquellos establecidos a favor de los municipios por leyes nacionales y los provenientes de tasas y arbitrios, establecidos por ordenanzas municipales, siempre que estos últimos no se contradigan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes.

Pese a la supuesta autonomía financiera para establecer arbitrios, la Ley Nº 180 del año 1965 dispone que los arbitrios deben ser sometidos previamente al Consejo Nacional de Desarrollo a través de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) para su correspondiente recomendación y aprobación por parte del Poder Ejecutivo. Se trata, pues, de una autonomía relativa de creación de fuentes propias de ingresos que, para ser ejercida, requiere la aprobación del Gobierno central.

Igualmente, como se mencionó anteriormente, la propia Constitución, en su artículo 55 párrafo 26, señala que son atribuciones del Presidente de la República la anulación, por decreto motivado, de los arbitrios establecidos por los municipios, así como también la posibilidad de enajenar inmuebles o la de desaprobar contratos cuando estos contengan garantía de inmuebles o rentas municipales. Esto implica que la autonomía municipal para generar ingresos propios no es completa, debido a la facultad de veto del Poder Ejecutivo.

En la República Dominicana, el conjunto de recursos tributarios generados por los municipios y los distritos municipales (sin transferencias), oscilaba en torno al 0,1% del PIB para el año 2004. Si se circunscriben los recursos a los considerados como ingresos corrientes (excluyendo los recursos de capital), esta cifra baja a 0,08% del PIB.

A través del sistema de administración financiera municipal (SIFMUN), la Secretaría de Hacienda ha hecho

### CUADRO 6.5 • PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS PROPIOS Y DE LAS TRANSFERENCIAS (LEY N° 166-03), CON BASE EN UN ANÁLISIS MUESTRAL, 2002-2004

	2002			2004		
	en miles de pesos	en % del total	en % del PIB	en miles de pesos	en % del total	en % del PIB
Ingresos Totales	3.484.609,4	100,0	0,752	6.809.924,8	100,0	0,749
Transferencias del gobierno central	2.932.088,7	84,1	0,632	5.939.315,7	87,2	0,653
Recursos propios <sup>1</sup>	552.520,7	15,9	0,119	870.609,2	12,8	0,096

Fuente: elaboración propia con base en datos de SIFMUN y Ramos (2006). La información del cuadro conforma una muestra con base en datos obtenidos por SIFMUN, los cuales registran para 2004 un total de 280 jurisdicciones sobre las 301 existentes en el período.

<sup>1</sup> No incluye recursos provenientes de empréstitos

posible una mayor transparencia y predictibilidad del proceso de transferencias y ha fortalecido la administración financiera municipal. Sin embargo, persiste el desafío de mejorar el nivel de ingresos propios de los gobiernos municipales y fortalecer así realmente la autonomía y el autogobierno de los ayuntamientos y, por ende, la democracia.

Un estudio encargado por el BID<sup>2</sup> identifica como opciones viables a mediano plazo transferir a los municipios el impuesto a las viviendas suntuarias (transformándolo en un impuesto a los inmuebles o impuesto predial) y el impuesto a la circulación de vehículos automotores.

El análisis del potencial de un impuesto a los inmuebles señala que, en esta materia, hay todavía desafíos importantes, pero superables, por la ausencia de un buen catastro a nivel nacional y local. A ello se suma la alta rotación de personal en los municipios en cada período de gobierno. Sin embargo, la creación de incentivos positivos para la transferencia del impuesto a los inmuebles en los principales municipios dominicanos es posible, mediante acuerdos interinstitucionales con la Secretaría de Estado de Hacienda y con la Dirección General de Ingresos Internos (DGII).

Por su parte, la posibilidad de cobrar el impuesto vehicular a nivel local parece factible al transferir a los municipios el cobro de la tasa por registro de vehículos

que actualmente cobra el Gobierno central, a través de la DGII. Ambos impuestos representan, en todo caso, un bajo porcentaje de la recaudación total de la DGII.

#### 6.3.3 La estructura de los gastos locales y el desbalance entre recursos y competencias

Aunque la composición de los gastos municipales está determinada por la legislación dominicana, se observa que su estructura efectiva registra un gasto superior al estipulado, tanto en gastos de personal como en gastos de servicios municipales y operaciones, y un gasto inferior en lo que respecta a gastos de capital e inversión en obras.

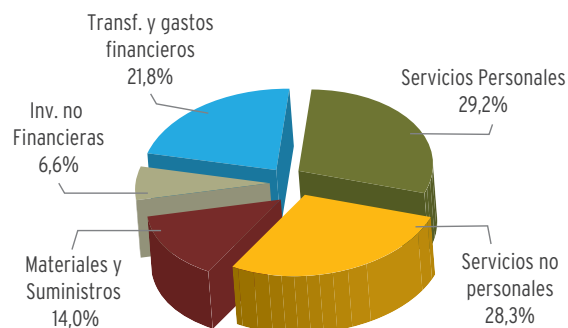
Al discriminar según niveles de gasto y entre municipios y distritos municipales, los municipios más pequeños, junto con los distritos municipales, registran un mayor porcentaje de gastos destinados a servicios personales. Se puede apreciar que, en el 98% de los municipios, el gasto destinado a servicios personales gira en torno al 33% del gasto total, mientras que para el conjunto de los distritos municipales esta cifra llega a 34,5%, a diferencia de los municipios más grandes, representados por el 2% restante, en donde los gastos en personal representan el 20,9%.

Esta situación se agrava ante la comprobación de que la mayoría del gasto a nivel de los municipios y

<sup>2</sup> Gómez Sabaini (2008).



### GRÁFICO 6.3 • ESTRUCTURA DE LOS GASTOS MUNICIPALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2004



Fuente: Gómez-Sabaini (2008) con base en datos de SIFMUN (2004).

distritos municipales se concentra en servicios personales (sueldos, salarios, asesorías, consultorías) y no en gastos de inversión que, a modo de ilustración, representaron 6,6% en 2004. Este patrón persiste en la actualidad.

Por otra parte, al desagregar los gastos de capital e inversión en obras, se observa que la mayor parte está concentrada en transferencias y gastos financieros, con un nivel de inversiones no financieras que rondan solamente el 7%, tanto para municipios como para distritos municipales.

En la República Dominicana, la Ley N° 176-07 establece un pequeño porcentaje de recursos que deberá asignarse a áreas de salud, educación y combate a la pobreza (4% del total de sus recursos); no obstante ello, no se les ha transferido a los municipios y distritos municipales responsabilidades sustanciales en estas áreas ni otras funciones en materia de ingresos, tales como el registro urbano de solares, predios urbanos y registro de vehículos automotores ni el cobro de impuestos a la propiedad inmobiliaria, responsabilidades que sí son transferidas en países con un grado más avanzado de descentralización. Esto refleja claramente que existe un balance de “bajo equilibrio” entre bajos ingresos propios y pocas competencias sustantivas en la gestión municipal.

Es necesario avanzar en definiciones más claras de competencias municipales, pero, sobre todo, en decisiones para dotar a los municipios de claras respon-

sabilidades de gestión (con parámetros de calidad exigidos); fuentes financieras adecuadas (propias o externas); transferencias de los activos y solución de los pasivos correspondientes, si los hubiere; modelos alternativos de gestión directa, indirecta o mancomunada; y, principalmente, garantías financieras y técnicas para continuar la prestación del servicio asignado en condiciones de calidad y cobertura. Estos procesos de transferencia deberán tomar en consideración los mecanismos de acompañamiento, asistencia técnica y control, por parte del nivel central, así como de rendición de cuentas, por parte de los ayuntamientos.

## 6.4 Principales retos: hacia una agenda de políticas

### 6.4.1 Recomendaciones para el desarrollo de una agenda de políticas de descentralización y fortalecimiento de las finanzas municipales

A continuación, se señalan las recomendaciones para afrontar los principales retos que enfrenta la República Dominicana en el corto y mediano plazos, en materia de políticas de descentralización y finanzas municipales.

- » Es indispensable avanzar en definiciones y decisiones sobre el lanzamiento y puesta en marcha de la Política Nacional de Descentralización que empiece por definir los sectores que busca desconcentrar; que defina los criterios; y que establezca los procedimientos y los plazos y, de ser el caso también, los recursos para la transferencia de competencias y funciones relevantes para la vida y autonomía de los gobiernos locales. Los lineamientos del proceso deberán especificar el plazo, el punto de llegada, los hitos y los mecanismos para una implementación gradual, pero obligatoria, a escala de todas las instancias de gobierno (no discrecional).
- » Para aumentar la eficiencia del sistema de transferencias y revertir la “pereza fiscal” es necesario que sus normas se actualicen con el fin de reglamentar eficientemente las condiciones a las transferencias, estableciendo criterios mínimos para su asignación y entrega, orientados a apalancar el

esfuerzo fiscal propio de los municipios y asegurar el uso específico de los recursos, exigiendo condiciones de calidad y cobertura en la prestación del servicio, periódicamente reportadas, monitoreadas y evaluadas.

- » Es necesario avanzar hacia la redacción de un Código Tributario Municipal (con rango de ley) que reemplace el voluminoso y difuso cuerpo normativo fiscal, y que defina claramente el conjunto de impuestos relevantes que se reconocerán como propios municipales, actualizando la organización, manejo, recaudo y administración de los tributos. Sería conveniente modificar los criterios actuales a fin de incorporar algún mecanismo que genere incentivos al desarrollo de la recaudación propia de los municipios.
- » De no resultar adecuado un Código Tributario Municipal, será necesario establecer prioridades en el orden de las medidas que deberán ser implementadas. En ese sentido, el fortalecimiento del impuesto a los bienes inmuebles es considerado prioritario —si bien no el más sencillo ni el menos costoso— y debido a las características de este tributo, se considera que es el más adecuado para el financiamiento de los gastos municipales. También se considera prioritario el impuesto al Derecho de Circulación de Vehículos de Motor que, además de tener características que facilitan su recaudación a nivel local, puede incrementar en gran medida los ingresos de los municipios sin representar una pérdida considerable a los ingresos del Gobierno central.
- » Se recomienda reglamentar las normativas específicas presupuestarias y contables y la implantación del Sistema de Gestión Financiera Municipal (SIGEFM) en el marco de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (Ley N° 423-06 y de la Ley N° 5-07) sobre el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado. Paralelamente, se propone poner en marcha un programa de difusión y capacitación a los funcionarios municipales, orientado a la apropiación y aplicación efectiva de estas normas en el ejercicio presupuestal y contable de los ayuntamientos.
- » Se recomienda desarrollar la reglamentación apropiada y establecer un Programa de asistencia técnica al Gobierno dominicano y a los municipios para poner en marcha la implementación de un Sistema de Banco de Proyectos que cubra tanto a los municipios como al Gobierno central.
- » Se propone limitar la proliferación de distritos municipales mediante una reglamentación muy exigente sobre la creación, fusión y transformación de los distritos municipales bajo la Ley N° 176-07.

## Referencias bibliográficas

- Aghón, G. 1997. "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región" en *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL – GTZ.
- Banco Mundial. 2004. "República Dominicana. Informe sobre el gasto público: reformando instituciones para una mejor administración del gasto público". Informe 23852-DO. Washington, DC.
- Comisión Europea. 2007. "República Dominicana: Informe de desempeño de las finanzas públicas". Informe Final (preparado por ECORYS). Rotterdam.
- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado/Liga Municipal Dominicana/Naciones Unidas. 1998. Cuadernos Municipales 0-11. Proyecto DOM/96/04. Santo Domingo.
- D'aza, V. y Ruiz, F. 2003. "Marco Organizacional: relaciones Municipio-Estado". Documento producido como parte del programa de diplomado en Gestión municipal, Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Santo Domingo.
- Félicz, J., Isa Contreras, P. y Lizardo, M. 2005. "Impacto recaudatorio y distributivo de alternativas de reforma tributaria: ITBIS, Comisión Cambiaria, aranceles e impuestos a los hidrocarburos". Secretariado Técnico de la Presidencia, Unidad de Análisis Económico. Documento nº 4. Santo Domingo.
- Gómez Sabaini, J. C. 2008. "República Dominicana: las finanzas de los gobiernos locales y alternativas para su fortalecimiento". Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montás, J. T. 2007. "Las reformas estructurales, sociales, políticas e institucionales: ¿dónde estamos?". Documento preparado para la Secretaría de Estado Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.
- Ramírez Londoño, M. 2008. "República Dominicana: revisión del Marco Jurídico para la descentralización y desarrollo municipal". Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramos, J. 2006. "Los Ayuntamientos en Cifras (1995-2005)". Dirección de Ingresos Municipales del Ayuntamiento del Distrito Nacional, Santo Domingo.
- SIFMUN, Secretaría de Estado de Finanzas de República Dominicana y Cetrángolo. 2007. "Financiamiento municipal y combate contra la pobreza".



# Parte 3

## LA VISIÓN SECTORIAL



# Políticas de competitividad

## 7.1 Introducción

Como ya se ha enfatizado en capítulos previos de la presente publicación, la República Dominicana tiene una amplia experiencia con políticas que buscan estimular sectores que puedan darle a la economía un impulso con base en exportaciones de bienes y servicios emergentes. Por ello, las zonas francas y el turismo han sido fuertemente alentados por una serie de políticas que contemplan exoneraciones de impuestos, subsidios directos y provisión de infraestructura sectorial específica. El presente capítulo pretende pasar revista a las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) más importantes y evaluar su idoneidad para apoyar al país en esta nueva etapa, con el fin de continuar creciendo a tasas elevadas y aprovechar de mejor manera las posibilidades que le brinda el RD-CAFTA.

La República Dominicana ha dado grandes pasos en los últimos años como la creación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y la adopción del Plan Nacional de Competitividad Sistémica, entre otros. Sin embargo, como se planteará en este capítulo, quedan grandes retos por resolver. Algunos de estos retos escapan a la política de competitividad y tienen que ver con la institucionalidad del país. No obstante, hay varios espacios de intervención de políticas que están directamente relacionados con el área de competitividad, en los que se podrían tomar acciones.

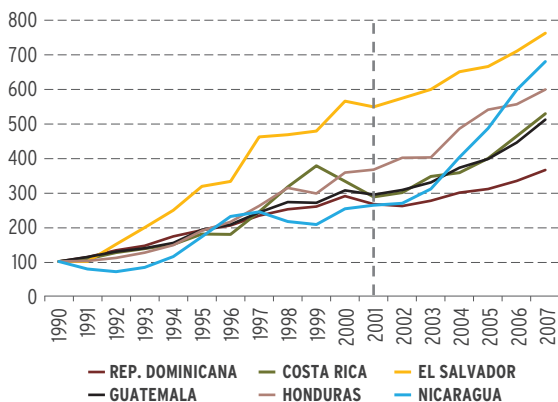
## 7.2 La competitividad en la República Dominicana

El desempeño de las exportaciones en la pasada década apunta a una baja de la competitividad externa de la República Dominicana. Esta baja se refleja tanto en su posición en la economía global como en relación con los países de Centroamérica, firmantes del RD-CAFTA. Sin embargo, aparecen en las exportaciones algunos grupos de productos que muestran una dinámica positiva y que también contribuyen a la diversificación de las exportaciones.

Aun cuando las exportaciones dominicanas muestran una tendencia creciente durante el período 1990–2007, este se puede dividir en dos fases, tal como lo muestra el Gráfico 7.1. Hasta el año 2000, el crecimiento de la República Dominicana estuvo en línea con el resto de Centroamérica, con la excepción de El Salvador, que creció a tasas del 11,2% anual. Su tasa de crecimiento en dicho período

Este capítulo fue elaborado por Ana Cuesta y Osmel Manzano.

**GRÁFICO 7.1 • EXPORTACIONES DE BIENES, REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DEL MCCA, 1990-2007** (índices, 1990 = 100)



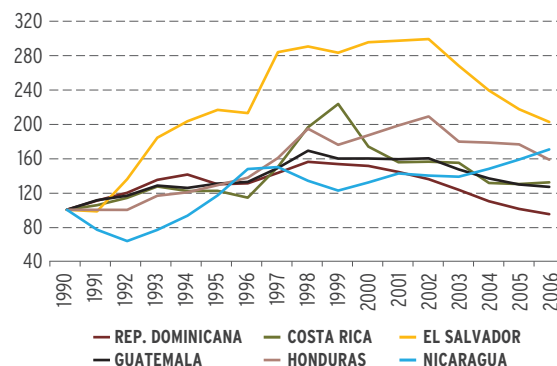
Fuente: cálculos BID/INT con datos de UN-Comtrade.

Nota: con base en espejo, las cifras de exportaciones reportadas corresponden a las importaciones del mundo desde los países indicados.

siempre fue menor que la de las exportaciones centroamericanas. Esta fase inicial coincidió con la expedición de las leyes de zonas francas y de inversión extranjera directa. A partir de ese momento, si bien las exportaciones siguieron creciendo al 3,4% anual, dicho crecimiento fue menor que el de la primera fase y también menor al del grupo de países firmantes del RD-CAFTA.

Como consecuencia de este lento crecimiento, la participación de las exportaciones de la República Dominicana en las importaciones globales ha disminuido, tanto en términos absolutos como relativos. Como se discutirá en el capítulo 8, sobre comercio, a principios de los años noventa, la participación de las exportaciones del país en las importaciones mundiales fue de un 0,059%; esta participación era superior a la de los países centroamericanos (desde 0,01% para Nicaragua hasta 0,053% para Costa Rica). El punto máximo de participación en las importaciones mundiales, 0,092%, se alcanzó en 1998 y se mantuvo relativamente en ese nivel hasta el año 2000. En los siguientes años, como puede notarse en el Gráfico 7.2, la participación dominicana en las importaciones mundiales fue bajando, con una dinámica negativa superior a la de los países centroamericanos, para llegar a 0,056%

**GRÁFICO 7.2 • DINÁMICA DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN LAS IMPORTACIONES DEL MUNDO, REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DEL MCCA, 1990-2006** (índices, 1990 = 100)



Fuente: elaboración BID/INT con datos de los Bancos Centrales de los respectivos países y UN-COMTRADE SITC, Rev.2.

en 2006. Así, la República Dominicana es el único país de la subregión que ha llegado a un nivel por debajo del alcanzado en 1990, a diferencia de los países centroamericanos (con una participación desde 0,017% para Nicaragua hasta 0,07% para Costa Rica).

Esta caída en la participación en el comercio mundial se da en un contexto donde la política comercial de la República Dominicana ha sufrido un proceso de liberalización comercial y apertura para la atracción de inversión extranjera directa, desde los años noventa. Para estos efectos, se expidieron leyes para la creación de zonas francas e inversión extranjera directa, así como la suscripción de acuerdos comerciales como Caricom, el RD-CAFTA y AAE<sup>1</sup>. Como complemento a las políticas comerciales anteriormente mencionadas, en el año 2000 se llevó a cabo una reforma arancelaria que redujo sustancialmente los aranceles a las importaciones. Sin embargo, el país sigue caracterizándose por la aplicación de aranceles altos a las importaciones, si se lo compara con el Mercado Común Centro Americano (MCCA).

Sin embargo, a pesar de estos avances en política comercial, que le han permitido a la República Dominicana formar parte de acuerdos comerciales como

<sup>1</sup> Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países del Cariforo.



el RD-CAFTA (que otorga ventajas comerciales importantes: los productos dominicanos ya tienen completo acceso al mercado de EE.UU., mientras que las exportaciones de EE.UU. a la República Dominicana aún no se han desgravado completamente), los impactos comerciales no han sido los esperados.

Para entender en detalle este fenómeno, puede analizarse la composición de las exportaciones. En este sentido, se observa la importancia de las zonas francas en el total de exportaciones del país. Las exportaciones netas de las zonas francas en 1997 representaban el 54% del total de exportaciones, mientras que en 2007 su participación alcanzó el 43%.

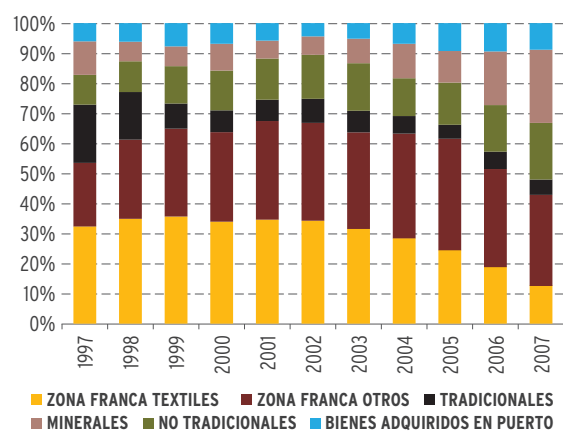
Como se muestra en el Gráfico 7.3, la participación de las exportaciones netas de los textiles de zonas francas en el total de exportaciones ha presentado una caída sostenida, pasando de 32,6% de las exportaciones totales en 1997 a 12,9% en el 2007. Las demás exportaciones de zonas francas<sup>2</sup> han presentado un crecimiento sostenido pero que no alcanza a compensar la pérdida en importancia de las zonas francas en las exportaciones totales. Asimismo, se observa una disminución en la participación en las exportaciones

de productos tradicionales como el azúcar, el café, el cacao y el tabaco; siendo ampliamente compensados por productos no tradicionales y por la minería.

Las exportaciones de textiles desde las zonas francas han disminuido fuertemente en los últimos años, debido a la competencia que representan los países de Asia, principalmente China, y algunos países de Centroamérica. La República Dominicana ha estado perdiendo relevancia en el mercado de textiles de Estados Unidos a partir de 1997, cuando con 4,65% (US\$2.210 millones) tenía la participación más alta entre los países del RD-CAFTA (ver Gráfico 7.4). En el año 2007, dicha participación bajó a 1,32% (US\$1.133 millones), y solo superó a Costa Rica y Nicaragua.

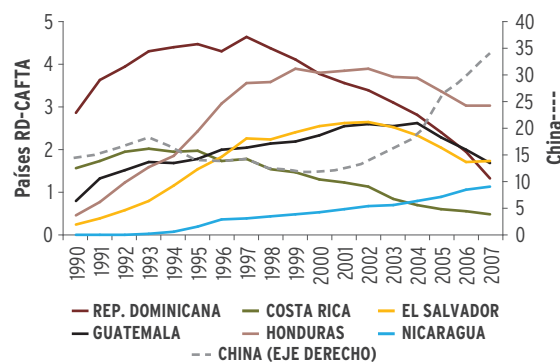
La dinámica de los otros componentes de las exportaciones, —en primer lugar, la de los productos denominados no tradicionales y minerales, así como también la de los productos de zonas francas (exceptuando textiles)—, ha contribuido a un aumento en las exportaciones totales. Desde el año 1995, las exportaciones de los productos no tradicionales<sup>3</sup> y minerales (como el ferroníquel) han manifestado una fuerte dinámica —creciendo, respectivamente, a una tasa anual del

**GRÁFICO 7.3 • COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES, 1997-2007**



Fuente: elaboración BID/CID con datos del Banco Central de la República Dominicana.

**GRÁFICO 7.4 • PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE TEXTILES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, PAÍSES DEL MCCA Y CHINA EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS, PROMEDIOS, 1990-2007 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración BID/INT con base en datos del USITC.

<sup>2</sup> Entre las que se encuentran los productos eléctricos, artículos de joyería y conexos, productos farmacéuticos, manufacturas de calzado, manufacturas de tabaco, entre otros.

<sup>3</sup> En 2006, de un total de exportaciones no tradicionales de US\$617 millones, un 62,5% representó productos de base industrial, 21% de base agroindustrial y 20,8% de base agropecuaria (Banco Central de República Dominicana).

14,2% y 12,2%— pero partiendo de una base relativamente baja (responsables de 12,2% y 15,7% del total de las exportaciones en 2007). Por otro lado, los productos de zonas francas (excluyendo textiles), con un crecimiento del 8,7%, representaron la categoría más importante en las exportaciones, con 44,2% del total. La tasa de crecimiento de los textiles fue -1,9% y su participación en las exportaciones fue de 18,9%. Sin embargo, hay que notar que, a pesar del aumento de las exportaciones en las zonas francas (excluyendo textiles), estas no han compensado el impacto de la baja en textiles y el estancamiento de las exportaciones totales de las zonas francas.

En resumen, a pesar de los amplios esfuerzos en política de liberalización comercial, los efectos no han sido del todo positivos para la economía dominicana y las exportaciones dominicanas han perdido competitividad. Es de gran preocupación lo que podría llegar a suceder si, siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se eliminan los incentivos fiscales que gozan las zonas francas. En este escenario, el sector exportador dominicano perdería aun más competitividad.

Así como las exportaciones son de gran importancia en la economía dominicana, el sector turismo se ha convertido en un motor fundamental de la economía, en la principal fuente de divisas del país y en el mayor receptor de inversión extranjera directa. El sector turismo de la República Dominicana ha estado basado, principalmente, en las ventajas comparativas naturales del país (buen clima y buenas playas) y en incentivos fiscales. Estas ventajas comparativas han hecho de la República Dominicana un importante destino turístico en las Américas (y el más importante del Caribe) y los incentivos fiscales han hecho del sector un captador importante de inversión extranjera directa.

La oferta turística llega a abarcar seis áreas, donde se ofrece todo tipo de turismo, desde ecoturismo, *surf*, viajes de negocios, hasta turismo de sol y playa. Ahora bien, el desarrollo de estas áreas ha sido desigual y se ha promovido más fuertemente el turismo de sol y playa con paquetes “todo incluido” que se localiza en la costa este y sureste del país, es decir, Punta Cana-

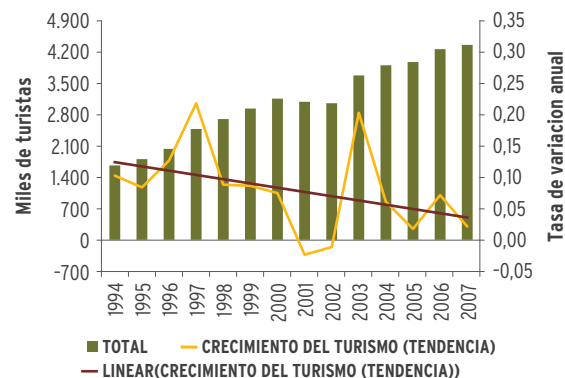
Bávaro. Se estima que entre el 80% y el 85% del turismo en la República Dominicana es de este tipo y la oferta turística restante se toma como complemento al turismo de sol y playa, y no como una categoría en sí misma.

Al analizar los indicadores del sector para el período 1994-2007, se observa un aumento sostenido en el número de pasajeros que llegan al país: en 1994 el número total de turistas alcanzaba 1.66 millones de personas, mientras que en 2007 este número ascendió a 4,36 millones, es decir 2,6 veces más turistas. Si se comparan las cifras de 2007 con las cifras de 1978, el número de turistas que llegan al país es 14.3 veces más alto. Sin embargo, como se aprecia también en el Gráfico 7.5, en términos de crecimiento, la llegada de turistas ha venido desacelerándose.

Adicionalmente, la estadía promedio ha disminuido y el gasto promedio no ha crecido considerablemente, tal como se muestra en el Gráfico 7.6. Por otro lado, como se plantea en el capítulo 9, el gasto no solo ha venido disminuyendo, sino que es uno de los más bajos del Caribe. Por lo tanto, se puede apreciar que el otro sector que había movido a la economía dominicana pareciera también estar enfrentando retos de competitividad.

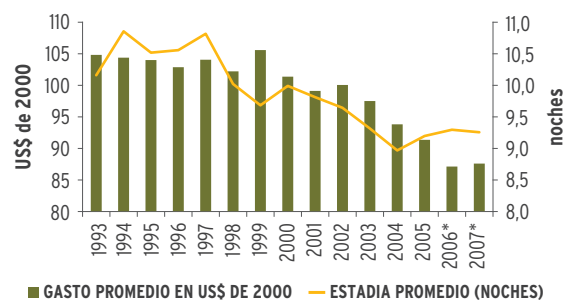
Ante estos retos de competitividad en los principales sectores dinamizadores de la economía dominicana, es importante revisar si han aparecido nuevos sec-

**GRÁFICO 7.5 • LLEGADA DE PASAJEROS A LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1997-2007**



Fuente: Elaboración BID/CID con datos del Banco Central de la República Dominicana.

### GRÁFICO 7.6 • GASTO Y ESTADÍA PROMEDIO DE LOS TURISTAS, 1993-2007

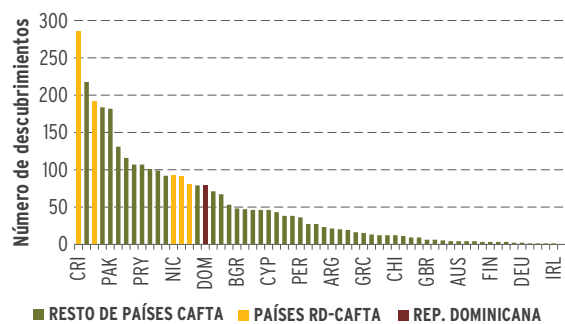


Fuente: Banco Central de la República Dominicana y cálculos propios.

tores que compensen la declinación de aquellos. En este sentido, la cantidad de productos exportados por la República Dominicana ha aumentado considerablemente desde 1991. Estimaciones propias encuentran que la República Dominicana exporta 79 productos nuevos<sup>4</sup>; esta cifra es considerable, pero, al ser comparada con los demás países del RD-CAFTA, no es muy alentadora, tal como lo ilustra el Gráfico 7.7.

Se observa que el número de descubrimientos está liderado por Costa Rica, con un total de 286 productos; seguido por El Salvador y Nicaragua, con 192 y 92 productos, respectivamente. La República Dominicana solo se encuentra por encima de dos países mesoamericanos que no forman parte del RD-CAFTA:

### GRÁFICO 7.7 • DESCUBRIMIENTOS, 1991-2006 (número de productos)



Fuente: elaboración BID/CID con datos de UN-COMTRADE.

México y Belice. Sin embargo, vale la pena destacar que la mayoría de estos descubrimientos son parte del sector manufacturero y que podrían reemplazar la manufactura de las zonas francas que está en declive. Por lo tanto, podría decirse que la evidencia en el desarrollo de nuevos sectores en la República Dominicana es mixta: ha aparecido un número importante de nuevos productos, asociados principalmente al sector manufacturero, pero en comparación con los otros países miembros del RD-CAFTA, se han descubierto pocos sectores.

### 7.3 Las respuestas de política

Ante estos retos de competitividad, surge la pregunta básica: ¿qué se puede hacer? Una respuesta bastante obvia es continuar buscando nuevos sectores que impulsen la economía. Una segunda respuesta es ver si se pueden “relanzar” los sectores que están enfrentando retos de competitividad. Sin embargo, detrás de esta respuesta, aparece una pregunta importante: ¿el Estado debe intervenir?

El tema del papel del Estado en el apoyo a los sectores productivos es fundamental para el desarrollo de América Latina y, por tanto, de la República Dominicana. Este tema fue dejado de lado por el grupo de políticas recomendadas a la región luego de la crisis de la deuda, conocido como el Consenso de Washington. Estas políticas planteaban un papel del Estado limitado a asegurar derechos de propiedad y generar un clima de negocios adecuado.

El Consenso de Washington sí reconocía la presencia de fallas de mercado. Sin embargo, había escepticismo sobre la capacidad del Estado de resolverlas. La experiencia del pasado parecía sugerir que la intervención del Estado estaba llena de riesgos, al estar expuesta a la captura y al favoritismo. Por lo tanto, podía ser mejor no intervenir que causar mayores distorsiones interviniendo.

<sup>4</sup> El ejercicio se basa en un trabajo de Klinger y Lederman (2004). Un producto se puede definir como “nuevo” si cumple con las siguientes condiciones: el valor del producto exportado en 1991 representa menos del 0,0001% del PIB de 1991 y el valor del mismo producto exportado en 2006 supera el 0,001% del PIB en 2006. El análisis se basa en una desagregación de los productos a 5 dígitos SITC.

Hoy en día el tema está renaciendo. Se reconoce que el Estado cumple un papel importante como complemento del sector privado. No obstante, es preciso pensar en qué tipo de intervenciones deben realizarse para resolver las fallas de mercado, pero sin caer en los problemas del pasado.

¿Qué tipo de fallas debe resolver el Estado? En primer lugar, debe dedicarse a las atribuciones reconocidas en el Consenso de Washington. Entre ellas figuran la provisión de bienes públicos que incluye la existencia de un ambiente de negocios favorable (respeto a los derechos de propiedad, pocas restricciones al comercio, etc.), la educación de la fuerza de trabajo, la provisión de una buena infraestructura y logística, la regulación de mercados, etc.

Sin embargo, actualmente se reconoce la presencia de externalidades en temas como la inversión en Investigación y Desarrollo, el entrenamiento de la mano de obra, el descubrimiento de nuevas actividades, entre otras. Estas externalidades hacen que dichas actividades tengan un alto retorno social, pero que el inversionista que las haga no se pueda apropiarse de todo este retorno, por lo que su retorno privado es menor y, por tanto, la inversión en ellas también es menor. Por ejemplo, el empresario que invierte en entrenar a su mano de obra no puede evitar que algunos de estos empleados capacitados vayan a trabajar a las empresas de la competencia y, por ende, pierden parte de su inversión. Por consiguiente, invertirá menos de lo que sería óptimo para toda la sociedad.

Ahora bien, las externalidades no son el único problema que existe. Por ejemplo, pueden existir fallas de coordinación. Un ejemplo típico de este problema es el desarrollo del turismo: es posible que una localidad tenga potencial turístico, pero no se instalan hoteles porque no existe un aeropuerto y no se construye un aeropuerto porque no hay demanda de vuelos, al no haber hoteles. Existen, asimismo, fallas de información. Estas se reflejan de manera particular en el mercado de créditos. Cuando el sector financiero no conoce a ciencia cierta la capacidad de generar

ingresos de un proyecto de inversión en una nueva actividad, probablemente exija garantías, reduciendo el número de proyectos que puedan financiarse.

No obstante, la intervención del Estado para resolver estos problemas puede generar fallas de gobierno. El apoyo al sector productivo puede ser objeto de captura por parte de los beneficiarios, dado que las políticas estatales pueden ser desvirtuadas. De modo similar, este tipo de intervenciones puede generar arbitrariedad por parte del Estado y servir para propósitos distintos al apoyo al sector productivo. Adicionalmente, aun cuando se puedan resolver estos problemas de captura y arbitrariedad, existen problemas de recolección de la información sobre las necesidades específicas del sector privado. Por otro lado, muchas veces no existe una evaluación sistemática de las intervenciones para entender sus efectos y potenciales beneficios. Finalmente, aun cuando se resuelvan todos estos problemas, pueden existir rigideces institucionales que impidan el correcto diseño de este tipo de intervenciones.

Una vez revisada la función del Estado en general, como se analizó anteriormente, es preciso estudiar las acciones que está adelantando el Gobierno en la República Dominicana. La política para el mejoramiento de la competitividad es prioritaria en el programa del Gobierno y, como reflejo de esto, se lanzó el Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS). Además, desde hace varios años existen algunas instituciones involucradas en el mejoramiento de la competitividad de la economía dominicana, como son el Consejo Nacional de Competitividad (CNC)<sup>5</sup> y el Centro de Desarrollo de Competitividad Industrial (Proindustria).

A pesar de este interés, como se verá posteriormente, no necesariamente todas las intervenciones definidas en el PNCS siguen la lógica descrita con anterioridad sobre las posibles justificaciones que implican un mayor rol del Estado en el apoyo a los sectores productivos y/o a la reducción de los riesgos de fallas de gobierno. Por otro lado, existe más de una institución

<sup>5</sup> Donde están representados empresarios, oficiales gubernamentales y personalidades nacionales.

a cargo del tema, lo que genera problemas de coordinación. Adicionalmente, como señalan Agosin y Guzmán (2008), hay problemas de coordinación entre estas entidades y el resto del sector público, lo que hace que aquellas no puedan resolver algunos de los obstáculos que encuentra el sector privado.

Antes de estudiar en detalle las intervenciones del Estado, es necesario revisar el papel de las instituciones que, a nivel general, están a cargo de mejorar la competitividad de la República Dominicana. El CNC es un organismo del Gobierno dominicano en el que participan tanto el sector público como el privado. Fue creado el 3 de noviembre de 2001 mediante un Decreto Presidencial y ratificado el 10 de enero de 2006, por medio de la Ley N° 1-06 de la República. Su objetivo principal es formular, implementar y desarrollar las estrategias competitivas de los sectores productivos vitales de la economía del país, con el fin de estructurar una política nacional para enfrentar los retos de la globalización y la apertura comercial.

El CNC diseña instrumentos de política y planes concretos de inversión, con el objetivo de diversificar y fortalecer los principales sectores productivos en el marco de una macro estrategia competitiva nacional. Dicha estrategia se lleva a cabo mediante las siguientes actividades:

- i. La implementación del Plan Nacional de Competitividad Sistémica, aprobado en 2007.
- ii. La promoción de la asociatividad y el desarrollo del modelo de *clusters*.
- iii. La facilitación de un espacio de diálogo público-privado para la discusión de políticas.
- iv. La promoción de mejoras en el ambiente y clima de negocios.
- v. La promoción de reformas y modernización del marco jurídico.
- vi. El monitoreo y seguimiento del desempeño competitivo.

En lo que se refiere al mejoramiento del clima de negocios, tal como se discutirá luego, el Gobierno ya ha obtenido éxitos importantes. Estos avances representan bienes públicos que pueden beneficiar a todas las empresas.

Como se mencionó anteriormente, se ha elaborado el Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS), el cual fue lanzado oficialmente el 21 de marzo de 2007 por el presidente Leonel Fernández. El PNCS –formulado, principalmente, por el Consejo Nacional de Competitividad– es un plan nacional en materia de políticas, estrategias e iniciativas que busca lograr la mejora sistémica (a todos los niveles y en todos los sectores) de la competitividad dominicana. Aunque el PNCS contiene elementos y recomendaciones que merecen mención, como el programa de *clusters* que se discutirá más adelante, también presenta fallas. Por ejemplo, en muchas áreas no está clara la estrategia de implementación y, por lo tanto, puede ser visto solo como una lista de buenas intenciones. Por otro lado, muchas de las recomendaciones están muy orientadas al otorgamiento de exoneraciones tributarias adicionales a las ya existentes.

Finalmente, en noviembre de 2007, el Congreso de la República Dominicana aprobó la transformación de la Corporación de Fomento Industrial (CFI), creada durante el gobierno de Trujillo para administrar las empresas del Estado, en el Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (Proindustria), institución que ya comenzó a funcionar como entidad de derecho público descentralizada, con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio. La Ley de Competitividad e Innovación Industrial le asigna un importante número de funciones a Proindustria, funciones que van desde la concesión de préstamos hasta la promoción de parques industriales. Posteriormente, se estudiarán en detalle las intervenciones de Proindustria, aunque un elemento que hay que destacar es que, en algunas funciones y mandatos, coincide con el CNC.

Dada esta institucionalidad y el marco que justifica la intervención del Estado, discutido anteriormente, ¿cómo han sido las respuestas de política de la República Dominicana y qué retos quedan por resolver? Las respuestas de política podrían dividirse en cuatro áreas:

**Política comercial y facilitación del comercio.** Evidentemente, en el campo de los bienes públicos básicos que ofrece el Estado se encuentra el fácil acce-

so a mercados externos. Como ya se mencionara, la República Dominicana ha hecho importantes avances en esta área, sin embargo, aún quedan aspectos por mejorar. Por ejemplo, es importante implementar exitosamente los acuerdos comerciales firmados recientemente, para lo cual hay que fortalecer los entes encargados de administrar dichos acuerdos, y emprender los ajustes en los reglamentos para responder a las nuevas condiciones de llevar a cabo los compromisos asumidos. Otra área importante de acción es la mejora de la calidad de la infraestructura logística y las operaciones de aduanas, temas que se verán en detalle en el capítulo 8 sobre comercio e integración.

**Crear un clima de inversión adecuado.** Es evidente que otro de los bienes públicos básicos para el surgimiento de actividades exportadoras competitivas es la existencia de un clima de inversión adecuado. Esto implica facilidad para la operación de negocios, claridad regulatoria, seguridad jurídica, infraestructura adecuada, entre otros. Como se discutirá en la siguiente sección, esta ha sido una de las áreas donde han ocurrido importantes avances en la República Dominicana, pero donde queda todavía un camino por recorrer.

**Reconvertir lo existente.** Como se mencionara anteriormente, los sectores que enfrentan importantes retos para mantener su competitividad son las zonas francas y el turismo, sectores que son estratégicos. De igual modo, estudios como el de Hausmann y Klinger (2007) identifican al sector textil (en especial, las actividades del sector que están dentro de la zona franca) como un sector con potencial para servir de plataforma para el desarrollo de otros nuevos productos.

Estos sectores se han venido desarrollando sobre la base de ventajas comparativas naturales, como por ejemplo, su ubicación; y también han venido usando incentivos fiscales. Dichos factores han contribuido de forma positiva a la competitividad de los sectores en cuestión, pero al tener en cuenta otros aspectos asociados a la producción de textiles o a la prestación del servicio de turismo, las ventajas que ofrece

la República Dominicana parecen no ser suficientes y requieren que se plantee una nueva estrategia.

En los capítulos 9 y 10 se analizarán en detalle los sectores turismo y agricultura. Aunque el análisis de las políticas de apoyo a estos sectores no es, desde el punto de vista metodológico, distinto a las políticas que se discutirán en las siguientes secciones, estos sectores presentan particularidades. En primer lugar, ambos tienen que tomar en cuenta la sostenibilidad de la base de recursos que los hace competitivos. Por tanto, el tema del manejo de estos recursos es un elemento importante. En segundo lugar, el sector agrícola tiene también un fuerte impacto social, por ello, varias de las políticas que se aplican al sector tienen objetivos sociales y es esencial entender cómo interactúan con el apoyo productivo.

**Establecer nuevos sectores.** Finalmente, se pueden lograr importantes avances en la aparición de nuevos sectores. Esto requiere un diseño de políticas de apoyo al sector productivo, que serán discutidas más adelante en el presente capítulo.

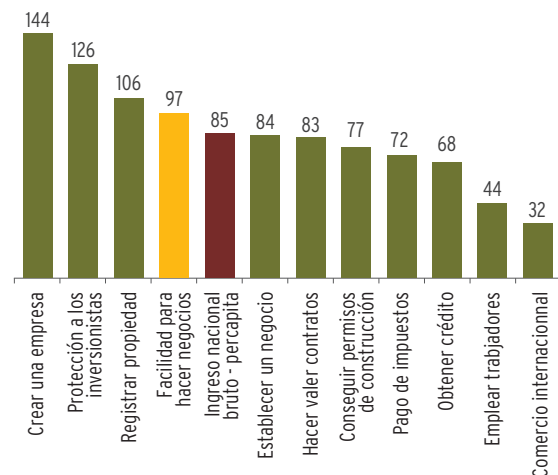
## 7.4 El clima de inversión en la República Dominicana

Una de las evidencias más palpables de los problemas de efectividad de la política de competitividad en la República Dominicana la presentan los indicadores del clima de negocios del Banco Mundial. Estos indicadores se vienen estimando desde 2004 en 181 países y su versión más reciente, que será publicada durante 2009, ya está a disposición en Internet. Como puede verse en el Gráfico 7.8, la República Dominicana está en una posición inferior (97) con respecto al indicador global de facilidad para hacer negocios que su posición en el ingreso nacional bruto per cápita en el año más reciente para el que se cuenta con información (85)<sup>6</sup>.

Paralelamente, existen problemas que están afectando las decisiones de inversión de las empresas en la

<sup>6</sup> Tampoco se espera que ocurran cambios sustantivos en la posición de la República Dominicana en su *ranking* de ingreso nacional bruto per cápita entre 2007 y 2008.

GRÁFICO 7.8 • RANKING ENTRE 181 PAÍSES



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business 2009* y *World Development Indicators*.

República Dominicana. El *Enterprise Survey* del Banco Mundial identifica algunos indicadores que son percibidos por los empresarios dominicanos como obstáculos al desarrollo de una empresa en el país. El principal obstáculo identificado es la electricidad, seguido por factores tales como la corrupción, los robos, la inestabilidad macroeconómica y las tasas impositivas.

Cabe señalar que, en general, algunos de los problemas son comunes con otros países en América Latina y, de hecho, los empresarios dominicanos los ven menos como un obstáculo en comparación con otros países de la región. Sin embargo, es necesario destacar los temas donde la percepción de obstáculo al funcionamiento de las empresas de los empresarios dominicanos es mayor que en otros países latinoamericanos: la electricidad y el funcionamiento de los tribunales de justicia. Asimismo, hay que destacar (según el valor de la diferencia entre las percepciones) obstáculos como las regulaciones de aduanas y comercio exterior, y el transporte.

Por otro lado, según los indicadores de competitividad global, la República Dominicana se ubica por debajo del promedio de los países del RD-CAFTA. Según la clasificación del Foro Económico Mundial para

GRÁFICO 7.9 • PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UNA EMPRESA REPÚBLICA DOMINICANA - AMÉRICA LATINA

(% de veces mencionadas por las empresas encuestadas)



Fuente: Banco Mundial (*Enterprise Survey 2005-2006*).

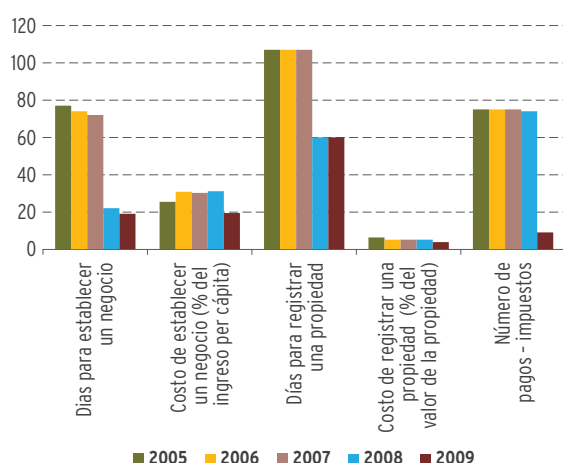
2008-2009, a nivel global se ubica en la posición 98 (en un total de 134 países), en comparación con el promedio de 80 para los países de Centroamérica (que van desde la posición 59 para Costa Rica hasta la posición 120 para Nicaragua<sup>7</sup>). Dicho reporte destaca la corrupción y una fuerza de trabajo con nivel educativo inadecuado<sup>8</sup>, como factores problemáticos para hacer negocios en la República Dominicana.

Sin embargo, estos índices son una suma de indicadores que reflejan temas particulares y es importante separarlos. En cuanto a indicadores sobre la facilidad para hacer negocios, la República Dominicana ha mejorado su posicionamiento. Según el reporte *Doing Business* del Banco Mundial para 2009, la República

<sup>7</sup> Panamá ocupa el puesto 58, pero no forma parte del RD-CAFTA.

<sup>8</sup> Se debe tener en cuenta que, en este caso, no se le preguntó a los empresarios si la electricidad era un factor problemático.

**GRÁFICO 7.10 • MEJORAS EN ALGUNOS INDICADORES *DOING BUSINESS***



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*.

Dominicana se ubicó en el puesto 97 de 181 países en su facilidad para hacer negocios, en comparación con un promedio de 102 para los demás países signatarios del RD-CAFTA. La posición dominicana ha mejorado en relación con el informe del año 2007, cuando ocupó el lugar 117 entre 175 países.

Como se aprecia en el Gráfico 7.10, esta mejora se relaciona, en primer lugar, con la baja en el tiempo para comenzar un negocio (de 72 a 22 días), así como también con la reducción del número de días necesarios para los trámites en el comercio (para la exportación de 17 a 12 días y para la importación de 17 a 13 días) y la disminución en el número de documentos necesarios (de 7 a 6 días para la exportación y de 10 a 7 días para la importación). El informe también destaca la serie de reformas (positivas) que se implementaron en 2008: sistema en línea para declarar y pagar impuestos, la sistematización de algunas formalidades para iniciar un negocio, la eliminación de algunos impuestos (sellos) y la reducción del impuesto de renta y el mejoramiento de las condiciones para exportar más rápidamente.

Desde luego, queda mucho por hacer: en algunos aspectos, la República Dominicana está en una posición muy baja en el *ranking* de países. En particular, los indicadores del Banco Mundial destacan la inflexibilidad

**CUADRO 7.1 • INDICADORES DEL CLIMA DE NEGOCIOS, 2008 Y 2009**

Año	2008	2009
Facilidad para hacer negocios	110	97
Establecer un negocio	89	84
Conseguir permisos de construcción	75	77
Emplear trabajadores	110	97
Registrar propiedad	112	106
Obtener crédito	61	68
Protección a los inversionistas	125	126
Pago de impuestos	139	72
Comercio internacional	37	32
Hacer valer contratos	82	83
Cerrar una empresa	145	144

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*, 2008 y 2009.

laboral, la baja protección de los derechos de los inversionistas, las dificultades en hacer valer los contratos o en cerrar un negocio, como se aprecia en el Cuadro 7.1

En efecto, existen ciertas áreas que han venido mejorando y, de hecho, reflejan la actuación del Gobierno, en particular, del CNC. Específicamente, han mejorado los temas relacionados con trámites y ello está relacionado con la introducción de ventanillas únicas, el uso de herramientas de gobierno electrónico (*e-government*), etc. Por otro lado, los obstáculos identificados en todas las encuestas, a saber, electricidad, funcionamiento de los tribunales, protección a los inversionistas, corrupción, entre otros, son temas relacionados con instituciones que probablemente escapen de la esfera del CNC y otros entes encargados de la competitividad<sup>9</sup>. Esto refuerza lo prioritario que es la atención de estos temas, en particular, el eléctrico y el institucional.

## 7.5 Políticas de desarrollo productivo

Una vez que se genera un ambiente de negocios favorable y que se tiene una política comercial adecuada, surge la pregunta si el Estado debe involucrarse más en el desarrollo del sector productivo. La presente

<sup>9</sup> De hecho, estos son temas que se discuten en otros capítulos de esta publicación.



sección pretende abordar este tema, discutiendo, en primer lugar, un marco conceptual donde se explica por qué se puede justificar la intervención del Estado. Posteriormente, se describirán algunas intervenciones que existen en la República Dominicana.

### 7.5.1 El clima de inversión en la República Dominicana

Como se discutió anteriormente, las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) tienen su justificación en la observación de que, dejados a su libre albedrío, los mercados no necesariamente asignan recursos con el fin de maximizar la tasa de crecimiento de una economía o de generar el mayor bienestar. Debido a la existencia de fallas de mercado, fallas de coordinación y fallas de información, el libre juego de las fuerzas del mercado tiende a producir ciertos bienes o servicios en cantidades ya sean mayores o menores que las óptimas. Por ello, casi todos los países cuentan con un arsenal de políticas orientadas a complementar la acción de los mercados.

En general, las PDP pueden ser categorizadas según diversos criterios. Pueden diferenciarse por el tipo de bien que se provee (público o privado), el espectro de la intervención (general a toda la economía o específica a un sector), el tipo de instrumento (provisión de bienes o intervención en los mercados), naturaleza de lo que en teoría económica se conoce como el principal (nivel de gobierno, tipo de institución)<sup>10</sup>, entre otras dimensiones. En este trabajo, se utilizan dos dimensiones para clasificar las posibles intervenciones en cuatro grupos.

El primer criterio es su grado de horizontalidad o verticalidad. En otras palabras, las políticas pueden apoyar a todos los sectores de una economía y no contener deliberadamente instrumentos para apoyar a sectores individuales. Este es el campo de las políticas tales como las de capacitación, apoyo a la innovación sin considerar en qué sector ocurra, acceso al crédito para pequeñas y medianas empresas, promoción ge-

nérica de exportaciones a través del fortalecimiento de la marca país, etc. Estas políticas se denominarán “horizontales” (H). Por otra parte, cuando el Estado busca favorecer industrias específicas, las políticas utilizadas para ello son de naturaleza “vertical” (V).

El segundo criterio se refiere a la modalidad de la ayuda que las políticas ofrecen. Una modalidad es el apoyo financiero directo o la intervención en los mercados, alterando los precios relativos (M). La protección arancelaria, los subsidios al empleo o a la producción son algunos ejemplos de ello. La otra modalidad es la provisión de bienes públicos complementarios de la actividad privada (P). Un ejemplo lo constituyen los caminos que ha construido la República Dominicana en regiones donde se ubica la actividad turística, sin los cuales no sería posible llevar adelante esta actividad. La regulación de un mercado o la creación de una dependencia para realizar controles fitosanitarios son otros casos de dicha modalidad.

Entonces, podría pensarse que todas las PDP pueden ubicarse en uno de los cuatro cuadrantes del Gráfico 7.11. Pueden ser horizontales e implementarse a través de la provisión de bienes públicos generales (HP), horizontales con apoyos financieros a ciertas actividades favorecidas (HM), verticales con provisión de bienes públicos a ciertos sectores (VP), o verticales con apoyos de mercado a ciertos sectores (HM).

En el Cuadro 7.2 se dan algunos ejemplos tomados de la realidad dominicana que se analizarán con mayor detalle en la sección 7.5.2 de este capítulo. En cuanto a la actuación de las instituciones revisadas, podría decirse que la actuación del CNC estaría más vinculada con la provisión de bienes públicos, mientras que Proindustria estaría relacionada con las políticas de intervención de mercados.

#### 7.5.1.1 Políticas HP

Estas políticas incluyen un sano ambiente macroeconómico, la garantía de los derechos de propiedad, el imperio de la ley, así como todos los demás aspectos

<sup>10</sup> El problema principal-agente se encuentra en muchos campos de la economía. Esto se refiere a cuando una persona (el principal) cree conveniente delegar la toma de decisiones en otra persona (el agente) para que actúe en nombre suyo. El problema surge cuando los intereses del agente no coinciden con los del principal.

**CUADRO 7.2 • CLASIFICACIÓN DE LAS PDP**

	Horizontales (H)	Verticales (V)
Bienes públicos (P)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoras en el clima de negocios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Infraestructura vial y de aeropuertos en las zonas turísticas</li> <li>Manejo del territorio para fines turísticos</li> <li>Apoyos del Fondoc a clusters organizados bajo el CNC</li> </ul>
Intervención de mercados (M)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidios a la capacitación (Infotep)</li> <li>Exoneraciones del impuesto a la renta para empresas en zonas francas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exoneraciones del impuesto a la renta y del ITBIS al turismo</li> <li>Subsidio al empleo en maquila de vestuario</li> </ul>

que hacen una buena gobernanza, o que aseguran un buen ambiente para los negocios, etc. Se caracterizan por ser bienes absolutamente necesarios para que la actividad económica florezca y para atraer inversiones, en general. Dichas políticas no requieren de mayor justificación desde un punto de vista económico y está claro que son complementarias a la actividad privada. Todos los esfuerzos por mejorar el clima de negocios —facilitando la actividad privada, desburocratizando el establecimiento de empresas y desmantelando trabas innecesarias a su accionar— se ubican en este cuadrante. Este tipo de intervenciones son las que no se cuestionaron en el Consenso de Washington.

**7.5.1.2 Políticas HM**

Cuando las políticas salen del cuadrante HP, es cuando comienza a cuestionarse si el Estado debe o no intervenir. ¿Se justifica la intervención de mercados de manera horizontal? Sí se justifica, siempre que se identifique una falla de mercado. Sin embargo, la carga de la prueba tiene que estar en la justificación, es decir, es importante que se demuestre que la falla existe y que se trata de un problema para el país.

Este problema se ve, por ejemplo, en la inversión en Investigación y Desarrollo: quien hace la investigación puede ser imitado y, por lo tanto, no se puede apro-

piar de los beneficios fruto de su esfuerzo. En este contexto, el retorno social es mayor que el retorno privado. Por consiguiente, se generará una inversión en Investigación y Desarrollo menor a la óptima socialmente. Por lo tanto, se justifica una intervención que puede tener la forma de patentes o subsidios, entre otros. Este no es el caso, por ejemplo, de la inversión en maquinaria. Una empresa que invierte en maquinaria que va a generar un aumento de productividad se va a apropiarse de todos los beneficios asociados al aumento de dicha productividad, por lo tanto, no hay externalidad y no se justifica un subsidio.

Existe una gran variedad en este tipo de intervenciones: subsidios a la capacitación, mejoramiento en el acceso al crédito o reducción de las tasas de interés (por ejemplo, a través de fondos de garantías) para PyME, subsidios a la aglomeración de pequeñas empresas con el objeto de alcanzar escalas mínimas para ciertas actividades, subsidios a las exportaciones o a la inversión extranjera directa en general, etc.

Finalmente, el diseño del instrumento es otro aspecto importante que debe ser considerado. Por ejemplo, si con el subsidio a la inversión en maquinaria lo que se quiere solucionar es la falta de financiamiento adecuado del empresario por una falla de mercado de crédito, entonces hay que actuar para resolver esa falla, no dar este subsidio. Igual de importante es la implementación. Por ejemplo, aun cuando un subsidio a la capacitación sea perfectamente válido, si la empresa que los utiliza siempre debe recurrir a un único proveedor de servicios, es posible que el Estado no esté obteniendo el mejor rendimiento en el uso de sus recursos invertidos en capacitación. Por último, es necesario realizar evaluaciones para saber si las intervenciones están dando los resultados esperados.

**7.5.1.3 Políticas VP**

Toda producción nueva requiere de una serie de insumos, muchos de los cuales no se pueden importar. Si las inversiones en el bien o servicio nuevo no van aparejadas con otras inversiones en aquellos insumos indispensables para su producción exitosa, estas no se realizarán. Ello es particularmente cierto respecto de los bienes públicos que requieren sectores específicos. Por ejemplo, sin una certificación fitosanitaria aceptable

### RECUADRO 7.1 • LAS EXPERIENCIAS CHILENAS Y SUDAFRICANAS EN LA SELECCIÓN DE SECTORES QUE NECESITAN APOYO

Los criterios de selección en el caso chileno están ligados al grado de dinamismo del producto en la economía mundial y al grado de dificultad que presenta el producto en Chile. Aquellos sectores que tengan un grado de dificultad alto o un bajo dinamismo no son seleccionados; mientras que si cumplen con la condición de tener un grado de dificultad medio o bajo y un dinamismo medio o alto, son seleccionados. En el caso en que el sector tenga un bajo grado de dificultad y un alto dinamismo en la economía mundial, este será considerado como prioritario.

Por otro lado, en Sudáfrica existe el *Critical Infrastructure Fund*, una agencia gubernamental encargada del financiamiento de programas sectoriales. Las bases para el buen funcionamiento y focalización de los programas están sentadas, pero según Hausmann *et al.* (2008), hay elementos que se pueden mejorar. Basado en lo anterior, el Gobierno sudafricano está considerando que los programas sectoriales se seleccionen basados en las mejoras en productividad (no solo rentabilidad) que sean consecuencia de la provisión de un bien por parte del Estado, dándole preferencia a los proyectos que mejoren la productividad en los sectores transables. Adicionalmente, el concepto de bien provisto por el Estado se considera de forma más amplia, abarcando infraestructura, entrenamiento, procedimientos (tales como visas), Investigación y Desarrollo, y legislación.

en los Estados Unidos, no es posible exportar productos alimenticios a ese país. Ningún empresario individual estará dispuesto a invertir en obtener dicha certificación, porque los costos son demasiado elevados para una empresa individual del tamaño de las que producen ese tipo de bienes en la República Dominicana, y porque los beneficios van a ser apropiados por cualquier otra empresa que exporte ese o cualquier otro bien alimenticio de características parecidas. Todos los países exitosos en la exportación de bienes alimenticios cuentan con agencias públicas que se encargan de certificar sus productos y de impedir que entren al país plagas que podrían atentar contra esas exportaciones. Evidentemente, esto solo beneficia a un sector de la producción agrícola.

¿Debe el Estado escoger sectores a los cuales proveerles bienes públicos específicos? En un contexto de recursos escasos, quizás no quede otra opción. Estas políticas también pueden rendir buenos resultados, siempre y cuando los sectores a desarrollar sean los apropiados.

¿Cómo seleccionar sectores? Su éxito solo puede medirse *ex post*. Pero existen algunos indicios *ex ante*

de cuán efectivas pueden ser dichas políticas. Por ejemplo, se pueden seleccionar sectores con ventajas comparativas existentes o potenciales. Recientemente, Hausmann y Rodrik (2006), sobre la base de un trabajo de Hausman y Klinger (2006), proponen seleccionar aquellos sectores donde exista un mayor potencial de aprovechamiento de esos bienes públicos por parte de otros nuevos sectores. Es decir, apoyar a aquellos sectores donde la probabilidad de que de allí se puedan originar productos sea más alta<sup>11</sup>. Para la República Dominicana, Hausmann y Klinger (2007) analizan sectores que podrían ofrecer este potencial y proponen: telas especiales y linos; uvas; aluminio y cables; medicamentos básicos (penicilina, insulina, hormonas y vitaminas). El recuadro 7.1 presenta dos de estas experiencias en políticas de apoyo.

En la República Dominicana ya existen varios nuevos sectores de exportación que han surgido en los últimos tiempos, pero la mayoría —los mangos, los vegetales orientales, el cacao orgánico, el aguacate, la piña, el turismo no convencional, los muebles— no ha recibido gran apoyo público. Cabe señalar, sin embargo, que cuando el sector privado ya ha realizado una

<sup>11</sup> Hausman y Klinger (2006) hacen un mapa del espacio de todos los bienes posibles que se pueden exportar y usando la probabilidad de que un país exporte el bien X, dado que exporta un bien Y, colocan los bienes en este mapa. El mapa parece un bosque, donde en ciertas áreas hay una mayor agrupación de bienes, es decir, donde la exportación de los bienes de esa área hace más probable que se exporten otros bienes de esa misma área. Hausmann y Rodrik proponen que se trate de apoyar a aquellos bienes que están en “las áreas más densas del bosque”.

inversión inicial, el sector público puede contribuir con políticas que permiten su expansión acelerada.

La existencia en la República Dominicana del CNC, instancia de coordinación entre el sector privado y el público, facilita la orientación de la política de apoyo a la inversión privada a través de la provisión de bienes públicos complementarios. En parte, el CNC actúa en respuesta a demandas de sectores privados emergentes organizados. Esta es una buena receta para el éxito.

#### 7.5.1.4 Políticas VM

Estas políticas consisten en apoyos de mercado a industrias específicas que la política industrial ha escogido para impulsar. ¿Se justifica este tipo de intervenciones? La respuesta intuitiva pareciera ser negativa, ya que es difícil de justificar que exista una falla de mercado que sea específica a un sector. Sin embargo, algunos países han hecho apuestas estratégicas de este tipo. En particular, quizás puedan justificarse cuando un país tiene una estructura productiva basada en sectores tipo enclave (los cuales tienen muy poco encadenamiento hacia el resto de la economía), aunque no serían recomendables como primera opción. Por ejemplo, el proteccionismo sustitutivo de importaciones fue típico de esta clase de políticas. Los subsidios a exportaciones en sectores específicos, como los aplicados en algunos países asiáticos en el pasado, también representan políticas del tipo VM. Las exoneraciones de impuestos a la renta al turismo en la República Dominicana son otro ejemplo más cercano a la región latinoamericana.

Estas políticas presentan varias dificultades, algunas de las cuales comparten rasgos con las del tipo VP. En primer lugar, se prestan para la búsqueda de rentas, vale decir, para que grupos empresariales organizados presionen al Estado por el otorgamiento de tratos preferenciales, utilizando como excusa la generación

de beneficios sociales que no son muy justificables. Esto es muy común en sectores declinantes, que ya no son competitivos y utilizan argumentos como la protección del empleo para conseguir un subsidio del Estado. Si este fuera el caso, es posible que el Estado tenga que intervenir por consideraciones sociales, pero la intervención debería consistir en facilitar la reasignación de recursos a otros sectores (por ejemplo, proveyendo capacitación a los empleados que pueden perder su trabajo) y no perpetuando sectores que ya no son competitivos.

En segundo lugar, estos apoyos pueden ser extraordinariamente costosos en términos fiscales, ya sea en lo que respecta a los montos de los subsidios o a los gastos tributarios involucrados<sup>12</sup>. Finalmente, una vez otorgados, estos beneficios son muy difíciles de eliminar, porque los que los reciben quieren perpetuarlos en el tiempo. Por lo tanto, su uso debe ser excepcional; y cada caso debe estar muy bien justificado, con cláusulas de terminación de los beneficios (*sunset clauses*) e indicadores de desempeño claramente especificados.

#### 7.5.1.5 Integralidad de las políticas de competitividad

¿Se puede decir que las intervenciones verticales son sustitutas de las horizontales? Dado este marco conceptual, podríamos decir que son complementarias. En un pasado, las Zonas de Procesamiento de Exportación (zonas francas) eran un “atajo”. Sin embargo, estas tienen el problema de generar economías duales. Adicionalmente, no generan incentivos para resolver los problemas de la economía nacional. Finalmente, las regulaciones de la OMC han limitado su uso, poniendo límites a las ventajas fiscales que pueden otorgar<sup>13</sup>.

Por ello, son necesarios los programas integrales de competitividad. La idea es identificar intervenciones necesarias en los cuadrantes HP, VH y HM. Este es un movimiento positivo reciente, que se ha dado en va-

<sup>12</sup> ‘Gasto tributario’ es una expresión técnica para definir el sacrificio de recaudación tributaria que está implícito en una exoneración.

<sup>13</sup> Como es conocido, las zonas francas se caracterizan por otorgar ventajas fiscales (que pueden ir desde la reducción de los aranceles a los insumos hasta la exención del impuesto sobre la renta) a las empresas que en ellas se ubiquen, con el fin de exportar. Bajo las reglas de la OMC, esto es considerado como competencia desleal, ya que las normas no son iguales para todos los productores en el país y, en el fondo, es un subsidio implícito a las exportaciones. Sin embargo, dado que estas han sido ampliamente usadas por países en desarrollo, se decidió dar un plazo para su eliminación hasta el año 2015.

rios de los países de la región, incluyendo la República Dominicana.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿cómo reducir los riesgos de las fallas de gobierno? El elemento clave es el arreglo institucional. En particular, es importante organizar mejor la articulación de la clase empresarial, de forma tal de evitar la captura institucional, la búsqueda de rentas, etc. Esto lleva a replantearse los canales de interacción con el sector público. Pareciera que lo conveniente es incentivar que los empresarios busquen la promoción de la producción de bienes públicos (los cuales pueden ser sectoriales) y resolver fallas de coordinación. Los criterios para la provisión de intervenciones de mercado tienen que seguir los pasos mencionados previamente.

¿Se debe ayudar a las empresas declinantes, es decir, se debe “compensar a los perdedores”? A veces es necesario para destrabar las negociaciones de políticas. Sin embargo, estas intervenciones deben facilitar la reasignación de recursos, más que perpetuar las cosas como están.

Finalmente, es importante entender la dimensión temporal. Las razones que justifican la intervención del Estado tienen un elemento temporal, bien sea en la vigencia de la necesidad identificada o en su propia naturaleza. Por ello, es importante que exista una evaluación y revisión de dichas intervenciones, para ir las adaptando.

## 7.5.2 Las PDP en la República Dominicana

La República Dominicana ha aplicado una variedad de políticas de desarrollo productivo en las últimas décadas. Las PDP más importantes están relacionadas con la creación de las zonas francas y la promoción del turismo. La zona franca se puede definir como la provisión de los bienes del cuadrante HP, para cualquier empresa que se ubique en él. Por su parte, las intervenciones hacia el sector turismo han sido más del tipo VP y VM. Ambas datan de los años sesenta y setenta, aunque han sido perfeccionadas con el tiempo.

No obstante, como se ha venido discutiendo, estos sectores están dando muestra de agotamiento. Por ello,

se han propuesto nuevas alternativas; en particular, las iniciativas de promoción de *clusters* del CNC que está asociada al Fondo de Competitividad (Fondec). Adicionalmente, se creó Proindustria, como un ente de apoyo al sector industrial.

Este tipo de intervenciones parecieran orientarse más como políticas VP y quizás, en algunos casos (como se verá más adelante), VM. En el PNCS se menciona una serie de políticas HM y HP que tienen que ver con temas de estándares de calidad, sistemas de innovación, entre otros. Muchas de estas iniciativas apenas están comenzando a implementarse; no obstante, existe una intervención de política importante en esta área, que además lleva tiempo implementándose, a saber, el Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (Infotep).

En los próximos apartados se hará una descripción detallada de las intervenciones aquí descritas: las zonas francas, la promoción del turismo, las iniciativas de promoción de *clusters* del CNC, el Fondec, Proindustria y el Infotep. Esto no pretende ser un catálogo exhaustivo de todas las intervenciones, antes bien, busca hacer un análisis de las más importantes.

Podría decirse que las intervenciones pasadas de políticas verticales fue exitosa (zonas francas y turismo). No obstante, hoy en día estos sectores y las políticas dan signos de agotamiento. Dentro de las nuevas iniciativas de políticas verticales, si bien hay elementos meritorios, también se identifican muchos riesgos. Por lo tanto, el modo como se lleve adelante la implementación de estas nuevas iniciativas será de gran relevancia.

Finalmente, como se mencionara anteriormente, en la República Dominicana hay espacio para políticas de tipo horizontal de mercado. El Infotep pareciera estar funcionando pero, aun en este caso, es importante evaluar su impacto no solo con miras a mejorar su efectividad, sino también para aprender lecciones que puedan usarse para otro tipo de intervenciones.

### 7.5.2.1 Las zonas francas

Las zonas francas son, en realidad, una combinación de políticas. Por una parte, representan un esfuerzo

por subsanar problemas de gobernanza y de infraestructura insuficiente. Dentro de los recintos de las zonas francas, los derechos de propiedad están claramente especificados; no existen los típicos problemas burocráticos para el establecimiento de empresas, para la exportación o para la importación de insumos; los terrenos donde se ubican las empresas cuentan con todos los servicios básicos<sup>14</sup>; los problemas de infraestructura están resueltos; se facilita la importación de insumos libre de aranceles para productos de exportación<sup>15</sup>. Estos “atajos institucionales” reflejan la necesidad de atender dichos temas de manera integral, tal como se ha venido reseñando en otros capítulos de la presente publicación.

En este sentido, la creación de las zonas francas es una forma creativa de hacer políticas que caerían dentro del cuadrante HP. Las zonas francas son una política típicamente horizontal ya que no favorecen a ninguna actividad económica específica. Por otra parte, al no mediar un pago a empresas, las zonas francas corresponden a la provisión de servicios públicos, aunque la importación de insumos libres de aranceles es una intervención de mercado<sup>16</sup>. Además, el Estado ha ido desarrollando otras actividades de apoyo a las zonas francas, tales como la construcción de infraestructura vial, aeropuertos y puertos así como actividades de capacitación a través del Infotep.

Una de las razones que ha hecho que las zonas francas hayan sido un éxito en materia de exportaciones es justamente el hecho de representar una solución a problemas que deben enfrentar empresas que no están ubicadas en estos recintos especiales. Por lo tanto, parecería que el esfuerzo de largo plazo es hacer que las ventajas de las cuales gozan las zonas francas en términos de menores trámites y facilidades para los negocios se hagan extensivas a empresas ubicadas en cualquier parte del territorio nacional.

El establecimiento de zonas francas ha ido acompañado de exoneraciones tributarias. Dichas exoneraciones no son estrictamente necesarias para el cumplimiento de su principal objetivo que consiste en promover la inversión extranjera directa o nacional orientada a la exportación, la cual de no mediar el “atajo institucional” de la zona franca, hubiese sido de difícil materialización. Las exoneraciones tributarias representan intervenciones en el mercado con el fin de promover exportaciones que, si bien podrían justificarse inicialmente para promover exportaciones incipientes, pierden su razón de ser una vez que los sectores beneficiados han madurado. Además, dichas exoneraciones ya no son aceptadas por la OMC. La República Dominicana tiene hasta el año 2015 para eliminarlas definitivamente.

Las zonas francas han sido utilizadas en forma preferente por empresas de la maquila de vestuario, aunque en los últimos años ha venido aumentando el número de empresas en otros rubros, particularmente en equipos electrónicos, equipos médicos, elaboradoras de tabaco y calzado.

### **7.5.2.2 Los incentivos al turismo**

El turismo ha sido identificado por sucesivos gobiernos dominicanos como una actividad con gran potencial para contribuir al crecimiento. Desde los años setenta, ha recibido apoyo de diversas maneras. Las exoneraciones al impuesto a la renta así como al ITBIS y derechos de aduana sobre insumos, maquinaria, muebles, entre otros, que se le han otorgado al sector, son claramente intervenciones en el mercado y constituyen fuertes subsidios al sector del tipo VM. A pesar de que dichos incentivos han sido eliminados para proyectos en zonas ya desarrolladas y se aplican solo a regiones en sus primeras etapas de desarrollo, las exoneraciones al ITBIS y derechos de aduana siguen vigentes para aquellos proyectos en zonas ya desa-

<sup>14</sup> En el contexto dominicano, el acceso a la electricidad durante todo el día es un beneficio importante de la ubicación en los recintos de las zonas francas.

<sup>15</sup> Sin la exoneración del pago de derechos de aduana, las empresas exportadoras hubiesen tenido que postular a un reintegro de derechos de aduana pagados sobre sus insumos, que se hace difícil en un ambiente burocráticamente trabado, amén de los costos financieros involucrados en el pago primero y la obtención de la devolución después.

<sup>16</sup> Vale la pena anotar que en la República Dominicana existen dos tipos de zonas francas, aquellas administradas directamente por el Estado y otras de administración privada. Estas últimas sí reciben incentivos fiscales para su establecimiento y su funcionamiento. En este caso, la política de zonas francas podría considerarse VM (dirigida a la creación de zonas francas e instrumentadas a través de exoneraciones tributarias).

rolladas que realicen ampliaciones o refacciones de instalaciones existentes. Además, la ley que regula estos incentivos es lo suficientemente vaga como para que incluso proyectos nuevos en zonas desarrolladas puedan calificar para exoneraciones generosas. En vista de que el turismo de sol y playa en la República Dominicana es una industria muy madura y con un largo historial, no se entiende fácilmente la racionalidad de dichos incentivos, los cuales privan al fisco de recursos tributarios que podrían ser utilizados en otras inversiones públicas de mayor beneficio social. De hecho, la carga tributaria del sector turismo en la República Dominicana es muy baja (véase el capítulo 9). Dentro de un plan de diversificación del turismo, las exoneraciones tributarias por períodos limitados y no superiores a los cinco años para el desarrollo de infraestructura turística que sean distintos a los de sol y playa (ecoturismo, turismo cultural, etc.) podrían tener una mayor justificación que las exoneraciones a proyectos tradicionales de turismo.

El turismo también se ha beneficiado de otras políticas públicas, como son el manejo del territorio nacional con miras al desarrollo turístico en ciertas regiones, la construcción de infraestructura vial y aeroportuaria de uso específico de las áreas turísticas, las carreras en turismo ofrecidas por trece universidades estatales y los programas de capacitación de personal que imparte Infotep con la cooperación de la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (Asonahores), influyente agrupación gremial del sector.

Estas políticas han resultado vitales a la hora de hacer del turismo de sol y playa el éxito que ha sido en el desarrollo del país en los últimos veinte años. Ellas también ilustran la complejidad inherente de levantar un sector a partir de cero y la creatividad necesaria para que produzca resultados positivos: los bienes públicos complementarios necesarios son de variada naturaleza; es indispensable coordinar las inversiones del sector privado para que se potencien entre sí y para que todas ellas sean rentables.

En una nueva etapa del turismo, va a ser indispensable desplegar una creatividad parecida. Por una parte, la infraestructura en las zonas maduras deja bastante que desear, especialmente aquella que dice

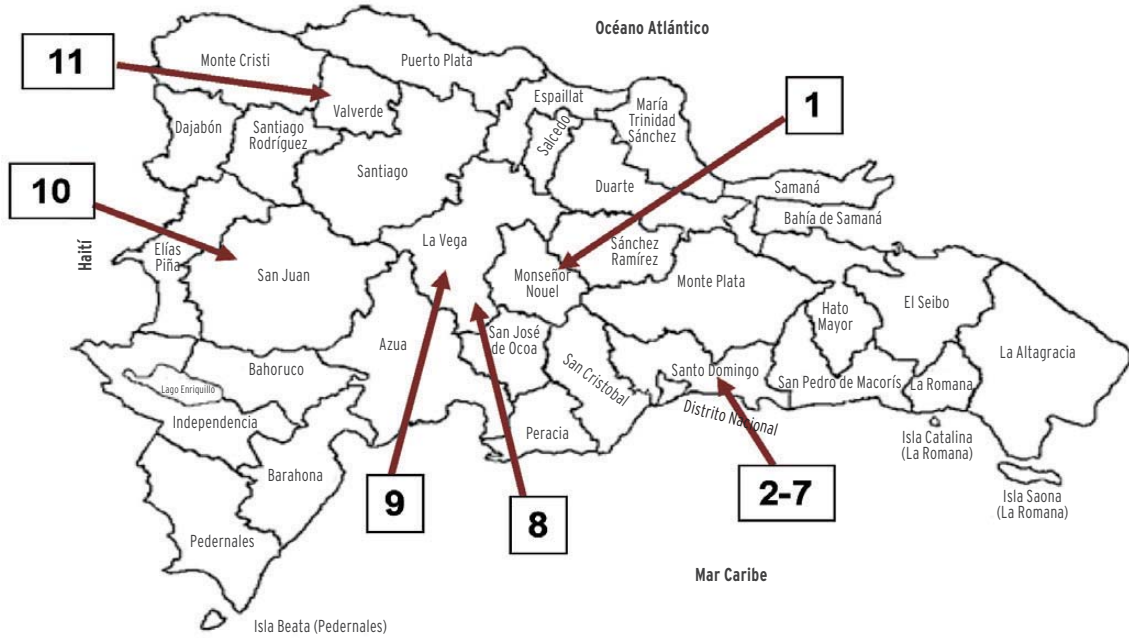
relación con la protección del medio ambiente y el tratamiento de desechos líquidos. Habrá que mejorar sustancialmente la regulación ambiental para que todo el sector continúe siendo sostenible en el largo plazo. Por otra parte, los requerimientos de coordinación en los nuevos sectores turísticos que se desea desarrollar y que van más allá del turismo de sol y playa son más exigentes. Por el momento, las instalaciones que existen son mínimas, la infraestructura vial es particularmente deficiente, los requisitos ambientales todavía no han sido explorados y las inversiones por todo el conjunto de participantes privados están aún en sus etapas iniciales. El papel que puede desempeñar el sector público en el suministro de bienes públicos sectoriales y en la coordinación de decisiones del sector privado será esencial. En este campo, un avance promisorio es la organización de *clusters* turísticos bajo el alero del Consejo Nacional de Competitividad.

### **7.5.2.3 Programa de clusters del Consejo Nacional de Competitividad**

El apoyo al establecimiento y fortalecimiento de *clusters* productivos es probablemente lo más importante en este marco. El CNC ha definido al *cluster* como “un conjunto de empresas, organizaciones privadas y actores públicos (usualmente entre 5 y 50) que operan en un ramo económico particular y generalmente dentro de una misma región económica, que se asocian a través de relaciones de compra-venta, cliente-proveedor, o por tener en común un grupo de clientes, tecnologías, canales de distribución u otros factores similares. Se asume cierto nivel de cooperación interagente al interior del conglomerado con el fin de maximizar beneficios para el grupo en su conjunto” (Abreu, 2007).

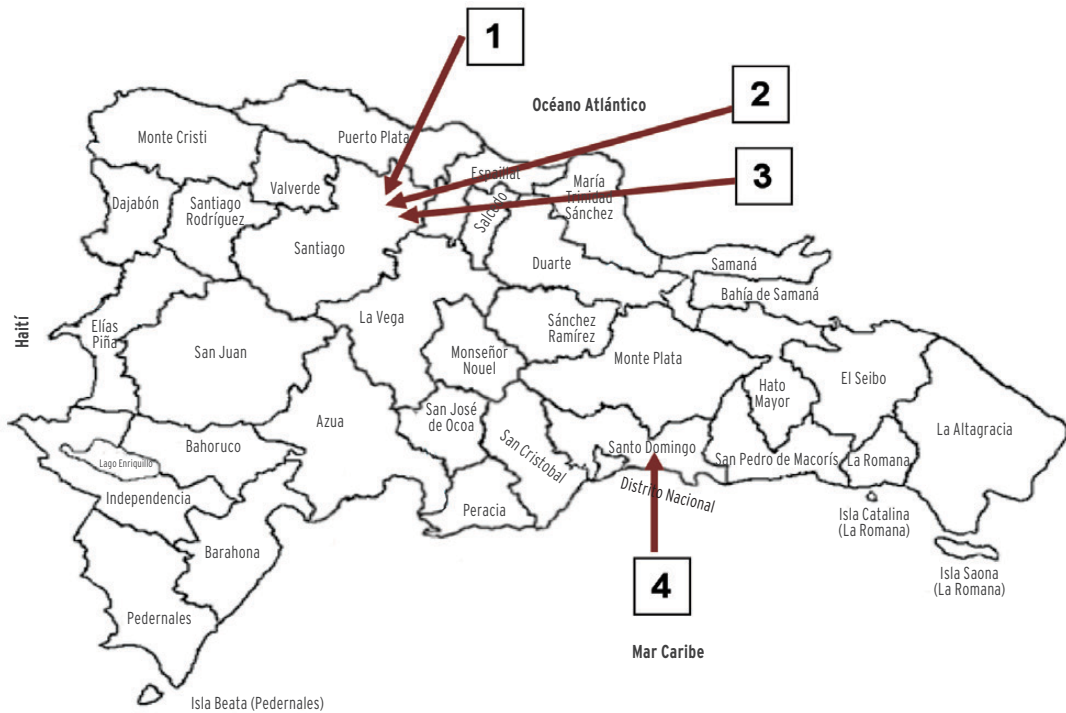
Si bien el CNC en ocasiones ha promovido la creación de algún *cluster*, su forma de actuar consiste en esperar a que se forme un grupo de empresas alrededor de un objetivo productivo específico y prestarle servicios que emergen del diálogo entre los miembros de dicho *cluster* emergente y las autoridades públicas que participan en el Consejo. Es así como se han identificado y registrado, con el CNC, 23 *clusters* productivos ubicados en los mapas que se presentan a continuación.

**MAPA 7.1 • CLUSTER AGROINDUSTRIAL**



Nota: 1. Cacao; 2. mango; 3. aguacate; 4. piña; 5. apícola; 6. viveristas; 7. acuacultores; 8. hortofrutícola; 9. café; 10. Comité Agropecuario Unitario de San Juan; 11. banano.

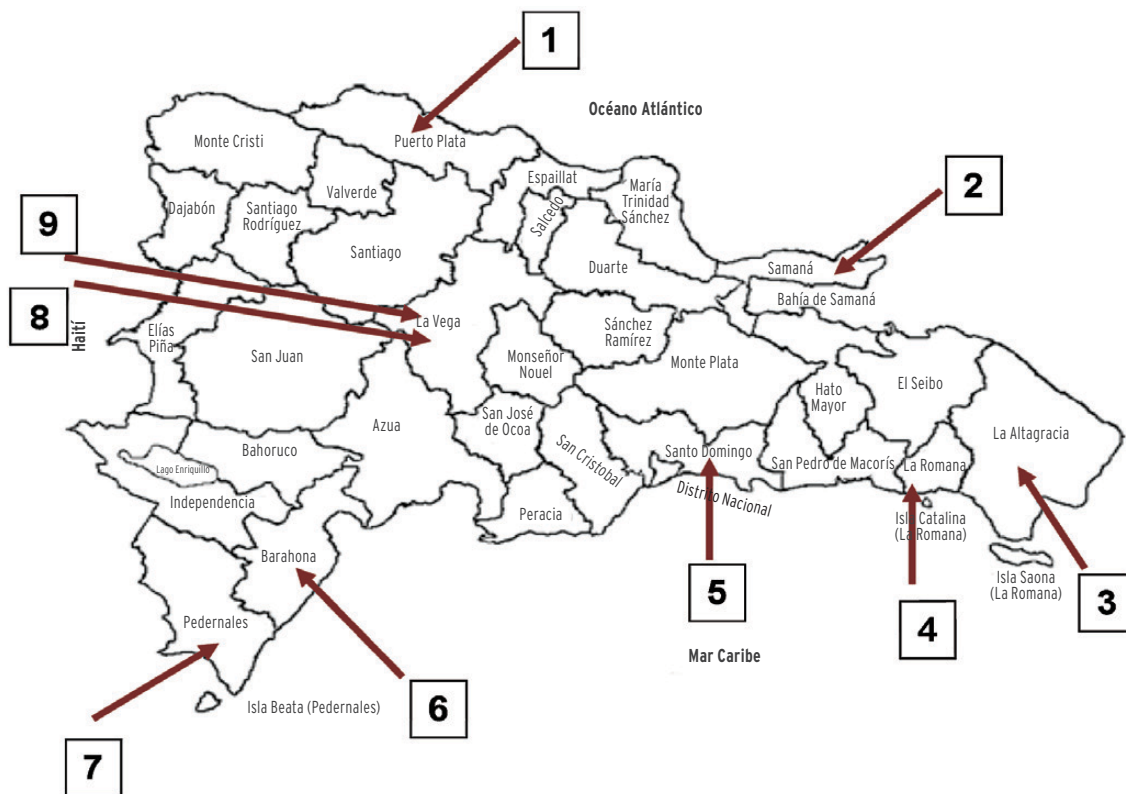
**MAPA 7.2 • CLUSTER INDUSTRIAL**



Nota: 1. Confección de Santiago, Fusión Textil del Cibao (Fusiontext); 2. Mueble de Santiago; 3. construcción y vivienda; 4. servicios tecnológicos.



MAPA 7.3 • CLUSTER DE TURISMO



Fuente: Observatorio Nacional de Competitividad de República Dominicana.

Nota: 1. Turístico y cultural de Puerto Plata; 2. Samaná; 3. la Altagracia; 4. Romana-Bayahibe; 5. Santo Domingo; 6. Barahona; 7. Pedernales; 8. Constanza; 9. Jarabacoa.

La provisión de bienes públicos que benefician a todos sus miembros es una de las maneras en que el CNC apoya a los *clusters* registrados con la institución. Estos incluyen la certificación y mejoramiento de la calidad, la solución de problemas de orden tecnológico, el mercadeo conjunto de productos y otras actividades que tienen economías de escala importantes. El financiamiento de estas actividades se realiza con recursos de un fondo especial creado para estos propósitos, a saber, Fondec.

**7.5.2.4 El Fondec**

El Fondo de Competitividad (Fondec) es el mecanismo creado para la gestión financiera de los proyectos del CNC. Es un instrumento de financiamiento que emplea la modalidad de un fondo compartido (*matching grant facility*) para cofinanciar la puesta en ejecución de proyectos de competitividad a nivel nacional o sectorial, y actividades de desarrollo de *clusters* (estrategias competitivas e iniciativas específicas). El

Fondec no suministra fondos a proyectos individuales aislados. El objetivo estratégico de este instrumento es financiar proyectos concretos que contribuyan al aumento y/o diversificación de las exportaciones de bienes y servicios, promoviendo la competitividad sistémica del país. Ello es interesante, porque de partida no se identifican los sectores que se deben apoyar, antes bien, son los sectores los que se acercan al CNC para presentar posibles iniciativas que pueden financiarse con el Fondec, por lo tanto, no es necesariamente una política VP, es una política HP.

El Fondec está constituido por los fondos provenientes de un contrato de préstamo que el Gobierno dominicano firmó con el BID para el Programa de Innovación para el Desarrollo de Ventajas Competitivas; los fondos de contrapartida del Gobierno dominicano; recursos de organizaciones internacionales y cooperantes para la competitividad (Unión Europea, Naciones Unidas, USAID, por ejemplo); y el aporte de los *clusters* y aso-

ciaciones empresariales privadas, como cofinanciamiento de los proyectos. Está administrado por una firma privada, elegida mediante licitación, según las condicionalidades del préstamo que le dio origen. Es responsable de la gestión económico-financiera del CNC y de la evaluación de la viabilidad técnica y económica de los proyectos. Todos los proyectos financiados por medio de este instrumento deben cumplir con los criterios de selección y la aprobación del CNC y del Administrador del Fondec. Entre septiembre de 2004 y diciembre de 2007, el Fondec financió 68 proyectos por un monto total de financiamiento de US\$9,4 millones.

El CNC, con el apoyo financiero de un instrumento como el Fondec, constituye un instrumento apropiado y potencialmente eficaz para combatir lo que en el capítulo 2 se denominó el “síndrome de la competitividad declinante” (véase también Fanelli y Guzmán, 2008). La República Dominicana está en la disyuntiva de identificar y darle impulso a nuevos sectores que sean competitivos internacionalmente. El CNC es un buen foro para el diálogo entre sectores nuevos que se organizan espontáneamente, con un fuerte liderazgo y las autoridades públicas con el fin de que estas últimas los apoyen en el suministro de bienes públicos indispensables para todos los actores del sector. Y el Fondec, dada su operatoria, parece ser un instrumento bien diseñado para financiar estas actividades. Por el momento, los montos de financiamiento parecen apropiados. En la medida que vayan surgiendo nuevos demandantes y que los *clusters* registrados con el CNC vayan creciendo en volúmenes de negocios y exportaciones, es muy probable que los recursos del Fondec se tornen insuficientes.

Sería importante coordinar las actividades del CNC y el Fondec con las de capacitación a cargo de Infotep. Indudablemente, la capacitación en destrezas específicas a un sector es uno de los bienes públicos sectoriales que solo puede proporcionar en escalas adecuadas un ente público, ya sea gubernamental o gremial.

### 7.5.2.5 Proindustria

En noviembre de 2007 se aprobó la transformación de la Corporación de Fomento Industrial (CFI) en el Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (Proindustria), institución que ya comenzó a funcionar como entidad pública, con autonomía funcional y patrimonio propio.

La Ley de Competitividad e Innovación Industrial le asigna una serie de funciones a Proindustria, entre las que se encuentran:

- la concesión de préstamos;
- el establecimiento de un fondo de garantías para préstamos a pequeñas y medianas empresas;
- la exoneración del cobro del ITBIS a los insumos industriales y maquinaria a empresas beneficiarias registradas con Proindustria;
- la promoción de parques industriales mediante exoneraciones de impuestos de diversos tipos;
- la exoneración del pago de impuestos sobre la energía para los parques industriales promovidos por la entidad y para las empresas ubicadas en ellos.

Al revisar el marco conceptual, se puede ver que se trata de intervenciones de mercados, algunas HM y otras VM. Una preocupación que surge es la siguiente: ni la Ley ni el Plan Nacional de Competitividad hacen referencia a algún trabajo de análisis de estas intervenciones. Por lo tanto, no queda claro dónde están las externalidades o fallas de mercados que justifican estas intervenciones. Al no estar esto definido, no queda claro que se estén empleando los instrumentos adecuados. Finalmente, quedan muchas dudas sobre la implantación. Por ejemplo, las exoneraciones de impuestos (o los subsidios) que le faculta la ley a Proindustria deben ser utilizadas con mucha prudencia. No siempre incentivan a las actividades que se busca estimular, suelen ser difíciles de eliminar una vez que ya no son necesarias, la justificación para ellas debe ser claramente alguna falla de mercado, y es necesario tomar en cuenta su costo fiscal. Artana (2007) estima que el sacrificio tributario implícito en las exoneraciones incluidas en el Plan Nacional de Competitividad Sistémica equivale a aproximadamente medio punto del PIB.

Habría que aclarar los alcances de las atribuciones de Proindustria en estas dos dimensiones, si no se quiere incurrir en un aumento sustancial de los gastos tributarios y de las deudas contingentes del Estado. No está claro si las decisiones de Proindustria deberán tener el visto bueno de la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH) —dadas las implicaciones fiscales de algunas de sus atribuciones, como la de otorgar incentivos tributarios— o cuál será la relación que

habrá entre Proindustria, la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, el propio CNC y otras instituciones públicas que tienen mandatos de promoción de actividades económicas. Tampoco está claro cómo va a ejercer sus funciones bancarias o cuasi bancarias, en un contexto donde ya existen otras instituciones bancarias públicas (por ejemplo, el Banco Agrícola), ni si ejercerá dichas funciones como institución de primer o segundo piso.

Es probable que Proindustria no sea la institución más apropiada para entrar directamente al negocio bancario, que es complejo y que requiere de un conocimiento muy especializado. Desde luego, acciones efectivas para hacer llegar crédito a las pequeñas y medianas empresas que no tienen acceso a él, y que sí tienen proyectos de inversión interesantes que requieren de dicho acceso, pueden hacer una importante contribución al crecimiento con equidad. Dado el contexto dominicano, es probable que la manera más eficiente de hacerlo sea canalizar dichos recursos a través de la banca comercial o alguna institución pública actuando como banca de segundo piso.

La misma lógica sugiere que las funciones de otorgar garantías para préstamos a PyME sea efectuada por una institución especialmente dedicada a ello, siguiendo modelos que ya se han probado exitosos en otros países (Fogape en Chile o NAFIN en México) y con asesoría internacional, quizás con el apoyo de la banca multilateral.

Debe anotarse, sin embargo, que el diagnóstico de crecimiento no ha identificado ni el acceso ni el costo del crédito como restricciones fundamentales al crecimiento. Aunque en el actual contexto mundial se espera que el acceso al crédito se convierta en un problema, este es de carácter sistémico y, por ende, requiere otro tipo de intervenciones. Adicionalmente, ello significa que existen otras restricciones que sí están retardando el crecimiento y que, si el énfasis se pone en el suministro de crédito, es posible que no se obtenga la aceleración del crecimiento que se busca. Si las restricciones que pesan sobre el crecimiento pueden ser levantadas (justamente, la formación y estímulo a *clusters* de nuevas actividades, la amenaza de la inestabilidad macroeconómica, el suministro de

energía), entonces es muy posible que surja con fuerza la restricción de acceso al crédito. Sin embargo, cabe señalar que cada cosa llega a su tiempo.

#### 7.5.2.6 Infotep

En 1982, se creó el Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (Infotep) en respuesta a la demanda de capacitación, especialmente en sectores emergentes como las zonas francas y el turismo. El Infotep está dirigido por una Junta de Directores tripartita, integrada por representantes de los sectores oficial, empresarial y laboral, y es administrado por una dirección general. Como institución sin fines de lucro, el financiamiento del Infotep se realiza mediante aportes obligatorios del 1% de los salarios pagados mensualmente por las empresas con fines lucrativos, y del 0,5% deducible de las utilidades anuales que los trabajadores reciben de sus empleadores. Igualmente, está prevista en la base legal del Infotep una asignación del Estado en el presupuesto nacional.

Infotep presta servicios a empresas que necesitan capacitar a mandos medios y empleados. También atiende necesidades de adiestramiento para individuos y empresas que ofrecen servicios de capacitación financiados por la institución. A pesar de ser una entidad muy necesaria para el mejoramiento de la competitividad, cuyas actividades tienen plena justificación económica, las actividades de Infotep deberían ser evaluadas con miras a aumentar su efectividad y a hacer los cambios de diseño que sean necesarios. Algunas preguntas a las cuales es necesario dar respuesta son las siguientes:

- ¿Es adecuada la calidad de la capacitación a las necesidades de las empresas que la reciben?
- ¿Quién y cómo se califica a las entidades que ofrecen capacitación con financiamiento de Infotep?
- ¿Están bien orientadas las actividades de calificación que financia Infotep?

### 7.6 Conclusiones

Revertir la pérdida de competitividad internacional de la República Dominicana es uno de los desafíos más serios que enfrenta la economía dominicana en estos momentos. El país requiere urgentemente

identificar y promover nuevos sectores y productos que le infundan dinamismo a las exportaciones y a la inversión productiva. En años recientes, el Gobierno ha impulsado varias iniciativas en esta dirección. De las iniciativas más importantes que ya están en etapa de implementación, se desprenden algunas conclusiones.

La provisión de bienes públicos a todos los sectores económicos y que están relacionados con el clima de negocios ha tenido éxitos importantes, pero todavía queda mucho por hacer, especialmente en la clarificación de los derechos de propiedad y en la defensa de dichos derechos en los tribunales de justicia. Estos son retos que se refieren más a temas de la institucionalidad del país que hay que enfrentar. Igualmente, la infraestructura vial y eléctrica es un problema que afecta a todas las empresas del país.

Se ha avanzado hacia un modelo de autoselección en la identificación de nuevos sectores competitivos: grupos de empresas con buenos proyectos y agrupados en *clusters* productivos, por iniciativa propia, pueden acercarse al CNC para solicitar financiamiento parcial para proyectos que benefician a todos sus miembros. Este modelo de apoyo a la competitividad cuenta con una fuente de financiamiento en el Fondec. Los *clusters* que han surgido son los que el conocimiento de las ventajas competitivas dominicanas habría sugerido: grupos agroindustriales, muebles, proyectos turísticos no tradicionales. Esto es un indicador de que el programa va por buen camino.

La creación de parques industriales que facilitan los negocios representa un atajo institucional que probablemente traerá buenos réditos. Las zonas francas

han servido el mismo propósito y este continuará vigente aun después de haberse desmantelado las exoneraciones al impuesto a la renta para cumplir con los requerimientos de la Organización Mundial del Comercio en 2015.

Desde luego, el uso de estas figuras legales debe considerarse transitorio, mientras se trabaja en la tarea más ardua de mejorar el clima de negocios y asegurar el pleno imperio de la ley para todas las empresas y zonas geográficas del país. Adicionalmente, es importante ser muy parco con las exoneraciones tributarias, porque pueden ser más perjudiciales que beneficiosas, amén de su alto costo fiscal.

De igual modo, existe espacio para intervenciones de tipo horizontales que atiendan fallas de mercado. Claramente, esta es un área donde pareciera que existen intervenciones exitosas (Infotep), pero es evidente que otra serie de fallas de mercado tradicionales todavía no han sido atendidas y, por otro lado, se están realizando importantes intervenciones de mercado a través de Proindustria. Por lo tanto, es preciso armonizar estas intervenciones con la necesidad de antevertir fallas de mercado.

Finalmente, la coordinación de todas las acciones del sector público en lo referente a la competitividad es de vital importancia. Ya de por sí existen problemas por la presencia de dos órganos que están trabajando en el área: CNC y Proindustria. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que luego estos órganos van a necesitar el apoyo y la colaboración de otros entes del sector público: aduanas, agricultura, infraestructura, etc. Por consiguiente, se debe pensar en un diseño institucional que permita una mejor coordinación.

## Referencias bibliográficas

- Abreu, M.V. 2007. Informe sobre el fortalecimiento y el desarrollo de la red de *clusters* en la República Dominicana. Observatorio de Competitividad. República Dominicana.
- Agosin, M y Guzmán, R. 2008. Políticas de desarrollo productivo en República Dominicana. Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Artana, D. 2007. Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana. Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2007. *Doing Business 2008: Comparing Regulations in 178 Economies*. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Doing Business 2009: Comparing Regulations in 181 Economies*. Washington D.C.
- Fanelli, J. M. y Guzmán, R. 2008. Diagnóstico de crecimiento para República Dominicana. Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hausmann, R y Klinger, B. 2006. The structure of the product space and the evolution of comparative advantage. Center for International Development at Harvard University. Working Paper No 146.
- \_\_\_\_\_. 2007. Structural Transformation in the Dominican Republic. Center for International Development at Harvard University.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2003. Economic development as self discovery. *Journal of Development Economics*. 72: 603-633.
- \_\_\_\_\_. 2006. Doomed to choose: Industrial Policy as a predicament. Center for International Development at Harvard University.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, C. 2008. Reconfiguring Industrial Policy: A framework with an application to South Africa. Center for International Development at Harvard University. Working Paper No 168.
- Klinger, B. y Lederman, D. 2004. Discovery and Development: an empirical exploration on 'New' Products. Policy Research Paper 3450. Washington, DC: Banco Mundial.
- Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana (PNCS). Consejo Nacional de Competitividad, Santo Domingo. Marzo 2007.



# Comercio e integración

## 8.1 Introducción: Contexto de la política de inserción en la economía internacional

Desde principios de la década de los noventa, la República Dominicana comenzó un proceso de liberalización comercial y apertura a la inversión extranjera directa (IED). En el área de la política comercial, los impulsos a la inserción internacional se han manifestado a través de medidas unilaterales de liberalización de importaciones, complementadas, en el contexto multilateral, por el proceso de liberalización dentro de la Ronda Uruguay, como también por concesiones arancelarias que otorgaron acceso preferencial, en primer lugar, al mercado de los Estados Unidos (a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, ICC). Además, la República Dominicana ha suscrito varios acuerdos de libre comercio, tanto a nivel bilateral como regional: el acuerdo con la Comunidad de Países del Caribe (Caricom), el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, la República Dominicana y Centroamérica (RD-CAFTA), y el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con la Unión Europea. Los acuerdos de libre comercio ya suscritos y los que se encuentran en proceso de negociación otorgan a las exportaciones del país amplio acceso a los mercados.

La política comercial y de inversión produjo, con los años, la existencia de dos sectores manufactureros distintos en la economía del país: uno en las zonas francas, operando bajo condiciones privilegiadas; y el otro, denominado nacional o doméstico. Desde un punto de vista histórico, el nivel relativamente alto de protección arancelaria ha tenido como objetivo estimular la producción local, basada en la sustitución de importaciones. Esto contribuyó a que el comercio exterior se convirtiera en una fuente importante de ingresos tributarios. Con la promulgación de leyes sobre la creación de zonas francas<sup>1</sup>, que otorgaron exenciones fiscales y arancelarias a las empresas situadas en estas zonas, se impulsaron fuertemente las exportaciones, sobre todo de productos textiles a los Estados Unidos. Por otro lado, el proceso de desgravación arancelaria del sector doméstico avanzó de manera paulatina.

Los aranceles a las importaciones siguen siendo relativamente altos en comparación con Centroamérica. Hasta el año 2000, el promedio de los aranceles aplicados (17,8%) representaba más del doble del promedio de los países del Mercado Común Centroamericano (6,5%). La reforma arancelaria introducida

<sup>1</sup> Ley de Zonas Francas (1990, Ley N° 8-90) y Ley sobre Inversión Extranjera (1995, Ley N° 16-95).

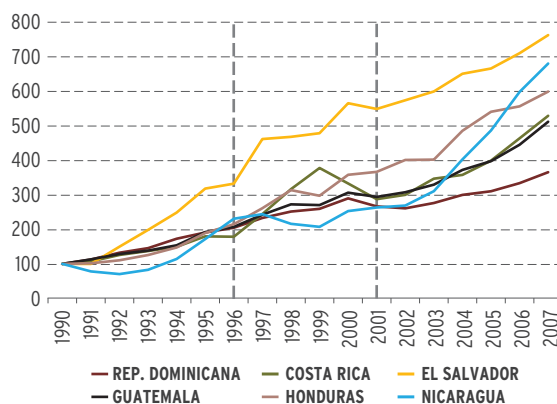
en el año 2000<sup>2</sup> redujo de manera sustancial los aranceles aplicados en la República Dominicana; no obstante ello, el nivel actual sigue estando por encima del promedio centroamericano. Esta diferencia es más visible en los aranceles aplicados sobre los bienes de capital (5,1%) en comparación con el arancel promedio en Centroamérica (1,7%). También se nota una progresividad arancelaria más pronunciada.

A nivel institucional, tres organismos tienen actualmente la responsabilidad de la gestión de la política de comercio exterior. Las negociaciones comerciales son responsabilidad de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC) y son lideradas por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX); la administración de acuerdos es liderada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC); y el aprovechamiento de acuerdos es responsabilidad del Centro de Exportaciones e Inversiones de la República Dominicana (CEI-RD). Esto implica una dispersión institucional que afecta la eficacia del proceso de gestión de la política comercial e incurre en altos costos de coordinación y transacción. Se presenta, así, el desafío de acometer un proceso de maduración y desarrollo institucional en materia de comercio exterior que tendría implicancias positivas en el manejo de la política comercial del país.

## 8.2 Desempeño del sector externo

La introducción de reformas conducentes a la liberalización del comercio e inversión aumentó la apertura de la economía dominicana como muestra de una inserción ampliada en la economía global. Sin embargo, en los últimos años, el coeficiente de apertura retrocedió. Definido como la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios relativos al PIB, el coeficiente de apertura subió de 76,1% en 1995 hasta 87,7% en 2000 para luego bajar hasta 66,6% en 2007<sup>3</sup>.

**GRÁFICO 8.1 • EXPORTACIONES DE BIENES, LA REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DEL MCCA, 1990-2007** (índices, 1990 = 100)



Fuente: Cálculos BID/INT con datos de UN-COMTRADE.

Nota: Metodología del espejo: las cifras de exportaciones reportadas corresponden a las importaciones del mundo provenientes de los países indicados.

Si se toma en cuenta el coeficiente de apertura desde el punto de vista de las exportaciones de bienes (sin los servicios), la tendencia se muestra muy similar (el coeficiente bajó desde 57,4% en 1995 a 51,0% en 2007). Se puede, además, notar que la economía dominicana no solo es menos abierta hoy en día que a mediados de los años noventa, sino que es también menos abierta en comparación con las economías de los países de Centroamérica –firmantes del RD-CAFTA– que, por su lado, han aumentado sus coeficientes de apertura entre 1995 y 2007<sup>4</sup>.

