





# **La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada**

Víctor Godínez y Jorge Máttar  
Coordinadores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
México, D. F., septiembre de 2009

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
**Laura López**  
Secretaria de la Comisión  
**Hugo Beteta**  
Director  
Sede Subregional en México  
**Susana Malchik**  
Oficial a cargo  
División de Documentos y Publicaciones

El presente volumen fue elaborado como parte del proyecto “*Desarrollo económico y social de la República Dominicana: la última década y perspectivas a largo plazo*” (DOM-05-002) suscrito entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana.

El trabajo fue coordinado por Víctor Godínez y Jorge Máttar. Contribuyeron elaborando diversos documentos de base: Miguel Angel Mendoza (convergencia económica y pronósticos de largo plazo), Igor Paunovic (política económica), Benjamín Temkin (instituciones y gobernabilidad democrática), Rolando Cordera (pobreza), Víctor Godínez (cohesión social y panorama internacional), León Bendesky (cohesión territorial), Alejandro Villagómez (mercado de trabajo), Braulio Serna (sector agropecuario), Ramón Padilla (sector externo), Carlos Quenan (competitividad), Víctor Rodríguez (energía) y Enrique Dussel Peters (sector externo). El compendio estadístico que acompaña esta obra fue preparado bajo la coordinación de Horacio Santamaría y Randolph Gilbert.

Las autoridades dominicanas brindaron en todo momento su colaboración a este esfuerzo, sin cuyo concurso no habría sido posible. El apoyo del secretario de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, Juan Temístocles Montás, del subsecretario de Estado de Planificación, Guarocuya Félix, y de la economista Magdalena Lizardo, fue en todo momento decisivo. Muchas gracias a todos ellos.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: GALERA / Alonso García • Ilustración: Luis Orlando Luna Matiz

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-323238-5

LC/G.2407-P; LC/MEX/G.13

N° de venta: S.09.II.G.40

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en México, D. F., Naciones Unidas

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Prólogo .....	19
Resumen .....	21
Abstract .....	23
Capítulo I	
Panorama general .....	25
A. El marco internacional hacia 2030 .....	27
B. El marco internacional en el corto plazo .....	32
C. Posibilidades de convergencia internacional de la República Dominicana .....	35
D. Desarrollo, acción pública y gobernabilidad democrática .....	39
E. Cohesión social y territorial .....	42
F. El empleo como eje articulador de la estrategia de desarrollo hacia 2030.....	46
G. Revaloración del sector agropecuario.....	51
H. Integración industrial y competitividad.....	56
I. Enfrentando cuellos de botella: energía y desarrollo a largo plazo .....	60
J. En busca de una especialización internacional reciente.....	64
K. La República Dominicana en 2030: la imagen de una nación más cohesionada, competitiva y desarrollada .....	69
Bibliografía .....	73

Capítulo II	
Convergencia económica .....	77
A. Crecimiento económico y proceso de convergencia	
en el último medio siglo.....	78
1. La experiencia internacional.....	79
B. Escenarios económicos y posibles senderos de	
convergencia de la República Dominicana hacia 2030.....	90
1. Escenario base: la trayectoria inercial .....	94
2. Escenario optimista: el camino deseable .....	95
3. Escenario pesimista: el camino del riesgo .....	98
4. Resultado de los escenarios .....	98
C. República Dominicana: el sendero ascendente	
del desarrollo, el crecimiento sostenido	
y sus condiciones estratégicas.....	103
Bibliografía .....	112
Capítulo III	
Gobernabilidad democrática y desarrollo .....	117
A. Institucionalidad democrática y desarrollo:	
un marco conceptual .....	118
1. Calidad de la democracia y bienestar .....	118
2. Recorrido de las políticas públicas. Diseño	
institucional y gobernabilidad democrática.....	124
B. Diagnóstico de la gobernabilidad democrática	
en la República Dominicana.....	126
1. Los derechos políticos .....	126
2. Los derechos civiles .....	130
3. El poder judicial .....	131
4. Eficiencia en la impartición de justicia.....	137
5. Clientelismo y corrupción .....	145
6. Sistemas electorales y <i>accountability</i> vertical .....	156
7. La división de poderes .....	158
8. Burocracia.....	161
9. Comportamiento electoral .....	165
10. Actores colectivos.....	171
11. Sociedad civil.....	172
12. Sumario .....	179
C. Recomendaciones .....	182
1. Introducción.....	182
2. Recomendaciones.....	182
3. Viabilidad.....	190
4. Prospectiva.....	193
Bibliografía .....	196

Anexo: Determinantes del voto por el partido en el gobierno.  
República Dominicana-2004. Regresión logística binomial ..... PPP

## Capítulo IV

Desarrollo y cohesión social .....	205
A. ¿Por qué la cohesión social y qué es?.....	206
B. Resultados sociales de la transición dominicana e imperativos de cohesión para el desarrollo .....	214
1. Crecimiento y equidad: una relación compleja .....	214
2. Pobreza y desigualdad .....	218
3. Un puente intermedio en el desarrollo social hacia 2030: el cumplimiento de los ODM.....	223
4. El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente para propiciar desarrollo y cohesión social....	231
C. Dispositivos institucionales de la política social dominicana: un análisis en la perspectiva de su mejoramiento hacia 2030 .....	241
1. Tendencias y recursos de la política social dominicana en el último decenio.....	242
2. El gasto público social y la necesidad de un nuevo contrato social.....	248
3. Condiciones y posibilidades de una estrategia de largo plazo para la cohesión social .....	255
4. Articulación de las políticas públicas en torno a objetivos explícitos de reducción de la pobreza, inclusión y cohesión social .....	258
5. Ejes estratégicos de la política social y definición de metas de corto, mediano y largo plazo.....	263
Bibliografía.....	270

## Capítulo V

Consideraciones sobre la cohesión territorial.....	273
A. Acerca de la economía y la cohesión territoriales .....	273
1. Sobre el enfoque de este estudio.....	273
2. Sobre el ámbito territorial .....	276
3. La geografía del crecimiento .....	281
4. La política territorial.....	286
5. Hacia la cohesión territorial.....	288
B. Consideraciones sobre la cohesión territorial en la República Dominicana.....	295
1. La estructura territorial .....	297
2. Algunos elementos de la dinámica territorial.....	308
3. Territorio y cohesión: observaciones iniciales.....	313

4. El nuevo orden institucional para la gestión del territorio.....	317
5. Breves consideraciones prospectivas en torno a la gestión territorial.....	321
Bibliografía.....	324

## Capítulo VI

Mercado de trabajo .....	327
A. Evolución macroeconómica: 1991-2006 .....	328
1. Cambio estructural y crecimiento.....	329
B. El mercado laboral dominicano.....	332
1. Estructura y composición del mercado laboral .....	333
2. La evolución del desempleo .....	340
3. La informalidad y el mercado laboral.....	344
4. La migración y el mercado laboral .....	348
5. Rasgos característicos del mercado laboral dominicano: a manera de recapitulación .....	350
C. Prospectiva hacia el año 2030.....	352
D. Recomendaciones de política .....	356
1. Recomendaciones generales .....	356
2. Recomendaciones específicas .....	357
Bibliografía.....	361

## Capítulo VII

Sector agropecuario .....	363
A. Tendencias generales y situación actual del sector .....	364
B. Desafíos del sector agropecuario hacia 2030.....	371
1. Rentabilidad agropecuaria, crecimiento sostenido y aumento de la productividad.....	372
2. Cohesión social y aumento de ingresos de los pobres rurales.....	382
3. Competitividad y aprovechamiento del DR-CAFTA .....	383
C. Escenarios y tendencias del crecimiento agropecuario hacia 2030.....	389
1. Proyecciones agrícolas internacionales y posibles efectos en la República Dominicana .....	391
2. Efectos del cambio climático en la agricultura: inundaciones y sequías en los próximos lustros .....	394
3. Escenarios agropecuarios hacia 2030 .....	397
D. Temas estratégicos para la transformación agropecuaria, 2030.....	410
1. La administración de recursos hídricos, una prioridad .	410



2. Administración del riesgo: los seguros agropecuarios...	413
3. Formación de capital humano: educación y alimentación para la cohesión social y la competitividad .....	414
4. El potencial de tendencias actuales: alimentos para el sector turístico y biotecnología y competitividad .....	416
Bibliografía .....	418

## Capítulo VIII

Industria y competitividad .....	423
A. Antecedentes históricos: de la sustitución de importaciones a la apertura comercial.....	424
B. Evolución reciente de la actividad industrial .....	425
1. Producción y empleo.....	425
2. Comercio exterior e inversión extranjera directa .....	432
C. Competitividad de la industria manufacturera dominicana .....	436
1. Competitividad internacional de las exportaciones manufactureras.....	436
2. Cambio tecnológico .....	441
D. Retos ante la apertura comercial y de la dualidad entre industria nacional y zonas francas .....	445
E. Análisis de la política industrial y sus principales componentes .....	447
F. La industria manufacturera dominicana en 2030: escenarios posibles de evolución.....	450
1. Escenario pesimista.....	451
2. Escenario tendencial .....	452
3. Escenario optimista.....	453
G. Hacia una agenda nacional para el cambio productivo, la innovación y el fortalecimiento de la competitividad de la industria manufacturera .....	453
Bibliografía .....	458

## Capítulo IX

Sector energético .....	461
A. Situación del sector energético.....	462
1. Sistema de suministro .....	462
2. Marco institucional y regulatorio .....	469
3. Matriz energética.....	474
4. Sendero energía y desarrollo.....	476
5. Potencial energético .....	477
B. Estrangulamientos en el corto plazo	

y políticas para remover obstáculos.....	479
1. Subsector hidrocarburos .....	479
2. Subsector eléctrico.....	483
C. Hacia 2030: tendencias y opciones	
de política energética.....	498
1. El sistema energético deseado en 2030 .....	498
2. Las tendencias de fondo.....	501
3. Estrategias para acelerar el desarrollo .....	503
Bibliografía .....	512

## Capítulo X

Cambio productivo e inserción internacional.....	515
A. Condiciones externas a partir de los años noventa.....	516
1. Condiciones económicas generales	
y de política económica.....	516
2. Política comercial .....	524
3. El DR-CAFTA.....	528
4. Evolución y principales factores de la balanza	
de pagos y de la cuenta corriente .....	532
5. Gestión de los acuerdos comerciales.....	543
B. Conclusiones y propuestas hacia una integración externa	
competitiva y sustentable de largo plazo .....	545
1. El nivel macroeconómico: instrumentos	
para una integración externa competitiva.....	546
2. El nivel mesoeconómico: fortalecimiento	
institucional en los sectores público y privado.....	553
3. Hacia un proceso de escalamiento	
en el comercio exterior: zonas francas y turismo .....	555
Bibliografía.....	571

Compendio estadístico y modelo econométrico de la  
República Dominicana (REDO) ..... CD Rom adjunto

Publicaciones de la CEPAL/ECLAC *publications* ..... 575

## Cuadros, gráficos, mapas y recuadros

### Cuadros

I.1	República Dominicana: tres escenarios económicos a 2030.....	37
I.2	Ingresos y empleo en el sector turismo de la República Dominicana, 1980-2007 .....	67
II.1	República Dominicana: crecimiento del PIB y de los factores productivos, 1950-2006.....	88
II.2	Determinantes de los procesos de convergencia en España y la República de Corea. Indicadores claves.....	91
II.3	República Dominicana: supuestos de escenarios al 2030. Indicadores claves.....	99
II.4	República Dominicana: escenarios económicos al 2030 .....	101
III.1	El síndrome democrático .....	121
III.2	Correlación de índices institucionales con percepción de falta de libertad.....	121
III.3	Correlación de índices institucionales e IDH y bienestar subjetivo.....	122
III.4	República Dominicana: comparación de los desembolsos del gobierno central en instituciones seleccionadas, 1998-2007.....	136
III.5	República Dominicana: evaluación de jueces, según departamento .	142
III.6	República Dominicana: casos ingresados y resueltos en primera y segunda instancia, según jurisdicción, 2005 .....	144
III.7	República Dominicana: transferencias corrientes a organizaciones no gubernamentales (ONG) correspondientes a los presupuestos de 2006 y 2007 .....	152
III.8	República Dominicana: medidas de dispersión del voto. Elecciones para cámara de diputados .....	166
III.9	Determinantes del voto por el partido en el gobierno.....	170
IV.1	Países de América Latina con las relaciones más altas entre el ingreso medio por habitante de los hogares más ricos y de los más pobres, circa 2005.....	220
IV.2	República Dominicana: indicadores de pobreza e indigencia, 2000-2006 .....	222
IV.3	República Dominicana: ingreso por habitante y desagregación de su variación por cambios en el ingreso por ocupado y en la tasa global de ocupación por decil de la distribución del ingreso, 1997 y 2005.....	233
IV.4	República Dominicana: variación porcentual del ingreso por ocupado (en múltiplos de la línea de pobreza) y de la tasa de ocupación global por deciles de la distribución del ingreso por habitante, 1997-2005.....	234

IV.5	República Dominicana: gasto público funcional como porcentaje del gasto público total, 1980-2007.....	243
IV.6	República Dominicana y América Latina y el Caribe: composición sectorial del gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-2005.....	251
IV.7	Presión fiscal en los países latinoamericanos de tributación "intermedia" y en los países industrializados, 1980-2005.....	255
V.1	República Dominicana: regionalización según el Decreto 710....	299
VI.1	República Dominicana: indicadores macroeconómicos, 1991-2006 .....	330
VII.1	República Dominicana: principales indicadores, 1990-2006.....	366
VII. 2	República Dominicana: gasto del gobierno central total y en el sector agropecuario, 1990-2006.....	373
VII.3	República Dominicana: rentabilidad promedio de los principales cultivos agrícolas, 1990-2005.....	375
VII.4	República Dominicana: relación del gasto agropecuario del gobierno central con el PIB y el producto interno bruto agropecuario (PIBA), 1990-2006.....	379
VII.5	República Dominicana: precios reales pagados al productor de los principales productos agropecuarios, 1990-2006 .....	380
VII.6	Istmo Centroamericano y República Dominicana: competitividad de las exportaciones agroalimentarias a los estados Unidos de América, 2000-2006.....	385
VII.7	República Dominicana: programa de desgravación de productos agropecuarios .....	387
VII.8	República Dominicana: escenario I: crecimiento bajo de los principales indicadores de gasto y financiamiento del sector agroalimentario, 1990-2030 .....	400
VII.9	República Dominicana: escenario I: proyecciones de la población total y en actividades agropecuarias, 1991-2030 .....	401
VII.10	República Dominicana: escenario II : crecimiento alto de los principales indicadores de gasto y financiamiento del sector agroalimentario, 1990-2030 .....	406
VII.11	República Dominicana: escenario II: proyecciones de la población total y en actividades agropecuarias, 1991-2030 .....	408
VII.12	República Dominicana: participación de la agricultura bajo riego en el PIB, 1990-2006 .....	410
VII.13	República Dominicana: evolución de las tierras irrigadas y número de usuarios, 1930-2004.....	411
VII.14	República Dominicana: eficiencia del riego, 2001-2004.....	412
VIII.1	República Dominicana: estructura sectorial de la industria manufacturera nacional, 1991-2003 .....	429
VIII.2	Participación de las exportaciones dominicanas en las	

	importaciones globales de los Estados Unidos, 1990-2006.....	439
VIII.3	Países seleccionados: inversión en formación de capital humano, 2005.....	442
VIII.4	Países seleccionados: indicadores de resultados de cambio tecnológico .....	444
IX.1	República Dominicana: indicadores del sector eléctrico, 2000-2006 .....	466
IX.2	República Dominicana: desempeño del sistema eléctrico, 2006.....	467
IX.3	República Dominicana: desempeño del subsidio energético, 2004-2006 .....	473
X.1	Países seleccionados: PIB per cápita, 1980-2005.....	517
X.2	Países seleccionados: exportaciones de bienes y servicios con respecto al PIB, 1980-2005 .....	518
X.3	República Dominicana: crecimiento del PIB y contribución al crecimiento del PIB por sectores, 1991-2006.....	519
X.4	República Dominicana: productividad laboral por sectores, 1991-2000 y 2001-2006.....	520
X.5	República Dominicana: balanza de pagos. Factores seleccionados, 1991-2006 .....	534
X.6	Países seleccionados: tiempo para iniciar una empresa y para implementar un contrato .....	552
X.7	Estados Unidos: importaciones de la cadena hilo-textil confección, 1990-2006. Primeros 15 países según su participación en 2006 .....	557
X.8	Estados Unidos: tasa arancelaria efectiva pagada en la cadena HTC, 1990-2006.....	560
X.9	Estados Unidos: importaciones de la cadena HTC por segmentos, 1990-2006.....	562
X.10	República Dominicana: comercio exterior con principales socios comerciales, 2001-2006 .....	569

## Gráficos

I.1	República Dominicana: tasa de desempleo y crecimiento del producto, 1992-2007.....	47
II.1	Europa: crecimiento en PIB por habitante promedio, 1950-2004 .....	80
II.2	Europa: dispersión en PIB por habitante, 1950-2004.....	81
II.3	Convergencia en PIB por habitante de España con las economías líderes de Europa y el mundo, 1950-2004 .....	82
II.4	Asia: crecimiento en PIB por habitante promedio, 1960-2004 .....	83
II.5	Asia: dispersión en PIB por habitante, 1960-2004.....	84

II.6	Convergencia en PIB por habitante de la República de Corea con las economías líderes de Asia y el mundo.....	84
II.7	América Latina: crecimiento en PIB por habitante promedio, 1950-2004 .....	85
II.8	América Latina: dispersión en PIB por habitante, 1950-2004 .....	86
II.9	Convergencia de la República Dominicana con economías líderes .....	89
II.10	República Dominicana: escenarios económicos al 2030 .....	102
III.1	Derechos políticos .....	127
III.2	Libertades civiles .....	131
III.3	República Dominicana: carga de trabajo primera instancia, 2005.....	143
III.4	República Dominicana: carga de trabajo segunda instancia, 2005.....	144
III.5	República Dominicana: probabilidad de voto por partido en el gobierno, según criterios de evaluación del desempeño, 2004....	170
III.6	Confianza en los partidos .....	176
III.7	Confianza en el congreso .....	177
III.8	Confianza en los sindicatos .....	177
III.9	¿Ha tomado parte en una demostración pública?.....	179
IV.1	República Dominicana: evolución comparada de los índices de desarrollo humano (IDH) y del PIB por habitante (PIBH), 1975-2006 .....	207
IV.2	República Dominicana: coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, 1992-2006 .....	221
IV.3	República Dominicana: promedio de años de asistencia a la escuela (PAAE) y de años de escolaridad (PAE), 2004 .....	236
IV.4	América Latina, Brasil, Cuba, El Salvador y República Dominicana: gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-2005.....	249
IV.5	República Dominicana y América Latina y el Caribe: gasto público social por habitante en 1990-2005.....	250
VI.1	República Dominicana: evolución del producto por sector económico, 1991-2006.....	331
VI.2	República Dominicana: tasa de crecimiento del PIB real y tasa de desocupación, 1992-2006.....	333
VI.3	República Dominicana: tasa de participación laboral urbana por edad, 1997-2004 .....	334
VI.4	República Dominicana: participación de hombres y mujeres en la actividad económica, 1992-2005 .....	335
VI.5	República Dominicana: estructura del empleo, 1992.....	335
VI.6	República Dominicana: participación de hombres y mujeres en la actividad económica por edad, 1992-2005.....	336
VI.7	República Dominicana: participación de hombres y mujeres en la actividad económica por años de instrucción, 1992-2005 ...	337

VI.8	República Dominicana: salarios urbanos por sexo, 1997-2005 ....	338
VI.9	República Dominicana: salarios urbanos por sexo y sector y por sexo y productividad del sector, 1997-2005.....	339
VI.10	República Dominicana: tasas de desempleo abierto por sexo, 1990-2005 .....	341
VI.11	República Dominicana: tasa de desempleo abierto de hombres y mujeres por edad, 1990-2005 .....	342
VI.12	República Dominicana: tasa de desempleo abierto de hombres y mujeres por años de instrucción, 1990-2005.....	343
VI.13	República Dominicana: tasas de desempleo por ingreso familiar, 2004 .....	344
VI.14	República Dominicana: incidencia de la información en el mercado laboral según criterios alternativos.....	345
VI.15	República Dominicana: incidencia de la información por sexo según criterios alternativos.....	346
VI.16	República Dominicana: ingreso promedio mensual de trabajadores formales e informales por categorías laborales.....	347
VI.17	Población haitiana residente en República Dominicana. Encuestas seleccionadas .....	348
VI.18	Distribución de los inmigrantes haitianos en el mercado laboral dominicano por sexo .....	349
VII.1	República Dominicana: tipología de productos agroalimentarios por capítulo, 2000-2006.....	383
VII.2	República Dominicana: PIB agropecuario y productividad agropecuaria, 1991-2030 .....	391
VII.3	Precios internacionales de los principales cultivos de exportación, 1990-2007 .....	392
VII.4	República Dominicana: precios internacionales de los granos básicos, 1990-2007 .....	395
VII.5	República Dominicana: PIB y PIBA por habitante, 1991-2030 ....	398
VII.6	República Dominicana: escenario I: crecimiento bajo de los principales indicadores de gasto y financiamiento del sector agroalimentario, 1990-2030 .....	402
VII.7	República Dominicana: escenario II: crecimiento alto de los principales indicadores de gasto y financiamiento del sector agroalimentario, 1990-2030 .....	404
VIII.1	República Dominicana: evolución del producto interno bruto por enfoque de la producción, 1991 2005.....	426
VIII.2	República Dominicana: estructura sectorial de la industria manufacturera nacional, 2003.....	429
VIII.3	República Dominicana: empleo en zonas francas y en la industria nacional, 2000 2006 .....	431
VIII.4	República Dominicana: exportaciones totales de bienes, 1991-2006 .....	432