En el contexto del aumento de las exportaciones de bienes, la dinámica de estas muestra un estancamiento relativo en comparación con los demás países de la región. Analizando dicha dinámica en el período 1990-2007 (promedio de crecimiento de 7,9%), se pueden distinguir tres subperíodos (véase el Gráfico 8.1). Así, en el primer subperíodo, que correspondería a los años 1990-1996, las exportaciones dominicanas registraron un aumento alto: 12,7% en promedio anual;

<sup>2</sup> A través de la Ley de Reforma Arancelaria de diciembre de 2000 (Ley N° 146-00), se introdujo el arancel 0% y cinco categorías de aranceles de 3% hasta 40% (véase Organización Mundial del Comercio, 2002).

<sup>3</sup> En los años 2003 y 2004 los coeficientes se han incrementado, en gran medida, debido a las fluctuaciones registradas en el valor del PIB vinculadas con una muy alta inflación y la subsecuente depreciación de la moneda nacional.

<sup>4</sup> Así, el coeficiente de apertura de Costa Rica ha subido de 58,0% en 1995 a 85,0% en 2007, el de El Salvador de 52,5% a 62,1%, el de Guatemala de 43,5% a 60,9%, el de Honduras de 107,9% a 115,2%, y el de Nicaragua de 51,4% a 111,7% (datos de los Bancos Centrales de los respectivos países, Banco Mundial-*World Development Indicators* y Fondo Monetario Internacional-*World Economic Outlook*).

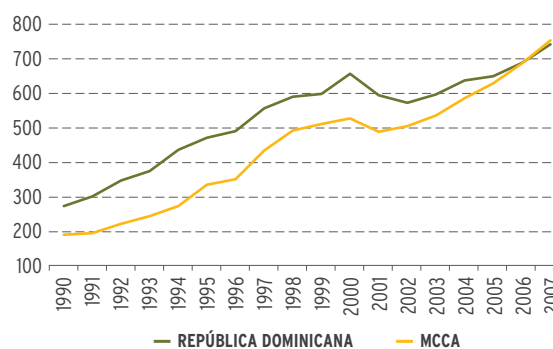


esta fase coincide con el inicio de las exportaciones desde las zonas francas. Sin embargo, en el mismo subperíodo, el crecimiento de las exportaciones de los países centroamericanos, firmantes del RD-CAFTA, alcanzó un promedio anual aun superior, a saber, de 13,5%. En el subperíodo siguiente (1997-2001), la tasa de crecimiento de las exportaciones dominicanas bajó a 5,4%, en comparación con el crecimiento promedio de 9,1% para Centroamérica. En el último subperíodo (2002-2007), esta tendencia se acentuó más, con la tasa de crecimiento de las exportaciones dominicanas estancada a 5,4%, mientras que la tasa promedio de los países centroamericanos subió a 9,6%. Además, es indicativo que durante este último subperíodo, todos los países de Centroamérica registraron tasas de crecimiento de exportaciones superiores a las de la República Dominicana.

En términos per cápita, las exportaciones de bienes de Centroamérica han sobrepasado recientemente a la República Dominicana. Si bien desde el inicio de la década de los noventa el nivel de exportaciones per cápita dominicano fue constantemente superior al nivel centroamericano, a partir del año 2002 la brecha comenzó a cerrarse hasta llegar al 2007, donde el promedio de las exportaciones per cápita de Centroamérica (US\$753) llegó a superar al dominicano (US\$742)<sup>5</sup>, (véase el Gráfico 8.2).

Las exportaciones se distinguen por dos componentes: las zonas francas y las nacionales. En los últimos años, ambos han manifestado dinámicas distintas. Las exportaciones desde las zonas francas aumentaron fuertemente durante los años noventa, hasta alcanzar su máximo, en términos absolutos, en el año 2000, con US\$4,770 millones y, en términos relativos, en 2001, cuando representaron un 84,9% de las exportaciones totales. Desde entonces hasta 2007, las exportaciones desde las zonas francas no han recuperado el nivel en términos absolutos, alcanzado en

**GRÁFICO 8.2 • EXPORTACIONES PER CÁPITA, 1990-2007 (en US\$)**



Fuente: Bancos Centrales de los respectivos países, USITC y WDI.

Nota: Metodología del espejo: las cifras de exportaciones reportadas corresponden a las importaciones del mundo provenientes de los países indicados.

el año 2000, y su participación en las exportaciones totales ha ido bajando hasta llegar a 63,0% en 2007. Al mismo tiempo, las exportaciones nacionales, es decir, fuera de las zonas francas<sup>6</sup>, han crecido en tasas superiores, alcanzando un promedio de 25,9% en los años 2004-2007. Esta dinámica ha contribuido a un aumento de las exportaciones totales (véase el Gráfico 8.3)<sup>7</sup>.

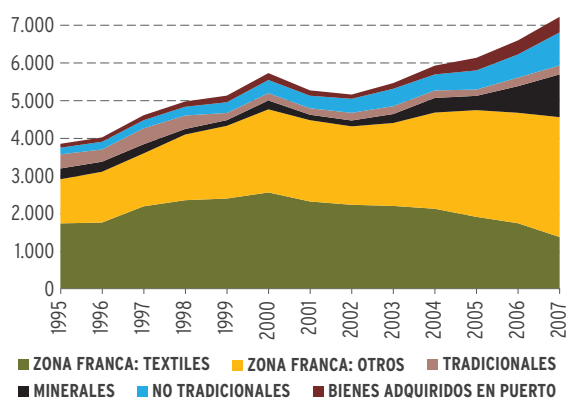
La apreciación del tipo de cambio, junto con el deterioro de los términos de intercambio, ha impactado de manera negativa la competitividad de las exportaciones, en especial, la de los productos denominados nacionales. La política cambiaria sigue el régimen de flotación controlada; durante el período 1991-2001, la apreciación del tipo de cambio real efectivo fue constante y alcanzó alrededor de 27 puntos porcentuales. Aun así, las exportaciones totales aumentaron en este período en 137%. Sin embargo, hay que notar una fuerte discrepancia en el desempeño por tipo de exportación: las exportaciones desde las zonas francas aumentaron fuertemente en este período (en 410%), coincidiendo así con el período del *boom* de estas exportaciones, mientras que las exportaciones

<sup>5</sup> A nivel de país, las exportaciones per cápita en Centroamérica van desde US\$413 para Nicaragua hasta US\$2.089 para Costa Rica (2007).

<sup>6</sup> Según la clasificación del Banco Central de la República Dominicana, los productos de exportación denominados 'nacionales' incluyen los tradicionales (azúcar y otros derivados de la caña, café y sus manufacturas); cacao (convencional y sus manufacturas); y tabaco y sus manufacturas; no tradicionales (de origen agropecuario, agroindustrial, industrial y artesanal); minerales (en primer lugar, ferromineral); y los bienes adquiridos en puerto (en primer lugar, combustibles y alimentos).

<sup>7</sup> Un análisis más detallado de las exportaciones por componente dentro de las zonas francas, como también de los componentes de las exportaciones nacionales, se presenta en la sección 3 de este capítulo.

**GRÁFICO 8.3 • ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1995–2007** (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración BID/INT con datos del Banco Central de la República Dominicana.

Nota: Las exportaciones nacionales incluyen los productos tradicionales, no tradicionales, minerales y los productos adquiridos en puerto.

nacionales se contrajeron en un 59%. Los productos exportados nacionales —como el azúcar, el café y el cacao— más susceptibles a los movimientos en los términos de intercambio, sufrieron un deterioro en este período de 16 puntos porcentuales, agravando el impacto de la apreciación del tipo de cambio.

En 2007, los términos de intercambio registraron un mejoramiento, en primer lugar, debido al alza en el precio del hierro, impactando positivamente las exportaciones nacionales. Por otro lado, después del efecto de la fuerte depreciación nominal en 2002–2003 y apreciación en 2004, el tipo de cambio real efectivo ha estado relativamente estable en los últimos años.

Estados Unidos es de lejos el principal socio comercial de la República Dominicana. Un promedio de 88,1% de las exportaciones totales en los años noventa tenía como destino el mercado de los EE.UU. Gran parte de estas exportaciones fueron productos provenientes de las zonas francas, principalmente, textiles. A partir del año 1999, cuando alcanzó su nivel más alto (89,7%), esta participación empezó a bajar paulatinamente hasta llegar a 58,3% en 2007.

<sup>8</sup> Datos de UN-COMTRADE, SITC Rev. 2 a 4 dígitos.

Los productos manufacturados dominan en la estructura de exportaciones. Desde principios de los noventa, las manufacturas han representado un muy alto porcentaje de las exportaciones totales, y se han ido incrementando con los años, hasta alcanzar 81% en el período 2000–2006. Esta alta participación está asociada, en primer lugar, con el desarrollo de las zonas francas.

Los alimentos representan niveles altos tanto en lo que se refiere a la exportación como a la importación. En 2006, la exportación de alimentos (definidos como grupos CUCI 0+1+22+4) alcanzó US\$1,009 millones (15,3% del total), mientras que la importación de las mismas categorías llegó a US\$1,197 millones (9,8% del total). Los productos principales de importación fueron maíz, con US\$146 millones; tortas de soya, con US\$92 millones; productos lácteos, con US\$89 millones; etc. Entre las exportaciones predominan los bananos (US\$175 millones) y el azúcar (US\$119 millones)<sup>8</sup>.

En la última década, las exportaciones de servicios, en primer lugar, ingresos por turismo, se han convertido en un motor importante para la economía de la República Dominicana. Las exportaciones del sector representan una de las principales fuentes de divisas del país y, al mismo tiempo, generan un gran número de empleos. El ingreso de divisas por concepto de turismo alcanzó US\$4,026 millones en 2007, equivalente a 56% de las exportaciones totales de bienes y a 88% de las exportaciones desde las zonas francas. La tasa de crecimiento de las exportaciones brutas de turismo fue de 8,1% entre 1995 y 2007. Asimismo, se estima que el turismo provee 190.257 empleos directos e indirectos (datos de 2007).

Las entradas de inversión extranjera directa manifiestan una alta dinámica en los últimos años. El nivel de la IED ha aumentado fuertemente desde 2003 para alcanzar un monto récord de US\$1,698 millones en 2007. Los flujos representaron un promedio de 3,9% del PIB en el período 2004–2007, algo superior en relación con los de Centroamérica (3,0%). A nivel sectorial, las inversiones se concentraron en los servicios, una ten-

dencia que se ha ido reforzando en los últimos años. Los sectores inmobiliario, turismo y telecomunicaciones representaron 93,4% del total de la IED en 2007.

### 8.3 Desafíos de la competitividad externa

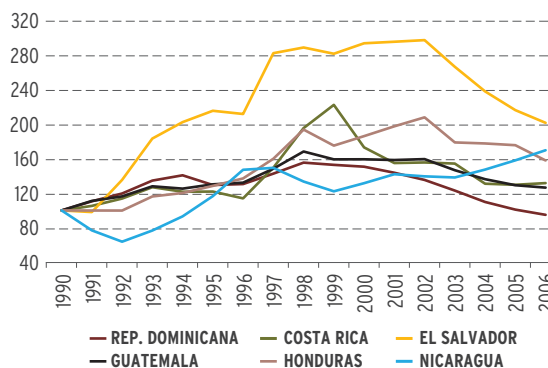
El desempeño de las exportaciones en la pasada década apunta a una baja de la competitividad externa de la República Dominicana. Esta baja se refleja tanto en su posición en la economía global como en relación con los países de Centroamérica, firmantes del RD-CAFTA. Sin embargo, aparecen en las exportaciones algunos grupos de productos que muestran una dinámica positiva y que también contribuyen a la diversificación de las exportaciones.

De igual modo, la participación de las exportaciones de la República Dominicana en las importaciones globales ha bajado, tanto en términos absolutos como relativos. Al inicio de los años noventa, la participación de las exportaciones del país en las importaciones mundiales fue de 0,059%; esta participación era superior a la de los países centroamericanos (desde 0,01% para Nicaragua hasta 0,053% para Costa Rica). La dinámica de las exportaciones desde las zonas francas contribuyó a un fuerte aumento en la participación, alcanzando un máximo de 0,092% en 1998. En los años siguientes, como se puede apreciar en el Gráfico 8.4, la participación dominicana en las importaciones mundiales ha ido bajando, con una dinámica negativa superior a la de los países centroamericanos, para llegar a 0,056% en 2006. Así, la República Dominicana es el único país de la subregión que ha llegado a un nivel por debajo del alcanzado en 1990; por otro lado, la participación de los países centroamericanos aumentó, en un rango que oscila entre 0,017% para Nicaragua hasta 0,07% para Costa Rica.

Las exportaciones de textiles desde las zonas francas han bajado fuertemente en los últimos años, debido a la competencia que representan los países de Asia, principalmente China, y algunos países de Centroamérica. La República Dominicana ha estado perdiendo

### GRÁFICO 8.4 • DINÁMICA DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN LAS IMPORTACIONES DEL MUNDO, LA REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DEL MCCA, 1990-2006

(índices, 1990 = 100)



Fuente: Elaboración BID/INT con datos de los Bancos Centrales de los respectivos países y UN-COMTRADE CUCI, Rev.2.

relevancia en el mercado de textiles de Estados Unidos a partir de 1997, cuando con 4,65% (US\$2,210 millones) tenía la participación más alta entre los países del RD-CAFTA. En 2007 esta participación bajó a 1,32% (US\$1,133 millones), superando solo a Costa Rica y Nicaragua. También se puede notar que, durante el 2008, la participación de varios países centroamericanos se ha consolidado (como en el caso de Honduras) o aumentado (como sucede con Nicaragua y El Salvador).

La dinámica de los otros componentes de las exportaciones, principalmente los productos denominados no tradicionales y minerales, así como la de los productos de zonas francas (sin considerar los textiles), ha contribuido a un aumento en las exportaciones totales. Las exportaciones de los productos no tradicionales<sup>9</sup> y el ferrocromo, que representa prácticamente la totalidad de las exportaciones de minerales, han manifestado una fuerte dinámica, aumentando en 397% y 297%, respectivamente, en el período 1995-2007. Los productos de zonas francas (excluyendo textiles) aumentaron en 172% en el mismo período y en 2007, representaron la categoría más importante de las exportaciones, con 44,2% del total. Por otro lado, las exportaciones de productos textiles cayeron en este último período en 21% y su participación en las

<sup>9</sup> En 2006, de un total de exportaciones no tradicionales de US\$617 millones, los productos de base industrial representaron un 62,5%; los de base agroindustrial, un 21%; y los de base agropecuaria, un 20,8% (Banco Central de República Dominicana).

exportaciones fue, en 2007, de 18,9%. Sin embargo, cabe señalar que, a pesar del aumento de las exportaciones no textiles desde las zonas francas, estas no han compensado la baja en textiles y el estancamiento de las exportaciones totales de las zonas francas.

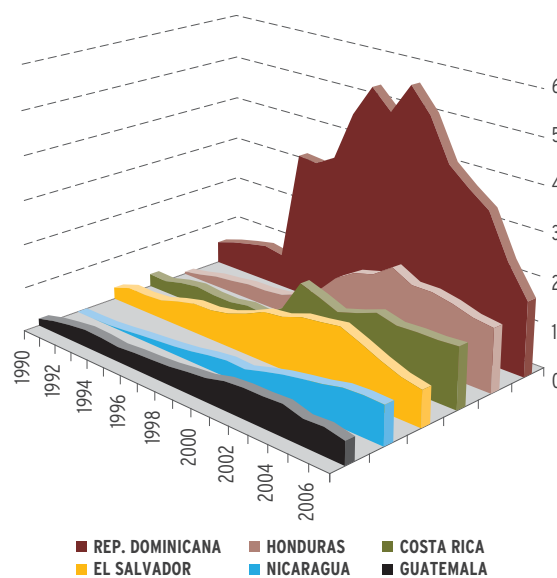
El estancamiento de las exportaciones de zonas francas y el aumento de las exportaciones nacionales, lideradas por los productos no tradicionales y minerales, han contribuido a una baja de la dominación de las exportaciones desde las zonas francas en las exportaciones totales. El Gráfico 8.5 ilustra una marcada superioridad de las zonas francas sobre las exportaciones nacionales hasta finales de la década de los noventa. A partir de 1999, esta superioridad comenzó a disminuir en forma acelerada: de ser 5,4 veces mayor hasta representar 1,7 veces el valor de las exportaciones nacionales en 2007; en comparación con Honduras (1,5), Costa Rica (1,4), Nicaragua (0,9 de las exportaciones nacionales) y Guatemala (0,5).

A pesar de perder su papel trascendental, las zonas francas siguen teniendo una importancia clave para la competitividad de las exportaciones dominicanas. Estas zonas representan todavía una gran parte de las exportaciones totales (63% en 2007), así como también una fuente importante de empleo (148.000 en 2006). Las empresas que operan en las zonas francas gozan de incentivos fiscales y la perspectiva de eliminar estos incentivos —en el ámbito de la OMC se prevé esta eliminación hacia finales de 2015— pone en riesgo la competitividad de la producción en las zonas francas, sobre todo, en el sector textil, que enfrenta una creciente competencia por parte de China y algunos países de Centroamérica. El país tendrá que considerar, además, el ajuste del sistema tributario ante la eliminación de estos subsidios<sup>10</sup>.

En la última década se ha producido una importante diversificación en la estructura de las exportaciones desde las zonas francas. La baja en las exportaciones de textiles y calzados ha estado acompañada por un

### GRÁFICO 8.5 • RELACION ENTRE LAS EXPORTACIONES DE LAS ZONAS FRANCAS Y LAS EXPORTACIONES NACIONALES, LA REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DEL MCCA, 1990–2007

(razón: exportaciones zonas francas/exportaciones nacionales)



Fuente: Cálculos elaborados por BID/INT con datos de los Bancos Centrales de los respectivos países y UN-COMTRADE, CUCI Rev.2.

aumento en las exportaciones de productos eléctricos, de joyería, farmacéuticos y médicos, etc. Los más dinámicos han sido los productos de joyería con un índice de crecimiento de 601 después del año 1995, seguidos por los productos farmacéuticos con 268 y los eléctricos con 216. En conjunto, estos productos —así como los de la categoría de “otros”, que incluye los productos médicos— alcanzaron, en 2007, US\$3,196 millones, lo que equivale a un 70% del total de las exportaciones de las zonas francas.

Varios productos de exportación manifiestan claras ventajas comparativas, tanto desde el punto de vista absoluto como relativo. Según los indicadores de ventaja comparativa revelada (VCR)<sup>11</sup>, medidos en el año 2000 y 2006, y en relación con los indicadores de VCR de los países centroamericanos, los productos mejor

<sup>10</sup> Para un análisis detallado de las implicancias y posibles escenarios de esta reforma, véase Fanelli y Guzmán (2008) y Banco Mundial (2006).

<sup>11</sup> Un valor de la ventaja comparativa revelada (VCR) mayor que 1 indica que la participación de la exportación de un producto específico de un país es más alta que la participación de ese producto en el mercado mundial; y refleja una mayor especialización en la exportación de dicho producto si se compara con el promedio mundial. Es importante notar, a la hora de interpretar

**CUADRO 8.1 • VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS, LA REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DEL MCCA, 2000–2006**

Producto	Rep. Dominicana		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
	2000	2006	2006	2006	2006	2006	2006
Ferroaleaciones, hierro esponjoso, granallas y polvo de hierro	29,30	32,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tabaco manufacturado	20,55	30,06	0,02	0,07	1,26	10,68	11,35
Ropa interior de tejidos de punto o ganchillo	24,60	21,83	2,67	57,20	12,02	51,52	20,81
Prendas de vestir para hombres y niños, excl. a punto o ganchillo	32,22	20,71	1,78	3,62	5,17	14,59	30,23
Instrumentos y equipamiento médico	17,67	17,36	8,90	0,07	0,03	0,00	0,06
Cocoa	7,84	15,80	0,29	0,02	0,05	1,04	0,76
Accesorios de vestir	8,01	14,23	5,00	3,75	1,69	11,91	0,10
Joyería	9,86	14,10	0,83	0,03	1,22	0,02	0,00
Azúcar y mieles	10,89	11,52	2,54	19,06	37,71	5,14	19,82
Frutas y nueces (excepto oleaginosas)	3,45	7,31	37,53	0,35	20,57	13,12	2,55

Fuente: Cálculos BID/INT con datos de UN-COMTRADE, CUCI Rev.2 (3 dígitos).

posicionados incluyen ferroníquel, tabaco manufacturado, instrumentos y equipamientos médicos, cacao, joyería, entre otros (a nivel de 3 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI); véase el Cuadro 8.1). Por otro lado, casi la totalidad de productos de textiles, principalmente de zonas francas, que tienen una VCR muy alta a nivel absoluto (mundial), al mismo tiempo quedan por debajo del nivel de la VCR de algunos países centroamericanos.

El país sigue enfrentando desafíos importantes en la calidad de su infraestructura logística para el comercio. Medido por el índice de desempeño logístico del Banco Mundial, el cual aborda el rendimiento de la logística para el comercio de una manera más de-

tallada, el país ocupa la posición 96 (de un total de 150); es decir, está por debajo del promedio de Centroamérica —que es de 83—, con valores del indicador de 2,38 y 2,49, respectivamente (véase el Cuadro 8.2)<sup>12</sup>. Entre los siete subcomponentes que definen el índice general, la República Dominicana registra valores por debajo del promedio regional y hemisférico en todas las categorías salvo una.

#### 8.4 El RD-CAFTA y la República Dominicana: primeros hallazgos

El RD-CAFTA establece una zona de libre comercio entre los países signatarios y abarcará, al cabo de los

dicho indicador, que este tiene problemas asociados a un sesgo de endogeneidad, ya que depende de las restricciones/preferencias en el comercio internacional entre los socios y cambiaría al variar estas últimas.

<sup>12</sup> Informe presentado en 2007. El índice está compuesto (como promedio simple) por siete áreas con sus respectivos subíndices: eficiencia y eficacia del proceso de despacho de aduana y otras agencias de control fronterizo; calidad del transporte y servicios de ITC relacionados con logística; facilidad y precio en la organización de embarques internacionales; calidad de la industria local de logística (operadores de transporte, agentes de aduanas, etc.); capacidad de seguimiento de embarques; costos de logística local (transporte local, operación de terminales, de almacenes); y duración (tiempo) para que los embarques lleguen a su punto de destino. El valor del índice va de 1 (valor más bajo) hasta 5 (valor más alto). Para más información véase <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/modelb.asp>

## CUADRO 8.2 • ÍNDICE DE DESEMPEÑO LOGÍSTICO DEL COMERCIO

	General	Aduanas	Infraestructura	Desembarcos internacionales	Competencia logística	Seguimiento de mercancías	Costo logístico doméstico	Duración (tiempo)
Chile	3,25	3,32	3,06	3,21	3,19	3,17	2,68	3,55
Panamá	2,89	2,68	2,79	2,80	2,73	2,93	3,21	3,43
México	2,87	2,50	2,68	2,91	2,80	2,96	2,79	3,40
El Salvador	2,66	2,38	2,42	2,78	2,53	2,82	2,94	3,06
<b>Latinoamérica y Caribe</b>	<b>2,57</b>	<b>2,38</b>	<b>2,38</b>	<b>2,55</b>	<b>2,52</b>	<b>2,58</b>	<b>2,97</b>	<b>3,02</b>
Costa Rica	2,55	2,49	2,43	2,53	2,43	2,57	3,08	2,89
Guatemala	2,53	2,27	2,13	2,62	2,50	2,43	3,00	3,23
Honduras	2,50	2,48	2,32	2,48	2,41	2,41	2,88	2,88
<b>Centroamérica</b>	<b>2,49</b>	<b>2,35</b>	<b>2,23</b>	<b>2,52</b>	<b>2,46</b>	<b>2,48</b>	<b>2,99</b>	<b>2,91</b>
<b>Rep. Dominicana</b>	<b>2,38</b>	<b>2,33</b>	<b>2,18</b>	<b>2,34</b>	<b>2,25</b>	<b>2,28</b>	<b>3,05</b>	<b>2,89</b>
Nicaragua	2,21	2,14	1,86	2,18	2,41	2,19	3,04	2,50

Fuente: Banco Mundial, *Logistics Performance Index 2007*.

períodos de transición, prácticamente la totalidad de los bienes comercializados. La República Dominicana —a diferencia de los países centroamericanos— no tiene productos excluidos del proceso de reducción y eliminación arancelaria<sup>13</sup>. Los sectores integrados en el acuerdo son el agrícola, industrial y de servicios; y las disciplinas incorporadas incluyen propiedad intelectual, compras del sector público e inversiones. Además del área de acceso a mercados, el RD-CAFTA establece regulaciones sobre el régimen de origen, medidas de salvaguardia, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, transparencia y facilitación del comercio, protección laboral y ambiental, y solución de controversias. El acuerdo se implementa de manera multilateral, lo que significa que su contenido es obligatorio en todas las áreas y entre todos los países signatarios.

El RD-CAFTA consolida, en un acuerdo legal, el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos (otorgado unilateralmente desde 1983 con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe). Dicho acuerdo otorga a la República Dominicana acceso al mercado de los Estados Unidos para casi la totalidad de sus exportaciones<sup>14</sup>. Las exportaciones de algunos productos agropecuarios —como la carne de res, la leche en polvo y algunos otros lácteos— están sujetas a contingentes arancelarios, con eliminación gradual después de un período de 15 a 20 años<sup>15</sup>. La única excepción al proceso de eliminación arancelaria es el azúcar, cuya exportación —por encima del contingente acordado (inicialmente 10.000 toneladas, sujeto a incremento)— se tratará bajo el esquema del arancel NMF (Nación Más Favorecida). La exportación de alcohol etílico originario queda libre de arancel y no está sujeta a cuotas.

<sup>13</sup> El maíz blanco está excluido del proceso de desgravación y eliminación arancelaria en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y, en el caso de Costa Rica, las cebollas y las papas frescas.

<sup>14</sup> En las exportaciones de textiles hay algunas limitaciones en lo referente a exportaciones de productos no originarios. Desde el año 2000, las exportaciones de textiles estaban libres de aranceles y cuotas solo si los insumos provenían de los Estados Unidos. Con el RD-CAFTA, esta regla se extiende a los insumos de origen centroamericano, y de México y Canadá (con límites cuantitativos). Los insumos desde terceros países son limitados a 10% del valor (regla de minimis; antes era 7%).

<sup>15</sup> Para más detalle sobre los contingentes arancelarios acordados en el RD-CAFTA y para un resumen comparativo con el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Chile, véase Comité Tripartito, BID, OEA, CEPAL (2005).

Para la República Dominicana, el proceso de liberalización de las importaciones desde EE.UU. será más gradual. Un mayor número de productos que en el caso estadounidense han sido identificados como sensibles y se les ha otorgado un período de desgravación más largo, y una mayor protección a través de contingentes arancelarios así como salvaguardias especiales transitorias. Antes de la entrada en vigencia del acuerdo, solo 20,5% de las importaciones totales desde EE.UU. —valores de 2006— estaban libres de aranceles (6,8% en el sector industrial y 53,5% en el sector agrícola). Con la entrada en vigencia del RD-CAFTA, las importaciones libres de aranceles subieron fuertemente a 77,1% del total. Para los textiles, la apertura ascendió a 99,8%; para los productos industriales a 70,2%; y para los de origen agrícola a 73,9%. En los próximos años, la dinámica del proceso de desgravación será relativamente continua y lineal, con un proceso algo más acelerado para los productos industriales que llegarán a la apertura total en el año 9, después del inicio del proceso (en 2016). Los productos agrícolas se liberalizarán más lentamente, llegando a un 86,4% hacia el año 5 (2012); 95,7% hacia el año 10 (2017); 98,7% hacia el año 15 (2022); y 100% para el año 20 (2027)<sup>16</sup>. Algunos productos sensibles —entre ellos, el arroz, los muslos de pollo y algunos productos lácteos— son protegidos con contingentes arancelarios y se benefician de un período máximo de desgravación de 20 años (con aranceles fuera de la cuota que van hasta 99%).

A largo plazo, se prevé un efecto positivo del RD-CAFTA en las exportaciones de bienes hacia los Estados Unidos. Al final del período de transición, es decir, en 20 años, se prevé que el acuerdo brinde un impacto positivo sobre las exportaciones de un total estimado de US\$578,4 millones ó 14,0%<sup>17</sup>. Este aumento sobrepasaría en US\$78 millones al incremento estimado para las importaciones provenientes de los Estados Unidos, es decir, US\$500,1 millones ó 12,0%. Del aumento total en las exportaciones dominicanas a Estados Unidos, se

estima que casi la mitad será desviación de comercio a favor de los exportadores dominicanos, lo que podría constituir un factor de preocupación, si Estados Unidos continúa firmando acuerdos de libre comercio con países con el mismo perfil exportador que la República Dominicana. Las estimaciones mismas están sujetas a revisión, ya que fueron realizadas antes del estallido de la crisis económica por la que atraviesa Estados Unidos y que llevará indudablemente a una disminución de sus importaciones desde todos sus socios.

El proceso de liberalización comercial ha reducido la importancia del arancel de aduanas como fuente de ingresos fiscales. Si en el año 2000 el arancel de aduanas representaba 26,7% de los ingresos fiscales totales y 3,5% del PIB, con la reforma arancelaria de finales del mismo año, esta participación bajó a 15,6% y 2,2% en 2001 y a 8,2% y 1,4% en 2007, respectivamente (según datos del Banco Central de la República Dominicana). Al mismo tiempo, tal como se convino en el acuerdo, en junio de 2006 se eliminó la comisión de cambio que, para compensar la baja en ingresos fiscales, se había incrementado hasta 13% en 2005 —actuando como un impuesto a las importaciones— hasta llegar a representar 12,7% de los ingresos fiscales en ese año. Con la continuación del proceso de ajuste tributario (el más reciente efectuado en 2006), se prevé, en compensación, un aumento en la importancia de los impuestos indirectos.

En conjunto, el RD-CAFTA tendrá efectos amplios sobre la economía dominicana, impactando a los precios relativos, las decisiones de inversión, la posición fiscal, la competitividad sectorial y empresarial, entre otros. Si bien conlleva oportunidades de consolidación del acceso al mercado de Estados Unidos y el potencial de atraer nuevas inversiones, también comporta importantes desafíos. Estos están asociados a la capacidad de aprovechar las oportunidades, como también de contrarrestar los riesgos y vulnerabilidades sociales

<sup>16</sup> Cálculos BID/INT según datos de USTR y USITC.

<sup>17</sup> Para los demás países firmantes del RD-CAFTA, el efecto sobre las exportaciones hacia los EE.UU. se estima de 8,3% para Costa Rica hasta 28,8% para El Salvador (Giordano y Vialou, 2006). Los resultados de este estudio se basan en tres supuestos: 1) los productos importados y los producidos localmente son sustitutos imperfectos, 2) las fluctuaciones en los flujos de comercio no afectarán ni al tipo de cambio ni a los salarios, y 3) los incrementos en las exportaciones de los países socios son muy pequeños en comparación con su producción (elasticidades de oferta infinitas).

y sectoriales que trae el proceso de transición hacia una economía más abierta.

A nivel de flujos de comercio, en el transcurso de la pasada década, las exportaciones de la República Dominicana hacia Estados Unidos no han progresado y manifiestan un estancamiento en comparación con los países de Centroamérica (véase el Gráfico 8.6)<sup>18</sup>. Al mismo tiempo, las importaciones han aumentado en forma consistente en los últimos años, de tal manera que desde 2005 la República Dominicana registra un creciente déficit en su balanza comercial con Estados Unidos (US\$1,876 millones en 2007).

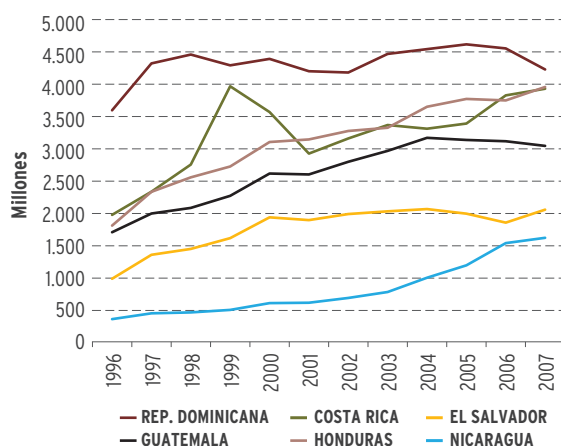
Después de la entrada en vigencia del RD-CAFTA, las exportaciones de los países signatarios hacia Estados

Unidos muestran comportamientos distintos. Por un lado, se nota un decrecimiento en las exportaciones de la República Dominicana de 6,4%, mientras que los demás países del RD-CAFTA han registrado un estancamiento (+0,2% en el caso de Guatemala, +1,0% en El Salvador) o un aumento, de 5,5% en Honduras hasta 40,4% en Nicaragua (véase el Cuadro 8.3)<sup>19</sup>. Esto sugiere que los exportadores de la República Dominicana no han aprovechado el acuerdo después de su entrada en vigencia, mientras que los de Nicaragua lo han hecho con mucho éxito.

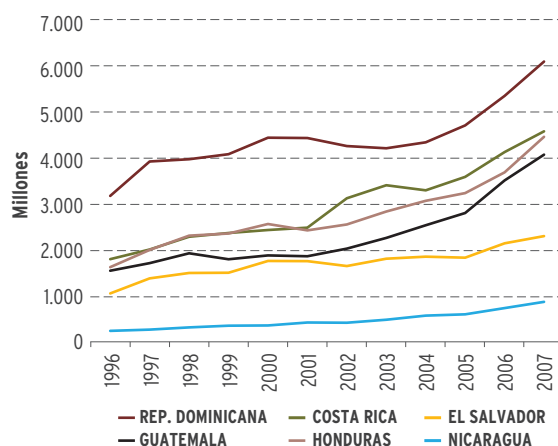
Según se observa en el Cuadro 8.3, las exportaciones dominicanas hacia Estados Unidos "post RD-CAFTA" bajo preferencias han bajado en 10,3%<sup>20</sup>. Esto se compara —con la excepción de Guatemala— con aumentos

**GRÁFICO 8.6 • COMERCIO EN BIENES DE LOS PAÍSES DEL RD-CAFTA CON EE.UU.** (en millones de US\$)

**a) Exportaciones hacia EE.UU.**



**b) Importaciones desde EE.UU.**



Fuente: cálculos INT/INT con datos de USITC.

<sup>18</sup> Sobre la base de datos del *United States International Trade Commission* (USITC). Los datos se presentan con la metodología del espejo: las cifras de exportaciones reportadas corresponden a las importaciones de EE.UU. desde los países del RD-CAFTA.

<sup>19</sup> Las exportaciones corresponden al promedio anual del período desde la fecha respectiva de la entrada en vigencia del acuerdo en cada país hasta junio de 2008 (denominadas en el texto como exportaciones "post RD-CAFTA"). Las exportaciones "pre RD-CAFTA" corresponden a un promedio anual antes de la entrada en vigencia del acuerdo, calculadas con base en períodos equivalentes a los "post RD-CAFTA". En el caso de la República Dominicana, el período "post RD-CAFTA" representa el promedio anual de 16 meses, desde marzo de 2007 hasta junio de 2008; el período "pre RD-CAFTA" representa el promedio anual de 16 meses previos a RD-CAFTA, desde noviembre de 2005 hasta febrero de 2007.

<sup>20</sup> Las exportaciones dominicanas hacia Estados Unidos dentro del RD-CAFTA se clasifican en varias categorías (canastas) de desgravación. La gran mayoría de las exportaciones con preferencia se clasifican en la categoría A, con desgravación inmediata después de la entrada en vigencia del acuerdo, y no pagan aranceles siempre y cuando cumplan con las reglas de origen. Una parte pequeña de las exportaciones con tratamiento preferencial está sujeta a un proceso de desgravación gradual; esto incluye productos de las categorías C e I (con plazos de desgravación de 10 años), los cuales en el período "post RD-CAFTA" representaron 0,18% de las exportaciones preferenciales totales y pagaron US\$283.422 en aranceles.



**CUADRO 8.3 • EXPORTACIONES PRE Y POST RD-CAFTA HACIA EE.UU.**  
(en millones de US\$ y porcentajes)

	Rep. Dominicana			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua		
	PRE	POST	Crecimiento	PRE	POST	Crecimiento	PRE	POST	Crecimiento	PRE	POST	Crecimiento	PRE	POST	Crecimiento
TOTAL	4,461	4,176	-6,4%	1,988	2,009	1,0%	3,151	3,158	0,2%	3,688	3,890	5,5%	1,136	1,595	40,4%
TPA	2,551	2,289	-10,3%	1,205	1,396	15,9%	1,328	1,326	-0,1%	2,377	2,808	18,1%	376	665	76,8%
NMF = 0	1,486	1,581	6,4%	190	265	39,3%	712	975	37,0%	601	722	20,1%	228	286	25,5%
NMF > 0	424	307	-27,7%	593	348	-41,3%	1,112	857	-23,0%	710	361	-49,2%	532	645	21,2%
% Utilización de preferencias	57,2%	54,8%		60,6%	69,5%		42,1%	42,0%		64,5%	72,2%		33,1%	41,7%	
% Productos exportados con arancel = 0	90,5%	92,7%		70,2%	82,7%		64,7%	72,9%		80,8%	90,7%		53,1%	59,6%	
Arancel pagado	29,3	32,6		74,7	51,9		188,3	132,5		80,7	48,7		77,6	63,3	
% Arancel pagado sobre total exportado	0,7%	0,8%		3,8%	2,6%		6,0%	4,2%		2,2%	1,3%		6,8%	4,0%	

Fuente: cálculos INT/INT con datos de USITC.

Nota: TPA: Productos exportados bajo Tratados de Preferencia Arancelaria.

NMF = 0: Productos exportados con arancel cero bajo trato de Nación Más Favorecida.

NMF > 0: Productos exportados con arancel mayor a cero bajo trato de Nación Más Favorecida.

Para la definición de períodos pre y post RD-CAFTA, véase la nota 19.

importantes para los demás países, en primer lugar Nicaragua, que aumentó sus exportaciones preferenciales en 76,7%. Así, la utilización de las preferencias otorgadas a las exportaciones dominicanas ha bajado después de la entrada en vigencia del acuerdo, de un promedio de 57,2% a 54,8%<sup>21</sup>. En todos los demás países del RD-CAFTA, la utilización de las preferencias ha aumentado con la excepción de Guatemala.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que una importante proporción de las exportaciones de la República Dominicana —fuera de las preferencias bilaterales— ya estaba entrando en el mercado de Estados Unidos sin pagar aranceles antes del RD-CAFTA y lo sigue haciendo después de la entrada en vigencia del acuerdo. Esto se refiere a las exportaciones denominadas de nación más favorecida (NMF) con arancel cero, las cuales representaron 37,9% del total de las exportaciones hacia Estados Unidos en el período “post RD-CAFTA”<sup>22</sup>. Así, se puede notar que en el período “post RD-CAFTA”, un 92,7% de las exportaciones totales dominicanas entró en el mercado estadounidense sin pagar aranceles. De hecho, esta proporción es la más alta de todos los demás países del RD-CAFTA, que va desde 59,6% para Nicaragua hasta 90,7% para Honduras.

El nivel de aranceles que pagó una parte de las exportaciones dominicanas hacia los Estados Unidos es, en términos absolutos como relativos, el más bajo entre todos los países del RD-CAFTA (véase el Cuadro 8.3). En el período “post RD-CAFTA”, este monto fue de US\$32,6 millones y representó 0,8% de las exportaciones totales. La tasa promedio pagada sobre las exportaciones sujetas a pago de aranceles —US\$306,8 millones ó 7,3% del total— fue de 10,6%.

A nivel de productos, el comportamiento de las exportaciones en el período “post RD-CAFTA” apunta a importantes diferencias. Algunos productos han registrado alzas notables mientras que otros han sufrido bajas significativas (datos presentados en grupos de productos a cuatro dígitos del Sistema Armonizado; véase el Cuadro 8.4). El producto con mayor alza

fue el ferróníquel (ferroaleaciones, +59,8%) debido, en primer lugar, al alza en el precio internacional; además, es un producto que no paga aranceles (canasta G, con trato NMF = 0). Otros productos que experimentaron crecimientos importantes fueron los aparatos eléctricos (+39,4%), el calzado (+19,5%) y los artículos de joyería (+15,4%). Estos productos, en gran medida producidos en la zona franca, forman parte de la canasta A (eliminación de aranceles con la entrada en vigencia del RD-CAFTA) y, bajo las reglas de origen estipuladas, tienen acceso libre al mercado estadounidense. En el caso de estos tres grupos de productos, sin embargo, una parte de las exportaciones pagó aranceles (NMF > 0). La proporción de esta parte determinó el nivel de la utilización de preferencias, que aumentó en el caso de los aparatos eléctricos y artículos de joyería, pero bajó en el caso del calzado (es decir, que una parte creciente de las exportaciones de este último producto se exportó sin que se cumpliera con las reglas de origen del RD-CAFTA). También, se puede notar que el grupo de productos de exportación más importante —es decir, el de los instrumentos médicos que con US\$435,8 millones representan el 10,4% de las exportaciones totales— pertenece a la canasta G y no paga aranceles (trato NMF = 0).

Por otro lado, casi la totalidad de las exportaciones de los productos textiles registraron bajas importantes. El grupo de productos de camisetas bajó en 48,3%; de trajes en 41,0%; de sostenes y fajas en 38,2%, etc. Estas bajas se produjeron en condiciones de poco cambio en la utilización de preferencias, con la excepción del grupo de trajes cuya tasa de utilización de preferencias cayó, debido a la disminución de la parte exportada con preferencias, es decir, con acceso libre.

En suma, se puede observar que las exportaciones dominicanas al mercado estadounidense sufrieron un descenso en el período inmediato después de la entrada en vigencia del RD-CAFTA. Esta disminución se debió, en primer lugar, a la caída en las exportaciones que entraron en Estados Unidos con trato preferencial, es decir, con libre acceso. Este hecho, junto con la constatación de que casi un 93% de las exportaciones

<sup>21</sup> La tasa de utilización corresponde a la razón entre las exportaciones bajo preferencias y las exportaciones totales.

<sup>22</sup> Estos productos se clasifican bajo la categoría G.

**CUADRO 8.4 • PRINCIPALES EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA HACIA EE.UU.**  
(en miles de US\$)

Descripción	Canasta	PRE-CAFTA			POST-CAFTA			Util. Preferencias			
		PTA	NMF=0	Total	DR-CAFTA	NMF=0	Total	Creci.	Particip.	Pre	Post
Instrumentos y aparatos de medicina	G	0	410.133	0	410.133	0	435.831	6,3%	10,4%	0,0%	0,0%
Artículos y partes de joyería	A	229.438	1.025	266.628	308.414	0	2.852	16,7%	7,5%	86,1%	99,1%
Ferroaleaciones	G	0	191.780	0	191.780	0	306.517	59,8%	7,3%	0,0%	0,0%
Ap. para corte de circuitos eléctricos	A	146.346	4.902	203.810	234.671	38.480	10.981	39,4%	6,8%	71,8%	82,6%
Trajes para hombres y niños	A	393.001	333	61.316	454.650	201.059	67.123	-41,0%	6,4%	86,4%	75,0%
Cigarros, puros y cigarrillos	A	242.037	39	243.183	252.107	0	1.033	4,1%	6,1%	99,5%	99,6%
Residuos de metales preciosos	G	0	142.539	0	142.539	0	137.444	-3,6%	3,3%	0,0%	0,0%
Sostenes, fajas, tirantes, etc.	A	172.372	0	3.902	176.274	104.896	4.038	-38,2%	2,6%	97,8%	96,3%
Camisetas y poleras interiores	A	205.552	0	2.756	208.308	103.961	0	-48,3%	2,6%	98,7%	96,6%
Calzoncillos y pijamas, hombres y niños	A	117.493	1.413	798	119.704	99.682	1.704	-15,3%	2,4%	98,2%	98,3%
Artículos retornados a EE.UU.	G	0	98.036	0	98.036	0	100.273	2,3%	2,4%	0,0%	0,0%
Azúcar de caña o remolacha, química, pura	A	95.380	0	95.380	99.173	0	0	4,0%	2,4%	100,0%	100,0%
Calzados con suela de caucho	A	79.220	0	1.404	80.623	88.640	7.741	19,5%	2,3%	98,3%	92,0%
Suéteres, chompas y chalecos	A	75.821	4	13.224	89.048	74.988	11.144	-3,3%	2,1%	85,1%	87,1%
Otros art. hechos de textiles	J	0	78.331	120	78.450	0	80.446	2,9%	1,9%	0,0%	0,0%
<b>Sub total TOP 15</b>		<b>1.756.660</b>	<b>928.534</b>	<b>173.352</b>	<b>2.858.547</b>	<b>1.567.591</b>	<b>110.541</b>	<b>-2,8%</b>	<b>66,5%</b>	<b>61,5%</b>	<b>56,4%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.550.536</b>	<b>1.486.349</b>	<b>424.110</b>	<b>4.460.995</b>	<b>2.288.576</b>	<b>306.833</b>	<b>-6,4%</b>	<b>100%</b>	<b>57,2%</b>	<b>54,8%</b>

Fuente: cálculos INT/INT con datos de USITC.

Nota: TPA: Productos exportados bajo Tratados de Preferencia Arancelaria.

NMF=0: Productos exportados con arancel cero bajo trato de Nación Más Favorecida.

NMF>0: Productos exportados con arancel mayor a cero bajo trato de Nación Más Favorecida.

Para la definición de períodos pre y post RD-CAFTA, véase la nota 19.

Las canastas indican las categorías de desgravación arancelaria dentro del RD-CAFTA. A=Desgravación inmediata; G=Arancel cero (pre y post RD-CAFTA); J=Desgravación inmediata conforme con los compromisos acordados en el marco de la OMC.

totales no paga aranceles, sugiere que el factor determinante en el estancamiento de las exportaciones —o de una parte de las exportaciones dominicanas hacia Estados Unidos— es la pérdida de competitividad de las exportaciones. Para identificar los componentes que determinan esta baja en la competitividad se requeriría de un análisis más detallado así como de un análisis del impacto de los cambios en las reglas de origen; de la importancia de las barreras no arancelarias para el comercio, etc. Además, para obtener un panorama más completo del impacto del RD-CAFTA, sería también necesario analizar los flujos del comercio en los servicios, así como el comportamiento de las inversiones extranjeras directas en el país<sup>23</sup>.

## 8.5 Implementando y aprovechando los tratados de libre comercio

Como cerca del 90% del comercio exterior se efectúa con los países con los que la República Dominicana ha suscrito el RD-CAFTA y el AAE, es de suma importancia asegurar una exitosa gestión de la implementación de estos acuerdos, maximizar su aprovechamiento, así como también optimizar el proceso de ajuste y transición al libre comercio.

### 8.5.1 Implementación de acuerdos comerciales

La implementación del RD-CAFTA y también del AAE se ha iniciado recientemente y, por lo tanto, representa un gran desafío desde el punto de vista institucional<sup>24</sup>. La implementación exitosa de los compromisos asumidos es clave para permitir a los exportadores y a los importadores aprovechar las condiciones preferenciales establecidas en estos acuerdos. Las áreas prioritarias con necesidad de ajuste a las nuevas condiciones y reglamentos son, sobre todo, las siguientes<sup>25</sup>:

- » *Establecer una agencia que se encargue de todos los temas relativos al cumplimiento de las obligaciones de la República Dominicana en el marco de los tratados de libre comercio.* En este momento, las responsabilidades por velar que los compromisos asumidos por el país se cumplan están dispersas en muchas instituciones, lo que dificulta la implementación de lo acordado en los tratados, en particular el RD-CAFTA, que es el tratado más ambicioso y con mayores demandas de implementación.
- » *Cumplimiento con medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS).* Incluye el desarrollo de una base de datos, un mecanismo de notificación y de vigilancia, el mejoramiento de laboratorios, entre otros, así como la capacitación del personal en las agencias públicas responsables;
- » *Aplicación de la ley de propiedad intelectual.* Las actividades se relacionan con el desarrollo de normas y sistemas, capacitación en el sector público como privado (PyMEs) y divulgación de los compromisos asumidos;
- » *Protección laboral.* Dentro de los compromisos relacionados con la suscripción al RD-CAFTA y sobre la base de los avances cumplidos al respecto, un tema clave que necesita apoyo es el fortalecimiento de la inspección laboral; se propone la facilitación del conocimiento de experiencias exitosas intra o extra regionales, en primer lugar, de los modelos de profesionalización del servicio y desarrollo de aspectos cualitativos de inspecciones sectoriales;
- » *Cumplimiento de la legislación ambiental.* Elaboración de una estrategia de desarrollo organizacional, de un sistema de información y documentación, programas de entrenamiento y capacitación, etc.; y
- » *Aplicación del nuevo marco normativo de contrataciones públicas; programa de solución de controversias bajo normativa del RD-CAFTA; administración de contingentes arancelarios y aplicación de medidas de salvaguardia; control de origen, etc.*

<sup>23</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo está elaborando un estudio sobre los efectos de la entrada en vigencia del RD-CAFTA.

<sup>24</sup> El Banco, a través del préstamo Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior (DR0148), que se encuentra cerca de su fase final, ha ido apoyando a la República Dominicana en el fortalecimiento de la capacidad de formulación, negociación y aplicación de acuerdos comerciales. El país ha hecho importantes avances en estas áreas; sin embargo, queda todavía mucho por hacer, sobre todo en el área de la implementación de los acuerdos que acaban de entrar en vigencia, como también en el área de aprovechamiento (véase la sección correspondiente en este capítulo).

<sup>25</sup> DICOEX/SEIC, junio de 2007, *Plan de Acción Nacional para fortalecer las capacidades relacionadas con el comercio: enfrentando los retos de la globalización.*

### 8.5.2 Aprovechamiento de acuerdos comerciales

Para poder obtener mayores beneficios de los acuerdos comerciales suscritos y del acceso preferencial que estos otorgan a las exportaciones dominicanas, las áreas prioritarias de acción pueden identificarse de la siguiente manera: fortalecimiento institucional, promoción de exportaciones, atracción de inversiones y facilitación del comercio en el sector de aduanas.

Una activa promoción de exportaciones es clave para poder alcanzar los beneficios que otorgan los acuerdos comerciales suscritos. Concretamente, las futuras actividades prioritarias que se perfilan son las siguientes:

- » *Promover sistemas de inteligencia e información comercial para exportaciones.* Comprende estudios de oferta exportable, análisis de mercados estratégicos a nivel de productos, base de datos especializados, etc.;
- » *Acciones de promoción internacional.* Campañas internacionales, promoción virtual, participación en ferias especializadas, etc.;
- » *Ventanilla única de trámites de exportación.* Promoción del Sivucex<sup>26</sup>, con capacitación de empresas, incluso de las PyMEs, en el uso y la operación de la ventanilla en el proceso de exportación;
- » *Desarrollo de clusters regionales a nivel de subsector o producto con potencial exportador.* Este tema se tratará en detalle en el capítulo 7;
- » *Elaboración e implementación de medidas conducentes a la atracción de inversiones extranjeras directas, como el fomento de sistemas de inteligencia e información comercial, acciones promociona-*

*les, apoyo al desarrollo de encadenamientos con las empresas nacionales, incluso las PyMEs, entre otros.*

La competitividad de las exportaciones está directamente relacionada con la calidad de la infraestructura logística y las operaciones de aduanas. En este aspecto, y para mejorar el nivel de servicios para los exportadores, se sugieren las siguientes actividades que, en gran parte, complementarían las funciones tradicionales de la aduana:

- » *Ampliación de la seguridad y certificación portuaria.* Realización de un estudio para evaluar las sensibilidades del comercio e identificación de la necesidad de extender el proceso de certificación portuaria CSI<sup>27</sup>. El no tener puertos certificados en CSI en cantidad y diversidad suficientes puede implicar, en el mediano plazo, una limitación de acceso al mercado norteamericano;
- » *Implementación del Operador Económico Autorizado (OEA).* Poner en marcha el proceso de la implementación de la figura del OEA<sup>28</sup> para facilitar el acceso a los mercados para los exportadores dominicanos; incluye acompañar la adecuación de las empresas que se adhieran al programa, desarrollar las capacidades de certificación y auditoría, entre otros;
- » *Ventanilla única de comercio internacional.* Desarrollo de un portal electrónico transaccional para la interacción de usuarios públicos y privados que participan en la operación de comercio internacional<sup>29</sup>; incluye la adopción de formatos electrónicos de certificados (solicitud, autorización, etc.), registros y licencias de todo tipo, contingentes, tratamientos preferenciales de carácter tributario, etc.;

<sup>26</sup> Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior.

<sup>27</sup> Se refiere a *Container Security Initiative* en inglés. CSI es una política adoptada por EE.UU. en pos de la seguridad de los embarques que tengan por destino el mercado norteamericano. Actualmente, la terminal del puerto Caucedo es la única con certificación CSI en la República Dominicana.

<sup>28</sup> El certificado del OEA otorga a los operadores económicos —en primer lugar, exportadores— el beneficio de acceso más sencillo a la aduana (prioridad en los controles, menor número de controles, etc.). Forma parte de la normativa de la Organización Mundial de Aduanas, (OMA) con el objetivo de apoyar las aduanas en materia de seguridad en la cadena logística internacional respecto de la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, y de asegurar la protección de los consumidores y el medio ambiente. Este tipo de programa ya se ha introducido en los EE.UU. (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*, C-TPAT), en la Unión Europea, en los países APEC, etc.

<sup>29</sup> El sector privado incluye a productores, exportadores, agentes logísticos (almacenes, agentes de carga, transportistas, agentes aduanales, etc.) y el sector público a la aduana y restantes organismos con facultades delegadas de control en fronteras o requirentes de información estadística, de registros, de utilización de preferencias y acuerdos, etc.

- » *Arancel integrado*. Desarrollado como herramienta independiente o de manera complementaria a la ventanilla única de comercio internacional, el arancel integrado es un repositorio común con información sobre requisitos y formalidades que deben cumplirse para la comercialización internacional de un determinado producto<sup>30</sup>.

### 8.5.3 Ajuste al libre comercio

La liberalización del comercio con el concomitante proceso de desgravación arancelaria y la eliminación de contingentes arancelarios impactará a la producción nacional. Si bien este impacto será gradual y tendrá lugar a largo plazo para los productos denominados sensibles, es necesario llevar a cabo oportunamente el diseño e implementación de políticas y marcos regulatorios vinculados al período de ajuste. Por otro lado, es importante identificar oportunidades que ofrece el proceso de internacionalización.

- » El primer paso es emprender estudios de investigación de impacto y desarrollo a nivel sectorial. Sobre la base de métodos de análisis cuantitativo avanzado, utilizando modelos de equilibrio general y microsimulaciones, se podrán identificar los sectores más afectados como también la magnitud del impacto. Estos deberían ser seguidos por estudios de definición de estrategias y políticas para contrarrestar los impactos negativos y también aprovechar las oportunidades de desarrollo vinculadas con la internacionalización.
- » El segundo paso sería la identificación de programas que propicien un incremento en la productividad de los productos básicos o una reconversión productiva que propenda a reasignar recursos hacia sectores con ventajas competitivas. Es necesario prever programas especiales para las PyMEs y los pequeños productores, acompañados con el suministro de asistencia técnica apropiada.
- » El proceso de ajuste sería facilitado con la puesta en marcha de programas de capacitación y de adapta-

ción de destrezas a las exigencias de la internacionalización para poder captar las oportunidades.

- » Podría ser necesario prever, en algunos casos, el apoyo social directo para los segmentos más vulnerables de la población, sobre todo, en las zonas rurales.

## 8.6 Conclusiones

Desde principios de los años noventa, la República Dominicana comenzó un proceso de liberalización comercial y apertura a la inversión extranjera. Con base en concesiones arancelarias, en primer lugar por parte de los Estados Unidos, se produjo una rápida expansión de las exportaciones basadas en zonas francas, particularmente de textiles. Esto dio lugar a un dualismo en el sector manufacturero y las exportaciones del país. El comercio exterior registra un alto y crónico déficit que manifiesta un desbalance en los flujos de comercio de bienes. Al mismo tiempo, se ha desarrollado el sector de servicios, en el cual los ingresos de turismo se han convertido, junto con un creciente flujo de remesas familiares, en un factor clave para cerrar la brecha en la balanza de pagos.

Esta pauta del desarrollo se ha visto agotada con el estancamiento de las exportaciones de textiles de cara al aumento en la competencia de los países asiáticos, sobre todo China, como también de algunos países de Centroamérica. La República Dominicana ha ido perdiendo participación paulatinamente en los mercados internacionales, una señal evidente de la reducción en su competitividad externa. Si bien las exportaciones de las zonas francas se han diversificado, en los últimos años, y las exportaciones denominadas nacionales, lideradas por las no tradicionales y de minerales (ferróniquel) han aumentado, esto no ha podido contrarrestar la tendencia negativa que se manifiesta en el estancamiento relativo del sector externo, sobre todo, en las exportaciones de bienes.

Los acuerdos comerciales, tales como el RD-CAFTA y el AAE con la Unión Europea, otorgan a las exporta-

<sup>30</sup> En términos prácticos, supone la adición de cifras a las de la nomenclatura del Sistema Armonizado, como códigos que presentan información adicional para un determinado producto, como la inclusión del producto en un acuerdo comercial, reglas de origen aplicadas, aranceles, tasas, uso de contingentes etc., como también sobre generación de solicitud de documentos electrónicos, etc. En la Unión Europea, el sistema correspondiente es TARIC (*Integrated Tariff of the European Communities*).

ciones dominicanas un acceso amplio a los mercados. Sin embargo, para poder aprovechar estos acuerdos es necesario generar las condiciones que permitan dinamizar las exportaciones. Al respecto, como una primera recomendación, se impone la exitosa implementación de estos acuerdos, un proceso que ha empezado recientemente y que es indispensable para que los operadores económicos puedan funcionar eficientemente. Cabe resaltar la necesidad de fortalecer los entes encargados de administrar los acuerdos comerciales, y emprender los ajustes en los reglamentos para responder a las nuevas condiciones e implementar los compromisos asumidos.

Además, para aprovechar plenamente los acuerdos comerciales y obtener mayores beneficios de ellos, se divisan como áreas prioritarias de acción la promoción de exportaciones y la atracción de nuevas inversiones extranjeras. A nivel institucional, se presenta la necesidad de fortalecer las capacidades del ente responsable para el aprovechamiento de acuerdos, y de apoyar la internacionalización de las PyMEs y los pequeños productores en zonas rurales. La activa promoción de exportaciones e inversiones implica una extensa gama de actividades, vinculadas con el fomento de sistemas de inteligencia e información, acciones de promoción internacional, creación

e implementación de ventanillas únicas, programas de capacitación, entre otros. Otra área importante de actuación es la mejora de la calidad de la infraestructura logística y las operaciones de aduanas. Como complemento a las acciones de apoyo a las funciones tradicionales de la aduana, sobresalen las actividades para la ampliación de la seguridad y certificación portuaria, así como la facilitación de acceso a mercados a través de operadores económicos autorizados, entre otros.

El proceso de liberalización del comercio, puesto en marcha con la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales, impactará a la producción nacional. Si bien este impacto será gradual para los productos denominados sensibles, es necesario llevar a cabo oportunamente el diseño e implementación de políticas y marcos regulatorios de ajuste. Se propone la preparación de estudios de impacto y desarrollo sectorial, la identificación de oportunidades que ofrece el proceso de internacionalización, la determinación de programas de respaldo financiero institucionalizado, y la puesta en marcha de programas de capacitación y asistencia técnica, entre otros. Un aspecto clave del proceso de transición al libre comercio consiste también en prever el apoyo social para los segmentos más vulnerables de la población que serán afectados.

## Referencias bibliográficas

- Abreu, M.V. 2007. *Ventajas competitivas del turismo dominicano, de acuerdo al Foro Económico Mundial*. Consejo Nacional de Competitividad, República Dominicana.
- Angel, A. 2007. *Políticas de transición para el sector agropecuario en CAFTA-DR*. Presentado en el Taller Anual del Consorcio de Integración de Mercados Agroalimentarios CAFTA-DR (CAMIC) en noviembre de 2007. San José, Costa Rica.
- Arias, D. 2007. *Las políticas y programas de apoyo agropecuario en América Central y República Dominicana frente a la liberación comercial*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región II. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ashley, C., Goodwin, H. y McNab, D. 2005. *Making Tourism Count for the Local Economy in Dominican Republic: Ideas for Good Practice*, Pro-poor tourism & Travel Foundation.
- Banco Central de la República Dominicana. 2001. *Balanza de Pagos de la República Dominicana 1995-2000*. Boletín Anual No. 2
- \_\_\_\_\_. 2004. *Balanza de pagos de la República Dominicana 1997-2002*. Boletín Anual No. 4.
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe de la Economía Dominicana. Enero-diciembre de 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2003. *Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior de la República Dominicana (DR0148)*. Perfil de Facilidad Sectorial. CP2691. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2007. República Dominicana: *Opciones de Intervenciones en la Economía Rural Frente a la Transición del DR-CAFTA*. Documento de Diálogo
- Banco Mundial. 2005. *“DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America”*. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2006. *“Dominican Republic – Country Economic Memorandum: The Foundations of Growth and Competitiveness”*. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2008. *“Doing Business: Dominican Republic”*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*. Washington, D.C.
- Bathrick, D. 2008. *“Optimizing the Economic Growth and Poverty Reduction Benefits of CAFTA-DR: Accelerating Trade-Led Agricultural Diversification”*. Volume II. USAID.
- BID – OEA – CEPAL. 2005. *Guía Comparativa del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana – Centroamérica y Estados Unidos*. Estudio realizado por el Comité Tripartito. Washington, DC.
- Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). 2005. *Inversión Extranjera Directa (IED) en la República Dominicana*, Enero-diciembre 2005.
- Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). *Informe de las Exportaciones Nacionales de la República Dominicana 2005-2006*.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. 2006. *Informe Estadístico 2006*.
- CRNM Note on Cariforum Economic Partnership Agreement. 2008. *What Europe is Offering: the Pros and Cons of EPAs*, Londres:
- Dirección de Comercio Exterior (DICOEX). 2007. *Plan de Acción Nacional para fortalecer las capacidades relacionadas con el comercio: enfrentando los retos de la globalización*. República Dominicana.
- Dominican Republic, *Staff Report for the 2007 Article IV Consultation, Eighth Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion*. Enero de 2008.
- Fanelli, J.M. y Guzmán, J. 2008. *Diagnóstico de crecimiento para República Dominicana*, CEDES/Grupo Consultoría PARETO.
- Giordano, P. y Vialou, A. 2006. *The Transition to Free Trade under DR-CAFTA: A Dynamic Measurement of Market Access Commitments*. Manuscrito no publicado.
- Ibarra Araujo & Asociados S.A. 2005. *Comercio bilateral entre la República Dominicana y Estados Unidos de América*. USAID Consejo Nacional de Competitividad.
- Jenkins, G., Chun-Yan Kuo y Klevchuk, A. 2007. *Diagnosis on Indirect Taxes and the Taxation of International Trade in the Dominican Republic*. Prepared for the Government of the Dominican Republic.
- Lall, S. 2000. *Export Performance, Technological Upgrading and FDI Strategies in Asian NIEs: with*



- special reference to Singapore*. UN-ECLAC, Serie Desarrollo Productivo, No 88. Santiago, Chile.
- Organización Mundial del Comercio. 2002. *Examen de las políticas comerciales, República Dominicana*. Informe de Secretaría.
- Plan Nacional de Competitividad Sistemática de la República Dominicana. Consejo Nacional de Competitividad. Presidencia de la República Dominicana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*. República Dominicana.
- Ramírez Gil, M., Mendoza de Galofre, P. y Rojas Blanco, A. 2005. *Identificación de los productos de exportación de la República Dominicana, con más potencial en Estados Unidos*, Consejo Nacional de Competitividad. USAID.
- Schwab, K. y Porter, M.E. 2007. *The Global Competitiveness Report 2007-2008*. Ginebra: World Economic Forum.
- Secretaría de Estado de Industria y Comercio. 2007. *Plan de Acción Nacional para fortalecer las capacidades relacionadas con el comercio: Enfrentando los retos de la globalización*, Volumen I: Estrategia. Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Dirección de Comercio Exterior.
- Stevens, C., Meyn, M. y Kennan, J. (ODI); Bilal, S., Braun-Munzinger, C., Jerosch, F., Makhan, D. y Rampa, F. (ECDPM). 2008. *The New EPAs: Comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, Overseas Development Institute (ODI) y European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Fecha de consulta: 31 de marzo de 2008. [www.odi.org.uk/iedg/Projects//0708010\\_The\\_New\\_EPAs.html](http://www.odi.org.uk/iedg/Projects//0708010_The_New_EPAs.html).
- Taylor, E., Yuñez-Naude, A., Jesurun-Clements, N., De los Santos, J., Filipski, M. y Paulino, J.R. 2008. *República Dominicana: Posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales, a partir de un modelo desagregado para la economía rural, con énfasis en la pobreza, el género y la migración*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales INE-08-01. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Troncoso, C. 2008. *Cadena de Distribución de Mercancías Nacionales en el Estado de Nueva York*, Alianza Estratégica comercial con la diáspora residente en el estado de New York. Parte I. Consejo Nacional de Competitividad.

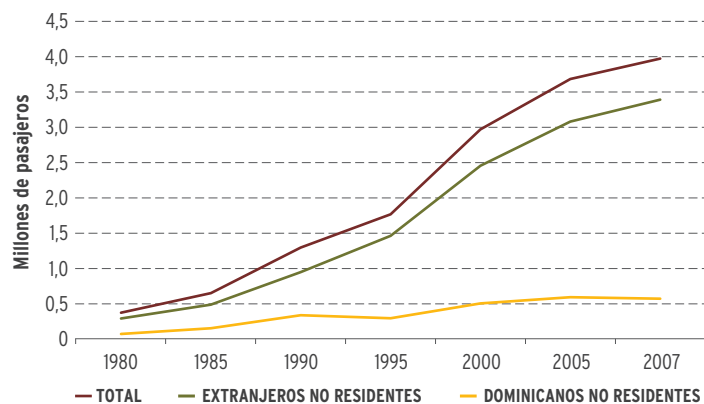


# Sector turismo

## 9.1 Introducción: Importancia del turismo en la República Dominicana

La industria turística en la República Dominicana ha experimentado un espectacular crecimiento en los últimos veinte años, convirtiéndose en uno de los principales sectores productivos y generadores de empleo, y contribuyendo a la internacionalización del país.

**GRÁFICO 9.1 • LLEGADA DE TURISTAS A LA REPÚBLICA DOMINICANA POR VÍA AÉREA (1980-2007)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana.

comprende la actividad turística relativa a hoteles, restaurantes y bares. Sin embargo, el *World Travel and Tourism Council* (Consejo Mundial de Viajes y Turismo) estimó la aportación del sector turismo al PIB dominicano en un 19,6% en 2007, conforme a la metodología de la cuenta satélite de turismo.

El turismo es la primera fuente de entrada de divisas —US\$3,032 millones en 2007—, seguido de las remesas.

<sup>1</sup> El turismo receptivo comprende tanto las llegadas de extranjeros no residentes como las de dominicanos no residentes por vías terrestre, marítima y aérea.

Las llegadas turísticas han pasado de 304.000 en 1978 a casi 4 millones en 2007. Sin embargo, desde 2002 el flujo turístico ha mostrado un crecimiento mucho más moderado. Asimismo, la estancia promedio en noches ha disminuido paulatinamente y el gasto promedio por turista es bajo, si se lo compara con otros destinos competidores.

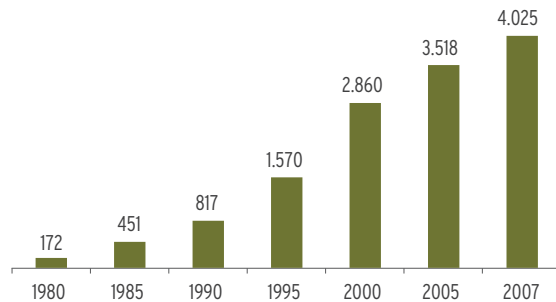
En 2007, los ingresos por turismo receptivo<sup>1</sup> ascendieron a US\$4,025 millones, cifra que

### GRÁFICO 9.2 • ESTANCIA PROMEDIO (NOCHES) Y GASTO PROMEDIO POR DÍA (US\$) DE LOS TURISTAS EXTRANJEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana.

### GRÁFICO 9.3 • INGRESOS ANUALES POR TURISMO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (HOTELES, BARES Y RESTAURANTES) 1980-2007 (millones de US\$)



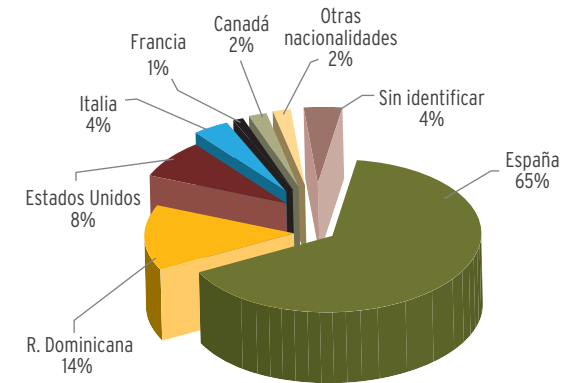
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana.

En 2007, el sector turismo generó un total de 190.259 empleos tanto formales como informales en hoteles, bares y restaurantes, lo que representó un 6,3% del total de la población activa. Sin embargo, según estimaciones independientes basadas en la metodología de la cuenta satélite de turismo, el número de empleos creados por el sector ese mismo año habría ascendido a 656.000.

En la República Dominicana, el turismo es, además, el principal destino de la inversión extranjera directa, habiendo captado US\$2,706 millones entre 1993 y 2007, lo que representa un 22% del total, cifra ligeramente superior al porcentaje que representan las telecomunicaciones, así como el comercio y la industria. En 2007, la inversión en el sector turismo registró

### GRÁFICO 9.4 • ORIGEN DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR HOTELERO DOMINICANO (más de 100 habitaciones)

(más de 100 habitaciones)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Asonahores.

una cifra récord de US\$445 millones, ubicándolo tan solo detrás del sector inmobiliario.

En cuanto a los ingresos fiscales de la actividad turística en 2007, estos ascendieron a unos US\$156,5 millones. Esta cifra comprende únicamente los impuestos de entrada y salida, y los derechos aeroportuarios que están incluidos en el precio del billete aéreo, así como la llamada "tarjeta de turismo" que abonan los extranjeros no residentes al llegar al aeropuerto.

El desarrollo turístico de la República Dominicana, que varía en las diversas regiones, se ha basado fundamentalmente en una oferta de sol y playa, centrada en el turismo de masas a través de grandes hoteles y complejos turísticos con paquetes de "todo incluido" y controlada por operadores turísticos y cadenas hoteleras extranjeras. Además, desde el año 2000, el país ha experimentado un acelerado crecimiento de proyectos de turismo inmobiliario o residencial y de su oferta complementaria (por ejemplo, campos de golf y marinas), especialmente en el este del país. Tanto empresarios nacionales como extranjeros –desarrolladores inmobiliarios, cadenas hoteleras y particulares– han impulsado este tipo de inversión turística.

Sin embargo, el crecimiento del sector turismo en la República Dominicana ha sido desordenado debido a la ausencia de un plan nacional de ordenamiento territorial, de estrategias para el sector, y también debido a la inexistencia y/o falta de implementación

de planes de ordenamiento turístico en las distintas zonas turísticas. En términos generales, las inversiones en infraestructuras de servicios básicos en zonas turísticas (acueductos, plantas de tratamiento de aguas servidas, y tratamiento de basuras y otros desechos sólidos) han sido insuficientes; asimismo, ha habido una escasa capacidad para supervisar el cumplimiento de las leyes, especialmente, en lo relativo a la protección del medio ambiente. El sector privado también ha demostrado, en general, una visión de corto plazo pues no ha integrado suficientemente la sostenibilidad ambiental y social en sus operaciones. El resultado final ha sido un gran costo medioambiental y social que se ha multiplicado en los últimos años. Como ya advirtió en 2005 el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, el turismo en la República Dominicana se encuentra en una encrucijada, pues “si no se modifica, se agota” (PNUD, 2005, p. 63).

Los grandes retos del sector se pueden resumir en dos: impulsar el turismo sostenible, y mejorar y diversificar la oferta turística del país basada en sus atractivos naturales y culturales.

## 9.2 Diagnóstico

Profundizando en los aspectos señalados anteriormente, a continuación se ofrece un diagnóstico de la situación del sector en el que se analiza su evolución, la oferta y demanda actuales, y los principales desafíos a los que se enfrenta el sector. Por último, se establecen comparaciones con otros destinos y se aborda la competitividad turística del país.

### 9.2.1 Evolución del turismo en la República Dominicana

El desarrollo del turismo de la República Dominicana comienza en la década de los setenta con el decidido

apoyo e intervención del Estado, tanto a través de una generosa ley de incentivos fiscales a la inversión turística como mediante la promoción y financiación de proyectos con recursos del Banco Mundial<sup>2</sup>. El grueso de los fondos del Banco Mundial se destinó al desarrollo de la costa norte, en particular, a los complejos turísticos de Playa Dorada y Playa Grande, próximos a Puerto Plata y, en menor medida, a la ciudad de Santo Domingo. También en esta década, el Gobierno dominicano comenzó a designar áreas o polos turísticos en el país y creó la Secretaría de Turismo (SECTUR).

En la primera década de desarrollo turístico, los inversores fueron principalmente nacionales y más de la mitad de los hoteles, cuya oferta era su herencia cultural y artística, y la playa de Boca Chica, se encontraban en Santo Domingo.

La construcción de aeropuertos internacionales fue fundamental para el crecimiento turístico, primero del polo de Puerto Plata a partir de 1980, y después de Punta Cana-Bávaro a partir de 1986. Al principio, los hoteles y *resorts* de Puerto Plata no ofrecían paquetes turísticos de “todo incluido” pero pronto se vieron obligados a ello ante la inseguridad, insalubridad y falta de infraestructura existente fuera del recinto hotelero<sup>3</sup>. En la década de los noventa, el crecimiento acelerado de hoteles y *resorts* en la zona de Punta Cana-Bávaro, gracias a las grandes inversiones de cadenas hoteleras españolas, supuso el comienzo del declive de Puerto Plata por la fuerte competencia en precios y por la consiguiente caída en la calidad de los servicios. Es importante señalar que, en sus inicios, mientras que en Puerto Plata el turista venía a disfrutar del destino turístico, en Punta Cana-Bávaro el objetivo siempre fue disfrutar únicamente del *resort* y de su playa, debido al aislamiento geográfico de estos complejos turísticos.

Al mismo tiempo, se desarrollaron también en la región oriental del país los primeros proyectos inmo-

<sup>2</sup> A través de la Ley N° 153-71 sobre Promoción e Incentivo al Desarrollo Turístico y del Departamento para el Desarrollo de la Infraestructura Turística (Infratur), creada en 1971, con la doble finalidad de promover proyectos turísticos y financiarlos con recursos del Banco Mundial. Para más información, véase PNUD (2005).

<sup>3</sup> El plan de desarrollo turístico de la costa norte, incluido el aeropuerto, fue elaborado por el Banco Mundial. El aeropuerto internacional privado de Punta Cana fue construido con capital del Grupo Punta Cana y del grupo francés Club Med, y también con un préstamo del *Overseas Private Investment Corporation (OPIC)*, corporación pública estadounidense que financia inversiones en países en vías de desarrollo. Club Med fue el inversionista principal en la primera fase.

biliarios turísticos, es decir, “Casa de Campo” en La Romana, y Punta Cana, ambos con aeropuertos internacionales privados.

En la República Dominicana, el turismo de cruceros se desarrolló en la década de los noventa, concretamente en La Romana (puerto privado), Puerto Plata y el puerto de Santo Domingo, aunque este decayó a los pocos años. Sin embargo, las llegadas de cruceros se han recuperado en los últimos años.

Entre mediados de los noventa y comienzos del siglo XXI, empezó el desarrollo de dos nuevos destinos. El primero fue Bayahibe, próximo a La Romana, donde las cadenas hoteleras entonces integradas en la Asociación de Hoteles de La Romana-Bayahibe apostaron por el turismo sostenible, consiguiendo la primera “bandera azul”<sup>4</sup> otorgada a una playa en Latinoamérica. El segundo fue Samaná que empezó con hoteles de inversores independientes franceses e italianos, atrayendo, más adelante, a algunas cadenas hoteleras y, sobre todo, a proyectos de turismo inmobiliario. Samaná es actualmente un polo turístico de acelerado crecimiento y, por tanto, de gran vulnerabilidad medioambiental.

Desde el año 2000, el país ha experimentado un auge de proyectos de turismo inmobiliario o residencial, con su oferta complementaria de campos de golf y marinas. Nueve de ellos se consideran de gran envergadura: Cap Cana, Rocoki, y Punta Cana (La Altagracia), Casa de Campo (La Romana), Guavaberry Golf & Country Club (San Pedro de Macorís), Metro Country Club (Juan Dolio), Playa Grande (María Trinidad Sánchez), y Puerto Bahía, y las Terrenas Country Club (Samaná).

Pese a este crecimiento del turismo inmobiliario, el turismo en la República Dominicana ha comenzado a dar signos de agotamiento. Existe un incremento muy moderado en cuanto al número de turistas que llegan al país, la estancia promedio ha disminuido paulatinamente, y el gasto promedio se ha reducido y es bajo si se lo compara con otros destinos competidores. Más

allá de los factores exógenos de naturaleza económica, esta falta de dinamismo parece deberse al control monopolístico de la oferta por parte de los operadores turísticos, a la homogeneidad del producto y a la escasa diversificación de la oferta, al deterioro del entorno alrededor de los destinos, a la falta de integración de la cultura local, a la tendencia a competir cada vez más en precios, y a la fuerte carga y deterioro medioambiental.

### 9.2.2 Oferta y demanda turística en la República Dominicana

Si se analiza la oferta turística de la República Dominicana desde un punto de vista geográfico, se pueden distinguir seis áreas, todas ellas con aeropuerto nacional y/o internacional.

En la región central, Constanza y Jarabacoa son los dos centros turísticos de montaña en el país, donde se pueden practicar el ecoturismo y los deportes de aventura. En ellos, hay pequeños hoteles independientes.

En la costa norte y noroeste, se observa un escaso o inexistente desarrollo turístico en Montecristi, mientras que Puerto Plata y sus centros turísticos de Playa Dorada, Sosúa, y Cabarete siguen siendo el segundo destino de sol y playa del país. Puerto Plata está tratando de recuperar su centro histórico para el turismo. Playa Dorada se orienta básicamente al turista interesado en un paquete de “todo incluido”, mientras que Cabarete es un destino consolidado y de calidad que atrae al turismo independiente de *kite-surf* y *wind-surf*.

En la costa noreste, el principal destino turístico es la península de Samaná. En el norte, la playa de las Terrenas es una zona donde abundan pequeños hoteles independientes, villas y apartamentos. El turismo inmobiliario está experimentando un rápido crecimiento y en la zona hay amenaza de arrabalización. En el sur de la península coexisten pequeños hoteles, tres hoteles de la cadena española Bahía y nuevos desa-

<sup>4</sup> “Bandera azul” es una certificación ambiental internacional que se otorga a playas que cumplen con exigentes niveles sanitarios-ambientales. Para mayor información, véase <http://www.blueflag.org/>

rrillos inmobiliarios. Uno de los principales atractivos de este destino turístico son las excursiones al Parque Nacional de los Haitises y el avistamiento de ballenas jorobadas de enero a marzo. En la Bahía de Samaná, a la isla de Cayo Levantado llegan cruceros de escala desde la temporada 2005-2006.

En la costa este y sudeste, Punta Cana-Bávaro concentra la mayor oferta hotelera de todo el país, con más de 30.000 habitaciones, la mayoría con el paquete turístico de “todo incluido”. Otro polo turístico es La Romana-Bayahibe. Además, esta zona del país concentra también la principal oferta de turismo inmobiliario de lujo en las urbanizaciones de La Romana, Cap Cana, Punta Cana y, próximamente, Rocoki. Dentro de la oferta complementaria de esta zona, destacan los *tours* a las playas de Isla Saona (Parque Nacional del Este).

En la costa sur central, Santo Domingo es fundamentalmente destino de viajeros de negocio y constituye el “centro” desde el cual estos se desplazan a las distintas regiones del país. Lamentablemente, todavía no es un destino cultural consolidado debido a la falta de puesta en valor de su centro colonial. Por su parte, el turismo a la playa de Boca Chica ha disminuido, mientras que la playa de Juan Dolio ha pasado de ser un destino turístico de “todo incluido” a uno de turismo inmobiliario o residencial.

Por último, en la costa suroeste, las provincias de Barahona y Pedernales tienen un enorme potencial ecoturístico con su Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo compuesta por tres parques nacionales. Existe una oferta profesional de excursiones guiadas y se empieza a desarrollar una oferta local con pequeños hoteles independientes.

Pese a sus numerosos atractivos naturales —más de 86 áreas protegidas que cubren casi el 25% del te-

rritorio nacional— y culturales —patrimonio histórico-artístico, folclore, gastronomía—, la República Dominicana sigue siendo fundamentalmente un destino de sol y playa con cierta oferta complementaria para el turismo internacional. Esto se debe a que la promoción gubernamental y los incentivos para la inversión han estado siempre orientados al turismo de sol y playa que, en su mayor parte, controlan los operadores turísticos y las cadenas hoteleras extranjeras. Además, tanto la industria hotelera como la SECTUR conciben al ecoturismo y al turismo cultural únicamente como “oferta complementaria al de sol y playa” y no como segmentos de turismo con peso propio y gran potencial de crecimiento. Esto explica, en gran medida, el retraso turístico de provincias como Barahona, Pedernales y Montecristi.

En cuanto a la oferta hotelera, en 2007 la oferta habitacional en establecimientos de alojamiento turístico fue de 64.868 habitaciones<sup>5</sup>, con una tasa promedio de ocupación hotelera del 72,2%. Esta oferta se caracteriza por su fuerte concentración geográfica en la costa este y norte (62% del total) y porque el 84% opera bajo el modelo de “todo incluido”. No menos significativo, si bien en su conjunto hay más establecimientos hoteleros pequeños que grandes en la República Dominicana, es que el 72% de la capacidad hotelera se encuentra en hoteles de más de 300 habitaciones. Asimismo, las cadenas hoteleras españolas<sup>6</sup> sumaban, en 2006, la cifra de 76 hoteles con 33.172 habitaciones.

Las infraestructuras de apoyo a la actividad turística del país presentan importantes contrastes. Mientras que los puertos, aeropuertos<sup>7</sup>, autopistas y carreteras han alcanzado importantes niveles de desarrollo, las carencias más serias se encuentran en la infraestructura de saneamiento (tratamiento de residuos sólidos y líquidos) y en la infraestructura para el suministro

<sup>5</sup> Esta cifra, facilitada por Asonahores, no incluye las villas y otros alojamientos residenciales distribuidos en las diferentes zonas turísticas.

<sup>6</sup> Riu, Barcelo, Bahia Príncipe, Sol Meliá, Iberostar, Fiesta Hotel Group, Occidental, Cotursa, Hoteltur, Globalia, Catalonia, Princess Hotels, H10, Best Hotels, Mar, Sirenis, Blau Hotels y Excellence, entre otros.

<sup>7</sup> La República Dominicana cuenta con nueve aeropuertos internacionales. Tres de ellos —Punta Cana, La Romana, y Cibao— son de titularidad privada. Los otros seis —Las Américas en Santo Domingo, La Isabela en Santo Domingo Norte, Gregorio Luperón en Puerto Plata, María Montez en Barahona, El Catey en la provincia de Samaná, y Arroyo Barril (para aviones pequeños) ubicado también en Samaná— los manejó Aerodom, compañía concesionaria del Estado Dominicano, por un período de 30 años, hasta que el pasado mes vendió su concesión a un fondo de inversión estadounidense.

de agua potable. Ante esta situación, los hoteles, *resorts* y grandes complejos residenciales cuentan con su propia infraestructura.

En lo que se refiere a la accesibilidad y adecuación del entorno para el disfrute de los atractivos turísticos, la situación es mixta. En líneas generales, la red de autopistas y carreteras se encuentra en buen estado pero las malas prácticas de manejo y los cruces improvisados de personas y animales son motivo de siniestralidad y no favorecen los desplazamientos de turistas por cuenta propia. Por otra parte, en la principal zona turística del país —Punta Cana-Bávaro— el rápido desarrollo de grandes hoteles y *resorts* en zonas vírgenes de playa y la falta de ordenamiento del territorio han arrabalizado el entorno al atraer a gran cantidad de mano de obra para la construcción y operación hotelera. Los polos con mayor potencial de turismo cultural son otro ejemplo de la inadecuación del entorno, a saber, Santo Domingo, ciudad primada de América y Patrimonio Cultural de la Humanidad; y el centro histórico de Puerto Plata, donde llama la atención la falta de señalización y de horarios en los lugares de interés turístico, así como la ausencia de puntos de información turística y de baños públicos. En contraposición con los anteriores ejemplos, los parques nacionales cuentan, en general, con una adecuada señalización y con baños públicos allí donde hay centros receptivos de visitantes.

Según estimaciones del Banco Central de la República Dominicana y en términos de la demanda, en 2007 entre el 80% y el 85% de los turistas llegaron al país para hacer turismo de playa con el paquete turístico de “todo incluido”, un paquete de servicios que incluye alojamiento, comidas y bebidas en un *resort* así como el transporte aéreo y terrestre. Este paquete lo ofrecen mayormente desde el exterior los principales operadores turísticos. El turista tiene la opción de adquirir servicios adicionales y conocer otros atractivos naturales y culturales, tales como los parques nacionales y de diversión, los edificios históricos del centro de Santo Domingo y el avistamiento de ballenas en la bahía de Samaná de enero a marzo. Estos *tours* tienen un costo adicional y los ofrecen los representantes de operadores turísticos en los hoteles y, en menor proporción, los propios hoteles y operadores inde-

pendientes que brindan sus servicios en los centros urbanos cercanos a los *resorts*.

En 2007, el flujo de llegadas de turistas extranjeros al país por vía aérea provino, principalmente, de América del Norte (Estados Unidos con un 27% y Canadá con 15%), seguido de los residentes dominicanos en el exterior (17%) y del mercado europeo (Francia, España, Inglaterra, Alemania e Italia). El descenso del mercado europeo en 2007 respecto de 2006 en casi dos puntos porcentuales, principalmente de los mercados alemán, británico y español, es preocupante no solo por el número de turistas sino por su poder adquisitivo. Esta tendencia se mantuvo durante el 2008.

En cuanto al turismo de cruceros, la SECTUR estimaba a principios de 2008 que en la temporada 2007-2008 llegarían 500.000 pasajeros y 300 buques. En la República Dominicana, los cruceros de escala llegan al puerto privado de La Romana, al puerto de Santo Domingo (Don Diego y Sans Souci) y también a la Bahía de Samaná, donde existe una concesión del muelle y de la playa de Cayo Levantado para la explotación del turismo de cruceros. En los próximos años, se espera un aumento de los cruceros de *turn-around* desde Santo Domingo y La Romana (actualmente, el 10% del total), es decir, aquellos que comienzan y terminan en la República Dominicana.

En cuanto al turismo interno o doméstico, ni el Banco Central ni la SECTUR disponen de estadísticas sobre este, a pesar de que todos los observadores señalan que es un segmento en crecimiento y que debe analizarse. Gracias a la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente (Semarena), se sabe que en 2006 las visitas de nacionales a las áreas protegidas y de biodiversidad del país sumaron 123.696, es decir, un 14% del total.

### 9.2.3 Comparaciones con otros destinos y retos de competitividad

La República Dominicana es, con 3,9 millones de turistas en 2007, el quinto destino turístico de las Américas, por detrás de la Argentina (4,1), Brasil (5), Canadá (18,2) y los Estados Unidos (51).



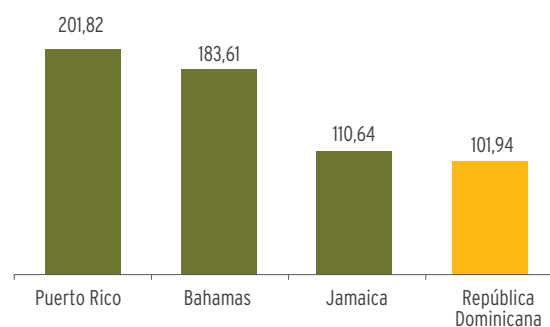
En el Caribe, la República Dominicana es el primer destino turístico en lo que respecta al volumen de turistas, seguido de Cancún (2,4 millones), Jamaica, Bahamas y Puerto Rico. Sin embargo, la República Dominicana está estancada en el paquete turístico de “todo incluido”, notorio por sus bajos márgenes y escasa derrama sobre la economía local y, por lo tanto, ofrece poco para distinguirse de otros destinos. De hecho, es uno de los destinos de sol y playa, tanto en el Caribe como a nivel mundial, donde, en promedio, se gasta menos por día (US\$105 en 2007).

La capacidad de la República Dominicana de abastecer a los hoteles gran parte de sus alimentos y bebidas mantiene competitiva la experiencia hotelera, a diferencia de Jamaica o Barbados que son fuertes importadores de productos alimenticios (Caribbean Hotel Association, 2006).

Sin embargo, el coste de la electricidad (kilowatio/hora) es supuestamente uno de los más altos del Caribe y eso afecta el coste operativo de los hoteles en la República Dominicana (Caribbean Hotel Association, 2006). El Consorcio Energético Punta Cana-Macao (CEPM), empresa privada generadora y distribuidora, es el suministrador de energía eléctrica en Punta Cana-Bávaro, la zona del país con mayor porcentaje de hoteles y habitaciones, situándose su coste promedio en 25.56 centavos de dólar<sup>8</sup>. El coste de la electricidad y su impacto en la competitividad turística es un tema que merece mayor estudio así como un análisis comparativo de los costos en los principales destinos competidores tales como Riviera Maya, Cuba y Jamaica.

Debido a la abundante mano de obra, los costos laborales del sector turismo en la República Dominicana

### GRÁFICO 9.5 • PROMEDIO DE GASTO DIARIO DEL TURISTA 2006 (US\$) REPÚBLICA DOMINICANA VERSUS COMPETIDORES



*Fuente:* Elaboración propia con datos obtenidos de las Secretarías de Turismo de estos países.

*Nota:* No se pudo obtener el gasto promedio ni en la Riviera Maya (Estado de Quintana Roo) ni en Cuba, los dos principales competidores de la República Dominicana en turismo de sol y playa junto con Jamaica.

son más bajos que en el resto de los países del grupo Cariforum<sup>9</sup>. Los hoteles y complejos turísticos del país suelen contratar a externos para su alta gerencia.

En conclusión, el desarrollo de la industria turística en la República Dominicana se ha basado principalmente en ventajas comparativas naturales (ubicación, clima, playas, abundancia de mano de obra) y en incentivos fiscales. Por tanto, el desarrollo de ventajas competitivas —aquellas que se basan en el conocimiento y en la innovación— es fundamental para el desarrollo futuro del sector, especialmente en materia medioambiental<sup>10</sup>.

### 9.3 Políticas existentes

El desarrollo del sector turismo en la República Dominicana se ha regido tanto por las normas jurídicas

<sup>8</sup> Revista Mensual de Información Turística Mirador (2008).

<sup>9</sup> Cariforum (*Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States*) es un foro de países caribeños que tiene como objetivo coordinar la asignación y el monitoreo de recursos disponibles del Fondo Europeo de Desarrollo de la Unión Europea (UE) para financiar proyectos regionales en el Caribe en el marco del IV Convenio de Lome. Los países participantes son las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, la República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, St. Kitts/Nevis, St. Lucia, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago.

<sup>10</sup> Tanto el Banco Mundial, en su estudio “República Dominicana: prioridades ambientales y opciones estratégicas” de 2004, como el Plan Nacional de Competitividad Sistémica (2006), elaborado por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y el Informe de Competitividad Turística y de Viajes (2008) del Foro Económico Mundial, coinciden en señalar que el crecimiento futuro de la industria turística del país y su capacidad de diversificación hacia mercados de alta calidad dependerá, en gran medida, de la integración de la sostenibilidad medioambiental en las operaciones turísticas.

y los aspectos institucionales propios de la actividad turística como por otras normas jurídicas y aspectos institucionales que definen el marco general de la actividad económica (ordenamiento territorial, medio ambiente, aspectos tributarios, infraestructuras, formación técnico-profesional, entre otros).

### 9.3.1 La SECTUR y sus políticas prioritarias: infraestructuras y promoción turística

La SECTUR, principal órgano del Gobierno dominicano, se encarga de la elaboración y ejecución de la política turística. Aunque una de sus funciones primordiales consiste en la planificación, programación y coordinación de las actividades turísticas del país, en los últimos años, no ha tenido un plan estratégico para el sector turismo oficialmente reconocido y consensuado con los demás actores del sector.

Sus políticas prioritarias durante los últimos cuatro años han consistido en el control de la inversión en las infraestructuras de apoyo a la actividad turística y la promoción turística del país. En lo que respecta a la inversión de las infraestructuras, en 2005 se creó, por decreto presidencial, el Comité Ejecutivo de Infraestructuras en Zonas Turísticas (CEIZTUR), órgano dotado de autonomía financiera a través del cual la SECTUR ha manejado el desarrollo de las obras de infraestructura pública en zonas turísticas, fundamentalmente, carreteras, sistemas de saneamiento y regeneración de playas. Estas obras se han financiado con recursos provenientes directamente de la tasa aeronáutica de US\$13.75 por asiento ocupado en cada vuelo regular y chárter. En lo que respecta al área de promoción y publicidad turística, la SECTUR ha invertido una media de US\$25 millones anuales a través del Fondo de Promoción Turística (creado por la Ley N° 158-01 de incentivos fiscales al turismo) que financian la tarjeta de turismo y un porcentaje de las tasas aeronáuticas.

Para marzo de 2008, la cartera de proyectos de CEIZTUR, ya terminados y en ejecución, ascendía a US\$84,3 millones. Sin embargo, las necesidades de inversión en infraestructuras durante los próximos cuatro años, valoradas en más de US\$500 millones y la incapacidad jurídica de CEIZTUR de endeudarse in-

ternacionalmente fueron dos de las razones esgrimidas por la SECTUR para proponer la creación por ley de un Instituto Nacional de Desarrollo Turístico (Indetur). El proyecto de Indetur ha sido muy criticado puesto que se atribuye potestades que son responsabilidad de otros órganos del Estado y porque tendría autonomía para endeudarse internacionalmente; de modo que tendría plenos poderes para declarar algunas zonas del país como polos turísticos o con potencial turístico sin restricción alguna para su desarrollo. Entre ellas figuran las áreas protegidas tan codiciadas por los promotores turísticos como Bahía de las Águilas, Parque Nacional del Este, y Laguna Limón y Redonda.

Las metas de SECTUR para el próximo cuatrienio se caracterizan por su marcado espíritu desarrollista y están claramente recogidas en el programa de gobierno 2008-2012, con el que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) concurre a las últimas elecciones celebradas en mayo de 2008, a saber: i) elevar los ingresos turísticos anuales a US\$5.000 millones a partir de 2012; ii) incrementar en 170.000 el número de visitantes anuales; iii) aumentar la oferta hotelera en 3.000 unidades habitacionales por año; y iv) lograr anualmente inversiones hoteleras superiores a US\$420 millones e inversiones en proyectos turísticos inmobiliarios superiores a US\$1,420 millones.

Para lograr estas metas, la SECTUR se propone profundizar en las dos líneas básicas de la política seguida hasta ahora: la promoción turística, creando un organismo autónomo; y la inversión en obras de infraestructura de apoyo, vale decir, carreteras, puertos, centro de convenciones u obras de desarrolamiento para mejorar los polos turísticos ya establecidos como Puerto Plata, Santo Domingo o Bávaro-Punta Cana, así como para impulsar el desarrollo de otros menos desarrollados como Montecristi, Barahona, Jarabacoa, Constanza y Hato Mayor.

### 9.3.2 Política de ordenamiento territorial

Uno de los instrumentos fundamentales para garantizar un desarrollo sostenible del turismo en la República Dominicana es un plan nacional de ordenamiento territorial, pues en la medida en que regule los usos

del suelo tendrá un impacto directo en el medio ambiente.

De la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales N° 64-00 y de la Ley N° 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y del Decreto Presidencial N° 231-07 que establece el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, se deduce que el ordenamiento del territorio depende actualmente de dos órganos: la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo; y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Además, la Ley N° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios señala que el ordenamiento territorial, el planeamiento urbano, la gestión del suelo, y la ejecución y disciplina urbanísticas son competencia de los ayuntamientos.

### 9.3.3 Política fiscal

El desarrollo y el crecimiento del sector turismo en la República Dominicana durante las tres últimas décadas no se debe únicamente, a la belleza natural y al clima del país o a las infraestructuras de transporte. En su crecimiento considerable, ha sido fundamental la intervención del Estado mediante una generosa política de incentivos fiscales, iniciada en los años setenta y reafirmada con la Ley N° 158-01 de abril de 2001, de Incentivos para polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades con gran potencialidad. Esta ley, que declara de “especial interés” el establecimiento de empresas turísticas en el país, tiene los siguientes rasgos característicos:

- » Su ámbito de aplicación es muy amplio ya que, en teoría, puede beneficiar a cualquier persona física o moral domiciliada en el país que emprenda o invierta en las actividades turísticas enumeradas por la ley en cualquier parte del país.
- » El período de exención fiscal es de 10 años a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción y/o equipamiento del proyecto objeto de la exención.

- » Los solicitantes que cumplan con los requisitos de la ley estarán exonerados en un 100% del impuesto sobre la renta; impuestos por constitución de sociedades y por aumento del capital; impuestos por transferencia de derechos inmobiliarios; impuesto sobre viviendas suntuarias y solares no edificados; y los impuestos de importación y el ITBIS (impuesto al valor agregado) que fueren aplicables sobre maquinarias, materiales y bienes inmuebles necesarios para la construcción, primer equipamiento y puesta en marcha del negocio turístico en cuestión. Estas exoneraciones no rigen para proyectos en lugares desarrollados, salvo para las obras de modernización de hoteles que hayan sido construidos al menos hace cinco años.
- » Las actividades turísticas incluyen prácticamente cualquier proyecto turístico: instalaciones hoteleras, *resorts* y/o complejos hoteleros; instalaciones para convenciones, ferias, espectáculos; empresas dedicadas a la promoción de cruceros; parques temáticos; infraestructuras portuarias y marítimas al servicio del turismo; restaurantes, campos de golf, instalaciones deportivas, y cualquier otro establecimiento destinado a la actividad turística; pequeñas y medianas empresas cuyo mercado se sustenta en el turismo; y empresas de infraestructuras de servicios básicos para la industria turística, tales como acueductos, plantas de tratamiento, saneamiento ambiental, recojo de basuras y desechos sólidos.
- » La concesión de los incentivos corresponde al Consejo de Fomento Turístico (Confotur), creado por la propia Ley N° 158-01 e integrado por el Secretario de Turismo, que lo preside, por representantes de las Secretarías de Estado de Finanzas, Medio Ambiente, Turismo, y Cultura, así como por un representante de Asonahores y otro de los operadores turísticos.

Esta ley ha beneficiado poco o nada a las PyMEs pues en su mayor parte no están preparadas para hacer frente a los requisitos de presentación de los expedientes. Sin embargo, parece que sí ha beneficiado a las promociones inmobiliarias de apartamentos que en teoría no son ni hoteles ni *resorts*.

El análisis de la política fiscal también requiere señalar que existe una fuerte presión tributaria sobre

el turista, especialmente el que viaja a la República Dominicana por cuenta propia. Tanto el impuesto de ocupación hotelera (26%) como el ITBIS (16%) son los más altos de la región Cariforum. Los impuestos vinculados al transporte aéreo de pasajeros también son altos en la República Dominicana, pues además del impuesto de salida de US\$20 por pasajero y de los US\$10 que se cobran a la entrada por concepto de “tarjeta de turismo”, el Estado cobra una tasa de US\$13.75 por asiento ocupado en cada vuelo regular y chárter.

### 9.3.4 Política medioambiental

El impacto de la política medioambiental en el sector turismo ha ido en aumento desde el hito que supuso la aprobación, en el año 2000, de la Ley General de Medio Ambiente (Ley Nº 64-00) y también en la medida en que la Ley Nº 158-01 de incentivos fiscales otorga a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente la facultad de aprobar los estudios de impacto ambiental presentados por los proyectos que quieran gozar de estos beneficios, así como la responsabilidad de garantizar que ningún proyecto de infraestructura sea aprobado dentro de las áreas protegidas o parques nacionales. No obstante, también ha habido importantes retrocesos y la situación actual es de *impasse*.

La Ley Nº 64-00 creó la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarena) y también consolidó el sistema nacional de áreas protegidas, el grueso de las cuales fueron creadas por decreto presidencial en 1996. Semarena ha desempeñado desde entonces dos funciones primordiales para garantizar la sostenibilidad medioambiental de la actividad turística: i) desarrollar, monitorear y hacer cumplir estándares y normas medioambientales así como evaluar estudios de impacto ambiental; y ii) conservar la biodiversidad de las áreas protegidas a través de la promoción del ecoturismo, concebido tanto como un mecanismo de ingresos como una forma de involucrar a las comunidades locales en su protección. De hecho, Semarena viene impulsando una política muy prometedora a través de los llamados “acuerdos de comanejo”, es decir, acuerdos formales entre Semarena y la comunidad, el gobierno local, las empresas

privadas y las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de compartir la responsabilidad en la conservación y de permitir que las comunidades desempeñen un papel significativo en la preservación de los recursos.

Sin embargo, en el cumplimiento de garantizar la sostenibilidad medioambiental del sector turismo, Semarena se ve obstaculizada tanto por la falta de voluntad política y de colaboración de otros órganos del gobierno como por su debilidad institucional y por la escasez de recursos financieros y humanos para aplicar las normas medioambientales existentes. Así por ejemplo, se aprobó el proyecto Cap Cana —el proyecto turístico residencial más grande del país—, sin que presentara el estudio de impacto ambiental exigido por la ley y pese a que destruyó cinco kilómetros cuadrados de humedales (Vial, Brown y Seward, 2002). Por su parte, como lo señalan los mismos autores, Bahía de las Águilas, dentro del Parque Nacional de Jaragua (Reserva de la Biosfera de Unesco) fue declarada por el gobierno zona de potencial desarrollo turístico en contradicción con la Ley Nº 64-00.

Cabe mencionar que el principal retroceso medioambiental ha venido de la mano de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas (Ley Nº 202-04) aprobada por el Poder Legislativo con cuatro años de retraso y en contradicción con el espíritu de la Ley Nº 64-00. La Ley Nº 202-04 destruye áreas protegidas y recalifica otras, intentando que su calculada ambigüedad permita el desarrollo de algunas de estas áreas con fines turísticos y/o inmobiliarios. Tal es el caso de la reserva de vida silvestre Laguna Redonda y Limón próxima a Miches, donde la playa y zonas de manglares entre esta y las lagunas han sido extraídas de la reserva protegida. Precisamente es en esta área donde inversores extranjeros pretenden desarrollar dos complejos turísticos de lujo con hotel, villas, campo de golf y marina. Otro caso es el del Parque Nacional del Este, donde la franja costera (25 km de largo por 1 km de profundidad) pasó de ser espacio protegido a paisaje protegido. No es una coincidencia que importantes grupos turísticos, tanto nacionales como extranjeros, hayan adquirido terrenos dentro de dicho parque nacional para fines turísticos.

Por todo ello, no es de extrañar que el Foro Económico Mundial, en su Informe de Competitividad de Turismo, sitúe a la República Dominicana en el puesto 105 de los 130 países analizados en términos de cumplimiento de normativa ambiental.

### 9.3.5 Política de recursos humanos

Desde 1967, el principal actor en el ámbito público en la formación de recursos humanos técnicos y en la certificación de competencias laborales es el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep). Las actividades de Infotep, principalmente los cursos gratuitos, se financian con el 1% del impuesto sobre el empleo que pagan los empresarios.

Sin embargo, hoy por hoy, la oferta de cursos de Infotep es limitada y se encuentra muy enfocada hacia la operación hotelera (servicios de bar y restaurante, cocina, hotelería, atención al cliente), pero no está expresamente orientada hacia la pequeña empresa turística, hacia el turismo sostenible (turismo de naturaleza, de aventura, ecoturismo, entre otros) ni hacia otros servicios turísticos complementarios (excursiones, guías e intérpretes, idiomas).