VIII.5	República Dominicana: importaciones totales de bienes, 1991-2006 .....	435
VIII.6	Exportaciones de la República Dominicana a los Estados Unidos, 1990-2006 .....	437
VIII.7	Centroamérica y República Dominicana: participación de mercado de los países firmantes del DR-CAFTA en las importaciones globales de los Estados Unidos, 1990-2006 .....	438
VIII.8	Matriz de competitividad: exportaciones de la República Dominicana a los Estados Unidos .....	440
IX.1	República Dominicana: intensidad energética, 1973-2003 .....	476
X.1	República Dominicana: crédito doméstico al sector privado, 1960-2005 .....	549
X.2	República Dominicana: tipo de cambio real, 1990-2005 .....	550
X.3	Estados Unidos: importaciones totales, 1990-2006 .....	556

## Mapas

V.1	República Dominicana: mapa de las regiones y provincias según el decreto 710-04 .....	298
V.2	Regionalización del Instituto Agrario Dominicano .....	305
V.3	Regionalización del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos .....	305
V.4	Regionalización de la Secretaría de Estado de Agricultura .....	306
V.5	Regionalización de la Secretaría de Estado de Educación .....	306
V.6	Regionalización de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales .....	307
V.7	Regionalización de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia social .....	307
V.8	Mercados territoriales de empleo y trabajo .....	308

## Recuadros

I.1	La economía política internacional en 2030, según diversos ejercicios prospectivos .....	28
I.2	Tres condicionantes estructurales del crecimiento en la República Dominicana: educación, empleo y energía .....	38
I.3	Principales recomendaciones para mejorar la gobernabilidad .....	41
III.1	El recorrido de las políticas públicas: situación óptima hipotética .....	123
III.2	Importancia de los derechos civiles y políticos en el ciclo de las políticas públicas .....	126
III.3	Importancia de un poder judicial autónomo .....	



	y eficiente en el ciclo de las políticas públicas .....	132
III.4	Incentivos y sanciones según la calificación obtenida en la evaluación de desempeño de jueces. Resolución N° 649-2004 .....	141
III.5	Importancia en la implementación de medidas que reduzcan los incentivos para la corrupción y el clientelismo en el ciclo de las políticas públicas.....	146
III.6	Importancia del tipo de sistema de representación en el ciclo de las políticas públicas .....	157
III.7	Importancia de la división de poderes en el ciclo de las políticas públicas .....	159
III.8	Importancia de la profesionalización de la burocracia en el ciclo de las políticas públicas .....	162
III.9	Importancia de los criterios de votación del electorado en el ciclo de políticas públicas .....	166
III.10	Importancia de la organización de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas .....	173
IV.1	Una tipología de las interacciones entre desarrollo humano y crecimiento económico .....	209
IV.2	Elementos de exploración de tres brechas no materiales de la desigualdad y la pobreza con referencia a la República Dominicana .....	240
IV.3	Ocho consensos recomendados por la CEPAL para un contrato social a favor de la cohesión.....	254
VIII.1	Tecnologías de información y comunicaciones (TIC) .....	428
VIII.2	Producción de azúcar y sus derivados.....	430
VIII.3	República Dominicana: condiciones del sector energético y su impacto en la industria manufacturera .....	444
IX.1	República Dominicana: cultura del no pago del servicio de energía eléctrica .....	494
IX.2	República Dominicana: avances en la recuperación del sector eléctrico.....	497
IX.3	República Dominicana: electrificación rural, hacia 2030, cobertura completa .....	509



## Prólogo

Este libro contiene la versión definitiva del documento presentado en mayo de 2008 con ocasión de celebrarse en la República Dominicana el XXXII Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desde entonces, diversos acontecimientos han modificado el escenario nacional e internacional. Del fuerte optimismo generado por seis años de crecimiento sostenido en la región con importantes avances en disminución de la pobreza, se transitó por la crisis del precio internacional de los alimentos, hasta llegar al actual panorama marcado por la incertidumbre a causa de los efectos negativos de la crisis financiera y económica global. Estos cambios repentinos se han sentido con mucha fuerza en la República Dominicana, al tiempo que son severas sus consecuencias sobre la inversión, el empleo, las exportaciones y el turismo.

De hecho, el estallido de esta crisis –la más extendida y profunda de los últimos 70 años– nos exige reflexionar a fondo sobre las bases en que se ha estado cimentando el camino al desarrollo.

Ahora bien, en este proceso de reflexión es esencial que se enfoque la mirada en un horizonte definido, y que se procure aliviar y solucionar los problemas actuales sin dejar de preocuparse por el desarrollo de largo plazo.

En eso consiste la tarea de hoy para intelectuales y políticos, que deben asumirla de cara a nuestro presente y al de las futuras generaciones. La experiencia muestra que los países exitosos en cuanto a los logros en los terrenos económico y social son los que han invertido la energía necesaria en el diseño de una visión de esta naturaleza.

En este libro se analizan los principales desafíos que enfrenta la República Dominicana para hacer viable su tránsito hacia un estilo de desarrollo sostenible en el tiempo, en el que el dinamismo económico sea compatible con la equidad, la gobernabilidad democrática y la sustentabilidad ambiental, además de caracterizarse por altos grados de cohesión social y territorial.

Para ello se necesita instrumentar una acción decidida de la política pública. La República Dominicana requiere intervenciones fundamentales en esa materia para alcanzar los objetivos aquí delineados. Es necesario encontrar respuestas para elevar la competitividad del país, para superar los obstáculos presentes en el sector energético, para disminuir las desigualdades que se aprecian en los diversos territorios del país, para hacer que las instituciones cumplan con las metas que se le han fijado; en fin, para articular un estadio de mayor cohesión social.

Éstas son algunas de las cuestiones que se abordan en el trabajo *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. En sus páginas se ofrece una visión, con perspectiva de largo plazo, de la evolución económica y social reciente, así como de posibles escenarios futuros; su principal esfuerzo se centra en aportar elementos a la discusión para construir una estrategia de desarrollo en la República Dominicana, como parte de un proceso de concertación nacional, que involucre a actores políticos clave: gobierno, sector privado, sociedad civil y academia.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana esperan que esta obra contribuya a un debate nacional en busca de consensos para acordar una agenda de desarrollo de largo plazo orientada a consolidar una nación más rica, más justa, más equitativa, más productiva, más competitiva, más cohesionada y más democrática.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el  
Caribe (CEPAL)

**Juan Temístocles Montás**  
Secretario de Economía,  
Planificación y Desarrollo  
República Dominicana

## Resumen

Esta publicación sostiene que República Dominicana podría situarse en el grupo de las naciones de desarrollo medio alto en un cuarto de siglo, y para ello plantea una meta viable: alcanzar hacia 2030 un ingreso por habitante tres veces mayor que en 2006. El documento considera que, de aplicarse un programa integral y sistémico de reformas y acciones de política pública, es posible concebir que el país transite hacia un estadio de mayor desarrollo, justicia y democracia, y supere los grandes obstáculos que enfrenta en la actualidad para convertir el crecimiento económico en bienestar para la mayoría de la población.

Transcurrida buena parte de la primera década del siglo, la República Dominicana enfrenta desafíos que requieren acciones fundamentales para avanzar en la trayectoria hacia el desarrollo. Algunos retos son de larga data, otros son más recientes y a ambos se agregan los desafíos provocados por la crisis internacional más grave desde la gran depresión de los años treinta: ¿Cómo elevar la competitividad del país de manera sostenida? ¿Cómo liberar cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo, como el sector energético? ¿Cómo mejorar la calidad de las instituciones, haciéndolas funcionales a los objetivos del desarrollo? ¿Cómo incorporar las regiones del país al proceso de modernización y competitividad? ¿Cómo el país puede encaminarse a un estadio de mayor cohesión social? ¿Cómo acercarse una senda de convergencia hacia economías y sociedades exitosas?

Este libro explora estas interrogantes y analiza los desafíos que enfrenta la República Dominicana. Partiendo de un diagnóstico de la situación presente, explora en cada capítulo la perspectiva del próximo cuarto de siglo. Los temas y sectores abordados son los siguientes: convergencia internacional; desarrollo, acción pública y gobernabilidad democrática; cohesión social y desarrollo territorial; el empleo como eje articulador de la estrategia de desarrollo; el sector agropecuario; integración industrial y competitividad; energía y desarrollo, e inserción internacional.

## **Abstract**

This publication maintains that in a quarter of a century, the Dominican Republic could figure among the group of nations with mid to high levels of development, and proposes a viable goal to that end: to have tripled the per capita income by around 2030 with respect to 2006. The document asserts that, if the country implements a comprehensive and systemic program of reforms and public policies, it could conceivably be headed into a stage of greater development, justice and democracy, overcoming the major obstacles it currently faces, and translating economic growth into welfare for the majority of the population.

Now well into the first decade of the century, the Dominican Republic faces challenges that require fundamental actions in order to advance along the path of development. Whereas some challenges are long-standing, others are more recent, such as the challenges resulting from the most serious international crisis since the Great Depression of the thirties: how to sustainably increase the country's competitiveness; free up bottlenecks that are obstructing development, such as the energy sector; improve the quality of institutions, bringing them functionally in line with development objectives; incorporate the country's regions into the process of modernization and competitiveness; direct the country toward greater levels of social cohesion; and approach a path of convergence towards successful economies and societies.

This book explores these questions and analyzes the challenges that the Dominican Republic now confronts. Starting from an assessment of the present situation, the outlook for the next quarter century is examined in each chapter. The topics and sectors addressed include: international convergence; development, public action, and democratic governability; social cohesion and territorial development; employment as the linchpin of the development strategy; the agricultural and livestock sector; industrial integration and competitiveness; energy and development; and international insertion.



## Capítulo I

# Panorama general

En una conocida metáfora sobre la capacidad de los países para avanzar hacia estadios superiores de desarrollo, el economista Arthur Lewis equiparaba este proceso al de un elevador que los transporta a niveles de producción y de ingreso cada vez más altos. “Los países que en él viajan — como los individuos ocupantes de un elevador — pueden avanzar más de prisa o con mayor lentitud, subiendo el ascensor o bajando de él. También es posible caerse del ascensor; crecer durante algún tiempo y estancarse luego; permanecer en el ascensor equivale a haber alcanzado las condiciones necesarias para el crecimiento sostenido” (Lewis, 1973).

El tema central de este libro se relaciona directamente con la cuestión de cómo la República Dominicana puede transportarse en el “elevador del desarrollo” y permanecer en él. En sus diversos capítulos se profundiza el análisis de las condiciones institucionales, sociales, territoriales y económicas actuales y se identifican las transformaciones necesarias para que el país permanezca en el ascensor de manera ininterrumpida durante los próximos 25 años. Cada análisis sectorial y temático de esta obra se justifica por sí mismo, pero todos inciden en una visión estratégica comprometida con la instauración de un ciclo de desarrollo económico a largo plazo que genere un incremento sostenido del bienestar de todos los dominicanos.

El análisis comparativo de los casos de desarrollo al nivel mundial muestra que los países que han alcanzado con éxito el desarrollo económico y social son los que han invertido la energía necesaria en el diseño de una

visión a largo plazo.<sup>1</sup> (CEPAL/IDEA/Banco Mundial, 2005). Estos países casi siempre son los que también han creado las instituciones idóneas para apuntalar esta visión a largo plazo y adoptar las políticas coherentes con ella. Es frecuente además la participación y compromiso del sector privado, como encargado de producir bienes y servicios, dar empleo, exportar, invertir y como actor en la formulación de las políticas. En estas naciones los formuladores de la política pública tienen una dirección clara para la fijación de metas y objetivos de desarrollo y para la movilización de los instrumentos más adecuados para la consecución de dichos objetivos. Cuando los países carecen de una visión estratégica a largo plazo en materia de desarrollo, las políticas públicas suelen tener éxitos efímeros y a veces pueden ser incoherentes y contradictorias. Con esa visión es más fácil ordenar las prioridades de política y el accionar del Estado, así como verificar el avance hacia las metas establecidas. La adopción de una visión nacional es un primer paso positivo de los países que quieren movilizar las energías de sus ciudadanos hacia un mejor futuro.

La visión estratégica nacional debe tener un componente que movilice e inspire a los ciudadanos, propiciando su participación. En el caso de la República Dominicana esta visión estratégica puede definirse en el horizonte de 2030: un período de un cuarto de siglo en el que, si se adoptan las medidas necesarias en el orden institucional, económico y social, se sentarían las bases para ubicar sólidamente al país en el sendero de las naciones con desarrollo medio alto. Se trata de una meta concreta y viable que consiste en alcanzar hacia 2030 un ingreso por habitante de 21.200 dólares (paridad de poder adquisitivo PPA), es decir, tres veces más que en 2006. Con tal fin será necesario que la economía mantenga un crecimiento anual medio del 7,2% en el período 2008-2030. Esta ambiciosa meta ayudaría a organizar la sociedad en torno a objetivos específicos de desarrollo económico y social, e insuflar una erupción de energía y participación de la ciudadanía. El logro de tal meta supone un conjunto de medidas paralelas para reducir perdurablemente la desigualdad y la inequidad y, por tanto, encaminadas a poner en marcha dinámicas sostenibles de cohesión social y territorial que, por definición, son inseparables de la extensión e interiorización de procesos de gobernabilidad democrática.

En este primer capítulo se ofrece una visión global del planteamiento estratégico que se desprende del conjunto de los estudios sectoriales y temáticos que integran el presente volumen. Con la finalidad de contextualizar dicho planteamiento, se hace previamente una referencia somera, en primer lugar, a los rasgos generales del marco internacional actual y sus tendencias probables hacia 2030 y después, a los principales resultados de los escenarios

---

<sup>1</sup> Véase Banco Mundial, CEPAL e IDEA (2005).

elaborados en el estudio sobre las trayectorias posibles de la economía dominicana hacia 2030. Posteriormente, se resumen los principales hallazgos y recomendaciones de política en cada uno de los temas y sectores abordados a lo largo del trabajo: escenarios de convergencia internacional de la República Dominicana; desarrollo, acción pública y gobernabilidad democrática; cohesión social y desarrollo territorial; el empleo como eje articulador de la estrategia de desarrollo; el sector agropecuario; integración industrial y competitividad; energía y desarrollo, e inserción internacional.

Acaso sea necesario aclarar que, pese a ser relativamente amplio el abanico temático del libro, hay varios temas que no se abordan de forma directa. Esto no supone en absoluto que se desconozca su importancia en la agenda del desarrollo y las políticas públicas de la República Dominicana.<sup>2</sup> Tal es el caso, en particular, de los temas fiscales, cuasifiscales y financieros, cuyas consecuencias a corto y mediano plazo son decisivas. Como se explica un tanto más detalladamente en el capítulo II del libro, las propuestas de la estrategia de desarrollo a largo plazo que se sugieren en el presente estudio presuponen una atención particular de los problemas relacionados con estos temas, en un sentido que sea congruente con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y por tanto con el mejoramiento perceptible del clima de inversión. Tales propuestas deben considerarse como una contribución de la CEPAL a la reflexión sobre las estrategias nacionales de desarrollo, cuya definición corresponde a los actores dominicanos.

## **A. El marco internacional hacia 2030**

La República Dominicana es hoy una economía abierta y por ello su desempeño económico es cada vez más sensible a los cambios del entorno internacional. Por razones evidentes ninguna economía abierta puede ignorar el contexto mundial y mucho menos una economía pequeña como la República Dominicana. Es por ello que resulta pertinente preguntarse acerca de las grandes tendencias que parecen prefigurar los rasgos fundamentales de ese contexto hacia 2030.

En varios estudios prospectivos sobre la configuración de la economía política internacional en el próximo cuarto de siglo se comparte la premisa de que un grupo reducido de países en desarrollo adquirirá un peso considerable en la producción, el consumo y el comercio globales (Banco Mundial, 2007) (véase el recuadro I.1). Aunque el número de dichos países varía de un estudio a otro, su núcleo está invariablemente constituido por naciones que, como China e India, observaron un notable fortalecimiento económico y comercial en las últimas dos décadas. En todos los casos se considera

<sup>2</sup> El contenido temático del presente volumen es producto de un diseño realizado conjuntamente con las autoridades dominicanas.

altamente probable que el poder de mercado y la importancia política de dicho grupo se consolidarán hacia 2030. En el proceso, se estima que habrá de producirse una reestructuración de la economía política internacional que en términos generales se traducirá en un balance de poder más plural y menos concentrado geográficamente que el actual (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1  
LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL EN 2030,  
SEGÚN DIVERSOS EJERCICIOS PROSPECTIVOS

---

### **Reducción de las grandes brechas económicas**

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2007), hacia 2030 el PIB mundial será 2,1 veces más grande en términos reales que en 2005, lo que supone un crecimiento global similar al del cuarto de siglo precedente (1980-2005). Mientras que el crecimiento agregado de los países industrializados disminuirá ligeramente, el de los países en desarrollo observará una aceleración significativa. Se proyecta que el conjunto de estos últimos países triplique el valor de su producto, lo que permitirá que su contribución al PIB mundial ascienda de un 23% a un 33%.

En términos del PIB por habitante (calculado sobre la base de la paridad de poder adquisitivo en dólares de 2001), se estima que el ingreso anual medio de un residente del mundo en desarrollo sea de 12.200 dólares en 2030 (2,5 veces más que en 2005, cuando fue de 4.800 dólares) y que el de un residente de los países industrializados alcance los 54.000 dólares (1,8 veces más que en 2005, cuando fue de 29.700 dólares). Por tanto, la relación del ingreso personal medio en el mundo en desarrollo con respecto al del mundo desarrollado pasaría de un 16% a un 23%.

### **Los nuevos actores dinámicos de la economía mundial**

Estos cambios provendrán principalmente de un grupo de “economías emergentes” que se proyecta como la fuente dinámica del crecimiento mundial del próximo cuarto de siglo. La composición de este grupo varía de una fuente a otra, pero su núcleo está constituido invariablemente por Brasil, Federación de Rusia, India y China, el denominado grupo BRIC (Wilson y Purushothaman, 2003, Hawksworth, 2006).

Se considera que si en los próximos cinco lustros estos países mantienen políticas económicas y desarrollan instituciones propicias al crecimiento, su PIB conjunto se multiplicará por un factor de 7,3 veces. En cambio, se estima que el PIB del Grupo de los Seis (G6) (Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón y Estados Unidos, el núcleo de los países más industrializados) solo se multiplicará por un factor de 1,4 veces. En consecuencia, la brecha entre el peso económico relativo de ambos grupos tenderá a cerrarse de manera significativa: mientras que en 2005 el valor del PIB del BRIC (en dólares de 2003) habría equivalido a un 14,8% del PIB del G6, en 2030 ya representaría un 67,9%.

---

## Recuadro I.1 (Continuación)

---

Solo en lo que respecta a China, conviene señalar que en 2006 su contribución al crecimiento mundial fue de un 30% y ese mismo año alcanzó un peso relativo del 15% en el PIB mundial sobre la base de la paridad de poder adquisitivo (CEPAL 2007b).

**Cambios de las relaciones de poder en la economía política internacional**

Las grandes transformaciones de la economía política internacional sugieren, en el horizonte de 2030, un aumento progresivo del poder relativo de las “economías emergentes”, en particular de China (Humphrey y Messmer, 2006) e India (Srinivasan, 2006). Una de las consecuencias más plausibles de este hecho sería la configuración de una estructura de poder multipolar en la que la estabilidad sería garantizada por las instituciones internacionales y la interdependencia entre las mayores potencias (Phillips, 2008). Las consecuencias de este nuevo entorno para el resto de las economías en desarrollo son inciertas: mientras que los países más pequeños pueden sacar ventajas de una mayor diversidad de paradigmas de desarrollo y de las probables reformas de la institucionalidad internacional, también es factible que se vean afectadas en sus territorios por los conflictos de poder e influencia que libren entre sí las antiguas y nuevas potencias.