Actualmente existe un proyecto de modificación de la Ley Orgánica de Infotep para incluir en su directorio al Secretario de Turismo y consignar que al menos dos terceras partes de las contribuciones del sector turismo al Infotep se inviertan en la formación de los empleados de dicho sector, incluyendo empleados indirectos como artesanos, vendedores, taxistas, etc.

Por otra parte, la SECTUR tiene previsto reforzar Infotep con el traspaso del Instituto de Formación Turística del Caribe que capacita a cocineros y camareros. Asimismo, desde la Subsecretaría de Formación de la SECTUR, se está promoviendo la creación de dos escuelas hoteleras en Higüey y Barahona, que también administraría Infotep en las instalaciones de dos hoteles de propiedad estatal.

Asimismo, en junio de 2008, el presidente Fernández invitó a hoteleros españoles a patrocinar las escuelas de turismo regionales que existen en los Centros Universitarios de la Universidad Autónoma de Santo Do-

mingo, principalmente en Higüey y Puerto Plata para mejorar la calidad de la fuerza laboral.

### 9.3.6 Principales desafíos del sector turismo en la República Dominicana

Desde el punto de vista de las políticas públicas como también desde el punto de vista puramente empresarial, los desafíos actuales y futuros del turismo en la República Dominicana están relacionados con la sostenibilidad medioambiental, social, y económica, es decir, la “triple rentabilidad” de la actividad turística. Asimismo, la debilidad institucional es una realidad y un desafío que tiene un impacto directo en la sostenibilidad del sector.

#### 9.3.6.1 Ordenamiento territorial, infraestructuras de apoyo a la actividad turística y sostenibilidad medioambiental

Ciertamente, la falta de ordenamiento territorial, el déficit de infraestructuras de servicios básicos en localidades turísticas y la sostenibilidad ambiental son tres desafíos estrechamente interrelacionados.

La inexistencia de un plan de ordenamiento territorial que delimite los usos del suelo es una de las grandes asignaturas pendientes de la República Dominicana y tiene repercusiones directas y muy negativas en el funcionamiento del sector, especialmente, en materia medioambiental, pues resta fuerza a mecanismos de ordenamiento ya existentes como las áreas protegidas.

El déficit de infraestructuras de servicios básicos en las localidades turísticas, fundamentalmente el tratamiento de aguas servidas y de residuos sólidos pero también el suministro de agua potable, presenta una seria amenaza para los propios recursos naturales en los que se sustenta la actividad turística. En el caso de los residuos sólidos, la incapacidad de los gobiernos locales en la prestación de este servicio implica que no exista un servicio público que pueda atender adecuadamente la demanda de tratamiento de residuos que genera la actividad turística, que es significativamente mayor que la demanda de los centros urbanos per cápita. El impacto medio-

ambiental de este déficit es aun mayor en zonas originalmente poco pobladas como Punta Cana-Bávaro. El acelerado crecimiento de mega hoteles y otros desarrollos turísticos ha generado un fenómeno migratorio, primero dominicano y después haitiano, que ha conducido al surgimiento de arrabales o núcleos de población carentes de planificación, agua potable o saneamiento.

Ante este déficit, la gran mayoría de *resorts* así como las urbanizaciones turísticas han optado por gestionar sus propios sistemas hídricos y de tratamiento de residuos líquidos, pero lo han hecho de forma poco eficiente y responsable para con el medio ambiente, debido a una visión de corto plazo y a una falta de conciencia medioambiental. Las plantas de tratamiento de aguas negras de tecnología “aeróbica o de lodos activados” no funcionan en condiciones óptimas debido a los altos costes de la energía eléctrica en el país<sup>11</sup>. Ello ha provocado la contaminación de acuíferos, playas, manglares y lagunas<sup>12</sup>, además de la constante emisión de gas metano en la atmósfera. Es más, la mayoría de las plantas de tratamiento hoteleras tienen dimensiones que corresponden al número de habitaciones previstas sobre plano, cifra que siempre está por debajo de las habitaciones realmente operativas.

Asimismo, aprovechando el bajo costo de los terrenos, muchos de estos hoteles y sus campos de golf se han construido sobre humedales, lagunas e incluso en medio de algunos manglares. La construcción de marinas también ha dañado formaciones coralinas y/o manglares. Estas acciones han tenido un fuerte impacto en el medio ambiente toda vez que aumentan la vulnerabilidad y la probabilidad de desastres naturales ante fenómenos como tormentas tropicales o huracanes.

El inadecuado tratamiento de los desechos sólidos, que en la República Dominicana se queman al aire libre salvo contadas excepciones, es el segundo gran

problema medioambiental que enfrenta la industria turística dominicana por su alto consumo de materia orgánica. Un tercer problema de serias consecuencias medioambientales es la sobreexplotación turística del agua de acuíferos, tanto en la costa norte como en la costa este, lo que ha provocado una creciente intrusión salina.

En resumen, la falta de infraestructura de saneamiento en los centros y poblaciones turísticas, así como el inadecuado tratamiento de los residuos generados por hoteles y *resorts*, provoca un deterioro de la franja costera y de sus recursos naturales, principal atractivo turístico. A pesar de los esfuerzos del Gobierno por enmendar la situación, la imagen de la República Dominicana como destino turístico de calidad se ha visto seriamente dañada en ciertos mercados europeos. Así, en 2001, una revista británica ubicó a la República Dominicana en el cuarto lugar de riesgo de contraer enfermedades.

Con todo, hay hoteleros en algunas zonas del país que han tomado conciencia de este problema y han unido esfuerzos para conseguir la “bandera azul” en sus playas. De hecho, la primera playa en conseguir la “bandera azul” en América fue la de Dominicus Bayahibe, en noviembre de 2004, pese a que el concepto de sostenibilidad en Bayahibe se ha debilitado en los últimos tiempos. También obtuvieron la “bandera azul” la Playa de Costa Dorada (Puerto Plata) y la de Cosón (Samaná).

### 9.3.6.2 Integración de la comunidad local

El desarrollo de *resorts* y urbanizaciones de turismo residencial ha acarreado diversas consecuencias sociales. Con carácter general, se ha excluido a las comunidades locales del proceso de planificación y no se han establecido vínculos para el desarrollo de productos y experiencias turísticas con la comunidad. Esto se debe, en gran parte, a la naturaleza del modelo de “todo incluido”. Sin embargo, el elemento más evidente de exclusión ha sido la privatización de

<sup>11</sup> Una tecnología mucho más barata y limpia es la “anaeróbica”, con la ventaja añadida de que el gas metano puede utilizarse para la autogeneración de energía. Véase Moncayo (2007).

<sup>12</sup> El caso más claro y visible de contaminación por aguas negras procedentes de los vertidos hoteleros es el de la Laguna de Bávaro, espacio natural que tiene la categoría de “refugio de vida silvestre”, conforme a las leyes medioambientales dominicanas.

playas públicas por los *resorts* y por los proyectos de turismo inmobiliario.

El contrapunto de este fenómeno de exclusión social es Cabarete, localidad turística en la costa norte que despegó como destino turístico a principios de los noventa y hoy por hoy es uno de los primeros destinos internacionales de *wind-surf* y *kite-surf*. Cabarete ofrece amplia variedad de alojamiento (solo el 30% corresponde al paquete turístico de “todo incluido”) y tiene una oferta muy variada de bares, restaurantes y otros servicios de apoyo a la actividad de *surf*, lo que facilita la interacción del turista con la comunidad. Lo que distingue a Cabarete de otros destinos en el país es que su evolución siempre se ha adaptado a la demanda, es decir, el destino apostó por responder a las necesidades de un segmento del mercado muy específico y muy sofisticado y, por lo tanto, se ha valorizado en función de las exigencias del cliente. Sin duda, Cabarete es un modelo que amerita mayor investigación a efectos de mejorar y diversificar la oferta turística en el resto del país.

Algunos hoteleros de Bayahibe también han apostado por integrar a la comunidad local mediante la creación de productos turísticos basados en los recursos naturales de la zona, con apoyo de organismos multilaterales como el BID, a través de su proyecto FOMIN de modelo de gestión de turismo sostenible.

### 9.3.6.3 Formación y calidad de los recursos humanos

Para todos los actores del sector turismo de la República Dominicana, la formación y la calidad de los recursos humanos constituye un reto importante del sector. Sin embargo, no existe ninguna propuesta para salvar este obstáculo y mucho menos, un diagnóstico a nivel nacional sobre la calidad de la formación y el mercado laboral en el sector turismo. No obstante, se pueden señalar varios rasgos que caracterizan la situación actual de los recursos humanos en el sector.

Los recursos laborales, salvo en el nivel de licenciatura universitaria, están poco calificados, y el sector

otorga poco valor a la certificación de competencias laborales. De las 226.868 personas empleadas en el sector (formal e informalmente), la mayoría son empleados de servicios con pocas habilidades y solo un 20% posee licenciatura universitaria. Actualmente, hay un total de 23 universidades que ofrecen diplomas en el país, pero solo 3 universidades privadas, –PUCCM, Unapec y Unibe<sup>13</sup>, vinculadas con el grupo Cap Cana– ofrecen carreras universitarias en turismo. Sin embargo, al parecer pocos licenciados en administración hotelera acaban trabajando en la industria hotelera debido a la inexistencia de planes de carrera y a que la mayoría de hoteles reserva los puestos de gerencia para personal extranjero (estos están autorizados por ley a contratar hasta un 20% de personal extranjero). La demanda se centra en puestos técnicos o personal de línea y, a pesar de que el Instituto de Formación Técnico Profesional (Infotep) ofrece cursos gratuitos, la calidad de la formación se ve perjudicada por las deficiencias básicas educativas de muchos de los alumnos.

Asimismo, los proveedores de programas de capacitación –tanto públicos como privados– mantienen una estrecha visión que se centra en las capacidades funcionales y no en idiomas, habilidades interpersonales, comportamiento empresarial y otras habilidades que podrían mejorar el valor de los empleados. Además, la oferta de cursos está muy enfocada hacia el sector de la hotelería y no hacia servicios turísticos complementarios, es decir, guías, intérpretes, idiomas, etc. Finalmente, se requiere mayor capacitación en las regiones o polos de menor desarrollo turístico.

### 9.3.6.4 Fiscalidad del sector

La contribución reducida de las empresas turísticas a los ingresos fiscales –principalmente de hoteles y complejos turísticos–, junto con la fuerte presión fiscal sobre el turista independiente y sobre el combustible de aviación, son desafíos que afectan la sostenibilidad económica del sector desde el punto de vista de las políticas públicas.

Como se señalara anteriormente, los ingresos fiscales de la actividad turística en 2007 ascendieron a aproxi-

<sup>13</sup> Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Universidad APEC, y Universidad Iberoamericana.

madamente US\$156,5 millones, cifra proporcionada por el Banco Central de la República Dominicana y que comprende las tasas aeroportuarias y el impuesto de salida (ambos incluidos en el precio del billete aéreo) así como la llamada “tarjeta de turismo”. Sin embargo, esta estadística del Banco Central no incluye los ingresos correspondientes al impuesto de sociedades ni tampoco otros impuestos que pagan las empresas turísticas. Según fuentes del Banco Central de la República Dominicana, el promedio anual de este tipo de ingresos fiscales fue de US\$75 millones, entre 2000 y 2005. Esta cifra es muy baja si la comparamos con el tamaño del sector turismo y su aporte a la economía.

Uno de los aspectos que podrían explicar la modesta contribución a los ingresos fiscales por cuenta del impuesto de sociedades y otros es el denominado *tourism leakage*, es decir, la diferencia entre los ingresos que recibe el destino turístico y el gasto total de los turistas. Este *leakage* o fuga se debe a los operadores turísticos que trabajan en el extranjero, a la repatriación de beneficios por parte de cadenas hoteleras de propiedad extranjera y, también, a la importación de bienes y servicios que realiza la industria turística. Todos estos factores pesan en el “paquete turístico de todo incluido de sol y playa”, principal oferta turística del país y, sin duda, el *tourism leakage* es una cuestión que merece investigarse con mayor profundidad.

Por otra parte, los altos impuestos vinculados al transporte aéreo hacia el país y desde la República Dominicana, así como el elevado impuesto de ocupación hotelera (26%) y el ITBIS (16%), son factores que limitan el número de turistas independientes que visita la isla, lo que condiciona la capacidad del sector para diversificar la oferta.

#### 9.3.6.5 Debilidad institucional

Por último, el sector turismo no se ha librado de la gran debilidad institucional que se observa en la República

Dominicana. El gobierno ha demostrado sus limitaciones a la hora de diseñar e implementar planes rectores o estratégicos de carácter plurianual, planes de ordenamiento territorial, y de establecer la debida coordinación entre ministerios y entidades públicas que garanticen el cumplimiento de las normas establecidas.

### 9.4 Recomendaciones de política

El turismo es un asunto de Estado en la República Dominicana y el desarrollo del sector se encuentra en una encrucijada. A pesar de su notable crecimiento y aportación al PIB en los últimos veinte años, el turismo de enclave –tanto en su modalidad de “todo incluido” como de “turismo inmobiliario”– impide una mayor integración de la comunidad local y derrame económico en la sociedad. Ante la débil implementación de las leyes, el deterioro medioambiental se ha convertido en la norma. Además, la oferta turística está muy poco diversificada y existe un importante déficit de infraestructuras de apoyo en todos los polos turísticos.

Por su parte, en el contexto internacional, el ecoturismo y el turismo de naturaleza están creciendo a un ritmo anual del 20%, y en 2010 se prevé que el turismo sostenible represente el 25% del total del mercado turístico mundial. Aquellos países que apuesten por la sostenibilidad ganarán una importante cuota de mercado<sup>14</sup>.

Ante esta situación, el futuro inmediato de la industria turística va a depender tanto de las decisiones que se tomen ahora como de las que no se tomen. La elección se hará entre estos dos modelos:

- a. Modelo continuista o *business as usual*, caracterizado por el turismo de volumen, la falta de ordenamiento territorial y planificación estratégica del sector, el posicionamiento monotemático en torno

<sup>14</sup> El turismo sostenible se define como “el turismo que satisface las necesidades del turista y del lugar de destino a la vez que protege las oportunidades de turismo para las generaciones futuras”. Para mayor información, visitar la web de los criterios globales de turismo sostenible <http://www.sustainabletourismcriteria.org>. Por su parte, el ecoturismo es un segmento del turismo sostenible que se caracteriza por viaje responsable a áreas naturales que preserva el medio ambiente y mejora las condiciones de vida de la población local. Para mayor información, visítense la web de The International Ecotourism Society <http://www.ecotourism.org>



- a la oferta de sol y playa, la competitividad en los precios mediante el paquete turístico de “todo incluido” y no mediante la diversificación o la calidad del producto. Dicho modelo también se caracteriza por la construcción de mega hoteles y de decenas de proyectos de “turismo residencial”.
- b. Modelo de turismo sostenible en su triple dimensión económica, social y medioambiental, que se sustenta en la mejora y en la diversificación de la oferta turística del país mediante sus diversos atractivos culturales y naturales; en la articulación de una visión y estrategia de competitividad turística que el sector privado y la sociedad civil adopten por consenso, y en la creación de oportunidades para la micro, pequeña y mediana empresa.

Las siguientes recomendaciones de política se basan tanto en el diagnóstico del sector turismo en la República Dominicana como en el análisis de las políticas existentes, y responden a los dos retos principales del sector: impulsar el turismo sostenible, y mejorar y diversificar la oferta turística del país basada en sus atractivos naturales y culturales. Estas recomendaciones se organizan bajo áreas de acción prioritarias, y dentro de cada área se sugieren acciones específicas.

#### 9.4.1 Fortalecimiento institucional

- a. Convocar de forma inmediata un Diálogo Nacional de Turismo Sostenible, con la participación representativa de los distintos actores del sector y lograr consenso hacia una nueva dirección en la política de turismo del país para el cuatrienio 2008-2012, recuperando de esta forma el espíritu de consenso que surgió de la Declaración de Punta Cana de 1995. Dicho mecanismo de colaboración se reuniría trimestralmente para analizar los avances hacia el logro de los objetivos fijados, y estaría presidido por los Secretarios de Estado de Turismo y de Medio Ambiente y Recursos Naturales así como por el Director del Consejo Nacional de Competitividad.

- b. Elaborar un Plan Estratégico de Turismo Sostenible con la coordinación de la SECTUR, Semarena y CNC, y con asistencia técnica y supervisión de la cooperación internacional. Dicho plan debe tener como ejes básicos el respeto al medio ambiente, la diversificación de la oferta turística del país, según sus atractivos naturales y culturales, y la puesta en valor de dichos atractivos. Deberá, asimismo, mostrar un conocimiento profundo de los segmentos turísticos pues el país debe elegir a sus turistas y no viceversa. Además, ese plan debería considerar otros aspectos como el incremento de vuelos regulares al país, el reforzamiento de los sistemas estadísticos, la mejora de la formación y calidad de los recursos humanos, el apoyo a la consolidación de los nueve *clusters* turísticos existentes, y los impactos económicos, sociales y medioambientales del turismo de cruceros.
- c. Obtener un respaldo económico y político para el establecimiento de un Observatorio Dominicano de Turismo Sostenible<sup>15</sup> conjuntamente con entes multilaterales<sup>16</sup>. Se trataría de un mecanismo totalmente independiente para promover el turismo sostenible en el país a través del monitoreo de las acciones de todos los actores del sector y de la investigación, concientización y difusión de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el país, en Latinoamérica y el Caribe, y en otras partes del mundo. Dicho observatorio publicaría anualmente un “Informe sobre el turismo sostenible en la República Dominicana”.

#### 9.4.2 Ordenamiento territorial y turístico

- a. Elaborar un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial que delimite y regule los usos del suelo. Dicho plan lo llevaría a cabo la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y la Semarena a la brevedad posible. El plan debe ser vinculante y contener un mecanismo de sanciones. Mientras se elabora dicho plan, sería recomendable aplicar una

<sup>15</sup> El BID, con más de US\$1.600 millones invertidos en el sector turismo desde 1969, es el organismo internacional con mayor experiencia y operaciones en el sector en Latinoamérica. La Oficina de Desarrollo Humano en la República Dominicana, dependiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es otro ente independiente que contribuye con sus investigaciones a concienciar sobre los desafíos de sostenibilidad a los que se enfrenta el turismo en la República Dominicana.

<sup>16</sup> Este capítulo fue elaborado por Eduardo Zegarra.

moratoria en la construcción de hoteles, complejos turísticos y cualquier otro proyecto de turismo inmobiliario.

- b. Llevar a cabo una revisión de los planes de ordenamiento turístico existentes en el país sobre la base del plan anterior y elaborar nuevos planes allí donde sea necesario. Todos los planes de ordenamiento turístico deben establecer capacidades de carga de los destinos y parámetros de densidad.
- c. Analizar el impacto medioambiental, social y económico del creciente número de proyectos de turismo residencial en el país y determinar si se trata de inversiones especulativas o inversiones de largo plazo comprometidas con el desarrollo del país y con el turismo sostenible.

#### 9.4.3 Infraestructuras de apoyo a la actividad turística sostenible

- a. Elaborar un diagnóstico independiente de las condiciones reales en materia medioambiental en que se encuentran los polos turísticos del país a la brevedad posible. Dicho estudio debe ser la base para: i) comenzar a aplicar, de manera efectiva, la normativa de impacto ambiental existente a los proyectos turísticos; ii) integrar el cambio climático dentro de la evaluación medioambiental de los nuevos proyectos turísticos; y iii) establecer prioridades en las obras públicas de infraestructura de apoyo a la actividad turística, tanto en la gestión de residuos líquidos y sólidos como en el suministro de agua potable. Este estudio también debería considerar el impacto ambiental de la construcción y operación de campos de golf.
- b. Fortalecer la Semarena para dotarla de la capacidad financiera y técnica necesaria para aplicar la

Ley N° 64-00 en lo relativo a la gestión ambiental de la industria hotelera. Como parte de esta actuación, se exigirá a todos los hoteles, *resorts* y proyectos de turismo inmobiliario del país —a la brevedad posible— el registro con Semarena de sus Planes de Manejo y Adecuación Ambiental de Residuos Líquidos y Sólidos, en cumplimiento con la Ley N° 64-00.

- c. Aprobar las normas legales que garanticen la integridad y protección efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

#### 9.4.4 Fiscalidad del sector

- a. Replantear los impuestos que asume directamente el turista que viaja a la República Dominicana sin paquete turístico para diversificar la oferta y poder atraer un mayor número de turistas independientes.
- b. Revisar la política de incentivos fiscales al turismo con tres ejes básicos: i) eliminar y/o condicionar los incentivos de los que actualmente se benefician las empresas turísticas, a la adopción inmediata y aplicación de planes de manejo y adecuación ambiental de residuos líquidos y sólidos, así como a planes específicos para integrar a la comunidad local en la prestación de servicios de oferta complementaria; ii) limitar la concesión de nuevos incentivos a proyectos hoteleros sostenibles y de pequeña escala; iii) crear un régimen y procedimiento simplificado para impulsar el desarrollo de PyMEs, especialmente en el segmento de turismo cultural y ecoturismo.
- c. Investigar las causas de la baja contribución fiscal de los hoteles y restaurantes en concepto de impuesto de renta corporativo.

## Referencias bibliográficas

- Abreu, M. V. 2007. "Informe sobre el desarrollo y el fortalecimiento de la red de *clusters* en República Dominicana". Consejo Nacional de Competitividad.
- Ashley, C., Goodwin, H. y McNab, D. 2005. "Making Tourism Count for the Local Economy in the Dominican Republic: Ideas for Good Practice." Pro-Poor Tourism Partnership.
- Asonahores. 2007. Dominican Republic Vacation Planner.
- \_\_\_\_\_. 2006. Estadísticas Seleccionadas del Sector Turismo.
- Banco Central de la República Dominicana. 2007. Boletín de Estadísticas Turísticas.
- \_\_\_\_\_. 2006. Dominicana. Encuesta de Actitud, Opinión y Motivación a Extranjeros No Residentes. Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2008. Perfil de proyecto: Gestión turística basada en recursos culturales-Puerto Plata. Fondo Multilateral de Inversiones.
- \_\_\_\_\_. 2005. República Dominicana, Cooperación técnica no reembolsable para el modelo de gestión turística sostenible en Bayahibe. Fondo Multilateral de Inversiones.
- Boned, R. 2007. Diagnóstico de la situación del turismo en la región Enriquillo. AECID.
- Caribbean Hotel Association (CHA). 2006. Taxation & Operating Costs for the Caribbean Hotel Sector.
- Chávez, J. M. 2004. "Turismo en la República Dominicana: Impacto y Desarrollo en el medio ambiente y la industria agropecuaria". Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- Consejo Nacional de Competitividad. "Competitividad Turística de la República Dominicana". 2007.
- \_\_\_\_\_. 2007. "El turismo como motor del crecimiento competitivo y del desarrollo sustentable". Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana.
- Corral, J. C. 2008. Mapeo del Contexto Nacional – Reporte final sobre recursos, temas y actores para un turismo sostenible. USAID-DSTA.
- Fairbanks, M. 2000. Changing the mind of a nation: Elements in a process for creating prosperity". Culture Matters: How Values Shape Human Progress. En Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington, (Eds.) Nueva York: Basic Books.
- Jamaica Promotion Corporation. "The importance of the Tourism Mega-Cluster in the National Export Strategy". 2005 OECD and Korea Conference on Global Tourism Growth: A Challenge for SMEs.
- Mc Bain, H. 2007. "Caribbean tourism and agriculture: linking to enhance development and competitiveness". ECLAC-Studies and Perspectives series – The Caribbean – No 2.
- Mirador, Revista Mensual de Información Turística. Año I: No 1, abril 2008; No 2, mayo 2008. No 3, junio 2008. No 4, julio 2008.
- Moncayo, G. 2007. Estudio para el aprovechamiento de biomasa por parte de empresas industriales y turísticas de la República Dominicana. Consejo Nacional de Competitividad.
- Partido de la Liberación Dominicana. Programa de Gobierno 2008–2012 (pp.78–79).
- Pellerano & Herrera, Abogados. 2008. Guía de Negocios en la República Dominicana.
- \_\_\_\_\_. Tourism in the Dominican Republic: A Legal Guide.
- PNUD-República Dominicana, Oficina de Desarrollo Humano. 2005. "El Turismo: si no se modifica, se agota" Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (pp. 63–89).
- \_\_\_\_\_. 2008. Oficina de Desarrollo Humano. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano.
- Secretaría de Estado de Cultura de República Dominicana-Universitat de Barcelona. 2008. Proyecto de Estrategia Nacional de Cultura y Turismo para el Desarrollo Sostenible de la República Dominicana.
- SECTUR. Ley 158-01 de 9 de octubre de 2001 sobre fomento al desarrollo turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, Modificada por Ley 184-02 de noviembre de 2002, y por la Ley 318-04.
- \_\_\_\_\_. Informe de Variables Seleccionadas del Sector Turístico Año 2007.
- \_\_\_\_\_. 2007. "35 Años de Desarrollo Turístico en la República Dominicana". Discurso pronunciado por el Secretario de Estado de Turismo. Lic. Felix Jiménez.
- Senado de la República Dominicana, Septiembre 2007. Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Desarrollo Turístico (Indetur).

- The International Ecotourism Society Factsheet. 2005.
- Troncoso, B. "El ecoturismo en República Dominicana: desarrollo y perspectivas".
- United Nations World Tourism Organization (UNWTO). Tourism Highlights 2007 Edition.
- USAID-Chemonics International. 2007. "Promoviendo la competitividad y la equidad". Informe Final del Programa de Competitividad y Políticas.
- USAID-DSTA. 2008. Mapeo del Contexto Nacional- Reporte Final sobre Recursos, Temas y Actores para un Turismo Sostenible. Julio César Corral.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Hacia un enfoque estratégico para el desarrollo de la fuerza laboral y juvenil en el sector turístico". Dr. Donald Hawkins, Alejandro Herrera y Juan Luna.
- Vial, J., Brown, M. y Seward, J. 2002. Enhancing Competitiveness of Tourism in the Dominican Republic.

## Sitios Web

- ASONAHORES [<http://www.asonahores.com/>]
- Banco Central de la República Dominicana, Estadísticas Sector Turismo [[http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Sector\\_Turismo](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Sector_Turismo)]
- CNC [<http://www.cnc.gov.do/vsd/system/>]
- SECTUR, web institucional [<http://www.sectur.gob.do/>]
- SECTUR, web promocional [<http://www.godominicanrepublic.com/>]
- World Tourism and Travel Council. The Travel and Tourism Competitiveness Report 2008: Dominican Republic Country Profile [<http://www.weforum.org/ttcr08browse/index.html>]

# Sector agropecuario

## 10.1 Introducción

La agricultura dominicana enfrenta actualmente una serie de retos y oportunidades de creciente complejidad. El contexto externo ha venido cambiando a causa de dos tendencias centrales. Por un lado, se han generado importantes aumentos en los precios de los alimentos básicos en los mercados internacionales de cereales, aceites y lácteos, con alta probabilidad de mantenerse en niveles elevados en los próximos años; y, por otro lado, la creciente apertura comercial y la entrada en vigor del RD-CAFTA restringen la posibilidad de proteger con medidas arancelarias a los agricultores dominicanos frente a un potencial mayor ingreso de alimentos importados en el futuro.

En ambos casos es evidente que se requiere de un sostenido esfuerzo para aumentar la competitividad de la agricultura dominicana con el fin de enfrentar y aprovechar internamente los precios más elevados de los alimentos importados sin por ello afectar a la población más vulnerable. Esto permitiría competir con mejores condiciones en los mercados externos. Por esta razón, es crucial que la República Dominicana diseñe y aplique una política sectorial agropecuaria altamente eficaz para hacer frente a esta nueva situación.

El presente capítulo se basa en un estudio más amplio sobre las restricciones, desafíos y oportunidades<sup>1</sup> que enfrenta el sector agropecuario dominicano. Aquí se resumen los principales hallazgos de dicho estudio y las principales propuestas de ajuste, reorientación y/o ampliación de las políticas sectoriales vigentes para hacerlas más efectivas en el nuevo contexto emergente.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se analizan las principales tendencias, restricciones y potencialidades de la agricultura dominicana con énfasis en factores de producción y mercados fundamentales para el crecimiento sectorial. En la segunda sección se describe la evolución de la oferta agrícola y sus dinámicas diferenciadas. Además, se analizan tres cadenas productivas importantes como la de arroz, lácteos y banano. Esta sección permite iniciar un debate sobre la estrategia de *clusters*, con la finalidad de mejorar la articulación de los pequeños agricultores con los

<sup>1</sup> Zegarra (2008b).

mercados más dinámicos. La tercera sección aborda el tema del gasto público agrícola en la República Dominicana y evalúa la situación de servicios agropecuarios claves como sanidad, extensión y asistencia técnica, investigación e información agraria. Sobre la base de la identificación de problemas y cuellos de botella de las tres primeras secciones, en la cuarta y última sección se articulan las propuestas de ajuste o ampliación para las políticas sectoriales vigentes con el propósito de aprovechar adecuadamente las oportunidades que ofrece el nuevo entorno internacional.

## 10.2 Tendencias y cuellos de botella en la agricultura dominicana

La República Dominicana tiene una dotación relativamente limitada de tierras para uso agropecuario. La tierra agropecuaria del país asciende a 3,4 millones de hectáreas, lo que representa un 71% del total de tierras disponibles en el país. Esta es una tasa elevada del uso de tierras a nivel regional y únicamente inferior a la de El Salvador, un país de muy alta densidad poblacional y evidente escasez de tierras. Debido a ello, en el futuro, la República Dominicana no podrá basar el crecimiento de la producción de alimentos en mayores extensiones cultivadas, y deberá establecer una estrategia de aumento sostenido y sostenible de la productividad.

En esta sección se evalúa el desempeño de la agricultura dominicana en el contexto de esta limitada dotación de tierras y de la creciente necesidad de mejoras en la competitividad sectorial. En la primera parte, se hace un análisis comparativo de las tendencias generales de la agricultura respecto de otros países y frente a otros sectores, y se trata el patrón de comportamiento de algunos mercados importantes como el de crédito, tierras y comercialización de alimentos. Además, se analizan algunos subsectores importantes como el avícola, los lácteos, el arroz y las habichuelas, que sirven para distinguir el patrón de comportamiento de una buena parte de la agricultura dominicana en años recientes. Esta sección pretende identificar algunos de los principales cuellos de botella que han venido limitando el crecimiento sectorial.

### 10.2.1 Características y tendencias del sector agropecuario dominicano

La agricultura dominicana ha tenido un crecimiento relativamente lento durante los últimos 25 años. Durante la década de los ochenta, tuvo una tasa promedio de crecimiento sectorial de tan solo 1,7% superior al resto de los países de Centroamérica, que fue de 0,9% en dicho período (véase el Cuadro 10.1).

**CUADRO 10.1 • TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO DE LA AGRICULTURA Y TOTAL**

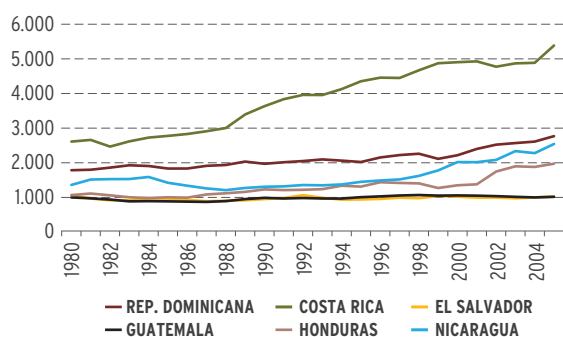
	Resto-CAFTA		República Dominicana	
	Agricultura	Total	Agricultura	Total
1980-89	0,9%	0,7%	1,7%	3,3%
1990-94	2,9%	3,7%	-0,8%	3,1%
1995-99	3,3%	4,3%	-0,8%	6,9%
2000-03	3,8%	3,0%	3,3%	3,3%
2004-06	2,6%	4,7%	1,8%	7,1%
<b>Total</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,8%</b>	<b>1,0%</b>	<b>4,4%</b>

Fuente: FAOSTAT (2008).

Durante toda la década de los noventa, las tasas de crecimiento agropecuario de la República Dominicana fueron negativas mientras que en los demás países de la región crecieron significativamente. En el período 2000-2003, hubo una recuperación relativa con un crecimiento promedio de 3,3% en la República Dominicana pero aún inferior al resto de países, y con una desaceleración de solo 1,8% entre 2004 y 2006, muy por debajo de dichos países. Durante todo el período 1980-2006, la tasa promedio de crecimiento de la agricultura en la República Dominicana fue solamente de 1,0% *versus* 2,4% en el resto de países del RD-CAFTA y de 4,4% para el conjunto de la economía de la República Dominicana. Obviamente el sector agropecuario no ha sido uno de los más dinámicos de la economía dominicana.

Estas bajas tasas de crecimiento del sector se han visto también reflejadas en un lento crecimiento de la productividad de los factores agrarios, como se aprecia en el Gráfico 10.1 para la productividad por trabajador agropecuario.

**GRÁFICO 10.1 • PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO**  
(US\$ constantes por trabajador al año)



Fuente: FAOSTAT (2008).

Si bien la productividad por trabajador de la República Dominicana continúa siendo ligeramente superior a la de otros países bajo el RD-CAFTA, se puede ver en el gráfico que dicha productividad ha estado relativamente estancada. Solamente en la década actual se aprecia una moderada dinámica en la productividad en la República Dominicana, aunque en tasas inferiores a las de, por ejemplo, Nicaragua y Honduras.

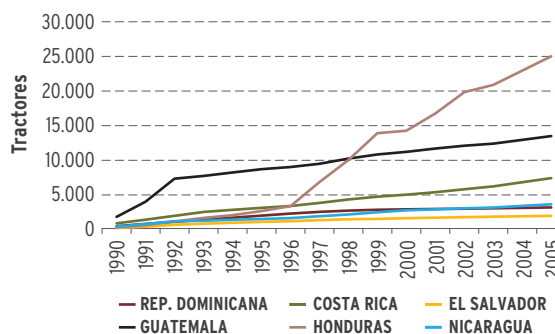
La tierra agrícola disponible para cultivos en la República Dominicana asciende a 1,3 millones de hectáreas, un 39% del total de la tierra agropecuaria (la diferencia la constituyen las extensiones de pasturas para uso ganadero). Unas 820.000 hectáreas se utilizan para cultivos transitorios y 500.000 hectáreas, para cultivos permanentes. En este subtotal, sin embargo, hay diferencias notables en cuanto a la calidad de la tierra: solo un 30% es de calidad excelente o muy buena (tipos I y II), un 32% de calidad buena (tipo III) y 38% de calidad limitada o marginal (tipo IV). Estas cifras indican que solo dos tercios de las tierras

agrícolas disponibles son de calidad aceptable para la producción en la República Dominicana.

En lo que respecta a la actividad laboral, los trabajadores de la actividad agropecuaria ascienden a 513.000, es decir, el 15% del total de la población activa. En el Cuadro 10.2, se presenta la distribución de la población activa de acuerdo con el nivel educativo alcanzado. Solo un 64% de los que trabajan en agricultura tiene primaria y un 23% no ha recibido ninguna educación. Esto contrasta con el resto de la población activa donde solo un 5% no tiene educación, aunque un significativo 43% solo tiene primaria. La población agraria dominicana tiene una clara desventaja en cuanto al acceso a la educación, lo cual, a su vez, limita su capacidad productiva y empresarial.

El Gráfico 10.2 presenta la evolución acumulada de tractores importados en los países bajo el RD-CAFTA desde 1990. Se puede observar que la República Dominicana es uno de los países con menor importación de

**GRÁFICO 10.2 • IMPORTACIÓN ACUMULADA DE TRACTORES AGRÍCOLAS**



Fuente: FAOSTAT (2008).

**CUADRO 10.2 • NIVEL DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA EN 2006**

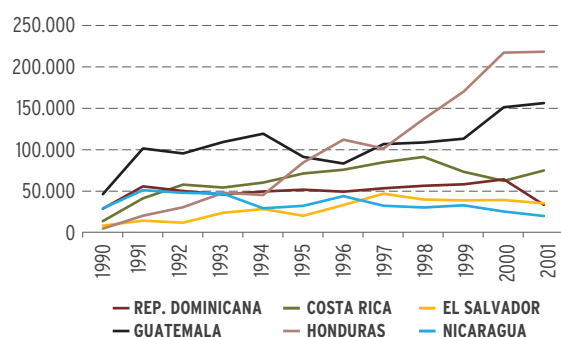
	No agricultura		Agricultura		TOTAL
Ninguna educación	143.283	4,9%	120.059	23,4%	263.342
Primaria	1.244.144	42,6%	326.244	63,6%	1.570.387
Secundaria	909.529	31,1%	59.583	11,6%	969.112
Universitaria	624.926	21,4%	7.320	1,4%	632.246
<b>Total</b>	<b>2.921.881</b>	<b>100,0%</b>	<b>513.205</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.435.086</b>

Fuente: PNUD (2008).

tractores y que Nicaragua la superó hacia 2005–2006. También se observa un crecimiento acelerado para Honduras y Guatemala. En general, se puede afirmar que la dotación de tractores agrícolas en la República Dominicana es una de las más bajas de los países del RD-CAFTA.

El Gráfico 10.3, por otra parte, muestra el consumo acumulado de urea pero solo para el período 1990–2001, en el cual las cifras de FAOSTAT tienen menos variaciones extremas. Al igual que en el caso de tractores, el consumo de fertilizantes en la República Dominicana aparece como inferior al de Guatemala, Honduras y Costa Rica y se ubica apenas por encima de El Salvador y Nicaragua.

**GRÁFICO 10.3 • CONSUMO ACUMULADO ANUAL DE UREA**



Fuente: FAOSTAT (2008).

En resumen, las tendencias básicas de la agricultura dominicana indican que este sector ha tenido un escaso dinamismo en las últimas dos décadas y media, con tasas de productividad relativamente bajas y estancadas, y un limitado uso de insumos y servicios agropecuarios modernos. Igualmente, se han destacado las limitaciones de crecimiento futuro para la tierra agrícola por restricciones de cantidad y calidad. En conjunto, se hace evidente que uno de los retos más importantes de la agricultura dominicana es cómo elevar la productividad de sus factores productivos en un contexto de limitaciones en la dotación de tierras. Además de esto, deben analizarse otros factores claves como el funcionamiento de mercados de financiamiento, tierras y aguas. Este análisis se presenta a continuación.

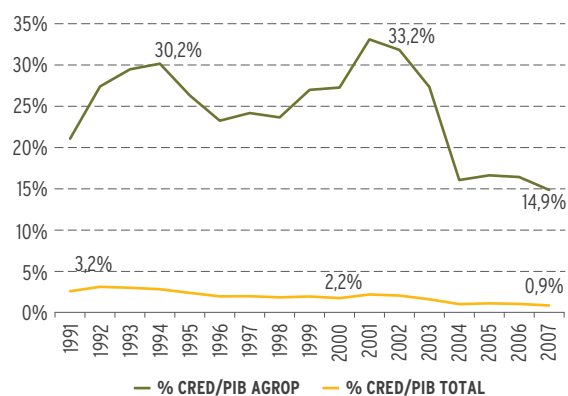
## 10.2.2 El funcionamiento de algunos mercados clave

### 10.2.2.1 Financiamiento agropecuario

El sector agropecuario es particularmente sensible a la disponibilidad de crédito ya que una buena parte de la actividad sectorial requiere de un período largo de espera antes de poder generar ingresos. Los productores requieren financiamiento para desarrollar sus actividades durante los procesos de siembra y mantenimiento de los cultivos, y luego poder vender la producción y devolver los préstamos. El crédito también es importante para financiar inversiones agropecuarias en compra de ganado, instalación de plantaciones, mejoramiento de tierras, equipamiento de riego o maquinaria.

El crédito ha ocupado un lugar importante aunque declinante en la actividad agropecuaria dominicana. En el Gráfico 10.4 se presenta la evolución del crédito como porcentaje del PIB agropecuario y del PIB total.

**GRÁFICO 10.4 • EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**



Fuentes: Tejada (2007), SEA (2008) y Banco Central de Reserva de la República Dominicana.

Se puede observar en dicho gráfico que la importancia que se le atribuye al crédito ha disminuido en los últimos años, pasando de 33% en 2001 a solo 15% del PIB agropecuario en el año 2007. En términos del PIB global, el crédito sectorial representa actualmente menos del 1%. La caída del crédito orientado al sector agropecuario dominicano en la última década está asociada a dos factores: i) el retiro de actividad de los



**RECUADRO 10.1 • EL CASO DEL BANCO AGRÍCOLA**

En la República Dominicana, la presencia estatal prevalece en lo que respecta al crédito agropecuario. El Banco Agrícola es una entidad estatal mientras que el banco comercial —también del Estado— que más préstamos otorga a la agricultura es el Banco de Reservas (coloca un 45% de la cartera de la banca comercial en el agro). El Banco Agrícola, sin embargo, es la entidad más importante en materia de crédito agropecuario. Actualmente tiene 61 sucursales en el país, y se estima su cartera actual en US\$6.000 millones. El Banco Agrícola tiene unos 30.000 clientes, la mayoría pequeños y medianos agricultores. Tiene préstamos en la línea agrícola y ganadera pero no forestal. La tasa de morosidad ha sido bastante fluctuante, por ejemplo, en 1998 llegó hasta 48% mientras que entre 2002 y 2003 fue de 9% y 8%, respectivamente. En los últimos años, la tasa de morosidad se ha ubicado en promedio, en un 20%.

La cobertura en superficie del Banco Agrícola en 2007 fue de unas 83 mil hectáreas, de las cuales unas 18 mil corresponden a prestatarios pequeños del sector de la Reforma Agraria, quienes reciben un 15% del monto total colocado por el Banco Agrícola. La tasa de morosidad en los últimos años no ha sido mayor en el sector reformado que en el no reformado, aunque 20% sigue siendo una tasa bastante alta.

Actualmente, el Gobierno viene evaluando la posibilidad de realizar una reestructuración del Banco Agrícola. La idea central es que pase a ser totalmente regulado por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), e introduzca cambios en el órgano de gobierno, donde actualmente el administrador —que es nombrado por el Poder Ejecutivo— es también presidente del directorio. Se pretende ir hacia un tipo de gobierno más corporativo y cumplir con los requisitos de Basilea. La idea básica de la reforma es que la misión del banco consista en encargarse del segmento no atendido por el sector privado en lugar de competir con él, y utilizar más instrumentos de aseguramiento para mejorar el desempeño financiero de los pequeños agricultores.

*Fuente:* entrevistas a funcionarios del Banco Agrícola y del sector privado.

llamados bancos de desarrollo y ii) menos colocaciones de la banca comercial, especialmente desde 2004. Por este motivo, el Banco Agrícola —banco estatal—, que mantuvo su nivel de colocaciones (véase el Recuadro 10.1), ha ido aumentando su participación en la cartera total, pasando de 33% en 2001 a 50% en 2007.

**10.2.2.2 El mercado de tierras**

La tierra es el activo fundamental del sector agropecuario. Como se vio anteriormente, existe en la República Dominicana una fuerte presión económica sobre la tierra agrícola y, actualmente, no hay muchas posibilidades de expansión de la frontera agrícola. Además, en la República Dominicana existe un régimen jurídico fragmentado para las tierras, dentro del cual prevalece un alto nivel de informalidad así como elevados costos de transacción (Tejada y Peralta, 2000; Vargas del Valle, 2001). Por un lado, existen muchos

predios que no están registrados (un 40% del área total) cuyo régimen se rige por el Código Civil mediante la Ley N° 2914 de 1890 (modificada en 1933 y 1941), los cuales no pasan por las normas del Registro Público. A este sistema se le conoce como 'sistema ministerial'. Por otro lado, existen predios registrados o en proceso de registro en cumplimiento de la Ley de Registro de Tierras N° 1542 de 1947, que ocupan un 35% del territorio. El 25% restante está dentro del área afectada por la Reforma Agraria cuyos poseedores no reciben títulos de propiedad por parte del Instituto Agrario Dominicano (IAD) hasta que no terminen de cancelar el valor de la deuda sobre la propiedad adjudicada<sup>2</sup>. La mayor parte de estos predios no están registrados por el IAD y, por ende, carecen de seguridad jurídica plena.

La coexistencia de por lo menos tres grandes sistemas jurídicos para las tierras agrarias de la República

<sup>2</sup> Actualmente, existen unos 112.000 productores bajo el régimen de Reforma Agraria administrado por el IAD, los cuales han recibido unas 820.000 hectáreas hasta el año 2007. Esta proporción representa el 25% del total de la tierra agropecuaria del país. Los beneficiarios han recibido la tierra bajo un mecanismo que no considera la propiedad plena sobre la tierra. Se les otorgan Certificados de Asignación Provisional.

Dominicana constituye un serio problema para el desarrollo del sector. Por un lado, los altos niveles de informalidad sobre la propiedad no generan incentivos para la inversión en los predios y, por el otro, en estas condiciones es muy difícil que opere un mercado de tierras que promueva la eficiencia en el uso de un recurso cada vez más escaso. El sistema ministerial, por ejemplo, se establece en razón de las personas más que de los inmuebles, lo cual genera gran confusión y desorganización respecto de los derechos, con la consiguiente inseguridad jurídica. Igualmente, la mayoría de los beneficiarios de la Reforma Agraria no tienen propiedad plena sobre sus tierras y esto dificulta las inversiones así como el funcionamiento del mercado de tierras.

### 10.2.2.3 *La gestión administrativa del agua*

El agua es otro recurso fundamental para el sector agropecuario. Las áreas bajo riego, por ejemplo, tienen niveles de productividad mucho más altos que las de secano y, en algunos casos, el riego permite generar dos cosechas al año en lugar de solo una.

En la República Dominicana, el régimen del agua es considerado como recurso de la Nación de acuerdo a la vigente Ley de Aguas de 1965 sobre el manejo y la conservación de Recursos Hídricos. Como tal, tiene un régimen de administración del recurso a cargo de las autoridades públicas, lo cual no permite que opere un mercado de derechos de agua (restricción que es común en la mayor parte de los países de la región<sup>3</sup>).

Durante las décadas de los setenta y de los ochenta, el país se caracterizó por el desarrollo de grandes proyectos de presas para regular la irrigación. En años recientes, sin embargo, disminuyó notablemente este tipo de obras. Estos proyectos los diseñó e implementó el Instituto Nacional de Recursos Hídricos

(INDRHI), entidad autónoma que se encontraba adscrita a la Secretaría de Agricultura (SEA) hasta la creación de la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales en el año 2004.

Durante el período 1965–1987, se construyó la mayoría de las grandes presas que configuran la infraestructura hidráulica dominicana. En dicho período, se construyeron 19 de las 34 presas actualmente operativas, proporción que equivale a un 45% del área actualmente bajo riego. La capacidad total de almacenamiento de las presas es de 2.3 billones de m<sup>3</sup>, aunque se estima que se han perdido unos 0.3 billones de m<sup>3</sup> debido a la sedimentación.

En términos de administración del agua de riego, el país se divide en 10 distritos y una sede central del INDRHI. Durante la última década, esta entidad se ha orientado a transferir la gestión del agua a los usuarios en las áreas de los grandes proyectos de irrigación. Actualmente existen 30 juntas de riego que manejan sistemas que riegan unas 300.000 hectáreas para 90.000 usuarios. Estas juntas manejan el agua al nivel de los canales de distribución, mientras el INDRHI sigue administrando las obras mayores de los sistemas.

Aún hay pocos incentivos para la gestión eficiente y sostenible del agua en la agricultura de la República Dominicana. Si bien el traspaso de funciones de gestión a las juntas de usuarios es un paso positivo, esto no ha resuelto el problema de atraso en las tarifas que pagan los usuarios por el recurso, lo que dificulta una adecuada operación y mantenimiento de los sistemas<sup>4</sup>. Igualmente, la carencia de instrumentos económicos para la gestión del agua —como tasas por uso o por contaminación— limitan la capacidad de regular adecuadamente el manejo ambiental del agua tanto en la agricultura como en otros sectores.

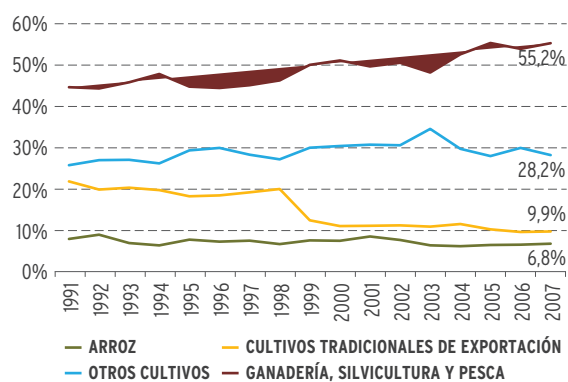
<sup>3</sup> Una notable excepción es el caso de Chile que, desde 1981, permite la operación de un mercado por derechos de agua. En el caso de México, desde inicios de los noventa, también hay opciones para el intercambio de derechos pero con mayores restricciones. La mayor parte de los otros países de la región no permiten intercambios mercantiles de derechos de agua y muchos vienen intentando reformar sus legislaciones, aunque aún sin éxito debido a las fuertes controversias sobre la naturaleza jurídica, social y económica del recurso. La República Dominicana tiende a ubicarse en este último caso (véase Zegarra, 2004).

<sup>4</sup> Las tarifas que pagan los agricultores por el agua siguen siendo bastante limitadas y no cubren los costos de operación y mantenimiento a nivel del sistema de distribución. La tarifa se define por área regada, no por volumen de agua consumido.

### 10.3 Comportamiento estructural y de algunas cadenas importantes de la agricultura dominicana

El sector agropecuario de la República Dominicana ha venido mostrando algunos cambios importantes de estructura en los últimos años. Por ejemplo, ha aumentado el peso de la actividad pecuaria, principalmente por el fuerte crecimiento del sector avícola (véase el Gráfico 10.5). Igualmente, se observa que se le da menos importancia a los cultivos tradicionales de exportación como el azúcar, el café o el tabaco, mientras que otros cultivos no tradicionales adquieren un peso relativo mayor. Una buena parte de estos cambios obedece a variaciones en las condiciones de los mercados externos a los cuales la República Dominicana orienta sus exportaciones agropecuarias. El cultivo del arroz, de gran relevancia en la agricultura interna, se ha mantenido en torno al 10% del valor agregado sectorial.

**GRÁFICO 10.5 • ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

#### 10.3.1 Evolución de la oferta agrícola

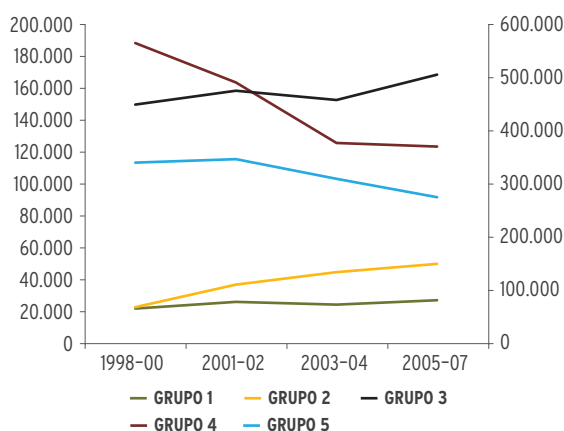
El sector agrícola dominicano tiene una gran complejidad y diversidad de productos. Para identificar dinámicas diferenciadas, se generó una tipología basada en el dinamismo productivo relativo de los cultivos

en el período 1998–2006<sup>5</sup>, para el cual se cuenta con información desagregada de la producción y de los rendimientos provistos por la Secretaría de Estado de Agricultura. Según los resultados de este análisis, se han establecido los siguientes grupos de cultivos para la tipología (véase también el Cuadro 10.3):

- » **Grupo 1:** alto crecimiento en área y rendimientos (dinámico)
- » **Grupo 2:** alto crecimiento en área pero bajo o negativo en rendimiento (extensivo)
- » **Grupo 3:** crecimiento moderado en área y bajo o negativo en rendimiento (estancado)
- » **Grupo 4:** crecimiento en rendimientos pero caída en área cosechada (en declive dinámico)
- » **Grupo 5:** caída en área y rendimientos (retroceso)

En el Gráfico 10.6, se presenta la evolución del área promedio cosechada de cada uno de los cultivos de cada grupo y de los grupos agregados (el Grupo 3 está en el eje secundario del gráfico). El Grupo 1 (dinámico, con alto crecimiento en rendimientos) ha tenido un incremento en área de 24% y dentro del grupo destacan cultivos permanentes de alto crecimiento tanto en área como en rendimientos, tales como la lechosa (43% en área) y el guineo (34%). También ha tenido un crecimiento importante el tomate de ensalada. La

**GRÁFICO 10.6 • ÁREA PROMEDIO COSECHADA POR PERÍODO** (has. grupo 3 en el eje secundario)



Fuente: SEA (2008).

<sup>5</sup> Para la elaboración de la tipología, se estimó la media de la tasa de crecimiento en el área cosechada y en los rendimientos de todos los cultivos registrados en la SEA durante el período 1998–2006.

**CUADRO 10.3 • PROMEDIOS DE ÁREA COSECHADA POR GRUPOS GRUPOS EN FUNCIÓN A LA DINÁMICA DURANTE EL PERÍODO 1998-2007**

	1998-00	2001-02	2003-04	2005-07	Crec % área 2005-07/1998-00
<b>Grupo 1: dinámico</b>					
Lechosa	1.437	2.175	1.816	2.056	43,1%
Guineo	14.040	15.766	15.551	18.782	33,8%
Tomate ensalada	922	1.322	1.510	1.081	17,2%
Papa	2.083	3.208	2.357	1.990	-4,4%
Cebolla	3.297	3.511	3.014	3.100	-6,0%
<b>Grupo 2: extensivo</b>					
Chinola	892	1.834	2.457	2.709	203,6%
Aguacate	2.134	3.336	6.694	6.377	198,9%
Habichuelas negras	4.951	6.511	9.679	12.024	142,9%
Berenjena	1.618	2.552	3.199	3.583	121,4%
Ajjes	3.060	5.197	5.577	6.450	110,8%
Piña	3.397	7.377	6.809	6.947	104,5%
Ñame	2.006	3.062	3.033	3.671	83,0%
Auyama	4611,5	6920,2	7163,3	8042,8	74,4%
<b>Grupo 3: estancado</b>					
Plátano	30.664	40.207	39.255	43.553	42,0%
Arroz	119.144	148.351	132.053	153.221	28,6%
Cacao	138.051	125.320	125.320	152.651	10,6%
Maíz	22.154	25.219	28.045	22.925	3,5%
Café	138.856	135.852	132.847	132.847	-4,3%
<b>Grupo 4: declive dinámico</b>					
Naranja	7.617	5.678	7.726	6.750	-11,4%
Yuca	19.569	16.560	14.738	16.448	-16,0%
Tomate industrial	8.606	5.374	5.193	6.352	-26,2%
Batata	7.489	5.335	4.744	4.895	-34,6%
Caña de azúcar	143.847	129.672	92.149	88.291	-38,6%
<b>Grupo 5: retroceso</b>					
Maní	2.618	2.820	2.211	2.465	-5,8%
Coco seco	37.182	36.964	37.497	33.528	-9,8%
Habichuelas rojas	24.155	34.824	22.991	20.222	-16,3%
Tabaco	15.377	3.704	6.157	8.159	-46,9%
Ajo	762	910	615	383	-49,7%
Sorgo	2.518	3.457	2.364	681	-73,0%
Grupo 1	21.779	25.983	24.248	27.008	24,0%
Grupo 2	22.670	36.789	44.610	49.803	119,7%
Grupo 3	448.869	474.948	457.520	505.198	12,5%
Grupo 4	188.193	163.497	125.566	123.313	-34,5%
Grupo 5	113249,2	115439,6	103102,8	91572,1	-19,1%
<b>Total</b>	<b>794.760</b>	<b>816.657</b>	<b>755.047</b>	<b>796.895</b>	<b>0,27%</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Agricultura (SEA, 2008).

papa y la cebolla tuvieron caídas moderadas en área pero un incremento bastante alto en rendimientos.

El Grupo 2 se caracteriza por un fuerte crecimiento en área pero con rendimientos bajos o declinantes. Lideran este grupo el aguacate y la chinola, dos productos permanentes que crecieron en área en 200%, cada uno en el período indicado en el gráfico. Igualmente, las habichuelas negras, la berenjena y los ajíes han tenido un crecimiento alto de área. Los rendimientos en este grupo, sin embargo, han tenido un desempeño bastante limitado, solo la auyama y las habichuelas negras tuvieron crecimiento muy moderado en rendimientos, mientras que el resto de productos ha tenido caídas fuertes en rendimientos<sup>6</sup>.

El Grupo 3 (estancado en rendimientos) es el más importante ya que representa más del 60% del área cosechada, con cultivos de amplia presencia en la República Dominicana como el arroz, el plátano, el cacao y el café. Este grupo creció en área en 12,5% durante el período indicado. En los cultivos, se observa un aumento en área (salvo para el café) pero con crecimiento nulo en rendimientos (arroz y maíz) o con caídas significativas como en el caso del cacao y el plátano.

Los Grupos 4 y 5 (en declive dinámico y en retroceso) han tenido caídas importantes en la superficie cosechada. En estos dos grupos se encuentran cultivos que han venido retrocediendo en forma rápida en el área cosechada, probablemente por menor rentabilidad o por limitaciones en las condiciones de producción frente a otros cultivos. El Grupo 4, que incluye la naranja, la yuca, la caña de azúcar, la batata y el tomate industrial, se caracteriza por caídas en área pero incrementos en rendimientos. El caso de la caña de azúcar es importante ya que este cultivo tradicional ha tenido una caída notable en áreas cosechadas, pero incrementos muy significativos de más de 50% en rendimientos.

### 10.3.2 Tres cadenas importantes de la agricultura dominicana

Dentro del amplio espectro de productos, se han seleccionado tres cadenas importantes en el sector agropecuario: arroz, leche y banano. Estas cadenas tienen un peso importante tanto en la producción para el mercado interno (arroz y leche) como para las exportaciones (banano). Igualmente, involucran a un gran número de productores. Al final de esta subsección, se plantean algunos temas referidos a la estrategia de formar *clusters* productivos y las posibilidades de articulación de pequeños productores en las cadenas de valor.

#### 10.3.2.1 La cadena del arroz

El arroz es quizá el cultivo más importante de la República Dominicana. Este cereal es uno de los principales alimentos en la dieta de la población<sup>7</sup> y ocupa un promedio de casi 20% del área sembrada, es decir, poco más de 150.000 hectáreas a nivel nacional. El área cosechada ha venido aumentando considerablemente en la última década, pasando, en promedio, de 119.000 a 153.000 hectáreas entre 1998-2000 y 2005-2007 (véase el Cuadro 10.4). Por otro lado, los rendimientos se han mantenido relativamente estancados en el mismo período.

Según el Registro Nacional de Productores, en 1998 existían 30.500 productores de arroz a nivel nacional para un total de 91.000 hectáreas. Una buena proporción de estos agricultores (se estiman unos 14.000) se ubica en el sector de la Reforma Agraria, con propiedades cuyas superficies son, por lo general, inferiores a 2,5 hectáreas.

Una rápida mirada a los datos señala el desproporcionado peso que tiene el arroz en el uso de los recursos productivos agrarios. El 72% de las tierras bajo riego en el año 2007 estuvo destinado al cultivo de arroz. Igualmente, el 51% del crédito del Banco Agrícola se

<sup>6</sup> En el caso del aguacate y la chinola, una posible explicación a la caída de rendimientos puede deberse al crecimiento de nuevas plantaciones en los últimos años, que inicialmente incrementan el área cosechada pero con menores rendimientos promedio.

<sup>7</sup> Según Encovi de 2004, un 15% del gasto en alimentos de la población se destina al arroz y su aporte al total de calorías consumidas ronda el 20%.

## CUADRO 10.4 • ESTADÍSTICAS DEL ARROZ

	1998-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2007
Área cosechada	119.144	148.351	132.053	153.221
Cantidad producida (tm)	335.004	452.245	368.975	437.208
Rendimiento (tm/ha)	2,81	3,05	2,8	2,85
Precio corriente (\$Dom/tm)	412	385	780	1.135
Precio real (\$Dom de 2001/tm)	482	376	441	499
Área cosechada	794.760	816.657	755.047	796.895
% en área de arroz	15,0%	18,2%	17,5%	19,2%

Fuente: SEA (2008).

dedicó al arroz, lo que representó un 35% del total de préstamos de esta institución a todo el sector agropecuario. Cabe señalar que el sector arrocerero es el principal consumidor de fertilizantes y otros insumos agrícolas en el país.

En cuanto a los actores de la cadena agroalimentaria del arroz, los productores nacionales venden, generalmente, el producto con cáscara a un intermediario o a las factorías, que son las que procesan el arroz con cáscara para obtener el producto final (arroz blanco) para el consumo o para ciertos derivados<sup>8</sup>. También participan en la cadena los comerciantes mayoristas y detallistas a través de los cuales llega el producto a los consumidores. Una pequeña proporción de la producción se exporta y las importaciones se han venido reduciendo hasta prácticamente desaparecer del todo ya que existe aún un esquema de control de importaciones y altos aranceles para el arroz blanco. Cabe señalar que este esquema deberá desmontarse paulatinamente en los próximos veinte años en el marco del RD-CAFTA y para las importaciones de arroz provenientes de los Estados Unidos.

Asimismo, es oportuno resaltar que la Secretaría de Agricultura administra un sistema llamado "pignoración del arroz", que establece precios de garantía en la compra del producto a las factorías, para que estas, a su vez, ofrezcan precios mínimos a los productores. Esta intervención implica una transferencia directa (subsidio) de recursos públicos para garantizar estos

precios a las factorías y productores, y es la que habría permitido mantener el precio real del arroz con una tendencia estable o creciente en los últimos años respecto de otros cultivos.

### 10.3.2.2 Ganadería lechera

La producción lechera nacional representa un 21% de la producción pecuaria y un 11% del producto agropecuario total. La evolución de la producción anual de leche en la República Dominicana ha ido en aumento en los últimos años, llegando a los 600 millones de litros en 2007, 55% más que en 1998, aunque con bastante volatilidad y caídas sustanciales en 2000 y 2004 (véase el Cuadro 10.5).

### CUADRO 10.5 • PRODUCCIÓN DE LECHE

Año	Millones de litros
1998	387
1999	401
2000	388
2001	410
2002	505
2003	543
2004	388
2005	400
2006	501
2007	600

Fuente: SEA (2008).

<sup>8</sup> Se estima que entre 60% y 64% del arroz cáscara se convierte en arroz blanco entero, un 1% en arroz de grano partido, 11% a 13% en afrecho y un 22% a 25% es cáscara.

Se estima que, para el año 2004, existían unas 390.000 vacas de ordeño en el país, con un rendimiento anual de aproximadamente 1.000 litros por año, que equivale a 3.5 litros por día por cabeza. Si la producción en 2007 llegó a los 600 millones de litros (véase el Cuadro 10.5), es porque ha aumentado el número de vacas de ordeño y/o su rendimiento en forma sustancial.

La cadena agroalimentaria de leche y productos lácteos es bastante compleja. La producción nacional abastece aproximadamente al 70% del consumo nacional, mientras que las importaciones de la industria procesadora representan un 30%, principalmente, con importaciones de leche en polvo. La industria exporta un promedio de US\$3 millones al año en helados y leche evaporada. En el caso de los productores nacionales, existen algunos centros de acopio que facilitan el comercio hacia la industria, y también intermediarios que distribuyen leche cruda a los comerciantes detallistas para el consumo final. De igual manera, la producción de quesos y otros derivados ocupa un lugar importante en la cadena. Una parte de los productores se organiza en cooperativas que tienen centros de acopio o de enfriamiento de leche para mejorar sus márgenes de ganancias en la comercialización interna.

Un aspecto importante en el sector de la leche es la existencia de los programas alimentarios que representan aproximadamente un gasto de US\$200 millones al año por parte del Estado. Uno de los más importantes es el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que

gasta unos US\$70 millones y atiende a 1,6 millones de estudiantes con desayunos cuyo componente más importante es la leche. Este programa desempeña un papel esencial a nivel nacional en la demanda interna de leche por parte de los pequeños productores.

En cuanto a las condiciones de acceso al mercado dominicano de las importaciones de productos lácteos provenientes de los Estados Unidos bajo CAFTA, se estableció una cuota inicial sin arancel de 2.970 toneladas anuales. Dicha cuota crecería paulatinamente hasta el año 2020 con un arancel de 56% a las importaciones, fuera de la cuota inicial, y hasta su desaparición en ese mismo año. En este caso, existe la posibilidad de utilizar una salvaguardia especial.

### 10.3.2.3 La cadena del banano

El banano (o guineo) es uno de los productos importantes de la República Dominicana con mayor crecimiento exportador (considerado de exportación no tradicional). Actualmente —véase el Cuadro 10.6—, se cosechan alrededor de unas 18 mil hectáreas, que representan un 2,4% del total del área cosechada. Además, el banano representa un 4% del valor agrícola de la producción del país.

La producción anual promedio asciende a 1,8 millones de racimos, con un rendimiento de 100 racimos/ha. Si bien el precio corriente se elevó en los últimos años, en términos reales el precio interno del banano se ha mantenido más o menos constante durante los últimos cinco años (véase el Cuadro 10.6).

## CUADRO 10.6 • ESTADÍSTICAS DEL BANANO

	1998-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2007
Área cosechada (has)	14.040	15.766	15.551	18.782
Producción (miles de tm)	1.051	1.232	1.228	1.821
Rendimiento (tm/ha)	70	80	80	100
Precio corriente	30,3	25,5	55	67,7
Precio real	35,8	24,9	31,1	29,8
Valor exportado (miles de US\$)	17.193,70	33.034,50	28.003,10	56.856,80
Volumen exportado (miles de tm)	67,5	122,6	114,6	192,6
Precio fob US\$/tm	253,9	271,8	241,4	293,4

Fuente: SEA (2008).

Por su parte, el volumen exportado de banano se ha triplicado entre 1998-2000 y 2005-2007, pasando de 67.000 tm/año a 192.000 tm/año, con un valor de exportación de US\$56,8 millones en este último período (véase el Cuadro 10.6). Cabe señalar que el grueso de las exportaciones de banano (80%) se dirige al mercado europeo. Se estima que la mitad del valor exportado proviene del banano orgánico, producto de gran crecimiento en los mercados europeos en la última década.

Según el censo bananero del año 2003, existían 713 fincas bananeras, distribuidas proporcionalmente entre el sur y norte del país. Un 80% de estas fincas tienen menos de 6.25 hectáreas y pueden considerarse de pequeña escala. Sin embargo, las fincas grandes ocupan casi la totalidad de la extensión cosechada, teniendo muchas de ellas sus propias plantas empacadoras y orientándose mayormente a la exportación. Cabe señalar que todos los productores de la zona sur del país se dedican al banano orgánico, mientras que solo un 38% lo hace en la zona norte. Las fincas más grandes —que se dedican exclusivamente a la exportación— se ubican en la zona norte.

Esto es precisamente lo que caracteriza a la cadena agroalimentaria del banano, una clara segmentación entre el mercado interno y el de exportación. Las fincas orientadas a la exportación tienden a ser de gran escala y han ido integrando las diversas etapas productivas y de comercialización e incursionando crecientemente en los mercados orgánicos y de producción natural. Solo un segmento de los pequeños productores orgánicos de banano ha podido articularse a la cadena exportadora debido, principalmente, a los altos costos fijos de procesos de certificación y del necesario cumplimiento de diversas normas sanitarias y técnicas en los mercados de destino.

### 10.3.3 La estrategia de clusters y los pequeños agricultores

El análisis de las cadenas agrícolas señala algunos problemas comunes con respecto a las dificultades para articular, en forma estable y beneficiosa, a los

pequeños productores con los mercados más dinámicos. Este tema también fue frecuente en las entrevistas a los diversos actores del sector agrario dominicano, es decir, las dificultades que atraviesan los productores para organizarse empresarialmente y enfrentar los altos costos fijos de participación en los mercados más competitivos.

Frente a este problema, el Gobierno ha venido impulsando desde el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) el trabajo en *clusters*, dentro de los cuales destacan los del sector agropecuario y agroindustrial. El esquema de trabajo del CNC es interesante en el sentido de que no pretende favorecer o promover *a priori* determinados *clusters*, sino dar apoyo a aquellos conglomerados que nazcan de la propia iniciativa de los productores. Destaca en la iniciativa la fuerte presencia del sector privado como eje del esfuerzo, mientras que el Estado busca resolver problemas o eliminar cuellos de botella que afectan la competitividad de los conglomerados (costos de transacción, transporte, energía, trabas burocráticas, falta de certificaciones, entre otros).

Actualmente se viene evaluando esta experiencia y existen indicios de buenos resultados en algunos *clusters* como el del banano, el aguacate, la piña, el mango y el tabaco. El éxito inicial de estos *clusters* está sirviendo de motivación para la conformación de *clusters* adicionales en el sector agropecuario<sup>9</sup>. Esta estrategia aparece como una vía promisoría para resolver el problema de la falta de articulación con los mercados de exportación más dinámicos de la agricultura dominicana mayormente pequeña.

## 10.4 El gasto público agropecuario y los servicios agropecuarios

### 10.4.1 El gasto público agropecuario

Una buena proporción del gasto público de la República Dominicana se destina a la agricultura. En la base de datos del gasto público agrario en los países de la región

<sup>9</sup> Véase Abreu (2007): "De acuerdo al Consejo Nacional de Competitividad (CNC), la República Dominicana cuenta, a la fecha, con veintidós (22) clusters formalmente registrados. Estos van desde el cluster de confección y el cluster del mueble, de Santiago,



de la FAO (GPRural)<sup>10</sup>, el gasto agrícola per cápita de la República Dominicana aparece como el más alto de los países del RD-CAFTA durante el período 1997-2001, superior a Costa Rica que tuvo una fuerte caída durante todo el período 1985-2001 (véase el Gráfico 10.7)<sup>11</sup>.

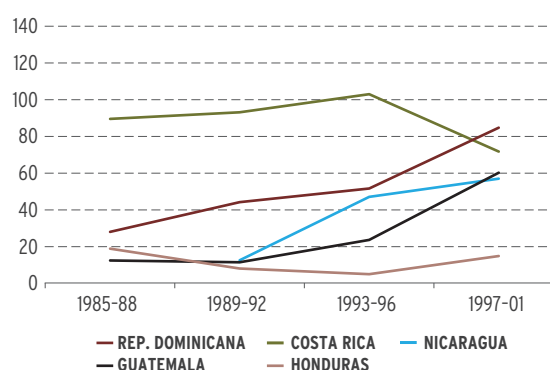
Por otro lado, la proporción entre el gasto público agropecuario y el PIB sectorial ha fluctuado en torno al 10% y al 15% entre 1991 y 2006. Igualmente, durante la década de los noventa, el gasto sectorial representaba un promedio no menor al 10% del gasto público nacional, aunque este porcentaje se redujo drásticamente en los últimos cinco años debido al fuerte crecimiento del gasto nominal total<sup>12</sup>.

El Sector Público Agrario (SPA) de la República Dominicana está compuesto, actualmente, por la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y por entidades autónomas adscritas a este sector. El presupuesto del SPA en los años 2006 y 2007 se presenta en el Cuadro 10.7, con un nivel de desagregación por programas, proyectos e instituciones. Esta desagregación permite establecer el peso que tienen diversas entidades, programas y órganos de línea dentro del SPA.

La SEA propiamente dicha tuvo un presupuesto de US\$109 millones en 2007, 27% más que en el año 2006. Por otro lado, las entidades autónomas del sector tuvieron un presupuesto de US\$84 millones en 2007, 6,8% más que el presupuesto de 2006. En conjunto, el presupuesto sectorial se incrementó en 27,3% entre 2006 y 2007.

Los proyectos o programas con financiamiento externo son el Programa de Transición Competitiva (PATCA),

**GRÁFICO 10.7 • GASTO AGRÍCOLA PER CÁPITA**  
(US\$ 1995 por poblador rural)



Fuente: FAO-GPRural.

financiado por el BID; el Programa de Mercado, Frigoríficos e Invernaderos (Promefrin) y el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) junto con la FAO. En conjunto, a estos proyectos se les asignó un presupuesto de US\$16,2 millones en 2007, casi el doble de lo recibido en 2006. El PATCA es el proyecto de mayor importancia y contó con un presupuesto de US\$14,2 millones en 2007.

El rubro de programas nacionales de fomento ocupa la mayor parte del presupuesto del SPA con US\$46,6 millones en 2007, un crecimiento del 80% con respecto a 2006. El rubro de fomento agrícola es el más importante, con US\$41 millones en 2007, más del doble del presupuesto de 2006. Las acciones de la Subsecretaría de Producción se enmarcan dentro de estas actividades. Igualmente, destaca el gasto en el programa de pignoración de arroz, que significó una transferencia de US\$12,3 millones en 2007, superior en 35% al gasto de 2006<sup>13</sup>.

*hasta los clusters de mango, aguacate, piña, coco, café y otros agropecuarios, como los clusters turísticos de Puerto Plata, Samaná, etc.”(p. 5).*

<sup>10</sup> Para un análisis de la evolución del gasto público agrario y rural en la República Dominicana en la década de los noventa, véase Gómez (2001).

<sup>11</sup> En esta misma base de datos, la República Dominicana aparece en el período 1997-2001 como el país con mayor gasto público por agricultor y el de mayor peso en el gasto público total dentro de los países del RD-CAFTA.

<sup>12</sup> Para los cálculos del gasto sectorial se ha considerado también el que realiza el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDHRI), que básicamente ha venido construyendo una gran infraestructura de riego y habilitando tierras agrícolas con riego en diversas partes del país. Actualmente, el INDRHI ya no pertenece al sector agrícola pero sus inversiones deben considerarse dentro de este ámbito, dada su naturaleza mayormente agraria.

<sup>13</sup> Este rubro está orientado a la compra del arroz a precios mínimos para sostener los precios del productor de arroz. Si se considera el gasto en actividades de fomento directo y el programa de pignoración como gastos orientados a “bienes privados” (*versus* “bienes públicos”), se obtiene un gasto anual en bienes privados por parte del SPA de US\$59 millones en el año 2007, es decir, 30% del presupuesto total del SPA. Este porcentaje era tan solo 22% en el año 2006.

**CUADRO 10.7 • PRESUPUESTO DEL SECTOR AGROPECUARIO** (miles de US\$)

	2006	2007	Var %
<b>TOTAL SECTOR AGROPECUARIO</b>	<b>152,578</b>	<b>194,175</b>	<b>27,3%</b>
<b>Programa 1: Actividades centrales</b>	<b>18,930</b>	<b>23,432</b>	<b>23,8%</b>
Administración superior	14,982	19,658	31,2%
Planificación y política sectorial	2,084	2,277	9,2%
Servicios administrativos y financieros	1,864	1,497	-19,7%
<b>Total proyectos (Programas) con recursos externos</b>	<b>8,297</b>	<b>16,273</b>	<b>96,1%</b>
Programa de Mercado, Frigoríficos e Invernaderos (Promefrin)	4,530	1,439	-68,2%
Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA)	3,578	14,177	296,2%
Programa Especial Seguridad Alimentaria (PESA)	68	261	283,3%
Otros	121	396	226,5%
<b>Programa 11 con recursos nacionales</b>	<b>25,998</b>	<b>46,810</b>	<b>80,1%</b>
Fomento agrícola	18,329	40,886	123,1%
Fomento arrocero	2,111	2,055	-2,7%
Fomento y desarrollo de agroempresas	2,063	1,830	-11,3%
Fomento y Distribución de Semillas	1,326	658	-50,4%
Desarrollo cacaotero	1,659	862	-48,1%
Mecanización agrícola	368	384	4,5%
Ventas insumos y herramientas menores	131	135	3,1%
Pesca y acuicultura	11		
<b>Programa 12: Asistencia y transferencia tecnológica</b>	<b>2,872</b>	<b>1,235</b>	<b>-57,0%</b>
<b>Programa 98 (Administraciones a contribuciones especiales)</b>	<b>17,036</b>	<b>21,605</b>	<b>26,8%</b>
Transferencia (Pignoración de arroz)	9,091	12,328	35,6%
Conaleche	3,636	3,636	0,0%
CONIAF	1,500	1,500	0,0%
Otros	2,859	4,140	44,8%
<b>Subtotal de la Secretaría de Estado de Agricultura</b>	<b>73,134</b>	<b>109,355</b>	<b>49,5%</b>
Instituto Agrario Dominicano (IAD)	23,889	27,349	14,5%
Consejo Dominicano del Café (Codocafe)	7,769	10,296	32,5%
Instituto de Estabilización de Precios (Inespre)	12,299	10,467	-14,9%
Instituto de Desarrollo Cooperativo (Idecoope)	7,301	8,020	9,8%
Banco Agrícola de la República Dominicana (Bagricola)	5,447	5,290	-2,9%
Fondo de Desarrollo Agropecuario (FEDA)	6,762	7,191	6,3%
Instituto del Tabaco (Intabaco)	6,875	6,814	-0,9%
Instituto de Investigaciones Agroforestales (IDIAF)	5,595	5,840	4,4%
Consejo Estatal del Azúcar (CEA)	1,932	1,960	1,5%
Instituto Azucarero Dominicano	455	238	-47,6%
Instituto de la Uva	225	449	99,9%
Proyecto La Cruz de Manzanillo	896	906	1,1%
<b>PROGRAMA 99 (Resto de instituciones del sector agropecuario)</b>	<b>79,445</b>	<b>84,820</b>	<b>6,8%</b>

Fuente: SEA (2008).

**RECUADRO 10.2 • CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO AGROSANITARIO**

Las actividades agrosanitarias son amplias y diversas pero pueden agruparse en cuatro grandes tipos de intervención: i) vigilancia y prevención; ii) control y erradicación de plagas y enfermedades; iii) promoción del manejo integrado y control biológico de plagas; iv) inocuidad y certificación. Cada una de estas áreas tiene características específicas en términos del posible papel que desempeñan el sector público y el sector privado o en su definición como bienes públicos o privados. La vigilancia y prevención caen más claramente en lo que se conoce como un bien público, ya que sus beneficios son amplios y de baja exclusión. El control y erradicación de plagas tienen elementos mixtos para ciertas plagas genéricas, los beneficios son amplios y de baja exclusión, mientras que en otros casos los beneficios son más específicos y apropiables por grupos privados.

Por otro lado, la promoción de técnicas de manejo integrado y control biológico cae más en el ámbito de las políticas de extensión y adopción tecnológica pero en muchos países es la entidad agrosanitaria quien las asume, en la medida en que estas técnicas se asocian a mejoras sanitarias y de manejo ambiental. Está claro que la promoción debe permitir a los productores a que se responsabilicen y mantengan las técnicas una vez adoptadas. Finalmente, las acciones en inocuidad y certificación tienen elementos de bien público y privado, al existir problemas de información imperfecta y asimétrica en cuanto a la calidad e inocuidad de alimentos, lo cual se resuelve con una combinación de autoridad pública y proveedores privados de reconocido prestigio.

*Fuente: Zegarra (2008a).*

Finalmente, destacan también el presupuesto de las instituciones autónomas como el Instituto Agrario Dominicano (IAD) que administra las tierras y las actividades del sector de la Reforma Agraria, con un presupuesto de US\$27,3 millones en 2007; 14,5% más que en 2006; asimismo, el Consejo Dominicano del Café (US\$10,2 millones) y el Instituto de Estabilización de Precios (US\$10,4 millones). Cabe señalar que el presupuesto de este último se redujo en 15% entre 2006 y 2007.

Otras entidades importantes son el Instituto de Desarrollo Cooperativo (Idecoop), el Banco Agrícola, el Fondo de Desarrollo Agropecuario (FEDA), el Instituto del Tabaco y el Instituto Dominicano de Investigaciones Agroforestales (IDIAF). Todas estas entidades tienen un presupuesto que oscila entre US\$5,8 y 8 millones para el año 2007.

#### **10.4.2 La situación de algunos servicios públicos agropecuarios<sup>14</sup>**

Uno de los papeles más importantes que desempeña el sector público agrario es el de proveer algunos servicios a los productores agropecuarios que tienen ca-

rácter de bien público. La calidad y cobertura de estos servicios afectan la competitividad del sector privado agropecuario. A continuación, se analizan algunos de los servicios más importantes.

##### **10.4.2.1 La sanidad agropecuaria**

Los servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria son fundamentales para el desarrollo sectorial. La cantidad y calidad de estos servicios tienen efectos tanto en la oferta como en la demanda de productos agropecuarios orientados al mercado interno y externo. Los procesos agrosanitarios permiten evitar, controlar o erradicar plagas y enfermedades que afectan a los procesos productivos agropecuarios y, al mismo tiempo, contribuyen a garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos que llegan al consumidor (véase el Recuadro 10.2).

En la República Dominicana, la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) provee el servicio de sanidad agropecuaria mediante dos entidades con escasa coordinación entre ellas: el Departamento de Sanidad Vegetal y la Dirección General de Ganadería. La inocuidad alimentaria es responsabilidad de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social.

<sup>14</sup> Véase Vargas de Valle (2001) para una evaluación anterior de la situación de los principales servicios públicos agropecuarios.

Los servicios de sanidad agropecuaria en la República Dominicana se están debilitando a nivel institucional, a saber, dispersión de funciones, falta de coordinación y dificultades para financiar acciones sanitarias de envergadura. Se reconoce que aún hay diversos cuellos de botella sanitarios que no se han resuelto así como un déficit en la capacidad de certificación y en el análisis de residuos de los alimentos. El mayor problema es la ausencia de una sola autoridad nacional con funciones claras en la materia, y suficiente autonomía técnica y financiera para ejercerlas. Esto limita la capacidad de exportación del país en la medida que este servicio es clave para acceder a mercados de nicho muy competitivos como el europeo o el de los Estados Unidos.

Un esfuerzo reciente para mejorar el servicio agrosanitario dominicano es uno de los componentes del PATCA (componente 2, de US\$8 millones ó 13% del total), orientado a fortalecer las capacidades técnicas de los departamentos existentes. En lo vegetal, el componente promueve diagnósticos de plagas importantes para definir estrategias y en la parte animal, el énfasis está en el control y en la erradicación de algunas enfermedades, mejoras en la infraestructura cuarentenaria y en capacitación. En sanidad vegetal, el componente ha priorizado algunos cultivos, generando manuales para 21 cultivos, capacitación de técnicos y productores. También se ha apoyado la consolidación de una red nacional de laboratorios.

Cabe señalar que existen esfuerzos en el sector privado en el área agrosanitaria. En la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), por ejemplo, tienen un programa de manejo integrado de plagas en el Departamento de Sanidad Vegetal de la SEA que ha tenido impacto en tres regiones y que trabajan con diferentes tipos de productores y cultivos. Asimismo, tienen también casos exitosos de control biológico, como el de vegetales orientales (asiáticos), donde se abrieron nuevos mercados.

#### **10.4.2.2 Extensión, asistencia técnica y adopción tecnológica**

Los temas de extensión y asistencia técnica del sector público están a cargo de la SEA, que dispone de extensionistas en todo el país para la prestación de este

servicio a los pequeños productores. La percepción básica es que este servicio no está adecuadamente financiado y no cuenta con profesionales y técnicos preparados. En general, el servicio tiene serios problemas para responder adecuadamente a la demanda de los productores para mejorar su productividad y rentabilidad.

Un esfuerzo para mejorar los servicios de asistencia técnica y de adopción tecnológica es el primer componente del PATCA, que es el que tiene mayor financiamiento y se orienta a movilizar una oferta privada de tecnologías apropiadas para el agro dominicano. Este componente busca a promover la adopción de nuevas tecnologías para pequeños y medianos agricultores. La meta básica del componente es beneficiar a 14.000 productores al final del proyecto en 2009. Los apoyos del programa se orientan a tecnologías de riego hasta 2 hectáreas, a tecnologías para cultivos arbóreos/frutales hasta 4 hectáreas y a la renovación de pastos hasta un máximo de 15 hectáreas.

El componente ofrece actualmente de siete a más tecnologías y hay 76 empresas certificadas que las ofrecen. El programa cuenta con 160 agentes de apoyo agropecuario (técnicos que están adscritos a las direcciones regionales de la SEA). El programa financia de 50% a 90% de los costos de implementación de la tecnología ofertada. El requisito central para poder recibir los beneficios es que el beneficiario trabaje en el predio y no tenga conflictos por la propiedad o conducción de este. El Registro Nacional de Productores de 1998 fue la base para identificar a los beneficiarios.

#### **10.4.2.3 Investigación agropecuaria**

La creación de un sistema público-privado de investigación y de capacidad de innovación tecnológica en la agricultura ha mostrado algunos avances institucionales en la República Dominicana en los últimos años, aunque aún no se consolida totalmente como sistema. En el año 2000, se creó por ley el Consejo Nacional de Investigación Agro-forestal (CONIAF) como parte del sistema nacional de investigación, además de crearse un Fondo de Apoyo a la Investigación Agraria (FONIAF). Cabe señalar que antes las actividades de investigación se realizaban en un departamento de la SEA.

Además, se asignó al Instituto Dominicano de Investigación Agraria y Forestal (IDIAF) como la entidad pública encargada de realizar y promover la investigación en materia agraria y forestal. Actualmente, IDIAF tiene cuatro objetivos: i) mercados y competitividad; ii) seguridad alimentaria (disponibilidad); iii) manejo sostenible de los recursos naturales; y iv) participación de los productores organizados en cadenas productivas.

El IDIAF no hace transferencia de tecnología directamente, más bien usa “intermediarios”, tanto del sector público como del privado. Actualmente, quieren entablar una relación más directa con los *clusters* y las cadenas productivas específicas.

#### 10.4.2.4 Información agraria

La información agraria se está convirtiendo en uno de los servicios más importantes en la mejora de la competitividad de la agricultura. Este servicio, sin embargo, no se ha desarrollado del todo en la República Dominicana puesto que muy pocos productores tienen acceso a información oportuna y de calidad para tomar decisiones productivas, tecnológicas o de mercado.

Actualmente, la SEA mantiene una cierta capacidad para generar información estadística de las principales variables sectoriales. Sin embargo, estas cifras no son muy confiables debido a la carencia de métodos estadísticos rigurosos para la captación de la información de base, que se sustenta en informes administrativos de las oficinas regionales. En 1998, se realizó un Registro Nacional de Productores, el cual, sin embargo, no se ha utilizado como marco muestral para el desarrollo de un sistema de encuestas que estime algunas variables importantes relacionadas a la productividad y a la rentabilidad de la actividad agropecuaria.

El tercer componente de PATCA pretende elaborar un nuevo Registro Nacional de Productores que permitiría, en buena parte, actualizar y mejorar la información sobre los productores nacionales. Este esfuerzo, sin embargo, debe articularse adecuadamente con acciones permanentes de diseño muestral y toma de información periódica que permita mediciones oportunas de las variables críticas del sector como precios

finca, niveles de productividad, costos y cambios en la cartera de cultivos de los productores, entre otros.

En lo que respecta a la oferta de la información, no se aprecia un esfuerzo para adaptar la enorme cantidad de datos generados a las necesidades específicas de los distintos tipos de productores. Una particularidad de la información agraria es que es bastante específica con respecto a las localidades y regiones y, por ende, se requieren sistemas con estándares mínimos pero con capacidad local y regional para definir contenidos y prioridades. Igualmente, en un buen sistema de información debe complementarse la participación pública a la del sector privado en la provisión de ciertas áreas de información, en donde la característica de bien público sea menos importante.

### 10.5 Recomendaciones para las políticas agrarias en la República Dominicana

Como se ha demostrado en las tres secciones anteriores, la agricultura dominicana enfrenta una serie de cuellos de botella que limitan, en forma específica, sus posibilidades de crecimiento sostenido y sostenible en los próximos años. En esta última sección, se presenta una visión sintética de estos obstáculos y se plantea un conjunto de desafíos y recomendaciones para mejorar la efectividad de la política agraria en cada uno de ellos.

#### 10.5.1 Una caracterización global de los principales cuellos de botella de la agricultura dominicana

La agricultura de la República Dominicana se caracteriza por:

- i. Obstáculos para desarrollar un eficiente mercado de tierras y para generar incentivos adecuados para el uso más eficiente del agua de riego.
- ii. Trabas para mejorar el funcionamiento de los mercados de crédito y de seguro agrario.
- iii. Una participación desproporcionada de un solo cultivo, el arroz, en el uso de los escasos factores productivos de tierras, agua y financiamiento.

- iv. Problemas para articular a los pequeños productores con las cadenas de agroexportación.
- v. Un nivel de recursos públicos relativamente alto orientado al sector agrario (el mayor por hectárea y agricultor en el RD-CAFTA), que no muestra efectos positivos en la productividad sectorial, con una baja calidad y cobertura en los servicios públicos agropecuarios y un claro estancamiento en la productividad de los factores.

A continuación se hacen planteamientos para cada uno de estos desafíos.

### 10.5.2 Hacia un uso más eficiente de la tierra y el agua

Uno de los cuellos de botella más evidentes de la agricultura dominicana es el de la precaria definición de los derechos de propiedad sobre la tierra. La coexistencia de por lo menos tres sistemas de derechos genera un serio problema para otorgar seguridad jurídica y promover el desarrollo de inversiones y de mercados de tierras a nivel nacional.

En este ámbito es urgente que se avance con una reforma legal e institucional que unifique los tres esquemas en un solo sistema de formalización de derechos de propiedad. Lo más recomendable es unificar el sistema en torno al modelo de titulación y registro basado en los predios (sistema registral), el cual tiene mayor estabilidad y predictibilidad.

Como parte de esta reforma es necesario que se reconozca la plena propiedad de la tierra de los adjudicatarios de la Reforma Agraria en la medida que han venido explotando pacíficamente sus tierras, evitando cargarles con el costo del posible acceso a la propiedad de un recurso que, en la práctica, ya vienen trabajando directamente.

Dentro de este esfuerzo, es altamente recomendable que el Gobierno de la República Dominicana ponga en marcha un amplio programa de formalización de la propiedad agraria de tal forma que, en los próximos años, se logre aumentar significativamente el bajo nivel actual de formalización.

En cuanto al agua de riego, crear las condiciones para la operación de un mercado por derechos de agua es tarea bastante compleja y difícil en un contexto de altos costos de transacción y dadas las particularidades del recurso. No obstante, sí es posible avanzar en la generación de incentivos más claros y directos para el uso más eficiente del agua de riego en la agricultura.

Una de las formas directas para lograrlo es otorgando incentivos a las organizaciones de regantes para que cambien sus esquemas de fijación de tarifas. El Estado puede establecer metas de actualización y aumentos en las tarifas de agua para riego en el tiempo a cambio de inversiones públicas en la rehabilitación y el mejoramiento de sistemas de riego. Solo aquellas organizaciones de usuarios que presentan y cumplen con un plan serio de aumentos en sus tarifas de agua para cubrir plenamente los costos de operación y mantenimiento podrían acceder a fondos de apoyo para acciones de rehabilitación y mejoramiento, los cuales, generalmente, tienen rasgos de bien público, lo que, a su vez, hace difícil su provisión por los propios regantes.

Los cambios sustanciales en el esquema de fijación de tarifas de agua para riego son aquellos que se orientan a ligar el mayor consumo volumétrico al mayor pago. Un paso previo en esta dirección —cuando no es posible pasar a un esquema de pago por volumen— es establecer tarifas diferenciadas por cultivos según su consumo de agua. Cultivos como el arroz y la caña de azúcar, que consumen gran cantidad de agua, deberían pagar más por hectárea en un esquema de este tipo.

Finalmente, también es recomendable que las tarifas de agua para riego tengan un componente orientado al manejo de las cuencas, que son recursos críticos para un adecuado manejo del agua a largo plazo. La introducción de estos elementos en los sistemas de fijación de tarifas a nivel agrario generaría señales más claras sobre la escasez del recurso, sin la necesidad inicial de introducir el mercado de aguas que, generalmente, requiere de un desarrollo institucional y regulador en un país muy exigente.

### 10.5.3 La necesidad de ampliar los servicios financieros hacia la agricultura<sup>15</sup>

El peso del sector estatal en el crédito agrario ha sido y es aún predominante en la República Dominicana, especialmente, a través del Banco Agrícola y de continuas condonaciones o refinanciaciones de los préstamos que terminan beneficiando a los prestatarios que no pagan sus créditos en desmedro de los que sí lo hacen.

La intervención pública en el sector financiero agrario dominicano tiene los mismos problemas que en otras latitudes, con serias limitaciones para ampliar la cobertura y el acceso al crédito de la mayoría de agricultores que lo requieren. El sector financiero privado tiene escaso interés en entrar al sector agropecuario, y la política crediticia estatal contribuye muy poco al desarrollo sostenible de un mercado financiero agrario y rural.

En este contexto, el reto se orienta a la reestructuración del Banco Agrícola como una entidad regulada por la SBS y orientada exclusivamente a los pequeños productores agrarios, promoviendo el desarrollo de los mercados financieros en el agro en lugar de inhibirlos. Al respecto, parece apropiado que esta entidad cambie sus reglas de funcionamiento y, especialmente, su esquema de gobierno para que no sea influenciado por el poder político de turno. Deben erradicarse las condonaciones y reprogramaciones arbitrarias de los préstamos, salvo en casos de desastre natural en zonas específicas y para lo cual también es deseable utilizar mecanismos de aseguramiento agrario.

Es igualmente recomendable que el Banco Agrícola se oriente a financiar una cartera más diversificada de cultivos, reduciendo paulatinamente el masivo peso que tiene el arroz (50% de la cartera) hacia otros cultivos rentables. Es también deseable que oriente una parte creciente de su cartera de préstamos a la capitalización del agro en lugar de dedicarse solamente al crédito de operación. Finalmente, debe quedar claramente establecido que los pequeños productores agropecuarios son el segmento de atención del Banco Agrícola y que este debe ayudarlos a financiar inversiones y cambios en su cartera de cultivos y crianzas hacia opciones más rentables.

Es importante que este enfoque se acompañe de un esquema de aseguramiento agrario eficaz<sup>16</sup> y que reduzca el riesgo crediticio tanto para el banco como para los prestatarios. Esquemas de aseguramiento por índices o el llamado 'aseguramiento paramétrico'<sup>17</sup> pueden ser una alternativa costo-efectiva frente a los esquemas tradicionales de aseguramiento de cosechas que, generalmente, tienen altos costos de monitoreo y requieren ingentes subsidios del Estado.

### 10.5.4 Una redefinición de la política de apoyos y subsidios al arroz

La actual política de amplio apoyo y subsidios a los productores de arroz en la República Dominicana ha llevado a que este cultivo absorba una cantidad desproporcionada de los recursos agrarios, tanto públicos como privados. El arroz es un producto de gran importancia en la dieta alimentaria de los dominicanos y, por ende, es razonable apuntar a que el

<sup>15</sup> Véase Tejada (2007) para una amplia discusión sobre las políticas públicas de financiamiento a la agricultura dominicana.

<sup>16</sup> En la República Dominicana existe una única empresa de carácter mixto orientada al mercado de seguro agrario en el país: Agrodosa. A pesar de ser mixta, la mayor parte de las acciones de la empresa son del Estado. Dicha empresa tiene un Consejo de Administración y funciona como empresa privada (Ley N° 146/02). Agrodosa trabaja básicamente con arroz y banano, y el Gobierno cubre el 33% del costo de la prima. En el año 2007 tuvieron 1.200 agricultores asegurados y vendieron 8.000 pólizas. Sus clientes son básicamente pequeños y medianos agricultores. Usan una zonificación de riesgos para el territorio nacional. El esquema es aún de limitada cobertura y todavía no llega a convertirse en un instrumento efectivo para reducir el alto riesgo que enfrentan la mayoría de productores agropecuarios dominicanos.

<sup>17</sup> En estos esquemas, el seguro opera con respecto al comportamiento de alguna variable correlacionada positiva o negativamente con los rendimientos o producción de un área agropecuaria específica. La variable puede ser climática, de temperatura o de oferta de agua, y debe ser medible objetivamente. Cuando dicha variable cae por debajo de un umbral, se activa el mecanismo de compensación al productor o productores que hayan adquirido el seguro.

país sea capaz de autoabastecerse, más aun en un contexto de elevados precios internacionales por el grano, algo que se ha logrado en los últimos años. No obstante, este objetivo, parece haberse alcanzado a un costo bastante elevado y con instrumentos de política poco eficientes para el desarrollo agrario nacional. Con tantos recursos orientados a la producción de arroz, es muy difícil lograr el crecimiento de otros productos igualmente importantes para la demanda interna y para las exportaciones. Por ello, es necesario evaluar alternativas para una mejor asignación de recursos sin descuidar la necesidad de un autoabastecimiento en el grano por razones de seguridad alimentaria.

Al respecto, se sostiene que es posible plantear algunas modificaciones a la política de apoyo al arroz hacia mejores incentivos. La política debe orientarse a incrementar la productividad y debe ir desplazando paulatinamente a los productores con bajos rendimientos hacia otros cultivos alternativos. La única forma de enfrentar esto es migrando los instrumentos basados en subsidios generales vía precios de garantía (pignoración) y apoyos en crédito e insumos hacia apoyos atados a mejoras de productividad, como el financiamiento del uso de semillas mejoradas o a la capacitación de productores en el uso de nuevos métodos de producción o a mejoras en el procesamiento y en la comercialización del grano. Igualmente, se deben incrementar los pagos por el uso del agua para producir arroz, ya que es el insumo que más utiliza el grano a un precio muy bajo.

#### 10.5.5 Clusters, pequeños productores y cadenas de agro exportación

El enfoque de *clusters* que viene promoviendo el Gobierno actualmente, al parecer, es apropiado y deben adoptarlo la SEA y el SPA como metodología básica para trabajar con los pequeños productores, tanto

orientados al mercado externo (por ejemplo, en orgánicos) como al interno o al sector turismo. El mayor reto, en este caso, consiste en poder identificar apropiadamente el papel que desempeña el Estado en la resolución de los problemas o cuellos de botella de los *clusters*, y evitar el paternalismo o la promoción de organizaciones ficticias en donde no prime la propia iniciativa de los agricultores sino la de los funcionarios públicos. Este es un buen momento para sistematizar la experiencia ganada con este enfoque de *clusters* desde el CNC con el fin de buscar una mejor articulación y complementación con el trabajo sectorial de la SEA y de otras secretarías.

#### 10.5.6 Reformas institucionales del Sector Público Agrario (SPA) dominicano: hacia una plataforma de servicios públicos agropecuarios

El problema de la baja calidad y cobertura de los servicios públicos agropecuarios es uno de los más importantes encontrados en este estudio. En diversas entrevistas tanto a personas del sector público como privado se mencionaron las limitaciones que tiene la SEA y el SPA dominicano, en general, para proveer servicios básicos de sanidad, extensión y asistencia técnica, investigación e información agraria a los productores, especialmente, a los de pequeña escala que son los que más requieren dichos servicios para ser competitivos.

La reforma del SPA ha estado en la agenda de políticas del gobierno durante los dos últimos períodos presidenciales. Esta reforma, sin embargo, aún no se ha implementado y se vienen discutiendo alternativas<sup>18</sup>. Es importante que el Gobierno de la República Dominicana trate y priorice una reforma institucional del SPA de esta envergadura. El eje central de la reforma deberán ser el fortalecimiento y la adecuada organización de los servicios públicos básicos de

<sup>18</sup> Desde hace dos años, por ejemplo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) viene trabajando en una propuesta de modernización del sector agropecuario para la cual se convocaron a 25 grupos de trabajo. Dicha iniciativa ya tiene documentos básicos de diagnóstico y una propuesta en torno a dos grandes secciones: i) documento de visión de política (marco), visión de desarrollo productivo y desarrollo rural; ii) modificación de la estructura organizativa del SPA, donde se proponen dos subsecretarías: una orientada al ámbito de los negocios o agrocomercial y otra, al desarrollo rural o territorial. También se proponen medidas de corto plazo para modificar temas críticos para la competitividad tales como la sanidad, la inocuidad o el aseguramiento agrario. El documento recomienda aprobar una ley de desarrollo rural.



sanidad, extensión y asistencia técnica, investigación e información agraria, los cuales deberían estar articulados en una sola plataforma de servicios con amplia cobertura y capacidad para atender las diversas demandas de los productores a nivel nacional, regional y local.

Esta plataforma requiere de personal profesional adecuadamente capacitado y actualizado, así como de recursos oportunos y suficientes para asegurar la cobertura y la calidad de los servicios. Es importante que se evalúe la participación del sector privado en la prestación de los servicios en donde los retornos privados son mayores, mientras que el sector público debería ocuparse de los servicios de alto retorno social. La plataforma debe plantearse metas concretas de calidad y cobertura; asimismo, debe tener un sistema de evaluación de sus impactos y retornos a mediano plazo.

Este tema está directamente relacionado con una posible segunda etapa del programa PATCA, que ha venido trabajando en ámbitos de sanidad, extensión y, en parte, en información agraria (Registro Nacional de Productores). Se considera importante que una posible nueva etapa de este programa se vincule al fortalecimiento de esta plataforma de servicios agrarios, ya sea mediante apoyos en la contratación y la capacitación de nuevo personal para la SEA o atendiendo las necesidades de mayor equipamiento y ampliación de la capacidad operativa para llegar a los pequeños productores. Es altamente recomendable que una nueva etapa del programa tenga una línea de base y un sistema de evaluación y monitoreo que permitan aprender de las lecciones y hacer replicable el proceso de mejoras de los servicios en el futuro. Asimismo, es fundamental que se plantee la sostenibilidad de la iniciativa para que el sector público se apropie plenamente de esta al término del programa.

## Referencias bibliográficas

- Abreu Malla, M.V. 2007. "Clusters de agronegocios en la República Dominicana de acuerdo al Plan Nacional de Competitividad Sistémica". Manuscrito no publicado.
- Anson, R. y Zegarra, E. 2007. "Estrategia para un gasto público en el sector agroalimentario más eficiente y equitativo en Honduras". Documento de trabajo. RUTA/Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. "República Dominicana: opciones de intervenciones en la economía rural frente a la transición del RD-CAFTA". Documento de diálogo, versión para discusión.
- Cumpa, M. 2005. "Estimaciones de la pobreza en República Dominicana con la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi 2004)". Manuscrito no publicado.
- FAO-GPRURAL. Base de datos de la FAO sobre gasto público agrario-rural en países de Latinoamérica. <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/gasto/politicas.htm>
- FAOSTAT. 2008. Base de datos de la FAO. [www.faostat.fao.org](http://www.faostat.fao.org)
- Gómez, T. 2001. "Gasto público para el desarrollo agrícola rural en la República Dominicana (1991-2000)". Informe de consultoría a la Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- IICA. (s/f). "Propuesta de reforma institucional sector agro en República Dominicana". Manuscrito no publicado.
- IICA. (varias fechas). Estudios sobre cadenas agroalimentarias de República Dominicana.
- INDRHI. 2006. "El INDRHI en el desarrollo nacional". República Dominicana.
- Isa-Contreras, P. y Wagner, A. 2004. "RD-CAFTA: resultados para la agricultura de la República Dominicana". Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA).
- PATCA. (s/f). Manual operativo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe sobre el Desarrollo Humano: República Dominicana 2008.
- Secretaría de Agricultura (SEA). 2006. "Anuario estadístico agropecuario de la República Dominicana". Santo Domingo.
- Secretaría de Agricultura (SEA). 2008. "Informaciones estadísticas del sector agropecuario de República Dominicana 1998-2007". Santo Domingo.
- Taylor, E., Yunez-Naude, A. y Jesurum-Clements, N. 2008. "República Dominicana: posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales, a partir de un modelo desagregado para la economía rural, con énfasis en la pobreza, el género y la migración". Documento de discusión. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tejada, A. y Peralta, S. 2000. Mercados de tierras rurales en la República Dominicana. Serie Desarrollo Productivo No 76. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Unidad de Desarrollo Agrícola.
- Tejada, F. 2007. Economía Agrícola. CEDAD. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vargas del Valle, R. 2001. "República Dominicana: estrategia para la modernización y reforma de los servicios públicos agropecuarios". Informe Final de Consultoría.
- Zegarra, E. 2004. "El mercado y la reforma del agua en el Perú". Revista de la Cepal, No 83. pp 107-120.
- \_\_\_\_\_. 2008a. "Evaluación de impactos del Programa de Desarrollo Agrosanitario (PRODESA) en Perú". Informe de consultoría para OVE-BID. GRADE.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "Restricciones, desafíos y oportunidades para la agricultura de la República Dominicana". Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

# Ciencia, tecnología e innovación

## 11.1 Introducción

Después de una década caracterizada por un crecimiento promedio del 6% anual del PIB (los años noventa), la República Dominicana experimentó una aguda recesión entre los años 2003 y 2004 debido, principalmente, a una crisis financiera, vinculada también a la manifestación de severas limitaciones en la oferta de energía, así como a síntomas de debilitamiento de la demanda por productos manufacturados dominicanos –principalmente textiles– en el mercado norteamericano. Desde mediados de la presente década, se ha retomado el camino de un crecimiento rápido, con una visible aceleración de la actividad económica.

Los síntomas de fuertes limitaciones en el modelo de exportaciones vigente, sin embargo, han permanecido, llevando a una situación de incertidumbre respecto a la sostenibilidad del modelo económico actual y, consecuentemente, a fuertes presiones para iniciar cambios en la estructura sectorial existente: el sector textil, así como otros sectores industriales domésticos, encara una creciente competencia internacional de parte de economías intensivas en mano de obra; el sector turismo experimenta limitaciones derivadas del dominio de la modalidad “todo incluido” y las dificultades para aumentar los derrames de dicho sector sobre la economía, dados los déficits existentes en infraestructura y servicios públicos más allá de los enclaves turísticos<sup>1</sup>.

Adicionalmente, y a pesar de visibles avances en varios frentes de la política social –como, por ejemplo, la amplia expansión en la cobertura del sistema educativo producida por la implementación del Plan Decenal de Educación– el modelo económico vigente ha mostrado severas limitaciones en su capacidad para conseguir una amplia dispersión de los beneficios del crecimiento a lo largo y ancho de los estratos socioeconómicos y las regiones geográficas de la República Dominicana.

La salida a estos cuellos de botella puede encontrarse probablemente a través de una combinación de la introducción de sectores nuevos con significativo potencial exportador con una elevación de la

<sup>1</sup> Estas características de la estructura productiva dominicana junto con similares circunstancias presentes en otros sectores exportadores han sido descritas como el “síndrome de competitividad declinante” (Véase Fanelli y Guzmán, 2007).

calidad y el valor agregado de alguno de los sectores existentes. Cualquiera de estos dos caminos implica, para el país, tanto en el sector público como en el privado, concentrar el esfuerzo en el desarrollo de instituciones políticas y prácticas que apunten a fortalecer la competitividad internacional de la economía y faciliten un efectivo proceso de búsqueda de nuevas avenidas que permitan a la República Dominicana redefinir su estructura económica de manera exitosa.

En respuesta a este reto, el Gobierno lanzó en el año 2007 el Plan Nacional de Competitividad Sistémica, el cual pretende articular los diversos componentes de un camino hacia el desarrollo económico sostenible. El plan coloca al desarrollo científico y tecnológico como uno de los pilares fundamentales de la mejora de la competitividad del país y, dentro del marco general que propone, se entiende la reciente culminación del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECYT+I). Este Plan fue preparado bajo el liderazgo de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT), y se propone:

- » Fortalecer el marco institucional en Ciencia, Tecnología e Innovación, a través del apoyo a iniciativas que contribuyan a consolidar la capacidad del sector público para formular y ejecutar políticas públicas en dicha área.
  - » Diseñar e iniciar programas de Investigación, Desarrollo e Innovación que contribuyan a mejorar la calidad de los bienes, productos y servicios generados por la economía nacional;
  - » Avanzar la formación de recursos humanos para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación;
  - » Diseminar las nociones de la ciencia y la tecnología como parte de la cultura nacional, contribuyendo a la cohesión social de la República Dominicana.
- El fuerte énfasis reciente en investigación, desarrollo e innovación como elementos centrales del mejoramiento de la competitividad se explica fácilmente por, al menos, dos razones:
- » En la economía global en la que compete la República Dominicana, las exportaciones están cada vez más condicionadas a la adopción en productos y procesos de estándares de calidad y especificaciones técnicas globales propias de los mercados de destino de esas exportaciones, las que pasan a requerir un mínimo de capacidad tecnológica instalada en la economía para ser viables (en áreas tales como metrología, certificación de calidad, grado de incorporación de tecnología de información y comunicaciones, manejo de propiedad intelectual, etc.)<sup>2</sup>. Una revisión relativamente reciente de la demanda de las firmas dominicanas por servicios de certificación de calidad y otros indican que este es un tema de interés creciente para los actores económicos y que el país debe actuar para evitar cuellos de botella tecnológicos inminentes. Las demandas tecnológicas de diferentes sectores son, por supuesto, de muy diversa intensidad, pero es creciente en todo el espectro de la actividad económica, y no hay duda de que los sectores de mayor crecimiento en la economía mundial —y, por ende, los que ofrecen las mejores posibilidades para un crecimiento rápido de las exportaciones— son intensivos en tecnología (Onudi, 2004).
  - » El estrecho vínculo entre crecimiento de la productividad e inversión en innovación de base tecnológica, registrado en el pensamiento económico desde sus orígenes, parece estar fortaleciéndose cada vez más en el mercado mundial, como resultado de radicales y sucesivas olas de cambio económico promovido por tecnologías transversales, que terminan por afectar un gran número de sectores de la economía tradicional, tal como lo ha hecho en las últimas décadas la tecnología de información y comunicaciones, y se espera lo hagan otras como la biotecnología y la nanotecnología en fechas próximas. La economía global es cada vez más una economía del conocimiento. Colocar a una economía nacional en posición favorable para aprovechar estas olas de cambio tecnológico tiene un gran potencial cuando se trata de descubrir posibles nue-

<sup>2</sup> La Onudi reporta, en un análisis de las oportunidades perdidas para exportaciones del área centromericana (que incluye a la República Dominicana), que entre 2004 y 2006 la República Dominicana fue el país con mayor número de exportaciones rechazadas a los Estados Unidos entre todos los países de América Latina, excepción hecha de México. La inmensa mayoría de los rechazos caen bajo la categoría de "características (insatisfactorias) del producto" (Onudi, 2008).

vos nichos de exportación. Esto es particularmente importante en condiciones de relativa escasez de recursos naturales que puedan convertirse en sectores de punta para la economía en ausencia de la incorporación de tecnología avanzada, como parece ser el caso de la República Dominicana<sup>3</sup>.

Estas consideraciones no implican necesariamente el llevar a corto plazo a la República Dominicana a convertirse en una economía basada en la producción de innovaciones radicales en Ciencia y Tecnología, algo que probablemente está más allá del horizonte visible en un plazo mediano<sup>4</sup>. La experiencia internacional indica fuertemente, sin embargo, que aun para atraer inversión extranjera de apreciable intensidad tecnológica, para proceder efectivamente a copiar o adaptar tecnología generada en el extranjero, o incluso para extraer un saldo positivo en términos de adquisición de *know how* y transferencia tecnológica como resultado de la importación de maquinaria sofisticada, la existencia de capacidades tecnológicas domésticas de cierto calibre y profundidad son condiciones *sine qua non*.

Cabe resaltar adicionalmente que la economía contemporánea del conocimiento se caracteriza por —y esta es una de sus ventajas— proporcionar rápido *feedback* a las decisiones económicas, tanto a nivel de firma como a nivel de política pública: la decisión de lanzar un producto o realizar inversiones públicas o privadas en un sector o tipo de negocio típicamente lleva, en un tiempo relativamente corto, a fuertes señales que indican éxito, fracaso o, frecuentemente, la necesidad de realizar importantes ajustes sobre la marcha.

Un ambiente económico como este requiere necesariamente de una gran capacidad de inteligencia de

mercado y de capacidad de adaptación, transferencia y absorción de la tecnología involucrada en diversos sectores productivos y en sucesivas olas de innovación, dentro de los mismos sectores preexistentes. Y el componente claro de estas capacidades es la construcción de infraestructura y capacidades tecnológicas apropiadas tanto para originar conocimiento relevante a la resolución de los problemas que se presentan como para adquirir, imitar y copiar conocimiento apropiado preexistente. En otras palabras, un país como la República Dominicana puede fallar repetidas veces en detectar o aprovechar determinadas oportunidades de mercado, o puede perseguir varias de ellas que no serán exitosas, pero si posee capacidad de I+D+i (Investigación, Desarrollo e Innovación) con un mínimo de masa crítica y debidamente enlazada con las redes internacionales de conocimiento, maximizará su capacidad de respuesta que le permitirá continuar buscando salidas exitosas con los menores costos.

El PECyT+I reconoce estos elementos con gran lucidez en su sección diagnóstica, y plantea una respuesta en la forma de un plan de diez años dirigido a impulsar el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación como componentes principales de una mejoría de la competitividad de la economía dominicana. Más adelante en este capítulo habrá oportunidad de examinar, en mayor detalle, los caminos descritos en el Plan para mover la economía dominicana en la dirección de una mayor intensidad de conocimiento, y de considerar alternativas de política.

El presente capítulo revisa, en primer lugar, los componentes y dimensiones del sector, en contexto comparativo. Pasa en seguida a describir las principales políticas en marcha, para finalizar, en función de los elementos descriptivos y críticos acumulados en las

<sup>3</sup> Un reporte reciente que sintetiza la opinión de destacados expertos en desarrollo de todo el mundo afirma: “*In all the cases of sustained, high growth, the economies have rapidly absorbed knowhow, technology, and, more generally, knowledge from the rest of the world. These economies did not have to originate much of this knowledge, but they did have to assimilate it at a tremendous pace. That we know [...] economies can learn faster than they can invent. Knowledge acquired from the global economy is thus the fundamental basis of economic catch-up and sustained growth. “Knowledge,” in the language of economics, refers to any trick, technique, or insight that allows an economy to generate more out of its existing resources of land, labor, and capital. It includes the codified knowledge that can be set out in books, blueprints, and manuals, but also the tacit knowhow acquired through experience*”. The Commission on Growth and Development, (2008, p. 57).

<sup>4</sup> Sin embargo, es bueno recordar que una nación como Singapur poseía hace unas pocas décadas un grado de desarrollo científico comparable al característico de la República Dominicana de hoy en día.

secciones previas, proponiendo líneas de acción y formulando sugerencias acerca de posibles próximos pasos en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en la República Dominicana.

## 11.2 Hechos estilizados: panorama de la ciencia, la tecnología y la innovación en la República Dominicana

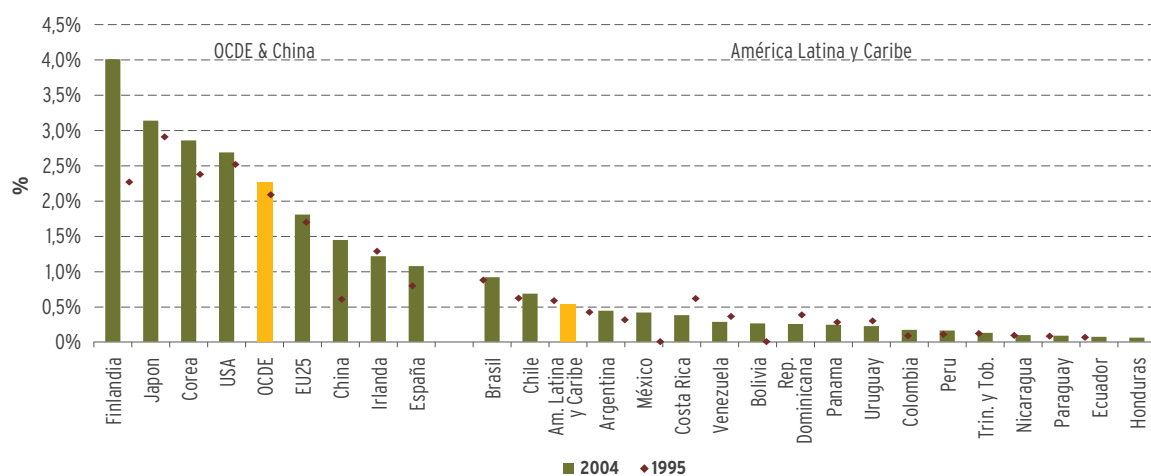
### 11.2.1 El sistema nacional de innovación dominicano en perspectiva comparada

La República Dominicana entra en la carrera hacia el desarrollo tecnológico desde un punto de partida bastante bajo. Aunque no existen cifras muy precisas, las estimaciones más optimistas indican un muy bajo nivel de inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación: los recursos canalizados a estas actividades escasamente llegan al 0,25% del PIB, lo que viene a ser aproximadamente la mitad del promedio latinoamericano, normalmente considerado, a su vez, muy bajo en comparación con estándares característicos

de países de la OCDE (véase el Gráfico 11.1)<sup>5</sup>. Es muy posible que parte de este rezago pueda atribuirse al patrón de especialización de la economía en sectores en los que normalmente —esto es, en cualquier parte del mundo— son característicamente poco intensivos en tecnología, como es el caso del turismo. Sin embargo, este hecho no parece suficiente para explicar la brecha tan grande existente.

Siguiendo el patrón típico en América Latina, la mayor parte de los recursos destinados a I+D+i en la República Dominicana vienen del sector público, lo que tiene como contraparte una contribución muy menor de inversión privada. Aunque se ha registrado una cierta mejoría en el perfil tecnológico de las exportaciones en el lapso de los últimos 20 años, tal mejoría ha sido modesta, y su vinculación con el sector de maquiladoras sugiere vínculos débiles con la adquisición de *know how* de forma sostenible por parte de empresas, instituciones e individuos nacionales. Hasta donde pudo establecerse en un estudio comisionado por el BID en el año 2003 (Mullin Consulting, 2003), la fuente principal de innovación en la economía dominicana es la transferencia de conocimiento que tiene lugar por

GRÁFICO 11.1 • GASTOS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1995 (O EL MÁS ANTIGUO DISPONIBLE) Y 2004 (O EL MÁS RECIENTE DISPONIBLE)



Fuente: República Dominicana (SEESCYT, 2008). Todos los demás países (BID, 2006).

<sup>5</sup> El 0,25% reportado no es fácil de verificar dada la dificultad de consolidar las cuentas de los varios entes con actividades en investigación científica y tecnológica, por no mencionar la completa falta de información respecto a los fondos de origen privado. La cifra se ofrece, por ende, con gran cautela, y bien puede reflejar un sesgo a la sobreestimación. La resolución de esta debilidad en la información acerca del sector en la República Dominicana es un asunto que debe ser atendido con urgencia.

el contenido tecnológico de la maquinaria importada, lo que viene a subrayar el papel clave que juegan en la transferencia tecnológica los proveedores comerciales, y el papel secundario de desarrollos tecnológicos originados o incluso intermediados por parte de fuentes domésticas, sean empresas o universidades.

Un amplio grupo de indicadores disponibles (véase el Cuadro 11.1) muestran un estado de desarrollo incipiente de las principales condiciones necesarias para soportar una elevada intensidad de innovación en la República Dominicana.

El Índice *RAND Corporation* es un vector de indicadores tradicionales que miden capacidad científica tales como publicaciones arbitradas, número de científicos por unidad poblacional, patentes y similares. Expresa, en el contexto de estudios de prospectiva tecnológica que ha venido realizando esa institución, que la República Dominicana no está en una buena posición para beneficiarse de las revoluciones tecnológicas que se esperan en el futuro cercano, basadas en la convergencia de la biotecnología, la nanotecnología, las ciencias de materiales y la tecnología de información. Entiéndase bien que no se trata de que en este momento la República Dominicana carezca de condiciones para liderar estas revoluciones tecnológicas, sino que no se encuentra en posición de beneficiarse de ellas a través de la utilización a escala de las nuevas aplicaciones y productos para la solución de problemas nacionales o para la construcción de industrias que dependan de estas nuevas tecnologías (*RAND Corporation*, 2006).

Algunos de los indicadores del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) derivan de opiniones emitidas por un grupo de empresarios y gerentes a los que se interroga periódicamente sobre sus percepciones de las capacidades competitivas de la mayor parte de los países del mundo. Como tal, tiene un menor valor “objetivo” en cuanto no se deriva de indicadores cuantitativos referidos a hechos o cantidades registradas de forma independiente. Sin embargo, no deja de ofrecer un valor aproximado, e incluso, puede ser tomado como una guía acerca de las percepciones empresariales sobre la capacidad del país en aspectos cruciales de Ciencia, Tecnología

### CUADRO 11.1 • EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN PERSPECTIVA COMPARADA. INDICADORES SELECCIONADOS

Indicador ( <i>Benchmark</i> )	Posición de la República Dominicana
Índice <i>RAND Corporation</i> de capacidad científica y tecnológica	115/150
Índice de economía del conocimiento del Banco Mundial	88/140
<i>a. Puntuación en estructura de incentivos económicos</i>	4,24/10
<i>b. Puntuación en educación</i>	4,22/10
<i>c. Puntuación en infraestructuras TIC</i>	3,48/10
<i>d. Puntuación en idoneidad del Sistema Nacional de Innovación</i>	3,01/10
WEF: “Entorno institucional”	99/140
WEF: “Capacidad para la innovación”	89/131
WEF: “Colaboración universidad-industria para la investigación”	99/131
WEF: “Disponibilidad de científicos e ingenieros”	105/131

Fuentes: *RAND Corporation* (2006); Banco Mundial (K4D, 2008); *WEF Report* (2007).

e Innovación, en comparación con economías competidoras. Así, aun admitiendo la necesidad de mucha cautela en la evaluación de esta fuente, todo apunta a mostrar que los ejecutivos internacionales tienden a pensar que en la República Dominicana la colaboración universidad-industria —un elemento central de un sistema nacional de innovación bien afinado— no está muy desarrollada y que el entorno institucional no favorece a la innovación, entre otros aspectos.

El Índice de la Economía del Conocimiento del Banco Mundial constituye una aproximación a un total de más de 80 variables que pretenden captar la aptitud de economías nacionales para enfrentar los retos de la economía global del conocimiento. Consideran tanto variables de desempeño científico similar a las contempladas en el índice *RAND* como características del sistema educativo, la infraestructura de comunicaciones y aspectos institucionales. De los cuatro componentes principales del índice, aquel en el que se nota una mayor debilidad de la República Dominicana

es el que mide la idoneidad del Sistema Nacional de Innovación.

### 11.2.2 La innovación en el sector privado

En ausencia de una encuesta nacional de innovación, tal como la que está disponible en otros países de la región, es imposible describir de forma certera las características de un elemento central del sistema nacional de innovación, como lo es la actividad innovadora y, especialmente, la innovación de base tecnológica en las empresas dominicanas. Una encuesta especial reciente, reportada en Guzmán (2008) y atribuida a SEESCYT-Pareto<sup>6</sup>, encontró que el 51% de las empresas entrevistadas podía considerarse innovadora en productos o servicios. La mayor innovación en procesos tuvo lugar en la forma de introducción de TIC allí donde no había estado disponible. Debe tenerse presente que estas respuestas no están del todo fuera del rango que puede encontrarse en otros países latinoamericanos, pero probablemente fueron suscitadas por una definición extremadamente laxa de lo que se entiende por innovación, lo que se confirma al constatar que más de la mitad de las firmas que respondieron haber introducido una innovación reconocieron que la innovación lo era solamente para la empresa y no para el mercado local.

Todo esto sugiere que probablemente no mucho ha cambiado desde el diagnóstico realizado en el año 2003 por *Mullin Consulting*. Este estudio encontró un nivel muy bajo de incorporación de la innovación tecnológica en empresas dominicanas, con la excepción de algunas que contaban con personal altamente calificado (a nivel de doctorado en Ciencias o Ingeniería). Se observó que las empresas, en su mayoría, no incorporaban el tema de innovación como parte de su estrategia comercial, y que muchas veces tenían interés, en principio, en el tema de innovación pero no siempre sabían dónde encontrar la asistencia técnica adecuada, dada una falta de articulación con universidades e institutos de investigación. Si bien

los avances de instituciones como, entre otros, los descritos más adelante en este capítulo para el caso del IIBI (Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria) en años recientes bien parecen estar introduciendo cambios —el IIBI reporta fuerte demanda por servicios tecnológicos de parte del sector privado—, las generalizaciones establecidas en 2003 en cuanto al estado de la innovación empresarial en la República Dominicana parecen corresponder bastante bien a las propias de 2008.

### 11.2.3 Los recursos humanos para la ciencia y la tecnología, y el papel de las universidades

Si bien la República Dominicana realizó avances sustanciales en las dimensiones cuantitativas de su desarrollo educativo durante los años noventa y lo que va del presente siglo, este salto educativo, que llegó a una considerable expansión de los niveles básicos de educación, y también eventualmente a una expansión de la matrícula inscrita en nivel *post* secundario, está todavía distante de exhibir un fundamento adecuado para un desarrollo científico y tecnológico significativo. Esto principalmente como consecuencia de:

- » El hecho de que la expansión cuantitativa no ha resuelto, en su mayor parte, los problemas de calidad de la instrucción a todos los niveles<sup>7</sup>. Esto es especialmente importante puesto que en los últimos años se han popularizado las comparaciones internacionales de calidad educativa y los estudios muestran que, cuando se introduce la calidad en la evaluación de los impactos de la inversión en capital humano sobre el crecimiento, el efecto de la sola acumulación de años de escolaridad queda opacado por el efecto de las medidas de calidad en los aprendizajes (Hanusheck y Woessman, 2006). Las empresas internacionales están bien informadas de esto y consideran la calidad de la fuerza de trabajo como un elemento en sus decisiones de inversión.

<sup>6</sup> La muestra fue de 434 empresas formales con seis o más empleados.

<sup>7</sup> Una discusión a fondo del tema puede encontrarse en OCDE (2008). Véase también Ripani *et al.* (2006). Estudios que miden el desempeño laboral de trabajadores en el mercado norteamericano que han sido educados en países extranjeros indican que los trabajadores dominicanos tienen, en promedio, un desempeño relativamente menos exitoso que el de otras nacionalidades, lo que apunta fuertemente a problemas de calidad.



### CUADRO 11.2 • DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES INSCRITOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REPÚBLICA DOMINICANA POR NIVEL Y ÁREA DE CONOCIMIENTO

	Pregrado	%	Post grado	%
Ciencias	3.506	1,20%	251	7,43%
Ingenierías	67.232	23,06%	55	1,63%
Ciencias Agropecuarias	4.564	1,57%	20	0,59%
Ciencias de la Salud	33.094	11,35%	20	0,59%
Otras	187.719	64,39%	3.053	90,35%
Total	291.551	100,00%	3.379	100,00%

Fuente: SEESCYT (2006).

» El bajo desarrollo de los estudios de posgrado y la función de investigación en general en universidades que, en su mayor parte, se han visto a sí mismas como concentradas en la función de docencia de pregrado. La SEESCYT estima que la asignación a investigación en el presupuesto de las 43 instituciones de educación superior<sup>8</sup> oscila entre el 0,01% y el 2% anual, muy por debajo de promedios latinoamericanos y mundiales. La gran mayoría de las opciones de estudios de maestría en el país se concentra en Administración y Ciencias Sociales, con aproximadamente un 10% de los estudiantes de maestría inscritos en cursos de ciencias o ingeniería, según lo resume el Cuadro 11.2.

El nivel de doctorado es inexistente, salvo por unos 10 programas conjuntos que se ofrecen en asociación con instituciones del exterior. La carrera académica no está lo suficientemente articulada como para haber construido una carrera especial para investigadores y el cuerpo docente está ampliamente dominado por profesores a tiempo parcial, con un estimado nacional de solo 7,4% de profesores a tiempo completo, mientras que apenas 1,34% de los profesores poseen doctorado y 24%, un título de maestría. Si bien un número aproximado de unos 500 estudiantes domi-

nicanos son becados a través de la SEESCYT cada año para estudiar en el exterior, la orientación y destino de las becas está influenciado directamente por las diversas fuentes de cooperación internacional que las proveen, dificultando una programación dependiente del desarrollo científico del país. Temas que se han abordado por largo tiempo en países de rápido desarrollo tecnológico, tales como incentivos monetarios a la publicación en revistas arbitradas de prestigio internacional, son inexistentes.

» Una tradición de vínculos débiles entre las universidades y las empresas: aunque este difícilmente puede calificarse como un problema exclusivo de la República Dominicana, la evidencia disponible (IESAL-Unesco-SEESCYT, 2002; SEESCYT, 2007) expresa claramente que estos vínculos, con la excepción de algunas instituciones privadas y especializadas, son muy tenues y se limitan en su mayoría a algún tipo de contribución filantrópica limitada o a la facilitación de programas de pasantías en empresas para estudiantes, pero no incluyen en su mayor parte asociaciones estratégicas para perseguir proyectos de impacto en el sector productivo ni prestación de servicios tecnológicos a escala significativa.

La SEESCYT ha estado dedicando considerable esfuerzo a la preparación de un Plan Decenal de Educación Superior, del que solamente se conoce en este momento una versión preliminar, pero que coloca los temas recién mencionados en un lugar destacado entre las prioridades de la política de educación superior de la República Dominicana. Dicho plan contempla temas como la introducción de iniciativas para mejorar los vínculos universidad-empresa, iniciativas para incrementar la actividad de investigación en universidades y la necesidad de invertir agresivamente en la formación avanzada de personal académico. El documento trata muy limitadamente el hecho de que se deberán tomar algunas decisiones acerca de prioridades, y de que no todas las áreas del conocimiento podrán recibir la misma atención ni todas las universidades podrán convertirse en universidades orientadas a la

<sup>8</sup> La República Dominicana cuenta con 33 universidades, 5 institutos técnicos y 5 institutos especializados que ofrecen educación *post* secundaria.

investigación<sup>9</sup>. Varios países del mundo se están embarcando en ambiciosos planes para el desarrollo de “universidades de clase mundial”, pero estos planes pasan por la selección de una o, en todo caso, un número muy limitado de instituciones académicas en las que se va a alimentar la función de investigación a un nivel de excelencia, reservando el resto de las instituciones para otras funciones no menos críticas pero diferentes.

#### 11.2.4 Aspectos institucionales y otros actores claves del sistema nacional de innovación

La Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT) constituye el organismo técnicamente mejor calificado y legalmente responsable por el diseño y ejecución de políticas en C+T+i en la República Dominicana. La SEESCYT fue creada después de la aprobación de la Ley de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Ley N° 139-01). La SEESCYT incorporó en su Subsecretaría de Educación Superior las funciones y estructuras administrativas del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) que había sido creado en 1983 y había avanzado, desde finales de los noventa, en el terreno de la recolección de indicadores descriptivos del sistema de educación superior de la República Dominicana. A partir de la sanción de la Ley N° 139-01 se creó, además, la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología, con lo cual por primera vez el Estado dominicano adquirió un ente con un mandato especializado en materia científica, tecnológica y de innovación<sup>10</sup>. La Subsecretaría “es el órgano encargado de proveer lineamientos de política, criterios técnicos y de gestión de procesos requeridos para la conducción, administración, seguimiento y evaluación del subsistema de ciencia, tecnología e innovación. Esto incluye diseñar propuestas de políticas sobre ciencia, tecnología e innovación. También requiere apoyar en el establecimiento de políticas, pautas, lineamientos, definición de áreas, presupes-

to, planes estratégicos sobre el sistema de ciencia, tecnología e innovación<sup>11</sup>”.

Según el artículo 38 de dicha ley, las funciones de la SEESCYT relativas a Ciencia y Tecnología incluyen las que pueden considerarse necesarias para la elaboración de una política pública coherente en Ciencia, Tecnología e Innovación:

- Establecer las políticas tendentes a desarrollar el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, procurando que estas respondan a las necesidades económicas, sociales y culturales de la Nación;
- Definir estrategias, programas y metas para el desarrollo del sector, en coordinación con las instituciones de educación superior, Ciencia y Tecnología;
- Definir políticas de financiamiento, prioridades y criterios en el uso de los fondos asignados al Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

En las últimas décadas, la República Dominicana muestra una trayectoria con múltiples intentos por institucionalizar y formalizar las políticas en el sector de la ciencia, la tecnología y la innovación<sup>12</sup>. Sin embargo, estas iniciativas individuales carecieron de la necesaria continuidad política y administrativa. No obstante ello, constituyen una indicación del interés que el tema de innovación ha despertado en el gobierno y el liderazgo del país en los últimos 20 años. Por otro lado, la carencia de una estrategia unificada que fuese, en efecto, llevada a la práctica condujo a la multiplicación de entes públicos con mandatos particulares —la mayoría de ellos totalmente justificados como partes de un posible sistema nacional de innovación—, pero sin el respaldo, la escala o la articulación necesarios para producir avances significativos del país en el terreno de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Estas realidades de multiplicación y desarticulación institucional han sido claramente diagnosticadas en

<sup>9</sup> Véase la versión preliminar del Plan Decenal en <http://www.seescyt.gov.do/plandecenal/Paginas/Documentos.aspx>

<sup>10</sup> La SEESCYT cuenta con un órgano superior, a saber, el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCT). Este órgano constituye legalmente el máximo organismo de gobierno del sistema.

<sup>11</sup> Para una revisión de la ley, consúltese el sitio de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología: [http://www.seescyt.gov.do/baseconocimiento/Lists/SobreSEESCYT\\_Descripciones/Ciencia%20y%20Tecnologia.aspx](http://www.seescyt.gov.do/baseconocimiento/Lists/SobreSEESCYT_Descripciones/Ciencia%20y%20Tecnologia.aspx)

<sup>12</sup> Para un resumen de estos antecedentes véase la sección inicial del PENCYT+I.

el actual PENCYT+I y este Plan puede ser entendido, primordialmente, como un intento dirigido a corregir los problemas institucionales antes mencionados, en vista de que la SEESCYT carece por completo de autoridad o control presupuestario o regulatorio sobre importantes secciones del quehacer del Estado dominicano en el sector de su responsabilidad.

### 11.3 Evolución reciente de las actividades de la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología

#### 11.3.1 Constitución del Sistema Nacional de Innovación

En años más recientes, la Subsecretaría ha avanzado en una serie de líneas de acción más específicas, que, combinadas, pueden considerarse como el armazón inicial que permitirá lanzar una política mucho más completa y efectiva de Ciencia, Tecnología e Innovación en años por venir. Destaca entre estas acciones el Decreto N° 190-07, que crea formalmente el Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico (SNIDT), "...con el objetivo de articular de manera funcional la red de instituciones (académicas, públicas, privadas e internacionales), y las políticas públicas para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico aplicado, a fin de elevar las capacidades competitivas de los sectores estratégicos y *clusters* potenciales de la República Dominicana..." (Presidencia de la República, Artículo 1, p.2).

Es importante tener presente que la existencia legal de un sistema nacional de innovación no constituye en lo absoluto garantía de su funcionamiento real, algo que, allí donde existe, es siempre el producto de un complejo proceso de desarrollo institucional, formación de canales de comunicación e intercambio nacionales e internacionales, ajustes a marcos legales, desarrollo empresarial y maduración académica. El Decreto N° 190-07, en este sentido, constituye una importante declaración de que existe convicción al más alto nivel de decisión política de que hay que avanzar hacia la construcción de un sistema nacional de innovación, y sanciona legalmente la construcción de varios de sus componentes más importantes, pero

debe ser entendido como un paso intermedio más que como un punto culminante del proceso que eventualmente podría llevar a la economía dominicana a ser mucho más intensiva en conocimiento de lo que lo es hoy en día.

Según el Decreto, los elementos centrales del SNIDT serían:

- » La Red de Incubadoras
- » Los parques tecnológicos
- » El Instituto de Innovación y Desarrollo Tecnológico
- » El Fondo de Financiamiento a la Innovación y el Desarrollo Tecnológico (FFIDT)
- » Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondocyt).

El Gobierno y, en buena medida, la SEESCYT, han concentrado su atención en impulsar la implementación de algunos de estos elementos, si bien el FFIDT así como el Instituto de Innovación y Desarrollo Tecnológico siguen como iniciativas pendientes. La siguiente sección revisará con mayor detalle las políticas de Ciencia y Tecnología existentes, comenzando por una discusión de estos componentes contemplados en el decreto de creación del SNIDT.

#### 11.3.2 Políticas e iniciativas en curso

- » *Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondocyt)*: el artículo 94 de la Ley de creación de la SEESCYT preveía ya la creación del Fondocyt, dedicado a desarrollar y financiar actividades, programas y proyectos de innovación tecnológica e investigación científica aplicada, apuntando a establecer un sistema de promoción permanente de la investigación científica y tecnológica nacional. A partir del año 2005, este Fondo se hizo efectivo y, desde entonces (sin contar los proyectos del 2008), ha financiado un total de 43 proyectos de investigación científica aplicada, la mitad de los cuales en el área de biotecnología, y el resto distribuido en su mayor parte entre energía, medio ambiente y ciencias básicas. El apoyo a la investigación se adelanta según las buenas prácticas internacionales que establecen: convocatoria pública, selección competitiva, transparencia,

decisiones basadas en juicio experto de pares. A pesar de la cifra relativamente modesta de fondos involucrada (que no alcanza US\$2 millones para el total de proyectos financiados), el Fondocyt es un instrumento moderno, bien administrado y que debe valorarse no solo por su impacto directo sobre la producción científica del país sino por el aprendizaje institucional que ha traído al SEESCYT, de potencial aplicación a futuras iniciativas. El hecho de que desde que comenzó su operación sea difícil registrar avances en el volumen de la producción científica dominicana<sup>13</sup> sugiere que el programa es demasiado pequeño para constituir un elemento de avance significativo de la ciencia y la tecnología en el país.

- » *Parque Cibernético Santo Domingo*: El propósito de constituir parques tecnológicos se ha concretado hasta el momento primordialmente en el caso del Parque Cibernético Santo Domingo. Constituido originalmente en el año 2000, su objetivo es el de proveer a empresas de servicios, manufactura y consultoría que usan intensamente tecnología de información y comunicaciones la infraestructura básica, tanto física —conectividad banda ancha, comunicación inalámbrica, espacio de oficina y manufactura— como humana —oferta de programas de formación técnico-profesional a la medida de la demanda de las empresas—. El supuesto es que la República Dominicana cuenta con una infraestructura de comunicaciones razonablemente buena en el contexto de la región, y que esto puede convertirse en un incentivo para empresas intensivas en el uso de tecnología de información y comunicaciones para establecerse en el país. El Parque ha sido capaz de atraer a un número limitado de empresas de *software* y manufactura, así como a una empresa especializada en servicios de *call centres*. En consonancia con la experiencia internacional en materia de desarrollo de parques tecnológicos, la presencia de infraestructura física puede resultar insuficiente para el éxito de un proyecto como

este, en ausencia de capacidades de investigación y servicios tecnológicos sofisticados que creen una masa crítica de conocimiento atractiva para empresas internacionales líderes. El Parque Cibernético parece estar apuntando a enfrentar esta limitación con el lanzamiento de un estudio preparatorio para la constitución de un centro de tecnología inalámbrica, que incluiría un laboratorio de investigación de clase mundial concentrado en el desarrollo de tecnologías de banda ancha inalámbrica y sus aplicaciones, y contaría con investigadores e ingenieros del más alto nivel, apuntalándose en alianzas con instituciones líderes de investigación en Corea del Sur y los Estados Unidos<sup>14</sup>.

- » *Red de Incubadoras*: Constituida en la segunda mitad del año 2008, la Red Dominicana de Incubadoras de Negocios y Emprendedurismo (Dominicana Incuba) es una organización creada con el objetivo de fomentar el emprendedurismo en todos sus aspectos, incluido el apoyo financiero a la creación y crecimiento de nuevas empresas, asistencia técnica para el desarrollo de planes de negocios, y el fomento a la innovación como fundamento de nuevas empresas exitosas. El más importante antecedente de este programa lo constituye *Emprende*, una incubadora de negocios creada en el marco del Parque Cibernético, que tiene por misión específica el emprendimiento de base tecnológica y ha sido proactiva en movilizar recursos nacionales e internacionales para avanzar sus actividades<sup>15</sup>. La SEESCYT forma parte de la directiva de *Emprende* y de *Dominicana Incuba*, y ha sido proactiva en el desarrollo de este programa en estrecha vinculación con las universidades dominicanas y, en general, con el tema del desarrollo de la innovación como elemento central de las nuevas empresas apoyadas por *Dominicana Incuba*. La iniciativa de esta red es muy reciente como para poder evaluar sus resultados.
- » *Integración de las universidades al sistema nacional de innovación*: la SEESCYT ha venido trabajando consistentemente en los últimos años para mejorar

<sup>13</sup> Según puede observarse en indicadores internacionales estandarizados de producción científica. Véase RICYT: <http://www.ricyt.org/indicadores/porpais/DO.xls>

<sup>14</sup> El estudio preparatorio ha recibido apoyo financiero del proyecto de cooperación técnica DR-T1024 del BID.

<sup>15</sup> El FOMIN se encuentra apoyando el fortalecimiento del emprendedurismo de base tecnológica en la República Dominicana y, especialmente, la formación de una red de inversores ángeles a través del proyecto DR-M1017 de Apoyo al Emprendimiento Dinámico.

los vínculos universidad-empresa, especialmente mediante la introducción de elementos de la cultura y la práctica emprendedora en las universidades públicas<sup>16</sup>. Así, las actividades descritas en materia de incubación de empresas se han implementado en contacto con las universidades y, más recientemente, se han diseñado planes para la creación de centros de emprendedurismo en las mismas y, en particular, en las facultades de Ingeniería. Estos centros se proponen ofrecer servicios de preincubación a estudiantes y profesores universitarios para fomentar el vínculo de sus actividades académicas con las empresas locales y probablemente también dar lugar a la generación de nuevos negocios o *spin-offs*. Este esfuerzo avanza al mismo tiempo que un esfuerzo para elevar los currículos de Ingeniería a estándares internacionales, tales como los definidos en el *Washington Accord*, una prioridad expresada por el sector privado dominicano ante la considerable variabilidad detectada en las destrezas de los graduados de Ingeniería en diferentes universidades. Es bueno anotar que estas iniciativas han sido, en general, bien acogidas por las universidades<sup>17</sup>.

» *Servicios tecnológicos*: una parte esencial de un sistema nacional de innovación bien constituido la conforma una oferta de alta calidad de servicios tecnológicos, usualmente por una combinación de proveedores públicos (laboratorios universitarios, agencias especializadas del gobierno) y privados (proveedores comerciales). En este terreno existen importantes avances en la República Dominicana, aunque es fácil argumentar que queda un buen camino por recorrer. Entre los avances puede destacarse:

- › *Servicios de calidad, certificación y metrología*: la creación de la Dirección General de Normas (Digenor) y su adhesión a la Organización Internacional de Normalización (ISO) se remontan a 1979. Desde entonces, la agencia ha seguido un proceso de maduración gradual; en la actualidad presta servicios de certificación de calidad y, sobre una base limitada, metrología (principalmente, en comercio de alimentos y combustible)<sup>18</sup>. Existen planes para desarrollar de forma más completa la legislación sobre el sistema de calidad, normas y metrología del país, así como para una ampliación significativa de los servicios de metrología, mediante la dotación de infraestructura de laboratorios del Instituto Dominicano de Metrología (Indomet). Los equipos para este tipo de servicios son altamente especializados y muy costosos, y es probable que el avance de planes en esta área, de la mayor importancia para el futuro de las exportaciones dominicanas, deba pasar por una evaluación comprehensiva costo-beneficio, así como por una consideración cuidadosa de opciones de tercerización y recurso a proveedores comerciales o redes regionales para la provisión de servicios tales como la certificación.
- › *Pruebas técnicas, ensayos y extensionismo tecnológico*: previamente conocido como Indotec, el Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI) es la mayor institución dedicada, primordialmente, a la investigación y el desarrollo tecnológico en la República Dominicana<sup>19</sup>. Divide sus actividades entre investigación en biotecnología y prestación de servicios de análisis

<sup>16</sup> Algunas universidades privadas orientadas a la tecnología, muy especialmente el INTEC, tienen vínculos tradicionalmente más sólidos con el sector empresarial.

<sup>17</sup> El BID, mediante el proyecto de cooperación técnica DR-T1023 de 2008, se encuentra apoyando estas iniciativas en el campo de la ingeniería y el emprendedurismo universitario. El Banco se encuentra también contribuyendo a la mejora de los estándares de la formación de ingenieros en el país mediante el proyecto de Bienes Públicos Regionales, coordinado por el INTEC, que se propone avanzar en el desarrollo de un sistema de acreditación de programas de Ingeniería en el Caribe. Trinidad y Tobago, y Jamaica forman también parte del proyecto.

<sup>18</sup> La ISO menciona a Digenor como "*Correspondent member*", bajo la siguiente definición "*A correspondent member is usually an organization in a country which does not yet have a fully-developed national standards activity*". Digenor es miembro en la actualidad, en carácter de observador, de dos comités especializados de ISO, entre cientos posibles.

<sup>19</sup> No es la única institución. Una lista extendida incluye el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), que cumple una función de desarrollo, innovación y prestación de servicios de transferencia tecnológica concentrados en el sector rural, el Instituto Superior de Agricultura (ISA), y diversos centros de investigación en ciencias básicas, en su mayor parte aunque no exclusivamente concentrados en la UASD. En cuanto a instituciones privadas, la mayor actividad se localiza en el INTEC y en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Las instituciones recién mencionadas concentran más del 90% de todos los proyectos ganadores en los concursos del Fondocyt, lo que sugiere que no solo

químico y biológico al sector privado, sobre todo en los sectores textil, agroindustrial, hotelero, energético y farmacéutico. Adicionalmente, cabe señalar que la institución adelanta actividades de asesoría tecnológica para empresas —lo que puede describirse como un servicio de extensionismo tecnológico—. Todas estas actividades son llevadas a cabo dentro de un marco operativo de modestas dimensiones: los fondos para investigación en el año 2006 escasamente llegaron a un millón de dólares americanos, y los ingresos por cobro de servicios prestados a empresas en el mismo año montaron a aproximadamente US\$50.000. Como elemento positivo, el Instituto obtiene más de la mitad de los fondos para investigación a través de su participación en mecanismos competitivos de financiamiento de proyectos, tanto nacionales (Fondocyt) como internacionales, y mantiene estrechas relaciones con el sector privado empresarial. Estos cambios favorables provienen, en buena medida, de la reorganización del Instituto al momento de su cambio de nombre en el año 2005.

- › *Propiedad Intelectual*: la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi), adscrita a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, es el ente responsable desde hace más de dos décadas de liderar el desarrollo institucional y la disponibilidad de servicios (registro de marcas, patentes y similares) en la República Dominicana. Entre 1998 y 2006, se presentaron ante la Onapi un total de 1.621 solicitudes de patentes de invención, de las cuales el 6,5% (105) fueron presentadas por nacionales y el restante 93,5% (1.516) por extranjeros, “principalmente empresas multinacionales que tienen por práctica corporativa registrar determinados tipos de patentes en países en vía de desarrollo” (PECYT+I, 2008, p. 99). En balance, cabe registrar el funcionamiento de la Onapi como un activo importante del Sistema Nacional de Innovación, si bien la oferta actual de servicios de la Oficina sugiere que sería necesario ampliar el alcance de estos, especialmente en el contexto de la entrada en vigencia del Tratado

de Libre Comercio (mejoramiento del acceso en línea sobre la base de datos de patentes a nivel mundial, por ejemplo).

### 11.3.3 El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2018 (PECYT+I)

La Subsecretaría de Ciencia y Tecnología de la SEESCYT ha dedicado un esfuerzo considerable a la preparación de un plan decenal de Ciencia, Tecnología e Innovación. Un punto especialmente importante es que la preparación del Plan involucró tanto una completa revisión de la base de información y diagnóstico disponible en el país para formular el Plan sobre una base factual sólida, como un proceso de discusión participativa muy incluyente, en el que estuvieron representadas las principales instituciones del sector público así como del sector empresarial y académico privado.

El diagnóstico presentado por el PECYT+I coincide en rasgos generales con la descripción presentada en estas páginas. Registra una debilidad general del sistema nacional de innovación, enfatiza el elemento de debilidad institucional, los problemas de coordinación que resultan en dificultades para emprender políticas coherentes y efectivas, así como para fomentar una adecuada relación entre los sectores público y privado en materia de innovación. Como respuesta, propone actuar sobre estos aspectos institucionales —notablemente, la conversión de la SEESCYT en un organismo rector con un mandato legal mejor definido y capacidades institucionales más elevadas—, así como emprender un fortalecimiento a gran escala de la infraestructura científica y tecnológica, tanto física como humana.

El Plan contiene detalles abundantes con respecto a metas, programas y subprogramas relacionados con cada uno de sus objetivos, costo de las inversiones necesarias para lograrlos, y metas específicas, incluyendo previsiones para su seguimiento y evaluación. En general, puede calificarse este contenido de

---

concentran la masa crítica de investigación existente en la República Dominicana, sino también buena parte de la producción de mayor calidad.

comprehensivo: la mayor parte de los componentes necesarios en una política integral de C+T+i están presentes, desde la definición de ciertas áreas como prioritarias para el esfuerzo de inversiones en equipo y capital humano (biotecnología, nanotecnología, mecatrónica y desarrollo de *software*) hasta la necesidad de crear un ambiente cultural de aprecio y apoyo a la ciencia y la tecnología en la sociedad dominicana. Entre las características generales del Plan vale la pena resaltar, más allá de lo ya establecido, que:

- i) parece establecer un balance entre el apoyo previsto para el desarrollo de infraestructura científica básica y la necesidad de un importante protagonismo del sector empresarial como centro de los esfuerzos por hacer más intensiva en conocimiento a la economía dominicana;
- ii) contiene una visión de implementación, con una línea temporal dividida en tres etapas: habilitación, desarrollo y consolidación;
- iii) aunque prevé la canalización de substanciales recursos hacia la ejecución del Plan (aproximadamente US\$1.5 miles de millones en total a lo largo del período de 10 años), se ha hecho un esfuerzo por maximizar la justificación de cada una de las inversiones propuestas junto con mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de los resultados del Plan;
- iv) está pensado para ser una continuación de las acciones ya adelantadas y los avances recientes del país en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, tales como los descritos arriba.

Estas características hacen de este producto de la SEESCYT un excelente punto de partida para una posible discusión con el Gobierno acerca de cómo desarrollar un programa de inversiones y asistencia técnica en Ciencia, Tecnología e Innovación. Adicionalmente, permiten colocar la discusión en un plano operativo y concreto: ¿responden las prioridades señaladas en el Plan a los problemas más importantes de la economía y la sociedad dominicana?, ¿qué tipo de programas sería más efectivo para atender los problemas y prioridades definidas, de acuerdo a la experiencia internacional?, ¿qué tipo de asistencia técnica e inversiones pueden atender mejor el desarrollo de estos programas?

## 11.4 Opciones de política

El desarrollo del sector ciencia, tecnología e innovación en la República Dominicana está, tanto en la discusión pública como en el proceso de decisiones de política gubernamental, atado estrechamente a la estrategia de competitividad del país<sup>20</sup>. Esta estrategia ha avanzado considerablemente pero se encuentra, naturalmente, en proceso continuo de adaptación y discusión, a medida que el dinámico escenario de la economía mundial presenta retos renovados al país.

En ese contexto, el posicionamiento de las políticas dirigidas a fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación es, principalmente, doble:

- i. En primer lugar, cualquier política industrial, o decisión mayor sobre sectores económicos por favorecer o enfatizar en el desarrollo del país van a requerir, en la economía global del conocimiento en que está inserta la República Dominicana, la instalación de capacidades físicas y humanas en Ciencia y Tecnología que el país no tiene en este momento. La principal alternativa a este escenario la constituye el optar por una estrategia de desarrollo fundamentada en la provisión de mano de obra barata no calificada, una opción que parece ya haber sido desechada por el país por razones tanto prácticas como de principio.
- ii. En segundo lugar, cualquiera que sea la nueva estructura económica que soporte el crecimiento del país en los próximos años, será necesario atravesar por un período de búsqueda, y acumular flexibilidad para aprender de fracasos y redefinir estrategias en poco tiempo. El fundamento más importante para la adquisición de esa capacidad adaptativa es un sólido sistema nacional de innovación: una combinación de políticas e instituciones públicas bien ajustadas, con un sector privado sensibilizado y con experiencia en la incorporación de la innovación como elemento permanente de sus planes de negocios.

<sup>20</sup> Esto ha sido reconocido mutuamente por el Gobierno y el Banco de manera explícita al incorporar el tema de Ciencia, Tecnología e Innovación a la matriz de compromisos del Programa de apoyo a las Políticas de Productividad y Competitividad (DR-L1014), en preparación.

El avance del país, modesto pero en un frente muy amplio de iniciativas y políticas destinadas a reforzar su capacidad en materia de innovación, así como la reciente elaboración de un documento como el PECYT+I, sugieren fuertemente que la sociedad y el Gobierno de la República Dominicana se encuentran en un momento que ofrece una excelente ventana de oportunidad para poner las bases de un salto del país en el sector. En cualquier caso, dado el posicionamiento descrito, no se justifica esperar al día en que la nueva estrategia competitiva del país esté perfectamente definida para solo entonces iniciar esfuerzos de inversión en Ciencia y Tecnología. El desarrollo tecnológico de la República Dominicana no tiene por qué ni debería esperar hasta después de la clarificación definitiva de su estrategia competitiva, sino que corre necesariamente junto con y es parte de ella, o la estrategia tendrá menos posibilidades de éxito.

Con estas premisas, las opciones más generales que se ofrecen al país están vinculadas a los problemas básicos de su estrategia de competitividad: ¿cómo exportar más y/o en nuevos sectores?, ¿cómo atraer inversión extranjera renovada, e, idealmente, inversión extranjera de alta tecnología?, ¿cómo garantizar que esta inversión deje un saldo de conocimiento y tecnología adquirida en empresas domésticas, reforzando la competitividad de empresas locales y abriendo nuevas oportunidades de negocios? y, más generalmente, ¿qué problemas prioritarios de la República Dominicana se beneficiarían, para su solución, de una capacidad científica y tecnológica superior a la existente hoy en día? Desde el punto de vista de la política científica y tecnológica, y habida cuenta de la descripción del sector Ciencia, Tecnología e Innovación contenida en estas páginas, contribuir a una respuesta efectiva a estas preguntas implica emprender acciones en:

» *La estimulación de la capacidad de innovación de las empresas:* este es un componente necesario y central de toda política de innovación moderna, y la situación en la República Dominicana habla clara-

mente de que en este ámbito está casi todo por hacer. El impacto principal de programas efectivos en esta materia debe esperarse sobre todo en: i) una mejora de la capacidad de exportaciones tradicionales a lo ancho del bastante diversificado espectro de la producción industrial y agrícola dominicana, con los consiguientes beneficios económicos para el país; ii) una mejor capacidad de copiar y adquirir tecnología, acelerando el “*catch up effect*” en sectores en los que la República Dominicana se encuentra lejos de la frontera tecnológica, y iii) un más claro y fuerte perfil de demanda por servicios tecnológicos y fuerza de trabajo calificada que el existente, lo que permitiría optimizar la oferta de servicios tecnológicos y formación avanzada de recursos humanos.

La principal opción de política en esta materia se refiere a qué tanto hay que privilegiar programas de apoyo basados en exenciones de impuestos a la inversión de empresas en innovación *versus* programas de subsidio directo a proyectos de innovación empresarial. Las lecciones aprendidas por el Banco en esta materia –presentes en el diseño de los programas de Ciencia y Tecnología más recientes–, así como la experiencia mundial favorecen el segundo tipo de instrumentos.

Los principales argumentos a favor de los subsidios directos se derivan de la facilidad para dirigirlos y afinarlos con precisión según los objetivos buscados, mientras que las exenciones llevan a fuertes asimetrías de información y problemas serios de supervisión en el momento en que las empresas empiezan a incluir un amplio espectro de gastos bajo la categoría de “inversión en innovación”. Así, con un programa de subsidios, es posible apuntar a diferentes tipos de empresas, priorizar sectores, dirigir el financiamiento a varios tipos de innovación –radical, incremental, básica certificación de calidad, etc–, incentivar alianzas universidad-empresa, etc. Estos programas gozan de una justificada buena reputación dadas las evaluaciones favorables a las que han sido sujetos varios de ellos en América Latina<sup>21</sup>, siempre que

<sup>21</sup> Vale la pena anotar que el país parece estar siguiendo, hasta ahora, más bien el camino de las exenciones de impuestos, según lo establecido en la reciente Ley de Competitividad e Innovación, en la que se indica que las empresas acogidas por la Ley (las ubicadas en distritos y parques industriales) estarán exentas del impuesto sobre la renta derivado de gastos en personas



adopten características bien conocidas que eviten distorsiones: deben funcionar mediante una selección competitiva de proyectos de innovación empresarial guiados por el criterio de expertos independientes y con gran transparencia. El FFIDT previsto en el decreto de establecimiento del SNIDT cuadra muy bien con la idea de un fondo de estas características. Esto podría hacerse, además, junto con un fortalecimiento financiero y técnico del Fondocyt para que adquiriera una masa crítica capaz de impactar visiblemente la producción científica y tecnológica del país, y cree condiciones para más y mejores alianzas universidad-empresa.

Un elemento adicional que puede incluirse en el desarrollo de la innovación empresarial es el de la profundización de la atención al ciclo de emprendimiento en el marco de un programa integral de desarrollo del emprendedurismo de base tecnológica, lo que podría ser una continuación natural de los avances en cuanto a la creación de la Red de Incubadoras, contemplando tanto el aspecto financiero en sus varias etapas (capital de riesgo, ángeles inversores, fondos de escalamiento productivo, entre otros) como el acceso a servicios de extensión tecnológica para nuevos empresarios y servicios accesibles a las empresas para asesoría en licenciamiento de tecnología, negociación de derechos de propiedad intelectual, etc., los cuales son vitales para un desarrollo tecnológico acelerado. Una iniciativa en este ámbito podría escalar el proyecto piloto actualmente en curso dirigido a desarrollar servicios de preincubación, basados en facultades de Ingeniería, apoyado por el Banco gracias a recursos del Fondo Coreano.

» *Recursos humanos para la ciencia y la tecnología:* los proyectos de Ciencia y Tecnología incluyen, por lo general, componentes dedicados a: i) becas para apoyar la formación de capital humano avanzado en instituciones líderes de excelencia en el mundo, y ii) programas de fortalecimiento de los posgrados nacionales. En el caso de República Dominicana se-

ría indispensable actuar en ambos frentes, dada la casi inexistencia local de programas doctorales y el poco desarrollo de maestrías centradas en Ciencias e Ingeniería. La segunda de estas líneas de acción complementa a la primera que, de ejecutarse por sí sola, eleva considerablemente el riesgo de fuga de cerebros para los becarios. Otros componentes que están empezando a hacerse presentes y podrían tener pertinencia, justamente en la reducción de riesgos de no retorno de los becarios, consisten en programas de vinculación con la diáspora científica y tecnológica, así como de condiciones especiales para la reentrada de becarios en la economía nacional, tales como servicios de colocación en empresas internacionales basadas en la República Dominicana, becas de investigación de retorno, o incluso parques tecnológicos o incubadoras de negocios reservadas para becarios que han completado sus diplomas. Fuera de la región, y todavía no probadas en el contexto latinoamericano, se encuentran opciones más radicales para acelerar la constitución de masas críticas de científicos e ingenieros como, por ejemplo, la atracción de un núcleo de científicos líderes especializados en áreas específicas a establecerse por un tiempo en el país para instalar muy rápidamente institutos de excelencia que sean capaces de atraer empresas internacionales intensivas en tecnología. En el lado práctico, algunos países han desarrollado instituciones complejas especializadas en el manejo de grandes números de becarios, pero el Banco tiene experiencia en la eficaz tercerización de esta función a instituciones internacionales especializadas, lo que minimiza los costos y las implicaciones legislativas de adelantar programas de desarrollo de recursos humanos para la ciencia y la innovación.

» *Servicios tecnológicos y equipamiento físico de laboratorios:* según lo establecido en el presente capítulo, esta es un área en la que la República Dominicana debe invertir para llegar a un nivel aceptable de equipamiento tecnológico. Dadas las

---

naturales o jurídicas extranjeras que presenten servicios relacionados con Investigación y Desarrollo (art. 47). El PECYT+I dedica también bastante espacio a considerar el tema de exenciones impositivas como uno de los instrumentos de política para la innovación. Es frecuente que los países combinen al menos una cierta medida de ambos instrumentos en la práctica, y este es un punto de encuentro de la política científica y tecnológica con la política de incentivo a la inversión extranjera que debe mirarse con cuidado para asegurar la coordinación necesaria.

substantiales inversiones necesarias para la compra de equipo, es aconsejable estipular un paso previo en la línea de asistencia técnica. Consiste en desarrollar, con el auxilio de consultoría internacional especializada, una cabal evaluación del esfuerzo necesario para que el país cuente con infraestructura física y humana mínima indispensable para tener capacidad de interlocución en campos emergentes de tecnología que, con toda probabilidad, afectarán un gran número de sectores industriales y aplicaciones comerciales, tales como TIC, biotecnología, nanotecnología, ciencias de los materiales, entre otros. Existe la conciencia de que entre la necesidad de esta tarea y un plan de implementación específico hay una distancia importante: los equipos científicos involucrados son sofisticados y costosos, el personal capaz de operarlos y las empresas capaces de beneficiarse de su existencia no necesariamente saben articular sus demandas, para empezar. La naturaleza de diversos sectores industriales con sus empresas y modelos de negocio dominantes, peculiares cadenas de suministro y ambiente competitivo internacional varía considerablemente, y un grado importante de inteligencia de mercado y prospectiva tecnológica debe ponerse en marcha para determinar las mejores estrategias del país en áreas tales como inversión en laboratorios, inversión en equipos para la prestación de servicios tecnológicos, inversión en capital humano avanzado en Ciencias e Ingeniería. Habida cuenta de que el prerrequisito de asistencia técnica sugerido sea implementado, un instrumento que se ha utilizado con éxito es la creación de un fondo especial al que se someten propuestas para la adquisición de equipos para laboratorios y servicios tecnológicos, con la condición de que vayan acompañados de un plan de negocios que demuestre su viabilidad técnica y económica en el mediano plazo, y que garantice que el equipo será de uso compartido por un rango de instituciones que pueden darle uso, sean académicas o empresariales.

» *Fortalecimiento institucional*: el PECYT+I prioriza la necesidad de fortalecimiento institucional del sector público responsable de Ciencia y Tecnología y es claro que esta es una tarea necesaria. Este fortalecimiento podría comprender, como mínimo, áreas como: i) formación de personal especializado en gestión de políticas científicas y tecnológicas; ii) en el supuesto de que la SEESCYT continúe manejando el Fondocyt y eventualmente comience a operar el FFIDT o un instrumento afín, formación de personal especializado en gestionar fondos de apoyo a la innovación, incluyendo el prestar asistencia técnica a empresas para el diseño y ejecución de proyectos de innovación; iii) mejorar la disponibilidad de información acerca de las dimensiones principales del SNIDT, lo que incluye, aunque no se limita únicamente a ello, la implementación de una encuesta nacional de innovación según los cánones establecidos en el Manual de Bogotá y la experiencia acumulada en otros países de la región, así como la consolidación de la información acerca de los recursos fiscales invertidos en Ciencia, Tecnología e Innovación. Es importante destacar que acciones como las mencionadas no requieren como requisito previo cambios legislativos, o un reforzamiento del mandato de SEESCYT como organismo rector de la ciencia y tecnología en la República Dominicana. Al contrario, constituyen pequeños cambios que pueden tener gran impacto, aun dentro del marco normativo vigente y en la medida en que se avanza en el desarrollo de los diversos instrumentos de política sugeridos<sup>22</sup>.

### 11.5 Recomendaciones de política

La República Dominicana se encuentra en un momento en el que un programa de inversión y asistencia técnica en Ciencia, Tecnología e Innovación tendría un potencial impacto muy significativo en la competitividad de mediano y largo plazo de la economía, por las razones ya expuestas.

<sup>22</sup> El Programa de apoyo a las Políticas de Productividad y Competitividad (DR-L1014) constituye un apoyo en curso por parte del Banco al avance de las instituciones y políticas de Ciencia y Tecnología, al estipular como condiciones a sucesivos desembolsos la oportuna implementación de varios programas de los descritos en este capítulo y la consolidación de algunos aspectos del marco normativo del sector.

El grado de desarrollo del sector es lo suficientemente incipiente como para que haya una probabilidad de alto impacto. Las tareas pendientes son múltiples y en diferentes frentes, si bien los principales han sido enumerados en la sección precedente. Al mismo tiempo, el contenido del PECYT+I crea una oportunidad excelente para el diálogo entre el Gobierno y el Banco acerca de cómo programar intervenciones efectivas según un orden de prioridades bien establecido.

Los pasos a seguir desde el punto de vista de la necesidad de avanzar en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación deberían contemplar:

- i. Reforzar los instrumentos de política existentes, que se encuentran bien encaminados pero no han adquirido, en su mayor parte, un tamaño significativo (Fondocyt, Programa de Becas, Parque Cibernético, Red de Incubadoras, refuerzo a los estudios de ingeniería) con la introducción de nuevos programas e instrumentos, tales como los esbozados anteriormente.
- ii. Impulsar un programa de asistencia técnica que permita construir sobre la visión estratégica contenida en el PECYT+I, haciéndola operativa con la finalidad de facilitar la toma de decisiones res-

pecto a cómo programar mejor las inversiones en capital físico y humano, indispensable para alcanzar los objetivos del Plan, así como poner las bases que permitan avanzar en cuanto a los principales aspectos del fortalecimiento institucional de la SEESCYT.

Todas estas acciones son ejecutables en todo o en parte, y en escala variable, según lo dicten las condiciones fiscales y prioridades intersectoriales del país. Es bueno señalar para concluir, sin embargo, que en asuntos tales como el impulso a la capacidad científica y tecnológica de una economía, aspectos como el número de personas con grados avanzados, el número de ingenieros de primer nivel disponibles para las empresas, la proporción de empresas que realizan innovación de base tecnológica, la densidad y multisectorialidad de las redes de conocimiento e intercambio entre universidad, empresa y gobierno y entre actores nacionales e internacionales, así como en lo que toca a la calidad y actualidad del equipamiento tecnológico disponible, la masa crítica es un factor importante. Aun con un horizonte temporal de una década, como el previsto de forma prudente en el PECYT+I, una serie de acciones e inversiones deben comenzar pronto, y ser del suficiente importe para hacer una diferencia.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean: A statistical compendium of indicators. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fanelli, J.M. y Guzmán, R. 2007. Diagnóstico de crecimiento para la República Dominicana. Mimeo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guzmán, R. 2008. Competitividad, Innovación y Ciencia y Tecnología. SEESCYT. Santo Domingo. Manuscrito no publicado.
- Mullin Consulting. 2003. Preparativos para un crédito C&T a la República Dominicana, Volumen 1, Informe Principal. Kanata, Ontario, Canadá.
- OCDE. 2008. Informe sobre las políticas nacionales de Educación: República Dominicana.
- Presidencia de la República. 2007. Decreto 190-07, que crea el Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico, así como el Consejo para la Innovación y Desarrollo Tecnológico. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ripani, L., Álvarez, C. y Regalía, F. 2006. "The Dominican Republic: Educational Overachiever and Underperformer". Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología. 2008. "Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología e Innovación, 2008-2018. Hacia la economía del conocimiento y la innovación en la República Dominicana." Manuscrito no publicado.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Memoria de 2006". Manuscrito no publicado.
- \_\_\_\_\_. 2006. Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 1989-2005. Santo Domingo, República Dominicana.
- SEESCYT/Grupo de Consultoría Pareto. 2007. Innovación, Educación Superior y Actividad Empresarial en la República Dominicana. Un análisis sobre la articulación de empresas, gobierno y sector educativo superior en busca de la competitividad. Santo Domingo, República Dominicana. Publicado por la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología.
- The Commission on Growth and Development. 2008. The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, DC: Banco Mundial.

# Parte 4

## INFRAESTRUCTURA



# Sector eléctrico

## 12.1 Introducción

El sector eléctrico es un pilar fundamental de la competitividad de una economía moderna. La electricidad es la fuente principal de energía para numerosos sectores de la economía dominicana, desde la manufactura textil y de componentes industriales (maquiladoras) hasta servicios como turismo, banca y comercio minorista.

Con la entrada en vigor del RD-CAFTA, asegurar la competitividad de la economía dominicana es particularmente importante. En medida mucho mayor que en décadas pasadas, el desempeño económico de la República Dominicana va a basarse en la competitividad de sus empresas y en las condiciones operativas con respecto a otras economías.

El sector eléctrico es también clave a la hora de asegurar el bienestar social. Como fuente principal de energía para la iluminación, refrigeración y, en el caso dominicano, para el bombeo doméstico de agua potable, la electricidad es indispensable para mejorar la calidad de vida de los dominicanos.

La calidad y el costo del suministro de electricidad en la República Dominicana restan competitividad y calidad de vida a los dominicanos desde hace ya varias décadas. La calidad del suministro es pobre porque los problemas financieros del sector impiden ofrecer un servicio confiable. La falta de confiabilidad obliga al uso de equipos suplementarios de generación de alto costo. El costo de la electricidad también se incrementa debido a los elevados niveles de hurto y al no pago que son, en parte, sufragados por los cargos tarifarios.

Además, los problemas financieros del sector eléctrico absorben una cantidad muy elevada y rápidamente creciente de recursos públicos a costa de otras necesidades como la educación, la salud y la infraestructura. Los problemas de hurto y el no pago impiden que el sector obtenga suficientes ingresos para cubrir el costo de la energía suministrada y, menos aun, para realizar nuevas inversiones. La solución hasta la fecha ha sido la aportación de recursos fiscales para cerrar las cuentas del sector pero en un contexto mundial de fuertes incrementos del costo de la energía y de fuerte dependencia de la República Dominicana de fuentes externas de energía. La cantidad de recursos presupuestarios absorbida por el sector eléctrico ha aumentado rápidamente

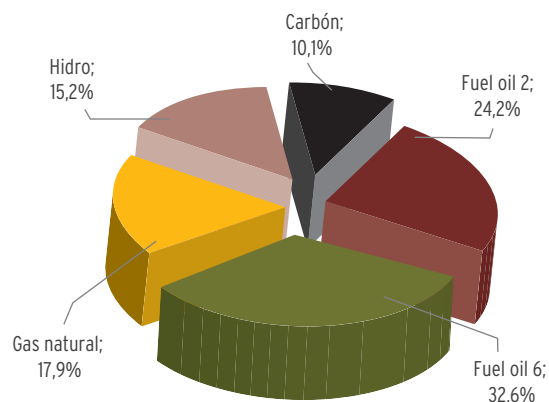
y es difícilmente sostenible, aparte de su dudosa rentabilidad social frente al uso de estos recursos para otros fines, tales como la educación. Los subsidios al sector han absorbido más de 2.000 millones de dólares desde 2005, representando entre 2% y 2,5% del PIB por año<sup>1</sup>. Según el Informe de la Comisión de Seguimiento del Sector Eléctrico, durante 2008, el brusco repunte de los precios de la energía colocó estos subsidios alrededor de los US\$900 millones —absorbiendo cerca del 13% del presupuesto del Estado para este año— y no llegaron a los US\$1.000 millones debido a la igualmente abrupta caída del precio del petróleo en los últimos meses<sup>2</sup>.

## 12.2 Diagnóstico

Como en el resto de los países del Caribe, el costo de la electricidad en la República Dominicana es elevado debido a la importante dependencia de combustibles importados y, especialmente, de los hidrocarburos. Con todo, en la última década, la inversión privada ha llevado a una diversificación significativa de las fuentes de energía eléctrica, con la entrada de plantas de gas natural y de carbón, que permiten cubrir con amplio margen de maniobra la demanda en ausencia de “apagones financieros”, es decir, en ausencia de restricciones de disponibilidad por falta de recursos financieros.

No obstante, el principal problema del sector eléctrico dominicano es el desequilibrio financiero debido al impacto que tiene sobre la calidad del servicio y del cuadro tarifario. La represión tarifaria, sumada a la tolerancia al hurto y al fraude así como al suministro gratuito de electricidad, han supuesto una merma de los ingresos potenciales del sector. Durante muchos años, cerca de la mitad de la energía producida no se cobró y aquella que se cobró, en numerosas ocasio-

**GRÁFICO 12.1 • FUENTES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, SISTEMA INTERCONECTADO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2008**



Fuente: Organismo Coordinador.

nes, se hizo a precios que no alcanzaban a cubrir los costos de suministro de energía eléctrica. A ello se han sumado sobrecostos laborales que han agravado los problemas financieros del sector.

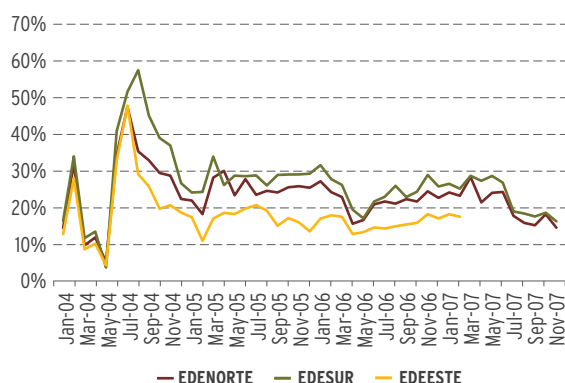
Las consecuencias de estos problemas financieros se han experimentado a diversos niveles. El nivel más obvio ha sido el de la confiabilidad del suministro. La falta de recursos para la compra de combustibles ha dado lugar a los llamados “apagones financieros”, es decir, apagones causados no por la falta de potencia o la caída de circuitos, sino por la indisponibilidad de combustible para generar electricidad. La falta de inversión también ha afectado la calidad de las redes de transmisión y sobre todo de distribución, salida y pérdida de transformadores por sobrecarga, interrupciones de servicio por mal estado de las líneas, y problemas similares. El Gráfico 12.2 muestra el porcentaje de horas promedio por mes, durante las cuales los consumidores dominicanos carecían de suministro de electricidad entre 2004 y 2007, de todos los circuitos de distribución de electricidad de cada empresa

<sup>1</sup> *Fitch Ratings*. Agosto de 2008.

<sup>2</sup> *Dominican Republic Electricity Sector Monitoring Committee*, 2007, Resumen Ejecutivo, p.2. La previsión de subsidio contenida en este informe ha sido ligeramente ajustada a la baja (de 1.000 a 900 millones de USD) tomando en cuenta los subsidios desembolsados en los primeros ocho meses del año 2008 y la caída de los precios del petróleo durante finales de ese año. En los primeros ocho meses de 2008, las transferencias monetarias del Estado a las empresas distribuidoras y a la CDEE ascendieron a 574 millones de dólares, de los cuales 368 millones correspondían al déficit de caja de las distribuidoras. Ello contrasta con los 504 millones transferidos por el Estado en los doce meses de 2007. Dirección Ejecutiva del Comité de Recuperación del Sector Eléctrico, varias fechas: Apéndice 10.



### GRÁFICO 12.2 • ÍNDICE DE INTERRUPCIONES DE SERVICIO, 2004-2007\*



Fuente: Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE).  
\*ASUI (Average Service Unavailability Index = Índice de Indisponibilidad Promedio del Servicio).

distribuidora<sup>3</sup>. Es de destacar en el gráfico no solamente el alto nivel de indisponibilidad en general, que llega en algunos meses hasta cerca del 50%, sino también su evolución.

La falta de inversión ha contribuido, además, a la creación de un círculo vicioso de deterioro del sector. En primer lugar, la sobrecarga de líneas y transformadores ha llevado al aumento de las pérdidas técnicas por disipación térmica de la energía. Se estima que, en promedio, uno de cada siete kW-h se pierde por disipación de calor. La sobrecarga también acorta la vida útil de los equipos, lo que exige su reposición en un período más corto de tiempo y, por lo tanto, mayores gastos de inversión<sup>4</sup>.

En segundo lugar, y con un efecto devastador para el sector, la mala calidad del servicio ha disminuido la voluntad de pago por parte de los usuarios, con dos consecuencias muy importantes. Por un lado, la salida del sistema de grandes usuarios que han preferido instalar sus propios equipos de generación, con la consiguiente pérdida de clientes que aportaban recursos financieros al sistema con sus compras de

gran volumen (además del uso masivo de equipos de generación auxiliar, con la consiguiente ineficiencia económica y el costo adicional). Por otro lado, el aumento del hurto y del fraude —facilitados por la desprotección de las redes— ya que la escasez de recursos no ha permitido un blindaje adecuado. A modo de ilustración, el Cuadro 12.1 señala los resultados de un censo de la matriz energética dominicana en 2001 que mostró que la autogeneración había alcanzado en aquel momento una potencia instalada mucho mayor a la del sistema interconectado, cuyo valor promedio en 2001 era de 1.800 MW<sup>5</sup>.

Los niveles de energía eléctrica no cobrada en la República Dominicana superan con creces los de los países cuyo nivel de ingresos y cuyas condiciones socioeconómicas son similares, si bien han experimentado un aumento significativo desde 2004. De la misma manera, los niveles de pérdidas no técnicas de la República Dominicana son comparativamente muy altos en relación con la evolución mucho más favorable de las pérdidas no técnicas en el resto de la región latinoamericana con condiciones sociales, económicas, políticas y, especialmente, legales muy similares. Las pérdidas totales del sector se han mantenido prácticamente constantes, a saber, alrededor de 40%

#### CUADRO 12.1 • GENERACIÓN POR AUTOGENERACIÓN 2001 EN (KW)

Sector	Generación
Residencial urbano	49.951
Residencial rural	2.566
Hoteles	129.156
Restaurantes	41.442
Industrias	1.575.049
Refinería	21.000
Falconbridge	896.000
<b>Total</b>	<b>2.715.164</b>

Fuente: CNE, IDEE/FB: Informe sobre balances.

<sup>3</sup> El índice de indisponibilidad es una medida de la calidad de servicio utilizada internacionalmente. En la actualidad, solamente hay energía disponible las 24 horas en el 40% de los alimentadores; otro 30% dispone de energía entre 18 y 21 horas al día; y, en el 30% remanente, hay servicio menos de 18 horas al día (Alberto Levy, Banco Interamericano de Desarrollo, comunicación personal, octubre de 2008).

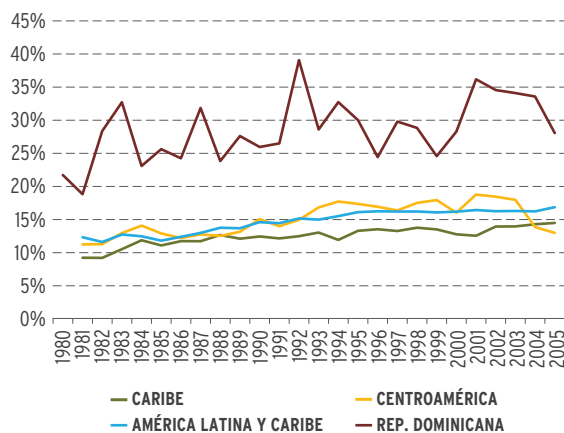
<sup>4</sup> Alberto Levy, Banco Interamericano de Desarrollo, comunicación personal, octubre de 2008.

<sup>5</sup> Organismo Coordinador, 2002. Falconbridge es una empresa de minería con importantes explotaciones en el país.

desde la capitalización en 1999. Como muestra el Gráfico 12.3, y considerando solamente las pérdidas de distribución, la República Dominicana se muestra muy por encima de los promedios para Centroamérica, y América Latina y el Caribe de los últimos 25 años. Asimismo, el descenso desde 2004 solamente ha compensado el brusco ascenso experimentado en 2001.

La explicación clásica que se da en la República Dominicana, es decir, la referente a los obstáculos legales para la sanción del hurto y del fraude es difícilmente sostenible cuando en países de parecida tradición legal de origen napoleónico y romano, como el Perú y Colombia, ello no ha impedido importantes reducciones en el hurto y el fraude. Tampoco se puede atribuir el problema a las limitaciones de los operadores privados de las distribuidoras debido al éxito de estas mismas empresas en otros países de la región. Por ejemplo, en la costa Atlántica de Colombia —una zona de características económicas y culturales parecidas a las de la República Dominicana— Unión Fenosa en Colombia ha logrado una reducción de las pérdidas de alrededor de 33% en 2001 a menos de 18% en 2007<sup>6</sup>; y en El Salvador, AES El Salvador redujo las pérdidas de alrededor de 13% en 1996 a un 9% en 2008<sup>7</sup>.

**GRÁFICO 12.3 • PÉRDIDAS DE DISTRIBUCIÓN EN % DE GENERACIÓN, 1980–2005**



Fuente: Energy Information Administration.

<sup>6</sup> Electricaribe (2008, p. 33).

<sup>7</sup> Banco Mundial, 2003: *Tabla 3.1*; Fitch, junio de 2008. El valor para 2008 ha sido calculado como promedio ponderado por energía vendida de las pérdidas de las distribuidoras de AES en El Salvador.

## 12.3 Políticas existentes

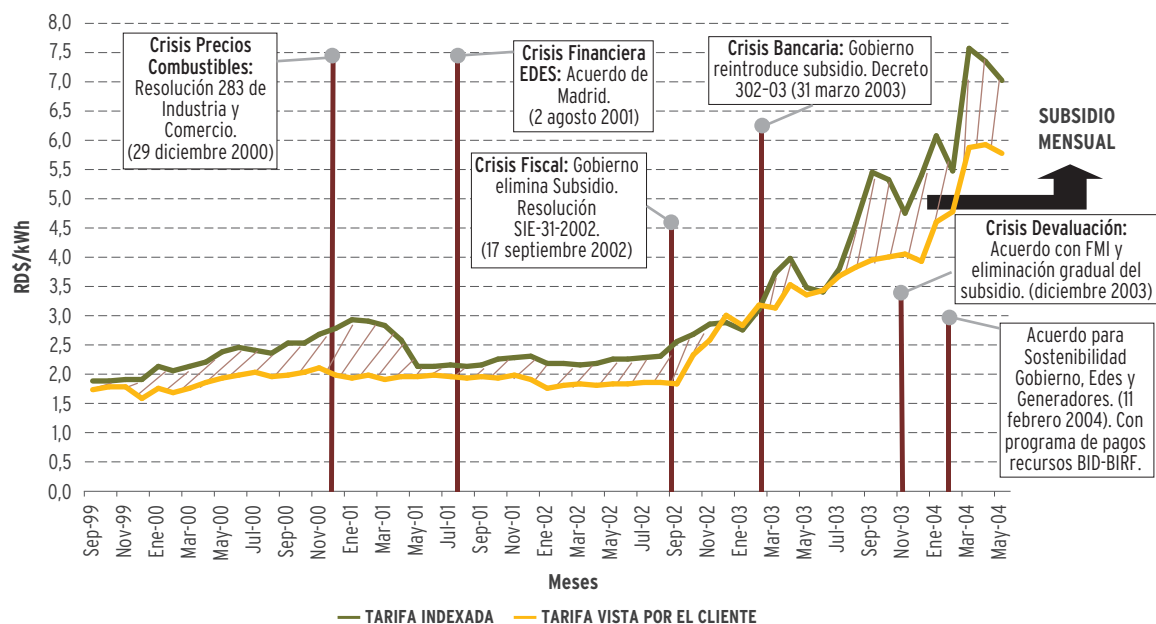
Desde mediados de la década de los ochenta, el sector eléctrico dominicano ha sufrido las consecuencias de políticas públicas que han privado al sector de recursos financieros suficientes para mantener los niveles de inversión necesarios en generación, transporte y distribución, los cuales garantizarían un servicio confiable a la población conectada y extenderían el servicio a la población no conectada a la red nacional. Los elementos principales de estas políticas han sido la represión tarifaria, la permisividad hacia el hurto y el fraude de electricidad así como la entrega gratuita de electricidad y la sobrecontratación de personal.

### 12.3.1 Represión tarifaria

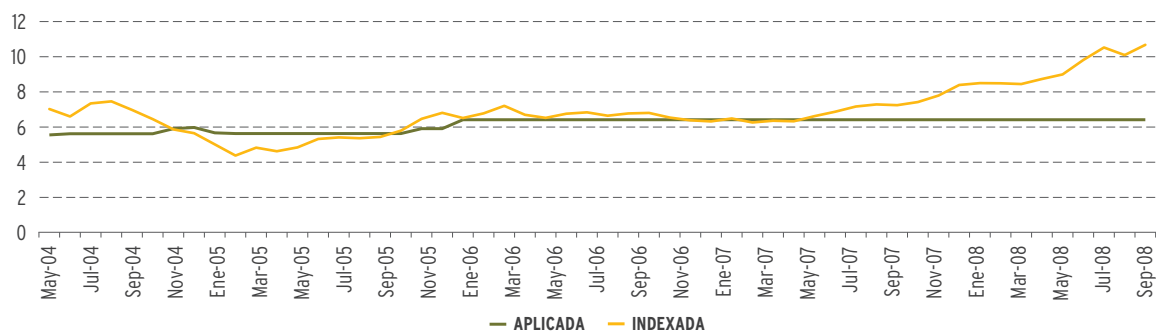
La característica más destacable de la política pública hacia el sector eléctrico dominicano durante el período en consideración ha sido la desviación de las tarifas cobradas a los usuarios de electricidad con respecto a los costos de suministro del sector. Como se puede observar en el Gráfico 12.4, referente al período 1999–2004, en numerosas ocasiones los gobiernos han ejercido su poder para evitar el traslado a las tarifas de aumentos producidos por las alzas en el costo de la energía eléctrica. El gráfico muestra la diferencia entre la tarifa promedio que tendría que haberse aplicado a los consumidores según la Ley General de Electricidad (“tarifa indexada,” línea azul), y la tarifa promedio aprobada por la Superintendencia de Electricidad (SIE) para la facturación de las empresas distribuidoras a los consumidores de electricidad (“tarifa vista por el cliente,” línea roja). Según la Ley, la tarifa debería ser indexada cada mes en función de los principales parámetros que afectan al costo de la energía eléctrica —principalmente los hidrocarburos, que constituyen el insumo principal para la generación de electricidad en el país—, y la tasa de cambio peso-dólar, puesto que los hidrocarburos deben ser importados en su totalidad y pagados en dólares. Como se puede observar, la evolución de las tarifas

**GRÁFICO 12.4 • TARIFA PROMEDIO INDEXADA Y TARIFA PROMEDIO VISTA POR EL CLIENTE EN RD\$**

(Sept 1999–mayo 2004)



Fuente: EdeNorte / Reynoso (2004).

**GRÁFICO 12.5 • TARIFA DE ENERGÍA PROMEDIO INDEXADA Y TARIFA VISTA POR EL CLIENTE EN RD\$/KWH, 2004-2008**

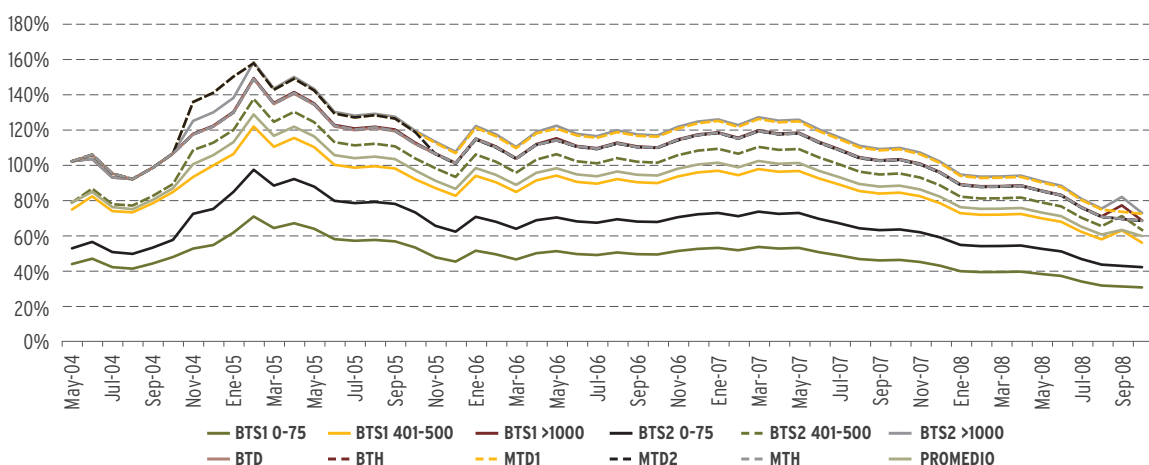
Fuente: Resoluciones SIE.

ha experimentado varios ciclos caracterizados por la represión tarifaria inicial, lo que lleva a diferencias crecientes entre la tarifa indexada y la tarifa vista hasta que se produce una crisis en la que el gobierno acorta estas diferencias pero únicamente por un tiempo limitado.

Desde enero de 2006, el Gobierno ha vuelto a aplicar una congelación de tarifas que introduce una desviación cada vez mayor entre la tarifa facturada al consumidor y la tarifa aplicable según la ley y conforme

aumenta el precio del petróleo, como se aprecia en el Gráfico 12.5.

El desglose de estos promedios por estrato tarifario muestra que los subsidios se concentran mayormente en los consumos más bajos, y ello fuera de las zonas del Programa de Reducción de Apagones (PRA), las cuales pagan cantidades puramente simbólicas por la energía eléctrica que consumen. Como puede apreciarse en el gráfico anterior, en la actualidad todos los consumidores de electricidad están pagando

**GRÁFICO 12.6 • TARIFA DE ENERGÍA VISTA POR EL CLIENTE COMO PORCENTAJE DE LA TARIFA INDEXADA, 2004-2008**

Fuente: Resoluciones SIE.

precios muy por debajo de la tarifa indexada (la cual refleja con mayor fidelidad el costo de suministro de energía eléctrica en el sistema interconectado), para los consumos más bajos (por debajo de los 75 kW-h/mes) de la clase BTS1, la tarifa vista por el cliente no llega ni al 40% de la tarifa indexada, mientras que para los clientes de alto consumo, tanto residenciales como no residenciales (industria, gran comercio, etc.), la tarifa vista ha caído por debajo del 80% de la tarifa indexada. Ello implica, por tanto, no solamente un subsidio generalizado sino un importante subsidio cruzado de los grandes consumidores a los pequeños.

### 2.3.2 Permisividad hacia el hurto y el fraude

Los sucesivos gobiernos han mostrado también una marcada pasividad, e incluso permisividad, hacia el hurto y el fraude eléctricos. Las condiciones técnicas son muy insuficientes para explicar los niveles de pérdidas encontrados en la República Dominicana. Las elevadas pérdidas registradas en la República Dominicana son mayormente producto del hurto y el fraude: conexiones a la red sin medidor, o manipulación de elementos de la conexión o de la medición para conseguir que la medida facturada sea inferior al consumo real. Esta situación ha mejorado apenas desde la década de los ochenta, pese a cambios fundamentales en la propiedad y el control de las empresas de distribución, primero del sector público al privado

(1999) y en algunas empresas, del privado al público (2003). En la República Dominicana, los intentos por reducir el hurto y el fraude de forma significativa han encontrado escaso apoyo político. Es significativo que el Programa Anti-Fraude (PAEF), creado en 2002, fuera financiado casi en su totalidad por las distribuidoras bajo control privado (Dussan, 2003). No obstante, en 2008 se aprobó una ley que castiga el robo y el hurto de electricidad, dotando a las distribuidoras de mayores instrumentos jurídicos para la lucha contra estos delitos.

### 12.3.3 Entregas gratuitas de electricidad

La fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad en la última década ha llevado, como en tantos otros países, a la creación de grandes zonas de vivienda precaria en las periferias urbanas, sobre todo en Santo Domingo. Una de las soluciones utilizadas por la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE) para llevar el suministro eléctrico a estas zonas consistió en la instalación de transformadores en las zonas limítrofes con el fin de permitir a los habitantes que se conectaran al sistema eléctrico construyendo sus propias redes a partir de los transformadores. En estas zonas, la CDE no instaló medidores y, por lo tanto, no hubo una gestión de cobro de la electricidad, lo que enfrentaron los operadores privados de las distribuidoras a partir de 1999. Ello fue precisamente el mo-

tivo, ante el costo de la energía no cobrada para las distribuidoras, que llevó a la creación del PRA como mecanismo para crear gradualmente una cultura de pago de la electricidad en estas áreas y para que el Estado se hiciera cargo (parcialmente) del costo de esta energía. Por consiguiente, el PRA puede verse como la continuación de un precedente de entrega gratuita de electricidad, si bien incorporando medidas para crear conciencia de pago entre la población de las áreas sin medición individual.

### 12.3.4 Sobrecontratación de personal

En los períodos de propiedad totalmente estatal, el sector se ha visto aquejado también por la sobrecontratación de personal. Ello se aprecia claramente en los niveles de empleo de las distribuidoras EdeNorte y EdeSur tras su recompra por parte del Estado dominicano en octubre de 2003. En efecto, luego de la recompra se aprecia un incremento importante que solo se revierte tras las elecciones presidenciales de 2004 y bajo la condicionalidad impuesta por las instituciones multilaterales. Sin embargo, la tendencia al aumento de plantilla parece haberse retomado, con aumentos continuos y un total de empleados que supera con creces al número de empleados bajo gestión privada. La plantilla de EdeNorte aumentó de 1.219 empleados a fines de 2003, a 1.362 para mayo de 2004; por otro lado, en EdeSur, el aumento para el mismo período fue de 1.219 a 1.866, un aumento de 43%. En febrero de 2004 se aumentaron los salarios en un 78% en ambas empresas<sup>8</sup>. A fines de marzo de 2008, EdeNorte contaba con 2.266 empleados (frente a 2.052 empleados a fines de 2006) y EdeSur con 1.887. De hecho, los niveles de empleo por cliente siguen siendo más elevados en EdeNorte y EdeSur que en EdEste, empresa que hasta la fecha está bajo gestión privada, y que para la misma fecha operaba con 1.290 empleados<sup>9</sup>.

La sobrecontratación se observa también en las unidades de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), donde la configuración de la empresa de transmisión, la de generación hi-

droeléctrica, y la de unidad de electrificación rural y suburbana no han conllevado ajustes en el número de empleados de la empresa matriz (“holding”) CDEEE. A fines de marzo pasado, si la Unidad de Electrificación Rural y Suburbana (UERS) contaba con 801 empleados, la unidad corporativa de la CDEEE tenía 1.339 empleados. Este nivel de empleo contrasta también con los 953 empleados en la Empresa de Generación Hidroeléctrica (EGEHID) y los 832 por parte de la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED)<sup>10</sup>.

### 12.3.5 Contratos con generadores privados (IPP)

Las políticas anteriormente descritas han privado de modo general al sector eléctrico de recursos financieros, no solamente para acompañar el crecimiento de la demanda de electricidad y electrificar nuevas áreas del país, sino incluso para mantener un buen nivel de servicio para los usuarios conectados al sistema. Los impactos sociales, económicos y políticos de los apagones y la mala calidad del servicio han impulsado la búsqueda de soluciones a la falta de recursos de acuerdo con los esquemas imperantes a nivel internacional en diversos momentos del período en consideración. El elemento común que han tenido estas respuestas ha sido la búsqueda de soluciones que no implicaran grandes inversiones por parte del Estado.

El primer recurso buscado en respuesta a la penuria financiera del sector fue el capital privado, de origen primariamente extranjero, dada la cuantía de las inversiones exigidas para la inversión en nuevas plantas de generación. El compromiso del Estado como comprador, directa o indirectamente a través de empresas estatales como la CDE, confería en efecto características de riesgo soberano a las inversiones privadas y, por lo tanto, atrajo recursos privados.

La primera planta construida en el país bajo este esquema fue la de Seaboard, que comenzó a operar en el año 1990. En total, entre 1990 y 2001, cuando se firmó el último contrato de compra entre la CDE y

<sup>8</sup> EdeNorte (2004); EdeSur, (2004).

<sup>9</sup> Dirección Ejecutiva del Comité de Recuperación del Sector Eléctrico (2008).

<sup>10</sup> Dirección Ejecutiva del Comité de Recuperación del Sector Eléctrico (2008).

Cogentrix, correspondiente a la Compañía de Electricidad de San Pedro de Macorís (CESPM), esta fórmula llevó a la incorporación de algo más de 1.000 MW de potencia al sistema interconectado<sup>11</sup>.

No obstante, las limitaciones de esta fórmula se hicieron evidentes con el tiempo. En primer lugar, en la República Dominicana como en otros países, los inversionistas no mostraron interés en las plantas hidroeléctricas debido a la complejidad del riesgo hidrológico, el largo período de maduración de tales plantas, las fuertes controversias causadas por los impactos ambientales y sociales y, en el caso de la República Dominicana, la escasez de sitios aún por explotar. La inversión se dirigió, por lo tanto, a tecnologías térmicas, y en la República Dominicana, especialmente a tecnologías basadas en el uso de hidrocarburos. Los motores diésel y las turbinas de ciclo simple permitían una instalación rápida, en respuesta a las condiciones de crisis de suministro que llevaron a la licitación de estas inversiones. Sin embargo, este sesgo de los IPP no hizo sino aumentar la dependencia energética del país de los hidrocarburos, llevando a un incremento del costo de la energía eléctrica a mediano plazo y con ello, a un empeoramiento eventual de los problemas financieros del sector. En otras palabras, una política que resolvió los problemas a corto plazo —la necesidad de potencia adicional— creó nuevos problemas a mediano plazo, en forma de mayor dependencia de insumos costosos para el país.

Las condiciones de urgencia bajo las que se licitaron estas plantas, conjuntamente con la debilidad institucional del país, impusieron otra limitación al modelo IPP, más importante de hecho que la dependencia de derivados del petróleo: las condiciones contractuales negociadas con los inversionistas privados. El Estado dominicano, a través de la CDE, negoció generalmente en condiciones desfavorables: por un lado, la necesidad de atraer inversiones de forma perentoria; por otro, la asimetría en la capacidad de negociación de

contratos de compra a largo plazo, provocada por el hecho de que los inversionistas a menudo tenían experiencia en múltiples proyectos alrededor del mundo, mientras que la experiencia de los negociadores del Estado se limitaba a la de la República Dominicana y, posiblemente, contaba con recursos humanos menos preparados que los que podía atraer el sector privado.

Como era de esperar, el resultado de la negociación en estas condiciones fue, en general, desfavorable para el comprador, es decir, la CDE y el Estado. Ello se manifiesta sobre todo en la transferencia de riesgos a la CDE y en la “sobre-indexación” de los precios pagados por potencia y energía. En efecto, los contratos por norma general transfieren todo el riesgo cambiario y de los precios del combustible al comprador, por medio de una indexación automática de los precios con base en el tipo de cambio y en los precios de mercado del combustible. En varios casos, se incluye, además, la indexación de costos de operación y mantenimiento sobre la base de los índices internacionales, lo cual no necesariamente refleja la naturaleza real de estos costos puesto que tienen un componente principalmente local en cuanto a la mano de obra. El riesgo de mercado también queda en manos del comprador por cuanto los contratos, en general, exigen pagos fijos —por concepto de potencia— que compensan al inversionista por todos sus costos de capital. Si bien esto es económicamente racional con respecto a la amortización de la inversión financiada con deuda, no lo es con respecto al retorno sobre el capital de renta variable (*equity*) que suele reflejar el riesgo de mercado, entre otros.

Estas condiciones contrastan con las mejores prácticas internacionales seguidas, por ejemplo, en determinados IPP en los Estados Unidos<sup>12</sup>. En estos contratos, se especifica en detalle la estructura de costos de la planta de generación, se asignan indexadores diferentes a cada tipo de costo según su naturaleza, se asigna por lo menos una parte del re-

<sup>11</sup> Moreno San Juan (2004).

<sup>12</sup> En general, los contratos con IPP son, como la mayoría de los contratos comerciales, confidenciales, por lo que sus cláusulas no son de dominio público. Esta parte del capítulo se basa en la experiencia del autor en numerosas licitaciones y recompras de este tipo de contratos en EE.UU., México, Colombia, Panamá, y otros países.

torno sobre el capital de renta variable a las ventas de energía, y no se especifica un volumen de compra de energía obligatorio. El propietario de la planta percibe una remuneración básica que cubre sus costos fijos, entre los que se incluye el costo del capital de renta fija (endeudamiento). Las ganancias para el capital de renta variable provienen de mejoras en la gestión de la planta que resultan en ahorros con respecto a los parámetros del contrato. Por ejemplo, si las ventas de energía se remuneran a un valor que corresponde a un índice del precio internacional del combustible multiplicado por un valor de conversión de la energía de este combustible en energía eléctrica, el propietario aumenta el retorno sobre su inversión si es capaz de aumentar la eficiencia de conversión de la planta, o conseguir combustible a un precio menor del valor del índice escogido; pero el retorno también puede caer si el propietario no opera la planta eficientemente y la tasa real de conversión energética es menor a la indicada en el contrato. En resumen, las mejores prácticas en este tipo de contratos crean incentivos para aumentar la eficiencia en la gestión de las plantas en vez de aislar al propietario de cualquier riesgo mediante la transferencia de todos los riesgos al comprador.

El recurso a una energía costosa y en condiciones contractuales desfavorables ha dado lugar a otro círculo vicioso en el sector: el de las renegociaciones casi habituales de los contratos de compra. El primer ciclo de renegociación generalizada se dio con el llamado Acuerdo de Madrid, realizado en 2002, con el fin de reducir el costo de la energía eléctrica a corto plazo. El Acuerdo de Madrid supuso un desplazamiento de ciertos ingresos de los IPP del corto al largo plazo. Con ello se consiguió una reducción de los precios pagados a los IPP a corto plazo, pero a costa de mayores costos en el futuro. La segunda ronda de negociaciones tuvo lugar en 2003–2004, con el fin de transferir los contratos de la CDEEE a las distribuidoras, como era lógico en el nuevo marco institucional del sector. Ese no fue el caso para Smith & Enron y CESPM. Por último, desde 2004, la CDEEE se ha embarcado en un tercer proceso de renegociación —de escaso

éxito hasta la fecha— con el fin de corregir condiciones contractuales que considera desfavorables. La consecuencia de tal estado de renegociación casi permanente es, sin duda, la retracción de la inversión privada que, ante este nivel de inseguridad jurídica, exige garantías cada vez mayores o una recuperación más rápida de la inversión. Así lo muestran las grandes dificultades experimentadas para la construcción de plantas de carbón por parte de la CDEEE, que se han visto frenadas por la exigencia de fuertes garantías financieras, y la interrupción de la inversión en nuevas plantas de generación desde 2004<sup>13</sup>. Todo ello no hace sino encarecer el costo monómico de la energía proveniente de nuevas inversiones y, por ello, crea el círculo vicioso, puesto que aumenta las dificultades financieras del sector y, en respuesta, lleva a nuevos intentos de renegociación.

### 12.3.6 Privatización y liberalización

Las fallas del modelo IPP llevaron, tras grandes debates, a una profunda reforma del sector eléctrico en el período 1999–2002, basada en los modelos internacionales de entrada de capital privado en la generación y la distribución, así como en la creación de un mercado mayorista de electricidad con libertad para invertir en nuevas plantas según las expectativas de los beneficios financieros.

La reforma del sector, como lo han resaltado numerosos informes<sup>14</sup>, no conllevó sin embargo a la solución de los problemas de fondo del sector descritos anteriormente. En particular, resulta claro que el Estado no renunció al control sobre las tarifas y aportó escasos incentivos para la reducción de las pérdidas no técnicas. A consecuencia de ello, las dificultades financieras del sector no fueron resueltas por la reforma, a pesar de las importantes inversiones en la generación, las cuales aumentaron considerablemente la potencia instalada y su confiabilidad. En contraste con la experiencia de otros países iberoamericanos, la entrada de operadores privados de las empresas de distribución no resultó en una disminución significativa de las pérdidas y del frau-

<sup>13</sup> Entrevista con Marisol Vicens, Santo Domingo, 27 de mayo de 2008.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, AEAJ (2003); Almonte y Perelló (2004); AES Dominicana (2004).

de. Las razones no son difíciles de entender. Cuando las distribuidoras de gestión privada comenzaron a cortar el suministro a entidades públicas, tales como hospitales o escuelas, las cuales no pagaban sus facturas, la respuesta del gobierno fue crear una categoría de clientes “no cortables” cuyas facturas serían pagadas directamente por el gobierno. En respuesta a la situación de las numerosas barriadas sin suministro eléctrico regularizado, el gobierno creó un programa —el Programa de Reducción de Apagones— dedicado fundamentalmente a subvencionar el consumo de energía eléctrica en estos barrios. El gobierno evitó asimismo las alzas en las tarifas eléctricas, destinando fondos públicos a cubrir el déficit entre las tarifas indicadas por la ley y las realmente aplicadas. Los consumidores y las empresas a cargo de la distribución entendieron rápidamente que la responsabilidad financiera por el consumo de energía eléctrica no era de los consumidores individuales sino del Estado. Esta es, fundamentalmente, la situación actual del sector, con una importante novedad: la regresión de la propiedad del sector hacia el sector público, principalmente en la actividad de distribución. La falta de entendimiento entre inversionistas privados y los gobiernos recientes con respecto a sus compromisos mutuos, principalmente en lo que concierne a los compromisos financieros, ha motivado la salida de las empresas multinacionales del sector eléctrico que se habían hecho cargo de la distribución.

## 12.4 Causas de las políticas. Economía política del sector eléctrico dominicano

Para entender los orígenes de las políticas anteriormente descritas y, sobre todo, para desarrollar propuestas políticamente viables, es fundamental, en primer lugar, contar con una visión de los actores que intervienen en la elaboración de estas políticas así como de las instituciones y procesos que guían la interacción entre estos actores y que dan origen a tales políticas. Esta sección contiene primero una descripción de los actores y las instituciones, seguida de un análisis de la interacción en la elaboración de las políticas del sector eléctrico.

### 12.4.1 Actores e instituciones

La institucionalidad del sector eléctrico dominicano tiene gran similitud con la de otros países que han realizado reformas similares. Por ello, y dado que numerosos informes anteriores han explicado las funciones de estas instituciones, las descripciones que siguen se centran en el desempeño de estas funciones.

- a. Operación del sector
  - › Organismo Coordinador (OC)
    - Gestiona el mercado eléctrico mayorista (orden de mérito de operación de las plantas de generación, cálculo de los precios del mercado de la energía eléctrica, liquidación de transacciones en el mercado).
    - Formalmente bajo control del Estado, pero en la práctica está manejado por gerentes profesionales con plena autonomía. Altamente profesionalizado y competente, con un alto nivel de transparencia informativa sobre los parámetros fundamentales del sector.
  - › Empresa de Transmisión de Electricidad (ETED)
    - Filial de la CDEEE a cargo de la operación física de la red de transmisión del país.
    - De reciente creación, está llevando a cabo importantes inversiones para mejorar la red.
- b. Regulación
  - › Superintendencia de Electricidad (SIE)
    - Fija las tarifas del sector y vela por la competencia en el mercado mayorista y la calidad de servicio.
    - Ha carecido de autonomía desde su creación, en contradicción con la Ley General de Electricidad y los patrones internacionales. Sus decisiones las toma fundamentalmente el Superintendente, quien es nombrado y cesado por el Poder Ejecutivo sin dificultad alguna.
- c. Elaboración de políticas públicas
  - › Comisión Nacional de Energía (CNE)
    - Propone políticas públicas y concentra la capacidad técnica del Estado sobre el sector energético, en régimen de autonomía presupuestaria y laboral.



- En la práctica tiene poca influencia en el sector y se centra en temas muy específicos, actualmente en temas de bajo impacto social y económico (eficiencia energética y tecnologías renovables). Se le considera como una institución más política que técnica, y la organización interna parece haberse debilitado con la salida de varios técnicos y la creación de una estructura organizativa poco eficiente.
- › Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
  - Su función en el sector eléctrico no está bien definido, lo que crea confusión sobre las responsabilidades en las políticas públicas del sector. En principio, está a cargo del análisis macroeconómico y de los impactos del sector eléctrico sobre el país y el Estado. Integra la Comisión de Monitoreo (*Electricity Sector Monitoring Committee*) y fue creada para satisfacer las condiciones de la banca multilateral<sup>15</sup>.
  - Su capacidad técnica le confiere un importante potencial para identificar los impactos de las políticas públicas y ejercer un contrapeso a los criterios políticos de política pública.
- › Secretaría de Estado de Industria y Comercio
  - Su cometido se limita a la gestión de fondos para el fomento de las energías renovables y la eficiencia energética, derivados de una parte de los impuestos a la importación de hidrocarburos. La capacidad de gestión de estos fondos parece bastante débil, a juzgar por los escasos resultados observados hasta la fecha.
  - Su importancia en el sector puede verse aun más limitada en vista del interés observado en el gobierno y la Cámara de Diputados de crear una Secretaría de Estado de Energía y Minas a partir de la Comisión Nacional de Energía (CNE).
- › Cámaras legislativas
  - La República Dominicana posee un sistema político presidencialista que limita el papel del Poder Legislativo en la elaboración de políticas públicas y en el control del Poder Ejecutivo. Por ello, las comisiones de energía de la Cámara de Diputados y del Senado tienen escasa importancia para el sector. Sus miembros parecen centrarse en las quejas de los consumidores sobre el mal servicio y los precios altos, pero los proyectos legislativos que emanan actualmente de las comisiones se refieren al suministro de hidrocarburos para el país.
- › Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE)
  - *Holding* propietario de ETED y de la Empresa de Generación Hidroeléctrica (EGEHID).
  - En realidad, la CDEEE es la entidad que dirige la política pública hacia el sector eléctrico.
    - Controla también a las empresas distribuidoras que son propiedad del Estado, EdeNorte y EdeSur; representa al Estado en la tercera distribuidora, EdEste; dirige la Unidad de Electrificación Rural y Suburbana (UERS) que administra el PRA; es parte compradora en los contratos con dos IPP (Smith & Enron y CESP); y recientemente ha licitado (sin éxito) la construcción de plantas térmicas de carbón.
    - Su poder, proveniente de su existencia como CDE antes de la reforma, se basa en su capacidad técnica y su importancia económica como empleadora de varios miles de personas y como canal para los importantes flujos económicos del sector eléctrico. Estas razones se analizan más adelante.
- › Secretaría de Estado de Hacienda
  - Recauda los recursos tributarios del Estado y realiza la ejecución del presupuesto. Por ello, es la fuente de información para el gobierno sobre los recursos fiscales disponibles para el gasto público.
  - Influye sobre el sector en la medida en que el sector hace uso de los recursos fiscales. Participa en la Comisión de Monitoreo del Sector Eléctrico junto a la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

<sup>15</sup> El Comité está compuesto por John Heath, del Adam Smith Institute; Edgar Victoria, Director General de Crédito Público en la Secretaría de Estado de Hacienda; y Juan Monegro, especialista de la Unidad de Asesoramiento Económico y Social de la Secretaría de Estado de Economía y Planificación.



en la CDEEE por dos razones: la debilidad de los partidos políticos para desarrollar propuestas de política pública, y la clara primacía de la CDEEE como núcleo de conocimientos sobre el sector eléctrico. La presencia en la CDEEE de técnicos de larga experiencia en el sector en todos sus segmentos, sumada a la información que posee gracias a sus múltiples funciones en el sector (generación, transmisión, distribución, comercialización, distribución de subsidios), confiere a la CDEEE una credibilidad no disputada por cualquier otra entidad del país ante el gobierno, los legisladores, el público y los medios de comunicación. Ni la CNE ni la SIE han conseguido desplazar a la CDEEE en este sentido, a pesar de la acumulación de información y de la capacidad técnica desde su creación. Por el contrario, la capacidad técnica de la CDEEE le ha permitido mantener su primacía y ha atrofiado el desarrollo de la CNE y de la SIE.