---

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las consecuencias del ascenso de este grupo de países<sup>3</sup> sobre la estructura y la dinámica de la economía política internacional no serán uniformes. El efecto y la capacidad transformadora de China e India en el contexto internacional se dan por descontados prácticamente en todos los contextos a mediano y largo plazo y en todo caso parecen desproporcionadamente mayores que los de las otras economías emergentes (Maddison, 2007; Winters y Yusuf, 2007). Esto obedece a las dimensiones económicas y demográficas de estas dos naciones asiáticas y a la importancia que hoy tienen sus respectivas economías con relación a en la economía mundial. Además, en el caso particular de China se añade el hecho de que este país posee, a diferencia del resto de las naciones emergentes, algunas características propias de las grandes potencias (como el poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y capacidad nuclear y militar).

Las tendencias subyacentes en las grandes transformaciones que se avizoran en el horizonte económico y político internacional del próximo cuarto de siglo tienen varias consecuencias para el conjunto de los países

---

<sup>3</sup> Además de los integrantes del llamado grupo BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China), algunos estudios prospectivos también consideran entre las naciones emergentes con posibilidades de incrementar su peso en la economía política internacional en las próximas décadas a países como Indonesia, México, Sudáfrica, Indonesia y Turquía.

en desarrollo. De hecho, el ascenso productivo y comercial de China e India ya ha comenzado a producir efectos importantes en la dinámica de crecimiento y en las estrategias de desarrollo de un número significativo de países. Tanto en el ámbito de las manufacturas como en el de los servicios, China e India están ejerciendo fuertes presiones competitivas en el mercado internacional, acosando y en algunos casos desplazando la presencia de terceros países en una amplia gama de rubros de exportación. En la región, las economías de México, Centroamérica y el Caribe, que exportan productos textiles y otros bienes manufacturados de bajo contenido tecnológico, han resentido en la presente década esa competencia, mientras que, para las economías sudamericanas, el apetito de la economía China ha significado una oportunidad para elevar sus exportaciones a ese país, coadyuvando a mantener el dinamismo exportador y su efecto en el crecimiento.<sup>4</sup>

Pero a estos efectos inmediatos deben añadirse otros, de más largo plazo, tanto en términos de oportunidades como de desafíos, que provendrán del surgimiento de nuevos polos de poder en la economía política internacional. Sobre la base de los valores de 2005, se estima que el nivel de las exportaciones mundiales se triplicará hacia 2030 (al pasar de 9 a 27 billones de dólares); suponiendo que las políticas comerciales mantengan en términos generales su orientación actual, se proyecta que la relación entre exportaciones y producto se incremente de un 25% a un 34% a escala global. Dado su mayor dinamismo económico, se proyecta que las exportaciones del conjunto de los países en desarrollo se cuadrupliquen durante este período (de 3 a 12 billones de dólares). Esto significa que la mitad del incremento efectivo que se proyecta registre el comercio mundial hacia 2030 provendrá del mundo en desarrollo (Banco Mundial, 2007). Si bien es cierto que las naciones más grandes concentrarán un alto porcentaje de este incremento del comercio, el escenario anterior abre una ventana de oportunidades económicas a los países de menor desarrollo relativo para incursionar en la producción de bienes exportables en una gama relativamente amplia de bienes y servicios, así como su participación en las cadenas globales de valor.

Pero este escenario también plantea desafíos en cuanto a la construcción de ventajas comparativas dinámicas que permitan definir perfiles de especialización apropiados para participar competitivamente en la expansión del mercado internacional. Dicha definición depende en gran medida de la capacidad de los países para mejorar sus niveles de productividad por medio de la adaptación de tecnologías pertinentes, la capacitación de su mano de obra, la dotación de infraestructura y, de manera general, la

---

<sup>4</sup> En la coyuntura económica de 2008, el persistente dinamismo de China e India (si bien a tasas de crecimiento menores) sería un fuerte paliativo para evitar una caída pronunciada de la actividad económica mundial, debido al peso que ya tienen hoy aquellas economías en el mundo.

existencia de un clima adecuado para la inversión.<sup>5</sup> Mientras que los países en desarrollo con economías grandes y diversificadas —encabezados por China, India y Brasil, entre otros— cuentan con dispositivos institucionales e infraestructuras relativamente considerables de investigación y desarrollo a partir de los cuales pueden enfrentar estos retos, la situación del resto de las naciones de ingreso medio y bajo es muy distinta. La mayoría de ellas deberán realizar significativos esfuerzos de organización y asignación de recursos a fin de aglutinar la masa crítica necesaria para intentar participar de manera activa en la nueva configuración del comercio y la producción mundiales. En la mayoría de los casos estos esfuerzos supondrán amplias reformas institucionales y del régimen de política económica que mejoren la eficiencia por medio de políticas fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y sectoriales solventes.

Hay un consenso acerca de la importancia creciente que ejercerán los temas energéticos y del medio ambiente (especialmente los ligados al cambio climático) en el contexto mundial a 2030. Por su naturaleza, los asuntos relacionados con estos temas tienen, a un tiempo, manifestaciones globales y nacionales. En ambos planos se proyecta una serie de restricciones potenciales sobre el crecimiento económico a largo plazo, la seguridad y la dinámica social. Estas restricciones potenciales plantean a todos los países exigencias de innovación para garantizar fuentes de energía más seguras y menos dañinas para el medio ambiente y los recursos naturales. El no atender dichas exigencias puede socavar de diversas formas en los años por venir la trayectoria de crecimiento de las economías en desarrollo.

El ascenso de las economías emergentes está transformando aceleradamente la estructura global de producción y comercio, tanto como la naturaleza y dirección de las corrientes financieras internacionales y de los patrones de consumo de los recursos naturales estratégicos en el mundo. No son solo las antiguas potencias industriales las que están marcando los grandes cambios económicos globales, sino también los nuevos actores que adquirirán tal importancia como para alterar el equilibrio de poder económico y político. Ahora bien, ni la República Dominicana ni el resto de los países latinoamericanos pueden ignorar las tendencias de dichos países, especialmente las de Estados Unidos, dados los lazos históricos y la cercanía geográfica y los altos volúmenes de comercio e inversión que existen

---

<sup>5</sup> Incluso para participar en la producción y exportación de bienes ubicados al final de la cadena de valor, que por regla general requieren un bajo contenido tecnológico y de trabajo especializado local, se plantean exigencias económicas e institucionales, cuyo cumplimiento no es evidente en el caso de los países más pobres y de menor desarrollo relativo. Así lo muestra la experiencia internacional de las últimas décadas, cuando la vía a la exportación de este tipo de bienes ha estado abierta, pero muchos de estos países no han dado el paso para incursionar en ella.

entre ellos. Pero el hecho fundamental es el surgimiento de nuevos actores que están trastocando íntegramente a la economía mundial por su poderío de mercado en una serie de sectores particulares (desde la producción de recursos naturales y energéticos hasta el mercado de valores denominados en dólares, pasando por un variado arco de bienes manufacturados) en los que cuentan con escalas de operación suficientemente grandes para influir en la dinámica y la estructura de los precios.<sup>6</sup>

La manera en que la República Dominicana responda a las nuevas realidades de la competencia económica internacional va a determinar en una medida muy importante el nivel del bienestar interno de su población en el horizonte del próximo cuarto de siglo. Una respuesta efectiva requiere el diseño y la aplicación de una estrategia activa y sostenida que no se circunscriba únicamente al campo comercial y productivo, sino que incluya, en el marco de una concepción integral del desarrollo, medidas decididas y decisivas en pro de la gobernabilidad democrática y la cohesión social y territorial.

## **B. El marco internacional en el corto plazo**

El diseño y ejecución de una estrategia de largo plazo como la que se presenta en este libro de este tipo son tanto más pertinentes y perentorios frente a los desafíos que plantea la actual crisis económica internacional, que —como también ocurre a los otros países latinoamericanos— impone en el corto plazo un conjunto de restricciones a la economía dominicana.

En efecto, el proceso que se desencadenó a mediados de 2007 en Estados Unidos como un problema de hipotecas de alto riesgo se transformó, en el correr de los meses subsiguientes, en una crisis sistémica que desde últimos meses de 2008 está afectando gravemente el mercado crediticio de los países más desarrollados y produciendo fuertes impactos en la economía real (CEPAL, 2008a).

El marcado deterioro de las condiciones económicas globales que se observa desde entonces abrió una fase de incertidumbre no sólo con respecto a la magnitud de esta crisis, sino de su duración probable. Los indicadores de las mayores economías del mundo señalan desde finales de 2008 un severo ajuste a la baja del nivel general de actividad. Los pronósticos para 2009 y 2010 se han revisado continuamente en sentido negativo y la sequía de los mercados financieros tiende a mantenerse a pesar del descenso sin precedentes de las tasas de interés interbancarias en numerosos países. No

---

<sup>6</sup> El nuevo peso económico internacional de estos países no puede hacer pasar por alto ni la magnitud ni la complejidad de los problemas que cada uno de ellos enfrenta por separado en cuanto a la gestión de sus respectivas evoluciones en el plano múltiple de la estabilidad política interna, la cohesión social y su acomodo en el contexto internacional y regional.



obstante el acentuado giro expansivo de la política macroeconómica en prácticamente todas las naciones desarrolladas, las expectativas inmediatas del crecimiento global son muy pesimistas.<sup>7</sup>

La irrupción de esta crisis no invalida las tendencias de largo plazo ni el sentido general de los cambios de estructura de la economía internacional que se avizoraron en el apartado precedente en el horizonte de 2030. Algunos especialistas han planteado la hipótesis de que una vez que aquélla sea superada China, India, Brasil y otras economías emergentes podrían estar aun en mejores posibilidades de ejercer una mayor influencia en la economía política mundial (Rodrik, 2008). En lo inmediato, sin embargo, la crisis supone para los países latinoamericanos, y por tanto para República Dominicana, la virtual desaparición de los factores que impulsaron el crecimiento de la región en los últimos años (CEPAL, 2008a). En este marco general pueden identificarse los principales canales a través de los que se están transmitiendo a los países de la región, con intensidades que varían de un caso a otro, los efectos de la crisis internacional en curso. Por conducto de estos canales, la economía dominicana también ha empezado a resentir desde finales de 2008 los efectos de la recesión global.

El primero de estos canales de transmisión es el comercial. La recesión de las economías desarrolladas y la desaceleración de economías emergentes de la importancia de China e India significan una baja significativa de la demanda de exportaciones de bienes y servicios de la región. De acuerdo con el análisis inicial de la CEPAL (2008a) sobre los efectos de este hecho, tanto los países exportadores de manufacturas hacia los mercados del mundo industrializado como los grandes proveedores de servicios de turismo internacional registrarán repercusiones negativas debido a que, en el primer caso, la oferta exportable es difícilmente reubicable en otros mercados y, en el segundo, la demanda es muy elástica con respecto al ingreso. La caída de la demanda de exportación tiene un carácter global, y aquí reside uno de los rasgos que diferencian a la crisis en curso de las que le precedieron desde el decenio de los años noventa: en estas últimas la demanda estadounidense fue capaz de insuflar el dinamismo necesario

---

<sup>7</sup> La mayoría de los pronósticos estiman que en 2009 la economía mundial tendrá una contracción de 0.5 a 1%, lo que significaría la mayor caída del crecimiento global desde la segunda guerra mundial. En algunos escenarios se considera que el crecimiento mundial podría volver a ser positivo en 2010, anticipando una tasa de 1.5%, que de verificarse sería una salida de recesión más débil que en 1991 y 2001 (EIU 2009). Por otra parte, un exhaustivo análisis comparativo de las secuelas de las crisis bancarias de la posguerra en el mundo desarrollado muestra que todas ellas han sido crisis de larga duración que entrañan bajas de la producción que en promedio se han extendido durante dos años, drásticos desplomes del precio de los activos inmobiliarios y de las acciones a lo largo de seis y tres años respectivamente, aumento del desempleo durante cuatro años, caídas de la producción e incrementos del valor real de la deuda pública (Reinhart y Rogoff, 2008 y 2008a).

para mantener el crecimiento del mercado mundial. Son escasas las probabilidades de que esta fuerza de locomoción internacional pueda seguir ejerciéndose en lo inmediato y con la misma fuerza que en el pasado.<sup>8</sup> No es necesario subrayar el grave significado de este último factor para un amplio número de países latinoamericanos que —como los del Caribe, Centroamérica y México— concentran en Estados Unidos la proporción mayoritaria de sus relaciones comerciales externas.

Otra banda de transmisión de los efectos de la recesión internacional hacia la región se configura en torno las remesas de los trabajadores emigrantes, cuya absorción en los mercados laborales del mundo desarrollado no solo dejará de crecer sino que incluso podría sufrir contracciones significativas. En el curso de los últimos dos o tres lustros las remesas han sido una fuente de importancia creciente en la afluencia de recursos externos en América Latina y el Caribe, representando, en los casos donde este fenómeno es más acentuado (Haití y Centroamérica), montos que van del 15% al 40% del PIB. Como se sabe, en la República Dominicana el monto de estas transferencias fluctúa alrededor del 8% y el 9% del PIB.

Un tercer canal de transmisión es el de los mercados financieros. En los últimos meses de 2008 se hicieron patentes los efectos de la crisis internacional en el ámbito monetario y financiero de la región. De manera general, dichos efectos se han manifestado primero en una desaceleración y posteriormente en una franca disminución de los flujos de cartera, en una constante volatilidad acompañada de significativas caídas de los mercados de valores y, en algunos países, en depreciaciones del tipo de cambio. Adicionalmente —y como resultado directo de la aversión al riesgo que se asocia al clima de incertidumbre global—, los costos del financiamiento internacional tienden claramente a incrementarse, tanto para las empresas como para los gobiernos. Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, el clima internacional de incertidumbre se traduce, en este ámbito, en el riesgo real de una fuerte restricción de crédito en el corto plazo, lo que se traducirá en fuertes dificultades para cubrir necesidades de financiamiento.

El deterioro de la situación financiera internacional también amenaza la afluencia de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe, que constituye una fuente de recursos de primera importancia en la mayoría de los países. En el caso de la República Dominicana, estos flujos ascienden, en promedio anual, a cerca de 7% del PIB, y son decisivos en el desarrollo de sectores económicamente estratégicos, como el turístico.

---

<sup>8</sup> Esta improbabilidad no deriva solamente del ajuste del ingreso y el consumo del sector privado estadounidense, sino de los desequilibrios financieros de Estados Unidos considerado en su conjunto. Véase Wolf, 2009.

El grado en que este conjunto de impactos de la crisis internacional afectará el crecimiento económico y el empleo de la región y cada uno de los países dependerá directamente de la profundidad y la duración que alcancen la recesión productiva y la restricción crediticia en curso en el mundo desarrollado. A mayor profundidad y duración, las economías de América Latina y el Caribe resentirán con mayor fuerza los estragos de la crisis.

Es previsible un deterioro del mercado de trabajo y de las remesas familiares producirá un retroceso en el plano distributivo. En este cuadro, las políticas públicas tienen en el corto plazo un doble reto: estabilizar el crecimiento económico con medidas que contrarresten el embate de las fuerzas recesivas internacionales y poner en acción estrategias que protejan a los grupos sociales más vulnerables. Aunque los márgenes de acción para financiar tales medidas son muy diversos en cada país de la región, las circunstancias ejercerán fuertes presiones sobre las finanzas públicas al menos durante 2009 y 2010. Dada la caída esperada en los ingresos tributarios, dichas presiones tenderán a agudizarse en los países con mayor fragilidad fiscal.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis de la CEPAL (2008a), en los años inmediatamente precedentes a la crisis actual, las políticas macroeconómicas y financieras de los países de América Latina y el Caribe observaron mejorías manifiestas. Gracias a ello, la mayoría de ellos no sólo desprendieron significativos beneficios del crecimiento internacional, sino que ahora están en mejores condiciones que en el pasado para encarar la crisis externa. No obstante, es evidente que la degradación de la economía internacional mengua la fortaleza de aquellas mejorías y, ante el escenario de una probable profundización o prolongación de la crisis, los fundamentos macroeconómicos construidos en los años precedentes terminarán por debilitarse. De ahí la importancia de articular estratégicamente las acciones de contención de la crisis con la perspectiva de cambio estructural que, como las que sugieren en este libro para la República Dominicana, apuntan a fortalecer en el largo plazo y de manera durable la capacidad de crecimiento económico en combinación con incrementos sostenidos de la cohesión social.

### **C. Posibilidades de convergencia internacional de la República Dominicana**

Para que la República Dominicana acerque su nivel de desarrollo al de las economías líderes a escala internacional, y en especial con respecto a América del Norte, que constituye su ámbito regional inmediato y de mayor vinculación, debe producirse un proceso de convergencia a largo plazo que se sustente en un crecimiento sostenido de la economía. La experiencia

internacional muestra que la posibilidad de suscitar dicho proceso depende en un grado muy elevado de la construcción de la capacidad social y los entornos institucionales que hacen posible desencadenar el potencial económico y productivo, condición necesaria para disminuir las brechas de ingreso con los países de mayor desarrollo.

Ahora bien, en este estudio, la convergencia económica se considera como algo más que una disminución de las brechas de ingreso entre países. Se la considera como un proceso que además incluye la disminución de las diferencias de ingreso de los individuos, que por tanto puede evaluarse por su capacidad de erradicar la pobreza absoluta y relativa.<sup>9</sup> En este sentido, también supone una convergencia institucional, tecnológica y de niveles de productividad con respecto a los estándares del mundo industrializado.

El análisis de los principales procesos de convergencia observados en la economía internacional<sup>10</sup> permite identificar algunos hechos estilizados que sirven como parámetros generales de cómo se puede reorientar el rumbo de desarrollo de un país como la República Dominicana si se adoptan reformas y estrategias adecuadas.

En términos generales, dicha experiencia muestra que la convergencia supone satisfacer algunos requisitos básicos, en las condiciones propias de cada país, al menos en tres ámbitos: el del cambio institucional, el de la acumulación de capital físico y el de formación de capital humano. Atender con una perspectiva estratégica estos tres aspectos básicos es indispensable para propiciar una transformación productiva basada en la incorporación continua de innovaciones tecnológicas, como ha señalado la CEPAL en diversas oportunidades (CEPAL, 2008). Sobre esa base se elaboraron para este estudio tres contextos de su posible trayectoria de crecimiento hacia 2030 y de sus respectivos resultados en términos de convergencia frente a otras economías y sociedades de la región y fuera de ella.<sup>11</sup> En el cuadro I.1 aparece un resumen de los principales resultados.

El primer escenario (escenario base) tiene como supuesto primordial que la economía dominicana conserva su tendencia inercial a largo plazo, lo que supone el establecimiento de cierto equilibrio entre la mejoría de

---

<sup>9</sup> La convergencia se entiende generalmente en términos de naciones, pero también puede serlo, simultáneamente, en función de las personas. Así, convergencia sería ante todo que las unidades familiares más pobres vean crecer su ingreso más rápido que el del resto de la población mundial. Véase al respecto Bourguignon (1997).

<sup>10</sup> Véanse los trabajos seminales de Abramovitz (1986) y Baumol (1986), así como los análisis comparativos de Dorwick y Nguyen (1989), Pritchett (1997) y Doewick y DeLong (2001).

<sup>11</sup> Este ejercicio se desarrolla en el Capítulo II del presente volumen.

Cuadro I.1  
REPÚBLICA DOMINICANA: TRES ESCENARIOS ECONÓMICOS A 2030

Año/período	PIB	PIB potencial	Dólares	Dólares PPA	Estados Unidos	México	Costa Rica	Portugal
2006	10,7	4,7	3 339	7 780	18,4	80,4	80,3	38,0
Escenarios 2007-2030 <sup>a</sup>								
Base	5,2	4,0	6 763	11 444	18,3	75,5	71,2	35,7
Optimista	7,2	6,0	10 986	13 754	21,8	89,1	84,3	42,3
Pesimista	1,1	1,5	2 656	9 398	15,4	63,9	60,3	30,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Modelo REDO.

Nota: Para el período 2007-2030 se supuso que Estados Unidos, México, Costa Rica y Portugal crecen a una tasa media anual promedio de del un 3%, un 3,5%, un 4% y un 3,4%, respectivamente.

<sup>a</sup> Promedio anual.

algunas condiciones y el deterioro de otras en el transcurso del período 2007-2030. Se considera que a lo largo de este período disminuiría ligeramente el gasto corriente y de inversión del gobierno. La inversión fija bruta del sector privado y el promedio de años de estudios de la población de 15 años y más, por su parte, se mantendrían en torno a los niveles actuales.

El segundo escenario (el optimista) se traduce en una aceleración de la tasa de crecimiento sustentado en un incremento progresivo del coeficiente de inversión hacia promedios cercanos a los registrados en la segunda mitad de los años noventa. En el período 1996-2000, en efecto, la inversión fija bruta representó, en promedio anual, el 25% del PIB. En ese mismo lapso, el crecimiento medio anual de la economía fue de 6,9% (una tasa muy similar a la supuesta en el marco del presente escenario). Este supuesto supone por tanto un importante esfuerzo de ahorro interno, una mayor y más eficiente profundización financiera y, desde luego, un fortalecimiento fiscal del Estado dominicano (incluida la firme reducción del déficit cuasifiscal). En la construcción de este segundo escenario también se da por descontada la optimización del gasto público y la superación de los grandes problemas estructurales en materia energética, laboral y educativa, cuya no resolución supone una fuerte restricción para la trayectoria a largo plazo de la economía (véase el recuadro I.2).