El papel preponderante de la CDEEE impone sesgos muy claros a las propuestas de política que emanan de esta entidad. Como empresa pública con un personal que posee un vínculo estrecho y de larga data con la antigua CDE, la CDEEE es un baluarte del modelo anterior a la reforma, basado en el monopolio público y verticalmente integrado.

La clave de la economía política del sector eléctrico dominicano está en las razones de la preponderancia de la CDE/CDEEE puesto que nos conducen a examinar la importancia política del control del sector eléctrico. Estas razones se pueden resumir bajo la rúbrica de clientelismo. Para los gobiernos dominicanos, el control del sector eléctrico confiere un poder muy importante que emana de tres fuentes:

» **Control sobre el precio del suministro de electricidad:** la posibilidad de favorecer a diferentes grupos sociales con precios artificialmente bajos del suministro eléctrico permite a los gobiernos atraer votos. El cálculo político es que los colectivos así favorecidos prefieren la mezcla de precios bajos con servicio limitado a un servicio mejor a precios más altos.

- » **Control sobre una fuente importante de empleo:** la actividad de distribución de electricidad es relativamente intensiva en mano de obra, debido a que tareas como la lectura de medidores, la conexión, el corte, la reconexión, la reparación del servicio, la atención al cliente, entre otras, han conllevado tradicionalmente a un fuerte componente manual. Además, por su presencia necesaria en los principales núcleos de población, la distribución permite dar trabajo a clientelas políticas situadas en diferentes áreas geográficas.
- » Ello se puede observar en el aumento de la plantilla de empleados en EdeNorte y EdeSur tras su renacionalización en 2003, así como en el hecho de que ambas empresas mantienen niveles de empleo notablemente superiores a los de EdEste, la cual sigue bajo gestión privada.
  - » Los cargos directivos de la CDEEE permiten ofrecer puestos bien remunerados a operadores políticos importantes.
- » **Control sobre importantes flujos financieros:** la CDEEE, por las múltiples y extensas funciones que cumple en el sector eléctrico, es una importantísima intermediaria en los flujos de recursos financieros del sector que tienen, además, una magnitud muy significativa en la economía dominicana. Ello puede crear oportunidades para favorecer a clientes políticos con contratos de suministros o de obras.
- » Solamente el subsidio relacionado con la congelación tarifaria puede alcanzar en 2008 más de 1.000 millones de dólares, o sea, alrededor de 2,5% del PIB y el 14% del presupuesto del Estado para este año<sup>17</sup>.
- La ausencia de grandes recursos naturales en la República Dominicana, especialmente de petróleo, y la privatización de otras empresas públicas durante la década de los noventa, limitan sustancialmente otros medios de los que pudieran valerse los gobiernos dominicanos para recompensar a sus clientelas políticas.
- Además, la que permite una entidad como la CDEEE—en la que por su carácter de empresa, por ejemplo, no exis-

<sup>17</sup> *Dominican Republic Electricity Sector Monitoring Committee* (2007, p.2). En el primer trimestre de 2008, las transferencias monetarias del Estado a las empresas distribuidoras y la CDEEE ascendían a 244 millones de dólares. Dirección Ejecutiva del Comité de Recuperación del Sector Eléctrico (2008, Apéndice 10).

ten las limitaciones salariales de la función pública— también aumenta el valor político de esta entidad.

## 12.5 Opciones de política

### 12.5.1 Opciones

Las alternativas relativas al modelo de sector eléctrico para la República Dominicana se articulan en función de la estructura organizativa e institucional del sector.

Existen dos características definitorias de la estructura organizativa e institucional del sector: por un lado, el nivel de competencia en el sector, que puede variar desde cero (monopolio verticalmente integrado) hasta la competencia en todos los segmentos donde es viable (mercado mayorista y comercialización de energía para todo tipo de consumidores). Por otro lado, el régimen de propiedad del sector, que puede variar de ser totalmente público hasta ser totalmente privado. La competencia se puede dar tanto en la generación como en la comercialización de electricidad, por lo que es útil examinar las opciones en cada uno de los segmentos de la cadena de valor del sector (generación, transporte, distribución y comercialización).

De igual modo, hay otras características que se derivan de estas dos. La competencia exige necesariamente la desverticalización ya que la transmisión y la distribución son monopolios naturales y por lo tanto, no es posible la competencia por parte de empresas verticalmente integradas. La propiedad privada exige la regulación explícita para evitar abusos monopolísticos. Además, en la práctica son nulos los casos de competencia entre entidades exclusivamente públicas. Todo ello determina las siguientes y posibles configuraciones en la realidad:

Nótese que la República Dominicana ha experimentado ya varias de estas alternativas, comenzando por el monopolio privado (b) en los orígenes del sector (concesión Stone & Webster) y público (a) tras la nacionalización bajo el régimen de Trujillo, para pasar después al modelo de IPP (c) y en la actualidad, al modelo de mercado en generación pero no en comercialización —excepto para grandes consumidores— (d).

### 12.5.2 Criterios

A la hora de desarrollar propuestas para resolver los problemas pendientes del sector eléctrico dominicano, es necesario establecer los criterios que permitan escoger entre posibles alternativas. Un conjunto de criterios razonable, por orden de importancia, podrá ser el siguiente:

1. **Eficiencia (calidad del servicio, costo y cobertura).** El objetivo fundamental de cualquier acción en el sector debe ser la resolución de las graves limitaciones que padece este en su cometido fundamental de contribuir al desarrollo de la economía dominicana y al bienestar de sus habitantes. Ello se puede resumir en tres categorías: en un nivel de servicio confiable (ausencia de apagones e interrupciones y de fluctuaciones de voltaje, atención al cliente rápida y profesional); costo razonable (teniendo en cuenta la escasez de recursos energéticos del país); y cobertura formal (con medición y cobranza) para todo el territorio, por medio del sistema interconectado o de sistemas aislados donde sean menos costosos. La buena calidad y un costo razonable implican, ciertamente, la realización de las inversiones necesarias en todos los segmentos del sector.

En caso de mantener la existencia de un mercado mayorista, la cuestión fundamental es la viabilidad de la competencia en este mercado, dado su

Generación	Transporte	Distribución	Comercialización	Propiedad	Ejemplo
a) monopolio	verticalizado	verticalizada	verticalizada	pública	Francia
b)				privada	Estados Unidos
c) IPP	separados	separada	separada	mixta	México
d) mercado	separado	separada	verticalizada	mixta	Panamá
e)	separado	separada	mercado (minorista)	privada	Inglaterra

tamaño con respecto a la escala mínima eficiente de las tecnologías de generación. La competencia es particularmente importante para la negociación de contratos de compra por parte de las distribuidoras, por la posibilidad de que el poder de mercado de los generadores existentes lleve a precios excesivamente altos. En los últimos años, se ha dado un importante proceso de consolidación en el segmento de generación que ha dejado a AES y a Basic Energy con altas cuotas de mercado.

2. **Atención a las necesidades sociales.** También hay que tener en cuenta la existencia de numerosas familias dominicanas con ingresos limitados. Para estas familias, puede ser socialmente beneficiosa la aportación de ayuda para el consumo de electricidad. Para evitar que esta ayuda provoque contradicciones con los demás criterios, deben estar debidamente focalizadas y no crear incentivos contrarios a la racionalidad económica del sector, como podría ser el incentivo para aumentar el consumo individual indiscriminadamente (por ejemplo, por no dar las señales adecuadas de precio para consumos mayores).
3. **Viabilidad financiera.** Las acciones contempladas deben limitar la dependencia de los recursos presupuestarios a las necesidades sociales. El uso de recursos presupuestarios para otros cometidos puede introducir distorsiones en las señales de precio y provocar un consumo ineficiente de energía eléctrica en el país. Para un país con escasos recursos energéticos como es la República Dominicana, esta ineficiencia sería muy costosa. Ello supone que la captación de recursos financieros por medio de las ventas de electricidad debe ser suficiente para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de todo el sector, así como la amortización y remuneración del capital invertido en él.
4. **Viabilidad política.** Por último, hay que examinar las posibilidades de implantación de las propuestas. Ello implica ver si las propuestas exigen una nueva legislación; si son consistentes con el marco constitucional; si vulneran los intereses de grupos

poderosos que pudieran bloquearlas; y si los actores encargados de su puesta en marcha, particularmente los actores estatales, tienen la capacidad técnica y el apoyo de sus superiores para cumplir con sus responsabilidades. También puede ser necesario considerar la compensación a los intereses perjudicados para evitar su oposición.

### 12.5.3 Evaluación de opciones

Sobre la base de los criterios anteriores, las opciones antes señaladas presentan características que se pueden ver en la página siguiente.

En principio, la competencia asegura una mayor eficiencia, si bien en la práctica ello depende del grado de competencia en el mercado y, en el caso de las IPP, de la capacidad de negociación de contratos. Las necesidades sociales se pueden atender mediante subsidios cruzados en todos los casos excepto el (e), en el que la competencia impide diferenciar los cargos por energía según el tipo de consumidor. Y si se utilizan otros medios para atender estas necesidades, como la canalización de ayudas familiares a través de la Tarjeta Solidaridad ya en uso en el país, estas necesidades pueden ser satisfechas en cualquiera de los casos. La viabilidad financiera es mayor con la entrada de capital privado, el cual reduce la dependencia de recursos fiscales y da lugar a una mayor competencia que, a su vez, reduce el alcance de la regulación. Finalmente, la viabilidad política es mayor en un régimen de propiedad pública; la presencia del capital privado aumenta los conflictos sobre la distribución del valor creado en el sector y genera la necesidad de negociación de contratos o de regulación, con mayores dificultades tanto mayor sea la complejidad de estas actividades. En este sentido, la opción (e), aunque permite transparentar más el costo de suministro para todos los consumidores, exige la regulación prudencial de la actividad comercializadora que, como muestra la experiencia del sector financiero a nivel mundial, es un tipo de regulación de gran complejidad<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> La regulación de la actividad comercializadora se centra en el análisis de la solvencia de las empresas comercializadoras para evitar el perjuicio al consumidor en caso de que estas empresas no puedan cumplir sus compromisos contractuales. En este sentido, se trata de una regulación más parecida a la de las entidades financieras (bancos, aseguradoras) que a la regulación

	<b>Eficiencia</b>	<b>Aspecto Social social</b>	<b>Viabilidad financiera financiera</b>	<b>Viabilidad política política</b>
a) monopolio público	baja: monopolio, corrupción, clientelismo	costo más alto pero viabilidad de subsidios cruzados	baja: comprometida por falta de eficiencia y por el control político	políticamente atractivo
b) monopolio privado	baja: monopolio	costo más alto pero viabilidad de subsidios cruzados	mediana: movilización de capital privado; pero comprometida por represión tarifaria	baja: conflicto sobre distribución de valor, complejidad regulatoria
c) IPP	depende de condiciones de contratación	viabilidad de subsidios cruzados, costo más bajo	mediana: movilización de capital privado; pero comprometida por represión tarifaria	baja a mediana: mayor transparencia de costos, pero conflicto sobre distribución de valor y complejidad de negociación de contratos
d) competencia mayorista	de mediana a alta, según grado de competencia	viabilidad de subsidios cruzados, costo más bajo	mediana: movilización de capital privado; pero comprometida por represión tarifaria	mediana: mayor transparencia de costos, pero conflicto sobre distribución de valor
e) competencia minorista	de mediana a alta, según grado de competencia	subsidios cruzados poco viables pero costo más bajo	mediana a alta: movilización de capital privado, menor regulación	baja a mediana: mayor transparencia de costos, pero complejidad regulatoria

## 12.6 Recomendaciones de política

Las condiciones institucionales y económicas para el desarrollo de mercados mayoristas de electricidad y para la regulación de la actividad privada han resultado difíciles de cumplir en muchos países. Como consecuencia, en numerosos lugares las reformas se han paralizado o incluso revertido. Además del caso muy conocido de California, en Latinoamérica se pueden citar los casos de Argentina, Venezuela y hasta cierto punto Brasil.

La cuestión clave es, por lo tanto, la búsqueda de una estructura que se adecúe a las condiciones institucionales y económicas del país. El desafío para un país que presenta debilidades institucionales como la República Dominicana es que no hay una opción superior en todos los criterios. No obstante, el análisis de las opciones en la sección anterior muestra que la opción (d), que corresponde al esquema actual, sigue ofreciendo las mejores posibilidades para cumplir con los cuatro criterios de selección. El modelo de mercado minorista (e) tiene menor viabilidad política por su complejidad regulatoria, y menores posibilidades

de atender a las necesidades sociales que el actual. La opción de IPP (c) tiene el mismo defecto político y, además, un mayor riesgo de ineficiencia, dada la dificultad de negociación de contratos en el caso dominicano. La experiencia dominicana con este modelo muestra que la debilidad institucional del país resultó en contratos desfavorables para la CDE, y en ciclos de renegociación que han retraído a los posibles inversionistas en plantas de generación. El modelo de monopolio público –opción (a), correspondiente a la situación del sector antes de las reformas de los años noventa– resultó ser ineficiente e incapaz de atender a las necesidades sociales y a los graves problemas financieros, según lo señalado anteriormente. Por último, la opción (b) presenta problemas de ineficiencia y de poca viabilidad financiera como consecuencia de la complejidad regulatoria y de los conflictos sobre la distribución del valor creado que suelen generarse entre un monopolio privado y el Estado. En la República Dominicana, como en el resto de Latinoamérica, este modelo resultó inviable y llevó a su nacionalización aunque en algunos países, especialmente Venezuela y posiblemente Argentina también, se observa un regreso al monopolio público. Incluso

tarifaria tradicional. Como muestra la actual crisis financiera mundial, determinar el nivel de solvencia frente a los riesgos financieros es un ejercicio complejo e incierto.

en la República Dominicana se ha experimentado un cierto retorno a este modelo con la renacionalización de EdeSur y EdeNorte, y los intentos de la CDEEE por licitar nuevas plantas de generación, en vez de dejar estas iniciativas al sector privado.

De este análisis se deduce también que el obstáculo fundamental para el éxito del modelo (d) es su viabilidad política. Como se ha observado en otros países latinoamericanos, la combinación de autonomía regulatoria con programas de subsidios limitados para los más pobres puede llevar en pocos años a disminuciones muy importantes de pérdidas, hurto y fraude, al tiempo que se aumenta el acceso formal a la electricidad. Sin embargo, los gobiernos dominicanos no aceptaron en ningún momento la pérdida de control sobre el sector que implicaba la reforma de este mediante la entrada del sector privado y la autonomía regulatoria.

La propuesta de cambio debe centrarse, por lo tanto, en conseguir que el gobierno acepte una reducción significativa de su control sobre el sector. En términos estructurales, ello se debe traducir en la modificación de los instrumentos de control del Estado sobre el sector, en particular, en la reducción del poder de la CDEEE y el aumento de la autonomía de la SIE. Las medidas que deberían adoptarse en este sentido se pueden dividir entre las que se obtienen a corto plazo y las que exigen una maduración más larga.

**Corto plazo (*quick wins*).** La reforma de la CDEEE implica fundamentalmente acciones administrativas, y por ello, puede realizarse en un corto plazo. El papel preponderante que sigue teniendo la CDEEE se basa en su control sobre las numerosas actividades y segmentos, y en su personal calificado. Para reforzar este papel siguiendo la lógica del modelo actual, hay que actuar sobre estas dos vertientes: disminuir tal control y reducir la plantilla del *holding*:

- » Separación de la UERS de la CDEEE, mediante su traspaso al Gabinete Social o a alguna otra Secretaría del gobierno, la cual definitivamente debería encargarse de los programas de lucha contra la pobreza, dado que los temas que trata la UERS se relacionan con un problema de pobreza (bajos in-

gresos) y no constituyen un problema de infraestructura propiamente dicho.

- » Contratación de un estudio de consultoría para el ajuste de la plantilla y organización de la CDEEE para su función de *holding*.
- » Contratación de directivos profesionales, por medio de empresas de "*headhunting*" de reputación internacional, para EdeNorte y EdeSur hasta su eventual reprivatización, y para EDEHID y ETED, o incluso para la CDEEE.

La profesionalización de la administración de las empresas distribuidoras solo se traducirá en aumentos de la eficiencia de estas empresas (reducción de pérdidas y aumento de la cobranza) en el mediano plazo, debido a la complejidad de estos procesos y a la necesidad de someterse a un marco regulador viable y estable. Por ello, a corto plazo, serán también necesarias las medidas de apoyo financiero al sector para su equilibrio financiero.

**Mediano plazo.** A diferencia de la reforma de la CDEEE, la mejora del marco regulador exige cambios legislativos y, por lo tanto, un plazo mayor de tiempo. El gobierno ejerce el control político sobre la SIE mediante el nombramiento directo del Superintendente. Según las buenas prácticas internacionales, es necesario que la SIE actúe como verdadero órgano colegiado y no como simple agencia del gobierno; y, para evitar el control gubernamental mediante el nombramiento de "seguidores leales," la designación de los miembros de este órgano debe ser hecha por períodos no coincidentes y por diferentes entidades sociales o políticas. Todo ello exige la modificación de la Ley General de Electricidad en los siguientes aspectos:

- » Eliminación del cargo de Superintendente, sustituido por el de presidente de la comisión tripartita existente, con rotación automática anual o bienal del puesto de presidente.
- » Nombramiento de los miembros de la comisión tripartita actual por parte de los diferentes agentes sociales, por ejemplo, un miembro nombrado por las asociaciones de empresarios del país, otro por el Presidente, y un tercero, por el Consejo Nacional de la Magistratura, todos con cargos de duración no

coincidente entre sí y de un mínimo de duración (de tres a cinco años, sin límite de renovación)<sup>19</sup>.

Por último, para garantizar que el mercado mayorista cumpla con su función de fijar los precios competitivos de la electricidad, deben tomarse también algunas medidas. Estas medidas no solo exigen la modificación del reglamento de la Ley, sino también estudios previos que implican su implementación en el mediano plazo:

- » Análisis y posible implementación del uso de costos marginales estandarizados para el despacho y la liquidación de transacciones en el mercado, acordes con los parámetros internacionales. Estos costos, a su vez, pueden servir de referencia básica para la aprobación regulatoria de nuevos contratos de compra realizados por las distribuidoras.
- » Creación de un comité de seguimiento del mercado mayorista formado por expertos internacionales.
- » Limitación del plazo de los contratos de compra de electricidad para los clientes regulados de las distribuidoras (por ejemplo, a tres o a cinco años) para permitir la corrección de los precios a niveles internacionales con una periodicidad razonable.
- » Creación de incentivos para la entrada de nuevos generadores para atender al crecimiento de la demanda.

**Estrategia de actuación.** Conseguir los cambios propuestos exige una presión muy fuerte sobre el gobierno para que renuncie a lo que la lógica política imperante considera instrumentos esenciales de poder. Existe, además, el desafío de comprometer a gobiernos futuros para que no reviertan este cambio.

La magnitud de los subsidios exigidos por la congelación tarifaria ofrece, sin embargo, una oportunidad excelente (pero de limitada duración debido a los ciclos electorales bienales de la República Dominicana) para trabajar con el gobierno en la búsqueda de usos de los limitados recursos fiscales que permitan redu-

cir las necesidades futuras de dichos recursos en el sector eléctrico.

Otra “palanca” importante para el cambio es la búsqueda de aliados entre las instituciones y los actores anteriormente analizados, con el fin de forjar un consenso y así ejercer presión sobre el gobierno o —mejor aun— sobre los partidos políticos, garantizando un menor desgaste político del gobierno y, por lo tanto, menor resistencia al cambio. Sobre la base del análisis de la segunda sección de este capítulo, está claro que el aliado más importante de las instituciones financieras multilaterales es el empresariado del país (lo que incluye ciertamente a los representantes de las empresas extranjeras). Como se expuso ya, este colectivo no solo defiende el modelo actual, sino que dispone de importantes recursos financieros, organizativos, técnicos, y de liderazgo para influir de modo muy significativo sobre la clase política y sobre la opinión pública.

También se han de buscar aliados en la clase política y en el funcionariado. En particular, el personal de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) por su componente de formación en economía, lo que puede servir de apoyo y credibilidad de gran importancia a los cambios propuestos. Además de la SEEPyD, la Secretaría de Estado de Hacienda puede ser otra aliada importante, motivada por la necesidad de hacer frente a las presiones fiscales que se derivarían del aumento sin freno del subsidio al sector eléctrico. Y, en la medida en que este aumento amenace con reducir considerablemente los recursos presupuestarios disponibles para la salud y la educación, se podría lograr el apoyo de las Secretarías de Estado de Educación, y de Salud Pública y Asistencia Social. En lo que respecta a la clase política, existen indicios de que la Fundación Global para la Democracia y el Desarrollo puede, de hecho, hacer una aportación considerable de cara al PLD. Por último, un precedente importante y todavía reciente que puede ayudar a convencer a la clase política y al público es

<sup>19</sup> El nombramiento de los comisionados de la SIE puede seguir otras pautas que posiblemente asegurarían también la autonomía de este organismo. La ventaja de la propuesta sugerida se halla en crear mecanismos de nombramiento no exclusivamente mediatizados por el Poder Ejecutivo o Legislativo, con lo se evita un excesivo sesgo político por parte de la SIE.



el de la crisis financiera. La necesidad de una regulación técnicamente competente del sector financiero solamente alcanzó el consenso político tras la grave crisis bancaria de 2003, que tuvo un costo económico muy elevado para el país. Aunque el costo de las

políticas recientes hacia el sector eléctrico alcanza ya niveles también muy altos, el ejemplo del sector financiero muestra un camino viable para evitar consecuencias tan graves como las que se derivaron de la crisis bancaria.

## Referencias bibliográficas

- Advanced Engineering Associates International (AEAI). "Analysis of the Sustainability of the Electrical Power Sector: Dominican Republic." Washington, DC: USAID, 2003.
- AES Dominicana. 2004 "Sustainable Development of the Dominican Electrical Sector", Santo Domingo.
- Almonte, A. y Perelló, R. 2004. "Propuesta de Reforma del Sector Eléctrico Dominicano" Santo Domingo: Comisión Especial de Energía.
- Banco Mundial. 2003. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Private solutions for infrastructure in Honduras. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bocuzzi, C.V. 2004. "Combate à fraude de energia" Curitiba, septiembre de 2004.
- Dirección Ejecutiva del Comité de Recuperación del Sector Eléctrico. (Varias fechas). "Informe sobre el desempeño del sector eléctrico".
- Dominican Republic Electricity Sector Monitoring Committee. 2007. "Final Quarterly Report".
- Dussan, M. 2003. "Diagnóstico del Sector Eléctrico y Elementos para una Estrategia del BID". Manuscrito no publicado.
- Economist Intelligence Unit. 2007. Country Report, junio de 2007.
- EdeNorte. 2004. Memorias 2000-2004. Santo Domingo: CDEEE.
- EdeSur. 2004. Memorias 2000-2004. Santo Domingo: CDEEE.
- Electricaribe. 2008. Informe de Gestión 2007. <http://www.electricaribe.com/LinkClick.aspx?fileticket=Kubq9iZxZ1l%3d&tabid=515> (consultado el 29 de octubre de 2008).
- Espinal, R. y Hartlyn, J. 1999. "The Dominican Republic: The Long and Difficult Struggle for Democracy". En Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America* (segunda edición). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Fitch Ratings. "Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, S.A. de C.V. y Subsidiarias." Nueva York, junio de 2008.
- \_\_\_\_\_. "Dominican Republic Electricity: On the Edge of Darkness." Nueva York, agosto de 2008.
- Moreno San Juan, J.L. "Evaluación de los contratos para el suministro de electricidad en la República Dominicana," presentación en el Seminario de la Comisión Nacional de Energía, Santo Domingo, febrero de 2004.
- Organismo Coordinador. 2002. Memoria anual y estadísticas de operación 2001. Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Informe Operación Real Agosto 2008," Santo Domingo.
- Reynoso, G. 2004. "Tarifa eléctrica en la República Dominicana". Presentación, Washington, DC, noviembre de 2004.

# Infraestructura básica

## 13.1 Introducción: Una visión general de la infraestructura básica en la República Dominicana

La disponibilidad de infraestructura de calidad es uno de los pilares de la mejora de la competitividad y del crecimiento de los países. En el caso particular de la República Dominicana, dada su apertura al mercado mundial y su reto para mantener niveles de crecimiento acelerado, es de importancia primordial lograr una eficiente provisión de los servicios de infraestructura para impulsar el crecimiento económico, mejorar la competitividad y reducir los niveles de pobreza. A principios de 2008, la República Dominicana se encontraba en el puesto 79 de 131 países en lo que se refiere a la calidad de la infraestructura en general (World Economic Forum, 2007). Este indicador sitúa al país por delante de países como Argentina, Colombia, Indonesia y Costa Rica, pero detrás de Brasil, Pakistán, Guatemala, Uruguay y México.

Esta posición —comparativamente favorable— de la República Dominicana en materia de la calidad de la infraestructura en general con respecto a los demás países de la región encierra grandes disparidades según el tipo de infraestructura. Si bien la República Dominicana destaca en cuanto a la calidad de infraestructura de transporte aéreo (37), es particularmente preocupante la situación del servicio eléctrico (130). En el caso de las carreteras, no obstante la posición de la República Dominicana en los *rankings* internacionales (57) y los esfuerzos desplegados a partir de los años noventa para asegurar conectividad, en la actualidad la red vial presenta un grado de deterioro importante dada la falta de mantenimiento preventivo, determinando que el 73% de la red total se encuentra en estado regular a malo.

Dada la necesidad del país de mejorar sustancialmente el acceso y la calidad de los servicios de infraestructura en un contexto de escasos recursos públicos, es necesario hacer una revisión general de la inversión pública en este sector. Esto requiere identificar medidas para mejorar la eficiencia de la asignación de recursos de inversión pública, así como la generación de recursos adicionales a través de marcos institucionales efectivos, servicios eficientes y políticas de precios adecuadas (tarifas).

Este capítulo fue elaborado por Rosina Estol y Rafael Rodríguez-Balza, basados en los trabajos de Bitrán, Jordan-Tank y González, Roda y Meléndez, y en la Síntesis del Plan Estratégico Sectorial de Agua y Saneamiento.

## 13.2 Los problemas básicos de las decisiones de infraestructura

Uno de los grandes problemas que afecta la calidad de la infraestructura en la República Dominicana está relacionado con el proceso de formulación y ejecución del presupuesto público, como lo señalan estudios previos (BID, 2006; Banco Mundial, 2004). El volumen de inversión requerido para el desarrollo de proyectos de infraestructura vuelve imprescindibles la organización y profundización del proceso presupuestal, así como la sistematización de los mecanismos de análisis y evaluación económica, ejecución y control de la inversión en infraestructura en la República Dominicana.

Varios de los capítulos de esta publicación destacan que la República Dominicana enfrenta el reto de avanzar en las reformas del sector público, así como mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos. El reto de reformas institucionales es una necesidad que toca transversalmente a todos los sectores de la economía dominicana y, en el caso del sector de infraestructura, es uno de los que requieren una acción inmediata. Los diferentes sectores de infraestructura en la República Dominicana presentan una estructura institucional altamente fragmentada, en la que diferentes organismos de carácter ministerial o descentralizado comparten responsabilidades de regulación e inversión, con superposición de competencias y limitada coordinación. Como consecuencia, los sectores más pobres de la población se ven severamente afectados en su calidad de vida por la falta de una política de infraestructura coherente que asegure el acceso a esta. En particular, el mecanismo de decisión de la inversión en infraestructura no es el resultado de un proceso exhaustivo de evaluación costo-beneficio y de jerarquización de prioridades. De esta manera, las decisiones de inversión generan una muy baja rentabilidad en infraestructura. En términos del nivel de gasto agregado, la inversión global de la República Dominicana en infraestructura, incluyendo agua potable y saneamiento, es inferior al 2% del PIB. Para un país que aspira a crecer en forma sostenida sobre el 6% al año, este porcentaje parecería insuficiente. Estudios diversos señalan la necesidad de invertir de 3% a 4% del PIB para mantener tasas de crecimiento aceleradas (Bitrán, 2008).

En este capítulo se hace una revisión general de dos sectores de infraestructura básica en la República Dominicana: i) transporte urbano y carreteras, y ii) agua potable y saneamiento. En estos dos sectores persisten problemas y políticas que tienen impactos económicos adversos sobre la eficiencia y la competitividad de la economía; asimismo, requieren asignaciones importantes de gasto público.

En el sector transporte urbano y carreteras, la dispersión institucional lleva a un esquema ineficiente de decisiones de inversión. No existe un plan maestro de transporte urbano ni de carreteras, ni sistemas de recolección de información básica que permitan tomar decisiones económicamente fundamentadas. Tampoco hay un sistema de análisis de inversiones que vincule decisiones de inversión de largo plazo con una visión integradora del territorio, de acuerdo con su vocación económica o con una visión integral de competitividad sectorial. Ello origina construcciones aisladas que colaboran muy limitadamente con el crecimiento económico de largo plazo. Varias instituciones se superponen en cuanto a funciones, generando inversiones desarticuladas y un alto costo en términos de eficiencia y rentabilidad. Adicionalmente, los niveles de mantenimiento son muy bajos, reduciendo de manera significativa la vida útil de la infraestructura de transporte.

En el sector de agua y saneamiento existe una importante necesidad de inversión para poder incrementar los niveles de cobertura y proveer los servicios. Sin embargo, la dispersión institucional y las ineficiencias vinculadas a la provisión del servicio son de gran magnitud, causando impactos negativos no solo sobre la salud de los ciudadanos sino sobre la productividad y la competitividad de la economía, en especial en sectores de servicios como el sector turismo y en los diferentes rubros de exportaciones de alimentos.

## 13.3 El sector transporte: urbano y carreteras<sup>1</sup>

La competitividad de un país está estrechamente relacionada con las facilidades de movilización para

<sup>1</sup> Esta sección está basada en el análisis y recomendaciones de Jordan-Tank (2007) y González (2007).

pasajeros y mercancías, tanto interna como externamente. Por tanto, se requiere de un sistema interno de transporte que pueda proveer accesibilidad eficiente a los polos turísticos, a las zonas francas y a las zonas productoras agrícolas y de minería. El costo de transporte es un componente importante del precio final de los bienes y los servicios, y está directamente relacionado con la condición de la infraestructura y con la eficiencia en la operación de los diferentes modos de transporte.

La infraestructura de transporte de la República Dominicana es relativamente adecuada, tanto en la extensión como en la provisión de acceso, lo que no determina la necesidad de nuevas obras de construcción, al menos en lo inmediato y en el mediano plazo. En la República Dominicana existen alrededor de 17.000 km de caminos en la red nacional de carreteras, y cerca de 5.000 km de carreteras principales, 16 puertos comerciales (4 de ellos puertos mayores), 8 aeropuertos internacionales, 8 aeródromos domésticos y 29 pistas de aterrizaje. Se trata de una infraestructura importante que necesita mantenimiento, rehabilitación y mejoramientos en forma programada y sobre la base de un plan con fondos adecuados.

Al analizar la situación del sector transporte se puede identificar que, a pesar de ser el principal soporte para la economía nacional, no se desarrolla dentro de políticas y actuaciones acordes con las necesidades de crecimiento y los retos de competitividad de largo plazo en el país. Varios son los problemas que enfrenta el sector, pero el elemento central de esta situación es la fragmentación institucional, dado que varias dependencias diseñan las políticas asociadas al sector, en ausencia de marcos regulatorios claros y efectivos que delimiten actividades de cada dependencia. El solapamiento de actividades y de instituciones, en ausencia de una planificación y racionalización del proceso de toma de decisiones, afecta de manera importante la eficiencia de la inversión pública en el sector.

### 13.3.1 Transporte urbano<sup>2</sup>

El sector de transporte urbano ha venido experimentando un proceso de cambio continuo desde

mediados de los años noventa. Como varias de las grandes ciudades de la región centroamericana, la zona metropolitana de Santo Domingo ha experimentado un alto crecimiento en su población (pasando de 600.000 a 2.800.000 en los últimos 20 años) y un incremento en la motorización acelerada de 4% sostenida en el mismo período (para finales de 2007 existían aproximadamente 250 vehículos motorizados por cada 1.000 habitantes). Esto ha contribuido a que exista un gran reto por parte del Gobierno central, y a nivel de ayuntamientos, de satisfacer los flujos viales del tránsito público, toda vez que existe una demanda importante por el transporte público de pasajeros. No obstante varios esfuerzos de inversión en la vialidad urbana en materia de planificación y regulación de los servicios de transporte público durante los últimos años, el sector de transporte urbano enfrenta retos importantes.

#### 13.3.1.1 Diagnóstico y políticas existentes

El sector se caracteriza por la alta fragmentación institucional, dado que se crean nuevas agencias sin absorber las instituciones ya existentes, generando así un marco complejo para operar y planificar.

La Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) fue creada en 1998 con el propósito de ser el órgano normativo del sector, con regulación de todos los servicios de transporte público de la zona metropolitana, que abarca ocho ayuntamientos. Sin embargo, después de un proceso de establecimiento y consolidación institucional hasta el 2002, la AMET fue incorporada a la Policía Nacional. Actualmente, el énfasis marcado dentro de la AMET radica en la fiscalización del tránsito.

La Oficina Técnica de Tránsito Terrestre (OTTT) regulaba todo el transporte público (urbano e interurbano) hasta 1998, año en que fue creada la AMET. La OTTT, sin embargo, es responsable de la revisión de toda la flota vehicular, incluyendo unidades de transporte público, que se revisan anualmente. La OTTT regula el servicio de unos 2.500 autobuses interurbanos que ingresan a Santo Domingo diariamente, en 44 lugares diferentes, con concentración en el centro de la ciudad, una situación subóptima, desde

<sup>2</sup> Esta sección se basa en Jordan-Tank (2007).

el punto de vista de circulación de tránsito y transporte público.

La Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA) es el operador público del sistema de autobuses en los corredores principales de la zona metropolitana. OMSA tiene 4.200 empleados y cubre aproximadamente el 40% de sus costos operativos, consecuentemente, depende de subsidios del Gobierno central. La gerencia de OMSA está desarrollando planes para aumentar su oferta total de buses, a través de diferentes esquemas para atraer socios estratégicos como operadores.

En el año 2005, se creó la Oficina para el Reordenamiento de Transporte (OPRET) con el objetivo de planificar el transporte en las ciudades de Santo Domingo y Santiago. Si bien esta oficina se encarga de implantar la primera línea del Metro (corredor Norte – Sur), el decreto que la creó asignó varias responsabilidades para planeación e integración al resto del sistema de transporte público. Estas funciones se superponen con las facultades de planificación de AMET, con las funciones de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC), que

también invierte en vialidad urbana, y con los ayuntamientos.

El Fondo de Desarrollo de Transporte Terrestre (FONDET), creado por decreto en mayo de 2007, tiene el objetivo principal de impulsar el reemplazo de la flota existente de unidades de transporte por micro/minibús y carros “conchos”, abriendo nuevas líneas de crédito para tal fin. También fue creada para ser un nuevo órgano que brindaría capacitación a las asociaciones de transportistas en la formación de empresas de transporte público para operar con el futuro sistema de Metro.

La Dirección General de Tránsito Terrestre (DGTT) es una dependencia de SEOPC, y posee la mayor capacidad de implementación de proyectos. Tiene a su cargo fiscalizar el transporte de carga, otorgar las licencias a los conductores, y velar por la calidad de la flota vehicular del país para que circule en condiciones adecuadas y cumpla con las normas mínimas de seguridad.

Asimismo, el sistema de transporte en Santo Domingo se caracteriza por una partición modal distorsionada. El Cuadro 13.1 presenta la demanda según el modo

**CUADRO 13.1 • PARTICIÓN MODAL DEL TRANSPORTE URBANO EN SANTO DOMINGO**

Fuente	Estimación propia basado principalmente en Plan Indicativo de la Zona Metropolitana de Santo Domingo 2007 (3)		Encuesta de Hogares Gallup 2000 (1)		Estudio Sercitec Delcan 1995 (2)	
	%	pasajeros transportados/día	%	pasajeros transportados/día	%	pasajeros transportados/día
Autobuses	3%	230.000	4%	220.000	3%	165.000
Minibuses / Microbuses	5%	440.000	7%	418.000	15%	777.000
Carros de “conchos”	18%	1.500.000	26%	1.562.000	18%	889.000
Motoconchos	1%	50.000	1%	51.000	1%	65.000
Taxis	1%	40.000	1%	48.000	1%	55.000
<b>Subtotal transporte público</b>	<b>28%</b>	<b>2.260.000</b>	<b>37%</b>	<b>2.200.000</b>	<b>36%</b>	<b>1.832.800</b>
Auto privado (4)	72%	5.867.740	63%	3.780.000	64%	3.209.304
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>8.127.740</b>	<b>100%</b>	<b>5.980.000</b>	<b>100%</b>	<b>5.042.104</b>

Fuente: Matthew Jordan-Tank (2007), con base en (1) Gallup, Encuesta de Hogares 2000, Asistencia Técnica para AMET, Consorcio Systra-Sercitec-Sogerlec; (2) Sercitec-Delcan, Estudio de Transporte Urbano de Santo Domingo, 1995; (3) Fdo. Julio Pozueta Echavarrí, Universidad Politécnica de Madrid, Informe Final de la Consultoría en materia de transporte para el Plan Indicativo de la Zona Metropolitana de Santo Domingo encargada por el PARME y el CONAU, y financiada por la Unión Europea, febrero de 2007; (4) Supone 1.4 pasajeros por auto en 2007.

de transporte. Existen varias tendencias importantes que tienen implicaciones para el futuro del sistema. En primer lugar, el uso del auto privado es predominante en este sistema. Desde el año 2000, hay un aumento en el número de personas transportadas por auto particular. En contraste, todos los modos de transporte público se han reducido considerablemente. En segundo lugar, dentro de la categoría de transporte público se nota la preponderancia del modo de los llamados “conchos”, que funcionan como taxis colectivos que transportan hasta cinco pasajeros como máximo. De acuerdo con Jordan-Tank (2007), parte de la explicación por la caída dramática en el transporte público es el desorden organizacional de este subsector y el bajo nivel de calidad en la oferta.

Con respecto al transporte público, los autobuses de OMSA han mantenido su participación en el sector a lo largo de los últimos diez años. Los 350 buses de la flota transportan un promedio de 600 personas por día, resultado que si bien está por debajo de un nivel óptimo (aproximadamente 1.000/día) debe ser considerado como bueno para la categoría de una ciudad como Santo Domingo. La tarifa es fuertemente subsidiada (5 pesos por servicio regular y 10 pesos por servicio expreso a finales de 2007). La flota de microbuses (capacidad 26 pasajeros) y minibuses (12 pasajeros) está compuesta de unas 6.000 unidades oficiales en total, lo que representa un aumento significativo sobre el número de unidades en el año 2000. A pesar de este aumento, el número de pasajeros transportados ha disminuido, cortando al mínimo la rentabilidad de este servicio con una sobre oferta grande. Los taxis colectivos (o “conchos”) representan el servicio más común del sistema, con aproximadamente 16.000 en circulación, incluidas 4.000 unidades no registradas (o “piratas”). Transportan hasta 5 pasajeros por una tarifa de 12 pesos. Las unidades son, en su mayoría, obsoletas, lo que ocasiona un servicio de muy baja calidad y, por ende, contribuye a la contaminación del ambiente. Compiten con todos los otros servicios, y tienen una gran acogida por parte de los usuarios, quienes los utilizan a pesar de su mala calidad, ya que son extremadamente flexibles, baratos y brindan el servicio en las principales calles.

Las inversiones realizadas tienen un impacto limitado y deben integrarse con el resto de los modos de trans-

porte. La construcción de la línea 1 del Metro de Santo Domingo en el eje Norte-Sur permite captar alrededor del 2% de los viajes diarios. Esta baja participación es propia en ciudades de baja densidad y bajos ingresos, con sistemas desintegrados, en que los usuarios prefieren evitar los transbordos. En el caso de Santo Domingo, se suma el hecho de que la mayoría de los viajes se realizan en dirección Este-Oeste y, por lo tanto, esta primera línea solo resuelve parcialmente los problemas de transporte de la ciudad. Asimismo, es necesario apoyar al país en la integración de las diferentes rutas alimentadoras de pasajeros, para que la Línea 1 del Metro se integre con el resto de los modos de transporte. Actualmente, la OPRET está planeando inversiones en la nueva línea de Metro, en un tren ligero para la ciudad de Santiago; del mismo modo, también está analizando la construcción de un tren interurbano entre las ciudades de Santo Domingo y Santiago. Es muy importante que todos estos proyectos cuenten con las evaluaciones técnicas (evaluación costo beneficio) necesarias para analizar su viabilidad económica.

### 13.3.1.2 Recomendaciones para el transporte urbano

Con base en el diagnóstico del sector, caracterizado por la dispersión institucional, la distorsión en la participación modal y las decisiones de inversión en el Metro, es muy importante apoyar al país a mejorar la operación de dicho sector. De acuerdo con Jordan-Tank (2007), se debe mejorar la gestión del sistema de transporte urbano, organizando diferentes entes del sector para que actúen bajo un marco institucional sólido, con políticas y regulaciones bien estructuradas que mejoren la calidad del servicio a un costo accesible. Para ello, se requiere un conjunto de acciones coordinadas que contribuyan al objetivo principal de hacer más eficiente, más seguro y menos contaminante el desplazamiento de personas y carga dentro del área metropolitana. Entre estas acciones se destacan:

- i. El ordenamiento institucional del sector y la racionalización del proceso de toma de decisiones. En este sentido, es necesario fortalecer el marco institucional del sector, consolidando los diferentes entes del sector;

- ii. La modernización del servicio de transporte de pasajeros, para aprovechar al máximo la inversión en el Metro. Se necesita organizar un sistema de rutas alimentadoras al Metro a través de la consolidación de los servicios de minibuses, microbuses y “conchos” con los autobuses con el fin de poder operar de forma integral con el Metro. Para esto se necesita una red de rutas reordenadas para responder a una matriz de origen-destino de la zona metropolitana. Esto también requeriría de un sistema único de tarifas, cobro y recaudo centralizado; y de una negociación con los sindicatos de transportistas existentes para explicar las metas del nuevo sistema y su participación en ella a través de la concesión del nuevo servicio de autobuses-minibuses;
- iii. Mejoramiento del control de tránsito en la infraestructura vial, seguridad vial y peatonal en puntos críticos, y la aplicación de la ingeniería de tránsito;
- iv. Racionalización de la política tarifaria y provisión de estacionamientos. Es necesario planificar la construcción de una red periférica de edificios de estacionamientos multinivel, principalmente en la parte norte de la línea 1 del Metro, y pensar en una política tarifaria que impulse la rotación frecuente del estacionamiento en el centro de la ciudad;
- v. Construcción de Terminales de Autobuses Interurbanos. Debido a la entrada de 2.500 buses interurbanos a todo el país de forma diaria, sería importante planificar la construcción y operación de esas terminales que podría incluir un rango de comercio y servicios amplios para los usuarios.

### 13.3.2 Transporte carretero<sup>3</sup>

#### 13.3.2.1 Justificación

El transporte por carreteras es el principal modo de transporte terrestre existente en la República Dominicana. Una amplia red de carreteras de diversas categorías se extiende en todo el país, permitiendo el traslado de pasajeros y carga, aunque no siempre de la forma más adecuada. La red nacional de carreteras está constituida por un total de 17.774 km, de las

cuales unos 5.102 km corresponden a las principales vías del país, que son las que comunican las ciudades más importantes con los centros de producción y consumo. Del total de la red, el 29% de las carreteras se encuentra en reconstrucción y rehabilitación, lo cual es consecuencia de una inadecuada gestión de mantenimiento relacionada con la baja planificación, organización, asignación de recursos y con una ineficiente modalidad de ejecución. Dada la importancia del sector, es imprescindible apoyar al país para resolver las principales deficiencias que este enfrenta tanto en el plano institucional como en el área de inversiones en la red vial.

#### 13.3.2.2 Diagnóstico y políticas existentes

Las actividades del transporte terrestre son competencia de varias instituciones. No existe un ente que agrupe todas las actividades del sector, de ahí la diseminación de estos organismos y el solapamiento de funciones y actividades que traen como consecuencia la falta de políticas y actuaciones coherentes y coordinadas que colaboren con su buen desempeño.

Las labores de mantenimiento de la red vial nacional, tanto de carreteras como de caminos vecinales, son competencia de la Dirección General de Mantenimiento (DGMCCV), dependencia de la SEOPC. Hasta el momento, y con préstamos obtenidos de organismos multilaterales, solo se llevan a cabo programas continuos de mantenimiento de caminos vecinales. Hasta ahora no existen programas de mantenimiento constante para la red vial primaria y secundaria. A finales de los años noventa, se ejecutó un programa piloto de mantenimiento para la autopista Duarte, sin embargo, después de su ejecución no se han vuelto a implementar otros programas similares, con el consecuente deterioro de muchos tramos a lo largo de esta vía.

La nueva estrategia que está siguiendo el Gobierno a partir de 2007 para avanzar en el área de mantenimiento se basa en dos pilares fundamentales. El primero consiste en un ambicioso plan de concesiones, el VIADOM, que busca ampliar, mejorar y mantener por lo menos 990 km de la red troncal, con una

<sup>3</sup> Esta sección se basa en el documento “Diagnóstico del sector transporte en la República Dominicana”, elaborado por González (2007).



inversión inicialmente estimada de US\$684 millones que deben ser cubiertos en su totalidad por el concesionario, quien a su vez recuperará las inversiones mediante el cobro de peaje. El segundo pilar consiste en adelantar un plan de inversiones de rehabilitación y mantenimiento a mediano plazo, que cubra la red troncal no concesionada y la red secundaria.

Debido a la falta de políticas de mantenimiento de la red principal de carreteras, a la falta de controles de carga y dimensiones, y a los grandes volúmenes de tráfico mixto que circula por ella, el deterioro ha ido incrementándose a tal punto que, en muchos tramos, las inversiones requeridas para su rehabilitación son muy elevadas pues, en general, las políticas de reconstrucción que deben aplicarse son mucho más costosas que las de mantenimiento.

Por causa de los elevados índices de accidentes que se registran en las principales vías de la red nacional, en los últimos años se han estado tomando medidas de seguridad con la finalidad de reducir su número. Estas medidas incluyen, entre otras, el rediseño de tramos, como fue el caso de la autopista Duarte, la colocación de señales y barreras protectoras, y la asignación de más unidades motorizadas de la policía de carreteras, especialmente durante los feriados. La colocación de elementos de seguridad vial, como señales y barreras de protección, se ejecutan como parte integral de las actividades que deben realizarse durante los programas de rehabilitación de carreteras y caminos vecinales. Sin embargo, y debido a la carencia de educación vial así como a la falta de fiscalización y aplicación de sanciones, la red vial nacional se caracteriza por carecer de seguridad vial.

Es competencia de la DGTT otorgar los permisos de circulación vehicular y controlar las medidas de los vehículos, además de otorgar los permisos de conducir. Actualmente no se aplican las regulaciones al peso transportado por las unidades de carga, a pesar de existir en la autopista Duarte, principal vía de comunicación, dos estaciones de pesaje localizadas en los peajes, pero estas permanecen cerradas. La circulación de unidades de transporte de carga con pesos que exceden los límites de diseño de las carreteras es uno de los factores que mayor incidencia tiene en el

rápido deterioro de la superficie de rodadura, especialmente en las vías principales del país. Estos límites de carga están por encima del promedio de la región en un 18%. En este punto y con miras a prevenir la necesidad de realizar enormes inversiones en la rehabilitación y reconstrucción de la red de carreteras, se hace imprescindible la aplicación de medidas tendientes a controlar el peso de los vehículos de carga.

El Gobierno dominicano ha invitado a empresas nacionales y extranjeras a participar en las licitaciones correspondientes para adjudicar las concesiones de construcción y mantenimiento de carreteras; sin embargo, este proceso ha sido lento y de éxito limitado, debido a que aún no existe un instrumento jurídico que fundamente las concesiones de obras públicas en el país.

Al analizar la situación del sector transporte carretero, se puede afirmar que es necesario desarrollar políticas modernas en el sector, por tres motivos fundamentales:

- i. La flota vehicular está constituida, en su mayoría, por unidades de más de 10 años de fabricación, lo que aumenta el consumo de combustible, los costos operacionales toda vez que disminuye la seguridad vial.
- ii. La red vial, a pesar de ser muy amplia y presentar una densidad adecuada dadas la extensión territorial y la población, muestra síntomas de deterioro y no presenta un estado de conservación acorde con las necesidades de los usuarios. La mayor parte de las carreteras se encuentran en estado regular y malo, debido a la falta de políticas de mantenimiento continuo, exigiendo elevadas inversiones al momento de realizar reconstrucciones.
- iii. La estructura administrativa y de diseño de políticas en el sector está constituida por una gran cantidad de instituciones cuyas funciones no están claramente delimitadas, ocasionando un problema de solapamiento.

### **13.3.2.3 Recomendaciones para el transporte carretero**

Uno de los principales desafíos del sector de carreteras es de carácter institucional, tal y como sucede

en el transporte urbano. En tal sentido, es necesario apoyar al país para establecer políticas que permitan elevar la calidad y la eficiencia del sistema de transporte terrestre del país. Para ello, se requiere mejorar y fortalecer técnica y administrativamente a los organismos responsables de la ejecución de proyectos, de la planificación del mantenimiento y de la operación del transporte.

Es recomendable la reorganización del sector para generar un ente planificador, con competencias sobre todos los modos de transporte con el propósito de evitar el solapamiento de funciones. Asimismo, deberían existir diferentes servicios descentralizados que aborden las tareas de ordenamiento y fiscalización de la operación del transporte público y privado, así como el manejo del desarrollo de la infraestructura, ya sea con financiamiento público o a través de concesiones.

Adicionalmente, en el marco de la discusión de la ley de concesiones, debería crearse una entidad de coordinación de concesiones con competencias en aspectos financieros, contractuales y defensa jurídica, y con capacidad de coordinación y supervisión para la implementación de proyectos, la cual debería trabajar con los diferentes servicios que desean utilizar el mecanismo de concesiones.

## 13.4 Agua y saneamiento<sup>4</sup>

### 13.4.1 Justificación

La disponibilidad de agua potable en cantidad y calidad es un requisito básico para asegurar la calidad de vida de la población y es también condición necesaria para mejorar la competitividad de un país. De acuerdo con los patrones internacionales, la República Dominicana está rezagada en materia de cobertura del servicio de agua y saneamiento. Esta situación genera impactos negativos en la calidad de vida, la salud pública y limita las oportunidades de desarrollo económico del país.

Según el Informe de Desarrollo Humano (2008), la disponibilidad de recursos hídricos en la República Dominicana es considerada suficiente pero no abundante. El agua subterránea representa el 60% de la disponibilidad del agua dulce del país y la mitad se encuentra actualmente en explotación. Sin embargo, una alta proporción de los pozos someros está contaminada. El mismo Informe señala que el principal problema del sector es la falta de eficiencia, ya que con la pérdida de agua existente podrían satisfacerse las necesidades de casi el triple de los usuarios actuales. En la República Dominicana, el sector presenta una situación crítica en términos institucionales, de cobertura y calidad de los servicios así como de gestión de los sistemas. Además, el marco institucional y regulatorio es débil, por lo que no genera los incentivos necesarios para que los prestadores operen y expandan los servicios con eficiencia. El mapa institucional actual es el resultado de una serie de reformas parciales, entre modelos centralistas y descentralizados, al interior del sector. Hasta ahora, no existe una autoridad única tarifaria ni un ente rector que imponga estándares mínimos de cobertura y nivel de servicio.

### 13.4.2 Diagnóstico y políticas existentes

En 1962, con la implementación de la Ley N° 5994, se creó el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (Inapa), con el objetivo de formular y ejecutar el plan general de abastecimiento de agua y saneamiento y operar los sistemas puestos a su cargo. El Inapa, que se financia con recursos del presupuesto nacional, recursos propios (tarifas) y emisión de bonos, actualmente atiende, a nivel nacional, a regiones dispersas y con habitantes de bajos ingresos, abarcando al 50% de los usuarios del país<sup>5</sup>. En paralelo, operan cinco Corporaciones Regionales de Acueducto y Alcantarillado (CORAA), creadas por ley (dos durante los años setenta y las restantes en los años noventa) para atender a las regiones de Santo Domingo, Santiago, Puerto Plata, Moca y La Romana.

<sup>4</sup> Esta sección se basa en el "Diagnóstico del sector agua potable en República Dominicana", realizado por Roda y Meléndez (2008) y en la Síntesis del Plan Estratégico Sectorial de Agua Potable y Saneamiento.

<sup>5</sup> Excepto en las regiones donde atienden las CORAAs.

En las respectivas leyes de creación de las CORAA, el Inapa transfiere los activos de los servicios a cada empresa y traslada las funciones de operar y expandir los sistemas, a saber, planeación, financiación y ejecución de inversiones. En la práctica, la mayor parte de las inversiones de estas corporaciones se financian con presupuesto nacional, canalizado a través del Inapa quien, a pesar de lo anterior, mantiene una función activa en los procesos de licitación y contratación cuando se trata de recursos del presupuesto nacional. Las leyes autorizan a las CORAA a emitir bonos con garantía soberana e incluso les otorgan facultades de expropiación. Asimismo, los operadores poseen autonomía para fijar tarifas. Coraasan, Coraaplata y Coraamoca<sup>6</sup> tienen la facultad de fijar las tarifas con la aprobación de su consejo directivo. En la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo (CAASD), las tarifas son propuestas por la empresa pero su expedición está sujeta a un decreto presidencial. En esta última empresa, la ley de creación obliga a basar las tarifas en los costos del servicio.

Cabe señalar que preocupa el vacío institucional en materia regulatoria. Sería importante asignar, a nivel nacional, un responsable único de fijar tanto las metodologías de cálculos de tarifas como también el acotamiento y la focalización de los subsidios. Como se mencionó, para cada empresa rigen normas específicas en esta materia y, en general, no imponen criterios de autosostenibilidad financiera ni de eficiencia económica. Tampoco hay una autoridad única que regule temas como la venta de agua en bloque, las relaciones entre los operadores y los usuarios o entre los prestadores y el sector privado.

Más allá del Inapa y las CORAA, que atienden directamente a los usuarios y que tienen a su cargo el desarrollo de políticas sectoriales, existen múltiples instituciones con facultades (muchas veces sobrepuestas) en el sector: i) la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarema), que determina los límites de vertimiento sanitario y regula la concesión para uso y preservación del agua;

ii) la Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS), que evalúa y controla la calidad del agua potable; iii) la Subsecretaría de Estado de Planificación, que define el plan de desarrollo nacional en el marco del cual se determinan los planes de desarrollo sectoriales de agua potable y saneamiento; iv) la Oficina Nacional de Presupuesto (Onapres), que determina las asignaciones presupuestales del sector de agua y saneamiento; y v) el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI), autoridad relacionada con el manejo de recurso hídrico a cargo del desarrollo de obras de infraestructura hídrica.

Además de la multiplicidad de actores, las funciones de las entidades son, en algunos casos, difusas y poco delimitados. A modo de ejemplo, se puede mencionar que, si bien en la norma el control de la calidad del agua está a cargo de la SESPAS, dicha entidad no cuenta con los recursos humanos y financieros necesarios para responder cabalmente a esta tarea, por lo que, en la práctica, las CORAA y el Inapa se deben autocontrolar. Asimismo, cuando las inversiones se financian con presupuesto nacional, el Inapa se involucra directamente. Este aspecto puede traer aparejados conflictos de interés político de existir escasez de recursos, disminuyendo la probabilidad de que los planes de expansión respondan a ejercicios de optimización técnico-económicos de los proyectos.

Por último, la debilidad del marco institucional ha permitido la entrada de actores privados y ONG, con una injerencia importante en el sector, particularmente en el desarrollo de pequeños acueductos rurales. En este sentido, el Inapa se encuentra desarrollando un proceso de descentralización de sus actividades, transfiriendo la operación de los sistemas rurales a través de las Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales (Asocar).

### 13.4.3 Indicadores sectoriales

La cobertura de agua y alcantarillado en la República Dominicana es baja comparada con otros países latinoamericanos. De acuerdo con información pu-

<sup>6</sup> Corporaciones de Acueductos y Alcantarillados de Santiago, Puerto Plata y Moca respectivamente.

blicada por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), en el año 2007 solo el 41,9% de los hogares contaban con conexión al sistema de acueducto dentro de sus viviendas. Sin embargo, el 31,8% poseía conexión a este fuera de la casa y dentro de sus terrenos, por lo que el acceso domiciliario al agua por acueducto alcanzaba al 73,7%, como se muestra en el Cuadro 13.2. Asimismo, la cobertura de las redes de alcantarillado es baja, dado que en varios cascos urbanos no existen dichas redes y el manejo de aguas residuales recae completamente en pozos sépticos. La información a nivel nacional sobre la cobertura de alcantarillado no se encuentra disponible, por lo que a continuación se muestra el valor nacional de "Saneamiento mejorado" informado por WHO-Unicef para el año 2006<sup>7</sup>.

La brecha de coberturas en la República Dominicana, además de limitar la calidad de vida de los ciudadanos, tiene impactos severos en la salud pública. Como se muestra en el Gráfico 13.1, existe una relación estrecha entre los hogares sin saneamiento y la tasa de mortalidad infantil.

Para mejorar la situación de cobertura, con base en costos promedio, se estimó la necesidad de realizar un plan de inversiones por US\$1.500 millones para el quinquenio 2009-2013, lo que permitiría elevar las coberturas de acueducto al 80% y de alcantarillado al 60%.

**CUADRO 13.2 • SANEAMIENTO MEJORADO**

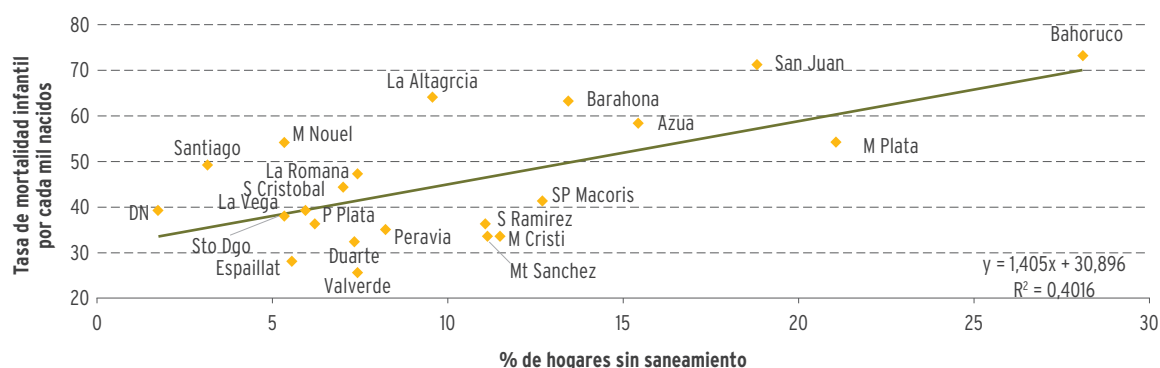
	Agua	Saneamiento
<b>Nacional</b>		
Conexión Domiciliaria	73,7	
Saneamiento Mejorado (WHO - UNICEF)		79,0

#### 13.4.4 La situación de los servicios

Una de las causas del rezago en las coberturas de acueducto y alcantarillado es la debilidad de la gestión de los operadores de los sistemas. Con excepción de Santiago, la medición del agua es muy baja o prácticamente inexistente. La ausencia de medición exagera los consumos y dificulta la posibilidad de consolidar empresas sostenibles en el plano financiero. Los porcentajes de micromedición son extremadamente bajos dentro del contexto latinoamericano y, en algunos casos, nulos. Asimismo, la mayoría de las empresas soportan una carga laboral excesiva y grandes pérdidas de agua dentro del sistema; no generan ahorro interno ni tienen margen para financiar inversiones; y no se cuenta con planes maestros para dirigir la expansión de los servicios, entre otros aspectos.

Actualmente, el Inapa administra 363 acueductos para brindar el servicio en su jurisdicción, que abar-

**GRÁFICO 13.1 • BRECHA DE COBERTURA Y SALUD PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**



Fuente: Oficina de Desarrollo Humano del PNUD para las distintas provincias en la República Dominicana sobre la base del Censo de Población 2002 y de Endesa 2003.

<sup>7</sup> El concepto de "Saneamiento Mejorado" utilizado por la World Health Organization (WHO) y UNICEF es bastante amplio, basándose en el principio de no contacto entre el ser humano y las excretas.

ca regiones de 26 provincias, con una población total estimada de 4,3 millones de habitantes (2,7 millones ubicados en áreas urbanas y 1,6 en áreas rurales), correspondiente a la mitad de la población total del país. Sin embargo, a inicios del año 2008, Inapa atendía solamente a 279.000 usuarios activos, un 26% del total estimado para el área. Las pérdidas de agua son extremadamente altas y crecientes, en especial por uso fraudulento, fugas en las líneas de conducción así como redes de distribución y pérdidas en las instalaciones intradomiciliarias, agravadas por la falta de micromedición. Por otra parte, la Institución no dispone de un sistema de información que le permita una orientación adecuada de las inversiones y apoyo a la gestión de los servicios.

La continuidad del servicio de Inapa es deficiente, estimándose que el 65% de los sistemas en operación proveen agua en forma intermitente, requiriendo el racionamiento del servicio, que no siempre se puede hacer en forma oportuna por la falta de una adecuada sectorización de las redes de distribución. Al no poder satisfacerse la demanda de agua, los consumidores deben buscar alternativas de servicios, con altos costos y no siempre confiables. Respecto a la calidad del agua, esta no cumple con los valores guías de la OPS/OMS ni con las normas nacionales. El índice de potabilidad alcanza el preocupante porcentaje de 37%, muy lejos del valor establecido como norma para el consumo humano de agua (índice de potabilidad mayor o igual al 95,0%). En este sentido, solo el 68% de los acueductos con fuentes superficiales recibe el tratamiento de filtración recomendado por las normas, lo que significa que alrededor de 62 sistemas requieren plantas potabilizadoras.

Respecto del ámbito rural bajo responsabilidad del Inapa, el proceso de transferencia a las comunidades rurales de la gestión, operación y mantenimiento de los acueductos rurales a través de las Asocar —situación ya mencionada anteriormente— pese a avanzar más lentamente que lo deseado, ha logrado la creación de 79 Asociaciones Comunitarias hasta el momento.

Por su parte, la CAASD presta los servicios de acueducto a 337.336 usuarios en la ciudad de Santo Domingo, donde —según la empresa— residen cerca de

3,1 millones de habitantes. Asimismo, la cobertura de alcantarillado es marginal y las redes públicas solo cubren a 74.890 usuarios activos. No obstante, de acuerdo con la información de CAASD, un 96% de los hogares cuenta con un sistema adecuado para el manejo de sus aguas residuales, por medio de pozos sépticos. De acuerdo con estimativos de CAASD, un 58% del agua se pierde en los procesos de distribución y de facturación, solo un 28% de los usuarios cuentan con micromedición, el 80% de lo facturado se recauda efectivamente y hay un exceso de empleados por 1.000 conexiones (8,5).

En cuanto a la continuidad del servicio de agua, en la mayoría de los sectores abastecidos por la CAASD el servicio es intermitente, debido principalmente a interrupciones de la energía, altos consumos y pérdidas físicas de agua. En la zona céntrica y comercial de Santo Domingo (30% de la población total), el servicio tiene una frecuencia diaria; mientras que en las zonas marginales, la frecuencia es de 2 ó 3 días por semana. Respecto a la calidad del agua, el índice de potabilidad en los últimos años ha oscilado entre el 98% y 99%, por lo que se considera que el agua es de buena calidad.

Coraasan es la corporación encargada de proveer los servicios de agua y saneamiento en Santiago, atendiendo a poco más de 116.000 usuarios. La empresa cuenta con un índice relativamente alto de micromedición, alcanzando a un 78% de los usuarios. Además, Coraasan expide facturas a la totalidad de sus clientes, aunque solo un 64% de los montos facturados se logran recaudar. La empresa estima que el índice de Agua no Contabilizada (ANC) asciende al 62% y que el índice laboral se estima en 14 empleados por cada 1.000 suscriptores, valores que pueden considerarse excesivamente altos. Respecto a la continuidad en el servicio, el agua se entrega 22 horas al día, aunque este indicador puede verse afectado por la confiabilidad en el suministro de energía eléctrica. Finalmente, se destaca que la presencia en la junta directiva de Coraasan de representantes del sector privado ha contribuido a dirigir la empresa hacia estándares de eficiencia y sostenibilidad financiera aceptables. Se trata de la empresa del país que presenta las mayores coberturas en agua y alcantarillado, y donde los usua-

rios realizan un mayor esfuerzo en materia de monto tarifario.

En lo que se refiere a la situación de las restantes CORAA, Coraarom atiende los servicios de agua y saneamiento en la provincia de La Romana (25.000 suscriptores, 20% micromedición y 6 empleados por cada 1.000 suscriptores), Coraaplata presta los servicios de agua potable en la provincia de Puerto Plata (34.000 suscriptores) y Coraamoca presta el servicio de acueducto domiciliario en Moca (39.000 suscriptores, cobertura relativamente alta pero indicadores de gestión deficientes). Coraaplata presenta los índices más débiles de gestión en el contexto de la República Dominicana: la micromedición es prácticamente inexistente; solo se factura a una tercera parte de los usuarios; se recauda tres cuartas partes de lo facturado y sostiene una nómina de 14 empleados por cada 1.000 conexiones.

#### 13.4.5 Financiamiento

Las tarifas se encuentran en los niveles más bajos de los países de la región. En general, los modelos tarifarios presentan las siguientes características: i) no envían señales a los usuarios sobre el verdadero costo del servicio, lo que incentiva consumos excesivos que presionan mayores inversiones; ii) no permiten financiar los costos de operación de las empresas, acarreando consecuencias graves en la calidad del tratamiento, la continuidad del servicio y el mantenimiento de los activos. En particular, los ingresos son insuficientes para pagar la energía requerida en los bombeos, con lo cual se genera un equilibrio indeseable donde el sector no cancela la energía y esta se corta limitando la continuidad del servicio; y iii) impiden generar el ahorro necesario para apalancar programas ambiciosos de expansión, con lo cual los subsidios se centran en los usuarios que ya cuentan con una conexión domiciliaria y se desprotege a la población más pobre que no tiene acceso al servicio.

#### 13.4.6 Recomendaciones para el sector de agua y saneamiento

Los desafíos que enfrenta el sector obligan a actuar en varias líneas de actividad, formulando pragmáti-

camente políticas que puedan implementarse para adelantar urgentemente soluciones a los temas más críticos. A continuación, se resumen las líneas de acción prioritarias.

- a. Inapa: i) Plan de reforma empresarial del Inapa, en contexto de descentralización del servicio a las provincias; ii) Inversiones en tres proyectos piloto de gestión del servicio, en tres etapas (Gobernabilidad; Inversiones asociadas a la implementación de esquemas institucionales y de gestión del servicio [inversiones en catastro de usuarios, macro y micromedición y otras inversiones asociadas a la operación y comercialización del servicio]; Inversiones en infraestructura); iii) Incentivo al proceso de descentralización de acueductos rurales.
- b. CAASD: i) Asesoría para reformular/re negociar contratos de gestión comercial; ii) Plan de Reducción de Agua no Contabilizada (ANC); iii) Desarrollo de un Plan de Ubicación de Medidores o reorientación del plan existente; iv) Mejoramiento del servicio de distribución de agua; v) Reforzamiento de recursos operativos de la CAASD.
- c. INDRHI: i) Asesoría para reingeniería de la institución en el marco de la nueva ley de recursos hídricos que se discute en el Congreso; ii) Apoyo para el desarrollo de un banco de estudios de factibilidad de proyectos; iii) Estudio para presa de uso múltiple; iv) Apoyo para el desarrollo del "Plan de cultura del agua".
- d. Coraamoca: i) Reducción y control de ANC en Moca; ii) Ampliación de cobertura y optimización operativa de los sistemas de distribución; iii) Análisis de la viabilidad técnica-operativa e institucional de entregar la administración y gestión de los acueductos rurales a la comunidades; iv) Desarrollo de un Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario de Moca.
- e. Coraarom: i) Consultoría para el levantamiento de plano detallado de la provincia de la Romana con énfasis en centros urbanos; ii) Estudio de costos para sustentar ajuste gradual de tarifas; iii) Inversiones en reforma institucional; iv) Inversiones en ampliación de infraestructura.

## **13.5 Recomendaciones y opciones de política: los temas transversales del sector infraestructura en la República Dominicana**

### **13.5.1 El reordenamiento institucional**

Los diferentes sectores de infraestructura analizados en el presente capítulo, fundamentales para el desarrollo económico de la República Dominicana, presentan una estructura institucional altamente fragmentada, en la que diferentes organismos de carácter ministerial o descentralizado comparten responsabilidades de regulación e inversión con superposición de competencias y limitada coordinación. Existe además una tendencia a generar nuevas instituciones con el fin de abordar nuevas iniciativas, sin absorber las anteriores.

### **13.5.2 Las decisiones de inversión en infraestructura**

La decisión de inversión en infraestructura parece ser el resultado de un proceso de economía política relacionado con las presiones de la población usuaria de los servicios, más que el de un proceso técnico, basado en la evaluación económica y financiera. En la práctica, el presupuesto de cada año fija un marco de gasto para cada secretaría y estas deciden, sin contrapeso, las iniciativas de inversión.

### **13.5.3 La creación del banco integrado de proyectos**

A partir del año 2006, con el apoyo de los organismos multilaterales, se realizó una reforma institucional en

la que se creó la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD), con la responsabilidad de generar un banco integrado de proyectos que permitiese influir en el proceso de planificación y programación de inversiones en todos los niveles del Estado. Por otra parte, se trasladó a la Secretaría de Estado de Hacienda la responsabilidad de elaborar el presupuesto de gastos de la Nación, con la obligación de coordinar con la SEEPyD la asignación de gastos y autorización de endeudamiento para proyectos de inversión.

En el año 2008, se logró que una proporción mayoritaria de las iniciativas de inversión del Gobierno central fueran ingresadas al banco de proyectos. En la elaboración del presupuesto 2009, solo se podrán presupuestar gastos de inversión en proyectos aprobados por la SEEPyD. Aun cuando todavía no se tengan los estudios de evaluación social de proyectos, se podrá evitar la iniciación de proyectos de inversión en sectores que ya posean una gran cantidad de proyectos paralizados o en ejecución. Se espera que el presupuesto del año 2010 ya debiera contar con una evaluación económica de proyectos para priorizar las inversiones.

La asistencia técnica en la planificación, preparación y evaluación económica de proyectos a la SEEPyD, a la Secretaría de Estado de Hacienda y a las secretarías sectoriales es fundamental para poder modificar las prácticas de selección de proyectos. Los objetivos claves son la introducción de criterios técnicos en la planificación y selección de inversiones, la reducción del tiempo de ejecución de las iniciativas que se emprenden y el aumento de la inversión para la conservación de la infraestructura.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. "El gasto público en la República Dominicana". Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2009. "Síntesis del Plan Estratégico Sectorial de Agua Potable y Saneamiento". INE/WAS. Washington, DC.
- Banco Mundial. World Development Indicators. Varios años.
- Banco Mundial. 2004. Informe sobre el Gasto Público en la República Dominicana. Washington, DC.
- Bitrán, E. 2008. "República Dominicana: Evaluación Preliminar Sector Infraestructura". Manuscrito no publicado.
- González, R. 2007. "Diagnóstico del Sector Transporte en la República Dominicana". Manuscrito no publicado.
- Jordan-Tank, M. 2007. "Diagnóstico y Recomendaciones sobre el Sector de Transporte Urbano en Santo Domingo. Manuscrito no publicado.
- Roda, P. y M. Meléndez. 2008. "Diagnóstico del sector de agua potable en República Dominicana". Manuscrito no publicado.
- World Economic Forum. 2007. "The Global Competitiveness Report 2007-2008". Washington, DC: Brookings Institution.



# Parte 5

## PROTECCIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN



# Mercados laborales y protección social

# 14

## 14.1 Introducción

En la última década, la situación del sector de protección social así como el mercado laboral han sufrido importantes cambios en la República Dominicana. Asimismo, la respuesta del Gobierno a las problemáticas encontradas en ambas áreas ha causado gran impacto. Entre estos cambios, se puede destacar una serie de reformas realizadas en el sector de protección social así como un conjunto de iniciativas programáticas y de políticas dirigidas a mejorar la situación de la población dominicana en el mercado de trabajo que han mejorado la situación en ambos sectores. Sin embargo, los desafíos continúan. En el presente capítulo se detallan los principales elementos que han aportado a la situación actual en estos dos sectores con el propósito de diagnosticar la situación de la población respecto de sus problemáticas y desafíos. Asimismo, se hará una revisión de las políticas existentes en ambas áreas y se brindarán algunos elementos que guíen la futura discusión de políticas.

En el área de protección social, según el “Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres”, publicado en el año 2006, se ha invertido una importante suma de recursos en programas de subsidios y de transferencias. Sin embargo, su impacto en la pobreza y en el desarrollo humano se ha visto reducido significativamente debido a fallas de diseño y de gestión de los programas de protección social en el pasado. Los problemas de focalización inapropiada así como la duplicación y fragmentación de las intervenciones en el área de protección social han mejorado gracias a la reasignación de los recursos hacia programas adecuadamente dirigidos a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Por otro lado, el país no cuenta con sistemas de información adecuados para el monitoreo de los gastos y carece de evaluaciones de impacto rigurosas que permitan aprender lecciones sobre los programas de protección social actualmente en ejecución. Un tercer problema que reviste gravedad en el sector es la falta de documentos de identidad, lo que impide que un alto porcentaje de las familias dominicanas más pobres se beneficien de la protección social.

<sup>1</sup> Este capítulo se ha visto beneficiado de los análisis realizados anteriormente como parte del Informe de Pobreza de la República Dominicana 2006 (BM-BID), especialmente en dos de sus capítulos, uno dedicado al análisis del sector de protección social (coautores: Ferdinando Regalía (VPS/VPS) y Marcos Robles (SCL/SCL)) y otro dedicado al análisis del mercado laboral (coautores: María Beatriz Orlando [Banco Mundial], Omar Arias [Banco Mundial] y Laura Ripani [SCL/LMK]).

Este capítulo fue elaborado por Laura Ripani (SCL/LMK), con la colaboración de Dimitris Mavridis (Paris School of Economics). Se agradecen los valiosos comentarios realizados por Roberto Flores-Lima (SCL/LMK), Verónica Alaimo (SCL/LMK), Rafael Rodríguez-Balza (CID/CID), Mariana Alfonso (SCL/EDU) y Pablo Ibararán (OVE/OVE), así como el apoyo y guía de Michael Jacobs (SCL/SPH).

Aunque se ha observado un avance importante en la reforma de la protección social (incluyendo componentes específicos para documentar a la población pobre), se observan tendencias contrapuestas. Por un lado, ha habido cambios importantes en el marco institucional de la política social. En el año 2000 se creó el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (en adelante, Gabinete Social), integrado por representantes de todos los organismos sectoriales del área social, con la finalidad de articular la definición, diseño y coordinación de la política social. Actualmente, dicho Gabinete está presidido por el Vicepresidente de la República y hasta el momento se ha enfocado, principalmente, en la ejecución de gran parte de los programas de protección social. Se necesita fortalecer institucionalmente al Gabinete Social con el fin de que su equipo de trabajo esté en capacidad de llevar a cabo, además de la ejecución de los programas, las tareas de monitoreo y evaluación de las intervenciones actualmente en ejecución.

Los pasos que se han dado en los últimos tres años en materia de ejecución de nuevos programas de protección social, con objetivos más claros y mejor focalizados, representan un claro avance en la política social del país, en concordancia con las buenas prácticas en la región. El caso más claro en esta dirección es la mejora en la gestión y la adecuada focalización del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) denominado Programa Solidaridad. Este programa, que ha comenzado a ser ejecutado desde el año 2005, ha avanzado en la mejora de su gestión, incorporando paulatinamente un mayor número de beneficiarios, utilizando el SIUBEN como herramienta de focalización. Sin embargo, este tipo de intervenciones, focalizados adecuadamente, coexisten con numerosas iniciativas tradicionales de objetivos similares, de racionalidad poco clara y fallas de diseño importantes (tales como los programas tradicionales de venta subsidiada o entrega de alimentos administrados por el Instituto de Estabilización de Precios [Inespre], y los Comedores Económicos). Por último,

el país destina una proporción considerable de recursos a los subsidios universales para el consumo de electricidad y gas licuado. En 2008, se han observado esfuerzos para dirigir mejor estos subsidios, como es el caso del subsidio al gas licuado que se focalizó a través del SIUBEN<sup>2</sup>.

Aunque existen avances en la consolidación de las intervenciones del sector, el impacto de los programas de protección social en la pobreza y en la equidad mejoraría considerablemente con una mayor consolidación de las intervenciones (actualmente fragmentadas) y con una mejora en las herramientas de focalización de los programas. Por otro lado, aunque el monto por beneficiario de cada programa de transferencias y protección social ha aumentado, aún se considera que, en muchos casos, es relativamente pequeño. Esto limita el impacto individual de cada programa en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En lo que se refiere a los mercados laborales, la situación de las remuneraciones ha mejorado, con un aumento de los salarios reales de, aproximadamente, 10% en los últimos tres años, el incremento más fuerte de la década. En cuanto a la distribución regional de este aumento, se observa que los salarios en las áreas rurales crecieron proporcionalmente más que en las áreas urbanas, especialmente en el sureste del país. Como en muchos países de la región, el incremento de la informalidad ha sido muy fuerte. En este contexto, el empleo informal sigue abarcando a alrededor de la mitad de los trabajadores del país. Entre las políticas que deberían priorizarse, destaca un aumento en los incentivos para que la población se formalice.

Por otro lado, a pesar de la mejora en los salarios, el país sufre diversos tipos de problemática en el mercado laboral, tales como: una alta informalidad de la fuerza laboral y altos niveles de desempleo. Ambas problemáticas se ven agudizadas para ciertos grupos poblacionales. Entre estos grupos destaca, en primer lugar, la población con menores ingresos; en segun-

<sup>2</sup> En septiembre de 2008, el Gobierno de la República Dominicana ha focalizado el subsidio al gas licuado, dirigiéndolo a los estratos más pobres de la población, utilizando el SIUBEN. El monto del subsidio (denominado Bonogas) es de US\$6.5 por mes por familia y alcanza a un total de 800.000 familias beneficiarias de las cuales 626.000 pertenecen a familias de pobreza tipo I y tipo II del SIUBEN, y el resto a familias de ingresos bajos-medianos según la categorización del SIUBEN.

do lugar, las mujeres y los jóvenes aparecen como los otros dos grupos más afectados. Como se mencionó anteriormente, el desempleo sigue afectando proporcionalmente más a la población pobre. La crisis de 2003 redujo las desigualdades entre trabajadores calificados y no calificados pero, desde 2004, se observa que los resultados de la educación mejoraron, incrementándose las desigualdades. A nivel regional, las brechas de ingreso entre las regiones pobres (Cibao y el Suroeste) y ricas se han incrementado. En el caso de las mujeres, se observa una mejora relativa en su situación, ya que hay una marcada reducción de la diferencia de salarios por género. En lo que atañe a la distribución regional de los impactos, se observa que las mujeres –sobre todo en las áreas rurales– aumentaron fuertemente su participación laboral. El nivel de desempleo de los jóvenes aumentó, pasando a ser el doble de la media nacional y afectando particularmente a los jóvenes de bajo nivel de calificación o no calificados que viven en zonas urbanas. Solucionar esta problemática tan compleja exige medidas simultáneas en materia de la calidad de la educación recibida por estos jóvenes (véase el capítulo 15); programas de capacitación para jóvenes; y en las decisiones relativas a las medidas y a la función que deberán cumplir las instituciones que regulan los mercados laborales.

El propósito del presente capítulo es realizar un breve diagnóstico de la situación de los grupos más vulnerables de la población en términos de: (i) acceso a las políticas de protección social; y (ii) situación en el mercado laboral. Luego de este breve diagnóstico, se procederá a evaluar las políticas existentes en ambas áreas y, finalmente, se brindarán opciones de políticas a futuro, para ser analizadas en el marco del diálogo de políticas con el nuevo Gobierno.

## 14.2 Diagnóstico

### 14.2.1 Protección social<sup>3</sup>

Durante la década de los noventa, la República Dominicana experimentó un período de crecimiento económico estable que mejoró las condiciones de vida de la población y se reflejó en una caída de la pobreza, aunque moderada. Este crecimiento comenzó a perder impulso a partir del año 2000 y culminó en una aguda crisis financiera y económica en los años 2003–2004. Luego de la crisis, de acuerdo al Informe de Pobreza realizado en 2006 en forma conjunta por el BID y el Banco Mundial, 42 de cada 100 dominicanos vivían en condiciones de pobreza y, de estos últimos, 16 de cada 100 vivían en extrema pobreza. En ese mismo año, el 20% de las familias más ricas concentraba el 56% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibía solo el 4%. Más recientemente, durante los años 2008 y 2009, la crisis de precios de los alimentos<sup>4</sup> y la crisis financiera internacional han puesto en alerta a los países de la región, que podrían ver aumentadas sus tasas de pobreza y sus indicadores de desigualdad.

Existe un fuerte compromiso por parte del Gobierno dominicano de mejorar tanto la situación de pobreza de sus ciudadanos como la distribución de la riqueza. Considerando que estas condiciones de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso constituyen las principales amenazas a la cohesión social del país, el Gobierno ha dirigido sus esfuerzos hacia una mejora en la asignación de los gastos en políticas de protección social, y a organizar más sistemáticamente los programas en esta área. Estos programas están siendo reorientados y focalizados

<sup>3</sup> En la República Dominicana, también se hace referencia al término Asistencia Social que, según el Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público de la Oficina Nacional de Presupuesto (de julio de 2003), está definida por los gastos por prestaciones de servicios de asistencia social y ayudas tanto materiales como financieras a personas necesitadas; la asistencia social a personas que se encuentran total o parcialmente incapacitadas para desarrollar una actividad económica; la protección a la tercera edad; la atención integral a la familia; la protección de niños, adolescentes y jóvenes; y los gastos en actividades de prevención de desastres y contra incendios. En este capítulo, se hará uso del término 'Protección social' a cambio del de 'Asistencia social'.

<sup>4</sup> El impacto de la crisis de precios de los alimentos en la pobreza en la República Dominicana ha sido estimado por Robles *et al.* (2008). De acuerdo a este estudio, y haciendo uso de micros simulaciones, se puede observar que el impacto de un aumento de 17% en el precio de seis productos de la canasta básica de alimentos es de un 4% a un 5% en la tasa de pobreza extrema (y tan solo un aumento de un punto porcentual en la pobreza moderada). Este aumento coloca a la República Dominicana en un nivel medio de impacto en términos de pobreza extrema, con respecto a otros países afectados (2,8% Panamá, 4% Honduras, 7% El Salvador, 10% México). Cabe destacar que el aumento de la pobreza extrema resulta casi igual en áreas rurales y urbanas.

hacia la población más pobre del país, como parte de un conjunto de medidas coordinadas y desarrolladas por el Gabinete Social. Estas medidas se orientan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, principalmente en lo que respecta a reducir la pobreza extrema y el hambre, reducir la mortalidad infantil, y lograr la enseñanza universal.

No obstante reconocer que la República Dominicana invierte una cantidad significativa de los recursos públicos en programas de transferencias y subsidios —con el objetivo principal de mejorar la redistribución del ingreso y subsidiar el consumo de los más pobres—, el Informe de Pobreza citado anteriormente destaca tres importantes conclusiones:

- a. La mayor parte de los programas de protección social están mal focalizados.
- b. Los programas de protección social son regresivos en términos absolutos, reforzando el patrón total de transferencias privadas (remesas nacionales e internacionales).
- c. Sumado a esto, la transferencia de protección social per cápita es relativamente reducida, lo cual limita el impacto de los diferentes programas en el bienestar social, la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Así, el impacto total de estos programas en la pobreza y en la desigualdad se ve limitado por las características de su diseño, la manera en la que se asigna el presupuesto y la fragmentación de la intervención de la protección social. Además, la ausencia de la documentación requerida para ingresar a la mayoría de los programas de protección social impide que cerca del 20% de las familias dominicanas más pobres se beneficien de ella. El impacto en el bienestar social de los actuales gastos en programas de protección social se beneficiaría, en gran medida, de una mayor consolidación de aquellas intervenciones que tengan objetivos similares así como con una mejora en el diseño de dichos programas y en sus mecanismos de focalización, seguimiento y evaluación.

De acuerdo al mismo informe, el Sistema Único de Identificación de Beneficiarios —Índice de Condiciones de Vida (SIUBEN-ICV)<sup>5</sup>— permite mejorar la focalización de los programas de protección social en relación con otros métodos de estimación de variables próximas del bienestar (*Proxy Means Test*). En este sentido, el SIUBEN-ICV realiza un trabajo relativamente bueno de identificación de los pobres. Sin embargo, se requieren esfuerzos adicionales para lograr el fortalecimiento de la administración de los listados del SIUBEN y se debe asegurar que no se excluya a las familias dominicanas por la carencia de los documentos requeridos. Más aun, la focalización de los programas de protección social que tengan como objetivo apoyar el ingreso (subsidiando el consumo), podría brindar mayores beneficios si se complementa la fórmula de selección usada por el SIUBEN-ICV con métodos de aproximación basados en los ingresos.

Dentro del proceso de reorganización y mejoramiento de la eficiencia del Sistema de Protección Social que el Gobierno ha comenzado en el año 2004, el año 2009 será un momento clave, dado que durante este año, el Gobierno debe avanzar en dos frentes importantes: (i) el proceso de recertificación del SIUBEN; y, (ii) la expansión y consolidación del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) denominado Programa Solidaridad. Por lo tanto, se espera que el período 2009–2011 sea fuertemente guiado por cambios técnicos importantes en la forma de hacer políticas de protección social, con base en las reformas previstas.

Dentro de los Programas de Protección Social identificados como más progresivos por el Informe de Pobreza de la República Dominicana, se distingue al Programa Solidaridad, un PTC dirigido hacia la población más pobre del país. Desde el año 2005 —y más fuertemente a partir de 2006—, se ha avanzado en la mejora de la gestión de este programa y se ha incorporado paulatinamente un mayor número de beneficiarios utilizando el SIUBEN como herramienta de focalización. Cabe destacar que los PTC han mostrado ser una manera eficiente de hacer llegar los recursos

<sup>5</sup> En la sección 14.3.1 se brindará más detalle sobre la legislación, la metodología de focalización, y los desafíos a futuro del SIUBEN.

a las familias más necesitadas que se comprometen a realizar inversiones en capital humano, esto es, en los niños y jóvenes que viven en el hogar.

Si se sigue avanzando en los procesos de mejorar la focalización y la gestión de programas tales como el Programa Solidaridad, la totalidad del gasto en protección social sería más progresiva en términos absolutos: mediante estos programas se lograría redistribuir una mayor proporción de los recursos en el segmento más pobre de la población, generando de esta forma mayores beneficios sociales. Dadas las múltiples necesidades de financiamiento del Gobierno dominicano, la expansión de los PTC deberá darse en forma simultánea a la eliminación y consolidación de otros programas con objetivos similares<sup>6</sup>. Por otro lado, una expansión de los PTC deberá tomar en cuenta la necesidad de fortalecer la calidad y la cobertura de los servicios básicos de salud y educación para los pobres dado que, por el mismo diseño de este tipo de programas (condicionados a inversiones de las familias en salud y educación), presionan a la necesidad de una mayor oferta de servicios en tales sectores. Asimismo, esta transformación del sector de protección social debería darse al tiempo que se hacen esfuerzos igualmente importantes en la transformación del esquema de subsidios a los servicios, tales como el subsidio a la electricidad.

### 14.2.2 Mercados laborales

La presente sección elabora un diagnóstico de la situación laboral de la población dominicana desde el año 1997 hasta el año 2007, según los datos provistos por la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT). Asimismo, se abordan los cambios más importantes,

tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta laboral<sup>7</sup>.

De acuerdo con Lizardo (2008), a pesar de que la economía dominicana ha venido creciendo desde 2004, con el consiguiente crecimiento de empleo, la relación crecimiento económico-empleo se muestra cada vez más débil. Según datos de la ENFT, durante el período 2000-2006, por cada punto porcentual de crecimiento del PIB, el empleo en promedio creció 0,14%, tasa significativamente inferior a la alcanzada en el período 1991-1995 (0,80%) y 1996-1999 (0,66%). Esto sugiere que durante la presente década, la economía dominicana ha perdido la capacidad de generar empleo. Según este informe, el sector financiero y el de comunicaciones han mostrado mayor dinamismo en la generación de valor agregado que otros sectores; pero dichos sectores son poco intensivos en la utilización de mano de obra. Por otro lado, la manufactura local, las zonas francas y, en menor medida, la construcción —actividades intensivas en mano de obra— han retrocedido o mostrado escaso crecimiento en el valor agregado. Por ello, una de las razones que explican la baja traducción de las tasas de crecimiento en empleo puede ser el hecho de que los sectores de menor demanda de trabajo son los que muestran un mayor crecimiento.

En general, este capítulo hará referencia a los cambios sufridos en el mercado laboral antes y después de la crisis financiera interna sufrida en los años 2003-2004 por la República Dominicana. Sin embargo, más recientemente se ha pasado por períodos de crisis externas, debido a: (i) la crisis por el aumento en el precio de los alimentos a nivel internacional (primer semestre de 2008), y (ii) la crisis financiera

<sup>6</sup> El Gobierno de la República Dominicana ha avanzado en el proceso de reorganización del sector, eliminando programas de bajo impacto redistributivo, y agrupando la mayoría de los programas de protección social para ser ejecutados en forma más optimizada desde el Gabinete Social. Sin embargo, este esfuerzo debe ser profundizado, a efectos de minimizar los altos costos administrativos de contar con un gran número de programas que aún comparten objetivos similares, pero son ejecutados como programas diferentes y en instituciones dispersas. En el año 2008, los programas y actividades presupuestarias de protección social son ejecutados desde la Presidencia de la República, principalmente bajo tres dependencias, una de las cuales es el Gabinete Social (llegando a un total de 35 programas o actividades presupuestarias), Secretaría de Estado de Educación (un programa, que es el de Programa de Alimentación Escolar), Secretaría de Estado de Salud Pública (9 programas), Secretaría de Estado de la Mujer y Secretaría de Estado de la Juventud (5 cada uno), y otras 6 instituciones más que tienen, en total, 22 programas más a cargo.

<sup>7</sup> En esta sección no se revisan temas relacionados con los cambios en la competitividad de la economía dominicana, excepto aquellos temas directamente vinculados al empleo. Igualmente, debido a la escasez de información, tampoco se analizan los temas relacionados con la creación y destrucción de empleos.

### RECUADRO 14.1 • EL IMPACTO DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL EN EL MERCADO LABORAL DOMINICANO A TRAVÉS DEL CANAL DEL COMERCIO

La economía mundial se enfrenta actualmente a una crisis financiera que ha provocado una caída en el crecimiento y en el comercio mundial. La agitación global ya está afectando a la región de América Latina y el Caribe (ALC), y estos efectos probablemente serán más fuertes en el futuro inmediato. Un estudio reciente contratado por el Banco (Brambilla y Porto, 2008) analiza el impacto de la crisis financiera global sobre diferentes aspectos del mercado laboral en siete países de América Latina y el Caribe, entre los cuales se encuentra la República Dominicana. Específicamente, el estudio analiza el impacto en el mercado de trabajo a través del “canal de exportación”. Aunque no es el único (hay una serie de canales adicionales, incluidas las limitaciones de crédito, la caída de las remesas y los cambios en los precios relativos), entre las muchas manifestaciones de la crisis se encuentra este canal, mediante el cual se espera una disminución de las exportaciones como consecuencia de la desaceleración de la actividad económica en el mundo desarrollado, especialmente en los EE.UU. y en la Unión Europea. Esta reducción de las exportaciones afectaría a los mercados laborales en la región a través de una reducción de la demanda de mano de obra, lo que a su vez puede afectar a los salarios medios, el nivel de empleo en diferentes sectores de la economía, la pobreza y la desigualdad.

El objetivo del estudio ha sido el de medir estos impactos en Argentina, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú. Estos países fueron elegidos para ilustrar la heterogeneidad de los resultados en diferentes países de la región, a saber, en términos de relación comercial con EE.UU., México es el que presenta un mayor porcentaje de exportaciones hacia este país (85%), seguido por la República Dominicana<sup>1</sup> (73%), Honduras (53%), y Guatemala y El Salvador (30% cada uno de ellos). Por último, países como Perú y Argentina poseen relativamente poca actividad comercial con los EE.UU. y, por tanto, son mucho menos propensos a ser significativamente afectados por los efectos de la crisis en el comercio. Los resultados del estudio muestran que, en general, ALC está sufriendo pérdidas salariales por la crisis financiera global. Algunos países, como México y la República Dominicana, se ven más duramente afectados por su proximidad a los EE.UU. y su dependencia de los EE.UU. en el mercado de las exportaciones. Otros países, como Argentina y Perú, tienden a sufrir pérdidas mucho menores. Como era de esperar, la disminución de los salarios varía por país y también por tipo de trabajador: las mujeres y la mano de obra menos calificada tienden a sufrir mayores pérdidas de salarios que los hombres y que los trabajadores más educados, respectivamente. Hay también diferencias por industria: aquellos sectores en los que la disminución de las exportaciones fue mayor son los más afectados por la crisis. En cuanto a la distribución del ingreso, los hogares más pobres tienden a ser más afectados que los hogares más ricos. El impacto en el índice de desigualdad no parece ser cuantitativamente importante: aunque las diferencias en las pérdidas de salarios en la parte superior y en la parte inferior de la distribución del ingreso son estadísticamente significativas, no son suficientemente grandes como para causar cambios significativos en la desigualdad.

*Fuente:* Brambilla y Porto (2008).

<sup>1</sup> Este porcentaje no considera potenciales caídas en el turismo, un sector muy importante para la República Dominicana.

internacional (segundo semestre de 2008). Se prevé que la reciente crisis financiera internacional afectará los niveles de empleo y los salarios de los trabajadores de la región, especialmente, en México, América Central y República Dominicana (ver Recuadro 14.1).

#### 14.2.2.1 Oferta de trabajo

» En la última década, la tasa de participación en el mercado laboral siguió aumentando para las mujeres y los jóvenes, siendo los años 2003 y 2004 los únicos en los que hubo un retroceso, como conse-

cuencia de una crisis de demanda más que de oferta laboral.

» La participación es más alta en las áreas urbanas que en las rurales. Durante la crisis de 2003–2004, la participación aumentó en las áreas rurales y se contrajo en las urbanas, reduciéndose así la diferencia entre estas dos regiones.

**Dinámica de la oferta laboral:** las mujeres y los jóvenes siguen aumentando su participación laboral. La tasa de participación de las mujeres pasó de 48% en



1997 a 56% en 2007. Muchos factores favorecen simultáneamente esta integración constante de las mujeres al mercado laboral. Los cambios en la composición demográfica de la población y el crecimiento económico son seguramente los factores más explicativos de esta dinámica. En lo que atañe a los cambios demográficos, la tasa de fertilidad ha disminuido en forma constante (pasó de 3.1 hijos en 1997 a 2.8 hijos por mujer en 2007). Esto ha permitido que un mayor número de mujeres trabaje fuera de la casa, o pueda hacerlo de forma parcial. En lo que respecta al crecimiento económico, el aumento significativo del salario real es, en sí, un fuerte incentivo para trabajar fuera del hogar. La crisis financiera de 2003–2004 demostró que, en tiempos difíciles, una reducción del salario real limita la participación laboral femenina, siendo esta más elástica a los ciclos económicos que la de los hombres. Por último, cabe destacar que las mujeres participan ligeramente más en las áreas urbanas que en las rurales, lo cual es consistente con la experiencia en otros países de la región.

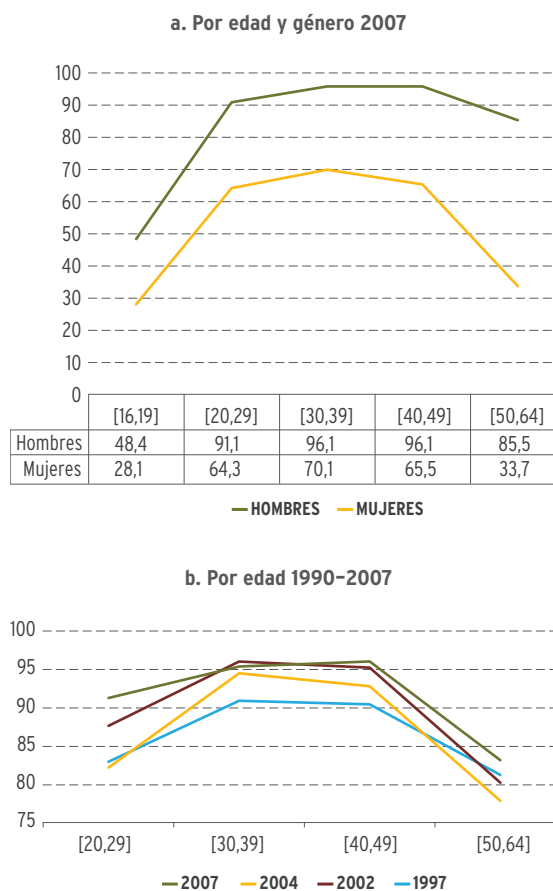
**Efectos de la crisis de 2003–2004 en la participación laboral.** Como puede observarse en el Gráfico 14.1, la crisis del año 2003 redujo principalmente las tasas de participación de los jóvenes, impactando por igual a hombres y mujeres. Esta reducción en la tasa de participación podría tener consecuencias a largo plazo para los jóvenes y las mujeres que no se integraron al mercado laboral, o que se integraron más tarde. Si bien las tasas de participación ya volvieron a alcanzar los niveles previos —y a pasarlos— la pérdida de experiencia potencial de estos jóvenes seguirá afectando su inserción laboral y sus salarios futuros.

#### 14.2.2.2 Demanda de trabajo

» Las microempresas concentran el 54% de los trabajadores del país, y cuentan con los salarios relativamente más bajos. Las pequeñas y medianas empresas (11% del empleo) cuentan con trabajadores más calificados y gozan de niveles de salario ligeramente más elevados, en tanto que las grandes empresas (19% del empleo) proveen los salarios más altos, siendo estos ligeramente más elevados que los del sector público (12% del empleo).

**Muchas PyMEs y microempresas empiezan en el sector informal.** Esto les permite la flexibilidad ne-

### GRÁFICO 14.1 • TASAS DE PARTICIPACIÓN



Fuente: elaboración propia según la ENFT.

cesaria para hacer frente a la incertidumbre de sus inversiones. A medida que crecen y alcanzan mayores grados de inversión, necesitan mayores grados de seguridad para invertir y formalizarse. Como explica De Soto, la informalidad puede verse como un insumo normal en la función de la producción, que baja con el nivel de actividad (De Soto, 1989). Las PyMEs informales pueden acordar contratos implícitos, asegurarse contra riesgos, y no necesitan cumplir con todas las condiciones exigidas en el marco regulatorio. Sin embargo, a medida que la empresa crece, los costos de la informalidad aumentan y sus beneficios se reducen, ya que las mayores inversiones requieren de un marco legal confiable, en el que los derechos de propiedad estén claramente definidos y gracias al cual se puedan firmar contratos de largo plazo, acceder a mercados de capitales y brindar seguridad a la inversión.

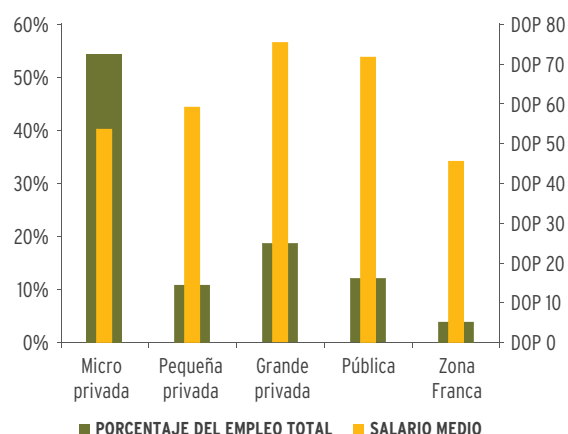
Mejorar y facilitar la transición hacia la formalidad podría generar inversiones considerables en las microempresas que se encuentran en la informalidad y que piensan en formalizarse, pero no lo hacen por el alto costo en el cual habría que incurrir. De la misma manera, las microempresas, tanto formales como informales, sufren dificultades de financiamiento por falta de personas físicas o jurídicas que funcionen como “garantes”. Mejorar el acceso al crédito para las PyMEs, y apoyar su acceso a servicios de asistencia técnica y capacitación adecuados a sus necesidades, podría tener fuertes impactos en la demanda de trabajo.

Las empresas grandes ofrecen salarios considerablemente mayores. Como puede observarse en el Gráfico 14.2, existe una relación positiva y significativa entre el tamaño de la empresa y los salarios pagados por la misma. Esto podría deberse a que la dotación en capital humano de las empresas varía considerablemente según su tamaño. Los trabajadores más calificados y con más experiencia suelen trabajar en las grandes empresas (o por cuenta propia). Sin embargo, aun en términos de las dotaciones en capital humano, trabajar en una empresa de mayor tamaño aumenta el salario. Como puede observarse en el Cuadro C.1 del Anexo, en términos de educación, experiencia, género, áreas urbanas, variables regionales y migratorias, trabajar en una empresa privada grande genera un aumento de salario de 8% con respecto a las microempresas; de 13%, con respecto a las PyMEs; de 11%, con respecto a las empresas del sector público; y de 18%, con respecto a los trabajadores de las zonas francas.

### 14.2.2.3 Anatomía del desempleo<sup>8</sup>

- » Los jóvenes de menos de 30 años y, sobre todo, las mujeres jóvenes son los que más sufren de desempleo, con tasas que prácticamente triplican a las del resto de la población. A lo largo de la última década, si bien las mujeres se fueron integrando al mercado laboral, la brecha de desempleo sigue estable con respecto a los hombres.
- » El desempleo no afecta, en general, a los jefes de hogares.

**GRÁFICO 14.2 • SALARIO HORARIO SEGÚN TAMAÑO Y CONDICIÓN DE PROPIEDAD DE LA EMPRESA (2007)**

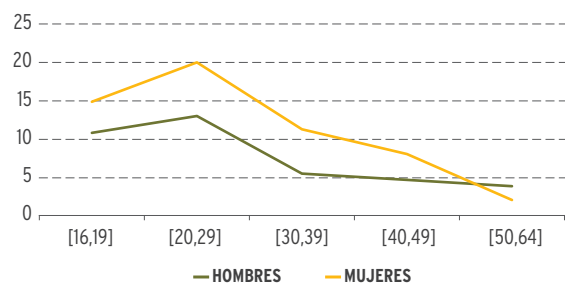


Fuente: elaboración propia según la ENFT.

- » Las tasas de desempleo son más elevadas en los hogares pobres y, sobre todo, en los hogares pobres urbanos.
- » Pese a las altas tasas de crecimiento, el nivel de desempleo sigue siendo elevado, aunque ha bajado desde los picos alcanzados durante la crisis de 2003-2004.

**El desempleo juvenil sigue siendo muy alto.** Una de las características principales del desempleo en la República Dominicana es su alta concentración en los estratos más jóvenes de la población (véase el Gráfico 14.3). En este sentido, los jóvenes que tienen entre 20 y 30 años muestran una tasa de desempleo de 16,6% (y de 19% si se mide según la definición oficial del Banco Central de la República Dominicana). En los últimos diez años, lejos de bajar, el desempleo juvenil aumentó (aunque bajó desde sus niveles récord de 2004). Tal como lo resalta el último Informe de Pobreza antes citado, la crisis de 2003-2004 tuvo un efecto adverso en el potencial de empleo de los nuevos entrantes. Como se suponía, esta crisis impactó en los grupos más vulnerables: los jóvenes y las mujeres. Esta incidencia puede tener efectos de largo plazo en los jóvenes que se vieron desfavorecidos y no pudieron entrar al mercado laboral debido

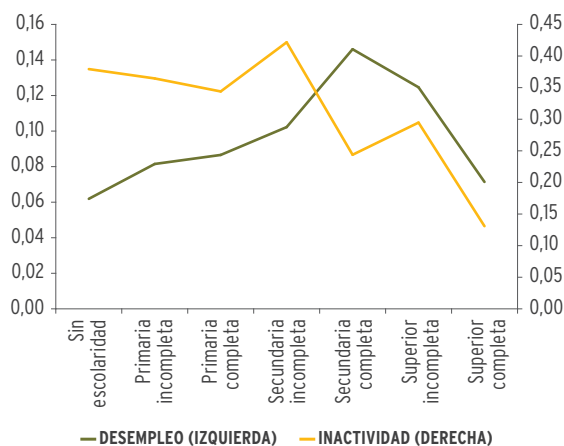
<sup>8</sup> Las diferentes definiciones del desempleo están detalladas en la parte A del Anexo.

**GRÁFICO 14.3 • TASA DE DESEMPLEO POR GÉNERO (2007)**

Fuente: elaboración propia según la ENFT.

a la crisis. Oreópoulos *et al.* (2006) muestran que las generaciones que se gradúan en años de recesión tienen salarios significativamente más bajos que las que entran al mercado laboral durante años de crecimiento, en los que hay más oportunidades laborales; trabajos con mayores responsabilidades; o en los que se empieza con salarios más elevados. Los problemas de los jóvenes para insertarse laboralmente tendrían que ser combatidos a través de inversiones en más y mejor educación (véase el capítulo 15), políticas de intermediación laboral y programas de capacitación especialmente dirigidos a esta población.

Uno de los problemas más sobresalientes en el mercado laboral dominicano es el de la alta tasa de inactividad de los jóvenes con bajos niveles de educación (véase el Gráfico 14.4). En este sentido, es dramático encontrar una gran proporción de jóvenes que no trabaja ni estudia. Esto se debe a que el nivel de educación alcanzado parece influir considerablemente en las perspectivas laborales de los dominicanos. Cabe resaltar que los que salen del sistema escolar sin completar la escuela secundaria tienen tasas de participación laboral mucho más bajas que los que logran completarla. Contrariamente a lo que uno esperaría, las tasas de desempleo son más altas para los jóvenes que completaron la secundaria que para los que no la completaron. Las razones detrás de estos resultados no son claras. Sería deseable analizar estos hechos a través de un estudio de transición de la escuela al trabajo (*school-to-work transition*), donde se pudiera medir la relevancia de los contenidos

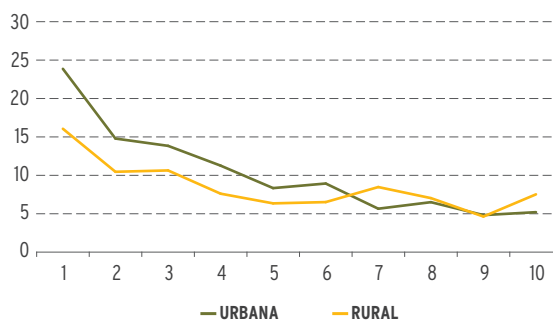
**GRÁFICO 14.4 • TASAS DE DESEMPLEO E INACTIVIDAD POR NIVEL EDUCATIVO (2007)**

Fuente: elaboración propia según la ENFT.

académicos de la escuela secundaria para encontrar un trabajo (y mantenerlo), específicamente para la República Dominicana<sup>9</sup>.

**Desempleo rural y urbano, por nivel de ingreso.** El desempleo es mucho más elevado en los hogares pobres que en los hogares de medianos y altos ingresos, y esa diferencia es aun mayor en las áreas urbanas (véase el Gráfico 14.5). Por ende, las políticas públicas de capacitación y reinserción laboral deberían dirigirse mayoritariamente a esta población.

El Cuadro 14.1 muestra el impacto de las características individuales, geográficas y del hogar respecto de

**GRÁFICO 14.5 • TASA DE DESEMPLEO POR INGRESO FAMILIAR Y POR REGIÓN (2007)**

Fuente: elaboración propia según la ENFT.

<sup>9</sup> Este tipo de estudios está siendo realizado con apoyo del Banco, para otros países de la región, como Argentina y Chile.

CUADRO 14.1 • DETERMINANTES DE LA PROBABILIDAD DE ESTAR DESEMPLEADO (2007)<sup>1</sup>

Modelo Probit			
Variable dependiente: estar desocupado en abril de 2007			
	Nacional	Urbano	Rural
<b>Características Individuales</b>			
=1 si hombre	-0,063*	-0,015	0,176***
	(1,91)	(0,38)	(2,86)
=1 si primaria completa	-0,02	-0,097*	0,131
	(0,43)	(1,68)	(1,63)
=1 si secundaria incompleta	-0,006	-0,028	0,026
	(0,16)	(0,6)	(0,35)
=1 si secundaria completa	0,186***	0,151***	0,273***
	(4,53)	(3,17)	(3,5)
=1 si superior incompleta	-0,045	-0,083	0,062
	(0,82)	(1,32)	(0,54)
=1 si superior completa	-0,134**	-0,158**	-0,029
	(2,29)	(2,4)	(0,21)
=1 si tiene entre 20 y 29	0,329***	0,308***	0,372***
	(8,17)	(6,26)	(4,98)
=1 si tiene entre 30 y 39	-0,004	-0,066	0,133
	(0,08)	(1,16)	(1,57)
=1 si tiene entre 40 y 49	-0,131**	-0,163**	-0,064
	(2,55)	(2,57)	(0,68)
=1 si tiene entre 50 y 64	0,464***	0,466***	0,480***
	(7,46)	(6,33)	(4,07)
=1 si jefe	-0,003	-0,004	0,015
	(0,070)	(0,08)	(0,17)
sexo del jefe de hogar (=1 si hombre)	0,435***	0,462***	0,379***
	(6,81)	(6,06)	(3,17)
=1 si asiste a la escuela	-0,233	-0,12	-0,510*
	(1,43)	(0,62)	(1,86)
=1 si familia recibe remesas	0,01	0,02	-0,024
	(0,28)	(0,51)	(0,33)
<b>Características Geográficas</b>			
=1 si urbano	0,017		
	(0,56)		
=1 si no migrante	-0,003	0,002	-0,007
	(0,11)	(0,07)	(0,11)
Santiago	0,144***	-0,109**	0,340***
	(3,19)	(2,23)	(2,86)
Cibao	-0,073*	-0,109**	-0,06
	(1,9)	(2,29)	(0,85)

**CUADRO 14.1 • DETERMINANTES DE LA PROBABILIDAD DE ESTAR DESEMPLEADO (2007)<sup>1</sup>** (Continuación)

Modelo Probit			
Variable dependiente: estar desocupado en abril de 2007			
	Nacional	Urbano	Rural
Suroeste	0,077*	0,141***	-0,045
	(1,87)	(2,92)	(0,58)
Sureste	-0,072	-0,105*	0,018
	(1,34)	(1,67)	(0,17)
Constante	0,996***	1,069***	-0,749**
	(5,81)	(5,2)	(2,57)
<b>Observaciones</b>	<b>17.609</b>	<b>12.309</b>	<b>5.300</b>

Fuente: elaboración propia según la ENFT de abril de 2007.

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

Estadístico robusto en paréntesis.

<sup>1</sup> La variable dependiente que se usó es la definición de probabilidad de estar desempleado del BID-Banco Mundial y que se detalla en el Anexo A.

la probabilidad de estar desempleado<sup>10</sup>. Los resultados indican que las mujeres que viven en las áreas rurales tienen una probabilidad mucho mayor de estar desempleadas que los hombres en esas áreas (+17%), mientras que esa diferencia no existe en las áreas urbanas. Sin embargo, las mujeres que son jefas de hogar, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, tienen tasas de desempleo más bajas. En materia de educación, tener diploma universitario reduce la probabilidad de desempleo (respecto de aquellos que no han recibido educación) mucho más en las áreas urbanas que en las rurales. El hecho de habitar en las áreas urbanas del suroeste tiene un impacto positivo en la probabilidad de estar desempleado (respecto de vivir en Santo Domingo), mientras que vivir en la región de Santiago tiene un impacto negativo. El hecho de ser migrante no tiene un impacto significativo en la probabilidad de estar desempleado, ya sea en áreas rurales o urbanas.

#### 14.2.2.4 Evolución de los ingresos laborales

» Los salarios reales promedio aumentaron un 10% desde 2004. Sin embargo, este aumento ocurre después de la crisis de 2003 que había provocado una caída de aproximadamente 35% de los salarios reales. En este sentido, sería mejor referirse a una recuperación de los salarios reales.

- » Los diferenciales en los ingresos laborales entre grupos demográficos se ampliaron para algunos grupos mientras que para otros se redujeron. En general, los trabajadores calificados y los que residen en zonas urbanas son los que se vieron más favorecidos por el crecimiento.
- » La brecha de género en los ingresos sigue reduciéndose, mientras que la brecha salarial entre el resto del país y las regiones pobres (Suroeste y Cibao) se agranda.

**Los salarios reales aumentan después de una década difícil.** El salario real promedio aumentó durante el período de alto crecimiento en 1997–2000. Luego, se estancó en la desaceleración 2000–2002, y sufrió una abrupta caída del 35% debido a la crisis de 2003–2004. Entre 2004 y 2007, los salarios reales aumentaron considerablemente, cerca de 10%. Tomando la década como referencia, dichos salarios aumentaron ligeramente, pero se observa un aumento de la desigualdad en su distribución.

A lo largo de la década, la brecha de salario entre las áreas urbanas y rurales se redujo considerablemente. Desde una perspectiva histórica, el descenso de la agricultura como empleador de mano de obra fue muy abrupto. En 1960, el sector aún ocupaba más del

<sup>10</sup> El análisis econométrico se realiza utilizando un modelo Probit bivariado.

**CUADRO 14.2 • SALARIO HORARIO PROMEDIO POR GÉNERO Y ÁREA: 2000-2007**

	Salario medio			
	2000	2002	2004	2007
Medio	30,6	28,8	18,9	20,8
Urbano	35,6	32,9	21,1	22,7
Rural	18,7	19,3	14,0	16,3
Hombre	31,7	29,9	19,7	22,0
Mujer	28,3	26,7	17,5	18,6
Hombre – zonas urbanas	38,3	35,8	22,5	24,4
Mujer – zonas urbanas	31,3	28,6	18,7	19,8
Hombre – zonas rurales	19,4	19,3	14,1	16,9
Mujer – zonas rurales	16,6	19,6	13,5	15,0

Fuente: elaboración propia según la ENFT.

Nota: en pesos dominicanos de 2000 (ajustados por IPC).

70% de los trabajadores. Ese porcentaje bajó a 35%, en 1980; a 17%, en 2000; y a 13%, en 2007. En las áreas rurales ocurrió, sobre todo, una transición hacia las actividades no agrícolas. Gracias a la expansión del turismo, se generó empleo en las regiones rurales de la costa. El sureste, que hace 15 años era una región considerablemente más pobre que Santo Domingo, goza hoy de salarios comparables en lo que atañe a las características individuales. Esto se debe al auge del sector turismo de los últimos años.

**Las brechas salariales se expanden para ciertas categorías... y se contraen para otras.** De acuerdo con los determinantes individuales de salario, las brechas de ingresos laborales, entre 1997 y 2007, fueron expandiéndose para ciertas categorías y reduciéndose para otras (véase el Gráfico 14.6). La brecha aumentó para todos los niveles de calificación: aumentó entre las regiones pobres (Cibao y Suroeste) y las ricas (Distrito Nacional, Sureste y Santiago) pero se redujo entre las áreas urbanas y rurales (debido al turismo), y entre mujeres y hombres.

Para determinar la evolución de la brecha salarial entre diferentes categorías, se estima una regresión de salario, gracias a la cual se pueden obtener los retornos para la educación en todos los niveles educativos alcanzados. Controlando por género, experiencia potencial, inmigración interna y externa, áreas, regiones y sector económico, se obtienen los diferenciales de salario que son atribuidos a cada una de estas categorías.

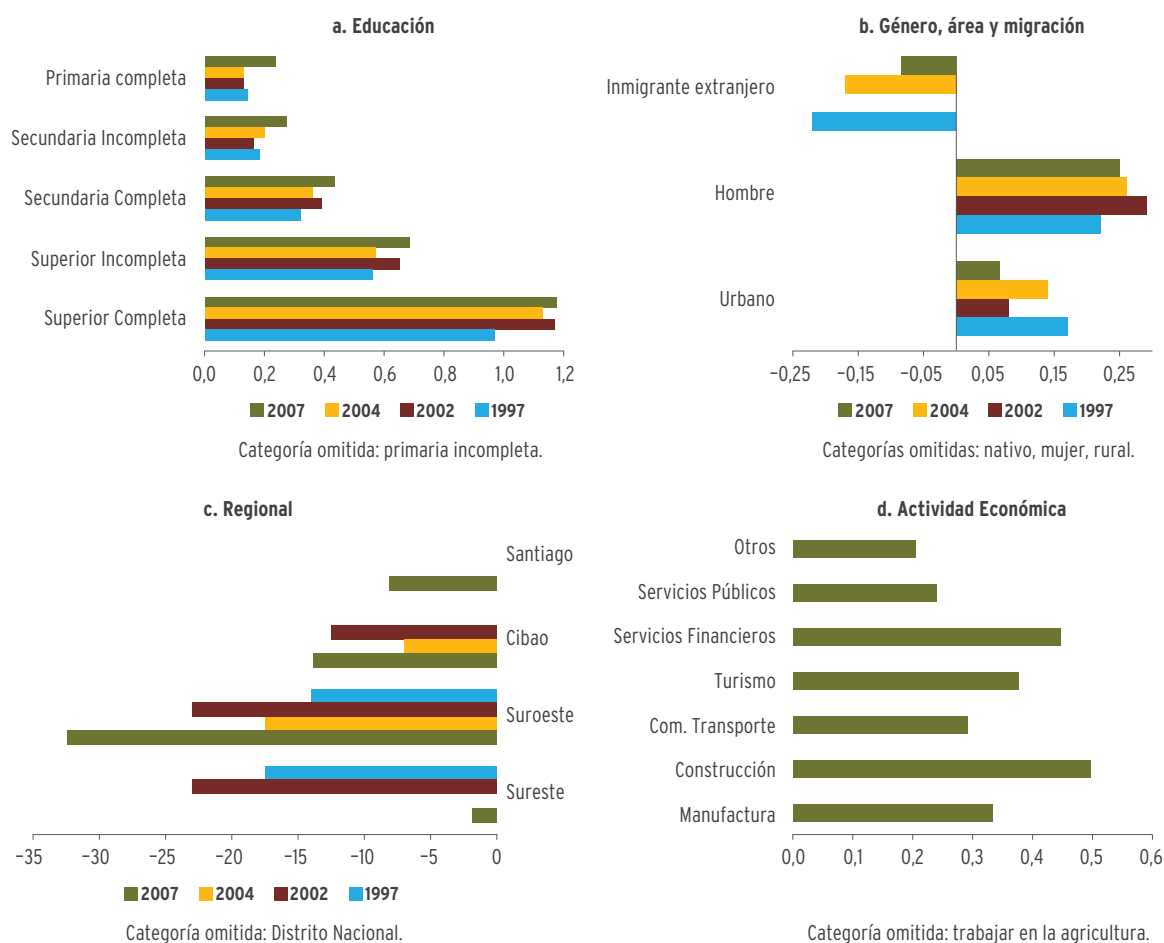
Los resultados muestran que, desde 2004, aumentaron los retornos para la educación. A principios de la década, las primas salariales por haber completado la primaria o la secundaria eran considerablemente más bajas que en el año 2007. Si bien la crisis financiera redujo los salarios reales de todos los trabajadores, la pérdida fue proporcionalmente mayor en los salarios de los trabajadores más calificados, reduciéndose así las diferencias en los retornos para la educación. Sin embargo, a partir de 2004, el período de alto crecimiento que se viene experimentando favorece a los trabajadores más calificados, y las brechas de ingreso vuelven a aumentar regularmente. Cabe destacar que los retornos por completar la secundaria, si bien aumentaron, no son muy altos comparados con los de otros países de la región. Tomando como referencia a los que no terminaron la primaria, los trabajadores con primaria completa perciben, en promedio, un 20% más en ingresos; con secundaria completa, un 40% más; y con un curso completo de tercer ciclo permite, en promedio, un salario 114% más elevado.

#### 14.2.2.5 Análisis del sector informal y determinantes de la informalidad<sup>11</sup>

- » La informalidad representa el 50% del empleo total en el país y se concentra en el sector de servicios.
- » Los trabajadores informales son un grupo muy heterogéneo. Hay informales pobres y ricos, trabajando como asalariados, como patrones o por cuenta propia. La informalidad abarca la mayor parte del sector terciario, desde profesionales independientes no registrados (ingenieros, médicos) hasta

<sup>11</sup> El criterio utilizado para definir si una persona se encuentra trabajando en el sector informal es el criterio de tamaño de la unidad productiva usado comúnmente para medir la informalidad. Según este criterio, aproximadamente la mitad del empleo en el país es informal.

GRÁFICO 14.6 • EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS DE LOS INGRESOS LABORALES POR HORA, 1997–2007



Fuente: elaboración propia según la ENFT.

cuentapropistas no calificados (vendedores ambulantes, transporte).

- » Lejos de ser un mercado laboral dual, hay mucho movimiento voluntario entre formalidad e informalidad<sup>12</sup>. Las PyMEs que crecen pasan a formalizarse; a menudo, los trabajadores adquieren experiencia como asalariados del sector formal durante unos años para luego empezar su propio negocio en el sector informal.
- » Existen diferencias salariales importantes entre trabajadores formales e informales, aun en términos de dotaciones de capital humano. Sin embargo, no pueden compararse los salarios ya que otros beneficios o preferencias entran en juego en la decisión de trabajar en la informalidad. Las prefe-

rencias por una mayor independencia laboral, las posibilidades de acceso a actividades de capacitación y a otros beneficios tales como un seguro médico, la aversión al riesgo, y/o la flexibilidad horaria, son algunos de estos factores.

- » El nivel de calificación es determinante para la probabilidad de emplearse formalmente.

**La informalidad abarca el 50% del empleo del país.** El empleo informal se concentra en servicios, comercios y transporte. Fue aumentando en los últimos treinta años, simultáneamente a la expansión del sector terciario. A nivel agregado, los servicios pasaron de 55% a 65% del PIB en valor, entre 1997 y 2007 mientras que la industria perdió terreno (en términos

<sup>12</sup> Para un mayor análisis del tema de informalidad en la región y en la República Dominicana, véase Perry *et al.* (2007).

relativos), pasando de 33% a 24% del PIB. Esta dinámica de terciarización de la economía contribuye al aumento del empleo informal.

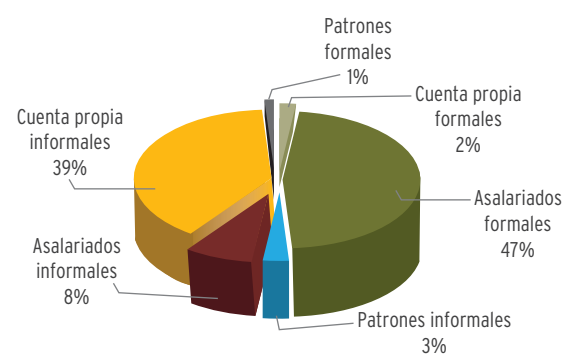
Lejos de ser una particularidad local, los niveles de informalidad de la República Dominicana se encuentran en el promedio latinoamericano, donde el fenómeno es tan común que abarca –según Maloney, (2003)– entre 30% y 70% del empleo.

En referencia a la relación entre el salario mínimo y las condiciones de informalidad de la población, en la República Dominicana, el salario mínimo corresponde al piso de remuneraciones y no parece ser una restricción. Aun así, el código de trabajo tiene ciertas restricciones para los contratos temporales o para los despidos, lo que es un incentivo para que algunas PyMEs se mantengan en la informalidad.

En la República Dominicana, los empleos informales se concentran en trabajadores que son cuentapropistas. Tal como lo mostró el Cuadro 14.3, cerca del 40% del empleo total abarca a cuentapropistas informales, cuyos salarios son, en promedio, más bajos que los asalariados formales. Los asalariados informales están en la base de la pirámide salarial, mientras que los patrones informales ganan cerca del doble de los asalariados formales. La heterogeneidad en los trabajadores informales es comparable a la de los trabajadores formales.

**¿Quiénes son informales?** La mayoría de los trabajadores informales son cuentapropistas, o trabajan en microempresas. Para ellos, los beneficios de la formalidad pueden ser poco atractivos dado el limi-

**GRÁFICO 14.7 • DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL POR TIPO DE RELACIÓN LABORAL (2007)**



Fuente: elaboración propia según la ENFT.

tado potencial de crecimiento que tienen. La formalidad implica el pago de impuestos, lo que aumenta los costos fijos y variables. Muchos microempresarios que trabajan por cuenta propia prefieren empezar en el sector informal. Tal como se detalló en la sección relativa a la oferta laboral, a medida que las PyMEs crecen, los incentivos para formalizarse aumentan. El acceso al crédito y la posibilidad de firmar contratos fiables y de largo plazo son indispensables para su desarrollo. La decisión de trabajar en el sector formal o informal depende de una gran cantidad de costos y beneficios a los que están enfrentados los trabajadores. Trabajar en el sector formal brinda beneficios tales como aportes a la seguridad social, seguro médico, un empleo menos sujeto a cambios (por la presencia de un contrato) y, en general, mayor seguridad. La informalidad brinda beneficios tales como una mayor independencia y flexibilidad. Sin embargo, esta combinación de costos y beneficios de trabajar en el sector formal o informal van cambiando

**CUADRO 14.3 • DIFERENCIAS SALARIALES SEGÚN EL TIPO DE CONTRATO (2007)**

	Salario Horario promedio (en pesos dominicanos)	% del empleo total	% de la masa salarial
Asalariados informales	38	7,5	4,6
Cuenta propia informales	53	39,4	33,4
Asalariados formales	66	47,4	49,8
Patrones informales	118	3,1	5,8
Cuenta propia formales	140	1,8	4,0
Patrones formales	208	0,8	2,6

Fuente: elaboración propia según la ENFT.



con el transcurso del tiempo, y por lo tanto, van variando los incentivos a quedarse en el sector informal o tratar de encontrar un trabajo dentro del sector formal. También es de interés la relación entre el sistema de protección social y el de seguridad social y cómo estos dos sistemas (y sus programas) incentivan y/o desincentivan a los trabajadores y a los empleadores para que el mercado de trabajo presente mayores o menores niveles de informalidad<sup>13</sup>.

### 14.3 Políticas existentes

Los objetivos de combatir la pobreza y de mejorar los niveles de empleabilidad de la población dominicana requieren de ambiciosas políticas sociales que fomenten la inversión en capital humano y quiebren la transmisión de la pobreza de generación en generación.

En general, se deberá hacer frente a dos grandes retos en el corto plazo: el primero es enfrentar las altas tasas de informalidad existentes; el segundo, aumentar la calidad de los recursos humanos para el presente y el futuro (mediante la educación —véase el capítulo 15—, y la capacitación para el trabajo)<sup>14</sup>. Ambos retos están relacionados y si se enfrentan con coherencia, permitirán mejorar los niveles de empleabilidad de la población en el presente y en el futuro.

En esta sección se presentan los ejes de política en el área de protección social y de mercados laborales de la República Dominicana en los cuales se necesitaría continuar y/o aumentar los esfuerzos en búsqueda del objetivo mencionado anteriormente: la reducción de las tasas de pobreza y la mejora en la empleabilidad de la población<sup>15</sup>. En general, la sección describe: (i) al SIUBEN como herramienta fundamental de focalización de programas de protección social, (ii) la ges-

tión actual y los desafíos del Programa Solidaridad, y (iii) los programas de capacitación e intermediación laboral existentes y sus perspectivas a futuro.

#### 14.3.1 Focalización de los programas de Protección Social y la función de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)

**El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).** Desde 2004 se viene consolidando el SIUBEN como mecanismo principal para la focalización de los programas de protección social. Este sistema se vale de encuestas a los hogares y de fórmulas estadísticas que permiten determinar la elegibilidad de las familias e individuos para los subsidios y transferencias sobre la base de un Índice de Condiciones de Vida (ICV).

Como parte del marco legal, en diciembre de 2004, se promulgó el Decreto N° 1554-04 que propuso una reorganización, aunque tímida, de la protección social mediante la eliminación y focalización de algunos programas menores. Además, se estableció que los programas de protección social se focalicen geográfica o individualmente de acuerdo al mapa de pobreza o al SIUBEN; que se rijan por reglas de operación definidas y permitan la activa participación de sus beneficiarios. Hasta el año 2007, el SIUBEN operaba como una actividad presupuestaria que desarrollaba sus actividades, por delegación del Coordinador del Gabinete de Política Social, bajo la dirección y supervisión de la Dirección Técnica de esa misma instancia. En vista de los resultados alcanzados hasta este momento y en razón de dar mayor seguridad, estabilidad y continuidad a dicho sistema, el Poder Ejecutivo dispuso asignar al SIUBEN, mediante el dictado del Decreto N° 426-07, de fecha 18 de agosto de 2007, carácter de entidad pública, integrante del Programa de Protección Social, con capacidad administrativa propia, de-

<sup>13</sup> Para un análisis exhaustivo de este tema para el caso de México, véase Levy (2008).

<sup>14</sup> La capacitación de trabajadores serviría para favorecer la movilidad hacia sectores dinámicos y fomentar la rápida transición de los trabajadores desplazados de los sectores más debilitados por la apertura a la competencia internacional.

<sup>15</sup> Cabe mencionar que las políticas existentes han sido sistemáticamente acompañadas por el Banco, a través de un coherente programa de operaciones del Banco en el sector social (incluyendo operaciones de préstamo tales como el Programa de Apoyo a la Reforma de la Gestión Social y el Programa Multifase de Apoyo a Mercados Laborales y Transferencias Sociales). Este esfuerzo fue coordinado muy cercanamente con el Banco Mundial, especialmente a partir del año 2005, año en el cual se trabajó conjuntamente en el trabajo analítico incluido en el Informe de Pobreza de la República dominicana, publicado en 2006.

pendiente del Gabinete Social, afirmándole la función de identificar, registrar y priorizar las familias en condición de pobreza que habitan en zonas identificadas en el Mapa de Pobreza y en zonas no comprendidas en el mismo, que resulten de interés para los fines de las políticas públicas. De esta forma, el SIUBEN tiene la responsabilidad de conformar, administrar y actualizar un Registro Único de Beneficiarios. A tales efectos se establece que el SIUBEN renovará y actualizará el padrón de hogares elegibles cada cuatro años, a través de censos para depurar y actualizar periódicamente la información.

Antes, los problemas de focalización favorecían la regresividad de los programas sociales de la República Dominicana en términos absolutos: se transfería más a los ricos que a los pobres. La documentación de la población pobre y las mejoras en el programa Solidaridad se orientaron a mejorar las deficiencias en la focalización de programas anteriores. Sin embargo, el SIUBEN aún tiene dos problemas fundamentales. Primero, su focalización geográfica no permite ayudar a los pobres que viven en zonas no prioritarias. Segundo, el método de *Proxy Means Testing*, que sirve para determinar el ICV y decidir quiénes pueden recibir ayuda social, puede mejorarse.

El proceso de selección de los hogares se hace en dos etapas. En primer lugar, gracias a los datos del censo nacional, la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo (SEPPyD) diseña un mapa geográfico de la pobreza en el país. Las localidades más pobres son clasificadas como de prioridad I y II (denominados en este capítulo como pobres tipo I y tipo II según el SIUBEN), mediante un método de *Proxy Means Testing*. Después, en cada una de estas localidades prioritarias, el Gabinete Social realiza un nuevo barrido por hogar, con cuestionarios de caracterización socioeconómica que se usan para construir el ICV. El criterio de selección para calificar un hogar como pobre es el puntaje obtenido en este ICV. El método de cálculo del ICV consiste en atribuir a cada característica socioeconómica un puntaje, y los hogares con los puntajes más bajos califican como receptores potenciales de los diferentes programas de protección social del país. Las variables usadas para medir el ICV son diferentes en zonas rurales y en urbanas. Por ejemplo, el ICV aumenta más

en las zonas rurales si uno ha obtenido el bachillerato o tiene un piso de mármol, ya que las zonas urbanas son más ricas y calificadas en promedio.

Como se mencionó a comienzos de este capítulo, el período 2009-2011 será un período de grandes cambios, entre los cuales se cuenta un gran esfuerzo destinado a las actividades de recertificación del SIUBEN. Al momento, el SIUBEN comprende familias censadas en los años 2004-2005, y se renovará a través de la actualización del Padrón de Hogares Elegibles. Esta recertificación se dará por primera vez en el año 2009 y luego cada cuatro años, mediante la realización de un censo por barrido, sin perjuicio de adoptar todos los mecanismos necesarios para la depuración y actualización periódica de la información. Durante los años 2004-2005, se registraron en el padrón del SIUBEN un total de 1.400.000 hogares dominicanos (de un total de 2.200.000 hogares en el país) que se encontraban en áreas geográficas consideradas de altos niveles de pobreza. De estos 1.400.000 hogares, 626.000 hogares fueron identificados como pobres (tipos I y II del SIUBEN según un Índice de Calidad de Vida, ICV). Como se mencionó anteriormente, este mecanismo ha permitido aumentar la transparencia en la identificación de hogares elegibles para recibir transferencias sociales y se ha visto en el país un avance importante en el proceso de reforma. Tal como se verá en las opciones de política al final del presente capítulo, se va a precisar de un gran compromiso político y técnico para las tareas de recolección de información, las tareas de comunicación y de redefinición de políticas en torno a la recertificación del SIUBEN.

**El Programa Solidaridad.** El Programa Solidaridad comenzó a implementarse en 2005, y retoma en su interior programas que ya existían, como “Comer es Primero” e “Incentivo a la Asistencia Escolar”. El objetivo del programa es romper la dinámica de transmisión de pobreza de generación en generación, fomentando la inversión en capital humano de los niños y jóvenes de los hogares más pobres del país.

A través del programa, las familias pobres reciben transferencias en efectivo a cambio de cumplir con una serie de corresponsabilidades, como inscribir a los hijos en la escuela y hacerles chequeos sanitarios

**CUADRO 14.4 • CORRESPONSABILIDADES DEL PROGRAMA SOLIDARIDAD SEGÚN EL CICLO DE VIDA**

Población objetivo	Corresponsabilidades	Frecuencia
Jefes y/o jefas del hogar y su cónyuge	Capacitación: asistir a talleres	3 a 4 veces al año (cada 4 meses)
Niños(as) de 0 a 5 años cumplidos	Salud: Asistir a la Unidad de Salud para acciones de carácter preventivo y detección temprana de problemas de salud: examen físico, evaluación de crecimiento y desarrollo, y vacunación.	3 a 4 veces al año (cada 4 meses)
Miembros del hogar (niños y niñas) entre 6 y 16 años en educación básica	Educación: estar inscritos en la escuela y cumplir con una asistencia igual o mayor a 85% de las clases efectivas.	Una vez por año para inscripción y cada cuatro meses para asistencia.
Todos los miembros del hogar	Documentación: tramitar y obtener documentos de identidad de los miembros de la familia que carezcan de los mismos (acta de nacimiento y/o cédula de identidad).	Cada cuatro meses.

Fuente: elaboración propia según la ENFT.

regulares (véase el Cuadro 14.4). Los jefes de hogares reciben una tarjeta de débito, gracias a la cual pueden realizar compras. Dentro del Programa Solidaridad coexisten los cuatro subprogramas siguientes:

1. Comer es Primero
2. Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)
3. Ayuda a Ancianos
4. Dominicanos y Dominicanas con nombre y apellido

#### Descripción de los cuatro subprogramas de Solidaridad:

1. **Comer es Primero:** A través del subprograma Comer es Primero, se entregaban US\$16 a los jefes o jefas de hogar, hasta fines de 2008, pasando a ser US\$22 a partir de diciembre de 2008. Ese monto solo puede utilizarse en una red de comercios de venta ("colmados") adheridos al Programa.
2. **Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE):** El programa busca incentivar a las familias a que inviertan en el capital humano de sus hijos. Condicionalmente a la inscripción de estos en la escuela, y a una asistencia mayor a 85% de las clases, las familias reciben transferencias para cubrir el gasto que representa la escolaridad. Cada familia con niños entre 6 y 16 años recibe un mínimo de US\$8.5 men-

suales si tiene uno o dos hijos entre esas edades, US\$12.5 si tiene tres; y US\$17 si tiene 4 ó más.

3. **Ayuda a Ancianos:** Los hogares calificados como pobres en los que viven personas desempleadas de 65 años o más reciben US\$8.5 por anciano.
4. **Dominicanos y Dominicanas con nombre y apellido:** Uno de los grandes logros de este programa es el de combatir la falta de documentación en el segmento de la población más pobre del país. Anteriormente, los más pobres del país estaban excluidos de la protección social por estar indocumentados. El Programa Solidaridad acompaña a los indocumentados a hacerse los documentos en forma gratuita. Las madres reciben información para pedir las actas de nacimiento de sus hijos, y los indocumentados reciben apoyo para la tramitación de los documentos. El programa exigió como condición el requisito de estar documentado para efectuar las transferencias, pero le da un tiempo al beneficiario para hacerlo, dejando que entre al programa aun cuando no cuenta con documentación, al momento de entrar, para todos los miembros de su familia.

Además de estos cuatro subprogramas, el Gobierno de la República Dominicana está considerando incluir en el Programa Solidaridad, en el año 2009<sup>16</sup>,

<sup>16</sup> Se estima que estos subprogramas comenzarían a operar en septiembre de 2009.

tres subprogramas adicionales: (i) *Tu Compromiso*, mediante una transferencia dirigida a jóvenes de 17 a 24 años de edad que asistan a la escuela secundaria, para incentivar su permanencia y promoción; (ii) *Retorno y Permanencia en la Escuela*, mediante una transferencia dirigida a madres jóvenes embarazadas entre 13 y 18 años de edad, para que se reincorporen y permanezcan en la escuela; y (iii) *Suplementos Alimentarios*: mediante un complemento alimenticio fortificado con nutrientes, dirigido a hogares con niños de 0 a 5 años de edad.

**Cobertura del programa:** Durante el año 2008 se ha incrementado la cobertura del Programa a unas 410.000 familias beneficiarias en todo el territorio nacional. A partir de 2009, el programa cubre en total a unas 600.000 familias, por un costo mensual de 6,7 millones de dólares. Estas 600.000 familias pertenecen a las 626.000 familias elegibles, identificadas por el SIUBEN como pobres (pobres Tipo I y Tipo II)<sup>17</sup>.

**Monitoreo y evaluación:** al momento, el Programa Solidaridad no cuenta con una evaluación de impacto de las intervenciones. En referencia a la evaluación de impacto del Programa, aunque ya existe la metodología que se utilizará para su evaluación, todavía no ha sido revisada ni aprobada por las instancias correspondientes. Por lo pronto, se cuenta con una evaluación operativa que da cuenta de la eficiencia de la gestión del programa, incluyendo: (i) forma de pago; (ii) monitoreo de corresponsabilidades y penalización por su incumplimiento; y (iii) otros aspectos institucionales y de gestión. De acuerdo con la evaluación operativa del Programa Solidaridad, realizada en el año 2008 (Del Toro, 2008), uno de los aspectos que debería ser evaluado con más detalle es la forma de pago, a través de una tarjeta de débito que puede ser usada solamente en una lista de “colmados” (almacenes) para compra de productos específicos<sup>18</sup>. De una encuesta a beneficiarios del Programa, se destacó que repetidas veces los beneficiarios se quejaban

de que los establecimientos comerciales suben los precios de los artículos en la fecha en que reciben la transferencia monetaria, y algunos sugieren que el Gobierno habilite puntos de ventas en los diferentes barrios donde funciona el Programa. Sería interesante evaluar los beneficios que se pudieran obtener si, por ejemplo, en los barrios donde haya un gran número de beneficiarios, el Gobierno realiza alianzas estratégicas con supermercados que puedan colocar puntos móviles de expendio, en días específicos, de los alimentos que constituyen la canasta familiar<sup>19</sup>.

### 14.3.2 Programas de capacitación laboral

Las políticas públicas de capacitación laboral dependen de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET). En general, se puede dividir a los programas en dos tipos. Por un lado, los programas dirigidos a la formación profesional de personas que ya se encuentran en algún tipo de empleo, generalmente formal, y que administra el Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (Infotep). Por otro, los programas que maneja la SET, destinados a los sectores más vulnerables que son, en general, personas que se encuentran en estado de desempleo o subempleo.

**La función de Infotep:** Infotep es un organismo autónomo encabezado por la SET. Su objetivo es brindar cursos de capacitación a trabajadores, asesorar a las empresas, y regular la formación profesional a nivel nacional. Infotep cuenta con una extensa red nacional de 187 centros de formación, la mayor parte de los cuales son privados, certificados por el Instituto. La mayoría de sus cursos se dirigen a trabajadores ya empleados. Los cursos dirigidos a la población abierta tienen como requisito haber completado por lo menos un nivel de educación básica, en ciertos casos, hasta secundaria completa. Los cursos de Infotep son muy solicitados por el sector privado: más de la mitad de los empleadores formales de la industria y del comercio usaron sus servicios de capacitación en el año

<sup>17</sup> Por un tema financiero, el programa aún no ha llegado a cubrir al universo de familias elegibles.

<sup>18</sup> Los productos son aceite, avena, arroz, arenque, azúcar, bacalao, chocolate, habichuelas, harina, huevos, leche, salami, espaguetis, y sardinas en el caso de Comer es Primero; y medicinas, útiles, uniformes de escuela y zapatos para el caso de ILAE.

<sup>19</sup> En el Informe de Pobreza Banco Mundial-BID 2006, ya se había destacado como recomendación que el subsidio no estuviera atado a comprar bienes que se tuvieran que encontrar detallados en una lista específica.

2000. Los cursos de capacitación ofrecidos son muy variados: abarcan desde la peluquería, belleza y cosmética, hasta la informática y las finanzas, pasando por la electrónica, contabilidad, farmacia y otros. En 2007, 290.000 trabajadores recurrieron a los cursos de Infotep.

**Limitaciones del Infotep:** Pese a ser un programa de gran envergadura, los requisitos para participar en un curso de formación de Infotep son muy estrictos. No pueden participar en él los jóvenes no calificados que no pudieron completar la secundaria o la primaria, o que tienen escasa experiencia laboral. Los programas de capacitación de Infotep no están focalizados hacia jóvenes que salen del sistema educativo sin completarlo, ni a facilitar la transición entre escuela y trabajo. A ese fin, en 2001 se creó “Juventud y Empleo”, un programa de capacitación para jóvenes desempleados que no completaron la secundaria, que cuenta con el apoyo técnico y financiero del Banco al cual se sumó en el año 2008 el apoyo del Banco Mundial.

**Capacitación para jóvenes desempleados: el programa “Juventud y Empleo”:** Juventud y Empleo es un programa de capacitación laboral para jóvenes desempleados cuyas edades oscilan entre los 16 y los 29 años, con más de un 50% de beneficiarias mujeres, y que focaliza sus acciones principalmente en áreas geográficas urbano-marginales. El programa no tiene requisitos educativos mínimos y se dirige a jóvenes sin secundaria completa. Por sus características, Juventud y Empleo comparte sus objetivos y mecanismos de operación con otros programas en Latinoamérica<sup>20</sup>. El programa ha ganado buen prestigio entre las empresas y las instituciones privadas de capacitación (ICAP), la mayoría de las cuales son también proveedoras de servicios calificados por Infotep<sup>21</sup>.

Para la segunda etapa del programa fueron ajustadas las reglas de operación con el fin de alinear los contenidos de la capacitación con las necesidades

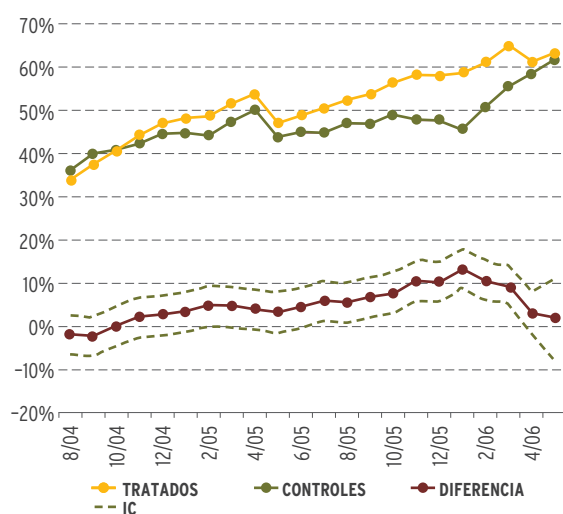
de las empresas, buscando mejorar los impactos en la inserción laboral de los egresados del programa. Actualmente, el programa se apoya ampliamente en el sector privado. Las mismas instituciones privadas de capacitación (ICAP), ya asociadas con el Infotep, imparten la etapa lectiva de la capacitación. Estas ICAP son seleccionadas por la SET con base en criterios que priorizan la inserción laboral de los jóvenes, que deben asegurar que la etapa práctica de la capacitación se lleve a cabo en empresas, que participan en la definición de los contenidos de los cursos. La etapa práctica de capacitación en el lugar de trabajo se lleva a cabo durante dos meses adicionales a la fase lectiva. La incorporación del sector privado permite una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda de calificaciones, que sería más difícil si la formación fuese brindada solo por los ICAP y sin la capacitación en el lugar de trabajo. El programa de capacitación consiste en una fase lectiva de nueve semanas y una fase de capacitación en el lugar de trabajo (pasantía) de ocho semanas en una empresa formal. El costo promedio por egresado es de US\$535, de los cuales US\$365 son para los cursos (incluye un bono de US\$30 por inserción laboral) y US\$170 para el estipendio diario que se les da a los beneficiarios durante las 17 semanas de capacitación.

**Evaluación del programa Juventud y Empleo:** La evaluación de este programa se ha hecho en forma experimental (véase Card *et al.* [2007] para un mayor detalle de los resultados y la metodología). A partir de esta evaluación, se ha podido medir la diferencia entre las tasas de empleo y los salarios, en el grupo de jóvenes que participaron del programa (grupo de tratamiento) y en los que no participaron en él (grupo de control). Los resultados de la evaluación (con encuestas de seguimiento en mayo-julio del 2005 y marzo-mayo del 2006) muestran que, en los meses posteriores al curso, el programa no tuvo impactos importantes en la mejora de la empleabilidad de los participantes ya que no cambiaron significativamente las tasas de empleo entre los dos grupos. Sin embargo,

<sup>20</sup> Por ejemplo ProCaJoven en Panamá, ProJoven en Perú, Jóvenes en Acción en Colombia.

<sup>21</sup> El programa Juventud y Empleo lleva dos fases, la primera cofinanciada en el marco del Programa de Reforma y Capacitación Laboral cuya ejecución concluyó en 2006, y la segunda cofinanciada por el Programa de Mercados Laborales y Transferencias Sociales, iniciado en 2007. A este apoyo se ha sumado el del Banco Mundial, a partir del año 2008.

### GRÁFICO 14.8 • IMPACTO EN LA EMPLEABILIDAD DEL PROGRAMA JUVENTUD Y EMPLEO



Fuente: Evaluación de impacto (Banco Interamericano de Desarrollo-Secretaría de Estado de Trabajo, 2007).

al paso de algunos meses, se observan diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos: así, a partir de julio de 2006, puede observarse una diferencia creciente y estadísticamente significativa entre los niveles de empleo de los dos grupos (aunque en el momento de la segunda encuesta nuevamente se observa una caída en dicha diferencia).

En resumen, los resultados de esta segunda evaluación reflejan impactos modestos para toda la muestra en los indicadores seleccionados. Esto es, existen impactos moderados con respecto a la tasa de ocupación: 3% para el grupo de tratamiento (2,3% para el grupo de control); al ingreso laboral mensual: US\$239 (US\$222); y a la afiliación al seguro médico: 5,1% (2,9%). Sin embargo, para ciertos grupos de población separados con base en criterios de clasificación como género, edad, educación y región, los efectos son mayores. Los impactos más importantes se observan en el este del país y en Santo Domingo. Las diferencias en niveles de empleo y salario son mayores en el caso de las mujeres. En cambio, lo contrario ocurre para la afiliación al seguro médico. Así, la evidencia hasta el momento obtenida no es contundente (ni positiva, ni negativa), y de las evaluaciones se tomaron elemen-

tos para fortalecer el programa en su segunda etapa, por ejemplo, aspectos tales como la vinculación de la capacitación con la demanda del sector privado. En la siguiente etapa de evaluación del programa (iniciada en el 2007), se mantendrá la evaluación de impacto en forma experimental y se identificará si los ajustes a las reglas de operación del programa, que implican mayor vinculación con el sector privado, mejoran los resultados en cuanto a inserción laboral de los jóvenes.

#### 14.3.3 Programas de intermediación laboral

La búsqueda de un trabajo es un proceso costoso, que demanda tiempo e inversión por parte de los potenciales trabajadores. De la misma manera, la búsqueda de un trabajador para un puesto vacante también requiere tiempo e inversión por parte de las empresas. Pueden coexistir simultáneamente trabajadores y empleadores que buscan y no encuentran un buen apareamiento (*matching process*). La eficiencia del mercado laboral aumenta cuando se reduce esa presencia simultánea de puestos vacantes y de trabajadores que buscan empleo, mejorando la información y la orientación laboral, y fortaleciendo las instituciones de intermediación laboral como el Servicio Nacional de Empleo (SENAE).

#### Proyecto de mejora de la intermediación laboral.

En la República Dominicana, el sistema de intermediación laboral es, de momento, muy incipiente, aunque está en un proceso de cambio importante. El Gobierno apuntó a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales a través de mejoras en los servicios de intermediación laboral. Mediante estos, se busca reducir los tiempos de búsqueda de empleo, de contratación, y aumentar la empleabilidad de los grupos más vulnerables. La SET se está ocupando de esto mediante un programa de reconversión de la Dirección General de Empleo, cuyos objetivos incluyen poner en marcha y fortalecer el SENAE, un servicio de empleo que mejore la eficiencia del mercado laboral<sup>22</sup>. En términos de avance de este programa, el SENAE fue creado a fines de 2007, y cuenta con varios centros regionales de información y con una bolsa electrónica de trabajo (BET), llamada "Empléate ya".

<sup>22</sup> Este programa es apoyado técnica y financieramente por el Banco.

Como en muchos países, también existen servicios privados de intermediación laboral. Sin embargo, en la República Dominicana, la alta tasa de informalidad y la baja calificación de los trabajadores juegan desfavorablemente en la expansión del sector privado formal de intermediación laboral.

Para mejorar la eficiencia del mercado laboral se necesita facilitar el proceso de apareamiento: aumentar la movilidad laboral; incrementar la capacitación; y mejorar el acceso a la información. Estos objetivos pueden alcanzarse de maneras variadas:

- i. **Mejorar las políticas activas de mercados de trabajo.** En lo que atañe a la intermediación laboral, se puede ayudar al trabajador a conseguir empleo mediante la creación de un sistema de “perfil de empleo”. A menudo, las agencias de empleo tienen una base de datos con la información de todos los desempleados y su perfil. Se hacen pruebas de aptitud, se les ayuda a preparar su currículum vitae, se clasifica a los trabajadores por su formación y experiencia, y se mantienen actualizadas las bases de datos. De este modo, las empresas privadas que buscan trabajadores tienen un incentivo para recurrir a los servicios del SENAE, ya que se reducen los tiempos y los costos de búsqueda, y provee información que mejora la calidad del apareamiento. Para mejorar el acceso a la información, el SENAE ya cuenta con unos centros regionales que se abrieron durante 2008 en el Distrito Nacional y en Santiago.
- ii. **Disminuir las barreras a la movilidad en el empleo.** Otra política activa importante es facilitar la movilidad de los trabajadores. Una mayor movilidad extiende el área de búsqueda de trabajo, y mejora así el potencial de *matching* laboral. El incremento en la movilidad podría hacerse a través de políticas que mejoren la información laboral en todas las regiones del país vía el SENAE y, en un futuro, evaluar posibilidades para apoyar económicamente el traslado de población hacia los lugares en que se presenten las oportunidades de empleo, como se hace ya en otros países por medio de los servicios de empleo. Las guarderías infantiles, que aumentan sobre todo la oferta de trabajo de las mujeres jóvenes (que son la po-

blación más afectada) por el desempleo son otra política posible.

#### 14.4 Recomendaciones de política

Sobre la base del diagnóstico y las políticas actuales, y tomando en consideración la evolución de la situación dominicana en la última década, este capítulo enumera brevemente algunas recomendaciones de política orientadas a combatir la pobreza y mejorar los niveles de empleabilidad de la población en el presente y en el futuro.

**Realizar una actualización del Sistema de Identificación de Beneficiarios (SIUBEN).** Urge la necesidad de trabajar en dos frentes: (i) mejorar las herramientas de identificación de familias que viven en condiciones de pobreza (ficha social); y (ii) iniciar el proceso de recertificación del SIUBEN, comenzando por un programa piloto para evaluar cambios en el instrumento de identificación de la elegibilidad de hogares para recibir programas de protección social.

**Fortalecer la institucionalidad del sector de protección social.** El Gabinete Social que maneja el Programa Solidaridad deberá fortalecerse para poder hacer frente a los retos de expansión, especialmente ante situaciones de crisis tales como las que se dieron en el año 2008. Entre los aspectos a fortalecer se encuentran los siguientes: (i) las capacidades de monitoreo y evaluación del Programa Solidaridad, (ii) las capacidades en el área de comunicación; y (iii) las capacidades en el área informática (con la posibilidad de tener acceso en red a la información del Programa). Finalmente, se precisa apoyar una fuerte estrategia de comunicación en el sector de protección social con respecto de la recertificación del SIUBEN, tanto hacia los presentes beneficiarios como a la población en general. Este proceso de recertificación requerirá del mayor nivel de compromiso técnico y político del Gobierno dominicano.

**Ajustes técnicos al Programa Solidaridad.** Se debe promover el desarrollo de propuestas de cambios en el diseño de las transferencias actualmente implementadas así como definir el esquema y monto de las

nuevas transferencias condicionadas. Algunos de los cambios técnicos necesarios, a corto plazo, serían: (i) cubrir con el bono de incentivo a asistencia escolar, a los niños de preescolar (por ahora, solo cubre a niños entre 6 y 16 años de edad); (ii) revisar la forma de pago (ver si es pertinente el uso de una tarjeta de débito para ser utilizada en determinados almacenes para la compra de determinados productos); (iii) revisar los ajustes necesarios al programa en tiempos de crisis para anticipar la necesidad de expansión del Programa de forma flexible; y (iv) revisar la forma en la cual se verifica el cumplimiento de las responsabilidades. Este último punto debe tener en cuenta que deben aprovecharse al máximo los sistemas de información de los sectores de Salud y Educación, para que estos rindan cuenta sobre el cumplimiento de las responsabilidades al Programa, y que esta responsabilidad de brindar información no recaiga directamente en el hogar beneficiario. Con respecto a los nuevos subprogramas a ser incluidos en el Programa Solidaridad (*Tu Compromiso*, para jóvenes en la escuela secundaria; *Retorno y Permanencia en la Escuela*, para madres jóvenes embarazadas para que se reincorporen y permanezcan en la escuela; y *Suplementos Alimentarios* con nutrientes, dirigido a hogares con niños pequeños), se debe trabajar en el mejor diseño técnico de estas nuevas transferencias, para que: (i) se asegure su pertinencia (sea necesaria su inclusión en un programa de las características del Programa Solidaridad), (ii) se pueda verificar su cumplimiento de la manera menos costosa posible, y (iii) se coordine adecuadamente con los sectores involucrados (Salud y Educación) a fin de garantizar que su diseño esté acorde con las normas y programas sectoriales.

**Mejorar la coordinación interinstitucional y ver la posibilidad de extender la Red de Protección Social para que más programas lleguen a los beneficiarios del Programa Solidaridad.** La experiencia en otros países de la región que cuentan con PTC similares al Programa Solidaridad muestra que el programa debe ser cercanamente apoyado por otros programas ejecutados por ministerios sectoriales tales como la Secretaría de Estado de Educación y la Secretaría de Estado de Salud. Al momento, la coordinación interinstitucional se encuentra en un estado incipiente y debe reforzarse para aprovechar las economías de

escala provenientes de realizar inversiones públicas en un mismo conjunto de la población.

**Contar con evaluaciones de impacto de los programas de protección social.** Este tipo de evaluaciones permitiría sacar conclusiones importantes acerca de cuál sería el mejor tipo de inversión cuando se abra el debate de reforma de los programas de protección social.

**Mejorar la capacitación para los jóvenes no calificados.** Como se ha visto en el diagnóstico, es esencial continuar invirtiendo en programas de capacitación para los grupos poblacionales que encuentran mayores dificultades de encontrar un empleo digno. Para ello, se deben aprovechar las bondades del programa Juventud y Empleo de la SET, que ya cuenta con evaluaciones de impacto rigurosas y con una trayectoria y prestigio en el sector.

**Mejorar el conocimiento sobre la problemática sociolaboral de los más jóvenes.** Es necesario realizar estudios que permitan entender las diferentes problemáticas que enfrentan los jóvenes en términos educativos y laborales, entre ellos, un estudio sobre la transición de la escuela al trabajo que permita distinguir los contenidos curriculares que son más pertinentes para la demanda actual del sector productivo.

**Mejorar las posibilidades de inserción laboral mediante apoyos a los sistemas de intermediación laboral y el aumento de la información sobre el mercado de trabajo.** La creación del SENA E y de la BET (“Empléate ya”) son pasos en una buena dirección, pero falta aumentar la difusión y la confianza en el SENA E por parte del sector privado. Es fundamental que las empresas registren las oportunidades laborales y que el servicio responda con oportunidad, acercando a los potenciales trabajadores a estas empresas, siempre que cuenten con las calificaciones requeridas. Se debe mejorar sustancialmente la BET y su acceso vía Internet para que las empresas tengan fuertes incentivos a usar el SENA E así como incorporar medios de apoyo para favorecer la movilidad laboral de la población hacia áreas con mayores oportunidades laborales. También habrá que concluir la integración del Observatorio del Mercado Laboral



(OML) y utilizarlo como un instrumento de orientación constante sobre el mercado laboral y la concertación de políticas de promoción del empleo en el marco de la Comisión Nacional de Empleo.

**Ayudar a las PyMEs del sector informal a crecer.**

Facilitar la transición hacia la formalidad, mejorando el acceso al crédito de las PyMEs, podría causar un alza significativa de la demanda laboral. Por otro lado, se debe apoyar el acceso a servicios de asistencia técnica y capacitación adecuados a sus necesidades.

**Mejorar las estadísticas sobre pobreza, mercado laboral y otros datos socioeconómicos.** Urge obtener datos de encuesta en forma de panel que permitan realizar mediciones de la evolución de algunos datos en el tiempo, tales como la duración del desempleo, la evolución de la situación de los trabajadores en un sector determinado de la economía, etc. En ese sentido, se debe privilegiar el fortalecimiento de las instituciones que generan estadísticas, tales como la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y el Banco Central de la República Dominicana (BCRD).

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. 2006. "Dominican Republic: Poverty Assessment: Achieving More Pro-Poor Growth".
- Banco Mundial; Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo; y Banco Central de la República Dominicana. 2007. "La informalidad en el mercado laboral de la República Dominicana".
- Card, D., Ibararán, P., Regalia, F., Rosas, D. y Soares, Y. 2007. "The Labor Market Impact of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence From a Randomized Evaluation". NBER Working Paper 12883, National Bureau of Economic Research.
- De Soto, H. 1989. *El misterio del capital*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Levy, S. 2008. "Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México". Washington, DC: Brookings Institution.
- Lizardo, J. 2008. "Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana, enero-junio 2007". Manuscrito no publicado.
- Maloney, W.F. 2003. "Informality Revisited". World Bank Policy Research Working Paper 2965.
- Oreopoulos, P., von Wachter, T. y Heisz, A. 2006. "The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession: Hysteresis and Heterogeneity in the Market for College Graduates", Working Paper Nro 12159, University of Toronto.
- Perry, G., Arias, O., Fajnzylber, P., Maloney, W., Mason, A. y Saavedra, J. 2007. *Informalidad: Escape y Exclusión*. Washington, DC: Banco Mundial, Washington DC.
- Robles, M., Cuesta, J., Duryea, S., Enamorado, T., Gonzales, A. y Rodríguez, V. 2008. "*Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006-2008 Price Surge*." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

## ANEXO A: Cuadros adicionales de estadísticas

## A. 1 Desocupación

CUADRO 14A.1.1 • DESEMPLEO (en porcentaje)

Desocupación 1 (Definición Oficial del BCRD)						Desocupación 1 Definición Informe de Pobreza (Banco Mundial – BID)					
Todos	1997	2000	2002	2004	2007	Todos	1997	2000	2002	2004	2007
[16-19]	7,8	9,5	11,3	11,9	13,5	[16-19]	15,1	13,0	12,7	16,7	12,6
[20-29]	5,7	9,7	13,5	10,8	18,9	[20-29]	14,9	15,9	17,8	17,0	16,6
[30-39]	3,0	6,2	9,0	8,5	11,0	[30-39]	9,5	7,7	12,7	12,0	8,5
[40-49]	2,1	4,7	4,7	6,2	8,5	[40-49]	6,2	5,6	7,9	8,9	6,4
[50-64]	1,5	2,9	2,0	2,7	3,9	[50-64]	3,6	4,2	3,3	4,3	2,9
<b>Total</b>	<b>4,1</b>	<b>6,9</b>	<b>8,7</b>	<b>8,3</b>	<b>11,9</b>	<b>Total</b>	<b>10,5</b>	<b>10,0</b>	<b>11,8</b>	<b>12,2</b>	<b>10,0</b>
<b>Hombres</b>						<b>Hombres</b>					
[16-19]	7,2	9,4	9,3	10,5	11,8	[16-19]	14,1	10,8	10,6	14,8	10,8
[20-29]	4,1	8,2	10,6	6,7	14,1	[20-29]	11,2	9,0	12,5	12,4	13,0
[30-39]	0,7	5,0	6,0	3,7	6,5	[30-39]	5,1	5,1	6,9	6,7	5,5
[40-49]	0,9	4,2	5,1	2,3	5,5	[40-49]	5,3	4,5	6,3	5,0	4,6
[50-64]	1,8	4,2	2,6	2,1	4,4	[50-64]	4,5	4,6	4,0	4,3	3,8
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>6,3</b>	<b>7,1</b>	<b>5,0</b>	<b>8,8</b>	<b>Total</b>	<b>8,2</b>	<b>6,8</b>	<b>8,5</b>	<b>8,8</b>	<b>7,9</b>
<b>Mujeres</b>						<b>Mujeres</b>					
[16-19]	8,3	9,6	13,5	13,6	15,6	[16-19]	16,0	15,1	14,9	18,8	14,8
[20-29]	7,3	11,1	16,3	14,7	23,5	[20-29]	18,4	22,0	22,9	21,3	20,0
[30-39]	5,1	7,3	11,7	13,1	15,1	[30-39]	13,5	10,1	17,8	16,9	11,2
[40-49]	3,3	5,2	4,4	10,1	11,3	[40-49]	7,0	6,8	9,5	12,6	8,0
[50-64]	1,3	1,7	1,4	3,4	3,4	[50-64]	2,6	3,9	2,5	4,3	2,0
<b>Total</b>	<b>5,3</b>	<b>7,6</b>	<b>10,2</b>	<b>11,5</b>	<b>14,8</b>	<b>Total</b>	<b>12,6</b>	<b>12,9</b>	<b>14,8</b>	<b>15,5</b>	<b>12,0</b>

<sup>1</sup> Desocupación según la definición del BCRD. Se consideran desempleados a:

- A: Los individuos que no tienen una actividad y buscaron trabajo la última semana o durante las cuatro últimas semanas de referencia.  
 B: Los individuos que no tienen una actividad, no buscaron trabajo la última semana o último mes, y aceptarían un empleo si les ofrecieran uno porque disponen de tiempo para realizarlo.

<sup>1</sup> Desocupación según la definición del Banco Mundial – BID:

Se parte de la definición del BCRD pero se excluyen algunos individuos del grupo B por considerarlos inactivos. Las siguientes variables fueron creadas con el propósito de estudiar y tener un panorama general de la composición de los desempleados pertenecientes al grupo B de la definición del BCRD:

- a) *Labor detached (personas alejadas de la actividad laboral)*: No buscaron trabajo por estar incapacitados temporal o permanentemente; por ser jubilados, pensionados, rentistas; o por edad, entendiéndose por edad a las personas mayores de 65 años.  
 b) *Discouraged (personas desalentadas)*: No buscaron trabajo porque buscaron antes y no encontraron; están buscando trabajo: están a la espera de avisos de empleo o de la próxima temporada agrícola; creen que no encontrarán empleo; o no tienen suficiente educación ni experiencia.  
 c) *Unclear (situación incierta)*: No buscaron empleo por ser amas de casa; por ser estudiantes; porque no quisieron buscar empleo; o por edad: son mayores de 65 años.

**CUADRO 14A.1.2 • DESEMPLEO – POR REGIÓN Y GÉNERO** (en porcentaje)

<b>Desocupación</b> (Definición BCRD)	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>
<b>Hombres – Zonas urbanas</b>					
[16-19]	13,0	10,8	9,3	12,5	10,9
[20-29]	12,2	9,9	13,7	13,3	14,8
[30-39]	6,1	6,2	7,4	6,7	6,6
[40-49]	6,3	5,0	7,3	5,6	6,1
[50-64]	5,2	5,5	5,2	4,4	4,6
<b>Total</b>	<b>9,1</b>	<b>7,7</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>9,2</b>
<b>Mujeres – Zonas urbanas</b>					
[16-19]	12,7	13,3	12,1	15,8	12,9
[20-29]	18,4	21,5	22,2	21,0	23,5
[30-39]	14,0	10,3	17,9	15,6	14,2
[40-49]	7,2	7,7	10,4	12,0	11,2
[50-64]	3,7	4,4	3,0	4,2	4,2
<b>Total</b>	<b>12,6</b>	<b>12,9</b>	<b>14,6</b>	<b>14,7</b>	<b>14,4</b>
<b>Hombres – Zonas rurales</b>					
[16-19]	13,8	7,7	8,9	12,7	8,3
[20-29]	9,0	6,8	9,8	10,5	12,4
[30-39]	2,8	2,9	5,8	6,6	6,1
[40-49]	3,4	3,4	4,6	3,7	4,1
[50-64]	3,5	3,0	2,0	4,1	4,0
<b>Total</b>	<b>6,6</b>	<b>4,9</b>	<b>6,5</b>	<b>7,8</b>	<b>7,3</b>
<b>Mujeres – Zonas rurales</b>					
[16-19]	16,3	11,7	14,2	17,1	10,5
[20-29]	18,5	23,2	24,8	21,9	23,5
[30-39]	12,1	9,5	17,4	20,6	17,5
[40-49]	6,8	4,8	7,4	14,2	11,6
[50-64]	0,4	2,9	1,5	4,6	1,4
<b>Total</b>	<b>11,8</b>	<b>11,8</b>	<b>14,2</b>	<b>16,6</b>	<b>14,1</b>
Rural: Mujer/Hombre	1,8	2,4	2,2	2,1	1,9
Urbano: Mujer/Hombre	1,4	1,7	1,6	1,6	1,6
Brecha Urbano Rural Hombre	0,73	0,63	0,7	0,87	0,8
Brecha Urbano Rural Mujer	0,94	0,92	0,98	1,13	0,98

Fuente: elaboración propia según la ENFT.

## CUADRO 14A.2 • TASAS DE PARTICIPACIÓN

PEA (definición oficial) (Banco Central de la República Dominicana)						PEA 1997-2007 (definición oficial) (Banco Central de la República Dominicana)					
Total	1997	2000	2002	2004	2007	1997	2000	2002	2004	2007	
[16-19]	44,2	38,5	38,5	41,3	39,2	<b>Hombres – Zonas urbanas</b>					
[20-29]	74,8	70,9	77,3	75,4	77,3	[15-19]	43,9	40,1	34,5	31,6	33,8
[30-39]	77,5	78,3	84,2	82,0	82,5	[20-29]	86,6	84,0	81,2	78,2	80,4
[40-49]	72,5	75,5	77,8	79,4	80,4	[30-39]	95,0	93,6	92,6	91,7	90,7
[50-64]	57,4	59,4	58,0	59,4	59,4	[40-49]	93,5	93,9	92,4	91,7	91,7
<b>Total</b>	<b>67,9</b>	<b>67,0</b>	<b>70,3</b>	<b>70,4</b>	<b>70,6</b>	[50-64]	80,5	82,0	78,4	76,9	79,5
<b>Hombres</b>						<b>Total</b>	<b>81,4</b>	<b>80,0</b>	<b>77,2</b>	<b>75,5</b>	<b>75,9</b>
[16-19]	60,4	53,1	47,5	50,5	48,4	<b>Mujeres – Zonas urbanas</b>					
[20-29]	92,0	90,0	89,7	89,1	91,1	[15-19]	18,1	18,0	16,6	14,0	13,6
[30-39]	96,8	97,1	97,0	97,3	96,1	[20-29]	54,9	54,1	51,0	49,4	46,4
[40-49]	95,8	97,4	97,2	96,4	96,1	[30-39]	59,6	63,6	64,5	57,2	61,6
[50-64]	87,5	86,5	83,3	83,5	85,5	[40-49]	50,9	57,7	58,7	55,2	57,8
<b>Total</b>	<b>88,5</b>	<b>87,0</b>	<b>85,3</b>	<b>85,8</b>	<b>85,4</b>	[50-64]	27,5	31,5	34,2	36,3	32,7
<b>Mujeres</b>						<b>Total</b>	<b>45,0</b>	<b>47,7</b>	<b>47,3</b>	<b>44,5</b>	<b>44,5</b>
[16-19]	29,4	24,0	28,8	31,3	28,1	<b>Hombres – Zonas rurales</b>					
[20-29]	58,3	53,9	65,3	62,4	64,3	[15-19]	50,5	45,9	39,2	38,9	37,8
[30-39]	60,5	61,2	73,0	67,7	70,1	[20-29]	87,3	86,0	83,1	84,8	80,9
[40-49]	49,1	53,7	59,5	62,8	65,5	[30-39]	96,5	93,9	94,0	93,2	92,8
[50-64]	27,6	31,8	34,0	36,2	33,7	[40-49]	95,1	97,2	94,7	95,9	92,9
<b>Total</b>	<b>48,5</b>	<b>48,1</b>	<b>56,0</b>	<b>55,4</b>	<b>56,1</b>	[50-64]	90,5	86,5	84,2	86,4	87,2
Participación Mujeres/ Hombres	54,8	55,3	65,7	64,5	65,7	<b>Total</b>	<b>84,4</b>	<b>82,2</b>	<b>79,3</b>	<b>80,3</b>	<b>78,0</b>
						<b>Mujeres – Zonas rurales</b>					
						[15-19]	12,6	11,4	11,0	12,2	11,2
						[20-29]	31,9	32,0	30,7	35,6	38,6
						[30-39]	37,0	37,2	41,8	41,4	44,2
						[40-49]	31,4	33,7	34,6	41,9	48,9
						[50-64]	22,1	28,4	26,6	24,3	25,8
						<b>Total</b>	<b>27,8</b>	<b>29,3</b>	<b>30,0</b>	<b>32,4</b>	<b>35,1</b>

Fuente: elaboración propia en base a la ENFT.

CUADRO 14A.3 • SALARIO MEDIO HORARIO

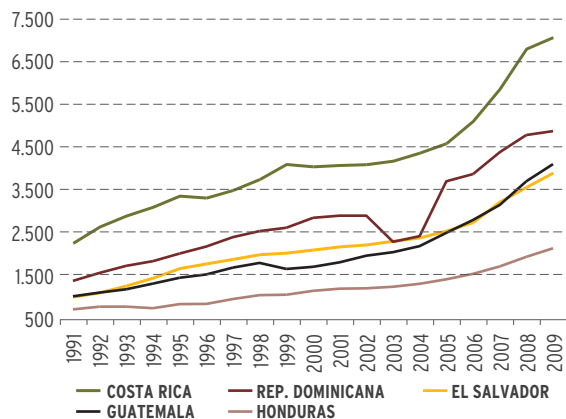
<b>Salario medio por genero y área 2000–2007 (no ajustados)</b>				
	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>
Medio	30,6	33,5	42,4	55,6
Urbano	35,6	38,2	47,2	60,7
Rural	18,7	22,5	31,2	43,7
Hombre	31,7	34,8	44,1	58,6
Mujer	28,3	31,0	39,1	49,8
Hombre – Zonas urbanas	38,3	41,6	50,4	65,2
Mujer – Zonas urbanas	31,3	33,2	41,8	52,9
Hombre – Zonas rurales	19,4	22,4	31,6	45,0
Mujer – Zonas rurales	16,6	22,8	30,1	40,1
<b>Salario medio por género y área 2000–2007, en pesos dominicanos 2000 (ajustados por IPC)</b>				
	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>
Medio	30,6	28,8	18,9	20,8
Urbano	35,6	32,9	21,1	22,7
Rural	18,7	19,3	14,0	16,3
Hombre	31,7	29,9	19,7	22,0
Mujer	28,3	26,7	17,5	18,6
Hombre – Zonas urbanas	38,3	35,8	22,5	24,4
Mujer – Zonas urbanas	31,3	28,6	18,7	19,8
Hombre – Zonas rurales	19,4	19,3	14,1	16,9
Mujer – Zonas rurales	16,6	19,6	13,5	15,0
Coefficiente de ponderación sobre la base del IPC y de la inflación; base abril de 2000		86,10	44,68	37,45

Fuente: elaboración propia en base a la ENFT.

## ANEXO B: Variables macroeconómicas

## GRÁFICO 14B.1 • EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA REAL, EN US\$, 1991-2008

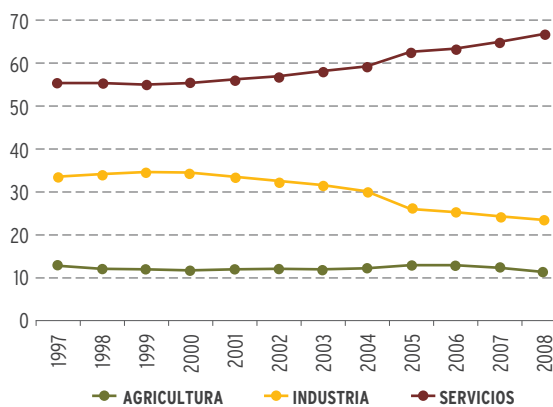
Gráfico comparativo de la República Dominicana y países de Centroamérica



Fuente: Economist Intelligence Unit.

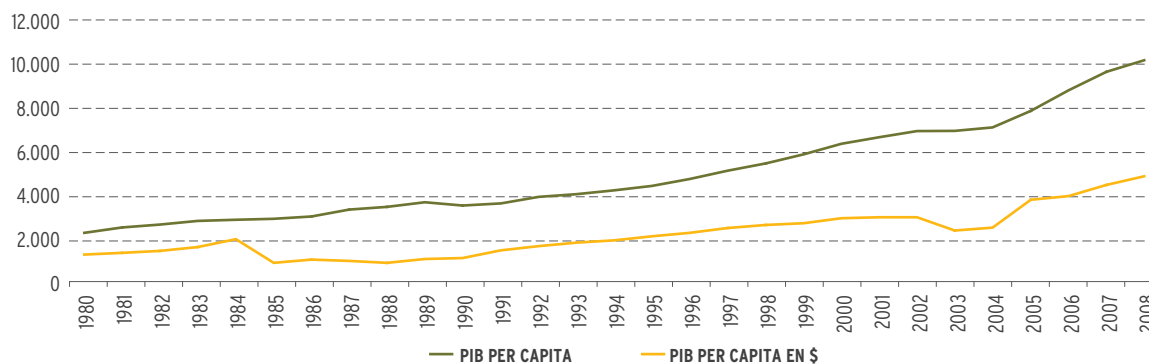
## GRÁFICO 14B.2 • EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL PIB, POR SECTOR. 1997-2008

(Sector como porcentaje del PIB)



Fuente: Economist Intelligence Unit.

## GRÁFICO 14B.3 • EVOLUCIÓN DEL PIB EN PPP, Y EN US\$ REALES; 1991-2008



Fuente: Economist Intelligence Unit.

## ANEXO C: Regresiones de salario

Variable dependiente: logaritmo natural del salario horario							
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
=1 si primaria completa	0,264*** (10,9)	0,225*** (9,47)	0,217*** (9,11)	0,227*** (9,56)	0,219*** (9,19)	0,215*** (9,06)	0,215*** (9,02)
=1 si secundaria incompleta	0,302*** (13,35)	0,262*** (11,77)	0,256*** (11,49)	0,262*** (11,79)	0,256*** (11,51)	0,250*** (11,21)	0,252*** (11,29)
=1 si secundaria completa	0,458*** (19,7)	0,413*** (18,05)	0,407*** (17,76)	0,408*** (17,66)	0,402*** (17,39)	0,392*** (16,93)	0,400*** (17,26)
=1 si superior incompleta	0,699*** (22,36)	0,657*** (21,43)	0,650*** (21,15)	0,640*** (20,62)	0,633*** (20,35)	0,618*** (19,81)	0,640*** (20,6)
=1 si superior completa	1,198*** (46,33)	1,147*** (45,06)	1,141*** (44,75)	1,139*** (42,81)	1,133*** (42,58)	1,103*** (40,59)	1,126*** (42,6)
=1 si hombre	0,226*** (14,39)	0,239*** (15,48)	0,241*** (15,64)	0,232*** (14,97)	0,234*** (15,12)	0,232*** (15)	0,242*** (15,71)
=1 si urbano	0,203*** (12,85)	0,138*** (8,67)	0,133*** (8,29)	0,141*** (8,8)	0,135*** (8,42)	0,133*** (8,34)	0,131*** (8,16)
experiencia potencial	0,033*** (23,12)	0,032*** (23,03)	0,031*** (22,51)	0,032*** (22,9)	0,031*** (22,42)	0,031*** (22,22)	0,031*** (22,57)
experiencia potencial al cuadrado	(0,000*** (19,42)	(0,000*** (19,12)	(0,000*** (18,92)	(0,000*** (19,1)	(0,000*** (18,94)	(0,000*** (18,77)	(0,000*** (18,9)
Santiago		-0,088*** (4,07)	-0,078*** (3,54)	-0,080*** (3,6)	-0,070*** (3,12)	-0,070*** (3,12)	-0,080*** (3,62)
Cibao		-0,197*** (10,54)	-0,182*** (9,21)	-0,187*** (9,98)	-0,172*** (8,72)	-0,171*** (8,65)	-0,180*** (9,1)
Suroeste		-0,431*** (20,57)	-0,414*** (18,77)	-0,424*** (20,11)	-0,407*** (18,38)	-0,403*** (18,24)	-0,411*** (18,5)
Sureste		-0,070*** (2,64)	-0,052* (1,93)	-0,075*** (2,84)	-0,056** (2,09)	-0,055** (2,06)	-0,053** (1,98)
=1 si migrante nacional urbano			0,041** (2,53)		0,041** (2,48)	0,040** (2,46)	0,040** (2,45)
=1 si migrante nacional rural			0,058* (1,87)		0,055* (1,79)	0,056* (1,82)	0,057* (1,85)
=1 si migrante extranjero			-0,119*** (2,91)		-0,133*** (3,23)	-0,133*** (3,23)	-0,118*** (2,87)
=1 trabajador formal - definición productiva						0,292*** (5,43)	0,033** (2,16)
=1 privada micro: 1-4 empleados				-0,088*** (4,56)	-0,087*** (4,53)	0,189*** (3,48)	
=1 privada pequeña: 5-19 empleados				-0,132***	-0,134***	-0,135***	

Continúa en la página siguiente



Variable dependiente: logaritmo natural del salario horario (Continuación)							
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
				(5,05)	(5,12)	(5,18)	
=1 Pública				-0,105***	-0,109***	-0,105***	
				(4,11)	(4,25)	(4,11)	
=1 zonas francas				-0,175***	-0,181***	-0,185***	
				(4,53)	(4,69)	(4,8)	
Constante	2,732***	2,939***	2,931***	3,022***	3,015***	2,739***	2,918***
	(95,24)	(95,39)	(92,68)	(88,65)	(86,29)	(44,44)	(90,6)
Observaciones	9.768	9.768	9.768	9.768	9.768	9.768	9.768
R-cuadrado	0,24	0,27	0,27	0,28	0,28	0,28	0,27

Fuente: elaboración con base en la ENFT 2007.

Valor absoluto de la t-stat entre paréntesis;

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%



# Sector educativo

## 15.1 Introducción

En los últimos 15 años, el sistema educativo en la República Dominicana ha realizado importantes avances en materia de cobertura en todos los niveles educativos y ha enfrentado con éxito moderado el problema de la sobreedad. Claramente, estos avances están relacionados con el proceso iniciado por el Plan Decenal de Educación 1992–2002 y la atención prestada por los gobiernos al sector educativo. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes como para resolver definitivamente el tema de la cobertura de los niveles inicial y medio ni para enfrentar desafíos mayores, tales como la eficiencia interna, la calidad y la rendición de cuentas. El presente capítulo describe la situación actual del sector educativo dominicano, proveyendo un diagnóstico de las principales problemáticas y retos que enfrenta. Además, se realiza una revisión de los actuales lineamientos de política educativa del Gobierno y se brindan algunas recomendaciones de política puntuales para afrontar estos desafíos.

Analíticamente, un primer grupo de desafíos está relacionado con la escasa capacidad del sistema educativo para traducir los años de permanencia en la escuela en años de escolaridad, tornando el gasto educativo en poco eficiente y multiplicando los problemas cotidianos del sistema que debe atender a una significativa cantidad de población escolar que permanece en las escuelas sin promoverse a los niveles superiores. La deserción temporal, el ingreso tardío pero, sobre todo, la repetición tienden a sobresaturar la oferta educativa ya de por sí escasa.

Si los estudiantes dominicanos permanecen muchos años en la escuela, pero no consiguen tener los años de escolaridad que debieran, se está básicamente ante un problema provocado por la mala calidad de la enseñanza. Ya sea que se compare con otros países o con sus propias expectativas de desempeño, los resultados educativos son alarmantemente pobres y afectan particularmente al sector público, aunque también al privado. La falta de infraestructura educativa, bien equipada y en cantidad suficiente, parece ser un factor relevante que afecta la calidad de la educación, al impedir que se cumpla con el horario escolar mínimo, y que obliga a tener un sistema de tandas o turnos con administraciones diferentes en el mismo plantel. Desde luego, la formación y el desempeño docente son factores importantes para explicar estas deficiencias tan importantes en la calidad. Por otra parte, el sistema tiene problemas para monitorear su desempeño, corregir problemas y desviaciones así como rendir cuenta de las mejoras ante la comunidad nacional.

Este capítulo fue elaborado por Armando Godínez y Mariana Alfonso.

Para enfrentar estos desafíos, el Gobierno ha lanzado recientemente el nuevo Plan Decenal de Educación 2008-2018. Las políticas y metas planteadas en el Plan Decenal –orientadas a incrementar la cobertura y mejorar la eficiencia interna, la calidad y la equidad, y a incrementar el gasto educativo– están encaminadas en la dirección correcta, mas son muy ambiciosas y difíciles de alcanzar dado el actual contexto económico. Por lo tanto, en este capítulo se recomienda que el Gobierno se enfoque en la mejora de la calidad de los aprendizajes que está supeditada a: (i) una mejora en la gestión escolar y la calidad de los recursos humanos, (ii) un aumento en el número efectivo de horas de clase, y (iii) el aceleramiento de la aplicación del estatuto docente.

El objetivo de este capítulo es realizar un breve diagnóstico de los principales desafíos que enfrenta el sector educativo en la República Dominicana. Luego de este diagnóstico, se procederá a describir y evaluar los lineamientos de política educativa del Gobierno, para concluir con recomendaciones de política que deberían ser analizadas en el marco del diálogo de políticas con el nuevo Gobierno.

## 15.2 Diagnóstico del sistema educativo

### 15.2.1 Características generales

El Gráfico 15.1 muestra la estructura del sistema educativo en la República Dominicana. Las instituciones

GRÁFICO 15.1 • ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO DOMINICANO

22 y más		5 y más							
22		5							
21		4		Universitaria	No Universitaria		Educación Superior		
20		3							
19		2							
18		1							
17		12		Segundo Ciclo	General (académico)		Educación Media		
					Técnico-Profesional				
16		11			Artes				
15		10		Primer Ciclo (Común)					
14		9					Educación Básica	Educación Formal	Educación No Formal
13		8		Segundo Ciclo					
12		7							
11		6							
10		5							
9		4							
8		3		Primer Ciclo					
7		2							
6		1		Obligatorio			Educación Inicial		
5									
4									
3									
2									
1									

Fuente: Unesco (2006).

relacionadas con la administración de este sistema son la Secretaría de Estado de Educación (SEE) y la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT).

La SEE es responsable de la administración del sistema educativo para los tres primeros niveles de la educación: el nivel inicial, que se imparte a la población infantil desde los primeros meses de vida hasta los 6 años, siendo el último de este nivel (5 a 6 años) el único grado escolar obligatorio; el nivel básico, obligatorio, que tiene una duración de 8 años y comprende dos ciclos de 4 grados cada uno; y el nivel medio, con una duración de 4 años en dos ciclos de dos años cada uno para jóvenes —teóricamente— de hasta 18 años. El último de los ciclos de educación media ofrece salidas diversificadas (general, técnico y artes). La gestión de estos niveles se ejecuta a través de las oficinas centrales, 18 regionales y 106 distritales de la SEE en todo el país. Además de la educación dividida en niveles y ciclos (llamada 'educación formal'), la SEE ejecuta modalidades de educación no formal, especial (informal) y de adultos. Las funciones y responsabilidades de la SEE están descritas en la Ley General de Educación N° 66-97, la cual garantiza el derecho de todos los habitantes del país a la educación.

La SEE es la principal proveedora de educación en el país y, además, regula la labor de las instituciones privadas para impartir clases en los niveles que le competen. Como se puede ver en el Cuadro 15.1, la SEE atiende la mayoría (84%) de los centros educativos que imparten todos o algunos de los tres primeros niveles educativos, mientras que el sector privado atiende aproximadamente el 14% de las escuelas. El 2% restante está administrado por organismos priva-

dos, generalmente, entidades religiosas, en las cuales los profesores son pagados por la SEE. Si bien existen 13.432 escuelas (centros educativos) en la República Dominicana, solo hay 7.526 edificios (planteles) destinados a educación. En el mismo Cuadro 15.1 se aprecia que el sector público cuenta con un promedio de dos escuelas por cada plantel, mientras que el sector privado tiene, en su gran mayoría, una relación uno a uno.

Para el año 2007–2008 en los niveles inicial, básico y medio existía una matrícula de 1.912.998 alumnos atendidos en planteles públicos y unos 82.000 profesores; es decir, la relación alumnos/maestro era de 21,8. Estos alumnos eran atendidos en tres tandas (matutina, vespertina y nocturna) y, en muchos casos, en el mismo plantel. El Cuadro 15.2 muestra la matrícula en los sectores público, privado y semioficial para cada nivel para el año escolar 2007–2008, al igual que las tasas bruta y neta de matriculación. En él se observa que la tasa de cobertura en el nivel inicial es baja, y que todavía queda bastante por hacer en lo que atañe a la provisión de acceso al sistema educativo en el nivel medio. En el Gráfico 15.2 se presenta la evolución de la tasa neta de matrícula en los niveles básico y medio, y se observa que ha habido importantes progresos en el nivel medio, donde la tasa neta casi se ha duplicado en los últimos ocho años.

La SEESCyT es la institución encargada de formular políticas públicas en las áreas de educación superior, ciencia y tecnología. Además, es responsable de la planeación, promoción, evaluación, supervisión y ejecución de dichas políticas.

Hasta el año 1962, la Universidad Santo Tomás de Aquino era la única universidad del país. Ya para el

**CUADRO 15.1 • CANTIDAD DE PLANTELES Y CENTROS 2007, SEGÚN SECTOR**

Sector	Centros	Planteles
Público	11.231	5.442
Privado	1.957	1.938
Semioficial	244	146
Total	13.432	7.526

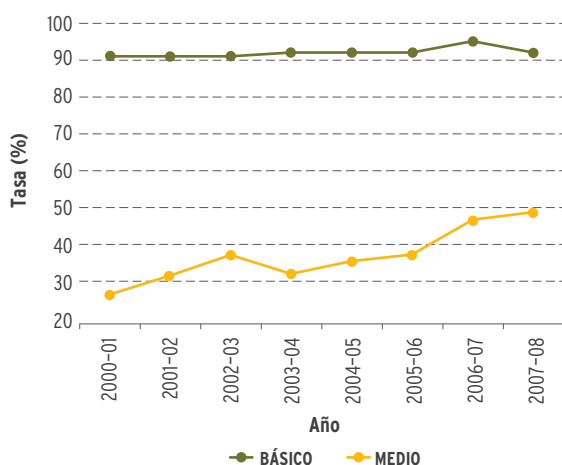
Fuente: SEE, 2008, Departamento de Cartografía Escolar.

**CUADRO 15.2 • INDICADORES DE COBERTURA 2007–2008**

Nivel	Total matrícula	Tasa bruta	Tasa neta
Inicial	222.241	40,5%	35,5%
Básico	1.764.062	119,2%	92,3%
Medio	577.752	78,1%	49,5%

Fuente: SEE, Boletín de Indicadores 2007-2008.

### GRÁFICO 15.2 • EVOLUCIÓN DE LA TASA NETA DE MATRICULACIÓN



Fuente: SEE, Boletín de Indicadores 2007-2008.

año 2005, el sistema de educación superior dominicano contaba con 43 instituciones, entre ellas, 33 universidades, 5 institutos especializados y 5 institutos técnicos, atendiendo a 322.000 estudiantes. Actualmente, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) atiende a la mitad de la población universitaria del país. El resto del estudiantado se distribuye entre 9 instituciones privadas, con matrículas que oscilan entre 5.000 y 40.000 estudiantes, y las restantes 33 instituciones mantienen matrículas que no llegan a los 5.000 alumnos, incluyendo a 21 centros de educación superior, cuya participación en la matrícula total del sistema alcanza el 1%. En el año 2005, el 79% de los estudiantes universitarios se distribuía en diez carreras, y cinco de ellas cubrían más del 50% de toda la matrícula universitaria: Educación (14%), Contabilidad (11%), Derecho (10%), Administración (8%) e Informática (8%). Por área de conocimiento, las ciencias sociales, filosóficas y humanidades representan el 65% de toda la matrícula universitaria, mientras que las ciencias (básicas y aplicadas) y tecnologías, tan solo el 23%.

Además de las dos instituciones mencionadas, existe otra institución relacionada con la formación técnico-profesional. Se trata del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep), organismo autónomo, dependiente de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET), que se rige por una junta tripartita

de directores, en la que participan representantes del sector oficial, empresarial y laboral. El Infotep brinda cursos gratuitos de capacitación a trabajadores en diversas áreas, desde peluquería y cosmetología hasta finanzas y contabilidad, en centros que son mayoritariamente privados. En el año 2007, el Infotep capacitó a 290.000 trabajadores (Ripani y Mavridis, 2008).

#### 15.2.2 Principales retos

La República Dominicana muestra una de las más bajas inversiones educativas de la región, aunque no se puede negar que se han producido avances significativos en los últimos años mediante intervenciones que tienden a ampliar el acceso, mejorar la equidad, y aumentar la calidad de la educación inicial, básica y media. Sin embargo, estas acciones son claramente insuficientes y queda mucho por hacer. Recientemente se han incrementado las críticas por parte de empresarios, ONG y medios de comunicación por los bajos resultados educativos, el estado de la infraestructura, el escaso financiamiento a la educación y el incumplimiento de la jornada laboral de los maestros. A continuación, se presentarán los cuatro retos más importantes que enfrenta actualmente la educación dominicana: 1) eficiencia interna, 2) calidad educativa, 3) monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, y 4) financiamiento.

##### 15.2.2.1 Eficiencia interna

Tal como lo muestra el Cuadro 15.2, la cobertura bruta para el nivel básico del sistema educativo dominicano es superior al 100%; es decir, que la cantidad de alumnos que asisten al nivel básico (sin importar la edad) es mayor que la población del país en edad de asistir a ese nivel. La tasa neta de cobertura, que mide a la población de edades entre 6 y 14 años que asiste a la educación básica, es de 92,3%. Estos datos indican que el país está entre los de mejor desempeño de cobertura básica en América Latina y que la demanda por educación es muy alta en la República Dominicana (BID-BM, 2006; Urquiola y Calderón, 2005). Los datos muestran también que existen pocas diferencias en la matriculación según el sexo o el área geográfica. Sin embargo, la matriculación va disminuyendo a medida que se avanza en los grados, y para el nivel

**CUADRO 15.3 • MATRICULACIÓN, AÑOS PASADOS EN LA ESCUELA Y ESCOLARIDAD PROMEDIO POR EDAD, 2007**

Edad	Tasa de matriculación neta	Promedio de años de asistencia a la escuela	Promedio de años de escolaridad
6	0,92	0,61	0,50
7	0,97	1,19	1,18
8	0,98	1,88	1,73
9	0,97	2,54	2,43
10	0,99	3,48	3,22
11	0,96	4,23	3,90
12	0,98	5,12	4,65
13	1,00	6,11	5,16
14	0,96	6,80	6,27
15	0,91	7,81	7,08
16	0,88	8,83	8,11
17	0,83	9,61	8,92
18	0,72	10,58	9,66

Fuente: ENFT (2007).

medio (que abarca teóricamente hasta los 18 años) la cobertura neta decrece a 49,5%.

El desgranamiento de la matrícula implica la existencia de un problema de eficiencia interna que dificulta transformar los años de asistencia escolar en años de escolaridad. El Cuadro 15.3 muestra, con estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo de 2007, que los niños de entre 6 y 7 años inscritos en la escuela representan el 92% de la población total de esa edad y que esta es la matriculación neta más baja de toda la educación básica. A partir de su ingreso en el nivel medio, la matriculación vuelve a disminuir hasta llegar a 72% a los 18 años, es decir, al concluir el bachillerato. Estos datos muestran también que existe una gran demanda por educación. Al llegar a los 18 años, los jóvenes dominicanos han permanecido ya 10,6 años en la escuela (sin tomar en cuenta el nivel inicial). Ahora bien, cuando se comparan los años de permanencia en la escuela con la escolaridad promedio se encuentra un

problema de eficiencia para transformar esta asistencia escolar en años de escolaridad<sup>1</sup>. El mismo Cuadro 15.3 refleja que, a los 18 años de edad, los jóvenes dominicanos no tienen 13 años de escolaridad; tampoco llegan a alcanzar los 10,6 años de escolaridad que se esperaría por el tiempo en que han permanecido en la escuela. La diferencia entre asistencia escolar y años de escolaridad obtenidos es cercana a un año al finalizar el ciclo medio<sup>2</sup>.

**La deserción escolar explica una parte de la brecha entre grados escolares alcanzados y asistencia escolar.** Algunas de las características socioeconómicas que señalan una alta posibilidad de deserción temprana son: (i) tener bajos ingresos familiares, (ii) vivir en áreas rurales o fuera del distrito nacional o del Cibao Central, (iii) ser varón, (iv) ser migrante, y (v) carecer de acta de nacimiento. Por el contrario, las características relacionadas con un menor riesgo de deserción escolar son: (i) tener padres con niveles educativos altos, (ii) vivir en un hogar en donde se

<sup>1</sup> Los años de permanencia en la escuela representan la suma acumulada de tasas de matriculación neta para cada edad. Los años de escolaridad se obtienen de las respuestas que los individuos dan a la pregunta de la encuesta sobre años de escuela completados (Urquiola y Calderón, 2005).

<sup>2</sup> Se agradece a Pablo Ibararán por haber compartido estos datos.

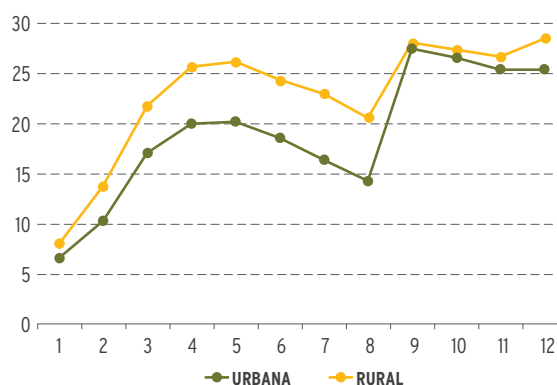
reciben mayores niveles de remesas, y (iii) vivir en proximidad a un camino pavimentado.

**Los niños dominicanos suelen entrar tardíamente a la educación básica y la tasa de educación inicial es baja.** A pesar de los esfuerzos que se han realizado en los últimos años para expandir la cobertura en el nivel inicial y básico, se estima que hasta un 20% de los niños de 6 años de edad, quienes según la norma deberían estar asistiendo a la escuela básica, están todavía en preescolar. Esta es una situación que afecta la posibilidad de estar en el grado correspondiente a la edad.

**Existe una tasa muy elevada de repetición de grados.** La alta tasa de repitencia es el principal factor que está detrás de la ineficiencia interna del sistema educativo. A pesar de la promoción automática en los tres primeros grados del nivel básico, la tasa promedio de repetición durante estos grados se estimaba, para fines de la década de los noventa, en 12,4% en las zonas rurales y 7,7% en las zonas urbanas<sup>3</sup>. A partir del 4to grado, estas tasas disminuían pero permanecían por encima del 8% hasta el 9no grado, en el que volvían a subir hasta llegar a un 20%, a nivel nacional y a un 28%, en las zonas urbanas. Actualmente, las tasas de repitencia han disminuido mucho pero siguen siendo altas: 6,2% en el nivel básico, y 5,9% en el nivel medio.

**Se observa la presencia de niños con sobreedad para el grado en que están.** El fenómeno de la sobreedad es alto y más frecuente en la República Dominicana que en otros países de la región; y es consecuencia del ingreso tardío, las altas tasas de repetición y la alta demanda por educación. La tasa de sobreedad en el nivel básico es de 19,8% en las zonas rurales y de 15,4% en las zonas urbanas; y en el nivel medio, de 26,2% en las zonas urbanas y de 27,6% en las zonas rurales<sup>4</sup>. Es importante resaltar que en los últimos años se han realizado esfuerzos significativos para reducir la tasa de sobreedad, y que estos esfuerzos han tenido resultados considerables en el nivel medio: en el año

**GRÁFICO 15.3 • TASA DE SOBREDAD DEL SECTOR PÚBLICO POR GRADO, SEGÚN ZONA 2007-2008**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento de Estadísticas de la SEE.

escolar 2002-2003, la tasa de sobreedad en el sector público era de 51,2%, mientras que en el período 2007-2008 este indicador se redujo hasta 26,9%<sup>5</sup>.

El Gráfico 15.3 muestra la progresión de la tasa de sobreedad según la zona geográfica. Como se puede apreciar, tanto la tasa urbana como la tasa rural siguen una trayectoria similar. En el año de entrada al nivel básico, la tasa ya es significativa y aumenta constantemente hasta llegar a 4to grado. Entre 4to y 5to grado no existe un aumento de la sobreedad y en los tres años subsiguientes, la tasa disminuye hasta llegar, de nuevo, al nivel que tenía en 3er grado y aun menos. Este comportamiento se debe a un aumento en el número de estudiantes que abandona el sistema, ya sea por falta de oferta educativa en el segundo ciclo del nivel básico o porque, al acumular tres años de sobreedad, se trasladan al sistema de educación para adultos.

Sin embargo, el cambio más importante en este indicador sucede en el paso del nivel básico al nivel medio, el cual es aun más marcado en el área urbana que en la zona rural: el indicador prácticamente se duplica al pasar de 8vo a 9no grado. En la República Dominicana, todos los alumnos que terminan el 8vo grado deben

<sup>3</sup> Los alumnos que repiten en los primeros años son, generalmente, niños que han tenido una baja asistencia a lo largo de todo el año o que han abandonado temporalmente la escuela por migración y que son reinscritos por sus padres en el mismo grado que habían abandonado.

<sup>4</sup> Estos indicadores se refieren solamente al sector público.

<sup>5</sup> Para el nivel básico, estos indicadores son 22,6% y 17,6% para los años 2002-2003 y 2007-2008, respectivamente.



rendir una prueba nacional que tiene un peso del 30% en la definición de su promoción al siguiente nivel, mientras que la escuela define el 70% restante. Por lo tanto, la promoción no es definida automáticamente por la escuela y muchos alumnos no consiguen pasar el examen ni el grado. Aparentemente, algunos de los alumnos que no son promovidos deciden, en ese momento, abandonar el sistema, pues de repetir el 8vo grado, se notaría una incidencia de este comportamiento en un aumento de la sobreedad en este grado. El déficit de oferta educativa, frente a una demanda cada vez más importante por educación media, es un factor que podría explicar el comportamiento de este indicador, pues los alumnos que no pueden entrar a la educación media por restricciones en la oferta postergan su entrada al sistema, a veces por más de un año. Un estudio del Banco mostró, utilizando datos administrativos, que la matrícula del 9no grado en áreas urbanas era un 30% más grande que la de 8vo grado y esto coincidía también con un incremento de la sobreedad en las áreas urbanas (Álvarez, 2004). Al parecer, el éxito creciente en disminuir la repetición en el nivel básico ha provocado una presión excesiva por oferta educativa en el nivel medio.

### 15.2.2.2 Calidad educativa

Para medir la calidad educativa, la República Dominicana cuenta con un sistema de pruebas nacionales de larga data. Este sistema fue utilizado para la promoción de grado hasta 1973, año en que se abolió. Las

pruebas nacionales fueron restablecidas con el Plan Decenal de Educación 1992–2002, y nuevamente son utilizadas como instrumento de promoción aunque solo representan el 30% de la nota final. El Cuadro 15.4 sintetiza el sistema de pruebas nacionales vigente. A pesar de que las pruebas nacionales se realizan anualmente desde hace más de una década, los resultados no son comparables a lo largo del tiempo ni permiten medir valor agregado. Otra limitación del sistema de pruebas nacionales es que no se realiza monitoreo alguno de los estudiantes durante el primer ciclo. Adicionalmente, la República Dominicana ha participado tanto del Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) como del Segundo Estudio (SERCE) que realiza el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), lo que permite comparar el rendimiento académico de los estudiantes dominicanos con el de sus pares latinoamericanos.

**La calidad de la educación, medida utilizando evaluaciones nacionales, deja mucho que desear.** Las evaluaciones nacionales sugieren que los alumnos dominicanos presentan bajos niveles de rendimiento académico, y que ni siquiera obtienen los conocimientos básicos impartidos en los primeros grados. En el Cuadro 15.5 se muestran los resultados de las pruebas nacionales para el año 2008, y se puede observar que, en promedio, los alumnos dominicanos no alcanzan el puntaje de corte de 65 puntos en ninguno de los nive-

#### CUADRO 15.4 • SISTEMA DE PRUEBAS NACIONALES

Año	Nivel/Subsistema	Grado/Ciclo	Áreas	Uso
1996–97	Básica	8vo	Español	Promoción de Grado
1997–98	Adultos	3er y 5to ciclos	Matemática	
1998–99	Media	4to	Ciencias naturales Ciencias sociales	

Fuente: Álvarez (2004).

#### CUADRO 15.5 • RESULTADOS DE LAS PRUEBAS NACIONALES 2008, PROMEDIOS NACIONALES

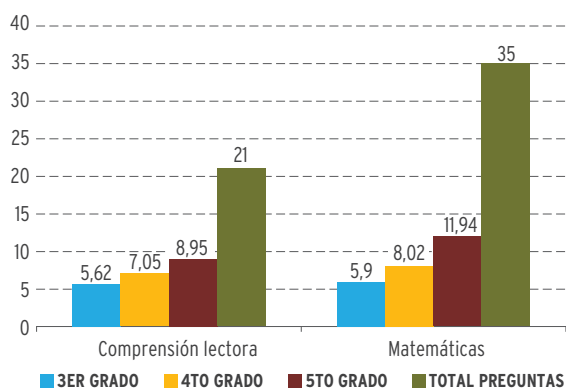
Nivel/Ciclo	Español	Matemáticas	Ciencias sociales	Ciencias naturales
Básica	53,5	46,2	54,4	47,7
Adultos	49,1	50,0	56,7	54,0
Medio	55,6	52,6	60,3	56,8

Fuente: elaboración propia con base en los Resultados de Pruebas Nacionales.

les ni en ninguna de las áreas evaluadas. Una revisión de resultados desde el año 1999 indica que, en muy pocas ocasiones, el promedio nacional superó el puntaje de corte (OCDE, 2008). Similares resultados han sido obtenidos con las evaluaciones aplicadas por el Consorcio de Evaluación e Investigación Educativa (CEIE), una iniciativa de USAID. CEIE realizó pruebas de español y matemáticas en mayo de 2005 a una muestra aleatoria de escuelas con el objetivo de evaluar el nivel de dominio del currículo del primer ciclo (grados 1 a 3) entre los alumnos de 3er a 5to grado (CEIE, 2006). Como se observa en el Gráfico 15.4, los alumnos de 3er a 5to grado pueden responder correctamente, en promedio, solo un tercio de las preguntas basadas en el currículo de 1er a 3er grado.

**Los estudiantes dominicanos sacan las notas más bajas en comparación con sus pares latinoamericanos.** Los resultados que la República Dominicana ha obtenido en las pruebas internacionales en las que ha participado son igualmente desalentadores. En PERCE, realizada en 1997 a estudiantes de 3er y 4to grado de educación básica, los alumnos dominicanos estuvieron entre los alumnos de la región con peor desempeño en lenguaje y matemáticas (Álvarez, 2004). La situación no ha mejorado, ya que en SERCE, evaluación llevada a cabo en 2005 a estudiantes de 3er y 6to grado, los estudiantes dominicanos fueron los de peor desempeño en todas las áreas evaluadas.

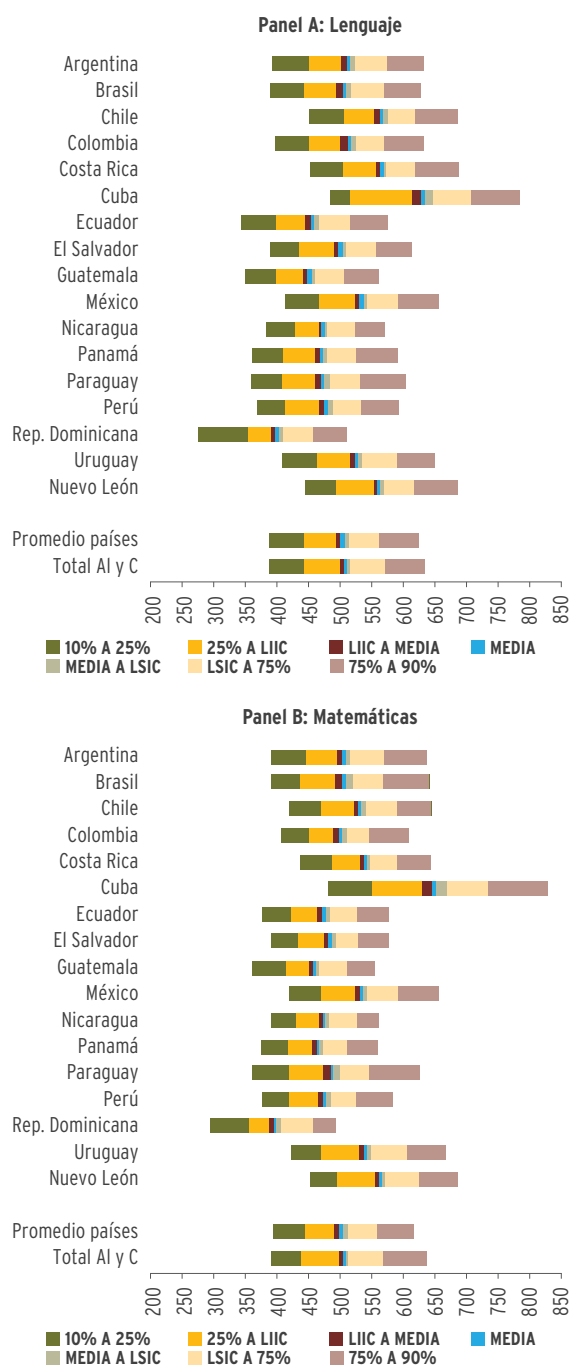
**GRÁFICO 15.4 • RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE CEIE, PROMEDIO NACIONAL**



Fuente: CEIE (2006).