Por último, el tercer escenario (el pesimista o de riesgo) tiene como “límite máximo” un mantenimiento precario de las tendencias económicas a largo plazo, con una posible inclinación progresiva al deterioro, y se edifica suponiendo un freno (que hoy parece poco probable) a la profundización de las reformas estructurales en curso, que degradaría el clima de inversión y frenaría los avances en el plano de la formación de capital humano.

## Recuadro I.2

## TRES CONDICIONANTES ESTRUCTURALES DEL CRECIMIENTO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: EDUCACIÓN, EMPLEO Y ENERGÍA

- 1) En los últimos años, la educación básica ha registrado importantes mejorías. Sin embargo, el conjunto del sistema educativo y de formación sigue siendo insuficiente para garantizar a la fuerza de trabajo dominicana una elevación sustancial de sus niveles medios de instrucción y capacitación. Esta elevación es indispensable para encaminar sostenidamente al país por una trayectoria de crecimiento a largo plazo. La complementariedad entre el desarrollo educativo y el crecimiento económico es una de las grandes asignaturas pendientes en el camino de la modernización de la República Dominicana, tema que se analiza desde la perspectiva de la productividad en el Capítulo VIII.
- 2) En lo laboral, el actual esquema de desarrollo de la República Dominicana presenta una relación insuficiente entre crecimiento económico y generación de empleo remunerativo. Esta característica estructural de la economía está en la base de los problemas de inclusión que impiden la extensión y la consolidación de un proceso virtuoso de cohesión social en la República Dominicana. Las dimensiones social y económica de estos problemas se analizan respectivamente en los capítulos IV y VI. El problema de la baja generación de empleo se agrava por el hecho de que la demanda de empleo sigue concentrada en habilidades inferiores. Sin una modificación estructural del sistema educativo, el crecimiento económico futuro encontrará una fuerte restricción en el mercado laboral por la no disponibilidad de una mano de obra con mayores calificaciones.
- 3) La condición energética consiste en contar con un sistema de abastecimiento eficiente (infraestructura), promover el ahorro y el uso racional de la energía, generar fuentes alternativas de energía y planear la demanda de energía por uso y sector en el mediano y largo plazo. En el Capítulo IX de este libro se hace un análisis a profundidad de la situación actual y las perspectivas del sector energético.

---

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la CEPAL, *Latínobarómetro* y CNE.

Sobre la base de estos supuestos, los resultados más relevantes del ejercicio prospectivo se resumen como sigue en la perspectiva de las posibilidades de convergencia de la economía dominicana.<sup>12</sup> El crecimiento del escenario base, cuya tasa expresa una continuidad de la trayectoria seguida en los últimos años, mantendría inalterada la brecha de ingreso con Estados Unidos y produciría una clara divergencia con México y Costa Rica. El proceso de divergencia se acentúa en todos los casos en el escenario pesimista.

En el escenario optimista la economía dominicana entraría en una ruta de crecimiento sostenido, con tasas hipotéticas de crecimiento económico y potencial a largo plazo de un 7,2% y un 6,0%, respectivamente. Es evidente

<sup>12</sup> La metodología, los supuestos y el modelo de proyecciones se presentan en el capítulo II del libro.

que después de haber mantenido en las dos décadas precedentes una elevada tasa media de crecimiento, la trayectoria a largo plazo que sugiere este escenario parece ser muy ambiciosa. En todo caso, sus resultados en términos de convergencia son interesantes: 24 años, la brecha del ingreso por habitante se reduciría con respecto a Estados Unidos en 3,4 puntos porcentuales con respecto a Estados Unidos, en tanto que con relación a México y Costa Rica verificaría un mayor acortamiento de distancias (véase el cuadro I.1).

Es importante considerar que los escenarios anteriores son un ejercicio que amalgama el análisis cuantitativo con el cualitativo (que se basa de manera razonable en la información y la capacidad interpretativa). Tienen por objeto identificar aspectos económicos clave que —en un conjunto determinado de circunstancias— son susceptibles de dar lugar a determinados cursos de la economía. De ninguna manera sugieren la existencia de un sendero lineal del desarrollo. Pretenden mostrar horizontes posibles de desempeño que suponen, en cada caso, una serie de exigencias estratégicas y de política pública similares a las que se plantean y recomiendan en cada uno de los análisis sectoriales del presente estudio, con el fin de contribuir, en cada caso, a responder a la cuestión de cómo la República Dominicana podría transportarse en el “elevador del desarrollo” y permanecer en él en el próximo cuarto de siglo en un contexto internacional dominado por el cambio y la aparición de nuevos actores con un peso relativo mucho mayor.

## **D. Desarrollo, acción pública y gobernabilidad democrática**

La ruta del desarrollo de la República Dominicana —como la de cualquier otro país— en el próximo cuarto de siglo está en efecto cargada de incertidumbres que pueden modificar significativamente las posibles trayectorias de convergencia internacional identificadas. En virtud de esas incertidumbres, en un plazo de 25 años los países pueden caerse del “elevador del desarrollo”, pero también pueden acelerar su ascenso, por lo cual el crecimiento anticipado también puede ser más robusto de lo supuesto.

Un factor fundamental para reducir los márgenes de incertidumbre es la identificación de metas plausibles de desarrollo, para cuyo logro es necesario, a la vez, establecer nuevos pactos sociales. La falta de acuerdos sociales básicos sobre las metas que el país quiere alcanzar aumenta el riesgo de volatilidad de las políticas, les resta coherencia y reduce el horizonte de planeación de los agentes económicos y sociales.

Uno de los elementos principales para el diseño de una concepción nacional de desarrollo es la modernización del Estado. Para poder lograr las

metas acordadas, es imprescindible contar con un Estado capaz de llevar a cabo tareas complejas y responder de manera eficiente a las reivindicaciones de la sociedad. Las reformas que se han hecho en los últimos 20 años apuntan en esta dirección, pero todavía son insuficientes.

Las democracias reposan en la capacidad de los ciudadanos de valorar sus instituciones más allá de los resultados a corto plazo, pero una democracia incapaz de mostrar a largo plazo niveles aceptables de desempeño y distribución equitativa de los beneficios se hace vulnerable a los efectos del descontento social y los liderazgos políticos dispuestos a aprovechar la situación para concentrar el poder. La democracia dominicana ha tenido un desempeño exitoso en la creación sostenida de riqueza, pero —a semejanza de otras economías regionales que han registrado procesos similares de crecimiento económico— presenta un gran déficit en cuanto a convertir la nueva riqueza en bienestar para la mayoría de la población.

Los escasos efectos del dinámico crecimiento económico sobre la equidad durante los dos últimos decenios han generado una frustración de la ciudadanía dominicana que ha ido dando paso a una concepción alternativa sobre el desarrollo. Como en muchos otros países de la región, el sentido general de esta nueva concepción podría resumirse conceptualmente como una transición hacia un estado de cosas en el que, al tiempo que se profundicen las reformas en pro de una mayor eficiencia de los mercados, también se revalorice la necesidad de un mejor gobierno, es decir, de un gobierno que realice mejores intervenciones en términos cualitativos.

Sobre la base del diagnóstico que se presenta en el capítulo III de este estudio, se propone un conjunto de reformas (que se resumen en el recuadro I.3) cuyo sentido es vincular las actividades de los representantes políticos con las reivindicaciones e intereses de sus electores y ampliar y mejorar los mecanismos institucionales de transparencia y equilibrio de poderes. Como puede observarse, estas recomendaciones complementan y profundizan las reformas ya introducidas los últimos años en la arquitectura legal e institucional dominicana en pro de la gobernabilidad democrática.

Uno de los grandes objetivos que persigue este conjunto de propuestas es modernizar las relaciones de los partidos políticos con sus electores. Fortalecen su carácter programático y crean incentivos para que modifiquen su oferta con el fin de mantener por lo menos el mismo nivel de apoyo electoral. De acuerdo con las propuestas de reforma planteadas el presente documento, hacia 2030 los partidos dominicanos debieran propender a especializar su



## Recuadro I.3

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA GOBERNABILIDAD

- 
- 1) Preservar los aspectos institucionales que han demostrado ser funcionales para la gobernabilidad democrática o introducir cambios que no afecten su operación fundamental. En este sentido, destacan las condiciones que garantizan la independencia externa del poder judicial y los relativos a la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y a la reelección de los titulares de puestos de elección popular.
  - 2) Institucionalizar en una ley la reciente introducción de prácticas de evaluación y asignación universal en la política social para protegerla contra los vaivenes de la política electoral.
  - 3) Garantizar una participación de intereses más plural en la designación de los integrantes del pleno de la Junta Central Electoral (JCE) e introducir reformas conducentes a que los juicios sobre la validez jurídica de las distintas fases del proceso electoral sean transferidos a una instancia distinta de la JCE.
  - 4) Reforzar la autonomía del Procurador General. El Consejo Nacional de la Magistratura, al estar integrado por los tres poderes, parece un órgano más adecuado para el nombramiento de este funcionario, por un período no coincidente con el presidencial.
  - 5) Reforzar la autonomía y la capacidad de actuación y vigilancia de la Cámara de Cuentas de la República.
  - 6) Reforzar la capacidad de supervisión, auditoría y sanción a la Junta Central Electoral en materia de financiamiento público de los partidos.
  - 7) Instaurar la ley de servicio civil y carrera administrativa y profesionalizar los servicios del Estado.
  - 8) Reforzar el papel del Estado como contratista y sus procedimientos de adjudicación.
- 

Fuente: Elaboración propia, con información de la Junta Central Electoral.

oferta en bienes públicos bajo la forma de políticas de carácter indivisible, cuyos beneficios no pueden ser asignados a los electores leales sin al mismo tiempo ser proporcionados a los electores de oposición. En segundo lugar, los bienes otorgados por los partidos vendrían dados en la forma de propuestas programáticas claras y diferentes de las de sus competidores. Esto significa que los partidos invertirían en el programa político como estrategia de adaptación a los cambios en el entorno institucional.

Estas propiedades del sistema político tendrían mayor relieve en el caso de una perturbación económica que redujera temporalmente el nivel

de bienestar del ciudadano medio. Existen choques exógenos imprevisibles e independientes del control o de la voluntad de los representantes elegidos. Ante un accidente de esta naturaleza, la reacción de la población depende de la evaluación que esta haga del comportamiento de su clase gobernante. Cuando el diseño institucional incentiva a los representantes elegidos a anteponer el bienestar de sus electores y dicho sistema lleva algunos años en funcionamiento, las explicaciones que los primeros dan sobre los eventuales problemas económicos tienen una mayor credibilidad, toda vez que los electores han podido observar que, en general, los gobernantes tienden a comportarse maximizando el bienestar público. En este sentido, un diseño institucional adecuado protege a la institucionalidad y normatividad democráticas contra factores imprevisibles que golpean a la población.

La República Dominicana ha implementado en los últimos años cambios institucionales y normativos que han mejorado la calidad de su democracia. Las recomendaciones que se delinean en este libro pretenden ilustrar los “déficit” democráticos que aún persisten. Si se consigue reducir tales insuficiencias, el importante potencial de crecimiento económico y de bienestar social de la República Dominicana podría materializarse en resultados concretos y positivos en un plazo más cercano que 2030.

## **E. Cohesión social y territorial**

En la perspectiva hacia 2030 del desarrollo y la gobernabilidad democrática, es imprescindible crear un nuevo equilibrio entre las iniciativas privadas y de interés público que incorporen la igualdad de oportunidades y la cohesión social y territorial en el centro de los arreglos y compromisos que se establezcan. No son pocos los ciudadanos y grupos sociales dominicanos que han ido perdiendo su sentido de pertenencia y la capacidad de asumir como propios los objetivos comunes. Retomando una formulación de la CEPAL, la superación de estas tendencias centrífugas exige una labor orientada a “crear sociedad”, lo mismo que una participación más activa en las instituciones políticas de la democracia, una tolerancia de las diferencias y una mayor disposición al compromiso.

Especialistas e informantes calificados dominicanos que fueron entrevistados coincidieron en que, a la hora de explicar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en el país, un factor central es la falta de compromiso de las elites a favor de un pacto que incorpore preocupaciones efectivas de inclusión social al proceso de modernización económica y política de la República Dominicana. Esta visión es ampliamente avalada por la evidencia empírica. Baste señalar que, de acuerdo con las estimaciones de

la CEPAL,<sup>13</sup> el ingreso medio de los hogares dominicanos colocados en el decil superior supera por casi en 23 veces el ingreso medio conjunto de los hogares ubicados en los cuatro deciles más bajos de la escala, y el ingreso medio de los integrantes del quintil más rico de las familias multiplica por 28 veces el de los integrantes del quintil más pobre.

En la perspectiva de 2030 hace falta definir una estrategia económica y social a largo plazo que permita una sinergia entre las políticas económicas y las sociales. En particular, es importante revisar no sólo las políticas de gasto, sino las fuentes de financiamiento de los programas sociales, ya que las restricciones fiscales pueden comprometer el éxito de un planteamiento ambicioso de reforma social como el que requiere la República Dominicana para superar los rezagos históricos y propiciar un crecimiento sostenible.

Hay una fuerte interrelación entre la cohesión social y territorial y las finanzas públicas, que constituye un referente indispensable en todo esfuerzo de construcción de un contrato a favor de la cohesión. De particular importancia en este contrato es el tema del régimen tributario. Se sabe que el financiamiento del gasto social depende básicamente de dos aspectos: la estructura del mercado de trabajo y la carga impositiva. En la República Dominicana entre la mitad y dos terceras partes de los ocupados tienen empleos no protegidos, es decir, carecen de servicios sociales en tanto que contribuyentes. Para cubrir las brechas de protección que supone este hecho anterior — más el resto de las consecuencias en términos de exclusión social derivadas de esta precaria integración laboral de masas — la única fuente sostenible de financiamiento a la que puede acudir el Estado es la tributación.

En el último quinquenio la carga tributaria de la República Dominicana alcanzó un promedio de un 16,6% del PIB. Este nivel es inferior al 21% del promedio de América Latina y más aún de la media de un 29% de países latinoamericanos de tributación alta. En el último cuarto de siglo, los ingresos por tributación solo se incrementaron cinco puntos del PIB. Este bajo nivel denota claramente algunos de los principales problemas del sistema impositivo: onerosas cargas indirectas, beneficios y exoneraciones a favor de sectores de ingreso alto. Se trata en términos generales de una organización tributaria carente de dispositivos y propósitos encaminados a lograr la equidad distributiva. De acuerdo con su nivel de ingreso por habitante, la República Dominicana debería tener una carga tributaria de cuatro puntos adicionales del PIB. En la perspectiva de los objetivos de cohesión social hacia 2030, esta meta mínima debería actualizarse conforme se incremente el PIB por habitante, a fin de que genere al Estado una masa

<sup>13</sup> Dado el empleo de diferentes metodologías de análisis, estos datos no son coincidentes con las estimadas en algunas fuentes de la República Dominicana.

de recursos frescos que financien la reestructuración de los programas sociales y el desarrollo de sistemas de protección no contributivos. En esta línea de acción estratégica, es imprescindible aumentar las contribuciones provenientes del impuesto sobre la renta, convirtiéndolo paulatinamente en un gravamen más progresivo de lo que ha sido históricamente. Es difícil pensar en la viabilidad de una reforma fiscal de este tipo sin la concertación de un sólido acuerdo entre los principales interlocutores sociales.

La pregunta es cómo sellar un compromiso en torno a este conjunto de objetivos. Un compromiso de este tipo es factible en la medida en que se comprenda cuál es el papel y cuáles los deberes del Estado y de los distintos grupos constitutivos de la sociedad cuando esta se decide por su propia conveniencia a perseguir objetivos de cohesión social. Sobre esta base es posible establecer los términos de un nuevo contrato social, noción fundada en principios de cooperación y que, en el sentido metafórico que aquí se utiliza, carece de sentido jurídico.

Para hacer frente al doble desafío de superar los rezagos acumulados y contribuir a un nuevo estilo de desarrollo, más incluyente y que fortalezca la cohesión social en un entorno internacional más competitivo y en muchos aspectos también más adverso, la política social deberá apoyarse en tres ejes que garanticen su continuidad y su contribución efectiva al cumplimiento de metas a mediano y largo plazo en materia de superación de la pobreza, reducción de la desigualdad y fortalecimiento de la cohesión social. A largo plazo la estrategia deberá generar un círculo virtuoso entre el eje político, el eje económico y el eje social para poder garantizar un desarrollo sostenible sobre bases más competitivas de cara a las transformaciones que están teniendo lugar en la economía mundial.

El compromiso político en torno al gasto social debe traducirse en una política de Estado, que lleve a blindar hasta donde lo permitan el marco jurídico y las restricciones fiscales los montos destinados a los principales programas sociales. Es evidente que, cuanto mayores sean los ingresos fiscales del Estado, mayor será también su capacidad de sostener el crecimiento del gasto social y de aislarlo de las turbulencias externas que afecten el desempeño económico general del país. El objetivo mínimo debe ser alcanzar el promedio latinoamericano de gasto social, que actualmente oscila en torno a los 15 puntos porcentuales del PIB. No es una meta fácil de alcanzar a corto plazo, pero es viable en el horizonte hacia 2030 si se combina una reforma fiscal que aumente los ingresos del Estado, un buen desempeño de la economía dominicana durante el próximo cuarto de siglo y una reducción del peso de la deuda pública y otros pasivos contingentes que permitan reasignar recursos hacia el gasto social.

El eje económico de la estrategia debe tener por principal objeto impulsar un estilo de crecimiento que sea compatible con la generación de empleo bien remunerado, de acuerdo con los planteamientos que se hacen en el siguiente apartado. Para poder generar este tipo de empleos, la inversión en capital humano deberá incrementarse, pero deberá estar acompañada de proyectos de desarrollo de actividades que puedan ocupar esa fuerza de trabajo más calificada, pues de lo contrario se estarán generando incentivos adicionales para la emigración.

La mala distribución de la riqueza solo se corregirá generando mejores oportunidades de acceso a los mercados laborales, que es el mecanismo más elemental pero a la vez más sólido de inclusión social. En ese sentido, las políticas encaminadas a incrementar la inversión en capital humano, principalmente en materia de educación, salud y alimentación deben ser componentes fundamentales de una estrategia más amplia, que privilegie la creación de empleos mejor remunerados, lo que a su vez solamente se logrará mediante incrementos sostenidos de la productividad.

En el eje social, las metas a mediano plazo deben ser coherentes con los objetivos de desarrollo del Milenio, de tal forma que se pueda alcanzar en 2015 la reducción de la pobreza extrema a la mitad no solo de acuerdo con el criterio de la población que percibe ingresos inferiores al dólar de paridad de poder adquisitivo, sino de acuerdo con la línea de pobreza definida por la República Dominicana. Cabe destacar al respecto que en la República Dominicana no existe una línea oficial de pobreza, por lo cual distintas instituciones han adoptado sus propias definiciones en la materia. Con una nueva institucionalidad de la política social debería solucionarse este asunto, que es estratégicamente importante en la fijación de los criterios y metas a alcanzar en la materia. Con una nueva institucionalidad de la política social debería solucionarse este asunto, estratégicamente importante en la fijación de los criterios y metas pertinentes.

La política social debe dejar de ser un tema especializado y convertirse en un tema debatible por la opinión pública, que involucre a los beneficiarios y que constantemente sea motivo de reflexión en diversos ámbitos y no solamente en el político o el académico. Solo mediante una cultura política que entienda la prestación de determinados bienes y servicios sociales como un derecho exigible podrá la ciudadanía involucrarse y demandar una rendición de cuentas acorde con la consolidación de una cultura democrática. Se trata de un desafío que trasciende la esfera asistencial e involucra una nueva manera de concebir la globalización e insertarse en ella, así como de relacionarse con el Estado. En esta perspectiva los propósitos de desarrollo con cohesión y equidad sociales suponen un vasto y sostenido esfuerzo cultural, tanto en la dimensión político-democrática y del servicio público

como en la que se determina cada día más intensamente en las relaciones multidimensionales que produce y reproduce la globalización de la economía y la sociedad dominicanas. Dicho esfuerzo debería traducirse, en la práctica, en la instauración de dispositivos legales e institucionales que permitan “blindar” las políticas sociales frente a las variaciones coyunturales.

La educación y la salud deben ser garantizadas mediante programas de cobertura universal, combinados con programas focalizados de reducción de la pobreza extrema y con programas de desarrollo regional centrados el fomento del empleo remunerativo que permitan superar los rezagos de las regiones más pobres del país e impulsen una inserción más dinámica de estas en los mercados nacionales e internacionales. La dimensión territorial de las políticas sociales es, en efecto, crucial en el marco de las políticas nacionales de cohesión.

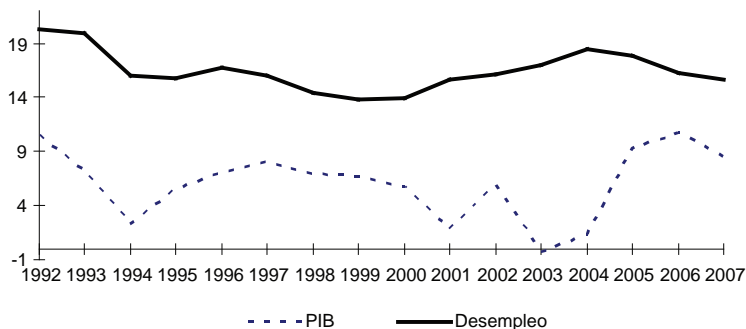
La cohesión territorial es una condición necesaria para lograr la cohesión social en la medida en que contribuye a reducir la discriminación y la segregación social por razones de localización espacial y geográfica, permite una movilidad fácil y sostenible sin discriminaciones y favorece la redistribución de ingresos y oportunidades entre núcleos de población situados en territorios diferentes. Los objetivos de cohesión social de la República Dominicana son en gran medida inconcebibles sin el desarrollo de su territorio. Y este, a su vez, es inviable sin el diseño y la aplicación de una política activa de fomento del empleo remunerativo.

## **F. El empleo como eje articulador de la estrategia de desarrollo hacia 2030**

El empleo es el principal factor de cohesión. Como tal, también debe ser el foco de convergencia de todos los componentes de la nueva estrategia dominicana de desarrollo. El empleo debe convertirse en un parámetro para establecer el orden de prelación de las grandes decisiones de la política económica y social del próximo cuarto de siglo en la República Dominicana.

Uno de los mayores desajustes del estilo de desarrollo que ha prevalecido en las últimas dos décadas en la República Dominicana concierne a la situación laboral y a la evolución del desempleo. A pesar de que la economía ha observado períodos de alto dinamismo, sobre todo en la segunda parte de la década de 1990 y tras la crisis de 2003-2004, la insatisfactoria evolución del empleo permanece, al mantenerse la tasa de desempleo amplio en cifras de dos dígitos, rondando en algunos momentos cerca de un 20% (véase el gráfico I.1). Entre 1991 y 2006 la tasa de crecimiento medio anual del producto real fue de un 5,8%, la tasa de desempleo medio fue de un 16,7% y la del producto potencial de un 5,9% anual. Los cálculos efectuados con

Gráfico I.1  
 REPÚBLICA DOMINICANA: TASA DE DESEMPLEO Y CRECIMIENTO  
 DEL PRODUCTO, 1992-2007  
 (En porcentajes, tasas anuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

la evidencia de este período señalan una tasa natural de desempleo (TND) muy alta, en torno a un 16,5%.<sup>14</sup>

Es evidente que la economía ha sido incapaz de generar una adecuada oferta de puestos remunerativos de trabajo ante una fuerza laboral con altas tasas de crecimiento como consecuencia del cambio de la población, proceso que deriva en una creciente población en edad de trabajar. Paralelamente se han producido cambios en la estructura del mercado laboral debido al propio proceso de cambio estructural de la economía, tanto interno como externo. Del análisis realizado al respecto en este estudio se desprenden ocho rasgos principales del mercado laboral dominicano después de casi cinco lustros de intenso crecimiento del producto. Son los siguientes:

<sup>14</sup> El marco analítico de estas estimaciones es la llamada ley de Okun, que constituye una respuesta cuantitativa a la observación empírica de que existe una relación inversa entre producción y desempleo. Cuando el producto se encuentra en su nivel óptimo o de pleno empleo, la tasa de desempleo observada es la tasa natural (TND), por lo que las desviaciones respecto de este nivel corresponden a un desempleo cíclico. La TND refleja fundamentalmente el desempleo friccional y asume que los principales problemas estructurales del mercado laboral se encuentran en el empleo informal y el subempleo. Como queda de manifiesto en este estudio, la informalidad ha crecido intensamente en la economía dominicana. La metodología utilizada en las estimaciones que se realizan en esta sección siguen los planteamientos propuestos por Ramos Francia y Chiquiart (1999). A partir de la ley de Okun (expresión (1)) y los datos observados del desempleo y del crecimiento en el producto, puede estimarse el crecimiento del producto de pleno empleo, el cual permite generar una serie de producto potencial y posteriormente estimar la TND.

- 1) La presión generada por el acelerado crecimiento de la fuerza laboral — como consecuencia del cambio de la pirámide demográfica — exige que el esfuerzo de creación de empleo sea considerablemente mayor en los próximos años, en los que deberá convertirse en un objetivo prioritario de la política pública.
- 2) Los grupos de población favorecidos laboralmente por el patrón de crecimiento de las últimas dos décadas han sido en particular el de las mujeres de edad media y con niveles de educación media y superior, así como el de los hombres con mayores niveles educativos.
- 3) Por su parte, los jóvenes y los trabajadores con muy baja calificación, en particular las mujeres, enfrentan las mayores desventajas en términos de oportunidades laborales.
- 4) Las remuneraciones muestran alta flexibilidad con el ciclo económico y están sumamente determinadas por los niveles educativos, como se demuestra en los análisis de rentabilidad de la educación. Se mantiene una brecha salarial por género en detrimento del trabajo femenino, si bien en los años recientes tiende a disminuir.
- 5) El sector informal se ha expandido ampliamente en la economía dominicana. Aunque predomina en los servicios y la construcción, la informalidad tiende a extenderse a otras ramas. Como es de esperar, se caracteriza en forma masiva por el predominio de trabajo de poca calidad y precario, pero existe un segmento de trabajadores por cuenta propia, por regla general profesionales, que obtienen remuneraciones medias incluso superiores al sector formal.
- 6) La migración hacia la República Dominicana ha aumentado de manera considerable en los últimos años debido a la creciente movilidad de la población haitiana. El carácter no documentado de estos movimientos dificulta su medición. En todo caso, la composición de estas corrientes de fuerza de trabajo, que en su mayoría están constituidas por hombres jóvenes con baja calificación que se ocupan en la construcción o en labores agrícolas, genera importantes presiones en la parte inferior del mercado laboral dominicano al disminuir el salario de reserva en dicho segmento del mercado.
- 7) En cuanto a la emigración de dominicanos al exterior, los principales efectos en el mercado laboral son la pérdida de fuerza de trabajo calificado y su incidencia en los hogares receptores de remesas, en los que se observa un aumento tanto del salario de reserva como de la probabilidad de caer en el desempleo, en particular en las



zonas urbanas. Es necesario reducir la emigración de la fuerza de trabajo calificada.

- 8) Independientemente de la medición utilizada para el desempleo, este se mantiene alto y muestra poca sensibilidad al ciclo productivo.

Para los fines del presente estudio se realizó un análisis exploratorio de las sendas del desempleo, en particular la TND, que se presentarían en los tres escenarios de desempeño económico hacia 2030. Para realizar dicho ejercicio se utilizaron los supuestos de crecimiento del *PIB potencial* calculados para cada uno de estos escenarios. Los resultados son los siguientes:

- 1) Escenario optimista: se considera un crecimiento del PIB potencial del 6%, tasa marginalmente superior a la observada en el período histórico de análisis, pero que asume un incremento del capital físico y el humano, factor que tendría un quiebre en la tendencia del empleo. En consecuencia, la TND estimada es de un 15,8% anual.
- 2) Escenario base: considera un crecimiento del producto potencial del 4,0% anual, menor que el observado históricamente en los últimos 15 años, con escasa variación de la acumulación de capital físico y humano, lo que resulta en una TND estimada de un 16,8% anual.
- 3) Escenario pesimista: considera un crecimiento del producto potencial de solo un 1,5% anual y un deterioro en la acumulación de capital físico y humano. En este escenario la TND estimada sería de un 18,8% anual.

Los valores arrojados por las estimaciones para la TND resultan muy altos, incluso en la hipótesis de crecimiento acelerado como el supuesto en el escenario optimista.<sup>15</sup> En todo caso, estos resultados indican un problema importante en términos de desempleo friccional en la economía dominicana.

---

<sup>15</sup> Esto obedece en parte al tipo de definición utilizada, que en República Dominicana incluye a grupos desalentados que ya no están buscando trabajo activamente, por lo que se estaría sobreestimando el desempleo. Si se define la tasa de desempleo abierta de acuerdo con los criterios internacionales, existiría una diferencia media de aproximadamente 10 puntos porcentuales menos. En consecuencia, si se utiliza este valor como una aproximación de la diferencia entre la TND con desempleo abierto, las cifras estimadas para los tres escenarios podrían rondar en los siguientes valores: 5,2%, 6,8% y 8,8%, respectivamente.

El análisis anterior fue complementado con una revisión preliminar de la posible creación de nuevos empleos, para lo cual se realizó un ejercicio de estimación de la creación de empleo a partir del cálculo de la elasticidad empleo-producto. El valor obtenido para este parámetro es de 0,63, que se encuentra en el rango de otras estimaciones para la economía dominicana y para diversos paneles de países de la región. Este valor indica que ante un aumento de un 1% del producto, la población con empleo deberá aumentar un 0,63%, que en el escenario optimista equivaldría a la creación de alrededor de 129.000 nuevos empleos en promedio al año. En otras palabras, con un crecimiento anual medio del PIB potencial de un 6% se proyecta un crecimiento del empleo de un 3,8%, ligeramente menor a la tasa de incremento estimado de la fuerza de trabajo. Este ejercicio pone de relieve la necesidad de una política explícita y activa de empleo para los próximos 25 años, a falta de la cual no pueden esperarse modificaciones sustanciales de la estructura y evolución del mercado de trabajo en las próximas décadas, creando un riesgo creciente de deterioro de las condiciones laborales de la población y por extensión de la cohesión social.

Ahora bien, la calidad de estos empleos y el nivel de las remuneraciones no solo son producto del crecimiento, sino de las características que adquiera dicho proceso. No es deseable aislarse del proceso de integración mundial y apertura comercial y financiera —proceso que requiere impulsar a los sectores exportadores así como a los receptores importantes de divisas— pero la estrategia de desarrollo debe también promover la modernización del aparato productivo orientado al mercado interno, buscando mantener encadenamientos importantes con el sector exportador. En los siguientes apartados se retoma este aspecto.

Además de garantizar condiciones macroeconómicas propicias para la creación de empleo, la estrategia debe incluir medidas específicamente dirigidas a incidir en el funcionamiento del mercado laboral. Dado que una de las características del mercado laboral dominicano es un elevado desempleo friccional, es imprescindible instaurar mecanismos eficientes que permitan una más rápida y adecuada reincorporación de los desempleados al mercado laboral. Esto requiere una mayor sincronización entre oferentes y demandantes, para lo cual la información es esencial.

La estrategia más efectiva a largo plazo para reducir la segmentación del mercado laboral dominicano es garantizar una mejor calidad del capital humano. El factor educación es fundamental en este objetivo particular y, de manera más amplia, en toda la estrategia hacia la instauración de un estilo de desarrollo sostenido e incluyente. Es indispensable emprender un esfuerzo nacional no solo para aumentar los años de instrucción de la población, sino para aumentar la calidad de la oferta educativa. La

República Dominicana es uno de los países de la región con los índices más altos de reprobación, por lo que es necesario implementar esquemas que permitan abatirlos.

Hace falta realizar estudios detallados para detectar el perfil educacional actual y futuro que demandará el aparato productivo y analizar la estructura de la oferta educativa a nivel universitario y técnico para compaginarla con la demanda futura. Esto debería reducir, a mediano y largo plazos, el problema del desempleo en la población de más estudios que se ha venido observando en la economía dominicana en los últimos años.

Las políticas de desarrollo productivo, que se consideran en los siguientes apartados, aumentan la demanda de empleo de manera indirecta, al mejorar el funcionamiento del aparato productivo. En este sentido son relevantes las políticas orientadas a mejorar la situación de las pequeñas y medianas empresas, la implantación regional y el desarrollo de ciertos complejos productivos y los incentivos destinados a promover actividades con uso intensivo de mano de obra, como el turismo y la construcción de viviendas económicas. Los programas de capacitación laboral, crédito y actualización tecnológica han probado su eficacia en otros países en el segmento de las pequeñas empresas que se desempeñan básicamente en mercados regionales o locales.

Con la nueva estrategia de desarrollo se deben diseñar políticas específicas hacia el sector informal del mercado de trabajo. El fomento del crecimiento económico es un recurso general para incorporar trabajadores en los sectores modernos, pero la experiencia muestra que su efecto en la generación de empleo formal es lento, sobre todo si se toma en cuenta la abultada dimensión alcanzada por la informalidad económica en la República Dominicana. Por ello, se requiere incrementar la capacidad productiva de los trabajadores informales, a fin de incorporarlos plenamente al ejercicio de la actividad económica, disminuir la heterogeneidad, mejorar la equidad y disminuir la pobreza. Esta estrategia incluye el empleo rural agropecuario y no agropecuario, aspecto en el que se profundizará en el siguiente apartado.

## **G. Revaloración del sector agropecuario**

En los últimos 15 años el crecimiento agropecuario sustentable sostenible de la República Dominicana ha sido modesto y volátil.<sup>16</sup> Diversas tendencias caracterizaron este período: la productividad media tendió a estancarse o a disminuir en varios cultivos y fue menor que la de muchos países competidores; factores climáticos como las sequías, inundaciones

<sup>16</sup> Es decir, el crecimiento sostenido en el tiempo, con rentabilidad para los productores y preservando el medio ambiente.

y huracanes —Georges y Jeanne— afectaron su desempeño. En el mismo lapso, la productividad media del sector fue declinante o se estancó en la mayor parte de los principales cultivos, que utilizan un 75% del área cosechada. La superficie cosechada total de los principales cultivos se estancó en promedio anual 0,6% y su estructura se modificó.<sup>17</sup>

El Estado dominicano tradicionalmente ha apoyado al agro por medio de diversos instrumentos fiscales y comerciales. El gasto público en riego, investigación y extensión, el crédito agropecuario, las exenciones fiscales, la protección arancelaria, las cuotas de importación y otros instrumentos comerciales han tendido a favorecer a los productores. Sin embargo, los apoyos han sido insuficientes ante los obstáculos y las tendencias adversas que afectan al sector agropecuario y al medio rural.

Los precios reales al productor se redujeron en la mayoría de los cultivos. La inversión sectorial ha sido baja, excepto en riego. Factores internacionales como la baja de los precios en 1995-2000 y la reducción de la demanda de Estados Unidos en 2001-2002, así como la crisis bancaria dominicana en 2003 y 2004, tuvieron efectos adversos en los precios al productor y de los insumos importados, además de contraer el crédito. La devaluación del peso favoreció a los productos exportables, pero en el pasado reciente la tendencia ha sido un peso apreciado en términos reales.

La rentabilidad agropecuaria ha sido muy baja —menor que en otros sectores— desde el segundo lustro de los años ochenta. Una estimación de la rentabilidad media de la mayor parte de los productos agrícolas muestra que en términos reales ha sido negativa en el lapso 1990-2006 para más de la mitad de los productos y muy baja para el 20%. Es más, la rentabilidad media ha tendido a decrecer considerablemente entre los períodos 1990-1995 y 2000-2006. Con ello, la capacidad de consumo y ahorro de los productores agropecuarios se redujo, lo que explica en parte la baja inversión, la pobreza y la emigración rurales.

La diversificación de productos y de mercados fue un logro considerable después de 1990. Las proyecciones globales de mayor y más calificada demanda de productos agrícolas son una oportunidad de expandir la producción dominicana de exportación y proyectan mayores costos para las importaciones de maíz y otros granos. El déficit agroalimentario del comercio exterior ha sido volátil y se acentuó considerablemente por el crecimiento acelerado de las importaciones de cereales y semillas

<sup>17</sup> Se expandió el área cultivada de arroz, cacao, café, ajíes, berenjenas, ñame, naranja, melón y piña y se redujo la superficie de caña de azúcar, sorgo, habichuelas, tabaco, tomates, yautía y yuca.

oleaginosas durante los 10 primeros años y el estancamiento de las exportaciones agroalimentarias.

En el medio rural dominicano, en 2005, un 51% de la población rural era pobre y un 29% se encontraba en condiciones de extrema pobreza. La pobreza rural continúa siendo un gran desafío para las políticas de desarrollo, pese al crecimiento de la economía de los últimos 15 años y tras la aplicación de diversas políticas rurales y sociales. La desigualdad en la distribución del ingreso creció los últimos años. La heterogeneidad entre los productores es elevada. Los pobres tienen los más bajos índices de escolaridad y elevados indicadores de desnutrición. Esta desigualdad es un freno al crecimiento rural de la República Dominicana y conspira en contra de la cohesión social en el medio rural.

Pese a estas tendencias, suele darse por sentado que el sector agropecuario podrá seguir cumpliendo su papel de abastecedor de alimentos, proveedor de diversos servicios ambientales, generador de ingresos y empleos y productor de bioenergía, además de continuar brindando los escasos medios de vida a la población pobre rural para que no emigre. Pero, debido a la transferencia de sus excedentes por medio de los precios, a la salida del capital humano más calificado, al bajo nivel de la inversión rural, el financiamiento y los apoyos, no es realista considerar que el sector podrá cumplir este papel. Para que enfrente el desafío de crecer a tasas más elevadas y sostenibles hacia 2030 será necesario elevar la prioridad política del sector y del medio rural y canalizar más recursos y con mayor eficiencia.

De hecho, el análisis que se desarrolla en el capítulo VII de este volumen muestra que la República Dominicana tiene un significativo potencial para desarrollar hacia 2030 cadenas productivas agroforestales que sean generadoras de más valor agregado, portadoras de competitividad y capaces de participar competitivamente en el mercado global, el interno y el turístico. Esta posibilidad es mayor en un contexto internacional de precios agropecuarios al alza, como el que prevalece en 2008 y se avizora en el futuro (aunque para el país significaría también enfrentar precios elevados de las importaciones de algunos alimentos y fertilizantes). Algunas de estas cadenas se encuentran ya en desarrollo y han ganado participación en el mercado.

De la construcción de distintos escenarios de la trayectoria del producto agropecuario (PIBA) hacia 2030, se evocan a continuación los resultados del escenario optimista, aunque ciertamente difícil de cumplir, pues significaría un giro radical en el estado de cosas que ha prevalecido por décadas; vale la pena, pues, plantearse ese ambicioso objetivo, sus características y el esfuerzo

que implicaría para el país. El escenario supone un crecimiento sostenido del PIB agropecuario (PIBA) a una tasa anual de un 5,5%<sup>18</sup> impulsado por un incremento en la productividad. El PIBA por persona se eleva a un 5,9% anual. En este escenario, el aumento del PIBA aprovecha el creciente valor de la demanda internacional de alimentos (por efecto precio principalmente) y la derivada de las zonas turísticas del país y es impulsado por una acción concertada pública y privada para el desarrollo sostenible de cadenas productivas agroindustriales. Existe un mejor manejo de suelos y el uso más eficiente del agua y se recalca la prevención de los efectos de sequías e inundaciones. Se presta especial atención a la cohesión social mediante el aumento del capital humano —educación, capacitación y nutrición— y la reducción de la desigualdad por medio de cambios en la política rural.

Este escenario supone un cambio fundamental en la política agropecuaria, en cuanto a mayor asignación del gasto, en particular inversiones rurales, y en su orientación, concentrándose, a la vez, en cadenas seleccionadas y en los agricultores pobres. La cohesión social —reducción de la pobreza, desnutrición y equidad rural— se convertiría en un parámetro importante de la nueva política agrícola y rural. Los apoyos a los productores pecuarios y agrícolas se elevarían inicialmente, para luego otorgarse de manera decreciente, estimulando la eficiencia productiva. El período de transición del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) se usa para fortalecer la competitividad y mejorar la cohesión social.

Los supuestos básicos de este escenario de aprovechamiento del potencial económico del sector agropecuario se resumen en lo siguiente: en 2008-2030 el gasto público agropecuario crece un 7% anual; los efectos del cambio climático son mitigados por medio de nuevas prácticas de cultivo y de prevención de desastres; el comercio agroalimentario global es dinámico, los productos de exportación dominicanos tenderían al alza, con excepción del tabaco y de los camarones; los requisitos de financiamiento, inversión y gasto suponen que en 2030 el valor total alcanzado por estas variables sería cinco veces mayor que en 2005; el crédito agropecuario se elevaría un 7,7% anual real; los nuevos criterios de cohesión social implícitos en esas políticas facilitarían el acceso al financiamiento por parte de los pequeños productores y de los agricultores pobres; la inversión extranjera directa se elevaría casi un 4% anual en respuesta a la demanda global.

En este escenario la alianza público-privada concentra sus esfuerzos en la consolidación de líneas productivas estratégicas y en el desarrollo de nuevos cultivos y productos pecuarios. Se sustituyen importaciones de

---

<sup>18</sup> Esta tasa equivale a un 1% por encima del alto promedio alcanzado alrededor del año 2000.

alimentos y se consolidan y diversifican las ventas al exterior de alimentos frescos y procesados. La República Dominicana gana mercados con productos de mayor valor agregado al expandirse las industrias agroalimentarias.