<sup>6</sup> En este estudio se determinó arbitrariamente una media de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos, por lo que los alumnos dominicanos obtienen en promedio 230 y 250 puntos menos que los cubanos en lenguaje y matemáticas.

**GRÁFICO 15.5 • PROMEDIO Y VARIABILIDAD EN TERCER GRADO DE BÁSICA**



Fuente: OREALC (2008).

El Gráfico 15.5 indica que la diferencia en rendimiento entre los estudiantes dominicanos (ubicados últimos) y cubanos (ubicados primeros) en 3er grado es de

más de 2,3 desviaciones estándar en lenguaje y 2,5 desviaciones estándar en matemáticas<sup>6</sup>. Lo mismo sucede con los alumnos de 6to grado, en donde la diferencia en rendimiento en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales entre los jóvenes dominicanos (últimos) y los cubanos (primeros) es de, al menos, 1,75 desviaciones estándar. Inclusive, si se compara con otros países centroamericanos, se observa que el rendimiento promedio en lenguaje y matemáticas de los estudiantes dominicanos de 3er grado es similar al rendimiento de los peores alumnos salvadoreños y nicaragüenses, y que está muy por debajo de los peores alumnos costarricenses. Ahora bien, la diferencia con el rendimiento de estudiantes panameños y guatemaltecos es menor; sin embargo, los dominicanos aún se sitúan por debajo del promedio de estos países (OREALC, 2008).

El Cuadro 15.6 indica que un 31,4% y un 41,3% de los estudiantes dominicanos de 3er grado no logra realizar las tareas correspondientes a los niveles más bajos de desempeño en lenguaje y matemáticas, respectivamente<sup>7</sup>. Estos porcentajes están muy por encima de los promedios regionales y los correspondientes a otros países centroamericanos. A pesar de que los porcentajes de estudiantes dominicanos de 6to grado, que se ubican por debajo del nivel mínimo

de desempeño en matemáticas y lenguaje, es bajo en relación con los correspondientes a alumnos de 3er grado, estos todavía son muy superiores a los que se observan en los países centroamericanos restantes que participaron en SERCE.

Por último, es importante resaltar que las diferencias en el desempeño entre los estudiantes del percentil 10 y el percentil 90 de rendimiento en la República Dominicana se encuentran entre las más bajas de la región, al igual que las diferencias entre escuelas urbanas y rurales, lo que sugiere una distribución equitativa de resultados en un contexto de bajos niveles de aprendizaje (OREALC, 2008).

**La infraestructura escolar es limitada, está saturada y tiene consecuencias negativas en el horario escolar.** Uno de los factores que puede explicar el bajo rendimiento académico en pruebas nacionales e internacionales está relacionado con las consecuencias de una infraestructura escolar inadecuada. En la República Dominicana, los centros educativos de las zonas urbanas se encuentran fuertemente saturados y muchos de ellos son demasiado grandes, mientras que los de las zonas rurales suelen ser extremadamente pequeños y, con frecuencia, subutilizados. El 46% de la matrícula pública se ubica en planteles de más de

**CUADRO 15.6 • PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE NO LOGRA EL NIVEL MÍNIMO DE DESEMPEÑO**

País	3er grado		6to grado		
	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias naturales
Costa Rica	1,46	2,62	0,22	0,09	n/d
El Salvador	5,34	10,31	0,95	1,95	3,78
Guatemala	14,37	17,34	2,86	2,78	n/d
Nicaragua	6,95	12,10	1,02	2,25	n/d
Panamá	11,21	15,98	1,95	3,32	6,34
<b>Rep. Dominicana</b>	<b>31,38</b>	<b>41,28</b>	<b>4,08</b>	<b>5,69</b>	<b>14,29</b>
Promedio ALyC	6,71	10,19	0,93	1,48	5,18

Fuente: OREALC (2008).

n/d: dato no disponible (país no participó).

<sup>7</sup> Esto significa que casi un tercio de los alumnos dominicanos de 3er grado no logran localizar información con un solo significado, repetida en el texto, y aislada de otras informaciones, y que dos quintos no logran reconocer relación de orden entre números naturales y figuras geométricas de dos dimensiones, localizar posiciones relativas de un objeto en una representación espacial, e interpretar tablas y gráficos para obtener información directa.

1.000 alumnos, mientras que el 2% se encuentra en planteles de menos de 50 alumnos. Dado que el 9% del total de los planteles tiene más de 1.000 alumnos y que el 29% tiene menos de 50 alumnos, en las escuelas más grandes, el número de estudiantes por aula es, en promedio, de 117; mientras que en las escuelas menos pobladas, el número de alumnos por aula es de 15. Adicionalmente, casi el 66% de la matrícula de nivel medio es atendida en planteles de educación básica.

Los serios problemas de infraestructura han llevado a adoptar un sistema de turnos, en el cual un mismo edificio o plantel se utiliza para alojar escuelas de distintos niveles y con distintas direcciones, utilizando entre dos y tres turnos (o tandas) diarios. El 29% de los planteles de educación básica ofrece clases en tres tandas, y en casi todos ellos, por lo menos una tanda corresponde a la educación media. Como resultado de ello, un 45% de la matrícula del sector público se atiende en tanda diurna, un 43% en vespertina y un 10% en nocturna; 3.000 aulas, que originalmente eran del nivel básico, se han destinado para atender al nivel inicial; y el 23% de la matrícula de nivel medio se atiende en tandas nocturnas que suelen tener un horario muy limitado y que con frecuencia son interrumpidas por falta de luz. Dado que los docentes suelen trabajar en más de una tanda, este sistema los obliga a trasladarse de un lugar de trabajo a otro, reduciéndose el horario de clase efectiva. Un estudio reciente comisionado por la SEE indicó que el tiempo promedio dedicado a clases, en 2008, es de 161 minutos (ó 2:59 horas), equivalente solo al 67% del tiempo requerido por ley de 240 minutos (4:00 horas); y que el promedio de horas de clase fue menor en el turno vespertino que en el matutino (Educa, 2008). Otra consecuencia de la falta de infraestructura y del sistema de tandas es que no permite expandir la jornada escolar, que es corta en comparación con otros países de la región.

**La profesión docente tiene poco prestigio y el sistema de formación de maestros está desarticulado.** Otro conjunto de factores que podría explicar el bajo nivel de conocimientos está relacionado con la calidad de los maestros. A pesar de que la relación alumnos/maestro actualmente no es elevada (como se mencionó, hay 21,8 alumnos por maestro, en promedio, para todos los niveles), la docencia no es una

profesión prestigiosa y socialmente valorada (Mejía *et al.*, 2006). El salario docente es bajo en comparación con otros trabajadores con similar nivel de formación educativa: un maestro con educación universitaria en 2003 recibía un salario de RD\$49,6 por hora en comparación con RD\$66,9 por hora que recibían los empleados con educación superior en el resto de la economía. El salario docente también ha perdido poder de compra, ya que un docente dominicano ganaba, en términos reales, menos en 2002 que en 1960. Además, los incentivos que se ofrecen están ligados, principalmente, al nivel de formación y a los años de servicio, en vez de estar relacionados con el desempeño del maestro en el aula (OCDE, 2008; PREAL, 2006). Por lo tanto, no sorprende que el estudio comisionado por la SEE haya encontrado que un 38% de más de 1.200 maestros entrevistados admitió haber faltado alguna vez a clases durante las últimas 4 semanas y que las estadísticas indiquen que más del 50% de los docentes tengan menos de 5 años de experiencia.

Un porcentaje no despreciable de docentes (8%) no tiene título pedagógico, a pesar de que la formación inicial de maestros sea a nivel superior. Educación es la carrera universitaria con mayor número de inscritos y egresados; sin embargo, las universidades tienen una política de ingreso irrestricto a la carrera docente, lo que significa que los que ingresan a esta carrera tienen bajo nivel académico en comparación con quienes ingresan a otras carreras. La autonomía universitaria implica que la SEE no tiene ingerencia en los programas de formación docente, que terminan siendo extremadamente teóricos y con poco contenido de práctica pedagógica, a lo que se suma la falta de mecanismos de certificación para los graduados de estos programas (OCDE, 2008).

La buena noticia es que recientes reformas al Estatuto Docente se han movido en la dirección correcta con respecto a los procesos de selección (ahora se realizan concursos para completar plazas vacantes de directores y subdirectores, y pronto se harán para todo puesto docente que se encuentre vacante), incentivos, y capacitación en servicio de los docentes.

**La mayoría de las escuelas tienen acceso limitado a recursos didácticos básicos.** Otro factor que inci-

de en los pobres rendimientos es el hecho de que, debido a la escasez de presupuesto, muchas escuelas no cuentan con recursos didácticos básicos como libros de texto y guías docentes, a pesar de que los libros de texto son entregados de forma gratuita por el Gobierno. Además, poseen un acceso muy limitado a nuevas tecnologías educativas como computadoras (OCDE, 2008; PREAL, 2006). La falta de insumos hace que las clases continúen siendo de tipo expositivas y que se utilicen materiales tradicionales, cuando los hay.

**La tasa de matriculación en el nivel inicial es baja, lo que condiciona el aprestamiento escolar.** Por último, hay que tener en cuenta que la República Dominicana tiene una de las menores tasas brutas de matriculación en el sistema preescolar (de tan solo 30%) de América Latina y el Caribe (el promedio regional es de 62%; OCDE, 2008). Esto se debe a que la educación inicial no es obligatoria ni gratuita, salvo para aquellos niños que tienen entre 5 y 6 años. Para ese año de educación inicial, la tasa bruta de matrícula llega al 84%. Por lo tanto, los niños dominicanos están ingresando a la educación básica con menor aprestamiento escolar en comparación con otros niños latinoamericanos.

### 15.2.2.3 Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas

**Las pruebas nacionales no son utilizadas como instrumento de diagnóstico de las deficiencias en el proceso de aprendizaje ni como instrumento de monitoreo de desempeño a lo largo del tiempo.** Como ya se ha mencionado, la República Dominicana cuenta con un sistema de pruebas nacionales para medir el desempeño académico de los alumnos. Estas pruebas son aplicadas a todos los estudiantes del 8vo grado del nivel básico y a los del 4to grado del nivel medio. De igual modo, las pruebas son utilizadas para la promoción de grado, representando el 30% del puntaje. Sin embargo, los datos recolectados a través de las pruebas nacionales no se utilizan para ofrecer a cada centro educativo información que permita identificar áreas curriculares en necesidad de mejora. Adicionalmente, las pruebas nacionales no recaban información sobre desempeño estudiantil en los primeros años escolares, por lo que la posibilidad de detectar fallas en los aprendizajes llega recién al

término del nivel básico, demasiado tarde para hacer una intervención efectiva. Por último, a pesar de que se han establecido los lineamientos curriculares y los contenidos básicos que todo alumno debería alcanzar, el sistema de estándares educativos y de pruebas nacionales no se presta a la rendición de cuentas ya que no permite conocer si los estudiantes están progresando debidamente (PREAL, 2006). Esto es evidente cuando se mencionó que los alumnos no logran siquiera el puntaje considerado de “corte” en las pruebas nacionales, lo que además estaría sugiriendo que las evaluaciones no son adecuadas, dado el nivel de conocimiento de los alumnos.

**No existe un sistema integrado que permita monitorear y evaluar la labor del docente en el aula.** El nuevo Estatuto Docente contempla la evaluación de desempeño del docente y un esquema de incentivos basado en este. Este sistema de evaluación tiene tres objetivos: (i) generar insumos para premiar a docentes que demuestren acciones individuales y grupales que favorecen el logro de los objetivos del sistema educativo; (ii) generar información para que los docentes puedan mejorar sus competencias y actualizar conocimientos; y (iii) generar información para identificar carencias sistemáticas en las competencias docentes (Álvarez, 2004). Sin embargo, a cinco años del establecimiento del nuevo Estatuto, todavía no se cuenta con un sistema integrado para determinar si el maestro asiste a clases, enseña, qué tan bien enseña, y en qué áreas debería recibir capacitación, de ser necesario. Por lo tanto, hay poca rendición de cuentas de lo que realizan los docentes en el aula y no se ha establecido aún un sistema generalizado de incentivos que distinga a los docentes que cumplen con sus responsabilidades (PREAL, 2006). Tampoco existe un sistema de monitoreo y evaluación de los formadores de docentes, y la autonomía de las universidades no facilita la introducción de estándares y la armonización curricular.

**Hay poca rendición de cuentas hacia la comunidad, pero la comunidad tampoco demanda rendición de cuentas por parte del sistema educativo.** Con respecto al monitoreo y rendición de cuentas a nivel del centro educativo, es importante resaltar que la República Dominicana ha iniciado un proceso

de descentralización y que la capacidad en la toma de decisiones ha sido transferida a las Asociaciones de Padres, Madres, Tutores y Amigos de la Escuela (APMAES) en unos 200 centros. Las APMAES administran los recursos económicos que reciben anualmente las escuelas. Sin embargo, gran parte de las decisiones continúan siendo centralizadas, las escuelas siguen sin rendir cuenta a la comunidad, y las APMAES no poseen claros mecanismos para controlar la calidad de la enseñanza (PREAL, 2006). Por ejemplo, el estudio sobre monitoreo del tiempo comisionado por la SEE no resultó en mejoras significativas en el tiempo destinado a clases (EDUCA, 2008), lo que sugiere que no existen mecanismos que lleven a los centros educativos a internalizar información importante sobre aspectos que mejorarían la calidad educativa así como a minimizar los problemas diagnosticados. Por último, es muy difícil lograr que los centros educativos comiencen a rendir cuentas a la comunidad cuando esta tiene percepciones muy poco realistas sobre la calidad de la educación que se imparte. Un estudio reciente encontró que los dominicanos, al igual que la mayoría de los latinoamericanos, tienen un nivel de satisfacción con la calidad educativa considerablemente superior al que se puede predecir con base en el rendimiento de sus estudiantes en exámenes internacionales (BID, 2008). Por lo tanto, si la comunidad está generalmente satisfecha con el *status quo*, no va a demandar mayor monitoreo y rendición de cuentas sobre el desempeño de estudiantes, maestros y centros.

Para concluir con una nota positiva, la Dirección General de Evaluación y Control de la Calidad de la Educación de la SEE está trabajando actualmente para definir y desarrollar el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa que regirá en todos los ámbitos del sistema educativo. Entre las metas de la Dirección, figuran: (i) evaluar todos los centros educativos, mediante una estrategia de autoevaluación y verificación externa encaminada al desarrollo de planes de mejora; (ii) evaluar el desempeño docente, promoviendo el vínculo entre el desempeño personal e institucional del centro educativo; y (iii) participar en estudios internacionales como ICSS/IEA – 2009 y PISA/OCDE – 2009 (SEE, 2008b). La SEE ha lanzado en 2006 una guía para facilitar la creación de un Modelo de Gestión de la Cali-

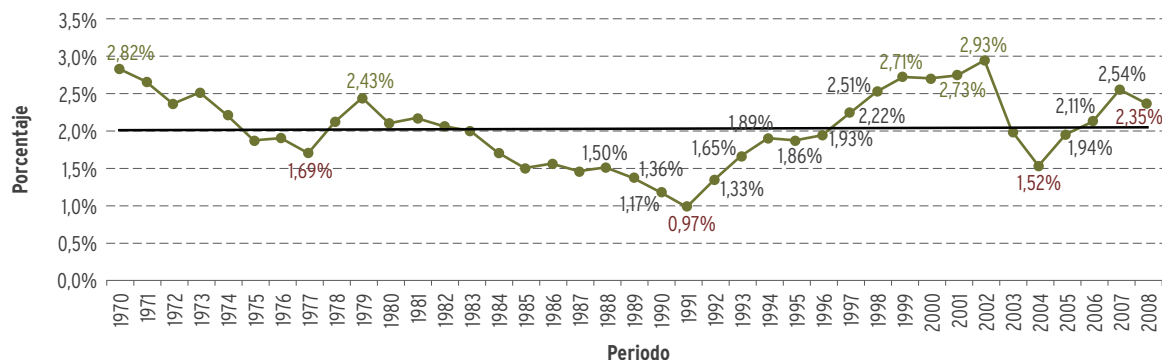
dad para los centros educativos que resume las condiciones institucionales y pedagógicas que se necesitan con el fin de mejorar la enseñanza y el aprendizaje a nivel del centro educativo (OCDE, 2008). Además, el Plan Decenal de Educación 2008–2018 plantea fortalecer las pruebas nacionales, haciéndolas un instrumento no solo evaluativo sino también de diagnóstico, e introduciendo las pruebas de 4to grado y al final del primer ciclo del nivel medio (SEE, 2008c). El alcance de estas metas y la implementación efectiva de las propuestas planteadas por la SEE es fundamental para contar con mecanismos para la rendición de cuentas y el monitoreo de logros en el aprendizaje.

#### 15.2.2.4 *Financiamiento*

Por último, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema educativo en la República Dominicana está relacionado con el nivel y la calidad del gasto educativo.

**Los recursos que se destinan al sistema educativo son bajos en relación con el resto de la región e insuficientes para garantizar una educación de calidad.** El gasto en educación ha sido históricamente bajo en la República Dominicana. Durante los años de la década de los sesenta, el gasto en educación fue, en promedio, un 3% del PIB. Como se puede apreciar en el Gráfico 15.6, de ahí en adelante este fue disminuyendo, con una recuperación entre los años 1978 y 1979, hasta llegar a 0,97% del PIB en 1991. Con el movimiento que implicó el Plan Decenal para la Educación, en 1992 se inició un período de recuperación del gasto en educación. La Ley General de Educación N° 66-97, sancionada en 1997, establece que el presupuesto educativo debería ser, por lo menos, el equivalente al 4% del PIB del año anterior a la ejecución del presupuesto o al 16% del presupuesto nacional, el monto que fuese mayor. Sin embargo, en ningún año después de establecida esta condición, el país ha llegado a estos niveles mínimos de inversión pública –y ha alcanzado un pico de tan solo 2,93% del PIB en el 2002–. Con la crisis económica de los años 2003–2004, este nivel disminuyó, volvió a aumentar y luego disminuyó nuevamente en el año 2008. Para el año 2009, el presupuesto educativo se vaticina que represente tan solo un 1,8% del PIB. Con relación al presupuesto nacional, el gasto educativo representó el 11,3% en 2008 y se estima que

GRÁFICO 15.6 • GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB CORRIENTE, 1970-2008



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, SEE y Banco Central de la República Dominicana, PIB base 1999.

alcanzará un 10,4% en el año 2009. Adicionalmente, el gasto educativo con relación al PIB en la República Dominicana está por debajo de casi todos los países de América Latina, en donde el promedio de inversión educativa fue, en el año 2005, de 4,6%.

En términos absolutos, la asignación presupuestaria en este mismo período ha venido creciendo año tras año, con excepción de los años 2003 y 2004, de tal forma que se ha multiplicado por cuatro en RD\$ constantes. Este crecimiento explica los importantes progresos en la ampliación de cobertura del nivel básico y el crecimiento de la cobertura en los niveles inicial y medio, pues supuso, además de la construcción de nuevas escuelas, la contratación de más maestros. No obstante ello, como se discutió en la sección anterior, estos mismos recursos han sido insuficientes para garantizar el mantenimiento de la calidad de la educación. En los últimos años, se ha invertido poco en una educación de calidad para los maestros y casi nada para garantizar el buen funcionamiento de las escuelas de acuerdo con un modelo de gestión centrado en el aprendizaje. A pesar de que es difícil cuantificar cuál sería el nivel de gasto suficiente para garantizar una educación de calidad, es ilustrativo resaltar que Chile gasta casi el cuádruple por alumno en el nivel básico que la República Dominicana y obtiene los segundos mejores puntajes en SERCE —aunque inclusive el desempeño de los alumnos chilenos en PISA está muy por debajo del rendimiento promedio de los estudiantes de países de la OCDE y es el esperado, dado el nivel de gasto educativo por alumno— (Manzi *et al.*, 2007).

### La distribución del gasto educativo está sesgada hacia la educación superior.

Entre los años 1996 y 2004, la educación inicial absorbió un pequeño porcentaje de los recursos públicos del sector educativo —apenas el 4,9%, en promedio— mientras que la educación básica recibió 42,2%, la educación media 11%, la educación superior 22,4%, y la educación de adultos técnica y profesional 1,6% y 1,8%, respectivamente. En esta distribución, mostrada para el período 1996–2004 en el Cuadro 15.7, llama la atención el constante y fuerte apoyo que se le da en el financiamiento a la educación básica y a la superior, niveles que, en conjunto, representan casi el 67% de los recursos del sector. En contraste, la educación inicial, el nivel medio, la educación técnica-profesional y la formación del personal educativo tienen un apoyo financiero mucho menor, el cual corresponde, en promedio, al 18% del presupuesto educativo.

En el año 2007, el gasto por estudiante en el nivel inicial era de US\$369; en el nivel básico, de US\$383; y en el nivel medio, de US\$331 (de los países centroamericanos, solo Guatemala y Nicaragua gastan menos por alumno en el nivel básico que la República Dominicana). Sin embargo, el gasto público por cada estudiante de nivel superior para ese mismo año era el doble que el de básico y más del doble que el de medio e inicial. La República Dominicana dedica un mayor porcentaje del gasto educativo a la educación superior que todos los demás países centroamericanos, con excepción de Nicaragua y Panamá (PREAL, 2007). Dada la limitada inversión pública en educación, el hecho de que se

**CUADRO 15.7 • DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR NIVELES, 1996–2004***(en porcentaje del total por año)*

Nivel	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inicial	5,43	5,39	4,86	4,87	4,81	4,59	4,62	4,66	4,99
Básica	41,83	42,36	45,69	42,74	41,96	40,15	40,10	43,14	41,81
Media	12,07	12,58	11,17	10,67	10,89	10,88	10,96	10,27	9,95
Técnica y profesional	1,64	1,63	1,44	1,98	1,52	1,91	2,03	1,81	2,24
Educación superior	20,86	21,71	21,42	21,60	23,18	23,63	23,39	22,46	23,62
Educación de adultos	1,80	1,57	1,40	1,51	1,50	1,51	1,72	1,58	1,68
Formación continua	4,37	5,01	4,65	5,12	5,34	5,97	5,95	6,30	7,43
Administración general	11,61	9,58	9,22	10,99	10,38	10,88	10,31	8,77	7,15
Form. personal educativo	0,41	0,17	0,15	0,52	0,41	0,49	0,94	1,02	1,12

Fuente: SEE, UNESCO-IIPPE (2005).

priorice el nivel superior –cuando todavía la eficiencia interna en los niveles básico y medio es baja y la calidad de la educación, pobre– sugiere que los recursos no se están utilizando en donde necesariamente tendrían mayor impacto. Además, esta distribución es inherentemente regresiva, ya que la mayoría de los jóvenes que llegan a la educación superior provienen de familias con mayores recursos socioeconómicos.

**La contribución de las familias dominicanas al gasto educativo es considerable.** Según datos de un

estudio realizado por IIPPE-UNESCO, por encargo de la SEE, en los últimos años en la República Dominicana el sector público ha financiado alrededor de un 60% de los gastos en educación. El restante 40% ha sido financiado, principalmente, por las familias<sup>8</sup>. Según el Cuadro 15.8, excluyendo los gastos familiares en la educación superior, para las familias que tienen a sus hijos en escuelas del sector público, el esfuerzo privado representa un 0,2% del PIB, mientras que para los que tienen a sus hijos en escuelas privadas (colegios, según la terminología local) esto representa casi el

**CUADRO 15.8 • GASTOS DE LAS FAMILIAS EN EDUCACIÓN POR SECTOR** *(en RD\$ y como porcentaje del PIB)*

Periodo	Contribución de las Familias**			Porcentaje del PIB
	Sector Público	Sector Privado	Total	
1996	736,35	3.067.546	3.803.897	1,58%
2000	1.362.728	6.033.728	7.396.456	1,94%
2002	1.643.038	7.854.563	9.497.601	2,14%
2003	1.105.131	8.825.462	9.930.593	1,71%
2004	851,67	11.014.297	11.865.968	1,44%
2005	1.193.376	12.901.674	14.095.050	1,56%
2006	1.384.493	14.689.874	16.074.367	1,55%
2007	1.781.217	21.073.875	22.855.092	1,92%
2008*	1.794.946	22.129.089	23.924.035	1,80%

Fuente: SEE, Oficina de Planificación Educativa.

\* Estimado. \*\* La contribución de las familias no incluye gastos en educación superior.

<sup>8</sup> Es importante resaltar que el gasto privado en educación como porcentaje del gasto educativo total en República Dominicana es uno de los más elevados del mundo (Banco Mundial, 2008).



1,7% del PIB. La importancia de este cuadro radica en que, excluyendo la educación superior, se puede ver que las familias realizan un gasto en educación privada similar a la totalidad del esfuerzo público, pero en este caso para atender solo a una fracción de la población estudiantil. Adicionalmente, el cuadro sugiere que inclusive las familias que envían a sus hijos a las escuelas públicas realizan un esfuerzo financiero muy elevado —mayor al total invertido por el Gobierno en educación inicial en el año 2006 de 0,11% del PIB<sup>9</sup>—. Esta dependencia en contribuciones familiares puede tener serias consecuencias distributivas, si las familias de bajos recursos destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a financiar parte de la educación pública.

La falta de financiamiento público adecuado explica, en buena medida, el aumento y desarrollo del subsector de educación privada, que cubre alrededor del 23% de la educación en todos los niveles. En general, el gasto privado en educación por estudiante es mayor que el público; se estima que se ha ido reduciendo debido al aumento en el número de instituciones privadas de bajo costo, pero muchas de ellas también de dudosa calidad. Sin embargo, el gasto privado total se mantiene muy elevado e incluso ha estado creciendo.

### 15.3 Lineamientos de política educativa del Gobierno

Con el fin de resolver o aminorar los problemas citados aquí, el Gobierno convocó, en el año 2007, a un Foro por la Excelencia de la Educación dominicana, a la clausura del cual se encomendó a las instituciones responsables del sector educativo en el país la tarea de elaborar un Plan Decenal de Educación 2008–2018. En lo que respecta al subsector que abarca de la educación inicial a la educación media, es decir, el que compete a la SEE, este Plan propone diez políticas educativas para mejorar la calidad del servicio educativo y el desempeño educativo de la población atendida (SEE, 2008c). Cada una de estas políticas tiene metas, resultados previstos en el tiempo así como medidas

y acciones específicas. Las diez políticas se agrupan aquí según el tipo de objetivo al que apuntan.

#### 15.3.1 Políticas para incrementar la cobertura y mejorar la eficiencia interna

- » Asegurar que la población de 5 años reciba un año de educación inicial y 8 años de educación básica inclusiva y de calidad.
- » Consolidar, expandir y diversificar el nivel de educación media y la modalidad de educación de adultos como paso al mercado laboral y/o a la educación superior.

El Plan presenta claramente como un reto el seguir incrementando la cobertura, universalizando los niveles inicial y básico, y alcanzando una tasa neta de matrícula en el nivel medio de alrededor de 60%. Además de estas metas de cobertura, propone impactar en algunos de los indicadores de eficiencia interna como la tasa de repitencia (la meta para el nivel básico es reducirla a 5,14% y para el nivel medio, a 3,4%), la tasa de sobreedad (la meta para el nivel básico es que no supere el 10,8% y para el nivel medio, el 21,94%), y la tasa de deserción (la meta para el nivel básico es que sea de 1,64% y para el nivel medio, de 1,85%).

Lograr estos objetivos, brindando servicios inclusivos y de calidad, implica un esfuerzo importante en varias áreas. En el corto plazo se requiere de: (i) estrategias para lograr que las familias envíen y mantengan a sus hijos/as en la escuela, (ii) producción, impresión y distribución de textos en todos los niveles; (iii) desarrollo e introducción de tecnologías de información y comunicación (TIC); y (iv) apoyo a estudiantes de menores ingresos con desayunos escolares, útiles y subsidios a los estudiantes y/o sus familias. En el mediano y largo plazo, se necesita, entre otros aspectos: (i) reducir sustancialmente el número de tandas, y eliminar, en un futuro, las tandas nocturnas; (ii) reducir el número promedio de alumnos por sección; (iii) garantizar una jornada escolar diaria de cinco horas como mínimo; (iv) diversificar la oferta de educación media, en particular, los programas de educación técnica-

<sup>9</sup> Se trata de gastos relacionados, principalmente, con útiles escolares y uniformes.

profesional; (v) contar con profesores suficientes para atender a todos los alumnos; y (vi) construir y rehabilitar escuelas.

Las políticas de cobertura propuestas por el Plan son el núcleo principal de la gran inversión educativa que este se propone para los próximos diez años. Según los propios cálculos de los diseñadores del Plan, contar con infraestructura suficiente para atender a la población estudiantil que se propone, reduciendo las tandas y las secciones, supondría una inversión de casi US\$6 mil millones y gastos recurrentes en ese mismo período por otros US\$3 mil millones. Esto significa triplicar el gasto actual en infraestructura y mantenerlo a ese nuevo nivel por los próximos diez años. En salarios docentes, se requeriría pasar de US\$430 millones, estimados para 2009, a US\$1,200 millones en 2018.

En el actual contexto económico, es poco probable que el país esté en condiciones de hacer este esfuerzo fiscal. Por lo tanto, las políticas y las metas que propone el Plan Decenal para ampliar la cobertura apuntan hacia la dirección correcta y probablemente resulten en mejoras en los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo, pero tal vez requerirán de un esfuerzo menos intenso aunque más sostenido en el tiempo. Desde el punto de vista estratégico, la ampliación de infraestructura urbana permitiría tener el mayor impacto posible en la disminución de tandas y en la disminución de las tasas de repitencia, sobreeedad y deserción.

### 15.3.2 Políticas para mejorar la calidad educativa

- » Revisar, difundir y aplicar el currículo, y promover una cultura de su cumplimiento, consolidando todas las dimensiones de la ciencia en los niveles educativos así como el uso y enseñanza de las TIC.
- » Establecer claros estándares de calidad y un sistema de evaluación que permita monitorear el desempeño del sistema educativo que estimule la movilización social en favor de una mejor educación y garantice al país que los certificados y títulos otorgados estén avalados por los aprendizajes previstos.
- » Crear las condiciones necesarias y movilizar a la sociedad dominicana y a las comunidades educativas para asegurar el estricto cumplimiento del horario y calendario escolares.
- » Priorizar la formación de recursos humanos de altas calificaciones para el sector educativo y promover la permanencia y crecimiento profesional del personal ya contratado.
- » Estimular la participación de la familia, la comunidad y las ONG en el desarrollo de las políticas, los programas y los proyectos educativos.
- » Promover el mejoramiento continuo del sistema educativo para mantener siempre una estructura ágil, flexible, abierta a la participación y centrada en la escuela.

El conjunto de estas políticas apunta al mejoramiento de la gestión del sistema, en general, y de la gestión escolar, en particular, centrando toda la planificación y el quehacer del sistema educativo en lograr mejorar la calidad de la educación. El Plan reconoce que para mejorar la calidad de la educación es fundamental la participación de la familia y la comunidad en la gestión escolar y la transferencia de funciones (y recursos) a los centros educativos, distritos y regionales de educación.

Para alcanzar estos objetivos, el Plan pretende: (i) actualizar el currículo vigente depurando, identificando y priorizando ejes curriculares articulados y centrándolo en torno a los logros deseables de los alumnos; (ii) difundir el currículo para que sea de conocimiento público, buscando especialmente que los docentes lo implementen con propiedad; (iii) diseñar y producir textos y materiales educativos adecuados a los nuevos requisitos; (iv) fortalecer el sistema de pruebas nacionales, incluyendo el restablecimiento de la prueba de 4to grado para que sirva de instrumento de medición de la calidad del sistema y como instrumento de rendición de cuentas; (v) establecer un conjunto de estándares que permitan evaluar la calidad de la educación; (vi) sensibilizar a todos los actores educativos –padres, alumnos, maestros, directores– en la importancia del cumplimiento del horario y calendario escolar; (vii) incrementar los recursos destinados a la formación docente para certificar y elevar la calidad de los profesores, directores y técnicos que ingresan al sistema

educativo y de los docentes en servicio, así como incrementar su número, particularmente en los niveles inicial y medio; y (viii) capacitar a todo el magisterio en el uso de las TIC como recurso de aprendizaje.

En su conjunto, este grupo de políticas están enfocadas a mantener la calidad del sistema. Se trata de medidas urgentes y que seguramente tendrán impacto en la calidad de los aprendizajes. El cumplimiento de estas metas depende, más que de gran cantidad de recursos, de la capacidad de convocatoria del sector respecto de temas básicos como el cumplimiento del horario y calendario escolar, y la apropiada implementación del currículo en el aula. Además de esta capacidad, el éxito de dichas políticas depende claramente de la capacidad del sistema de atraer y retener a buenos profesores. En este marco, la mayoría de los recursos son requeridos para mejorar la formación inicial de los docentes y mantener un sistema de formación continua.

### 15.3.3 Política para mejorar la equidad

- » Promover la equidad educativa con apoyo a los estudiantes provenientes de los sectores sociales más vulnerables.

Esta política busca que los estudiantes de los sectores sociales más vulnerables cuenten con apoyo para que puedan acceder y permanecer en el sistema educativo. Entre las medidas para mejorar la equidad educativa se propone: (i) identificar en cada centro educativo a los estudiantes más vulnerables y focalizar los programas de apoyo para que sean estos estudiantes los primeros en recibir asistencia económica; y (ii) apoyar a los estudiantes de familias de más bajos ingresos con textos y materiales escolares así como con transporte para aquellos que deban desplazarse para asistir a la escuela.

El Plan no es muy específico en lo que respecta a esta política. Se habla de mejorar la focalización y ampliar los programas sociales dirigidos a familias y comunidades, de crear programas de incentivos al ahorro y a la superación personal, y de brindar apoyo en útiles y materiales a estudiantes de familias con menores ingresos. Independientemente de su contenido especí-

fico, estos programas de asistencia social vinculados a la escuela deben estar más estrechamente relacionados con el Programa Solidaridad y con el Sistema Único de Beneficiarios de transferencias condicionadas. En un contexto de crisis económica, este tipo de intervenciones pueden ser un factor de contención de abandono escolar.

### 15.3.4 Política para incrementar el gasto educativo

- » Movilizar los sectores públicos y privados, nacionales e internacionales, para procurar recursos necesarios para alcanzar los objetivos de cobertura, calidad y equidad educativas.

Como ya se ha mencionado, para realizar estas políticas y alcanzar sus objetivos es de suma importancia contar con recursos económicos en una magnitud nunca antes vista en el sector educativo dominicano. Además de un incremento sustancial y sostenido de los recursos públicos para el sector (se plantea llegar en el año 2018 al 6,6% del PIB), se prevé aumentar el gasto privado en educación, particularmente el de las empresas. El Plan contempla destinar aproximadamente el 70% de los recursos previstos para infraestructura (35,6%) y para personal docente (35,1%).

Independientemente del crecimiento presupuestal propuesto por el Plan, es importante que el sector esté en condiciones de rendir cuentas de los resultados conseguidos con los recursos otorgados. Vincular el marco de gasto de mediano plazo elaborado por la SEE con los resultados educativos (de eficiencia interna y rendimiento educativo) permitirá al sector monitorear el grado de éxito de las políticas propuestas por el Plan y, en general, de las acciones emprendidas por el Gobierno.

## 15.4 Recomendaciones de política educativa

Con base en el diagnóstico realizado y los lineamientos de política educativa contemplados en el Plan Decenal 2008-2018, se realizan, a continuación, algunas

recomendaciones de política educativa. **El área prioritaria en la que el sector educativo dominicano deberá concentrar esfuerzos durante los próximos años es la mejora de los aprendizajes**, la cual está supeditada a: (i) una mejora en la gestión escolar y en la calidad de los recursos humanos, (ii) un aumento en el número efectivo de horas de clase, y (iii) el aceleramiento de la aplicación del estatuto docente.

La **mejora de la calidad de la gestión escolar mediante la aplicación de un nuevo modelo de gestión centrado en los aprendizajes** supone, en primer lugar, la formación de personal directivo, docente y técnico competente. En particular, es necesario apoyar la armonización y estandarización de los programas de formación inicial docente, la introducción de un proceso de certificación de los conocimientos pedagógicos y de contenidos que poseen los candidatos a docente antes de ingresar al magisterio, y la capacitación de personal directivo en servicio en gestión y liderazgo educativo. En segundo lugar, un nuevo modelo de gestión implica la reorganización de los recursos humanos existentes para lograr la asignación de docentes a un solo plantel. Asimismo, es importante implantar un efectivo sistema de supervisión y acompañamiento escolar que apoye los esfuerzos que realizan los centros y permita el crecimiento continuo de las capacidades instaladas en las escuelas. Por último, en este mismo campo, se debe apoyar el fortalecimiento del uso de las pruebas nacionales. Es necesario introducir las pruebas en el 4to grado del nivel básico (inexistentes en la actualidad), y utilizar los resultados como instrumento de diagnóstico para que cada centro educativo pueda identificar áreas curriculares en necesidad de mejora y reasignar recursos para reforzar los aprendizajes.

Se considera que en la República Dominicana, una medida importante para la mejora de los aprendizajes es la eliminación progresiva de múltiples gestiones en un mismo plantel y la disminución de tandas, en particular, la tanda nocturna. Esta medida posibilitará el cumplimiento del horario escolar de cinco horas en la educación básica y de seis horas en la educación media, estipulado en el Currículo Oficial. Además de

la ya mencionada reorganización de los recursos humanos, es indispensable una fuerte inversión en infraestructura educativa. Es imprescindible aumentar la infraestructura disponible, particularmente en el nivel medio. Además de la construcción de nuevos planteles, escuelas y aulas, será necesario seguir con los trabajos de rehabilitación de la infraestructura que actualmente se encuentra en malas condiciones por sobreuso. Toda construcción y rehabilitación de infraestructura deberá ir de la mano del nuevo modelo de gestión escolar y de recursos humanos descritos en el párrafo anterior.

Para mejorar la eficiencia interna y la calidad de la educación básica y media se debe **intensificar y acelerar las acciones relativas a la implantación del estatuto docente**. En este sentido, es necesario continuar con la realización de concursos para ocupar plazas vacantes, y mantener y mejorar el registro único de elegibles para ocupar las vacancias y para administrar los movimientos de personal. El país requiere de apoyo técnico para la creación de un sistema permanente de evaluación del desempeño docente, vinculado con el sistema de remuneraciones e incentivos contemplado en el estatuto. Con base en la experiencia internacional en la materia, se considera que el desarrollo de estas medidas puede tener un fuerte impacto en la calidad del sistema educativo en su conjunto.

Ninguno de estos objetivos podrá sin duda ser alcanzado sin que el país realice un significativo compromiso fiscal para poder dotar al sector de los recursos necesarios para impactar positivamente en la calidad y eficiencia educativa. La meta de 2,67% del PIB para el año 2009 que se plantea el Plan Decenal 2008-2018 no será alcanzada, y llegar al 6,82% del PIB para el 2018 es muy ambicioso, como ya se ha mencionado. Por lo tanto, es importante analizar y monitorear las implicaciones fiscales de las metas de resultados de cobertura y eficiencia interna previstas en el actual Plan Decenal, y revisar las metas de inversión específica del sector con las implicaciones financieras en términos del porcentaje estimado del PIB.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, C. 2004. "La educación en la República Dominicana: logros y desafíos pendientes". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-04-015 Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2008. Calidad de vida: más allá de los hechos. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. 2006. "Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres". Santo Domingo, República Dominicana.
- Banco Mundial. 2008. Education Statistics. Washington, DC. Disponible en <http://www.worldbank.org/education/edstats>
- Consortio de Evaluación e Investigación Educativa (CEIE). 2006. Un estudio de la educación básica en República Dominicana. Albany, NY.
- EDUCA-Acción para la Educación Básica, Inc. 2008. Uso del tiempo en la escuela dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- ENCUESTA NACIONAL DE FUERZA DE TRABAJO (ENFT). 2007.
- Manzi, J., Strasser, K., San Martín, E. y Contreras, D. 2007. Quality of Education in Chile. Trabajo presentado en el seminario The Quality of Education in Latin America. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mejía, R., Castillo, G., Portorreal, F. y Vincent, M. 2006. "El caso de República Dominicana". En Vaillant, Denise y Cecilia Rossel (eds.), *Maestros de escuelas básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión*. Santiago de Chile: PREAL.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). 2008. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago de Chile.
- Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo. (ECDE). 2008. Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana. París, Francia.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL). 2006. Informe de progreso educativo: República Dominicana. Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. 2007. Mucho por hacer: informe de progreso educativo de Centroamérica y la República Dominicana. Santiago, Chile.
- Ripani, L. y Mavridis, D. (2008). Protección social y mercados laborales en la República Dominicana. Aporte para el diálogo de políticas. Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Estado de Educación (SEE). 2008a. Camino a la Segunda Reforma del Sector Educación en la República Dominicana. Proyecto de Asistencia Técnica Institucional de la Unión Europea. Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Dirección General de evaluación y control de la calidad educativa: Objetivos y metas estratégicas. Santo Domingo. Disponible en [http://www.educando.edu.do/sitios/gestion\\_calidad/index.htm](http://www.educando.edu.do/sitios/gestion_calidad/index.htm)
- \_\_\_\_\_. 2008c. Plan Decenal de Educación 2008-2018: construyendo la respuesta nacional para lograr la educación dominicana de calidad que queremos. 5ta Revisión. Santo Domingo.
- Urquiola, M. y Calderón, V. 2005. "Apples and Oranges: Educational Enrollment and Attainment across Countries in Latin America and the Caribbean". Serie Estudios de Diálogo de Política Regional. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO. 2006. Dominican Republic: World Data on Education 2006-2007. París.



# Parte 6

## EL MARCO INSTITUCIONAL





# Proceso de formulación de políticas públicas

## 16.1 Introducción

El presente capítulo cubre el proceso de formulación de políticas de la República Dominicana. Resalta su importancia, presenta una evaluación de la situación actual del país, describe las instituciones y políticas actuales, y concluye con un análisis de opciones de política para el corto y el mediano plazo, concebidas para mejorar no solo el proceso de formulación de políticas sino también el nivel de vida de los dominicanos.

En una parte considerable y creciente de la obra publicada se presupone que las características —aunque no necesariamente el contenido— de las políticas eficaces son universales (BID, 2006; Spiller *et al.*, 2008). ¿Qué aspecto presentan las políticas eficaces? Por un lado, toman más en cuenta el interés de la población en general que los intereses particulares (Cox y McCubbins, 2001). Por otro lado, son capaces de conciliar los objetivos, a menudo contradictorios, de “estabilidad” y “adaptabilidad” (Spiller y Tommasi, 2003), los cuales se ponen en práctica y se hacen cumplir, es decir, que son algo más que simples aspiraciones.

Un proceso de formulación de políticas (PFP) eficaz es importante por tres razones. En primer lugar, constituye un requisito imprescindible para el logro y el mantenimiento de niveles de vida adecuados. Las políticas que se conciben sin tomar en cuenta el interés general, que se abandonan —o según el caso— que se mantienen aun en contra de objeciones oficiales racionales o que, sencillamente, son ignoradas por los funcionarios públicos y la ciudadanía a duras penas pueden llegar a constituir una base adecuada para un desarrollo general. En segundo lugar, constituye un baluarte contra el despido, el fraude y la ineficiencia. Los PFP ineficaces tienden a estar vinculados con el clientelismo, la corrupción y la asignación desacertada o el despilfarro de recursos públicos. Y, por último, es un componente indispensable de la gestión gubernamental democrática. Difícilmente se puede conciliar un PFP ineficaz, que comprometa innecesariamente la estabilidad, adaptabilidad, credibilidad o el interés general de la política, con los principios rectores de un gobierno representativo.

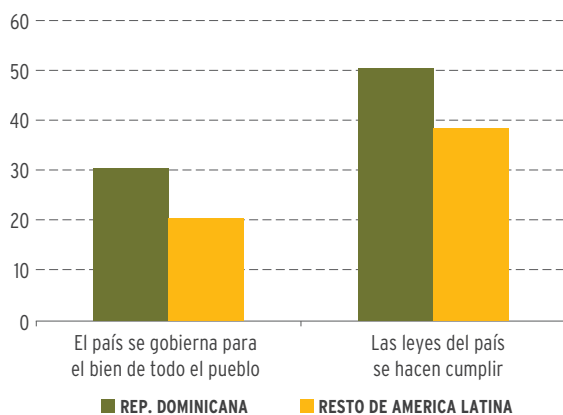
Los datos de opinión pública recopilados brindan un medio para evaluar el PFP de la República Dominicana en términos relativos. Latinobarómetro hizo las siguientes preguntas en una encuesta entre una muestra representativa de la población adulta de América Latina: (i) En términos generales, ¿diría

Este capítulo fue elaborado por Andrew Schrank.

usted que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?, y (ii) En una escala de 1 a 10, donde 1 significa que el Estado no logra que se cumpla ninguna ley, y 10 significa que el Estado logra que se cumplan todas las leyes, ¿dónde ubica al Estado? (Latinobarómetro, 2005). La primera pregunta se refiere a la medida en que el PFP toma en cuenta el interés de la población en general o los intereses particulares, mientras que la segunda se refiere a la cuestión de la aplicación o credibilidad de las leyes. El Gráfico 16.1 ilustra las respuestas a ambas preguntas.

En ambas preguntas la República Dominicana sale mejor librada que América Latina en su conjunto. Aproximadamente 10 puntos porcentuales más de adultos dominicanos que adultos de otras nacionali-

**GRÁFICO 16.1 • OPINIÓN PÚBLICA SOBRE EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS**  
*Porcentaje de encuestados que están de acuerdo o parte de las leyes que se hacen cumplir*



Fuente: Latinobarómetro (2005).

*Nota sobre los datos:* N = 19.362 (966 RD) para la primera pregunta (P22ST: "En términos generales, ¿diría usted que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?") y 18.644 (893 RD) para la segunda pregunta (P76ST: "En una escala de 1 a 10, donde 1 significa que el Estado no logra que se cumpla ninguna ley, y 10 significa que el Estado logra que se cumplan todas las leyes, ¿dónde ubica al Estado?"). No se tomó en cuenta ni a los encuestados que respondieron "no sé" ni a los que no respondieron, y se llevó la escala de 10 puntos que se usó para responder a la segunda pregunta (1 = ninguna ley; 10 = todas las leyes) a una escala de 100 puntos para facilitar su presentación. La variable  $\chi^2$  de la diferencia en cuanto al nivel percibido en que se toma en cuenta el interés general entre la República Dominicana y el resto de América Latina es de 17.4732 (1 df); la variable F de la diferencia en la aplicación percibida entre la República Dominicana y el resto de América Latina es de 48.92 (1 df) y  $p < .0001$ , en ambos casos.

dades piensa que su país está siendo gobernado para el bien de la población en general, y los dominicanos también manifestaron una confianza considerablemente mayor en la capacidad de su gobierno para hacer cumplir las leyes.

Ahora bien, los encargados de la formulación de políticas en la República Dominicana harían bien en no apresurarse a felicitarse, ya que su desempeño resulta menos estelar si se toma en cuenta en términos absolutos que en términos relativos. El número de dominicanos que piensa que su país es gobernado por una minoría poderosa y en función de sus intereses (70% de los encuestados que respondieron) duplica con creces el número de sus conciudadanos que piensa que el país es gobernado para el bien de las mayorías; el dominicano promedio piensa que casi la mitad de las leyes no se hacen cumplir, mientras que 18,5% de los dominicanos —apenas dos puntos porcentuales menos que la media entre adultos de otras nacionalidades— reconoce que ellos mismos o alguno de sus parientes tienen conocimiento directo de algún acto reciente de corrupción (Latinobarómetro, 2005).

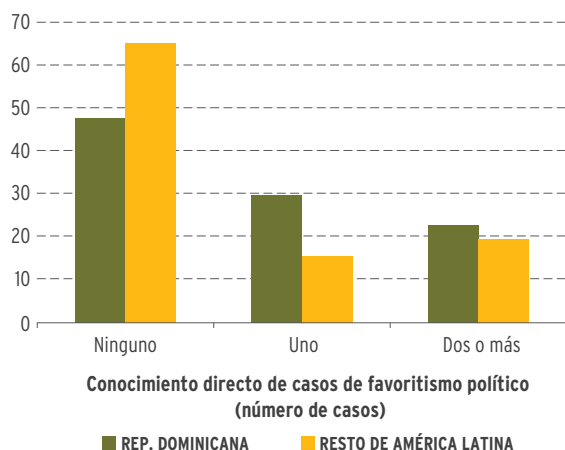
Dentro de las distintas manifestaciones de la corrupción, el clientelismo político es una amenaza contra la integridad del PFP, y es igual de oneroso para el pueblo dominicano como cualquier otro tipo de manifestación de la corrupción, tal como cohechos, prevaricaciones, sobornos, entre otros. (Hartlyn, 1998). El clientelismo político, a diferencia de otras manifestaciones de corrupción, es difícil de tipificar legalmente y es a menudo permitido, por lo que resulta más difícil de combatir, a pesar de tener costos tangibles.

¿Qué tan generalizada está la política de clientelismo en la República Dominicana? Latinobarómetro también preguntó a los encuestados si conocían personalmente a alguien que hubiese obtenido algún privilegio a cambio de su apoyo al partido oficialista. El Gráfico 16.2 desagrega las respuestas y revela que en la República Dominicana hay un nivel desproporcionadamente elevado de clientelismo político.

Solo México —donde aproximadamente 60% de los encuestados conoce al menos un caso de favoritismo—

## GRÁFICO 16.2 • CLIENTELISMO POLÍTICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Porcentaje de encuestados



Fuente: Latinobarómetro (2005).

*Nota sobre los datos:* N = 19,563 (949 RD) para la pregunta (P31ST: "¿Conoce Ud. personalmente un caso en que una persona haya recibido privilegios por ser simpatizante del partido del gobierno?"). No se tomó en cuenta a los encuestados que no respondieron y se consolidó a los que manifestaron tener conocimiento indirecto de favoritismo en la categoría de "Ninguno" para facilitar la presentación. El carácter básico de los resultados no varía a causa de la consolidación.  $X^2 = 159.9$  (1 df) y  $p < .0001$ .

superó a la República Dominicana en la escala de Latinobarómetro en 2005<sup>1</sup>.

Es bien sabido que la opinión y la memoria públicas son engañosas y volubles y, por lo tanto, sería conveniente analizar además la información objetiva. Un indicador ciertamente primitivo de hasta qué punto el proceso de formulación de políticas toma en cuenta el interés público y no el privado es la proporción entre el gasto destinado a la educación —que es difícil de dirigir a simpatizantes políticos específicos— y la inversión en obras de infraestructura —que es más fácil de dirigir— (Keefer, 2002). Según Philip Keefer, la República Dominicana ha exhibido históricamente una baja proporción de gasto en educación compara-

do con el gasto destinado a la infraestructura, no solo en términos absolutos sino también en comparación con los países con características demográficas y económicas muy similares. Según Keefer, "incluso en la comparación más favorable, la República Dominicana gastó 10 puntos porcentuales menos en educación que en inversión pública" (2002, p.4) a finales de la década de los noventa.

La situación tampoco ha mejorado demasiado en los últimos años. El gobierno del presidente Hipólito Mejía asignó una parte del presupuesto nacional a la educación que fue empequeñeciéndose rápidamente entre 2001 y 2004, con lo que se agravó el ya de por sí costoso déficit educacional del país. Si bien esta tendencia no ha continuado acentuándose durante el gobierno del PLD, lo cierto es que tampoco se ha revertido; más bien, el gasto ha continuado concentrándose en obras de infraestructura (Godínez y Mattar, 2008). Por lo tanto, las políticas que toman en cuenta el interés público pasaron a ocupar un segundo plano con respecto a los intereses particulares durante la mayor parte del último decenio.

Sin embargo, los intereses particulares no son de ningún modo la única amenaza contra el PFP en la República Dominicana, ya que los legisladores dominicanos también son propensos a sacrificar la credibilidad de las políticas por motivos de oportunismo político. Aunque de vez en cuando abandonan políticas que se han hecho políticamente onerosas, no con menos frecuencia dejan vigentes leyes impopulares y toleran su desacato sistemático. Tómese, por ejemplo, el caso de la privatización del sector eléctrico (Manzetti y Rufin, 2006). Por un lado, el gobierno de Mejía le temía más al enojo de los consumidores de electricidad que al disgusto de las empresas eléctricas, por lo que cedió a las exigencias de los primeros

<sup>1</sup> Cabría preguntarse si los encuestados interpretaron que la pregunta se refería "al partido oficialista actual", que en 2005 era el PLD, o "al partido que estaba en el gobierno cuando tuvo lugar el presunto caso de favoritismo", en cuyo caso podría haber sido cualquiera de los tres partidos del país. Ambas interpretaciones son plausibles y es probable que la pregunta se haya interpretado de distintas maneras entre los encuestados. Pero el PLD todavía es el partido oficialista en la República Dominicana y, por lo tanto, la pregunta se remite al estado actual de la política del país según cualquiera de las dos interpretaciones. En un tema afín, se preguntó a los encuestados si sabían de alguien que hubiese sido presionado o recompensado por cambiar su voto en las elecciones más recientes, pero sin hacer referencia al partido o a los partidos involucrados. Aunque aproximadamente 30% de los adultos de otras nacionalidades respondieron afirmativamente a la segunda pregunta, casi 40% de los dominicanos hicieron lo propio ( $X^2 = 31$  [1 df] y  $p < .0001$ ). Solo los bolivianos y los mexicanos exhibieron porcentajes más altos en las respuestas afirmativas.

tolerando el robo de electricidad, subsidiando el consumo y manteniendo las tarifas eléctricas por debajo del costo de reposición del capital (Rufin, 2008). Por otro lado, el gobierno de Mejía también temía las reacciones de las empresas eléctricas y por eso volvió a nacionalizar el sector en la víspera de su infructuosa campaña de reelección en octubre de 2004 (Murillo y Martínez Gallardo, 2007, p.136). Pero el fraude de consumo y los subsidios costosos son menos peligrosos que la oposición política y por eso, el gobierno del PLD ha respondido al incremento de los costos de la energía eléctrica reproduciendo implícitamente las políticas anteriores, congelando las tarifas eléctricas y aumentando los subsidios, sin lograr eliminar el robo, el fraude y la manipulación de los medidores, todo lo cual no contribuye a romper el mismo círculo vicioso de falta de ingresos fiscales y recortes de servicios que inicialmente precipitaron la crisis del sector eléctrico.

La reforma tributaria es un ejemplo no menos apropiado de la inestabilidad de las políticas en la República Dominicana. Aunque el gobierno de Mejía emprendió una reforma tributaria y arancelaria de gran magnitud a finales de 2000, con lo que cedió ingresos aduaneros a cambio de un mayor ingreso por concepto de impuestos a las ventas, al consumo y al valor agregado, al mismo tiempo toleró exenciones, exoneraciones y la evasión, con lo que preparó el escenario para una nueva ronda de reformas tributarias a finales de 2004 y 2005 (Secretaría de Estado de Finanzas, 2005) lo cual, a su vez, subrayó no solo la flexibilidad sino también la inestabilidad del PFP de la República Dominicana. Irónicamente, aun así los ingresos tributarios no bastaron para cubrir las necesidades básicas y por eso, el gobierno de Fernández espera emprender una reforma fiscal más profunda en los años venideros (Godínez y Mattar, 2008)<sup>2</sup>.

En resumidas cuentas, el PFP de la República Dominicana no se distingue precisamente por su estabilidad, su atención al interés de la población en general y por el Estado de Derecho, sino más bien por “la vieja política de clientelismo, ilegalidad y personalismo”

(Panizza, 2000, p. 762) antitéticos a una gestión gubernamental eficaz. ¿Cuáles son las causas de las múltiples debilidades de la República Dominicana? En la siguiente sección se abordará esta pregunta, haciéndose hincapié en los orígenes y las bases institucionales del compadrazgo.

## 16.2 Diagnóstico

Hay un venerable cúmulo de obras publicadas que cubren el tema de la naturaleza del Estado liberal como producto del momento relativo de la democratización y la reforma administrativa y judicial. Aunque el aislamiento precoz de la burocracia y el sistema judicial propende a sustraer el reparto de empleos en la administración pública de la contienda política y, por lo tanto, promueve el crecimiento de partidos programáticos más adelante (Epstein, 1967; Shefter, 1977), la democratización precoz de una sociedad organizada tiende a llevar la cuestión del empleo en la administración pública al centro de la competencia entre los partidos y por lo tanto, obra en contra del aislamiento a la larga de burócratas y jueces (Huntington, 1968; Larkins, 1996). Así, Robert Wade sostiene que “la estabilidad de una democracia joven depende del desarrollo de instituciones políticas de amplio espectro previamente a la expansión de la participación política” (1990, p.374) y, a tal efecto, cita los ejemplos de Taiwán y Corea del Sur.

Para fines de comparación, los dominicanos construyeron su democracia sobre una base política “neopatrimonial” (Oviedo, 2001). Los regímenes neopatrimonialistas se distinguen porque “el primer mandatario mantiene la autoridad del Estado más mediante una amplia red de clientelismo personal que mediante una ideología o una ley personal” (Snyder, 1992, p.379), y Rafael Trujillo, quien gobernó el país desde que asumió el poder en un golpe militar en 1930 permaneciendo hasta 1961 —cuando fue asesinado por disidentes respaldados por los Estados Unidos— constituye el arquetipo mismo del dictador neopatrimonial moderno (Hartlyn, 1998). Trujillo ma-

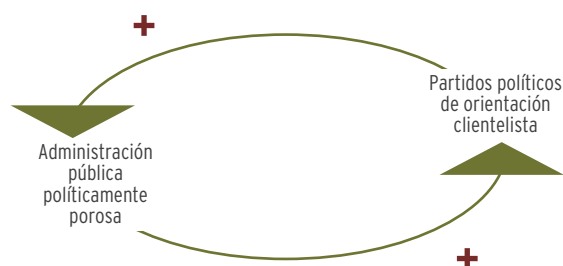
<sup>2</sup> Véase también el artículo “La intención de nueva reforma tributaria está implícita en posición FMI y Montás”, publicado el 26 de junio de 2008 en el diario Hoy.

nejó a la República Dominicana como si se tratara de su feudo privado, creó y explotó un vasto sistema de reparto del botín, y mantuvo tanto a sus aliados como a sus opositores en vilo mediante la combinación de represión y recompensas materiales.

Joaquín Balaguer, quien asumió el poder tras el asesinato de Trujillo, la guerra civil que siguió y la breve pero trascendente invasión estadounidense de 1965, retomó el hilo donde lo dejó su predecesor. Creó un aparato de clientelismo que con el tiempo acabó por hacer superflua la represión (Lozano, 1996; Keefer 2002), ganó tres elecciones seguidas pero de ninguna manera exentas de controversia, y no les dejó a los principales partidos de oposición más alternativa que responder de la misma manera (Betances y Spalding, 1997; Cassá, 1997), lo que dio inicio a un ciclo reiterado de una política de clientelismo que sobreviviría al interregno del PRD (1978–1986) y al inesperado regreso de Balaguer al poder (1986–1996), y llegaría a adentrarse en el siglo XXI (Agosto, 2004).

La idea no es censurar a los políticos dominicanos sino más bien explicar su comportamiento. Aunque los principales partidos políticos dominicanos son ideológicamente flexibles y por lo tanto, abandonan sus principios partidarios por razones de pragmatismo electoral, no son irracionales en lo absoluto y, por ende, defienden las bases de un sistema político que sirve debidamente a sus intereses electorales. La República Dominicana se halla entonces atrapada en un círculo vicioso pero demasiado generalizado (Weyland, 2002). Por un lado, la escasez de partidos políticos de tipo programático inhibe las probabilidades de desarrollo del Estado. Los funcionarios públicos de elección tienen un interés racional en que se perpetúe el sistema de reparto de poder electoral y una antipatía no menos racional a la reforma administrativa y judicial. Por otro lado, la permeabilidad de la administración pública impide el nacimiento y desarrollo de partidos programáticos. Los funcionarios públicos de elección no están dispuestos a resistirse al canto de sirena de la política de clientelismo ni son capaces de hacerlo (véase el Gráfico 16.3).

### GRÁFICO 16.3 • POLÍTICA DE CLIENTELISMO COMO CÍRCULO VICIOSO



Las consecuencias son ya harto conocidas. La política de clientelismo no solo es hostil a la naturaleza propia de la democracia y a la buena gestión gubernamental, sino que además es responsable de la presunta preponderancia del fraude y la corrupción en la sociedad dominicana. Después de todo, el sistema induce a los políticos a intercambiar cargos, contratos o recursos públicos en general a cambio de apoyo político (implícito o explícito), tanto durante como después de las elecciones (Hartlyn, 1998; Espinal, 2003)<sup>3</sup>. Es así que recientemente han estallado varios escándalos de presunta malversación de fondos públicos en campañas privadas (Campos, 2008) y lo más probable es que este problema se vea agravado aun más por la eliminación propuesta hace poco de fijar un límite al número de períodos constitucionales.

### 16.3 Las políticas actuales

La República Dominicana está atrapada en un círculo político vicioso en el que una administración pública permeable tienta a los partidos políticos a que repartan beneficios (como empleos, contratos y obras) a cambio de votos; los partidos políticos que reparten favores a cambio de votos defienden la permeabilidad de la administración pública cuando están en el poder y, de esa manera, se ven perjudicadas la estabilidad, la credibilidad y la atención al interés general en el PFP de la República Dominicana. Entonces ¿qué se puede hacer? Los legisladores han intentado varias veces combatir las patologías del PFP del país promulgando, por un lado, reformas administrativas y judiciales

<sup>3</sup> Véase análisis más amplios del vínculo entre clientelismo y corrupción en Della Porta (1997) y Heywood (1997).

concebidas para aislar el empleo en la administración pública y el gasto gubernamental de la contienda política; y por otro lado, reformas electorales formuladas para maximizar los frutos de campañas universales o programáticas, y minimizar la viabilidad de intereses de sectores particulares. Por ejemplo, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa promulgada en 1991 (Ley N° 14-91) buscaba garantizar la estabilidad laboral de los funcionarios públicos calificados (Ventura Camejo, 2005). La Ley de la Carrera Judicial de 1998 (Ley N° 327-98) ofrecía seguridades similares a los jueces calificados (Banco Mundial, 2001). De igual manera, se han otorgado protecciones y garantías según las necesidades a médicos, docentes, diplomáticos y procuradores (Ventura Camejo, 2005). Asimismo, la Ley de Carrera Administrativa del Congreso Nacional de 2006 (Ley N° 02-06) también ofrece incentivos y estabilidad laboral al personal técnico de la carrera legislativa (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006).

La política de clientelismo encararía su desafío más peligroso, no a través de la reforma administrativa y judicial, sino a través de los cambios constitucionales que resolvieron la crisis electoral de 1994. Después de todo, en las elecciones presidenciales de 1994 se enfrentó el presidente Balaguer del Partido Reformista (PRSC) a José Francisco Peña Gómez del PRD y a Juan Bosch del PLD, y estas se desarrollaron, al igual que las anteriores, siguiendo una fórmula de pluralidad electoral que alentó a los candidatos “a dividir su oposición sin invertir más esfuerzo que el necesario y a unir fuerzas sin renunciar a más poder que el que hiciera falta”, y, al actuar de esa manera, “aumentaron y alimentaron aún más el sistema político neopatrimonial de intrigas, desconfianza y alianzas inestables” (Hartlyn, 1998, págs. 224-25).

Por ese motivo, la posibilidad de fraude inquietó a los opositores de Balaguer en la antesala de las elecciones de 1994, y tanto los veedores internacionales como los analistas especializados observaron irregularidades importantes durante los comicios propiamente dichos. Aunque la Junta Central Electoral declaró ganador a Balaguer a despecho de las irregularidades, la oposición no solo cuestionó su triunfo, sino que recibió el apoyo tácito de la Embajada de

EE.UU. en ese empeño. Balaguer respondió iniciando negociaciones con ambos partidos de oposición y acabó por llegar a un acuerdo, el llamado “Pacto por la Democracia”, que le dio la presidencia al octogenario político por un período abreviado de dos años y creó toda una serie de reformas concebidas para: (i) socavar el personalismo prohibiendo la reelección inmediata del presidente; (ii) alentar intereses más amplios mediante la imposición de una segunda vuelta de desempate; (iii) inhibir el fraude creando cabinas de votación cerradas; (iv) eliminar el efecto presidencial de “pisar los talones” mediante la separación de los comicios legislativos de los presidenciales; y (v) despolitizar el Poder Judicial, trasladando la responsabilidad del nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) a una comisión especial (el Consejo Nacional de la Magistratura o CNM) integrada por representantes de los tres poderes públicos y otorgando estabilidad laboral de por vida a los magistrados (Hartlyn, 1998).

En otras palabras, ese acuerdo no solo le impidió a Balaguer buscar la reelección en 1996, sino que buscó socavar las bases mismas de su régimen neopatrimonial al: (i) dar a los partidos una mayor expectativa de vida que a sus personalidades políticas; (ii) hacer menos viables las “alianzas electorales oportunistas” (Hartlyn, 1998, pág. 225) que los intereses universales o programáticos; (iii) levantar impedimentos institucionales al fraude electoral; (iv) insuflarle nueva vida al Poder Legislativo, y (v) habilitar un Poder Judicial independiente.

¿Cuáles fueron los resultados? Aunque se anticipaba en general que la segunda vuelta en las elecciones haría aumentar el número real de partidos políticos, lo que complicaría la gestión gubernamental, ese efecto no se ha producido en la República Dominicana. Jones, por ejemplo, predijo un aumento del número real de partidos y la correspondiente disminución del porcentaje de votos captados por los dos partidos principales en la primera vuelta de los comicios presidenciales tras la adopción de los procedimientos de desempate en 1994 (Jones, 1994). Por el contrario, el número real de partidos disminuyó en vez de aumentar a lo largo de los diez años subsiguientes (Espinal, 2008a; Guzmán, 2008); el porcentaje de vo-

tos captados por los dos partidos más exitosos nunca ha sido tan bajo como el predicho por Jones y ha venido aumentando progresivamente desde que Leonel Fernández del PLD obtuvo la victoria en la segunda vuelta en 1996, y en las últimas tres contiendas presidenciales ha sido innecesario recurrir a la segunda vuelta: la victoria en 2000 de Hipólito Mejía, el candidato del PRD, sobre Balaguer y Danilo Medina del PLD; el triunfo de Fernández sobre Mejía y el reformista Eduardo Estrella en 2004; y el éxito de Fernández sobre el candidato del PRD, Miguel Vargas Maldonado, y el reformista Amable Aristy Castro en 2008<sup>4</sup>.

No se trata de ningún modo de restarle importancia a los peligros y costos de los procedimientos de desempate, sino más bien de hacer notar que, en la República Dominicana, esos riesgos y costos parecen haber sido compensados por la reordenación partidista y especialmente por la desaparición del PRSC. Después de todo, la parte del voto nacional captada por el Partido Reformista se desplomó de 25% en 2000 a 5% en 2008. Destacados intelectuales y personalidades políticas también abandonaron el partido (Espinal, 2007). Los analistas comienzan a pensar si la República Dominicana se encamina hacia un sistema bipartidista puro, en vez de esperar que el número de partidos va en aumento (Espinal, 2008a; Lozano, 2008; Mitchell, 2008).

### 16.3.1 ¿Una nueva era de la política en la República Dominicana?

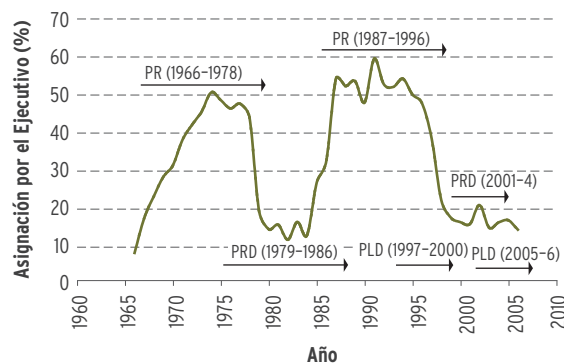
La aparente desaparición del PRSC marca el final de una era especialmente virulenta de política neopatrimonial que tuvo su origen durante la dictadura de Rafael Trujillo y que continuó, con una que otra modificación (Hartlyn, 1998), durante los años de Balaguer. La mejor manera de hacerse una idea del progreso ciertamente vacilante que se ha alcanzado en la lucha contra el neopatrimonialismo es fijarse en las diferencias partidistas y longitudinales de cuatro aspectos bien conocidos del gobierno personal arbitrario: la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo del pre-

supuesto; la inestabilidad del gabinete; la propensión al establecimiento de “dinastías”; y el hecho de hacer política favoreciendo al terruño.

**Discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo del presupuesto.** La malversación de recursos formalmente públicos para fines privados (o personales) tiende a ser no solo los medios sino también los fines del gobierno patrimonial. Callaghy (1984) describe el nivel de discrecionalidad del Ejecutivo sobre el gasto gubernamental como un indicador “decisivo” del grado de autoridad patrimonial (véase también Chehabi y Linz, 1998). Esto se ilustra mediante el Gráfico 16.4, el cual presenta el porcentaje del presupuesto de la República Dominicana que manejó directamente el Presidente entre 1966 y 2006.

Balaguer tuvo plena autoridad discrecional sobre aproximadamente 35% del gasto oficial en su totalidad durante sus primeros doce años en el poder, y controló más de 50% del gasto oficial tras su regreso al poder en 1986. Los tres presidentes del PRD promediaron 17,4%, llegando a registrar un máximo de 21% durante la gestión de Jorge Blanco. Por otro lado, Fernández promedió 20,2% durante los seis años de los que se dispone de datos y no más de

**GRÁFICO 16.4 • DISCRECIONALIDAD PRESUPUESTARIA DEL EJECUTIVO**



Fuente: Onapres (varios años).

Nota: Las diferencias entre los gobiernos son significativas a  $p < .001$  ( $F = 24,81$ ). N.B.: Las diferencias entre el PRD y el PLD no son estadísticamente significativas.

<sup>4</sup> Fernández obtuvo mayorías claras en la primera vuelta en las elecciones de 2004 y 2008. Mejía obtuvo más de 49% de los votos en la primera vuelta en 2000 y Medina del PLD reconoció su derrota en aras de la unidad nacional, lo que permitió que Mejía asumiera la presidencia sin tener que ir al desempate.

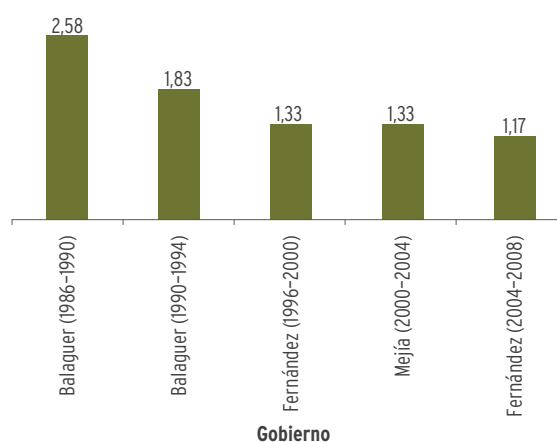
17% en los años siguientes a 1997, cuando tuvo una verdadera autonomía presupuestaria. Las diferencias entre los reformistas y sus sucesores no solo son material sino estadísticamente significativas y, por lo tanto, cabe afirmar que Balaguer se manejó de una manera más patrimonial que sus contendores y sucesores<sup>5</sup>.

**Inestabilidad del gabinete.** Los gobernantes neopatrimonialistas tienden a nombrar y despedir a miembros de alto nivel del gabinete con gran frecuencia y consecuencias perniciosas (Chehabi y Linz, 1998; Pyne, 1977; BID, 2006), y Balaguer no fue la excepción a la regla. Usó sus casi ilimitados poderes para nombrar y despedir al personal; para recompensar a sus aliados; conquistar a sus enemigos; y prevenir cuestionamientos a su autoridad (Hartlyn, 1998). El Gráfico 16.5 muestra el número promedio de ministros por ministerio durante los últimos dos períodos constitucionales completos de Balaguer, junto con los datos correspondientes de los gobiernos del PLD y el PRD<sup>6</sup>.

La alta rotación de personal ministerial fue la norma durante los años de Balaguer, la cual disminuyó a finales de la década de los noventa y es, actualmente, la excepción.

**Propensión al establecimiento de “dinastías”.** La política neopatrimonial también tiene una tendencia al establecimiento de dinastías (Scott, 1972; Chehabi y Linz, 1998), por aquello de que la sangre es más densa que el agua y también porque la mejor forma de hacer valer los contratos implícitos que sostienen sus estructuras de intercambio de favores es mediante los lazos familiares y de afinidad (Foster 1961; Lande, 1983; Samuels, 2001). Además, es probable que la importancia de la afinidad aumente con el reparto de activos valiosos tales como contratos y concesiones gubernamentales.

**GRÁFICO 16.5 • MINISTROS POR MINISTERIO, 1986–2008**



Fuente: Banks *et al.* (varios años), CIA (varios años y meses) y entrevistas.  
Nota: Las diferencias entre los gobiernos ( $F = 8.64$ ) son significativas a  $p < .001$ .

“El control sobre intereses tan valiosos como esos crea tanto oportunidades como incentivos para repartirlos de una forma corrupta”, explica Michael Johnston. “Pero a duras penas se repartirían directamente a una masa de seguidores, no solo porque son muy pocos, sino también porque son demasiado valiosos. Mejor es repartirlos entre un grupo reducido de miembros de la élite o de parientes, de los cuales cabe esperar que den más a cambio y los cuales, en todo caso, no se darían por satisfechos con favores mezquinos (Johnston, 1986, p.469).

¿Es el Partido Reformista particularmente propenso al establecimiento de dinastías? Aunque los lazos familiares y de afinidad cumplen un papel importante en los tres partidos dominicanos, son particularmente comunes en el PRSC. Una encuesta entre diputados dominicanos realizada recientemente por la Universidad de Salamanca revela que el 73% de los diputados reformistas tienen al menos un pariente cercano —más frecuentemente un padre o

<sup>5</sup> Es posible hacer un análisis econométrico más avanzado, pero ello luce innecesario en vista de la magnitud de las diferencias y del momento en que ocurrieron. Sin embargo, para fines de comparación, Mobutu Sese Seko, quien en opinión de Callaghy encarna el arquetipo mismo del dictador patrimonial, ejerció el control sobre aproximadamente 20% del gasto por concepto de operaciones y 20% del gasto por concepto de capital en Zaire (Callaghy, 1984).

<sup>6</sup> En aras de la coherencia, se han tomado en cuenta únicamente los ministerios que existieron durante todo el período estudiado, es decir, se han excluido los que se crearon durante los años de Mejía, aunque su inclusión no habría alterado el resultado básico.



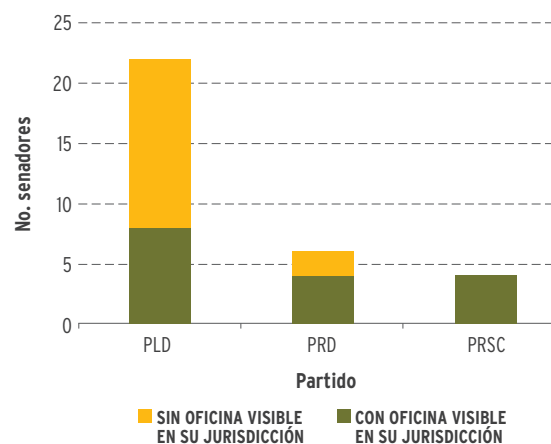
un tío— activo en la política (Alcántara, 2008). Para fines de comparación, el nivel de participación familiar en la política entre diputados del PRD y el PLD se aproxima al nivel promedio de América Latina en su conjunto, de por sí elevado, de 55% (Alcántara, 2006).

**Hacer política favoreciendo al terruño.** Los políticos que se sirven del clientelismo tienden a pasar más tiempo con sus representados o a desarrollar estilos de hacer política de maneras que tienden a favorecer al terruño (Fenno, 1978) en mayor medida que sus contrapartes de inclinaciones más programáticas. Acrecientan y mantienen sus bases de apoyo no por medio de una legislación que responda a los intereses del país ni vigilando la puesta en práctica de la legislación por parte del Poder Ejecutivo, sino dispensando favores a los consabidos “muchachos de mi tierra” (Milnor, 1969, p.31)<sup>7</sup>.

Un indicador sencillo de que un legislador puede estar haciendo política con ese estilo es si mantiene o no un despacho en su jurisdicción original. “Los legisladores que viajan frecuentemente a sus distritos electorales o que tienen allí una oficina bien dotada de personal ejercen un tipo distinto de representación que los que no hacen ninguna de esas dos cosas”, explican Rachael Ingall y Brian Crisp (2001, pág. 488). “Aquellos le confieren una importancia significativa a los asuntos de su región, mientras que estos pueden ocuparse mucho más de cuestiones de escala nacional o partidista y, además, pueden estar menos conscientes de los puntos de vista de sus representados” (Ingall y Crisp, 2001, p.488).

¿Cultivan los legisladores reformistas y sus rivales del PRD y el PLD estilos distintos de hacer política de terruño? Los senadores tienen a su disposición recursos de los cuales pueden disponer con mayor libertad que los diputados y, por tanto, esta pregunta se aborda

## GRÁFICO 16.6 • HACER POLÍTICA FAVORECIENDO AL TERRUÑO ENTRE LOS SENADORES DOMINICANOS



*Fuente:* datos tomados del sitio web del Senado ([www.senado.gov.do](http://www.senado.gov.do)) en agosto de 2008.

*Notas:* Los senadores que publicitan sus oficinas en sus jurisdicciones electorales de origen a través de Internet se indican como positivos, mientras que los que no tienen oficinas en sus jurisdicciones de origen o que no las publicitan se indican como negativos. Las diferencias entre los partidos son considerables, con  $p \leq .05$  bien sea bajo un ji cuadrado ( $X^2 = 6.3$  con dos grados de libertad) o la prueba exacta de Fisher para muestras más pequeñas y sin correlación con las características exógenas de las jurisdicciones (por ejemplo, tamaño, ubicación, ingresos, etc.).

examinando las diferencias que pueda haber entre los partidos en cuanto al mantenimiento y la visibilidad de oficinas en las jurisdicciones electorales de origen entre los senadores actuales (véase el Gráfico 16.6).

Aunque no más de la mitad de todos los senadores mantienen una oficina propiamente dicha en sus jurisdicciones de origen, los cuatro senadores reformistas sí lo hacen. Los senadores del PRD tienden a mantener oficinas propiamente dichas en sus jurisdicciones de origen, aunque no en todos los casos, mientras que los senadores del PLD tienden a concentrar su atención en la capital.

Las diferencias de un partido a otro en cuanto al estilo de terruño tampoco es de reciente cuño. Por el

<sup>7</sup> Hay quienes sostienen que la formulación y promulgación de leyes no es más importante que la prestación de servicios a los electores, pero en un mundo de recursos legislativos limitados no deja de haber tensión entre estos dos objetivos. “El primero procura tomar decisiones que beneficien al país entero”, explica Joel Barkan, “mientras que el segundo, por definición, atiende los intereses de un sector más reducido de la sociedad” (Barkan, 2008, p. 126; véase también Brinkerhoff y Goldsmith, 2002). Además, los distintos estudios publicados en América Latina hacen pensar que la prestación de servicios a los votantes de la jurisdicción electoral propia tiende a ir de la mano con la política de clientelismo (véase, por ejemplo, Taylor 1992; Ingall y Crisp, 2001).

contrario, los diputados del PLD exhiben un mayor interés en los asuntos nacionales y menos en los de las provincias que representan, no solo cuando su partido está en el poder, sino también cuando está en la oposición. Aunque solo se dispone de datos sobre las oficinas en las jurisdicciones de origen del contingente actual de senadores, otros indicadores revelan diferencias persistentes de comportamiento legislativo. Por ejemplo, la Universidad de Salamanca realizó una encuesta entre los diputados dominicanos en 2003 y concluyó que los del PLD le conferirían relativamente menor importancia a la representación de sus provincias y la procura de recursos para las mismas, y relativamente mayor importancia a la disciplina partidista que sus rivales (Alcántara, 2003)<sup>8</sup>.

En pocas palabras, la salida de Balaguer se ha vinculado no solo con el declive de su partido, sino también con la desaparición de su estilo excesivamente presidencialista de hacer política (Jiménez Polanco, 1999; Agosto, 2004). Los resultados se manifiestan en toda una serie de problemas e instituciones. No solo ha disminuido la discrecionalidad del Ejecutivo, sino que además los demás poderes públicos han comenzado gradualmente a ejercer su función de frenos y contrapesos. Por ejemplo, legisladores del PRD bloquearon el “paquetazo” de reformas de mercado presentado por el presidente Fernández en 1997 (Moreira, 1999). La Suprema Corte de Justicia anuló las partes inconstitucionales de la Ley de Carrera Judicial y también impidió la creación de nuevos impuestos por decreto (Prats *et al.*, 2000; Marsteintredet, 2004). Asimismo, más recientemente el Senado ha sometido a la Cámara de Cuentas a un proceso de investigación, plagado por escándalos, en una iniciativa de investigación y acciones judiciales sin precedentes que algunos consideran afortunada (Ramos y Makenka, 2008)<sup>9</sup>.

### 16.3.2 O ¿dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás?

En términos más generales, la iniciativa del Senado de hacer rendir cuentas a los integrantes de la Cámara por haberse otorgado a sí mismos un aumento de salario de manera ilícita y por su conducta ineficiente brinda una oportunidad fortuita de evaluar los logros y las limitaciones de las iniciativas de modernización emprendidas por los dominicanos a lo largo de los últimos dos decenios. Los observadores que señalan que la iniciativa del Senado de investigar y sancionar a la Cámara de Cuentas no se habría producido durante el gobierno de Balaguer están muy probablemente en lo cierto. Después de mucho esperar, los legisladores finalmente han ganado la independencia, los conocimientos y la experiencia que necesitan para hacerle frente al presidente cuando ello convenga a sus intereses, y la democracia dominicana ha cosechado los frutos de su empeño. Sin embargo, los expertos que ubican el origen del escándalo en las necesidades electorales del presidente tampoco se equivocan, porque la venalidad de la Cámara de Cuentas es al mismo tiempo causa (Castaños Guzmán, 2008) y síntoma (Participación Ciudadana, 2008a) de la persistencia de la política de clientelismo en la República Dominicana: los políticos nombran a aliados —en lugar de contadores independientes— para la Cámara de Cuentas; los aliados políticos no están dispuestos a cumplir con sus obligaciones legales ni tienen los medios para hacerlo de manera oportuna, independiente y competente y, por lo tanto, la República Dominicana está atrapada en un equilibrio político perverso.

En otras palabras, las reformas electorales adoptadas en 1994 alentaron a los candidatos a ampliar su popularidad no mediante el abandono de programas de corte particular —como esperaban sus autores—, sino repartiendo más clientelismo y privilegios entre sectores más amplios de la población. El Gobierno del

<sup>8</sup> Los datos de la Universidad de Salamanca también ponen de manifiesto el creciente nivel de preparación académica de los diputados dominicanos. En 1995, solo 72% de los diputados encuestados —y 65% de los diputados del PRSC encuestados— tenían formación universitaria (Alcántara [dir.], 1995, p. 48). Sin embargo, ya para 2003, 98% de los diputados encuestados tenían algún tipo de formación universitaria (Alcántara [dir.], 2005, p. 60).

<sup>9</sup> La Cámara de Cuentas es un órgano nominalmente independiente de contraloría general o fiscalización que tiene la responsabilidad de monitorear las cuentas del país y emprender acciones judiciales contra la corrupción. El Senado nombra a los integrantes de la Cámara por períodos de cuatro años, siguiendo las recomendaciones del presidente, pero en última instancia el poder que puedan tener esos miembros queda limitado por la falta de recursos y autoridad (Marsteintredet, 2004).

### RECUADRO 16.1 • LA COMPRESIÓN SALARIAL Y LA CREACIÓN DE ENTES: ¿OTRA FORMA DE CLIENTELISMO?

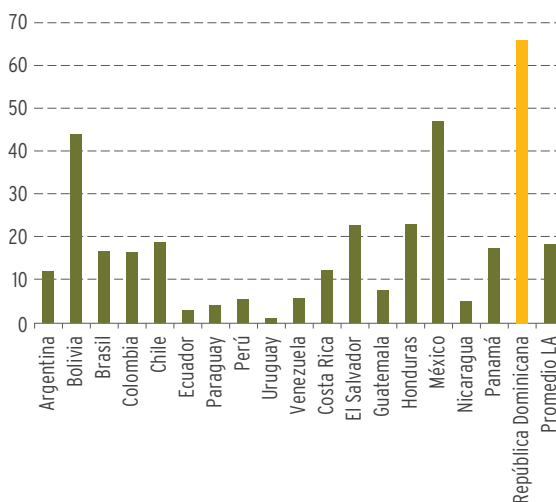
En parte impulsada por el diálogo mantenido con organismos multilaterales, la República Dominicana ha venido reduciendo la discrecionalidad presupuestaria del Ejecutivo que, como puede verse en el Gráfico 15.4, llegó a alcanzar cotas elevadas, ilustrando el alto grado de clientelismo existente en el sector público (Callaghy, 1984; Chehabi y Linz, 1998). Sin embargo, como se argumenta en este capítulo, los incentivos para la reducción del clientelismo siguen presentes. Por ello, cabe preguntarse si el clientelismo ha sido reducido, tal y como pudiera indicar la reducción en la discrecionalidad presupuestaria, o ha cambiado de forma, manifestándose con otros ropajes.

Obviamente, esta es una tesis difícil de demostrar. Sin embargo, hay algunos indicios que podrían sustentarla. Desde 1996, a la vez que se iba reduciendo la discrecionalidad presupuestaria, se ha visto un crecimiento importante en el número de entidades autónomas (de 131 a 234). Si se tiene en cuenta que estas entidades autónomas carecen de un marco jurídico claro que limite sus competencias, procedimientos y rendición de cuentas, su proliferación pudiera interpretarse como un nuevo vehículo de discrecionalidad presupuestaria. Además, la compresión salarial<sup>1</sup> del sector público dominicano, especialmente la de las entidades autónomas, es excesivamente elevada (véase el Gráfico de Compresión Salarial en América Latina en este recuadro), situándose a más de tres veces del promedio de la región, y de por sí tiene una elevada dispersión salarial<sup>2</sup>. Con base en estos datos, es posible que, al menos, parte de la reducción del clientelismo asociado con la discrecionalidad presupuestaria haya sido absorbido por una mayor discrecionalidad en la creación de entidades autónomas y en el uso de altas remuneraciones.

<sup>1</sup> La compresión salarial es el ratio resultante entre el salario más alto y el salario más bajo. Una alta compresión (por ejemplo, una tasa baja, cercana a 1) es indicador de equidad salarial pero puede ser también indicador de un bajo índice de profesionalización y diferenciación o de que los salarios no reflejan adecuadamente la productividad entre los funcionarios. En este último caso, la alta compresión salarial estaría indicando la dificultad del sector público para atraer y retener empleados cualificados. Por el contrario, una tasa de compresión salarial elevada (es decir, dispersión salarial) suele ser indicador de excesiva discrecionalidad, atribuible a una inadecuada gestión de personal, y posiblemente al clientelismo, corrupción y búsqueda de rentas (Longo, 2002).

<sup>2</sup> Por ejemplo, en la Europa de los 25, la compresión salarial entre trabajadores con educación primaria y los trabajadores con educación terciaria es aproximadamente 2 (European Commission, 2005).

#### COMPRESIÓN SALARIAL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: BID 2006.

presidente Fernández logró el apoyo de los líderes reformistas con beneficios particulares (Marsteintredet, 2004; Participación Ciudadana, 2008b), acudió a los pobres con un gasto social dirigido a sectores específicos (Campos, 2008) y le tendió una mano a la clase media y a la clase superior con cargos en la administración pública, contratos y subsidios (Lozano, 2008; Participación Ciudadana, 2008c).

Ahora bien, en esto el PLD no está solo. Los partidos de oposición también han sabido aprovecharse de sus propias fuentes de clientelismo. Por ejemplo, el PRD distribuyó Tarjetas Solidaridad Futurista con fotos del candidato presidencial Miguel Vargas Maldonado, las cuales se habrían podido canjear por futuros beneficios sociales si el candidato hubiese triunfado en las elecciones de 2008 (Participación Ciudadana, 2008c)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> El PRD también se entregó totalmente a las políticas de clientelismo durante los años de Mejía. Un ejemplo claro es la proliferación de provincias y municipios durante el gobierno de Mejía y la aparente tendencia de estos a surgir en regiones propensas a favorecer al PRD. Véase Frías (2001) sobre el conflicto por la creación de la Provincia de Santo Domingo (Ley N° 163-01).

Y el candidato del PRSC Aristy Castro se valió de su control sobre la Liga Municipal Dominicana (LMD) para propagar el clientelismo en un intento que, de acuerdo con Mitchell (2008), trajo a la mente imágenes de Balaguer, hasta que el Congreso controlado por el PLD promulgó una Ley Municipal concebida para privarlo de su base de apoyo.

La iniciativa de desarticular la maquinaria política de Aristy Castro ilustra los riesgos del empeño de combatir el legado del sistema patrimonial y, por ende, amerita un comentario adicional. Históricamente, la presidencia de la LMD ha sido una fuente doblemente deseable de clientelismo —es decir, que administra todos los contratos municipales y controla por sí sola un presupuesto considerable— y, por eso, los gobiernos de Fernández y Mejía le dieron el cargo a Aristy Castro con la idea de consolidar sus respectivas alianzas con el Partido Reformista a finales de la década de los noventa y comienzos de la presente década (Mars-teintredet, 2004). Sin embargo, el tamaño y la importancia de la LMD han venido aumentando a lo largo del proceso de descentralización política del país y ya para 2007 Aristy Castro era visto menos como un aliado que como una amenaza para la inminente campaña de reelección de Fernández<sup>11</sup>. Por lo tanto, los legisladores del PLD promulgaron una ley (Ley N° 176) que de hecho convirtió a la LMD en un órgano de asesoría y planificación sin recursos presupuestarios de consideración (PNUD, 2008), con lo que despojaron de recursos al principal candidato presidencial del PRSC (Rodríguez, 2007).

No se trata simplemente de que los partidarios del clientelismo hayan sobrevivido, sino que han sabido aprovecharse del proceso de reforma en maneras totalmente insospechadas. Tómense, por ejemplo, las varias reformas administrativas concebidas para dar la estabilidad laboral y autonomía a los empleados públicos (Montero, 2003; Ventura Camejo, 2005). No solo se han puesto en práctica, en forma lenta y a veces dando marcha atrás (Scheker Ortiz, 2005; DeLancer, 2004; Collado, 2005), sino que los políticos les

han sacado partido asegurándose de que las pruebas de concurso previstas por la ley no sean ni rigurosas ni transparentes (Comisión de la Sociedad Civil, 2007) y que las decisiones de admisión se tomen más según criterios políticos que según los méritos del individuo (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Irónicamente, la carrera administrativa se emplea entonces para impedir que los partidarios de los políticos oficialistas sean despedidos por contendores victoriosos en los comicios. Aunque las organizaciones de la sociedad civil se dan cuenta del problema y esperan que la nueva ley de administración pública arroje mejores resultados, a duras penas se muestran optimistas en cuanto a sus perspectivas. “No quiero que esta Ley (41-08) tome el mismo destino de la anterior, que nadie la respetó”, declaró Francisco Checo de Participación Ciudadana (Checo citado por Peralta, 2008).

Ese simple pero quizá fútil deseo de Checo subraya un dilema fundamental que compromete todo el PFP dominicano. Por un lado, el mayor problema del país es el desdén generalizado hacia el Estado de Derecho. El dolo y la corrupción no solo constituyen un peligro para las inversiones, el crecimiento y la legitimidad, sino que además son impedimentos para la reforma, porque no hay nada que haga pensar a los legisladores con ánimo reformador que los burócratas, los tribunales y los funcionarios policiales vayan a hacer cumplir las leyes que promulguen. Por otro lado, la única arma de que dispone el gobierno es la ley misma, y los legisladores dominicanos —igual que los de otros países en desarrollo— deben, por tanto, dar respuesta a la pregunta de cómo usar la ley para luchar contra el desgobierno, es decir, cómo crear una “tecnología de aplicación” (Spiller y Tommasi, 2003).

Sin embargo, de poco sirven las tecnologías de aplicación si las leyes mismas son inestables debido a que los políticos interesados que no pueden contravenir las a menudo consiguen modificarlas o hacerlas anular. Tómense, por ejemplo, las restricciones contra la reelección en vigor en la República Dominicana. El problema propiamente dicho no reside en que se

<sup>11</sup> Por ejemplo, la Ley N° 17-97 incrementó el subsidio nacional a los municipios a 4% del presupuesto nacional, la Ley N° 166-03 aumentó el subsidio a 10% del presupuesto nacional y a causa de ello los ingresos de la LMD se multiplicaron por un factor de 21 en términos reales (PNUD, 2008).

pase por alto la ley, sino que esta es vulnerable a los intentos de anularla para satisfacer los intereses de los políticos oficialistas y de su partido. Y la reelección no es el único ejemplo. Las leyes tributarias, de comercio internacional y de servicios públicos no han sido menos inestables y hay abundantes razones para pensar que las cruciales reformas electorales de 1994 fueron en sí mismas producto de un acuerdo político entre Balaguer y el PLD (Negretto, 2008; Agosto, 2004)<sup>12</sup>.

En resumidas cuentas, la República Dominicana sigue atrapada en un círculo vicioso de políticas, caracterizado por la inestabilidad, la ineficiencia y por conductas que solo toman en cuenta intereses particulares. ¿Por qué la gran cantidad de reformas emprendidas a lo largo de los últimos dos decenios no ha podido romper ese círculo? Por un lado, es poco lo que ha podido hacer la reforma para alterar la estructura de incentivos que sostienen el PFP de la República Dominicana. Los políticos no están menos interesados en aumentar su base de apoyo y dividir a la oposición en la actualidad que durante la época de Balaguer. De hecho, podría afirmarse que el sistema de elecciones con segunda vuelta intensifica las presiones a favor de la participación en los juegos del clientelismo, con la idea de ganar la primera vuelta con una mayoría absoluta, y así escapar al riesgo de una derrota en la segunda vuelta; y la introducción de elecciones a mitad del período constitucional significa que los ciclos electorales —y con ellos, el círculo vicioso del clientelismo— son casi constantes. Por otro lado, las reformas han hecho poco por alterar la disponibilidad del clientelismo y de activos susceptibles de ser repartidos. Los partidos y los políticos que desean seguir estrategias tradicionales de clientelismo pueden manipular, explotar, ignorar o hacer anular reformas según su conveniencia, y con toda probabilidad les resultará muy fácil ganar (o comprar) el apoyo necesario para sus intentos en los órganos gubernamentales que corresponda. En pocas palabras, las leyes son endógenas a los intereses y capacidades de los actores involucrados y, por lo tanto, constituyen una base débil para todo cambio fundamental.

### 16.3.3 Del análisis estático a uno dinámico

Se ha ubicado el origen del círculo vicioso que sostiene el PFP de la República Dominicana en la oferta de clientelismo. Los políticos que pueden dar recursos clientelares a cambio de apoyo político tenderán a hacerlo, reproduciendo así las patologías del PFP dominicano. Aunque las teorías sobre la política de clientelismo de oferta tienen un linaje venerable (Huntington, 1968; Shefter, 1977) y forman parte indispensable de la historia dominicana, no sirven para explicar satisfactoriamente la desaparición del clientelismo en varios países más prósperos (véase, por ejemplo, Piattoni, 2001) ni la disminución —mas no la desaparición, en modo alguno— del neopatrimonialismo en la República Dominicana. Después de todo, el PFP dominicano es en toda magnitud menos patrimonial en la actualidad que durante la gestión de Balaguer y no se puede dar cuenta satisfactoriamente de los cambios con una explicación de ciclos que se retroalimentan y refuerzan a sí mismos. Entonces, ¿cómo explicar no solo el “paso atrás” sino también los “dos pasos hacia adelante” que han dado los dominicanos? Obras publicadas más recientemente sugieren la necesidad de fijarse en la demanda y concentrarse en “las circunstancias que hacen que los ciudadanos acepten o rechacen el clientelismo: su nivel de empleo, sus capacidades cognitivas y su capacidad organizativa” (Royo, 2003, p.217).

La explicación basada en la demanda no solo corresponde a un amplio cúmulo de elementos de juicio históricos (Piattoni, 2001), sino que además es compatible tanto con los hechos estilizados sobre la República Dominicana como con los datos de opinión pública sobre las preferencias partidistas según el nivel de formación académica (véase el Cuadro 16.1).

Si bien el PRSC es un partido “hiperclientelista” (Espinal, 2008b) y, por lo tanto, obtiene una parte desproporcionadamente grande de su apoyo político de entre los sectores populares y sin formación, el PLD es hijo de un “partido de grupos dirigentes izquierdista” (Espinal y Hartlyn, 1999, p.504) y por lo tanto, tiende

<sup>12</sup> Levitsky y Murillo (próxima publicación) presentan un análisis perspicaz de las diferencias entre las leyes e instituciones que se hacen cumplir y las leyes e instituciones que a menudo se anulan o enmiendan en América Latina.

### CUADRO 16.1 • PARTIDISMO Y FORMACIÓN ACADÉMICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (2004)

Formación académica/partido	PLD	PRD	PRSC	Total
Primaria	56% (606)	71% (258)	75% (176)	1.040
Secundaria	33% (360)	21% (75)	21% (49)	484
Terciaria	11% (118)	8% (31)	4% (9)	158
Total	1.084	364	234	1.682

Fuente: LAPOP (2004).

Afiliación a un partido por formación académica:  $\chi^2 = 49.14$ ;  $p < 0.0001$

a resultar atrayente a la clase media. Así, Rosario Espinal ubica el origen de los triunfos electorales recientes del PLD no en el clientelismo únicamente sino también, en parte, en la combinación de intereses particulares, que resultan especialmente atrayentes para los pobres, y en intereses de tipo macroeconómico, que son especialmente pronunciados entre la clase media. “Esto es comprensible por la crisis económica de 2003–2004, aún fresca en la memoria de muchos votantes”, escribe Espinal. “Pero no siempre será así” (Espinal, 2008).

Según Espinal, en su empeño por captar votantes volubles con alicientes de corte particularista, los políticos del PLD podrían llegar incluso a alienar a su base profesional, preparando así el escenario para su propio declive (Warner, 1997). Después de todo, el creciente número de estudios publicados sobre la demanda de clientelismo hace pensar que los votantes con formación académica se dejan llevar menos por los atractivos particularistas (Knack, 2002; Kurtz, 2004). Datos tomados de encuestas efectuadas en la República Dominicana dejan entrever una correlación inversa entre el nivel de formación académica y las inquietudes sobre la honradez de la administración pública a nivel del individuo<sup>13</sup>. Paralelamente, hay que hacer notar que en la República Dominicana la formación académica está experimentando una expansión sin precedentes.

De modo que solo cabe preguntarse si los partidos que siguen explotando el sistema de repartición del botín electoral acabarán o no por socavar su propia viabilidad y, de ser así, cuánto tardarán en hacerlo. Ambas preguntas tienen que ver con el asunto de las políticas públicas, dado que es probable que las iniciativas de mejoramiento de la educación socaven el círculo vicioso del desgobierno en países como la República Dominicana (véase Knack, 2002) y que resulten decididamente más eficaces si sus defensores pueden, al mismo tiempo, alargar la vida útil de los actores políticos claves.

### 16.4 Opciones de política

Las patologías del PFP de la República Dominicana son producto y manifestación de un círculo de políticas viciadas que probablemente sea especialmente difícil de romper, dado que las instituciones que lo sostienen son endógenas a los intereses y las capacidades de los principales actores involucrados. No se trata simplemente de una situación en la que los actores claves estén uniformemente o, incluso, ampliamente comprometidos con la modificación del sistema, sino que carecen de la aptitud y la capacidad necesarias para hacerlo; por el contrario, los actores claves piensan que no tienen más opción que defender y explotar el sistema, so pena de derrota electoral.

Sin embargo, el sistema tradicional no está exento de costos ni peligros y, por lo tanto, la época actual podría ofrecer a los partidarios de la reforma cierto espacio de maniobra. ¿Qué razón podrían tener los políticos dominicanos actuales para estar más dispuestos a la reforma hoy en día que en el pasado? En primer lugar, el sistema de repartición del botín electoral es inflacionario (véase Scott, 1972) y en la medida que los triunfos electorales dependan cada vez más de los votos de profesionales que desean estabilidad macroeconómica así como de quienes quieren participar en proyectos clientelistas, la estrategia tradicional de fomento incesante del clientelismo podría llegar a

<sup>13</sup> Por ejemplo, datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, 2006) revelan que el porcentaje de dominicanos con formación universitaria que señalaron la “corrupción” como el problema más grave (5,1%) en 2006 fue superior al doble del porcentaje de dominicanos sin formación universitaria que lo hicieron ( $n = 1,489$ ;  $\chi^2 = 4.8$ ;  $p = .03$ ).

producir resultados cada vez menores y hasta negativos. En segundo lugar, el sistema de botín electoral es venal, y en la medida que los escándalos de corrupción sean el principal elemento de predicción de presidencias interrumpidas en América Latina (Hochstetler, 2006), la política de clientelismo puede resultar cada vez menos atrayente, independientemente de sus efectos inflacionarios. Y, en tercer lugar, la formación académica guarda una correlación tanto con las inquietudes macroeconómicas como con el rechazo a la corrupción, y en la medida que el electorado se vaya preparando cada vez más, debería ir aumentando la proporción de votantes que favorecen un enfoque programático frente a uno particularista, lo que permitiría ir transformando el fomento del clientelismo de un activo político a un pasivo electoral.

Por lo tanto, un gobierno que desee aprovechar la coyuntura actual para modificar de manera fundamental las reglas del juego debe cumplir tres reglas básicas: aislar, formar y desenmascarar. Aislar significa proteger a los poderes públicos no elegidos de la política de clientelismo. Formar quiere decir no solo impartir conocimientos y aptitudes, sino también las iniciativas afines para habilitar a la ciudadanía a fin de propiciar un cambio de la demanda. Finalmente, para desenmascarar hace falta fomentar la transparencia, a fin de que los ciudadanos ahora habilitados puedan imponer frenos y contrapesos a sus funcionarios elegidos y nombrados.

**Aislar.** Aunque las reformas administrativas y judiciales no son de ningún modo una panacea y a menudo pueden ser adoptadas indebidamente para fines inicuos, constituyen un elemento invaluable de todo programa serio de reforma, especialmente cuando se emprenden conjuntamente con reformas simbióticas en otras áreas y cuentan con el apoyo de personalidades públicas o sectores privados influyentes. De hecho, Isa y Pichardo (2008) citan al Departamento de Fiscalización (Impuestos internos), Aduanas y la Oficina Nacional de Propiedad Intelectual (Onapi) como órganos dominicanos que funcionan relativamente bien y sugieren que estos se han beneficiado no solo de defensores internos (como, por ejemplo, legisladores ávidos de ingresos) sino también de presiones externas (como las restricciones a la propiedad intelectual

contenidas en el Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América (RD-CAFTA).

**Formar.** Las presiones externas generadas por los movimientos de masas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) no son menos importantes que las demandas de empresas privadas y gobiernos extranjeros y son, en buena medida, producto de la formación y la habilitación. Por ello, Knack (2002) describe la formación académica como un mecanismo potencial de palanca política que no solo es deseable en sí mismo, sino que además “puede tener el efecto secundario de acrecentar el capital social y de esa manera hacer que los gobiernos funcionen más eficazmente”.