El crecimiento del PIBA se expresa en un firme desarrollo de las exportaciones no tradicionales de frutas. En los primeros años se recuperan las exportaciones de azúcar, enfrentando favorablemente la competencia de Centroamérica y México, y hay un desarrollo de la producción de etanol. La producción intensiva de hortalizas de invernaderos se amplía considerablemente y las cooperativas de agricultores pobres empiezan a beneficiarse con esta tecnología. Gracias a esta estrategia, la República Dominicana elevaría su competitividad y aprovecharía los mercados globales y del DR-CAFTA. De manera creciente la oferta de frutas, vegetales, carnes y productos pecuarios de calidad certificada también permitiría satisfacer la demanda de los hoteles de las zonas turísticas.

Las cadenas pecuarias de carne bovina, de cerdo, aves y lácteos, consolidarían su alto crecimiento de los últimos años. Aprovecharían la demanda creciente y se verían fortalecidas por el mayor acceso al crédito, la regulación de mercados y de la competencia externa desleal y las inversiones en frigoríficos. La política de sanidad animal con alta prioridad en estos años fortalecería la competitividad.

Los agricultores y productores pecuarios tendrían capacidad de respuesta a la demanda internacional e interna ampliando la oferta de bienes e integrando las cadenas a las agroindustrias y a los mercados de Estados Unidos, Japón y Asia. A largo plazo, la intensificación de la competencia internacional entre países productores que podría afectar a las exportaciones de la República Dominicana se ve superada por la inversión en capital humano y el cambio a una elevada productividad de cadenas seleccionadas. Las universidades y centros tecnológicos generarían innovaciones y realizarían extensión y transferencia técnica entre productores, en especial los pequeños y pobres.

La cohesión social aumentará en el medio rural y en el agro. Los salarios reales agropecuarios podrían elevarse por la mayor productividad de la mano de obra. También podría ampliarse la demanda interna de alimentos. Esto, junto con la política agropecuaria de apoyo a los productores pequeños y pobres, a la vez que aumentaría la producción, elevaría sus ingresos y la pobreza rural se reduciría sensiblemente.

La población ocupada en actividades agropecuarias sumará unos 180.000 puestos de trabajo, aunque en términos relativos su participación en el total declinará de un 20% a un 12%. Si bien el mayor dinamismo

productivo supondrá cierto aumento de la ocupación, la mayor productividad laboral, el cambio técnico intensificando cultivos —que demanda más mano de obra calificada y menos empleo no calificado— y la mecanización de algunas actividades redundarán en un lento aumento del empleo agropecuario.

## H. Integración industrial y competitividad

El modelo de inserción externa seguido por la República Dominicana en el último cuarto de siglo ha generado enclaves dinámicos que tienen pocos eslabonamientos con el resto del aparato productivo. Las exportaciones han crecido a tasas de dos dígitos, mientras que el resto de la economía registraba tasas sustancialmente menores, asimetría que se ha puesto gravemente en evidencia ante la irrupción competitiva de China y otros productores asiáticos dinámicos.

Las zonas francas han sido y son un componente central del sector industrial dominicano. De particular importancia para la economía es la generación de divisas y la creación de empleos. Sin embargo, desde fines de los años noventa enfrenta una serie de desafíos que lejos de resolverse tiende a acrecentarse. En general, las empresas de estas zonas continúan concentradas en actividades de bajo valor agregado y bajo contenido tecnológico. Ante la pérdida de competitividad de la confección de prendas de vestir, la diversificación hacia otros sectores ha resultado provechosa en términos de empleo y divisas. Aun así, incluso la diversificación hacia industrias consideradas de alta tecnología, como la electrónica, no ha llevado a que en la República Dominicana se realicen procesos con uso intensivo de tecnología y menos aún procesos de aprendizaje tecnológico en los eslabones con más uso intensivo de conocimiento de la cadena de valor. En el caso particular de la industria electrónica, como muestra la experiencia de México y Costa Rica, un país puede exportar grandes cantidades de bienes finales y aun así participar solo en los eslabones de la cadena de valor con uso intensivo de mano de obra y en escala de producción, como es el ensamble y la manufactura de altos volúmenes.

La diversificación de las zonas francas hacia actividades de servicios (como los centros de llamadas) tampoco garantiza el tránsito hacia actividades de mayor valor agregado o contenido tecnológico, además de que no ofrece la posibilidad de crear tantos puestos de trabajo como alguna vez lo hizo la confección de prendas de vestir. Si bien los salarios en este tipo de empresas son mayores que en las actividades tradicionales de zonas francas, no involucran procesos de aprendizaje en tareas con uso intensivo de conocimiento. La notable expansión internacional de la industria de servicios de países asiáticos como India ha estado fundamentada en servicios de mayor valor agregado, como centros de diseño y de apoyo administrativo.



La IED en las zonas francas dominicanas no ha sido explotada como una fuente de conocimientos tecnológicos para la industria nacional. La experiencia de Irlanda o Singapur muestra los enormes beneficios que puede generar la presencia de empresas multinacionales que operan con tecnología de punta. En el caso dominicano la mayor parte de la tecnología transferida en zonas francas es en el área de tecnologías de organización de la producción y, dada la falta de vinculación entre zonas francas y la industria nacional, estos conocimientos no son diseminados fácilmente al resto de la economía nacional.

Las exportaciones industriales dominicanas enfrentan una creciente competencia tanto de países asiáticos como de la subregión. El análisis del desempeño exportador muestra que seis de los 10 principales productos a 10 dígitos del sistema armonizado, exportados a Estados Unidos, fueron desplazados entre 2000 y 2006 por exportaciones de China, India, México, Honduras y Nicaragua.

El sector exportador dominicano se encuentra en una encrucijada, ya que sus mayores salarios relativos le dificultan competir con países de la subregión, como Honduras y Nicaragua, y con países asiáticos también con menores costos. Por otra parte, en industrias como la electrónica y equipo médico enfrenta la competencia de México, país con una mayor base industrial, mayor capital humano y aprendizaje acumulado en dichas industrias. El gran reto es fortalecer la competitividad a través de cambio tecnológico (innovación de producto y proceso) que permita incrementar la eficiencia productiva y la calidad y ofrecer productos con mayor valor agregado nacional.

La industria nacional, por su parte, enfrenta el imperativo de modernizarse e incrementar su eficiencia. La dualidad entre zonas francas y la industria nacional no solo radica en la marcada orientación exportadora de las primeras y la reducida integración entre ambas; también en la calidad y eficiencia productiva que caracteriza a las zonas francas, producto de su inmersión en la competencia de los mercados internacionales y de las cuales carecen un gran número de empresas de la industria nacional. La firma del DR-CAFTA presenta enormes retos para la industria nacional. Por una parte, la exportación, directa o indirecta, exige altos estándares de calidad, capacidad de abastecer grandes volúmenes y cumplimiento puntual de los tiempos de entrega. Por otra parte, la competencia en el mercado interno, sobre todo en bienes estandarizados y con bajo valor agregado, se intensificará.

Este conjunto de problemas revela la existencia de una serie de dilemas estratégicos, cuya atención es por una parte inminente a corto plazo

y, por otra, estratégicamente necesaria ante la configuración de las nuevas realidades productivas y comerciales generadas con la irrupción de los nuevos actores de la economía internacional. Son varias las preguntas que surgen al respecto sin que por ahora existan definiciones claras para la nueva estrategia de desarrollo. ¿Conviene a la República Dominicana abandonar la maquila de confección? Si la respuesta es positiva, ¿cómo hacerlo y cómo sustituir su aporte al empleo, por ahora aún fundamental? ¿Cómo operar una transición estratégicamente ordenada hacia otros segmentos de las cadenas de valor, habida cuenta de la escasez de mano de obra calificada y especializada?

El análisis de diversos indicadores de cambio tecnológico señala que, en toda circunstancia, es necesario incrementar esfuerzos en la formación de capital humano. También muestra que los recursos invertidos por la República Dominicana en actividades de investigación y desarrollo son extremadamente reducidos. En consecuencia, se obtiene un moderado incremento de la productividad (y un incremento de la brecha con el principal socio comercial, Estados Unidos) y una baja tasa de innovación.

En la misma línea de las políticas implementadas en la segunda mitad de los años noventa, en la presente década se han puesto en marcha o se le ha dado continuidad a iniciativas encaminadas a fortalecer la competitividad de la industria manufacturera dominicana (apoyo a la innovación; fomento a la competitividad; fomento de las exportaciones; atracción de IED; promoción de la calidad, y apoyo a pequeñas y medianas empresas.). Pero aún hay grandes esfuerzos por hacer: los indicadores de cambio tecnológico no muestran avances significativos; la competitividad de las exportaciones dominicanas erosiona y no ha habido cambios estructurales importantes hacia actividades de mayor valor agregado. Estas políticas presentan debilidades que reducen su efecto esperado. Se identificaron al respecto tres problemas principales:

Hay dispersión y poca coordinación entre las políticas de fomento industrial y a la innovación. Existen iniciativas implementadas por más de una oficina pública que persiguen fines similares, como el fortalecimiento de la capacidad exportadora de las pymes y la incubación de empresas en sectores de alta tecnología, cada una con fondos y estructura gubernamental propios.

Hay varias iniciativas que el gobierno ha puesto en marcha para el fomento industrial y la innovación. Sin embargo, los recursos financieros destinados han sido sumamente magros. Los fondos comprometidos por el gobierno central son insuficientes para que las iniciativas tengan el efecto esperado y se les pueda dar continuidad. Se tiene cierta dependencia de

la ayuda y préstamos de organismos internacionales y gobiernos de otros países para la continuidad de dichas iniciativas.

El tercer problema es que las zonas francas, desde su concepción, han sido entendidas como sustitutos y no complementos de la industria local. Desde sus inicios, las zonas francas operaron como enclaves productivos con escasa interacción con la industria nacional. Con las políticas de apertura comercial, la inversión en zonas francas ha sido también considerada un sustituto de la inversión local, en el sentido de que su atracción ha sido considerada suficiente para que se generen todos los beneficios esperados (transferencia de tecnología, encadenamientos productivos, transición hacia actividades de mayor contenido tecnológico, entre otros). Además de crear las condiciones para la llegada de IED y facilitar su instalación, no se han hecho esfuerzos adicionales sistémicos para vincularla con el resto de la industria nacional y promover el fortalecimiento de la capacidad nacional (capital humano, inversión en ciencia y tecnología, empresas locales más competitivas, entre otros) que haga más atractivo para las empresas extranjeras el integrarse con la economía local en actividades de alto valor agregado.

En consecuencia, incluso las iniciativas más recientes persisten en tratar por separado a las zonas francas de la industria nacional, contribuyendo a la dualidad entre estos dos sectores de la industria manufacturera dominicana. En la estrategia de desarrollo hacia 2030 será imperativo diseñar políticas industriales que fomenten la complementariedad e integración entre estos dos sectores.

La nueva estrategia de desarrollo industrial dominicana debería caracterizarse por mayores y sostenidos esfuerzos en la formación de recursos humanos y capacidades tecnológicas y por el fortalecimiento sostenido del sistema nacional de innovación. En ella el gobierno deberá tomar un papel estratégico, a través de políticas activas y recursos considerables para las iniciativas, pero además se precisaría del concurso del sector privado para crear o fortalecer alianzas con objetivos comunes. Además, se debería guardar un alto grado de coordinación y coherencia con el resto de las políticas públicas. La fuerte competencia de China y otros países se enfrentaría orientando la producción a sectores o nichos de mayor valor agregado y para los cuales se desarrollan ventajas comparativas.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> En 2007 fue publicado el “Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana”, el cual plantea una visión estratégica de desarrollo para el país basada en la competitividad y la innovación. Su objetivo central es crear ventajas comparativas sustentables y transitar hacia la consolidación del crecimiento económico sustentable con desarrollo humano integral. El Plan se elaboró bajo la coordinación del Consejo Nacional de Competitividad y estuvo a cargo del Instituto de Competitividad Sistémica y Desarrollo (ICSI). Parte de la realización de un diagnóstico sistémico del posicionamiento competitivo

El objetivo declarado de esta estrategia es que hacia 2030 la industria manufacturera dominicana haya transitado hacia actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico, en industrias tradicionales y en nuevas industrias. De igual manera, la dualidad entre empresas de zonas francas e industria nacional tendería a desaparecer debido a la mayor integración entre ambos sectores y al mayor desarrollo de capacidades exportadoras de la segunda. Parafraseando de nuevo Arthur Lewis, las zonas francas podrían escalar paulatinamente en el “elevador” del esquema maquilador, tanto dentro del tradicional sector textil y de confección, buscando nichos dinámicos, de mayor especialización, valor agregado y progreso técnico y, por tanto, mejores precios, en los que el salario no es el factor determinante de la competitividad, como también sobre la base de productos con mayor valor agregado en otros sectores emergentes, como la electrónica o servicios diversos, que en el comercio mundial están siendo muy dinámicos (similar al esquema de México y Costa Rica).

La industria nacional, a raíz de la apertura, pasaría en los próximos 25 años por un proceso de concentración, donde las empresas sobrevivientes serían altamente competitivas en el mercado interno y en el exterior. Esta mayor integración de las zonas francas y la industria nacional y la participación en actividades que generan mayor valor agregado es un elemento central para que la economía en su conjunto alcance altas tasas de crecimiento y genere un número sustancialmente mayor de empleos remunerativos. La política industrial deberá además garantizar que la IED sea un complemento para el desarrollo de la industria local a través de encadenamientos y transferencia de tecnología. La entrada en vigor en 2015 de los compromisos adquiridos en la OMC no tendría así un efecto negativo en la República Dominicana debido a que la IED buscaría las ventajas comparativas dinámicas que el país habría desarrollado para entonces.

## **I. Enfrentando cuellos de botella: energía y desarrollo a largo plazo**

La República Dominicana no cuenta con reservas probadas de petróleo para garantizar una producción comercial, por lo que depende completamente de las importaciones de petróleo crudo y sus derivados. También importa gas natural y carbón. Las principales fuentes locales de energía son hidroelectricidad, leña, residuos agrícolas, radiación solar, viento y el océano; con la notable excepción de las dos primeras, las demás han sido escasamente aprovechadas.

---

de República Dominicana, y diseña una estrategia y plan de acción que, a su vez, se concretan en una cartera de programas operativos y políticas públicas. Se abordan diversas áreas, entre las que destacan: la industria de zonas francas; el fomento competitivo de las exportaciones; la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, turismo, agronegocios y el desarrollo del sistema nacional de innovación, entre otros.

La dependencia externa en combustibles, aunada a una serie de políticas públicas coyunturales y poco adaptadas a las características de las industrias de la energía, han derivado en crisis recurrentes desde los años sesenta, que han hecho del sector un obstáculo para el desarrollo.

En los últimos años las autoridades pusieron en práctica reformas que combinan la introducción de la competencia, el ingreso del sector privado al sector y el retiro del Estado de las actividades empresariales para concentrarse en la regulación, la fiscalización y la definición de políticas públicas. Aunque esos cambios permitieron algunos avances notables en la generación de electricidad, no se ha conseguido resolver problemas sustanciales que impiden al país encauzar su desarrollo por una senda de mayor sostenibilidad.

La ley general de electricidad de 2001 estableció el marco legal e institucional para todo el sector energético, incluyendo petróleo, gas natural, carbón y fuentes renovables de energía.

Con la finalidad de brindar al gobierno recursos para atender el servicio de la deuda externa, se aplica un impuesto especial al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo.

En el caso de los combustibles para la generación de electricidad, el gobierno interviene para matizar el efecto del aumento del precio del petróleo, lo cual da origen a un subsidio. También se subsidia el gas licuado de petróleo (GLP) para consumo residencial, lo cual crea un incentivo económico para desviar una parte del producto hacia el transporte.<sup>20</sup> El gas natural y el carbón están libres de impuestos. A las empresas (cerca de 60) que generan capacidad de hasta 15 MW se les permite la importación directa de combustible, asimismo se les despacha fuel oil y gas oil exentos de impuestos.

El precio en el mercado eléctrico mayorista se establece en función de la oferta y la demanda. Para el consumidor final la Superintendencia de Electricidad (SIE) fija las tarifas en función de los precios en el mercado mayorista y la política de subsidios definidas por el poder ejecutivo.

---

<sup>20</sup> El 89,2% del consumo de GLP en el país corresponde a producto subsidiado absorbido por hogares y vehículos. El restante 10,8% va a los sectores comercial e industrial que no gozan de ese beneficio. Ese subsidio constituye una carga insostenible para el fisco. El presupuesto de 2006 preveía 2.636 millones por ese concepto pero en la práctica llegó a 5.759 millones, principalmente por el aumento de los precios en el mercado internacional y el alto consumo en el transporte.

Para proteger a los usuarios de la tendencia alcista del precio del petróleo y sus derivados, en abril de 2000 el gobierno, a través de la SIE, estableció una tarifa límite del 9% por encima de las tarifas básicas en el momento de privatización; la diferencia entre la tarifa índice y la tarifa límite fue asumida por el gobierno como un subsidio a los consumidores, lo que originó una transferencia de recursos públicos a las empresas distribuidoras y una deuda cada vez más abultada por los retrasos en dichas entregas. En 2003 el gobierno incrementó el subsidio para paliar los efectos negativos de la crisis financiera.

El subsidio al consumo llegó a 22.441 millones de pesos en 2006, más del doble que en 2004. El subsector eléctrico acaparó el 84% y el petrolero el restante 16%. Esas subvenciones son una pesada carga para las finanzas públicas. En conjunto representan un 2,2% del PIB y casi un 12% de los ingresos corrientes del gobierno.

El sector energético adolece de una serie de problemas de importancia, complejidad y urgencia variables, en diversos planos y según la cadena productiva. Algunos son funcionales pero otros son estructurales. Si se toman las medidas adecuadas los primeros podrían solucionarse a corto plazo aunque otros requieren un horizonte más lejano, lo cual significa entre 5 y 10 años, vistas las inercias típicas de las industrias de la energía. Pero también se observan problemas estructurales que solo podrán encontrar solución aceptable en un horizonte lejano que se extiende hasta 2030 y aún más.

En el subsector hidrocarburos el principal estrangulamiento a corto plazo es el encarecimiento de la factura por importación de combustibles, en razón del aumento del precio del petróleo en el mercado internacional. En el subsector eléctrico el principal estrangulamiento a corto plazo es la insuficiencia de ingresos para cubrir los altos costos del suministro de electricidad. Esa deficiencia, que deriva en precios altos y escasa confiabilidad del servicio, tiene su raíz en el robo de energía, fraude e incumplimiento en el pago de facturas por parte de los usuarios formales o informales; el retardo en el pago de los subsidios que el gobierno otorga a los consumidores; la disminución del número de usuarios que emigran hacia el autoabastecimiento, y también en las ineficiencias técnicas y los excesivos costos y márgenes aplicados por generadores y distribuidores.

La política energética dominicana emplea la mayor parte de sus capacidades y recursos institucionales y administrativos actividades orientadas al mejoramiento funcional de la organización de los mercados, la regulación y la administración de las empresas, actividades que corresponden a la gestión del corto plazo. Las actividades orientadas a alcanzar los objetivos permanentes del sector como la seguridad energética, la equidad social, el

cuidado del entorno natural y el equilibrio de poder entre los diferentes actores, relacionados con el largo plazo, requieren en cambio inscribirse en una concepción estratégica que defina objetivos más amplios de desarrollo.

De cara a 2030 el reto de la política energética consiste en establecer una serie de medidas tendientes a corregir los desequilibrios a corto y mediano plazo que aquejan al propio sector y, al mismo tiempo, sentar las bases de una modernización para que las industrias de la energía sean capaces de soportar e impulsar con bases sólidas el proceso de movilización y proyección del potencial de desarrollo nacional en un sendero de crecimiento duradero con equidad. Esas medidas también deberán inducir comportamientos sostenibles del consumo y la oferta de energía, de manera que aceleren algunas tendencias (como la sustitución de la leña en los hogares y el aprovechamiento de las fuentes renovables) y la desaceleración de otras (como el avance de los fósiles y las importaciones). También deberán mitigar efectos negativos de tipo ambiental o social.

Atendiendo a los objetivos generales a largo plazo, la estrategia propuesta en este estudio se enfoca a cumplir cinco objetivos específicos: 1) disminuir la dependencia petrolera; 2) reducir los costos de abastecimiento; 3) elevar la confiabilidad y calidad del suministro; 4) ampliar a los hogares el acceso a energéticos modernos y la posibilidad de consumirlos, y 5) elevar la capacidad del Estado para garantizar que el sector energético cumpla su cometido.

Se proponen siete estrategias para lograr todo lo anterior: 1) sustitución de petrolíferos por otros energéticos nacionales o importados; 2) aprovechamiento de las fuentes locales de energía, fósiles y renovables; 3) programas de ahorro y uso eficiente de la energía; 4) ampliación y mejoramiento de la infraestructura; 5) fortalecimiento de las autoridades tutelares y regulatorias; 6) mejoramiento del marco institucional, legal y regulatorio, y 7) cooperación internacional.

La política energética a largo plazo es el conjunto de ideales, objetivos, prioridades, enfoques, medidas y criterios establecidos por el Estado para orientar el funcionamiento del sector energético en un sentido que favorezca el desarrollo económico, social, ambiental e institucional de acuerdo con la política general de desarrollo y el proyecto de país. En el plano económico persigue la eficiencia productiva, es decir, el menor costo posible a corto y largo plazos. En esa dirección, la eficiencia técnica, organizativa y regulatoria es clave.

En el plano social se aspira a que las necesidades energéticas básicas de la población sean cubiertas en su totalidad con una oferta suficiente, flexible, diversificada y en condiciones de utilización razonables, lo cual sería

inútil sin solvencia económica y financiera de las familias para consumir energéticos modernos. También se persigue que las rentas económicas ligadas a la energía se distribuyan equitativamente y no agudicen la concentración de la riqueza o la exportación de capitales. La energía puede y debe contribuir a la reducción de las desigualdades sociales.

En el plano institucional se espera de las autoridades tutelares, entes reguladores, directivos y trabajadores del sector, solvencia técnica y administrativa, honestidad, transparencia y credibilidad, elementos fundamentales para generar confianza y seguridad de que actúan en aras del bien común y no de intereses particulares, de grupo, partido o de otro país. La estrategia apunta a la consolidación de un sector energético con reglas y operación transparentes, con prácticas honestas y de alta productividad, que viabilice —y no sea cuello de botella— del desarrollo nacional.

## **J. En busca de una especialización internacional creciente**

La República Dominicana se encuentra en un momento clave de transición de sus vinculaciones económicas externas. Siendo una economía pequeña y altamente dependiente del exterior, desde mediados de los años ochenta y con más fuerza en los años noventa logró con relativo éxito un proceso de integración a los mercados estadounidenses de bienes por medio de importaciones temporales para su exportación. El turismo, los ingresos por inversión extranjera directa, las remesas, los costos de los energéticos importados y el desempeño de las manufacturas nacionales son las principales variables que han afectado en forma significativa su balanza de pagos. En torno a cada uno de estos factores se han registrado cambios en los últimos años, que han producido efectos significativos en las pautas de inserción de la República Dominicana en el mercado mundial: cambios en la organización industrial y el comercio suscitados por la dinámica irrupción de China, India y otros productores asiáticos; un desempeño incierto en las corrientes de turismo como resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, costos crecientes de la energía que suponen que los importadores netos —como es el caso de la República Dominicana— realicen significativos desembolsos de divisas.

Las nuevas realidades de la economía política internacional han puesto de manifiesto la fragilidad externa de la República Dominicana y cuestionado dos de sus tres principales fuentes de divisas (exceptuando las remesas), es decir, las zonas francas y el turismo. Asimismo, se ha profundizado la falta de competitividad de los proveedores de las zonas francas y del sector manufacturero local en su conjunto, manifestándose en



una baja del valor agregado interno añadido a las actividades en las zonas francas y en un creciente déficit comercial del sector manufacturero local desde los años noventa.

El análisis del sector externo de la República Dominicana desde los años noventa y particularmente desde 2000 revela que es indispensable vincular explícitamente el proceso de integración externa con procesos competitivos y de cambio productivo que sean sostenibles a largo plazo. A diferencia de décadas anteriores, en las cuales la simple integración al mercado mundial por medio de exportaciones —sin medidas tendientes a actuar sobre procesos, productos, sectores, tecnologías empleadas y procesos de aprendizaje— era considerada condición suficiente para el éxito, el comercio exterior de la República Dominicana debe abordarse en la actualidad desde una perspectiva de competitividad sistémica, incluidos los niveles de análisis micro, meso y macro. En este sentido —y desde una perspectiva a largo plazo— en el presente estudio se identificó una serie de propuestas de política encaminadas a garantizar hacia 2030 el cumplimiento de objetivos específicos de integración competitiva en la economía mundial.

Algunas de las propuestas conciernen a los instrumentos, como la elaboración de un programa de inserción externa 2030 que establezca pautas, prioridades y métodos de evaluación anuales del sector externo y de las principales variables micro, meso y macro. La perspectiva del programa es transversal, incluyendo a secretarías de Estado y entes gubernamentales vinculados con la competitividad del sector externo. También se sugiere la inserción del tema de la competitividad del sector externo en los principales ámbitos de la política pública: fiscal, monetaria, financiera, energética, cambiaria, fomento de la IED, laboral, salarial, educativa. De igual forma se propone la creación de un consejo de promoción de los servicios de la República Dominicana que se convierta en el eje de una nueva estrategia fundamentada y coordinada a largo plazo. El sector de servicios, encabezado por el turismo, es actualmente el de mayor peso y dinamismo externo en la República Dominicana y los diversos escenarios planteados indican que continuará con este desempeño. El objetivo es dar prioridad, desde una perspectiva macroeconómica y estratégica, al sector de servicios y particularmente al turístico y sus actividades vinculadas. Desde mediados de los años setenta el turismo cuenta con una ley y una Secretaría de Estado que ha sido la encargada de fomentar el desarrollo de la actividad en el país, lo que constituye ya una plataforma institucional que puede ser sustancialmente potenciada.

En el ámbito del fortalecimiento institucional se sugiere reforzar el Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD), imprimiéndole el carácter

de organismo de inteligencia y fomento comercial que coordine, analice y proponga los temas comerciales y de inversión extranjera, tanto de los sectores nacionales como de las zonas francas y otros. El tema ya se ha planteado en varias ocasiones y es de la mayor urgencia ante los diversos retos que surgen en el comercio de bienes y servicios.

Con respecto a las zonas francas y el turismo las propuestas se encaminan a tomar las medidas necesarias para fomentar su “escalamiento” en el mercado internacional, es decir, a integrarse a segmentos de mayor valor agregado con efectos positivos en los productos, procesos y en otras variables como calidad de empleo, curvas de aprendizaje y competencia de las actividades que actualmente se realizan.

Como ya se señaló en el apartado sobre la industria, la estructura de las zonas francas dominicanas con certeza continuará modificándose a corto y mediano plazo. El peso de la cadena hilo, textil, confección (HTC) continuará descendiendo, mientras que otros sectores como calzado, electrónica, dispositivos médicos y tabacos continuarán incrementando su participación en el empleo y las exportaciones, aunque es probable que no alcancen a sustituir la baja de las actividades de HTC. La República Dominicana continuará enfrentando una creciente competencia en productos básicos y productos sin mayor valor agregado, tal y como se ha especializado la mayor parte de la HTC desde los años ochenta. Se requiere un estudio detallado a nivel de empresas y por regiones en cuanto a los procesos específicos y las condiciones, estrategias y el potencial de cada uno de los segmentos y alternativas de las empresas para fomentar su competitividad.

Un aspecto fundamental en el análisis y las propuestas concretas por segmento de cadena de valor consiste en crear mecanismos e instrumentos específicos para incrementar la integración de insumos y procesos locales a los procesos y productos de las zonas francas. El DR-CAFTA no tendrá efectos significativos en la cadena HTC —considerando los de por sí ya bajos aranceles— y no existen estimaciones puntuales para estimar los efectos en otras cadenas de valor.

Deben generarse proyectos y propuestas concretas de política para fomentar activamente procesos e inversiones del sector de servicios en las zonas francas, lo que ya de por sí justificaría la creación del consejo de promoción de los servicios de la República Dominicana. Hace ya algunos años que se inició en el mundo un proceso de transferencia de segmentos de cadenas de valor en diversos servicios y se espera que se profundice a mediano plazo. La República Dominicana debiera realizar un esfuerzo para evaluar su experiencia con estos nuevos procesos y empresas y revisar

sus condiciones para participar activamente en dicho proceso, que por su naturaleza podría tener efectos aún mayores que los manufactureros que actualmente prevalecen en sus zonas francas.

En los años setenta el turismo recibió el apoyo oficial bajo el amparo de la ley de 1973. En los años ochenta, al igual que las zonas francas, recibió un trato privilegiado en materia cambiaria. Si bien a inicios de los años noventa la reforma tributaria eliminó todas las exenciones tributarias del sector, estas fueron nuevamente introducidas a partir del de 2001. Por su parte, en la década actual el turismo se ha constituido como la principal fuente de divisas netas en la balanza de pagos del país. Igualmente, el turismo es el sector que parece mejor posicionado para generar mecanismos de arrastre con otros sectores de la economía dominicana, tales como la agricultura, la producción de bienes tradicionales y artesanales, la creación de infraestructura y comunicaciones y, por tanto, para impulsar la creación de empleos. Esta actividad también posee grandes posibilidades de coordinación con las políticas de cohesión territorial.

El ingreso de divisas tanto como el número de empleos directos e indirectos generados por el turismo han crecido interrumpidamente en las últimas tres décadas en la República Dominicana (véase el cuadro I.2). Solo entre 1990 y 2007 el valor global de sus ingresos en dólares se multiplicó por un factor de casi cinco veces y el empleo total casi se duplicó. La información disponible indica, además, que el efecto multiplicador de esta actividad se incrementó, pues mientras que, entre 1980 y 1995, por cada empleo directo se creaban dos indirectos, en los años subsiguientes esa relación escaló a 2,5.

Cuadro I.2  
INGRESOS Y EMPLEO EN EL SECTOR TURISMO  
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1980-2007

Año	Ingresos turismo ( millones de dólares)	Empleo generado (personas)		
		Total	Directo	Indirecto
1980	172,6	20 388	6 796	13 592
1985	451,0	32 364	10 788	21 576
1990	817,6	88 549	28 564	59 985
1995	1 570,8	126 458	36 131	90 327
2000	2 860,2	167 170	47 763	119 407
2005	3 518,3	172 116	49 176	122 940
2007	4 025,5	190 259	54 359	135 900

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Si se considera que el turismo se ha convertido desde finales de los años noventa —y ante la baja de la dinámica de las zonas francas— en el principal sector con superávit de la balanza de pagos, el sector requiere instituciones de apoyo, financiamiento y una mayor presencia estratégica en los sectores público y privado de la República Dominicana. Su aporte actual a la economía y la sociedad en términos de inserción externa competitiva y de empleo ya es fundamental. Los escenarios sectoriales y del sector externo elaborados hacia 2030 para este estudio confirman la enorme capacidad real y potencial de integración del sector agropecuario a la demanda del sector turismo: la economía nacional actualmente llega a proveer el 28,6% de las frutas, el 13,4% de los abarrotes y un 16,1% de las carnes consumidas por el sector hotelero. Se asume —aunque no existe mayor información al respecto— que el sector manufacturero nacional tiene diversos encadenamientos y un importante potencial en rubros como muebles, infraestructura, reparación de equipo y diversos servicios. Es por tanto apremiante crear un programa específico para mejorar y profundizar los vínculos y el suministro del sector agropecuario al hotelero. Aquí, de nuevo, podrían desencadenarse efectos positivos para la producción y el empleo del agro.

El desarrollo del turismo en la República Dominicana consolidó en los últimos 10 años un patrón de negocios altamente concentrado por un número reducido de operadores de viajes, aerolíneas y canales de distribución, que ejercen un fuerte control sobre las perspectivas de la actividad y con frecuencia da lugar a prácticas anticompetitivas. La integración vertical de los negocios turísticos es otro factor que afecta el desarrollo del sector en la República Dominicana, que como destino es parte de una cadena de valor de las empresas que persigue reducir sus utilidades limitando las “fugas” hacia terceros. Las corporaciones turísticas que tienen sus propias agencias de viajes, líneas aéreas, hoteles captan un porcentaje elevado del gasto erogado por cada turista, que no ingresa al país.<sup>21</sup> En el horizonte de la nueva etapa de desarrollo de la República Dominicana, resulta indispensable pensar estratégicamente una nueva organización de la actividad turística, de manera que compatibilice los intereses de todos los operadores internacionales con un mayor derrame interno y un incremento del valor agregado interno.

Aunque se considera que en los próximos años aún habrá demanda del tipo servicios turísticos que hoy son dominantes en la República Dominicana, también se estima que una porción significativa de turistas está buscando otros tipos de productos, como el turismo sostenible y ecológico, el cultural, de salud, de cruceros o el deportivo, entre otros. Es indispensable establecer

<sup>21</sup> Algunos especialistas estiman que ese porcentaje puede alcanzar hasta el 80% del gasto total realizado por los turistas extranjeros que viajan por cuenta de un operador internacional. Véase R. Cosrten, “Multilateralism at the Crossroads” ponencia en el Simposio de la Organización Mundial de Turismo, Ginebra, mayo de 2004 ([www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org)).

estrategias y programas activos destinados a captar estos segmentos de la demanda internacional. El diseño de dichas estrategias tendrá que incorporar, por necesidad, las correspondientes previsiones en materia de infraestructura física, humana e institucional.

A corto y mediano plazos, la industria turística dominicana debe continuar extrayendo valor y beneficios de la organización turística del modelo “todo incluido”, sobre cuya base sigue descansando en una alta proporción. Como país, la República Dominicana debe desarrollar una estrategia integral a largo plazo que propicie un escalamiento de su actual modelo de organización sectorial, incluida la prevención de turbulencias inesperadas y la creación de dispositivos de respuesta rápida a la creciente competencia de otros destinos turísticos.

Por último, pero no por ello menos importante, la estrategia para hacer más eficiente y competitiva la inserción de la República Dominicana en el mercado mundial propone emprender actividades encaminadas a ampliar la diversificación de su comercio exterior. Las tendencias de sus corrientes de exportación e importación revelan que en la presente década China y Haití —dos economías tan distantes y tan distintas— están cobrando una importancia creciente como socios comerciales. En consecuencia, se sugiere asumir estas realidades comerciales e incorporarlas en la estrategia comercial a mediano y largo plazo de la República Dominicana.

## **K. La República Dominicana en 2030: la imagen de una nación más cohesionada, competitiva y desarrollada**

La posibilidad de mantener en los años por venir un ritmo de crecimiento económico que garantice la convergencia internacional de la economía dominicana y se materialice en un incremento sostenido del bienestar interno y la cohesión social supone el diseño y la ejecución de una estrategia a largo plazo que incorpore objetivos explícitos y coherentes en materia institucional, social y productiva. Como se muestra en los capítulos de este libro consagrados a cada uno de estos temas, el primer objetivo hacia 2030 es sentar las bases de un proceso sostenible, comprometido con el progreso y la cohesión social de la nación dominicana. El conjunto de propuestas contenidas en este estudio configuran una agenda para el cambio cuya posible adopción contribuiría a sentar las bases de un nuevo ciclo de reformas para el progreso y la modernización integrales del país.

De aplicarse un programa integral y sistémico de reformas como las sugeridas en este estudio, en efecto, es posible concebir, en el horizonte de 2030, que la República Dominicana transite hacia un estadio de mayor

desarrollo, justicia y democracia, al haber superado parte de los grandes obstáculos que enfrenta en la actualidad para convertir el crecimiento económico en bienestar para la mayoría de la población. Esto podría ser posible si se construyen la capacidad social y los entornos institucionales necesarios para desencadenar el potencial económico y productivo de la nación. En este sentido, fueron identificadas siete líneas de acción prioritarias que la CEPAL propone para el futuro del país.

- 1) **Mejoramiento de la calidad y la eficacia de las instituciones.** Las propuestas de reforma formuladas, en la lógica de la modernización del Estado, persiguen ampliar los espacios de gobernabilidad democrática e instaurar mecanismos más eficaces a favor de la transparencia, la probidad y rendición de cuentas. Sobre esa base, hacia 2030 el funcionamiento y los resultados de la democracia dominicana deberían ser en términos generales más satisfactorios para la población y en consecuencia el panorama político debería caracterizarse por una estabilidad más consolidada. Por efecto de las reformas institucionales, el contenido de la oferta política para procesar las diferencias de intereses propias de un sistema democrático deberá ser más congruente con la búsqueda efectiva de bienestar para la mayoría de la población.
  
- 2) **Incremento sostenido de los niveles de cohesión social y territorial.** El fortalecimiento de la institucionalidad democrática deberá incidir en el proceso de construcción de la ciudadanía, garantizando a la población el pleno ejercicio de sus derechos sociales. Sobre la base de las propuestas que se avanza al respecto en el estudio, la sociedad dominicana debería tornarse en el próximo cuarto de siglo más igualitaria de lo que hoy es. Pero esto solo será cierto si la gran inequidad en la distribución de la riqueza empieza a corregirse sólidamente. Hacia 2030 debería estar en plena operación un contrato social a favor de la cohesión social y territorial, que garantice un umbral de protección social a todos los dominicanos y que sea compatible con el nivel de desarrollo y los márgenes reales de redistribución y transferencia entre sectores; que instrumente formas concretas de solidaridad en función de criterios de edad, género, condición laboral, ingreso y grado de vulnerabilidad; que garantice el despliegue de una institucionalidad social con suficiente autoridad y legitimidad; que haga valer principios de solidaridad en la regulación fiscal y tributaria; que sobre la base de estos principios vele por la optimización social de los aportes a los sistemas de protección contributivos; que avance en la progresividad del gasto social y las cargas tributarias, y que fije estándares sobre los efectos en materia de cohesión social que produzcan los

incrementos de recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

- 3) **Promoción activa del empleo pleno y productivo y el trabajo decente.** Las oportunidades de acceso a los mercados laborales deben ampliarse de manera efectiva y en forma significativa, erigiéndose en un mecanismo directo de inclusión social. Las propuestas persiguen integrar este objetivo como una meta indispensable y prioritaria de toda la política pública. Las políticas de cambio productivo que se proponen, incluida la definición de un perfil de inserción internacional más eficiente, deberán propiciar aumentos sostenibles de la productividad media de la economía y ampliar su capacidad de absorción laboral, con trabajos de mejor calidad y mayores remuneraciones. Las políticas de fomento del empleo deberán sustentarse en un proceso más eficiente de formación de capital humano, para lo cual es indispensable una reasignación de los recursos públicos y privados que hoy se consagran a estos fines. Hacia 2030, el promedio de años de estudio de la población deberá elevarse al menos a 13, con un aumento de la inversión social tanto en la formación de infraestructura como en capacidad institucional en materia educativa y capacitación para el trabajo.
- 4) **Recuperar y modernizar al sector agropecuario.** La meta de las propuestas sugeridas en este sector se orientan a mejorar en forma integral y sostenible su productividad, de manera que esté en condiciones de aprovechar las favorables condiciones de la demanda mundial de alimentos y la mayor demanda interna. La concertación de la acción pública y privada se considera decisiva para el desarrollo sostenible de cadenas productivas agroindustriales. En los próximos 25 años, deberá instaurarse un modelo de desarrollo agropecuario caracterizado por un mejor manejo de suelos y un uso más eficiente del agua, dotado de mecanismos eficientes de prevención y adaptación de los efectos del cambio climático y los desastres naturales. Por su parte, la política rural deberá tener un énfasis particular en el mejoramiento de la cohesión social mediante el aumento de las inversiones en capital humano y físico (educación, capacitación, salud, nutrición, infraestructuras, servicios básicos). En la perspectiva de desarrollo adoptada en este estudio, el sector agropecuario está llamado a ser uno de los pilares básicos del mejor desempeño económico y social de la República Dominicana hacia 2030.
- 5) **Fortalecer estratégicamente el tejido industrial y su capacidad competitiva.** La propuesta general de dar prioridad a las políticas

públicas en la construcción de capacidad social durante el próximo cuarto de siglo tiene una de sus expresiones programáticas más concretas en la formación de capacidad tecnológica y de un verdadero sistema nacional de innovación. En un entorno internacional sumamente competitivo y sujeto a un permanente proceso de cambio, la industria dominicana está obligada a definir una orientación estratégica hacia sectores o nichos de mayor valor agregado en torno a los cuales deberá desarrollar en el próximo cuarto de siglo ventajas comparativas. La propuesta sectorial persigue que hacia 2030 se haya configurado un nuevo sector manufacturero dominicano, que haya escalado posiciones en distintas cadenas de valor, acrecentando su contenido tecnológico, tanto en el segmento de las industrias tradicionales como en el de las nuevas industrias. La dualidad entre empresas de zonas francas e industria nacional tendrá que haberse diluido para entonces, debido a su mayor integración y al mayor desarrollo de capacidades exportadoras del conjunto. Dicha integración y la participación en actividades que generan mayor valor agregado será un elemento central para sostener el crecimiento general de la economía y la absorción productiva del crecimiento de la fuerza de trabajo.

- 6) **Reestructurar las bases institucionales y operativas del sector energético.** El éxito de la nueva estrategia de desarrollo dominicana supone la corrección definitiva de los principales desequilibrios del sector energético. La modernización y reorganización que se propone de las industrias de energía se conciben como una base estratégica e indispensable del proceso de desarrollo. Hacia 2030 la oferta de energía deberá estar garantizada de acuerdo con estándares internacionales de calidad. De acuerdo con las líneas de acción sugeridas en este estudio, la política energética debe acelerar la sustitución de la leña en los hogares y el mayor aprovechamiento de las fuentes renovables e incidir en una menor utilización de otras fuentes de energía, como las fósiles y de manera general las importadas. Un componente activo y explícito de dicha política debe ser la mitigación de los efectos negativos del sector en el medio ambiente.
  