**Desenmascarar.** Los legisladores suelen expresarse sobre la meta de transparencia pero rara vez cumplen sus promesas, y los legisladores dominicanos no son la excepción. Así, Marsteintredet (2004) descubrió que a finales de la década de los noventa y comienzos de la presente década, el secreto era tan generalizado en la República Dominicana que la Cámara de Cuentas tomaba las decisiones de efectuar controles no anunciados en secretarías o gobiernos municipales sobre la base de rumores sobre corrupción. Una iniciativa sistemática de lucha contra la falta de transparencia en el gobierno no solo permitiría tener la seguridad de que órganos oficiales tales como la Cámara de Cuentas tuviesen acceso a la información necesaria para desempeñar las responsabilidades que les corresponden por ley, sino que además permitiría que la población facilite los frenos y contrapesos que exige una democracia, y con ello haría mejorar el nivel de credibilidad del PFP.

## 16.5 Recomendaciones de política

La credibilidad es fundamental para el PFP. Las políticas que no se hacen cumplir o que se modifican frecuentemente tienden a devaluar la ley en su condición de instrumento y por ende son contraproducentes, haciendo que el gobierno tenga que depender de un instrumento que a la postre es inocuo. ¿Cómo puede un gobierno que ha devaluado la ley escapar del consiguiente círculo vicioso? Lo logra no promulgando nuevas leyes y haciendo cumplir las que existen y, por

consiguiente, los legisladores dominicanos —que ya han contribuido mucho a la devaluación de las leyes del país— deben ser juiciosos en sus iniciativas legislativas. Hay que promulgar leyes nuevas únicamente cuando sea absolutamente necesario y políticamente oportuno, de otro modo, el objetivo principal debe ser la aplicación de las leyes vigentes, incluso cuando necesariamente sean la segunda mejor opción.

**A corto plazo.** Por lo tanto, desde una perspectiva pragmática, los legisladores dominicanos deben reconocer que a menudo pueden lograr más haciendo menos. Por un lado, deben atenuar sus aspiraciones en tres áreas: megaproyectos; la creación y proliferación de nuevas entidades, secretarías y provincias; y la reforma constitucional. Las tres áreas son costosas, ya sea en términos económicos o políticos, o ambos, y tienden a ir de la mano de la política patrimonialista tradicional que le ha restado credibilidad al proceso político. Por otro lado, deben volver a entregarse a la aplicación de las leyes vigentes, incluso, especialmente, las concebidas para apoyar a los sectores sociales. Una moratoria en el emprendimiento de megaproyectos, la creación de nuevas provincias y la reforma constitucional (a la espera de la convocatoria a una asamblea constituyente), combinadas con un compromiso creíble con el cumplimiento de la obligación legal del gobierno de destinar mayores recursos a la educación, sería un verdadero “viraje” que serviría para conservar recursos públicos, fomentar el aprendizaje y la habilitación y, quizá más importante aun, marcaría una ruptura total con la manera tradicional de hacer política.

¿Es factible una moratoria de ese tipo? A los encargados de la formulación de políticas les gusta promulgar leyes y gastar dinero por las mismas razones que a los médicos les gusta operar a los pacientes: porque es lo que mejor saben hacer y por lo que más se les reconoce —no se les reconoce el “no hacer nada”—. Sin embargo, al enmarcar la iniciativa de “no hacer nada” en forma de moratoria de inspiración pública, concebida para conservar recursos y racionalizar el gasto en un momento de crisis y para preparar el escenario para una nueva era de política en la República Dominicana, se le reconocería al gobierno su “inactividad”, y se podría contribuir con una transformación de la cultura política del país que haga aumentar la

probabilidad de reformas más eficaces en el futuro, incluida la reforma constitucional.

También debe existir la posibilidad de emprender cambios menos radicales a un costo relativamente bajo y con resultados relativamente importantes en términos de aislar, formar y desenmascarar. La manera más fácil de tratarlos es por poder público.

**La Presidencia.** El Poder Ejecutivo ejerce una influencia especialmente importante en los asuntos presupuestarios y fiscales, y es en gran medida responsable del equilibrio actual entre el gasto de tipo partidario y el de tipo universal en la República Dominicana. Por las razones antes apuntadas, existen incentivos para primar el gasto visible o distribuible en obras públicas y proyectos similares, sobre inversiones cuyos beneficios se ven a más largo plazo como en educación y, por lo tanto, el gobierno no ha cumplido a cabalidad con los compromisos legales de destinar mayores recursos a este sector.

La inversión en obras públicas suele proveer réditos políticos a corto plazo y facilitar el otorgamiento de prebendas y la continuidad del patrimonialismo que facilita el mantenimiento en el poder. Por ello, los presidentes electos suelen detener obras iniciadas por sus predecesores para poder emprender proyectos que más adelante se les pueda reconocer (Keefer, 2002). Tales prácticas resultan asombrosamente costosas en términos materiales y socavan la confianza de la ciudadanía en el proceso político. Por lo tanto, el Ejecutivo haría bien en ordenar a la brevedad posible un inventario de todas las obras públicas inconclusas del país, un análisis de costos y beneficios de su culminación. Asimismo, las decisiones presupuestarias futuras las debe tomar teniendo presentes los resultados de ese estudio (es decir, comenzar a asignar el gasto para obras públicas según criterios económicos y no políticos). Al proceder de esa manera, no solo conseguiría racionalizar el proceso presupuestario, sino que comenzaría a desplazar el otorgamiento del crédito por obras públicas de su inicio a su culminación de manera oportuna y eficiente.

Tal enfoque debe ir acompañado de una iniciativa concertada para dar cumplimiento a la obligación



del gobierno de destinar mayores recursos a la educación que es vital para la formación y el desarrollo del capital humano así como la base para que la ciudadanía demande una buena gestión gubernamental, que arroje resultados políticos positivos más adelante.

**El Congreso.** Las iniciativas emprendidas recientemente para modernizar el Congreso, en parte con la ayuda del Banco, han sido relativamente exitosas. Se han mejorado su planta física y sus sistemas informáticos. Se ha contratado personal jurídico y técnico que ha emprendido esa trayectoria profesional. Gracias a ello, los legisladores que desean dedicarse a la búsqueda de leyes de orientación general (y no particular) ahora cuentan con los recursos necesarios para hacerlo.

No obstante ello, las reformas no han terminado. Hace falta más personal y transparencia en general, y la Unidad de Evaluación y Seguimiento Presupuestario y Macroeconómico necesita un impulso especialmente fuerte para que los legisladores puedan cumplir con sus obligaciones constitucionales de supervisar la implementación de la legislación y el gasto, y no simplemente limitarse a su adopción.

No todos los legisladores se interesan ni velan por el interés público. Las prácticas clientelistas todavía ejercen un papel vital. Por ello, el gobierno haría bien en seguir adelante con la campaña de modernización del Poder Legislativo y destinar recursos adicionales al personal permanente, las comisiones y las oficinas de acceso a la información del Senado y de la Cámara de Diputados en vez de hacerlo a legisladores individuales o partidos (por ejemplo, al Fondo de Representación y las Oficinas Senatoriales). Eso proporcionaría a los congresistas y ciudadanos de orientación pública los recursos y la información que necesitan para cumplir con sus obligaciones y, por añadidura, haría menos probable la malversación de fondos por parte de congresistas menos escrupulosos.

**El Poder Judicial.** El Poder Judicial es quizá, a la fecha, la sede de la iniciativa de reforma más exitosa de la República Dominicana. Los magistrados de la Suprema Corte de Justicia han sido capaces de ha-

cer frente a los demás poderes públicos con cierta regularidad, y hacer valer su autoridad administrativa para preservar la integridad de la carrera judicial para los jueces de las instancias inferiores.

No obstante, el ejercicio por parte de la Suprema Corte de Justicia de funciones administrativas y judiciales crea el potencial de conflicto de intereses y a la larga debe corregirse. La administración judicial debe desvincularse de la toma de decisiones judiciales. Es decir, se debe tender a separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales para que los jueces puedan dedicarse a su función básica y dejar en manos de los expertos las funciones administrativas, siempre bajo tutela de los jueces.

Lo más probable es que no se produzcan iniciativas destinadas a separar las dos funciones en el corto plazo. En el ínterin, la modificación del mecanismo que se emplea para evaluar a los jueces de instancias inferiores puede ser un paso menos radical pero potencialmente valioso para mejorar la productividad judicial. Actualmente, los jueces de instancias inferiores son evaluados anualmente por sus superiores judiciales con ayuda de un examen que se concentra en metas cuantitativas (por ejemplo, el número de causas cerradas durante un período determinado), más que cualitativas. Aunque las evaluaciones cualitativas del razonamiento y la lógica judicial requieren necesariamente más tiempo que los indicadores cuantitativos, y sería casi imposible efectuarlas con una periodicidad anual, son el complemento indispensable de los indicadores, los cuales pueden dar pie a incentivos distorsionados que prioricen la cantidad más que la calidad cuando se aplican aisladamente y, por lo tanto, deben ser realizadas y tomadas con toda seriedad por los administradores judiciales de manera periódica (Prats *et al.*, 2000).

**Burocracia.** Al igual que un Poder Judicial independiente, una burocracia autónoma es un componente indispensable del aparato de aplicación de las leyes y un baluarte contra el clientelismo, el fraude y la corrupción (Evans y Rauch, 1999). Sin embargo, tal como ocurre con un Poder Judicial independiente, es difícil producir una burocracia autónoma como parte de un edicto político, por los motivos ya explicados.

La creación de una Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP) con jerarquía ministerial mediante la Ley N° 41-08 es un paso en la dirección correcta, aunque solo es el punto de partida para el establecimiento de la integridad burocrática.

El SEAP y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) deberían clasificar las secretarías y los órganos que tienen a su cargo por orden de importancia, priorizando la profesionalización de las Secretarías más relevantes<sup>14</sup>. Después de todo, el gobierno carece de los recursos fiscales, la sociedad no dispone de los recursos humanos de calidad necesarios para mejorar de una vez el gobierno de la República Dominicana (De Lancer, 2004), y los elementos de juicio de otros países sugieren que los gobiernos pueden tolerar (y cosechar los frutos políticos en el corto plazo) una medida considerable de clientelismo, siempre y cuando racionalicen sus ministerios y órganos más importantes (por ejemplo, los encargados de la gestión presupuestaria, tributaria y de planificación).

**A mediano plazo.** Las reformas necesarias a mediano plazo son decididamente más complejas y con toda probabilidad quedarán estrechamente ligadas al venidero proceso de reforma constitucional, pero entre algunas de las propuestas que conviene sopesar figuran las siguientes:

- » Un veto serio a la reelección presidencial o un máximo de dos períodos constitucionales. Muchas de las patologías del PFP de la República Dominicana son atribuibles al legado patrimonialista que dejaron Trujillo y Balaguer. El establecimiento de límites al número de períodos constitucionales confiere a los partidos una mayor expectativa de vida que sus personalidades y por lo tanto, combate las propensiones patrimonialistas y personalistas.
- » Regreso a las elecciones presidenciales y legislativas simultáneas. Las elecciones a mediados del período constitucional son de por sí costosas, tienden a acortar los plazos de vida útil política y a acrecentar los réditos de las estrategias partidarias.

Las elecciones simultáneas permiten economizar recursos y puede que hasta arrojen resultados positivos para el PFP en su conjunto.

- » Desvinculación de las funciones administrativas y judiciales de la Suprema Corte de Justicia (SCJ). La SCJ administra el sistema judicial del cual forma parte y por consiguiente, distrae a sus jueces de su función esencial (que consiste en poner sentencias) y se expone a un potencial conflicto de intereses. Es preciso establecer un mecanismo para que la SCJ pueda velar por el adecuado desempeño de los sistemas administrativos del Poder Judicial pero que garantice que los magistrados se concentren en sus funciones judiciales.
- » Racionalización gradual de la administración pública. La República Dominicana no dispone ni de los recursos ni del personal necesarios para racionalizar, de una vez, todas y cada una de las dependencias gubernamentales. El SEAP debería darle mayor prioridad a la calidad que a la cantidad, racionalizando primero los ministerios más importantes mediante procesos mejorados de selección, remuneración y capacitación, y a medida que transcurra el tiempo, irse orientando hacia ministerios menos centralizados.
- » Es preciso además despolitizar, racionalizar y aislar los órganos autónomos gubernamentales. Por ejemplo, los integrantes de la Cámara de Cuentas deberían ser nombrados por una comisión independiente de amplia representación —similar al Consejo Nacional de la Magistratura que nombra a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia— con el mandato de seguir criterios claros en dichos nombramientos (como, por ejemplo, un título en Contabilidad). De igual modo, se les debe de investir de la autoridad de nombrar procuradores especiales sin necesidad de contar con el visto bueno presidencial.

En resumen, es mucho lo que la República Dominicana podría hacer para mejorar su PFP, aislando a sus funcionarios encargados de velar por la aplicación de las leyes de la competencia política, formando y habi-

<sup>14</sup> La Ley N° 14-91 de hecho fue un intento discreto de asignar prioridades al establecer que las iniciativas de mejorar la carrera administrativa comenzaran con la Secretaría de Hacienda; la Ley N° 41-08, que reemplazó la Ley N° 14-91, no incluye tales disposiciones.

litando a la ciudadanía, y asegurando la transparencia del proceso político. Sin embargo, cabe preguntarse qué razón podrían tener para proceder de esa manera. ¿Por qué los legisladores adoptarían políticas que acabarían por atarlos de manos?

Ahora bien, sería igualmente fácil preguntarse por qué los legisladores dominicanos tradicionalmente han venido adoptando políticas que no consideran cumplir. ¿Por qué, por ejemplo, adoptó Balaguer una ley de servicio público supuestamente “al nivel de la europea” (Sánchez Ancochea, 2005) y aun así siguió tratando el empleo en la administración pública como una fuente de clientelismo en vez de una buena gestión gubernamental? Hace algunos años, Ortiz (2005) se hizo la misma pregunta y la respondió sencillamente así:

“Promulgaba la Ley, para ligar su nombre en la historia, como el gran reformador, pero estaba

dispuesto a no respetarla en lo más mínimo si ello le significaba alguna mengua de su poder omnímodo y dictatorial. La explicación dada era típicamente paternalista”.

Desafortunadamente, el nombre de los grandes reformadores no queda registrado en la historia promulgando reformas, sino traduciendo las reformas en conductas y costumbres que mejoran el bienestar de sus pueblos. Es muy poco probable que las leyes que no son estables ni de obligatorio cumplimiento hagan cambiar la conducta y las costumbres de un pueblo, es casi imposible que las transformen de una manera que mejore su bienestar y casi con toda seguridad sus formuladores pasarán a la historia bajo una luz menos halagüeña que si hubieran promulgado y hecho cumplir reformas más serias. Esta es la tarea que tiene por delante la República Dominicana y de ello dependen las perspectivas de la Nación.

## Referencias bibliográficas

- Agosto Riera, G. 2004. "Presidencialismo en República Dominicana: análisis de las presidencias de Hipólito Mejía y Leonel Fernández". IX Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España. 2-5 de noviembre.
- Alcántara, M. [dir.]. 1995. *Elites Parlamentarias Latinoamericanas: República Dominicana (1994-1998)*. No.30. Mayo-Septiembre. Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-1998).
- \_\_\_\_\_. [dir.]. 2003. *Elites Parlamentarias Latinoamericanas: República Dominicana (2002-2006)*. No.44. Abril-Agosto 2003. Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (2002-2006).
- \_\_\_\_\_. [dir.]. 2006. *Datos de Opinión: Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Diputados Latinoamericanos: Aspectos Sociodemográficos (I)*. Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2008).
- \_\_\_\_\_. [dir.]. 2008. *Elites Parlamentarias Latinoamericanas: República Dominicana (2006-2010)*. No.30. Agosto 2008. Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2008).
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, Informe de 2006*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2001. "Dominican Republic: Statistical Review of the Justice Sector". Informe No. 23203-DR. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banks, A. et al. 1986. *Political Handbook of the World: 1986*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Political Handbook of the World: 1987*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Political Handbook of the World: 1988*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Political Handbook of the World: 1989*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Political Handbook of the World: 1990*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Political Handbook of the World: 1991*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Political Handbook of the World: 1992*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Political Handbook of the World: 1993*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Political Handbook of the World: 1994-1995*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Political Handbook of the World: 1995-1996*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Political Handbook of the World: 1997*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Political Handbook of the World: 1998*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Political Handbook of the World: 1999*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Political Handbook of the World: 2000-2002*. Binghamton: CSA Publications.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Political Handbook of the World: 2000-2006*. Washington: CQ Press.
- Barkan, J. 2008. "Legislatures on the Rise?" *Journal of Democracy*. 19(2): 124-37.
- Betances, E. y Spalding, H. 1997. "The Dominican Republic - After the Caudillos". *NACLA Report on the Americas*. 30(5): 16-20.
- Brinkerhoff, D. y Goldsmith, A. 2002. "Clientelism, Patrimonialism, and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming". Trabajo preparado para la Oficina de Democracia y Gestión Gubernamental de la USAID.
- Callaghy, T. 1984. *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. Nueva York: Columbia University Press.
- Campos, N. 2008. "Programas sociales aumentan el clientelismo y la corrupción". *Diario Libre*. 11 de marzo.
- Cassá, R. 1997. "Negotiated Elections". *NACLA Report on the Americas*. 30 (5): 20-25.
- Castaños Guzmán, S.T. 2008. "FIJUS preocupada por el clientelismo". *Diario Libre*. 26 de marzo.
- Chehabi, H.E., y Linz, J. 1998. "A Theory of Sultanism I: A Type of Nondemocratic Rule", págs. 3-25 en H. E. Chehabi y Juan Linz (Eds.) *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Collado, F. 2005. "La carrera administrativa". pp. 53-82 en Luis Schecker Ortiz (coord.), *Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Santo Domingo: Participación Ciudadana.

- Comisión de la sociedad civil de seguimiento a la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. 2007. Segundo Informe Alternativo de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Aplicación de la Convención Interamericana contra la corrupción por parte del Estado dominicano. 24 de mayo.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. 2006. Manual de organizaciones y funciones del Senado de la República. Santo Domingo: Congreso Nacional de la República Dominicana.
- Cox, G.W. y McCubbins, M.D. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", págs. 21-63 en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- DeLancer Julnes, P. 2004. "Challenges and opportunities in the development of human capital in the Dominican Republic's public administration system". CLAD.
- Della Porta, D. 1997. "The vicious circles of corruption in Italy", pp. 35-49.
- Della Porta, D. y Meny, Y. (Eds.). 1997. *Democracy and Corruption in Europe*. London: Continuum.
- Epstein, L. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction.
- Espinal, R. 2003. "El Proceso democrático en República Dominicana: avances, retrocesos y riesgos", pp. 623-44, en R. Salazar Pérez, E. A. Sandoval Ferero, y D. de la Rocha Alarazán (Eds.), *Democracias en Riesgo en América Latina*. LibrosEnRed, Mexico, 2003.
- Espinal, R. 2007. "El problema principal del PRSC es interno". *Diario Libre*. 30 de noviembre de 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008. "¿Hacia un bipartidismo?". *Clave Digital*. 20 de mayo de 2008.
- Espinal, R. y Hartlyn, J. 1999. "The Dominican Republic: The Long and Difficult Struggle for Democracy", pp. 469-518 en L. Diamond *et al.*, *Democracy in Developing Countries: Latin America* (2da ed.). Boulder: Lynne Rienner.
- European Commission. 2005. "Wage compression and employment in Europe: First evidence from the structure of earnings survey 2002". *European Economy, Economic Papers* n°232.
- Evans, P. y Rauch, J. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*. 64(5): 748-765.
- Fenno, R. 1978. *Home Style: House Members in their Districts*. Boston: Little Brown.
- Foster, G. 1961. "The Dyadic Contract: A Model for the Social Structure of a Mexican Peasant Village". *American Anthropologist*. 63(6): 1173-92.
- Frías, N. 2001. "Incluyen provincia de Santo Domingo en comicios". *Hoy*. 30 de noviembre. Santo Domingo.
- Godínez, V. y Mattar, J. 2008. *La República Dominicana en 2030: hacia una Nación cohesionada*. Santiago: CEPAL.
- Guzmán, A. 2008. "Crisis en el PRSC afecta al sistema de partidos". *Listín Diario*. 23 de septiembre. Santo Domingo.
- Hartlyn, J. 1998. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. North Carolina.
- Heywood, P. 1997. "Political Corruption: Problems and Perspectives". *Political Studies*. XLV: 417-35. Santo Domingo.
- Hochstetler, K. 2006. "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America". *Comparative Politics*. 38(4): 401-18.
- Hoy. 2008. "La intención de nueva reforma tributaria está implícita en posición FMI y Montás". 26 de junio. Santo Domingo.
- Huntington, S. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, CT, Estados Unidos.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. 2005. "Desarrollo e integración de los recursos humanos en los estados latinoamericanos". X Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18-21 de octubre.
- Ingall, R. y Crisp, B. 2001. "Determinants of Home Style: The Many Incentives for Going Home in Colombia". *Legislative Studies Quarterly*. 26(3): 487-512.
- Jiménez Polanco, J. 1999. "El pactado ascenso al poder de Leonel Fernández en la elección presidencial de 1996: la emergencia del liderazgo contingente y la construcción de una poliarquía consultiva", pp. 331-59 en R. Brea *et al.* (Eds.), *La República Dominicana en el umbral del Siglo XXI: cultura, política y cambio social*. Santo Domingo: PUCMM.

- Johnston, M. 1986. "The Political Consequences of Corruption: A Re-Assessment". *Comparative Politics*. 18(4): 459-67.
- Jones, M. 1994. "Presidential Election Laws and Multi-partism in Latin America". *Political Research Quarterly*. 47(1): 41-57.
- Keefer, P. 2002. "The political economy of public spending decisions in the Dominican Republic: credibility, clientelism, and political institutions".
- Knack, S. 2002. "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States". *American Journal of Political Science*. 46(4): 772-85.
- Kurtz, M. 2004. *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lande, C. 1983. "Political Clientelism in Political Studies: Retrospect and Prospects". *International Political Science Review*. 4(4): 435-54.
- LAIPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina). 2004. IV Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia. Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales y Centro de Estudios Sociales y Demográficos.
- \_\_\_\_\_. 2006. La cultura política de democracia en República Dominicana. Gallup.
- Larkins, C. 1996. "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis". *American Journal of Comparative Law*. 44(4): 605-26.
- Latinobarómetro. 2005. Latinobarómetro 1995 - Matriz de Datos. Santiago: Latinobarómetro. Chile.
- Levitsky, S. y Murillo, M.V. 2009. "Variation in Institutional Strength". *Annual Review of Political Science*.
- Longo, F. 2002. "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Diálogo Regional de Políticas. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lozano, W. 1996. "Tradición caudillista y cambio político en República Dominicana: 1966-1994". *Perfiles Latinoamericanos*. 5(8): 29-50.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Legitimidad y clientelismo". Clave Digital. 29 de mayo de 2008.
- Manzetti, L. y Rufín, C. 2006. *Private Utility Supply in a Hostile Environment*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marsteintredet, L. 2004. *Political Institutions and their Effect on Democracy in the Dominican Republic*. Tesis. Universidad de Bergen. Noruega.
- Milnor, A.J. 1969. *Elections and Political Stability*. Boston: Little Brown.
- Mitchell, C. 2008. "La República Dominicana 2007: buscando la institucionalidad". *Revista de Ciencia Política*. 28(1): 171-87.
- Montero, G. 2003. "El servicio civil de carrera en Centroamérica y el Caribe: caso República Dominicana". CLAD.
- Moreira, J. 1999. "Se mantiene crecimiento en la economía dominicana". El Diario La Prensa. 30 de agosto.
- Murillo, M.V. y Martínez Gallardo, C. 2007. "Political Competition and Policy Adoption: Market Reforms in Latin American Public Utilities". *American Journal of Political Science*. 51(1): 120-39.
- Negretto, G. 2008. La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas. México: CIDE.
- Oficina Central de Inteligencia de EE.UU. (Central Intelligence Agency - CIA). Varios años y meses. Chiefs of State & Cabinet Members of Foreign Governments. Washington: CIA.
- Oficina Nacional del Presupuesto (ONAPRES). Varios años. Informe de Ejecución del Presupuesto. Santo Domingo: ONAPRES/STP.
- Oviedo, J. 2001. ¿Un estado del Siglo XIX para el Siglo XXI? La gestión pública y el reto dominicano. Santo Domingo: Participación Ciudadana.
- Panizza, F. 2000. "Beyond delegative democracy: old politics and new economics in Latin America". *Journal of Latin American Studies*. 32(3): 737-63.
- Participación Ciudadana. 2008a. Es hora de elegir una Cámara de Cuentas independiente, íntegra y capaz. 3 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Deterioro de la Institucionalidad. 11 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2008c. Primer Informe de Observación Electoral: Elecciones Presidenciales 2008. Santo Domingo: Participación Ciudadana.
- Peralta, N. 2008. "PC afirma clientelismo afecta gobernabilidad". La Información. 11 de septiembre. Santo Domingo.
- Piattoni, S. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prats, E.J. 2000. Informe sobre Independencia Judicial en República Dominicana. Julio. Santo Domingo: IFES/USAID.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Desarrollo humano, una cuestión de poder. Informe sobre Desarrollo Humano: República Dominicana 2008. Santo Domingo: PNUD.
- Ramos, R. y Makenka, F. 2008. "Concluye juicio político CC; Senado pide a LF ternas para elegir nuevos miembros". *El Nuevo Diario*. 4 de julio.
- Rocha Alarazán (Eds.). 2003. Democracias en Riesgo en América Latina. México: LibrosEnRed.
- Rodríguez, N. 2007. "Gobierno quiere dejar a Amable sin el poder que le da la Liga". *Diario Libre*. 11 julio. Santo Domingo.
- Royo, S. 2003. Review of Simona Piattoni (Ed.), Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective. *Perspectives on Politics*. 1(1): 217-8.
- Rufín, C. 2008. Economía política del sector eléctrico dominicano. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sánchez Ancochea, D. 2005. "Domestic Capital, Civil Servants, and the State: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization". *Journal of Latin American Studies*. 37: 693-726.
- Scheker Ortiz, L. 2005. "La Ley de Servicio Civil: reforma y aplicación".
- Schecker Ortiz, L. (coord.). Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Santo Domingo: Participación Ciudadana.
- Scott, J. 1972. Comparative Political Corruption. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Secretaría de Estado de Finanzas. 2005. Memoria Anual 2005. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas.
- Shefter, M. 1977. "Party and Patronage: Germany, England, and Italy". *Politics & Society*. 7(4): 403-452.
- Snyder, R. 1992. "Explaining transitions from neopatrimonial dictatorships". *Comparative Politics*. 24(2): 379-99.
- Spiller, P. y Tommasi, M. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Applications to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization*. 19(2): 281-306.
- Stein, Tommasi, Spiller y Scartascini (2008) Policy-making in Latin America. How Politics Shapes Policies. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Taylor, M. 1992. "Formal versus Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica". *Journal of Politics*. 54(4): 1055-73.
- Ventura Camejo, R. 2005. Modelo de carrera administrativa en República Dominicana. X Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18-21 de octubre.
- Wade, R. 1990. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press.
- Warner, C. 1997. "Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage". *Party Politics*. 3(4): 533-48.
- Weyland, K. 2002. "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics". *Studies in Comparative International Development*. 37(1): 57-85.





# 17

## Transparencia y rendición de cuentas

### 17.1 Introducción

La corrupción<sup>1</sup> constituye no solo un problema ético y moral, sino esencialmente un obstáculo práctico para el desarrollo bajo un régimen democrático<sup>2</sup>.

Comparativamente con la región latinoamericana, la población de la República Dominicana muestra los mayores niveles de satisfacción y aceptación en lo que atañe a la democracia como forma de gobierno. Sin embargo, el país se ubica entre los que poseen altos niveles de percepción de la corrupción en la administración pública. Asimismo, la corrupción genera significativos costos económicos en la sociedad, que se traducen en la fuga de ingresos de los hogares dominicanos por concepto de sobornos o pagos indebidos, a cambio de acceder a algunos servicios públicos. Según estudios recientes, se estima que el monto total gastado por la población en sobornos asciende hasta US\$188 millones<sup>3</sup>, siendo las familias más afectadas de niveles socioeconómicos medio-bajo a bajo (USAID, 2007).

En este contexto, el problema ha merecido diferentes iniciativas por parte del Gobierno, el cual ha llevado a cabo esfuerzos por modernizar el marco legal y reformar instituciones para promover la

<sup>1</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo define la corrupción como “los actos cometidos por funcionarios que ilegalmente utilicen su cargo para obtener algún beneficio para sí mismos o para otros”. La tipificación de conductas consideradas corruptas es otra manera particular de ampliar esta definición, de modo que incluya la contraparte indispensable para que el delito se consuma, cual es la participación del sector privado (BID, 2007).

<sup>2</sup> Varios estudios encontraron una sólida correlación negativa entre corrupción y desarrollo económico. Las explicaciones de esta asociación, que cuentan con sustento empírico, son variopintas. La corrupción parece afectar negativamente las variables fiscales, tales como la recaudación de impuestos y la composición del gasto público. En particular, la presencia de corrupción tiende a reducir la inversión productiva y a incrementar la inversión de baja productividad, como, por ejemplo, un elevado gasto militar, y a primar la inversión en grandes obras de infraestructura en perjuicio de inversiones en capital humano. Asimismo, la evidencia empírica muestra cómo la corrupción parece estar asociada con mayores niveles de papeleo, menores niveles de retorno a la inversión, peor calidad de la inversión extranjera, inestabilidad financiera y desigualdad en el reparto del ingreso. De igual modo, es razonable argumentar que la corrupción incrementa la ineficiencia del gasto público. También se ha expuesto que la corrupción socava la legitimidad del sistema político, erosiona la viabilidad de la democracia y del Estado-nación, y funge de caldo de cultivo del terrorismo y el crimen internacional (Alonso, 2006).

<sup>3</sup> Los recursos que el país gasta en sobornos representan el 2% del total de la deuda externa del país; el 0,3% del PIB, el 27% del presupuesto destinado a la salud, y el 31% del presupuesto destinado a la educación (USAID, 2007).

transparencia en la gestión pública. No obstante, se enfrentan desafíos para lograr una real implementación de las reformas legislativas formalizadas, y la población aún no percibe una mejora significativa en la lucha contra la corrupción.

En consecuencia, más allá de las macro-reformas legislativas, resulta indispensable que el escenario institucional dominicano abarque la implementación de micro-reformas de gestión, y concrete la aplicación

efectiva de las normas en términos de su ejecución administrativa y de su sanción judicial en aquellos casos en que resulten violadas.

## 17.2 Diagnóstico

El Plan Nacional de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción (2005–2008), elaborado por el actual Gobierno a través de la Comisión Nacional de Ética y

GRÁFICO 17.1 • IPC 2001–2008

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI	CPI
Barbados				7,3	6,9	6,7	6,9	7,0
Chile	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7,0	6,9
Uruguay	5,1	5,1	5,5	6,2	5,9	6,4	6,7	6,9
Costa Rica	4,5	4,5	4,3	4,9	4,2	4,1	5,0	5,1
El Salvador	3,6	3,4	3,7	4,2	4,2	4,0	4,0	3,9
Colombia	3,8	3,6	3,7	3,8	4,0	3,9	3,8	3,8
México	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,5	3,6
Perú	4,1	4,0	3,7	3,5	3,5	3,3	3,5	3,6
Trinidad y Tobago	5,3	4,9	4,6	4,2	3,8	3,2	3,4	3,6
Brasil	4,0	4,0	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5
Panamá	3,7	3,0	3,4	3,7	3,5	3,1	3,2	3,4
Guatemala		2,5	2,4	2,2	2,5	2,6	2,8	3,1
Jamaica		4,0	3,8	3,3	3,6	3,7	3,3	3,1
Bolivia	2,0	2,2	2,3	2,2	2,5	2,7	2,9	3,0
<b>Rep. Dominicana</b>	<b>3,1</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
Argentina	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9	2,9
Belice			4,5	3,8	3,7	3,5	3,0	2,9
Guyana					2,5	2,5	2,6	2,6
Honduras	2,7	2,7	2,3	2,3	2,6	2,5	2,5	2,6
Nicaragua	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5
Paraguay		1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	2,4	2,4
Ecuador	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5	2,3	2,1	2,0
Venezuela	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,0	1,9
Haití		2,2	1,5	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, 2001–2008.

Puntaje: 10 (altamente transparente) y 0 (altamente corrupto).

Amarillo: Países con puntaje mayor o igual a 5.

Verde: Países con puntaje mayor a 3 y menor a 5.

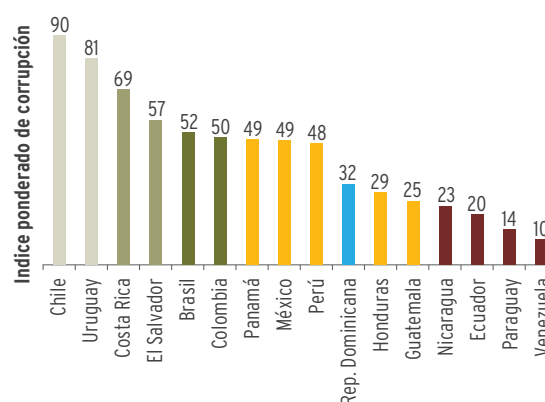
Azul: Países con puntaje igual o menor a 3.

Combate a la Corrupción (CNECC, 2005) identificó los veinte puntos neurálgicos que impactan fuertemente en el clima de transparencia del país<sup>4</sup>, y que ponen en evidencia los problemas culturales, las debilidades institucionales —sobre todo en las instituciones de control— y la falta de transparencia en el manejo del gasto, entre otros.

Este análisis cualitativo y contextual, realizado por la CNECC en 2005, se complementa a continuación con instrumentos de medición y evaluación de la corrupción a nivel internacional<sup>5</sup>, en los cuales se incluye a la República Dominicana entre los países que presentan altos niveles de percepción de la corrupción en la región.

En 2008, el Índice de Percepción de la Corrupción<sup>6</sup> de Transparencia Internacional dio como resultado un índice de 3 (basado en una escala de 1 a 10), ubicando a la República Dominicana en el décimo lugar en el conjunto de países evaluados que presentan mayor corrupción en Latinoamérica y el Caribe. Este índice muestra un deterioro sostenido a partir de 2002, lo cual podría explicarse por la fuerte crisis bancaria, gracias a la cual quedaron expuestas algunas debilidades existentes en la regulación y la supervisión del sistema financiero. De 2006 a 2007, se percibe una ligera mejoría en el índice del país, lo que podría relacionarse con el hecho de que algunos de los principales casos de corrupción se están dando a conocer en las principales instancias de Justicia (Participación Ciudadana, 2007a).

## GRÁFICO 17.2 • ÍNDICE DEL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN, 2007



Fuente: Kaufman *et al.* (2008).

En el mismo sentido, el Índice de Control de la Corrupción elaborado por el Banco Mundial ubica al país en el séptimo lugar en lo que atañe al control de la corrupción, en comparación con otros países de la región (Kaufmann *et al.*, 2008) en la muestra de naciones latinoamericanas incluidas en este índice (véase el Gráfico 17.2).

Obviamente, tal y como se apuntaba al inicio, los altos niveles de corrupción inciden negativamente en la competitividad de los países. En este contexto, no es de extrañar que el Informe Anual de Competitividad Global 2008–2009, elaborado por el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*), sitúe al país en el nonagésimo octavo lugar de 134 países evaluados con

<sup>4</sup> (i) Incumplimiento generalizado de la ley; (ii) ineficacia sistémica para aplicar sanciones justas y ejemplares hacia aquellos funcionarios públicos corruptos; (iii) debilidad estructural del sector público; (iv) ausencia de criterios profesionales para el manejo de las principales áreas del Estado; (v) escasa división entre lo público y lo privado; (vi) colusión y confusión de intereses entre los servidores públicos y la empresa privada; (vii) debilidad de los organismos de control; (viii) desarticulación de la sociedad civil; (ix) independencia insuficiente del Poder Judicial; (x) desaprovechamiento de la cooperación internacional; (xi) poca transparencia en los procesos de compras y adquisiciones del Estado; (xii) falta de cultura presupuestaria y raquítico sistema de administración financiera del sector público; (xiii) discontinuidad en las iniciativas puestas en marcha y algunas otras carencias de gestión administrativa para implementarlas y consolidarlas; (xiv) dificultad para estructurar consensos básicos entre los partidos políticos y su correlativa expresión parlamentaria; (xv) morosidad en la toma de decisiones legislativas y ejecutivas que impliquen acciones concretas para luchar contra la corrupción; (xvi) escasa cultura de planificación y programación de acciones estatales; (xvii) embrionario proceso de descentralización con inadecuados niveles de coordinación entre los municipios y el Estado central; (xviii) centralismo estatal excesivo; (xix) impermeabilidad de los partidos políticos en generar mecanismos de mayor visibilidad de sus gastos de campaña electoral y mecanismos de financiamiento, y (xx) la inexistente rendición de cuentas de los funcionarios públicos (CNECC, 2005).

<sup>5</sup> Aquí cabe precisar el alto grado de avance que aún se requiere realizar en cuanto a metodologías que sirvan para registrar el problema de la corrupción, en efecto, existen estudios que dan cuenta de la debilidad teórica de muchos de estos indicadores (Johnston, 2005).

<sup>6</sup> El índice de percepción de la corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, se obtiene con base en una serie de encuestas que relaciona el grado de percepción de la corrupción visto por empresarios y analistas de los países.

base en el Índice de Competitividad Global<sup>7</sup>, y señale que la corrupción se percibe como el principal obstáculo para hacer negocios en el país<sup>8</sup>.

En el país, la democracia tiene amplio apoyo como sistema de gobierno (Latinobarómetro, 2008: 73%; Morgan y Espinal, 2006: 74%). Estas estadísticas también muestran que la imagen de los funcionarios públicos está deteriorada, ya que la opinión pública considera que 76% de estos son corruptos, situándolos por encima del promedio latinoamericano, que es de 69% (Latinobarómetro, 2008).

Según la evaluación de sectores e instituciones públicas realizada por el Barómetro de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2007<sup>9</sup>, se desprende que la opinión pública nacional percibe un mayor impacto de la corrupción en la policía, seguida de los

### GRÁFICO 17.3 • PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA HACER NEGOCIOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: World Economic Forum (2008).

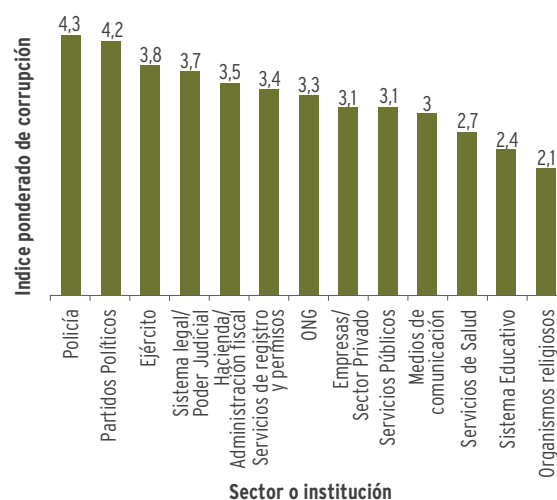
<sup>7</sup> El Índice de Competitividad Global se sustenta en doce pilares: institucionalidad, infraestructura, macroeconomía, educación primaria y salud, educación superior y capacitación, eficiencia en el mercado de bienes, sofisticación del mercado financiero, tamaño del mercado, eficiencia del mercado de trabajo, disponibilidad de tecnología, sofisticación de los negocios e innovación.

<sup>8</sup> Los pilares con bajas evaluaciones en el país son particularmente: el institucional (ubicándose en el puesto 107 de 131 países); el de sofisticación del mercado financiero (puesto 108 de 131), y el de innovación (puesto 106 de 131).

<sup>9</sup> El Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional es la cuarta edición de una encuesta de opinión pública que evalúa las percepciones y la experiencia que el público general mantiene sobre la corrupción. El Barómetro de este año se basa en las respuestas de aproximadamente 59.000 personas en 60 países, según cifras que figuran en el sitio web de Transparencia ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

### GRÁFICO 17.4 • SECTORES MÁS AFECTADOS POR LA CORRUPCIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (2007)

(1: nada corrupto; 5: muy corrupto)



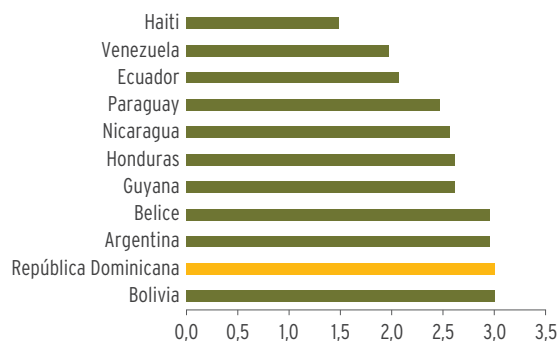
Fuente: Transparencia Internacional (2008).

partidos políticos y el ejército, y percibe menores niveles de impacto de la corrupción en los organismos religiosos, el sistema educativo y los servicios de atención de la salud (véase el Gráfico 17.4).

La corrupción genera significativos costos económicos para la sociedad civil. Una de sus manifestaciones más frecuentes es el soborno (pagos indebidos o "mancuteo"), lo cual, según USAID (2007), registra costos de más de 188 millones de dólares (6 mil millones de pesos) en erogaciones irregulares para acceder a servicios públicos, provistos por instituciones estatales o empresas privadas. Según el análisis del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, un 28% de los entrevistados reconoce haber pagado un soborno, ubicando al país dentro de los que presentan mayores porcentajes en Latinoamérica.

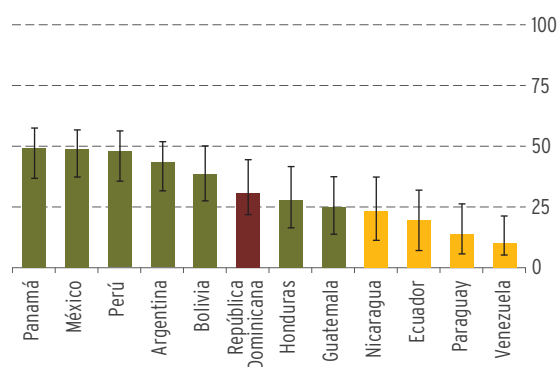
De acuerdo con el estudio de USAID (2007), los niveles socioeconómicos más afectados por la corrupción

### GRÁFICO 17.5 • PAÍSES QUE PRESENTAN LOS MAYORES NIVELES DE CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA – SEGÚN DOS INDICADORES



Fuente: Transparencia Internacional (2008).

Nota: Los países con índice cercano a 0 se evalúan como altamente corruptos.



Fuente: Kaufman *et al.* (2008).

Nota: Escala de 0-100; los países más cercanos a 0 indican menor control de la corrupción.

son el nivel medio, medio-bajo y bajo. El 60% de la población no sabe dónde se puede denunciar un caso de corrupción, y solo el 5,5% de las víctimas de corrupción han denunciado el caso, ya que para el resto es una pérdida de tiempo.

No obstante, la sociedad civil percibe que el Gobierno está realizando esfuerzos importantes en la lucha contra la corrupción. En los estudios del Barómetro Global de la Corrupción, se señala que, en 2007, un

44% de la población consideraba que el Gobierno era eficaz en su lucha contra la corrupción. En tal sentido, la República Dominicana es el segundo país de la región mejor evaluado. Esto último podría deberse al avance realizado por el Gobierno en procesos de reforma legislativa, así como los marcos legales que impulsan la lucha contra la corrupción, lo que, a su vez, podría tener efectos favorables en los niveles de confianza de la sociedad civil.

### 17.3 Políticas existentes

Durante la pasada Administración (2004-2008), el Plan Nacional de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción (2005-2008) fue declarado Política Nacional, y su implementación quedó a cargo de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC)<sup>10</sup>. La CNECC fue creada como instancia encargada de coordinar acciones con otras entidades involucradas en el tema e implementar intervenciones específicas con base en siete pilares estratégicos del Plan<sup>11</sup> que tienen por objeto aplicar y promover la ética en los sectores público y privado, y en la sociedad civil.

La aprobación de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional<sup>12</sup> y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos (RD-CAFTA) también tuvieron impacto en la agenda del sector, por cuanto supusieron condicionalidades vinculadas con la transparencia.

En seguimiento a este Plan, durante dicha Administración se llevaron a cabo significativas reformas estructurales y legales para modernizar la administración pública y la rendición de cuentas. Se aprobaron específicamente doce leyes que tienen incidencia directa en mejorar la transparencia, enfocándose en las áreas de finanzas públicas, de función pública; municipios,

<sup>10</sup> La CNECC cuenta con un Consejo Rector y una Unidad Técnica, los cuales conforman los niveles de dirección. La constitución y el funcionamiento de estos niveles de dirección están determinados por el Decreto 101/05, que crea la CNECC, y por el Decreto 310/05, que establece su Reglamento Interno. Un análisis de los avances del mencionado Plan se encuentra disponible al público en el sitio web de la propia Comisión (<http://www.cnecc.gob.do/publicaciones.htm>).

<sup>11</sup> Originalmente, el Plan estaba constituido en nueve pilares. Sin embargo, después de una evaluación del avance de actividades ejecutadas y analizando la coincidencia temática, se fusionaron algunos temas, dando lugar a siete pilares (Dolores Díaz, 2007).

<sup>12</sup> Dicho acuerdo contempló la adopción del Sistema Integrado de Gestión Financiera que abarca la adecuación de leyes de presupuesto, crédito público, tesorería, compras y contrataciones públicas, así como la contraloría y el control interno.

y acceso a la información. Las leyes aprobadas son: (i) Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado; (ii) Presupuesto para el Sector Público; (iii) Tesorería Nacional; (iv) Crédito Público; (v) Contratación pública de bienes, obras, servicios y concesiones; (vi) Implementación de Control Interno y de la Contraloría General de la República; (vii) Contabilidad General; (viii) Función Pública; (ix) Código de Ética del Servidor Público; (x) Municipios; (xi) Presupuesto Participativo y (xii) Libre acceso a la información pública.

El actual Presidente de la República, en sus propuestas de campaña electoral, se comprometió a continuar los esfuerzos emprendidos en su anterior Administración para combatir la corrupción. En este contexto, sus propuestas para la Administración 2008–2012 de mejorar la institucionalidad y contribuir a la transparencia son: (i) independizar y profesionalizar los diferentes poderes del Estado para contribuir a su consolidación y eliminar la impunidad; (ii) fortalecer la autonomía y la capacidad de los municipios para promover la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas; (iii) mejorar el sistema electoral vigente mediante el fortalecimiento del sistema de partidos; (iv) colaborar con el Congreso Nacional para que la ciudadanía pueda estar representada, participe y tenga acceso oportuno a la información para evaluar y ejercer la contraloría social con fines de transparencia; (v) avanzar en el Gobierno Electrónico para garantizar estándares de transparencia y contribuir a generar confianza en la ciudadanía; y (vi) crear y consolidar espacios institucionales de participación de la ciudadanía y de los organismos de la sociedad civil que han sido aprobados y ordenados con base en los diferentes y recientes marcos legales (Fernández, 2008).

En forma paralela y complementaria a los esfuerzos que viene llevando a cabo el país, existe una importante participación de la sociedad civil, a la cual se le está dando mayor incumbencia en la toma de decisiones<sup>13</sup>. No obstante, hay que definir mecanismos claros para incluir su participación en procesos significativos, tales como la elaboración de presupuesto, el monitoreo

y la evaluación de la ejecución de los recursos públicos tanto del gobierno nacional como de los ayuntamientos y el distrito central, entre otras funciones.

## 17.4 Áreas críticas y desafíos institucionales

En el caso particular de la República Dominicana, las reformas legales impulsadas suponen una importante oportunidad (si se aplican eficazmente) y a la vez un importante riesgo (cuando se trata de leyes sin vida ni consecuencias). Como quedó manifestado, durante los últimos años, el Gobierno se ha caracterizado por llevar a cabo considerables esfuerzos para darles sanción a las importantes reformas legales que, en teoría, implican cambios institucionales y mecanismos que mejoren la gestión y la transparencia de la administración pública, en el marco del Plan Nacional de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción. No obstante, la implementación de estas leyes es un proceso de largo plazo y aún se requieren adecuaciones en la práctica institucional para mejorar la gestión y lograr un efectivo impacto en la transparencia. Cabe destacar el papel clave que han desempeñado la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) nacionales para el seguimiento y la evaluación de la implementación de dichas reformas.

A continuación, se enumerarán los sectores considerados estratégicos para la consolidación de la transparencia en el país, especificándose los avances y los logros alcanzados, identificándose las instituciones claves para su implementación así como los desafíos sustantivos que hará frente el país para garantizar que las leyes tengan una aplicación efectiva.

### 17.4.1 La gestión financiera y presupuestaria

A través de la recién creada Secretaría de Hacienda (antes Secretaría de Finanzas) se han aprobado una serie de reformas legales con el objetivo de sentar las bases que garanticen un sistema financiero público

<sup>13</sup> Entre las organizaciones de la sociedad civil que han tenido una activa participación en el tema se encuentran: FINJUS, como centro de investigación; PUCMMA como institución académica; Participación Ciudadana y Foro Ciudadano, como instituciones de base; y ANJE y CONEP como organizaciones del sector privado.

sólido a nivel central, y posteriormente a nivel municipal (puede apreciarse un análisis del sector en el capítulo 5 de la presente publicación). Entre los avances logrados, se ha nombrado como órgano rector a la Secretaría de Hacienda, asignándole funciones para velar por la programación, ejecución y evaluación de los recursos públicos, y limitando atribuciones en el manejo del presupuesto público que antes tenía la Presidencia. En este sentido, con el apoyo de los Programas del Banco y la Unión Europea, se ha implementado el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE), que permite sistematizar la captación de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, a fin de apoyar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Asimismo, esta herramienta se complementa con el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), el cual, junto con el SIAFE, vinculará automáticamente la gestión financiera y operativa pública con su registro contable. Otros instrumentos de suma importancia, cuya aplicación efectiva constituye un principal reto para la transparencia, son: (i) La Ley de Tesorería Nacional, que establece un marco legal para la percepción de los ingresos, la custodia de los fondos y los valores públicos; (ii) la Ley de Crédito Público, que formaliza un marco regulatorio en las operaciones de endeudamiento y crédito público; y (iii) el sistema de contabilidad gubernamental, que sistematiza las operaciones de programación, gestión y distribución de recursos del presupuesto nacional a cada una de las entidades.

Como complemento, la Ley de Planificación e Inversión Pública N° 498-06 establece el marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, la prestación de servicios, y la ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas. Dicha ley establece que todos los procesos de formulación, ejecución y contratación deben ser de conocimiento público. Dentro de las instancias que

conforman el Sistema de Planificación e Inversión Pública se encuentran los Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal como ámbitos de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio<sup>14</sup>. El papel que desempeña la Secretaría de Planificación, Economía y Desarrollo es esencial en lo que respecta a la puesta en marcha de estas instancias de modernización.

La Ley Orgánica N° 423-06 de Presupuesto para el Sector Público también establece que el presupuesto debe tener una estructura y un contenido fácilmente comprensibles para la ciudadanía y que debe garantizarse la comunicación pública periódica y el libre acceso a la información en lo que respecta a la gestión presupuestaria.

Otro desafío mayúsculo lo constituye la reciente aprobación de la Ley sobre contratación pública de bienes, obras, servicios y concesiones, que norma el sistema de adquisiciones públicas mediante la definición de criterios para llevar a cabo la selección y la evaluación de propuestas, y la adjudicación de contratos, basado en competencia, imparcialidad y equidad. Para que se aplique la ley y se cumplan los compromisos asumidos en el marco del acuerdo RD-CAFTA se requiere fortalecer institucionalmente a los sectores claves, capacitando adecuadamente al personal a cargo de implementar la normativa. Entre las principales recomendaciones formuladas por el Comité de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la corrupción para la efectiva implementación de esta ley (OEA, 2007) se encuentran: (i) la necesidad de promulgar el reglamento correspondiente para ejecutar la ley; (ii) la creación de un portal web de compras donde se den a conocer las licitaciones públicas; (iii) la capacitación de los responsables de la administración y la gestión de las actividades de adquisición para lograr un adecuado cumplimiento de la ley; y (iv) la definición del alcance de la micro,

<sup>14</sup> Los integrantes de los Consejos de Desarrollo son: los gobernadores, senadores, diputados, síndicos, representantes de las asociaciones empresariales y/o las Cámaras de Comercio y Producción, representantes de las instituciones de educación superior, representantes de los gremios profesionales, representantes de las asociaciones agropecuarias, juntas de vecinos, y las organizaciones no gubernamentales reconocidas por su trabajo en la comunidad. Las funciones de los Consejos de Desarrollo son, entre otras, las de promover la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones locales, para la discusión y solución de problemas específicos; promover la ejecución de programas y proyectos con impacto directo en su territorio respectivo; y proponer un orden de prioridad a los proyectos de inversión a ser ejecutados (PNUD, 2008).

pequeña y mediana empresa para no dejar amplios márgenes a la aplicación de la ley<sup>15</sup>.

#### 17.4.2 Los controles integrales del manejo de los recursos políticos

El sistema de control integral tiene en el país cinco vértices: el control externo, a cargo de la Cámara de Cuentas; el control interno, a cargo de la Contraloría; el control político, a cargo del Congreso; el control judicial, a cargo del Ministerio Público y los tribunales; y el control social, a cargo de las OSC y diversos mecanismos de auditoría social. De una adecuada relación que complemente la tarea de estos vértices, depende, en gran parte, la eficacia preventiva de la corrupción en el país.

La Cámara de Cuentas (CC) viene arrastrando un serio problema de eficacia para el cumplimiento de su labor, pese a que durante el año 2004 se aprobó una ley para fortalecer su gestión. El organismo —con el apoyo de la Unión Europea— diseñó el Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional (PEDSI), 2007–2010. Los recientes acontecimientos, que derivaron en la partida de todos sus directivos, resaltan la necesidad de llevar adelante en su estructura administrativa un proceso de reingeniería interno que permita a la CC mejorar su gestión y generar mayor confianza como institución a cargo de promover la cultura de control, y propiciar que las entidades públicas fortalezcan sus controles internos y sus evaluaciones periódicas. El Observatorio Cámara de Cuentas organizado por la sociedad civil (Participación Ciudadana, 2006) propuso oportunamente implementar una cultura de planificación y monitoreo, y establecer criterios objetivos para la selección de las instituciones que la CC debe auditar con el fin de limitar la imagen de sesgo político en la selección de dichas instituciones, y contribuir a incrementar la credibilidad en la institución. Asimismo, se requeriría especial atención en la capacitación de sus auditores internos para elevar la calidad y la eficiencia institucional. La profesionalización y la carrera administrativa de su

personal, con claros criterios de continuidad en el cargo y de ingreso mediante concursos de antecedentes y oposición, constituyen una prioridad indispensable.

La Contraloría también tiene un nuevo marco legal (Ley N° 10-07) y enfrenta un singular desafío, por cuanto a partir de la eliminación del control *ex ante* en la ejecución de las partidas presupuestarias, deberá concentrar su esfuerzo en auditorías selectivas, correctamente planificadas y en adecuada sincronía tanto con la Cámara de Cuentas como con el Congreso. Su ámbito de influencia se extiende no solo a nivel del Gobierno central, sino además en organismos descentralizados y municipios.

El Congreso, como órgano de control político, carece de una sólida unidad técnica de análisis presupuestario; este vacío impide una efectiva aprobación de la rendición de cuentas que al respecto debe formular anualmente el Presidente de la República. Por otra parte, las OSC señalan reiteradamente que aún no se establecen mecanismos claros para llevar a cabo la preparación de un presupuesto democrático y consensuado. Es importante que el Gobierno estimule la participación de sectores productivos y la sociedad civil para enriquecer y opinar sobre la asignación del gasto público y contribuir a mejorar la transparencia y legitimar los criterios que rigen el gasto. Se requeriría mejorar la asignación presupuestaria a sectores claves para el desarrollo, como son la Educación y la Salud, que actualmente reciben porcentajes del PIB muy por debajo del promedio de América Latina. Asimismo, se requiere equilibrar adecuadamente la asignación destinada a los gastos corrientes, la cual representó —en 2006— el 75% del total, dejando de lado las inversiones prioritarias de capital (ANJE, 2006a). Ello, tal y como se argumenta en el capítulo anterior, enfrenta importantes incentivos políticos en su contra.

En síntesis, la tarea de control administrativo, social y político del empleo de los recursos públicos (complementada con el control judicial que será analizado

<sup>15</sup> Uno de los principales retos con respecto a la sostenibilidad de esta ley es garantizar que el ente regulador propuesto cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones a largo plazo. También es necesario garantizar la sostenibilidad de las entidades compradoras a nivel nacional, y la creación de unidades efectivas de compra en diversas entidades, las cuales reemplazarán el papel que tradicionalmente había desempeñado la Presidencia como principal organismo a cargo de las compras públicas (Claro, 2007).



### RECUADRO 17.1 • ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Una burocracia autónoma y profesional es un componente indispensable del aparato de aplicación de las leyes y un baluarte contra el clientelismo, el fraude y la corrupción (Evans y Rauch, 1999). Desde 1821, distintos gobiernos han intentado profesionalizar el servicio civil. A pesar de los esfuerzos, sobre todo en los últimos años, la cifra de servidores incorporados al sistema de carrera (33.562) supone solo un 10% del total del empleo público. Además, según la encuesta del INAP (2008), el 70% de los empleados públicos ingresa por recomendación o por influencia política sin agotar ningún proceso técnico de selección el acceso de empleados a la Administración.

El mes de enero de 2008, se aprobó la nueva Ley de Función Pública N° 41-08, una de las más modernas de la región, que intenta una vez más conseguir la elusiva profesionalización del funcionariado público. La nueva Ley de Función Pública establece un plazo de ocho años para la incorporación del total de los servidores. De seguir el ritmo actual de incorporaciones, hará falta 100 años para implementar la profesionalización del servicio civil.

Tal y como se argumenta en el capítulo anterior, la República Dominicana está atrapada en un círculo político vicioso. Ante la presencia de un sistema político en desarrollo (es decir, la ausencia de partidos políticos programáticos), una administración pública permeable tienta a los partidos políticos a que repartan beneficios (como empleos, contratos y obras) a cambio de votos. Por ello, los partidos políticos tienden a defender la permeabilidad de la administración pública cuando están en el poder y a criticarla cuando están en la oposición. En este contexto, lo más probable es que la reforma del servicio civil se realice de manera gradual. Las medidas dirigidas a fortalecer el carácter programático de los partidos políticos, y el fortalecimiento de la economía real y de la productividad de los trabajadores ayudarían a reducir los incentivos que propician la permeabilidad del servicio civil, y facilitarían el proceso de profesionalización de dicho servicio. Asimismo, sería recomendable promover la coordinación en el tiempo entre los actores políticos, mediante el diseño e implementación de una estrategia incremental consensuada de implementación de la Ley de Función Pública que prevea incentivos a gobiernos y la oposición para respetar los acuerdos logrados.

más adelante en esta sección) denota la necesidad de establecer un flujograma preciso de responsabilidades, complementariedades, sinergias y coordinación entre las instancias mencionadas. Dicho flujograma deberá determinar el criterio de selección de las auditorías, los estándares mínimos de calidad, el destino posterior de sus observaciones, las consecuencias sancionatorias de sus informes (a partir de investigaciones posteriores que disparen) y una clara división del trabajo entre los aspectos relativos a la mayor eficacia administrativa y aquellos otros que configuran los delitos penales, susceptibles de ser sancionados por la justicia.

#### 17.4.3 La profesionalización de la función pública

Con la nueva Ley sobre la Función Pública (Ley N° 41-08), se espera mejorar la carrera de los funcionarios públicos así como el acceso, la permanencia y el as-

censo por mérito en el empleo del Estado. El Gobierno se ha propuesto que para 2012, 50% de los empleados públicos sea de carrera, lo cual requerirá de una significativa gestión y del fortalecimiento del órgano rector a cargo de implementar esta ley, vale decir, la Secretaría de Estado de la Administración Pública (SEAP), antes Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP).

Una mirada más profunda a los ocho subsistemas del sistema de administración de recursos humanos, de conformidad con la metodología desarrollada por el BID (Longo, 2002) refleja un incremento en algunos de los subsistemas de los valores de los índices en relación con el año 2002 y 2005 (véase el Cuadro 17.1), lo que muestra que el servicio civil dominicano está realizando esfuerzos para su consolidación, si bien el país se encuentra en niveles medio y medio-bajo en comparación con el resto de la región latinoamericana (Iacoviello y Zuvanic, 2006).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Este incremento parece contradecir los resultados que arrojan los indicadores del Banco Mundial (*World Bank Governance Indicators, WBG*). Sin embargo, no tiene por qué haber contradicción. Los *WBG* agregan básicamente indicadores de percepción

A julio de 2008, la situación era la siguiente:

**CUADRO 17.1 • COMPARACIÓN DE LOS ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DOMINICANO**

Año/valoración	2002*	2005**
1. Eficiencia	5,16	7,67
2. Mérito	6,31	3,85
3. Consistencia estructural	5,99	4,12
4. Capacidad funcional	4,37	5,22
5. Capacidad integradora	6,82	6,00

Fuentes:

\* ALEPH, 2002.

\*\* Actualización: Iacoviello y Rodríguez-Gustá (2005).

**Planificación de Recursos Humanos.** El subsistema de planificación de Recursos Humanos cuenta con una plataforma jurídica actualizada (Ley del sistema de Planificación e Inversión; Ley Orgánica de presupuesto y Ley de Función Pública; y Ley de Control Interno) pero, desde el punto de vista institucional, requiere la definición de los mecanismos de coordinación para la articulación de las acciones; del desarrollo del sistema de información con información cualitativa y cuantitativa sobre la empleomanía pública (aunque existen algunos avances con el SASP); y del rediseño del Sistema de Clasificación y Remuneración de Cargos. Como en diagnósticos anteriores, se verifica la existencia de algunas experiencias exitosas en materia de planificación de recursos humanos tales como las de la Secretaría de Estado de Trabajo, la Secretaría de Estado de Educación y la Contraloría General.

**Organización del trabajo.** La nueva Ley de Función Pública atribuye a la SEAP el control, la creación, la modificación y la supresión de puestos de trabajo, si bien esta función aún se desempeña en forma deficiente. El 30% de las instituciones posee manuales de cargos sin datos confiables sobre su nivel de implementación.

**Gestión del empleo.** Ha habido numerosos intentos para regular el ingreso —vulnerados con los cambios de gobierno— que han suspendido, temporalmente, el ingreso a la carrera administrativa. Solo el 10% de los servidores públicos ha ingresado a la carrera administrativa mediante concursos y evaluaciones de méritos. El escaso desarrollo del subsistema de clasificación de cargos ha dificultado los procedimientos de acceso.

**Gestión del rendimiento.** Desde 2005, las Oficinas de Recursos Humanos, bajo la conducción de la SEAP, han venido realizando procesos de evaluación de desempeño. Estas evaluaciones se utilizan en los procesos de incorporación de los empleados actuales a la carrera administrativa, tomándose en cuenta sus resultados para el otorgamiento del bono vacacional, las promociones dentro del mismo grupo ocupacional, y las medidas disciplinarias. La nueva Ley de Función Pública plantea la evaluación del desempeño institucional y el nuevo sistema de planificación introduce los convenios de desempeño, lo cual obliga a repensar los sistemas de evaluación individual en coherencia con estos objetivos.

**Gestión de la compensación.** No existe un sistema salarial ni una política que regule las promociones, los ascensos, las contrataciones y los incrementos salariales, como indica el alto índice de compresión vertical y su variación entre sectores enunciados anteriormente. Los incrementos salariales recientes —con base en porcentajes sobre los salarios existentes— aumentan la distorsión salarial imperante.

**Gestión del desarrollo.** En el sector público dominicano no existen planes estructurados para el desarrollo del personal de carrera. La capacitación ofrecida por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) no se basa en la realización de las necesidades formativas de las instituciones públicas. Los programas se preparan, muchas veces, según la oferta del mercado o atendiendo a solicitudes específicas de las entidades públicas. De continuarse esta práctica, la

---

de un número no explícito de posibles componentes de la efectividad de gobierno. Los indicadores del BID son más precisos y miden aspectos determinados de uno de los aspectos de la efectividad del gobierno (efectividad del sistema de recursos humanos). Por ello, es posible que una mejora de la República Dominicana en relación con los indicadores desarrollados por el BID sea compatible con un deterioro en la relación de indicadores más genéricos.

capacitación no tendrá el impacto esperado sobre el desempeño de las tareas organizacionales. La nueva Ley adscribe al INAP a la SEAP como órgano desconcentrado, lo cual se traducirá en una mejor orientación de los procesos formativos.

**Gestión de las relaciones humanas y sociales.** La nueva ley otorga mayores garantías laborales, el derecho de cesantía, invalidez, seguro de vida y otros, y el sistema de seguridad en concordancia con los logros de las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) estatales. Asimismo, crea instancias de conciliación, mejora las condiciones de trabajo y fortalece el derecho a la organización. En general, este subsistema ha venido mejorando marcadamente, si bien aún no existe una gestión específica del clima laboral, a excepción de algunos esfuerzos aislados.

Todo lo anterior deberá complementarse con la introducción de sistemas que posibiliten la elaboración de estadísticas<sup>17</sup>, ya que actualmente la recolección de datos es escasa y de baja calidad, no se conoce la cantidad real de empleados pertenecientes a las carreras así como tampoco la cantidad de servidores de carrera que han sido reincorporados (Participación Ciudadana, 2007b).

En el marco de la función pública, la actuación de la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción (antes Depreco) adscrita a la Procuraduría General de la República, merece un párrafo aparte<sup>18</sup>. Esta Dirección ha implementado el sistema automatizado y uniforme de declaración jurada de bienes a todos los funcionarios públicos para garantizar su integridad,

transparencia y comportamiento ético. Sin embargo, su cumplimiento es muy bajo y no existe la aplicación efectiva de un sistema de sanciones en caso de que este no se verifique. Actualmente, la situación patrimonial de los principales servidores públicos permanece en la penumbra y no se cuenta con un entrecruzamiento de datos que permita realizar un seguimiento efectivo, como sería deseable, entre las declaraciones juradas, los registros de propiedad mueble e inmueble, y la dirección de impuestos internos.

#### 17.4.4 El acceso a la información pública

A través del Consejo Nacional de Reforma del Estado (Conare) se está implementando la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, la cual incluye la instalación de Oficinas de Acceso a la Información (OAI) y la designación de responsables de acceso a la información (RAI) en todas las instituciones estatales. Actualmente, se ha adelantado este proceso en aproximadamente 100 instituciones del Estado. Asimismo, se ha registrado un positivo avance en el diseño e implementación de las páginas web en las distintas instituciones, de acuerdo con los requerimientos señalados por la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC).

Según una evaluación realizada por el Observatorio Ciudadano de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública sobre la ejecución de dicha ley, de las 47 instituciones evaluadas, solo 9 cumplían con los requerimientos mínimos para operar y dar fácil acceso de la información a la ciudadanía<sup>19</sup>. Aunque en este informe

<sup>17</sup> El Sistema de Administración y Gestión de Servidores Públicos (SASP), apoyado por el BID en el marco del Proyecto Pro-Reforma, es un sistema de información integrado y flexible que permitirá al Estado y a las altas instancias de las instituciones contar con la información consolidada, oportuna y confiable para la definición de macro-variables nacionales y las directrices y estrategias en la Administración y el personal, desarrollando el "panel de control" adecuado para su administración y seguimiento. Dicho sistema permitirá determinar la cantidad de servidores con que cuenta la administración pública central, así como su nivel de formación académica, los sueldos que devengan y el nivel de desempeño, entre otros. Asimismo, conformará la base de datos nacionales —consolidada, depurada y única— constituyendo un sistema de nómina uniforme y flexible que permitirá aplicar la normativa legal y las particularidades funcionales de las diferentes carreras existentes y futuras. El SASP compartirá y ofrecerá informaciones a otros sistemas del Estado relacionados con las nuevas leyes de Hacienda, los Controles Internos, las Compras y Adquisiciones y el Libre Acceso a la Información, entre otros (Pro-Reforma, 2008).

<sup>18</sup> Dentro de las reformas institucionales llevadas a cabo durante la pasada administración, se han asignado nuevas funciones a la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa (antes Depreco) en la Procuraduría General de la República (PGR), para ser la instancia encargada de la investigación, persecución, presentación y sostenimiento de la acción penal pública en los casos de corrupción administrativa en el país.

<sup>19</sup> La Procuraduría de la República; la Secretaría de Estado de Trabajo; el Senado de la República; la Oficina Nacional de la Propiedad; el Consejo Nacional de Reforma del Estado; la Secretaría de Estado de Salud Pública y Comunicaciones; la Secretaría de Estado de Educación; la Corporación de Acueductos y Alcantarillados, y la Policía Nacional.

se menciona que son pocos los avances en las instituciones en materia de la implementación del marco legal, también se reconoce el esfuerzo que está llevando a cabo el Conare designado por la Comisión Nacional de Ética y Combate contra la Corrupción como responsable de impulsar este pilar del Plan Nacional de Ética, Combate y Sanción de la Corrupción. El informe recomienda que: (i) se incremente el conocimiento de los funcionarios públicos y de la ciudadanía acerca del derecho de acceso a la información; (ii) se designe a los responsables de acceso a la información pública, y se dé facilidades para que puedan cumplir su función; (iii) se aplique un diseño único de las OAI; (iv) se mejore la plataforma tecnológica y el contenido de la información de la página web y (v) se avance en la creación del órgano que se encargará de la correcta implementación de la ley. Asimismo, resultaría importante complementar esta normativa con una ley de *habeas data* (Participación Ciudadana, 2007c).

El Gobierno está preparando el proyecto de ley que enviará al Congreso para la creación del órgano rector que se ocupará de la Ley de acceso a la información, el cual apoyará su seguimiento y cumplimiento. Asimismo, reconoce la necesidad de llevar a cabo un cambio de cultura y promover en mayor medida la rendición de cuentas así como emplear recursos económicos para el pleno funcionamiento operativo de las OAI.

Por otra parte, el Gobierno está apoyando la transparencia y el acceso a la información a través de la iniciativa de Gobierno Electrónico. A través de la OPTIC, se está invirtiendo en tecnologías de la información como un medio de apertura, transparencia, rendición de cuentas y promoción de la participación ciudadana. Hasta ahora, solo se ha progresado en el contexto conceptual: se han desarrollado portales electrónicos y la apertura a servicios por medios electrónicos. No obstante, aún no se tiene pleno acceso a la información pública en materia de presupuestos, nóminas, proyectos y licitaciones, entre otros (Participación Ciudadana, 2005).

#### **17.4.5 La independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público**

La existencia de “leyes sin dientes” y de una extendida impunidad en los diferentes estratos sociales

constituye uno de los principales temas que deberán abordarse en lo que atañe al papel que desempeñan el Poder Judicial y el Ministerio Público. Las expectativas de los servidores públicos de ser sancionados por la realización de un acto de corrupción son muy bajas (Oviedo *et al.*, 2007). No se cuenta con una plataforma de datos estadísticos que puedan arrojar resultados claros y objetivos en cuanto a sanciones por corrupción. Los antecedentes del problema tienen un indicio revelador cuando se analiza el período 1983–2003, en el que se sometieron alrededor de 350 casos a la justicia por comisión de delitos de corrupción, de los cuales solo uno recibió condena y fue revocada un año más tarde por indulto presidencial (OEA, 2007). Tanto los tribunales ordinarios como el Ministerio Público tienen en sus manos la importante tarea de sancionar los hechos de corrupción para desfavorecer la extendida sensación de impunidad que se registra en el país. En tal sentido, las modificaciones políticas, de gestión y de modernización de procesos y sistemas parecen necesarias en el marco de una segunda generación de reformas, de tal manera que se puedan capitalizar los avances que se han venido logrando desde la reforma judicial de 1994.

El inicio de la independencia de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público adquiere particular relevancia como punto de inflexión para la efectiva sanción de actos de corrupción. Este inicio deberá complementarse con otros eslabones esenciales: la efectiva profesionalización de la carrera judicial, y un sistema de inamovilidad que se complemente con adecuados incentivos, evaluación de rendimiento y mecanismos disciplinarios apropiados para sancionar conductas ilegales. En ambos terrenos existe aún un amplio camino por recorrer en el país.

Para reforzar la despartidización de la carrera judicial, se ha propuesto redefinir la estructura y las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, incorporando al Presidente del Colegio de Abogados y a representantes del mundo académico. Sus funciones estarían acotadas a la elección y al control disciplinario de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Con el propósito de consolidar la independencia vertical al interior del propio Poder Judicial, se ha planteado la creación de un órgano de Gobierno del Poder Ju-

dicial (compuesto también por jueces y académicos) con funciones de administración de la carrera judicial, selección de magistrados, control disciplinario, administración financiera y presupuestaria, y ejecución de instrumentos de evaluación de la propia carrera. Con el objetivo de generar incentivos dentro de la propia carrera judicial, se ha planteado lo que podría ser una plausible conformación mixta de la Corte Suprema de Justicia, en parte integrada por jueces de carrera y en parte integrada por juristas en ejercicio o del mundo académico (Finjus, 2007a).

En el ámbito del Ministerio Público, también surge la valiosa oportunidad de consolidar la carrera administrativa con rango constitucional, habida cuenta de las debilidades constitutivas de la propia figura del Procurador General<sup>20</sup>, que depende orgánicamente y en la práctica del Poder Ejecutivo y, por tanto, tiene debilitada su independencia (Olivo de Pichardo, 2002). Frente a esta situación se debería reforzar un esquema de garantías para el respeto de la carrera de los demás integrantes del Ministerio Público, de modo que los fiscales de rango inferior ingresen por estricto concurso<sup>21</sup>. Adicionalmente, no deberían ser removidos de sus funciones arbitrariamente por el Poder Ejecutivo de turno (PNUD, 2008).

Con respecto a la legislación de fondo para la sanción de la corrupción administrativa, existen recomendaciones formuladas por el Comité Evaluador de los Mecanismos de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la corrupción (CICC), particularmente sobre dos aspectos: i) hace falta un sistema para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción; y ii) se requiere la tipificación como delitos de las figuras del soborno pasivo, soborno activo, disposiciones penales que tipifiquen el aprovechamiento dolo-

so, ocultamiento de bienes provenientes del cohecho pasivo tipificado en el Código Penal, y disposiciones legales que tipifiquen la comisión del cohecho pasivo, así como disposiciones que tipifiquen la asociación para cometer delitos de corrupción (OEA, 2007).

#### **17.4.6 La extensión y consolidación de la transparencia a nivel del Gobierno central y de los gobiernos municipales**

Con la creación de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC) en 2005, el Gobierno tuvo un importante logro que permitió generar un espacio de articulación de los diferentes actores públicos, privados e importantes OSC. Esto dio como resultado la elaboración del Plan Nacional de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción, como una importante herramienta en la erradicación de la impunidad y el clientelismo, y para la promoción del fortalecimiento institucional. Sin embargo, han surgido algunos cuestionamientos acerca de la operatividad de la CNECC y de las delimitaciones de sus atribuciones (FINJUS, 2006b). La opinión pública no tiene en claro si su función es la de investigadora o la de orientadora de políticas estratégicas. Así pues, la CNECC enfrenta el desafío de focalizar con mayor precisión su agenda, de acuerdo con las nuevas prioridades de la actual administración y, en función de ello, desempeñar un papel más activo en el monitoreo, seguimiento y denuncia del cumplimiento de los planes y programas del Gobierno. Su papel de coordinación interinstitucional es crucial en tal sentido, para lo cual requerirá fortalecer su personal, incluyendo especialidades en diversas áreas, factor clave para una lucha efectiva contra la corrupción. Asimismo, cabe resaltar que se requiere de una independencia real para garantizar el éxito en sus funciones, tal como se verá en la siguiente sección.

<sup>20</sup> En el marco de las consultas solicitadas a la sociedad civil, se han acercado iniciativas relativas a la figura del Procurador General de la República. Se ha propuesto que su elección la realice el Senado, a partir de una terna que le someta el Poder Ejecutivo, y que su mandato sea inamovible por cuatro años (FINJUS, 2007).

<sup>21</sup> Aunque la creación de la Escuela del Ministerio Público representa un importante esfuerzo para generar institucionalidad, no deja de ser preocupante que, a más de cuatro años de establecerse la ley que la instituye, solo se haya convocado un concurso público para la designación de la primera y única promoción de fiscales de carrera con que cuenta el país. En el año 2005, se seleccionaron, mediante concurso de oposición y méritos, a 100 fiscalizadores que, antes de desempeñar sus funciones, pasaron un intenso proceso de capacitación en la Escuela del Ministerio Público. El resto de los más de 700 fiscales que hay en el país son funcionarios designados mediante el tradicional mecanismo de decreto presidencial, en función de la filiación partidaria (PNUD, 2008).

A nivel local, para ampliar la modernización de la reforma de la administración pública se aprobó la ley de Municipios, que tiene por objeto transformar el ordenamiento jurídico de los Ayuntamientos y propiciar los mecanismos para llevar a cabo la descentralización y participación en la construcción del desarrollo local. Junto a esta ley, se promulgó la ley de presupuesto participativo, para que los gobiernos locales y las comunidades acuerden y prioricen en conjunto la ejecución de los recursos públicos destinados a los gastos en capital e inversión.

Sin embargo, para mejorar la transparencia en la gestión municipal, se requeriría implementar un sistema para la rendición de cuentas de este nivel de gobierno. Si bien es responsabilidad de la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República fiscalizar el uso de los recursos estatales, no existen reportes actualizados y sistematizados que permitan controlar su empleo y llevar estadísticas fidedignas sobre ellos<sup>22</sup>. En la actualidad, solo algunas municipalidades están utilizando el SIAFE, ya que su uso no está reglamentado para los gobiernos municipales. Sería importante, en consecuencia, considerar que se mejore la capacidad institucional de los gobiernos locales, y diseñar o utilizar los sistemas de información y rendición de cuentas que ya se están poniendo en marcha a nivel central, a fin de avanzar paralelamente en la mejora de la administración pública y la promoción de la transparencia tanto a nivel central como local.

Teniendo en cuenta la mayor proximidad, empoderamiento y rendición de cuentas que se pueden incentivar a partir de experiencias de micro-gestión municipal, resulta importante explorar las múltiples alternativas que ofrece el nuevo marco normativo. En este sentido se propone establecer consejos consultivos ciudadanos, audiencias públicas, presupuestos participativos y encuestas de opinión, que resulten ser mecanismos ágiles para promover la participación ciudadana y contribuir a garantizar la transpa-

rencia en el gasto (Dolores Díaz, 2008). La experiencia de los municipios que han implementado experiencias de presupuesto participativo constituye un ejemplo auspicioso que debe replicarse. El proceso de presupuesto participativo empezó en 2003 con cinco municipios; en 2004 se elevaron a 30, y en 2005, a 58. Para el período 2006–2007, 128 municipios se encontraban en alguna de las fases del proceso. Con la nueva Ley de Organización Municipal, todos los ayuntamientos del país tendrán que realizar presupuestos participativos (PNUD, 2008).

### 17.5 El contexto de políticas y las lecciones aprendidas

Antes de precisar algunas sugerencias más específicas para el caso particular de la República Dominicana, se analizarán brevemente las principales tendencias internacionales verificadas en el impulso de políticas de anticorrupción. Fomentar la transparencia no tiene una respuesta universal, extrapolable mecánicamente de un país a otro, sin tener en cuenta las cuestiones de gobernabilidad, participación ciudadana, desarrollo institucional y los contextos económico, social y cultural en los cuales se desenvuelven los actores y las políticas. La reforma pro-transparencia es una reforma nunca acabada, siempre mutable y dinámica en sus facetas. Continuamente se están desarrollando a nivel internacional estudios, herramientas e instrumentos para contribuir al manejo y control, y evitar la expansión de la corrupción, dado que el problema requiere más de una solución.

A modo de contextualización del caso de la República Dominicana, conviene recordar que los abordajes más recientes destacan los siguientes enfoques a nivel internacional:

**Necesidad de un servicio civil especializado.** Para luchar contra la corrupción desde la faz de la investi-

<sup>22</sup> El Estado dominicano no conoce el monto total del gasto en las provincias ni en los municipios del país. La mayoría de las secretarías de Estado no pueden decir dónde ejecutan su gasto. Tampoco existe un registro consolidado del gasto municipal, y las informaciones están dispersas e incompletas. La Ley de Municipios –promulgada en 2007– establece una nueva redistribución del gasto municipal, conservando el 25% para gastos de personal, 40% para inversión y obras de infraestructura, 31% para el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales, e introduce el 4% destinado a programas educativos, de género y salud (PNUD, 2008).

gación y de la punición, se requiere contar con un personal especializado en varias disciplinas, incluyendo derecho, finanzas, economía, contabilidad, ingeniería civil y ciencias sociales, entre otras. Además del personal altamente calificado, es preciso contar con independencia<sup>23</sup> formal como un requisito insoslayable para garantizar el éxito en las instituciones punitivas y de investigación (OCDE, 2007).

**La importancia de no dogmatizar las fórmulas institucionales.** Con base en sus funciones, las agencias anticorrupción se podrían sintetizar en los siguientes tres modelos: (i) agencias multipropósito con funciones preventivas que garanticen el cumplimiento de la ley; (ii) agencias, departamentos o unidades que hagan cumplir la ley y que, por lo general, se encuentran dentro del organigrama de la policía o de alguna otra institución de control o supervisión; y (iii) las agencias de prevención, para el desarrollo de políticas y coordinación institucional, con posibilidad de realizar investigaciones, preparar propuestas de legislación relevantes y constituirse en el punto de inflexión para la cooperación internacional y el vínculo con la sociedad civil. La experiencia comparada demuestra que no existe una fuerte evidencia de que estos entes centrales anticorrupción sean realmente efectivos para reducir el fenómeno. Por tanto, más allá de analizar si existe o no un ente único encargado de monopolizar la lucha contra la corrupción, lo importante es definir la independencia y autonomía de los organismos con funciones claves en la materia, como también la adecuada formación multidisciplinaria de su personal (OCDE, 2007).

**Relevancia estratégica de la prevención.** Si bien es importante utilizar herramientas para el control de la corrupción<sup>24</sup>, se resalta también la necesidad de focalizar mayores esfuerzos en instrumentos para prevenirla y atender a las causas del problema, lo cual supone un esfuerzo por aumentar la calidad e innovación del sector público<sup>25</sup>. Las nuevas acciones para prevenir la corrupción podrían clasificarse en tres categorías generales: (i) el fortalecimiento en lo que respecta a la demanda de la buena gestión de gobierno ("*demand side of good governance*", por ejemplo, a través de la calificación de los servicios sociales por sus beneficiarios mediante "*scorecards*"); (ii) la implementación estratégica de las tecnologías de información y comunicación ("*ICT*")<sup>26</sup> y (iii) la construcción de alianzas internacionales o supranacionales para prevenir la corrupción<sup>27</sup>. El desafío radica en lograr diseños de acciones efectivas que incorporen estos instrumentos, adecuándose a las necesidades de cada sector, y que den por resultado reformas sustentables para evitar la corrupción (Van Beverhoudt *et al.*, 2008).

**Identificar denominadores comunes para el buen gobierno, más allá de las políticas sectoriales anticorrupción.** Existe una aparente tensión entre las políticas universales de control de la corrupción y las políticas sectoriales así como entre los lineamientos universales de buen gobierno que se aplican a todo el sector público y las exigencias específicas, de acuerdo a las características de los terrenos más vulnerables al flagelo de la falta de transparencia<sup>28</sup>. Una adecuada focalización de prioridades de actua-

<sup>23</sup> Para considerar una institución de anticorrupción independiente se requiere contar con: (i) una clara reglamentación; (ii) un espacio físico separado o alguna institución que goce con autonomía comprobada; (iii) un proceso de selección del director basado en la transparencia y con amplio consenso con los diferentes poderes; (iv) una selección del personal basada en transparencia y sistemas de mérito. El proceso de reclutamiento deberá incluir una profunda investigación de los antecedentes de los candidatos y deberá ofrecer medidas de protección para el personal y sus familias, así como salarios acordes con la naturaleza y especificidades de sus funciones; (v) un adecuado financiamiento y autonomía fiscal; y (vi) rendición de cuentas y transparencia (OECD, 2007).

<sup>24</sup> Vale decir, investigación, procesos de juicio, litigación, y condenas civiles y criminales para actos de corrupción.

<sup>25</sup> Desde esta perspectiva, también resulta importante señalar que cuando se habla de prevenir la violación de la ley, se hace referencia a un concepto amplio de normativa, incluyendo no solo la penal sino además la civil y administrativa, por cuanto la cultura del Estado de Derecho y respeto a la legalidad requiere de una aplicación que va más allá de la sanción penal.

<sup>26</sup> La implementación efectiva de *ICT* no solo implicaría la sistematización de procesos sino, en primer lugar, un análisis y una adecuación de estos para mejorar la efectividad y la eficiencia en la gestión.

<sup>27</sup> En algunos casos, las reformas sectoriales requieren trascender las fronteras, sobre todo en sectores sensibles como la industria forestal, petrolera y minera, entre otras, que permitan crear sólidos acuerdos internacionales para evitar actos de corrupción.

<sup>28</sup> Por ejemplo, las demandas específicas en el Sistema de Justicia y Seguridad; el Sector Educativo; el Sector Farmacéutico; el Sistema Educativo; el Sector Eléctrico; el Sector de Transporte y Comunicaciones; las Obras Públicas; el Sector Petrolero; Agua y Saneamiento, y el Sistema de administración y manejo de las finanzas públicas.

ción puede hacer converger tanto las exigencias de políticas generales como los desafíos de políticas en sectores más específicos. Como ejemplo de esta focalización inteligente, se ha identificado el área de compras y contrataciones públicas (*procurement*), un común denominador en pos de la transparencia, más allá de las características específicas de cada sector. Focalizar los esfuerzos en esta área permite diseñar indicadores cuantificables y comparables entre sectores y revisar el desempeño del gobierno en esta fase del proceso. En este sentido, contar con indicadores detallados posibilita, a su vez, mejorar y afinar las reformas anticorrupción y adaptarlas, reflejando las necesidades para cada sector (Van Beverhoudt *et al.*, 2008).

**Utilidad de fomentar análisis cualitativos para abordar el fenómeno de la corrupción.** Dada la naturaleza del problema, cabe recordar que se requiere ir más allá de su monitoreo cuantitativo a través de índices generales de débil consistencia. Asimismo, se requiere el desarrollo y la aplicación de metodologías cualitativas y analíticas que permitan entender mejor la dimensión del fenómeno desde múltiples facetas. Por ejemplo, encuestas adaptadas para obtener una mejor descripción de los problemas (PNUD, 2005); encuestas de auto reporte por parte de los ciudadanos para recibir retroalimentación sobre la calidad de los servicios públicos (*citizen report card surveys*); monitoreo y evaluación de programas o proyectos por parte de la comunidad mediante la auditoría social; presupuesto participativo; y empleo de medios de comunicación para concientizar a la población y sacar a la luz las situaciones más problemáticas (Johnston, 2005; OCDE, 2007). En esta misma dirección, conviene tener en cuenta que los temas de cohecho son relevantes pero no son la única expresión del fenómeno. Aspectos relativos al patrimonialismo, el nepotismo, los conflictos de interés y los fraudes en el sentido amplio también deben considerarse al momento de fomentar el análisis de iniciativas pro transparencia (Johnston, 2005).

## 17.6 Recomendaciones de política

Desde la perspectiva específicamente referida a la República Dominicana, es importante resaltar que los

avances que se han venido impulsando por parte del Gobierno sientan las bases del fortalecimiento del Estado de Derecho, a través de la adopción de medidas que mejoren la capacidad regulatoria del sector público y promuevan la transparencia en su gestión. No obstante, es necesario concretar micro-reformas (que se describirán a continuación) que permitan llevar a cabo una efectiva implementación y profundización de las políticas adoptadas por el Gobierno, y que requerirán de esfuerzo y voluntad política por parte de la nueva Administración. A continuación se sugieren algunas opciones de política que podrían priorizarse en función de los requerimientos y necesidades del país para contribuir en la lucha contra la corrupción:

1. **Leyes con “dientes”.** La mayoría de las leyes básicas que el país necesita para modernizar su sistema de gestión pública y promover la transparencia ya están sancionadas. Deben entrar en vigencia, lo cual implica –entre otras cuestiones– desarrollar planes estratégicos y operativos que establezcan secuencias temporales de aplicación, un núcleo duro de responsables administrativos, monitoreo de resultados y, esencialmente, sanciones administrativas y judiciales para aquellos casos de flagrante incumplimiento. Las cinco leyes claves cuya aplicación forjaría un cambio sustantivo para la consolidación de la transparencia en el país son: i) Ley de Servicio Civil; ii) Ley de Acceso a la Información Pública; iii) Ley de Compras y Contrataciones del Estado; iv) Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública; y v) Ley de Municipios.
2. **Instituciones claves como motor de la transparencia.** Como complemento al punto anterior, se identifican cinco instituciones claves para liderar la consolidación del proceso de reformas pro transparencia: i) la Secretaría de Estado de Hacienda (a cargo de la implementación de la nueva Ley de Compras y Contrataciones); ii) la Secretaría de Estado de Planificación, Economía y Desarrollo (que puede celebrar, por ejemplo, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda, contratos por resultados y desempeño con las instituciones del sector público en virtud de la Ley N° 496-06. Dicha Secretaría tiene, además, la rectoría del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública);



- iii) la Secretaría de Estado de la Administración Pública (a cargo de la profesionalización del servicio civil); iv) la Procuraduría General de la República (a cargo de la investigación y promoción de acciones públicas penales en casos de corrupción); y v) la Comisión Nacional de Reforma del Estado, Conare, (encargada de viabilizar la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública y de motorizar reformas a nivel municipal).
3. **Precisar el papel que desempeña la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC).** En este marco institucional, se requiere asimismo precisar la nueva agenda de la CNECC, que podría reformar su estructura interna y definir las actividades en función de las prioridades antes mencionadas, operando como un mecanismo de enlace y coordinación del resto de las instituciones y, particularmente, como una caja de resonancia de las demandas de la sociedad civil organizada que bien podría reforzar su presencia en dicho ámbito.
  4. **Fortalecer los sistemas de Control Externo y Control Interno.** En primer lugar, parece necesaria una adecuada división del trabajo entre la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República y el Congreso (en el área de control *ex ante* y *ex post* del presupuesto enviado por el Ejecutivo). Evitar los cuellos de botella de múltiples auditorías sin sentido ni una agenda estratégica; coordinar esfuerzos a nivel de instituciones y ámbitos territoriales; evitar la realización de auditorías con finalidades arbitrarias y usos partidarios; consolidar una carrera administrativa de excelencia entre el personal de las áreas de control; e introducir nuevas tecnologías que automaticen y estandaricen procesos, todo lo cual implicaría un paso sustantivo para la prevención de conductas inapropiadas en el seno del Estado dominicano.
  5. **Concentrar prioridades en el mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana.** En el caso particular del mecanismo de seguimiento de la Convención de la OEA, se plantea uno de los dos esfuerzos legislativos importantes que aún restan en el país, a saber, la tipificación de conductas penales que tienen que ver con la corrupción administrativa, y que han sido enumeradas en las secciones anteriores del presente capítulo.
  6. **Transparentar el financiamiento partidario y proselitista.** El otro esfuerzo legislativo aún pendiente, que aparece como una condición *sine qua non* para garantizar una eficaz consolidación de la transparencia en el país, tiene que ver con la necesidad de establecer una nueva ley de partidos políticos y de financiamiento de campañas electorales que incluya claras sanciones en el caso de incumplimiento de sus disposiciones que deben ser aplicadas por organismos independientes de control y monitoreo.
  7. **Incentivos para establecer “Campeones Pro Transparencia”.** No solo hacen falta leyes con “dientes” sino además “zanahorias” para propiciar su cumplimiento real, a través de un adecuado sistema de incentivos —económicos y simbólicos—, que promueva un cambio cultural en el seno del sector público. En este aspecto, existen acciones embrionarias en el país que merecerían ser promovidas en mayor escala, tales como los Premios Nacionales a la Calidad (Conare, 2008), las Carta Compromiso, y los Contratos de Desempeño. Asimismo, la experiencia internacional muestra un nutrido espectro de modalidades de Fondos Concursables que tienden a regular la relación entre las diferentes agencias del Estado y los niveles central y descentralizado del Gobierno, introduciendo, en este afán, criterios de competencia y visibilidad a la asignación de recursos a menudo vinculados también a iniciativas de participación y control de la sociedad civil.
  8. **Un Estado profesional e inteligente.** En concordancia con lo manifestado en los puntos 2 y 7, el apoyo a la Secretaría de Estado de la Administración Pública es una estrategia que sirve para implementar efectivamente los regímenes de profesionalización en los diferentes estamentos del sector público dominicano, partiendo de un principio básico: el ingreso al Estado por concurso de antecedentes, con base en claros criterios competitivos sin ningún tipo de excepciones (lo cual supondrá, en definitiva, una autolimitación de los poderes presidenciales y, simultáneamente, el establecimiento de una grilla salarial estandarizada en toda la administración). La ley que dote de un claro marco normativo y racional a la aprobación y definición de estructuras orgánicas por parte de la

administración pública constituye el complemento indispensable para este esfuerzo<sup>29</sup>.

9. **Nuevas tecnologías al servicio de la transparencia.** En consonancia con todo lo manifestado anteriormente, la introducción de mecanismos de Gobierno Electrónico y nuevas tecnologías de gestión debería ser el soporte para la automatización y transparencia de todos los procesos que habrán de implementarse, constituyendo un medio que impida la arbitrariedad y favorezca un más fácil control, auditoría y participación, tanto por parte de los funcionarios públicos como por parte de ONG especializadas y la ciudadanía en general.
10. **La ventana de oportunidad para una segunda reforma judicial.** En el ámbito del Poder Judicial, existe la posibilidad de reforzar algunos vectores que podrían constituir una segunda generación de reformas en el sector, habida cuenta de los resultados y lecciones aprendidas con el proceso iniciado en 1994. Entre los objetivos más relevantes destacan los siguientes: la despolitización y consiguiente profesionalización de las figuras más relevantes para la administración de justicia; el establecimiento de carreras judiciales y del Ministerio Público que refuercen su independencia del Poder Ejecutivo; la administración imparcial del proceso de evaluación de funciones, rendición de cuentas y sanciones disciplinarias; la clara separa-

ción entre las funciones jurisdiccionales y las de administración de justicia, de modo que se refuerce también la independencia vertical de los tribunales. Las propuestas de reforma del Consejo de la Magistratura, los criterios de constitución de la Suprema Corte de Justicia y el encuadre institucional del Ministerio Público merecerían ser analizados en el mismo sentido.

11. **Participación ciudadana vigorosa.** Durante la elaboración del presente capítulo, no fue casual advertir una frecuente apelación a la “fatiga” que varias instituciones de la sociedad civil dominicana reconocen estar experimentando en lo que respecta a la prédica que vienen manteniendo para fomentar la transparencia y los pocos resultados tangibles que se advierten, principalmente en lo que atañe a la percepción de la opinión pública sobre el estado del problema en el país. Ello también indica la necesidad de reorientar la agenda de la sociedad civil para que no se concentre exclusivamente en el apoyo a la producción de material legislativo, sino más bien en focalizar iniciativas tendientes a exigir el cumplimiento de las leyes ya en vigencia, sea a través de peticiones administrativas o, en el caso de que estas no sean positivas, peticionando el cumplimiento de las nuevas normas a través de la vía judicial<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> En consonancia con los puntos 1 y 2 antes mencionados, se sugiere articular de modo prioritario la aplicación de esta ley en pos de fortalecer las cinco instituciones y las cinco leyes ponderadas como nodales para todo el proceso pro transparencia (por ejemplo, impulsando certificaciones para técnicos de compras y contrataciones o instituyendo un cuerpo de alta gerencia pública para liderar el proceso de profesionalización administrativa al máximo nivel del Estado dominicano). Otras acciones consideradas claves son: (i) declarar de interés nacional la realización del Censo de Servidores Públicos como base para la implementación del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos; (ii) redefinir el Subsistema de Clasificación y Valoración de Cargos que considere las competencias y resultados como base para diseñar un sistema de remuneraciones justo, racional y equitativo, articulado con los demás subsistemas de gestión y proponer un Proyecto de Decreto para establecer oficialmente las competencias; (iii) simplificar el procedimiento de incorporación de los empleados actuales con más de 10 años en servicio que califiquen para el ingreso a la carrera, por considerar que este segmento de funcionarios, en principio, es meritorio y para avanzar en la meta de incorporación de los ocho años establecidos en la Ley. A estos fines se podrían suscribir acuerdos con universidades y centros docentes para agilizar el proceso de certificación de las competencias; (iv) desarrollar políticas traducidas en planes de formación basados en perfiles de competencias técnicas y de conducta de los cargos contenidos en la clasificación, previo a la realización de diagnósticos de necesidades formativas, dando prioridad al personal incorporado a la carrera administrativa; (v) elaborar los reglamentos de las carreras administrativas especiales del sector financiero del Estado, a fin de consolidar las reformas en proceso a través de la profesionalización de los funcionarios y empleados de las instituciones responsables de llevarla a cabo; (vi) promover la creación y el fortalecimiento de las Organizaciones de Servidores Públicos para que asuman la recomendación de las Mesas de Consenso, en el sentido de formar un movimiento en defensa de su estabilidad basada en el mérito; (vii) fortalecer el Régimen Ético y Disciplinario establecido en la Ley de Función Pública.

<sup>30</sup> El reciente caso de la aplicación de la Ley de acceso público a la información para dar a conocer los gastos realizados en el proceso relativo a la construcción del metro de Santo Domingo (que motivó un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia) resulta paradigmático y positivo. La constitución de Observatorios para monitorear el cumplimiento de leyes claves

### 17.7 A modo de síntesis

Como se ha manifestado anteriormente, cabe enfatizar lo siguiente a modo de conclusión final: i) la reforma pro transparencia es una reforma siempre inacabada en cada país. Dinámica y mutante, requiere la adaptación nacional de lecciones aprendidas a nivel internacional, atendiendo a las condiciones de gobernabilidad y a sus actores institucionales; ii) la reforma pro transparencia tiene en las leyes y en la voluntad política condiciones imprescindibles pero insuficientes para lograr éxitos. Requiere además capacidades de gestión institucional (para la aplicación de la ley) y de participación ciudadana (para verificar una apropiación de la norma legal a través del cambio de los comportamientos sociales); iii) la reforma pro transparencia exige no solo planes estratégicos y generales centralizados en un único ámbito institucional, sino la obtención de victorias tempranas y la identificación de “campeones” promisorios en espa-

cios estatales cercanos a la ciudadanía en la provisión de servicios públicos, de modo que pueda asociarse la anticorrupción con el bienestar, y vencer la inercia cultural de sociedades acostumbradas a convivir con la impunidad; iv) la reforma pro transparencia supone un esfuerzo combinado de prevención y castigo del fenómeno de la corrupción, traducido en penas ejemplares para los casos más paradigmáticos, así como también en el establecimiento de incentivos para fomentar un imprescindible cambio cultural rumbo a sociedades e instituciones más transparentes; v) finalmente, la reforma pro transparencia supone comprender que no todos los problemas de un país se originan en la corrupción. Este fenómeno a menudo es la expresión de encrucijadas más vastas de organización institucional, de gobernabilidad democrática, de empoderamiento ciudadano, de distribución de la riqueza y de estructuras de inequidad, que deben ser abordados con decisiones y herramientas, específicas y complementarias.

---

también puede constituir un esfuerzo promisorio. La armonización de estos esfuerzos con la cooperación internacional es otro punto central.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, P., 2006. *Aportes sobre transparencia y gobernabilidad. El enfoque del BID y los desafíos de la región*. Documento de trabajo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALEPH, 2002.
- Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE). 2006a. "2006: ¿un nuevo año... un "nuevo" presupuesto?". Santo Domingo. [www.anje.org](http://www.anje.org)
- \_\_\_\_\_. 2006b. "La Justicia Dominicana: tareas pendientes". Santo Domingo. [www.anje.org](http://www.anje.org)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005. "Documento de Estrategia del Banco con República Dominicana" (GN-2379-1). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2006. Préstamo de Administración Financiera Integrada en República Dominicana (1093-OC-DR). Informe de Terminación de Proyecto. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2007. Oficina de Integridad Institucional. Informe Anual. 2007. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2008. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Informe Resumido de Gestión. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castaños Guzmán, S.T. 2005. Un año de vigencia del Código Procesal Penal. "Institucionalidad y Justicia: Democracia y Transparencia". Vol. V. República Dominicana: Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).
- Claro, J. 2007. "Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC). 2005. Plan Estratégico 2005-2008. Santo Domingo.
- CONARE. 2008. Consejo Nacional de Reforma del Estado. Informe de Gestión 2004-2008. Documentos del Programa Pro-Reforma. Santo Domingo.
- Dolores Díaz, M. 2007. Plan Nacional Anticorrupción. "Institucionalidad y Justicia: Democracia y Transparencia". Vol. V. Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).
- \_\_\_\_\_. 2008. Monitorear el presupuesto. Justicia, Democracia y Sociedad: retos para la consolidación del Poder Judicial. "Fundación Institucionalidad y Justicia". Informe. Año 4. No.11 Febrero 2008. Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).
- El nuevo rol de la DPCA, 2007. "Evaluación de 10 años de lucha contra la corrupción. Julio de 2007". [www.dpca.gov.do](http://www.dpca.gov.do)
- Fernández, L. 2008. "Mis propuestas". [www.leonelfernandez.com](http://www.leonelfernandez.com)
- FINJUS. 2007a. Propuestas para la Reforma Constitucional. Santo Domingo, República Dominicana.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Institucionalidad y Justicia. Recopilación de artículos aparecidos en el diario El Caribe. Villaverde, Carlos. "Relanzar la Comisión de Ética". Art. No.67, Santo Domingo.
- Foro Económico Mundial. 2008. "Reporte de competitividad global 2007-2008".
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. 2006. "El Servicio Civil en los países centroamericanos y República Dominicana". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Johnston, M. 2005. *Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2008, "Governance Matters VII; Governance Indicators for 1996-2007", Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp#)
- Latinobarómetro, 2007. "Informe Latinobarómetro 2005 y 2007". Banco de datos en línea. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Longo, F. 2002. Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, Diálogo Regional de Políticas. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mejía, O. 2008. Participación Ciudadana considera jueces de la Cámara de Cuentas deben ser encausados. "El País". [www.hoy.com.do](http://www.hoy.com.do)
- Morgan, J., y Espinal, R. 2006. "Cultura política de la democracia en la República Dominicana". Barómetro de las Américas. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Santo Domingo: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

- OEA. 2007. "Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción". Duodécima reunión del Comité de Expertos. Washington, DC: Organización de Estados Americanos.
- OCDE. 2007. Instituciones Especializadas de Anticorrupción. Revisión de modelos. París: OECD.
- Olivo de Pichardo, S. 2002. "El estado de la legislación penal en relación con la Convención Interamericana contra la corrupción". Santo Domingo: Participación Ciudadana.
- Oviedo, J., Brea, R. y Duarte, I. 2007. "Primer Índice de Transparencia de las entidades públicas". Santo Domingo: Mediabyte, S.A.  
www.pciudadana.com
- Participación Ciudadana. 2006. Observatorio Cámara de Cuentas. Informe Diagnóstico, Indicadores y Plan de Seguimiento a la Cámara de Cuentas. Santo Domingo.  
www.pciudadana.com
- \_\_\_\_\_. 2007a. Memoria Anual 2007. Santo Domingo: USAID.  
www.pciudadana.com
- \_\_\_\_\_. 2007b. Segundo informe alternativo de organización de la sociedad civil sobre la aplicación de la Convención Interamericana contra la corrupción por parte del Estado Dominicano. Santo Domingo.  
www.pciudadana.com
- \_\_\_\_\_. 2007c. Programa de Transparencia en la Gestión Pública. Tercer Informe del Observatorio Ciudadano a la ley de libre acceso a la Información Pública. No. 2004-04. Santo Domingo.  
www.pciudadana.com
- Partido de la Liberación Dominicana (2008-2012). República Dominicana.  
www.pld.org.doc
- PNUD. 2005. Fuentes de Indicadores para la gestión de gobiernos democráticos. Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 2008. Informe de Desarrollo Humano, República Dominicana. Desarrollo Humano, una cuestión de poder. 2008. Santo Domingo.
- Transparencia Internacional, 2008. Índice de Percepción de la Corrupción. 2001-2008.
- USAID. 2007. Programa de transparencia y Acción Ciudadana (2007). "Resumen Ejecutivo - Estudio Nacional del Costo de la Corrupción para los Hogares de la República Dominicana". Santo Domingo: USAID.
- Van Beverhoudt, S., Soloman, H., Guillory, M., Edsaille, E. *et al.* 2008. "The many faces of corruption.", Washington, DC: Banco Mundial.
- World Economic Forum. 2008. Reporte de Competitividad Global 2007-2008. Ginebra: WEF  
www.weforum.org





[www.iadb.org](http://www.iadb.org)