- 7) **Diseñar una estrategia a largo plazo y dispositivos institucionales para una inserción eficiente en la economía internacional.** En este ámbito se pretende garantizar que en 2030 la República Dominicana tenga una inserción económica internacional competitiva y flexible. Se propone para ello la creación de una serie de dispositivos institucionales al servicio de una estrategia de integración externa eficiente y sostenible, basada en una perspectiva sistémica con pautas, prioridades, objetivos y métodos de evaluación del desempeño



del sector externo y las principales variables que lo afectan a nivel territorial. Como en el caso de las políticas de cohesión social, en lo referente a la estrategia del sector externo la perspectiva de operación también es transversal e incluye por lo tanto a las diversas secretarías de Estado y organismos gubernamentales vinculados directa e indirectamente con el sector externo. En este sentido, es indispensable desarrollar altos grados de coordinación y de congruencia a favor de la competitividad internacional de la economía en cinco ámbitos principales: el macroeconómico; el mesoeconómico e institucional; el microeconómico, con especial énfasis en el fomento de procesos de escalamiento productivo de las zonas francas y el sector turismo; el desarrollo tecnológico y la capacitación, y la diversificación efectiva del comercio exterior, tanto en productos como en mercados. Este conjunto de dispositivos estratégicos deberá propiciar que la inserción económica de la República Dominicana sea gestionada en 2030 de manera proactiva y por consiguiente con capacidad de anticipación ante las condiciones cambiantes del mercado mundial.

Cada una de estas siete líneas de acción se funda y justifica por sí misma. Su conjunto constituye un programa estratégico de desarrollo que atiende por igual el corto, mediano y largo plazos. Hacerlo operativo requiere un alto nivel de coordinación que evite traslapes administrativos y garantice la eficiencia en la utilización de los recursos y la capacidad. El sentido fundamental de esta estrategia tiene una faceta doble. Por una parte, preservar sobre bases renovadas y sostenibles una de las principales fortalezas de la experiencia dominicana de desarrollo en las últimas dos décadas, que es el dinamismo sostenido por la economía, y por la otra parte, corregir una de sus principales debilidades estructurales, que consistió en que dicho dinamismo no se acompañó de un incremento proporcional del bienestar interno, la equidad y la cohesión social.

## Bibliografía

- Abramovitz, M. (1986), "Catching up, forging ahead and falling behind", *Journal of Economic History*, N° 46.
- Banco Mundial (2007), *Global Economic Perspectives 2007. Managing the Next Wave of Globalization*, Washington, D. C.
- Banco Mundial, CEPAL e IDEA (2005), "Las visiones de país importan: lecciones de experiencias".
- Baumol, W. J. (1986), "Productivity growth, convergence, and welfare: what the long-run data show", *American Economic Review*, N° 76.
- Bourguignon, F. (1997), "Pour une approche individualiste de la convergence", *Economie internationale*, N° 71.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006), \_\_\_\_\_ (2007b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- Cosrten, R. (2004) "Multilateralism at the Crossroads", ponencia en el simposio de la Organización Mundial de Turismo, Ginebra, mayo.
- Dorwick, S. y D. T. Nguyen (1989), "OECD comparative economic growth 1950-1985: catch-up and convergence", *American Economic Review*, N° 79.
- Dorwick, S. y J. B. DeLong (2001), "Two centuries of convergences?", documento presentado en la conferencia "Globalisation in Historical Perspective", Santa Barbara, California, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), 4 y 5 de mayo.
- Hawksworth, J. (2006), *The World in 2050. How Big Will the Major Emerging Market Economies Get and How Can the OECD Compete?* Price Water House Coopers, marzo.
- Humphery, J. y D. Messner (2006), "China and its Impact on Global Regional Governance", abril, inédito.
- Lewis, A. (1973), *Growth and Fluctuations, 1870-1913*, Londres, George Allen & Unwin.
- Maddison, A. (2007), *Chinese Economic Performance in the Long Run*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Ordaz, J. L. (2007), "México: Capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005", CEPAL, *serie Estudios y perspectivas*, N° 90 (LC/L.2812-P), México, D.F. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.143.
- Phillips, Lauren (2008), "International Relations in 2030: the Transforming Power of Large Developing Countries", *DIE Discussion Papers*, N° 2/2008, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

- Pritchett, L. (1997), "La distribution passée et future du revenue mondiale. La divergence du produit par tête entre pays, trait marquant de l'histoire économique moderne", *Économie internationale*, N° 71.
- Ramos-Francia, Manuel y Daniel Chiquiart (1999), "Desempleo y subempleo", La seguridad social en México, Fernando Solís y Alejandro Villagómez (eds.), *serie Lecturas del Trimestre Económico*, N° 88, México, D.F.
- STP/ONAPLAN (Secretariado Técnico de la Presidencia/Oficina Nacional de Planificación) (2005), *Focalización de la pobreza en la República Dominicana 2005*, Santo Domingo.
- Srinivasan, T.N. (2006), "China, India and the world economy", *Working Paper*, N° 286, Stanford Center for International Development.
- Wilson, Dominic y Roopa Purushothaman (2003), "Dreaming with BRICs: the path to 2050", *GS Global Economics Papers*, N° 99, Goldman Sachs.
- Winters, L. A. y S. Yususf (2007), "Dancing with Giants: China, India and the global economy" *Global Economy*, Washington, D. C., Banco Mundial.



## Capítulo II

# Convergencia económica

### Introducción

El propósito de este capítulo consiste en analizar los escenarios económicos probables de la República Dominicana en el mediano y largo plazo. En la exposición se hace una somera referencia a algunos antecedentes teórico-analíticos y se identifican ciertos hechos estilizados de las experiencias y de los procesos de crecimiento acelerado y convergencia internacional, así como la dinámica de crecimiento de la República Dominicana y las condiciones para su acercamiento a las economías más importantes a escala internacional y regional. Con base en el modelo econométrico construido para este ejercicio, se examinan tres posibles escenarios hacia 2030. Dadas las tasas vigentes y las previstas de expansión demográfica, se definen metas cuantitativas de las variables económicas y financieras clave (componentes de oferta y demanda, precios, tipo de cambio, tasas de interés, requerimientos financieros, entre otras), dando lugar a: i) un *escenario base*, o “tendencial”, cuya trayectoria proyecta la continuación de la inercia de largo plazo de la economía, de acuerdo con el desempeño del último cuarto de siglo, ii) un *escenario optimista*, o “deseable”, que supone la posibilidad de acelerar la tasa histórica de crecimiento, y iii) un *escenario pesimista*, o de “riesgo”, construido sobre la hipótesis de un eventual deterioro de los fundamentos macroeconómicos.

En la definición del modelo econométrico estructural para la República Dominicana (REDO), se tomaron en cuenta las relaciones económicas clave

con el fin de identificar la trayectoria probable de las variables objetivo necesarias para la construcción de los escenarios, de las variables exógenas y de los instrumentos de política (internas y externas no controlables directamente o no determinadas por el modelo); también se consideraron otras, como la evolución de la economía de Estados Unidos (crecimiento económico y tasas de interés), los precios internacionales del petróleo y el flujo de transferencias desde el exterior.<sup>1</sup>

## A. Crecimiento económico y proceso de convergencia en el último medio siglo

En los años recientes se ha desarrollado un debate sobre las condiciones iniciales y las fuentes del crecimiento económico de largo plazo de la economía mundial, de los países y de las regiones. El debate es un resultado de los planteamientos teóricos de los modelos de crecimiento exógeno y endógeno, que han derivado en la discusión empírica sobre la existencia o no de convergencia. En general, la hipótesis de convergencia se ha utilizado para explicar la tendencia de las brechas en el ingreso por habitante entre las naciones (Barro, 1991 y Barro y Sala-i-Martin, 1990 y 1995) y, en otros casos, para entender el diferencial productivo y los mecanismos de transmisión de la tecnología entre países, industrias y empresas (Baumol, 1986; De Long, 1988; Bernard y Durlauf, 1990, y Bernard y Jones, 1996).

En términos teóricos, la hipótesis de convergencia deriva del modelo de crecimiento neoclásico con rendimientos de capital decrecientes (Ramsey, 1928; Cass, 1965; Koopmans, 1972, y Solow, 1956), que predice que las economías (países, sectores, regiones, empresas, y otras unidades) menos productivas (pobres) crecen más rápido que las de un nivel productivo mayor (ricas), y por tanto en el largo plazo tienden al mismo nivel de ingreso (productivo, tecnológico, y demás). En contraste, los modelos de crecimiento endógeno suponen que cuando una economía presenta rendimientos de escala creciente, se provoca crecimiento de largo plazo sostenido, cuya consecuencia podría ser un proceso de divergencia respecto de las economías caracterizadas por crecimiento exógeno.

La investigación empírica utiliza una amplia variedad de métodos para probar la hipótesis de convergencia, pero los más usuales se relacionan con los conceptos de *convergencia sigma*, *beta* y *estocástica*. La convergencia sigma consiste en calcular la desviación estándar del logaritmo del producto interno bruto (PIB) por habitante o su coeficiente de variación con el fin de identificar si la convergencia disminuye (aumenta) con el tiempo. Cuando la evidencia genera una respuesta afirmativa (negativa) se confirma la existencia de un

---

<sup>1</sup> En el CD ROM que acompaña a este libro se presenta la estructura del modelo REDO.

proceso de convergencia (divergencia). El concepto de convergencia beta indica que el parámetro de la función que relaciona el crecimiento del PIB por habitante con el logaritmo PIB por habitante inicial debe ser negativo para que se observe un proceso de acercamiento a la media (Barro, 1991 y Barro y Sala-i-Martin, 1990 y 1995). A este parámetro se le conoce en el modelo neoclásico de crecimiento exógeno (Swaine, 1998) como la velocidad de ajuste al estado estacionario. Y finalmente, la convergencia estocástica mide la asociación de los movimientos permanentes entre dos economías, que se determina por elementos aleatorios (Bernard y Durlauf, 1990). Si la asociación entre las economías disminuye con el tiempo, entonces existe un proceso de convergencia. En cambio, si la diferencia se mantiene o aumenta aceleradamente, entonces no existe convergencia.<sup>2</sup>

## 1. La experiencia internacional

La dinámica económica mundial, el proceso de la Unión Europea y el surgimiento como potencias económicas de los países del sudeste asiático, son los marcos histórico-analíticos necesarios para identificar por lo menos dos casos de la experiencia internacional sobre el proceso de acercamiento a una economía líder. El primero es el proceso de convergencia de España con el líder económico de la Unión Europea, Alemania; el segundo está representado por la República de Corea respecto de Japón, el líder económico asiático.<sup>3</sup> El estudio de estos dos casos permite identificar algunos hechos estilizados que sirven como parámetros generales —y nada más— de cómo se puede reorientar el rumbo de desarrollo de un país como la República Dominicana si se adoptan reformas y estrategias adecuadas. De ninguna manera se sugiere que sean experiencias replicables en el contexto dominicano del primer cuarto del siglo XXI.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Así, la convergencia estocástica difiere de la convergencia  $\beta$  tradicional porque no evalúa si las economías menos desarrolladas se acercan a las más ricas (Cellini y Scorcu, 1998). La convergencia estocástica se ha utilizado para analizar los procesos de convergencia con las economías líderes y el indicador de análisis que se usa es la razón del logaritmo del PIB por habitante. Esto es, una economía  $i$  converge con una economía líder  $l$ ,  $Ry_{i,l} = y_{i,l} / Ry_{l,l}$ , si la relación de los PIB por habitante siguen los siguientes patrones: a) si  $Ry_{i,l}$  es igual o tiende a uno, entonces la economía  $i$  es igual o converge con la economía líder; b) si  $Ry_{i,l}$  es mayor que o se aleja de uno, entonces la economía  $i$  diverge de la economía de la economía líder, y en términos teóricos se puede considerar una economía líder; y, c) si  $Ry_{i,l}$  es menor que o se aleja de uno, entonces la economía  $i$  diverge de la economía líder. La relación  $Ry_{i,l}$  también suele analizarse como el logaritmo, por lo que el valor de referencia ahora es el cero y las tendencias son básicamente las mismas.

<sup>3</sup> Para el análisis económico comparativo internacional se utilizan la variable del PIB por habitante en paridad de poder de compra (PPP) a precios constantes de 2000, con el método de Laspeyres, que se identifica con la variable RGDPPL en el Penn World Tables 6.2 de Heston, Summers y Aten.

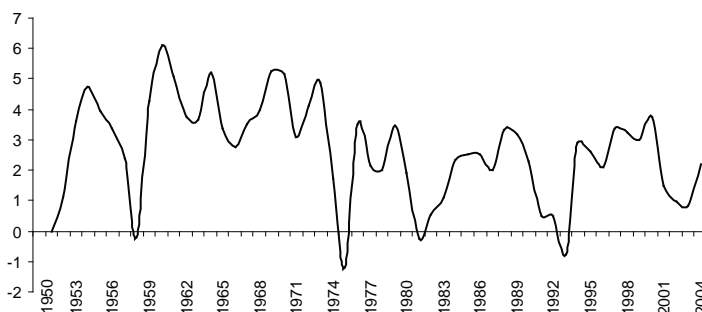
<sup>4</sup> Apenas es necesario mencionar la importancia de estas diferencias de contexto. El proceso de convergencia español tuvo un impulso decisivo con la adhesión de este país a la entonces

### a) La Unión Europea, España y Alemania

Los estudios empíricos sobre el crecimiento y los procesos de convergencia muestran cómo la diferenciación de los ritmos nacionales de crecimiento amplió las brechas de desarrollo entre países. En el curso del último medio siglo este fenómeno propició la aparición de algunos casos exitosos, que alcanzaron “el milagro” de lograr tasas de crecimiento muy superiores a la media mundial, en tanto que otros países, localizados en África principalmente, enfrentaron un “desastre económico” al experimentar un acelerado descenso relativo de su PIB por habitante. Las consecuencias de estos desempeños dispares se reflejaron en una mayor dispersión del PIB por habitante (divergencia) en el mundo, en un proceso de convergencia en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hasta 1975 y luego en una tendencia al estancamiento de la desigualdad, que se mantiene en términos generales hasta la fecha (De la Fuente, 1996) (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

EUROPA: CRECIMIENTO EN PIB POR HABITANTE PROMEDIO, 1950-2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

Nota: Por la falta de información sobre Alemania, el promedio del PIB por habitante de 1950-1969 es con 15 países y de 1970-2004 abarca a 16 países.

La tendencia del crecimiento económico en Europa, con una muestra de 16 países,<sup>5</sup> ha sido muy similar al comportamiento mundial, con ciclos que terminaron en crisis económicas en 1958 y en 1975. Pero aun con estas

---

Comunidad Económica Europea, que entre otros hechos implicó el beneficio económico y financiero que suponen los fondos de cohesión comunitarios. El proceso de convergencia de la República de Corea, por su parte, es inseparable de las condiciones geoestratégicas propias de las últimas fases de la Guerra Fría y su conjunción con una estrategia de desarrollo cuyas características y rasgos fundamentales tienen un gran contenido idiosincrásico.

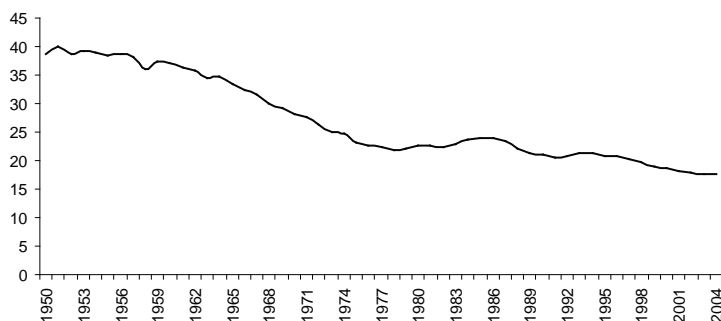
<sup>5</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Finlandia, Italia, Noruega y Suiza.



crisis, el crecimiento promedio europeo fue muy intenso de 1950 a 1970. A raíz de la crisis de 1974-1975 la dinámica económica de Europa se revierte hacia ciclos de crecimiento económico más cortos en las décadas de 1980 y 1990. Desde fines de esta última, la economía europea se encuentra en un ciclo de crecimiento estabilizado en torno a una tasa anual promedio de 2,4%.

En el período 1950-1979 el crecimiento económico europeo se acompañó de un proceso de convergencia (véase el gráfico II.2), tendencia que desaparece en la década de 1980. La divergencia alcanza su nivel más alto en 1986; después se retoma la ruta de convergencia, aunque con una menor velocidad.

Gráfico II.2  
EUROPA: DISPERSIÓN EN PIB POR HABITANTE, 1950-2004

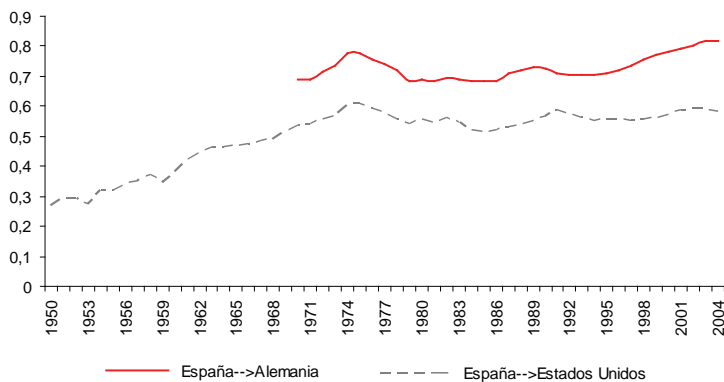


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

Nota: La disparidad se mide con el coeficiente de variación, que se define como la desviación estándar entre la media del grupo de países.

El crecimiento económico de España desde las década de 1990 ha sido moderado en comparación con el de los treinta años de posguerra. El ritmo acelerado de los años cincuenta, sesenta y setenta condicionó el proceso de convergencia de España con las economías líderes de Europa (Alemania) y del mundo (Estados Unidos). En el gráfico II.3 se presentan las relaciones entre el PIB por habitante de España con Alemania y Estados Unidos. Se observa que el crecimiento económico acelerado (6% promedio anual) de 1950-1970 llevó a la economía española a un nivel de PIB por habitante muy cercano al de estas dos economías líderes. En 1950 la economía española representaba 26,4% del PIB por habitante de Estados Unidos, en 1975 esta proporción subió a 58,8%. Con respecto a Alemania no existe el indicador del PIB por habitante hasta 1970 en la base de datos de PWT 6.2, pero de acuerdo con el estudio de Cuñado (1997) de 1950 a 1960 existe un proceso de convergencia y entre 1960-1970 de divergencia. El PIB por habitante español representaba 75,5% del alemán en 1975. El proceso de convergencia con Alemania se detuvo en los siguientes 15 años, pero la evolución posterior a 2000 indica claramente su reanudación.

Gráfico II.3  
 CONVERGENCIA EN PIB POR HABITANTE DE ESPAÑA  
 CON LAS ECONOMÍAS LÍDERES DE EUROPA Y EL MUNDO, 1950-2004



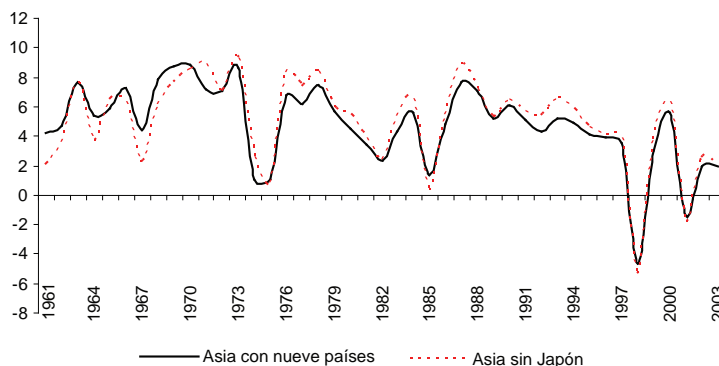
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

## b) Asia, la República de Corea y Japón

Las economías del Este y el Sudeste de Asia crecieron aceleradamente y por encima del promedio mundial desde el inicio de la década de 1960 hasta mediados de los años noventa (Radelet, Sachs y Lee, 2001). Las ocho economías más dinámicas fueron la provincia china de Hong Kong, Singapur, la provincia china de Taiwán, la República de Corea, China, Malasia, Tailandia e Indonesia. La tasa de crecimiento anual promedio de este grupo de países fue de 5,5% entre 1965 y 1995. Este destacado desempeño económico suele atribuirse, en términos generales, a la acumulación del capital físico, que se manifiesta en una productividad total de los factores muy superior a la de los países desarrollados (Hee y Kim, 2000). También se menciona que la calidad de las políticas y de las instituciones fue muy importante para lograr que ciertas reformas estructurales, como la apertura comercial, provocaran un rápido desarrollo económico.

Las disparidades entre los países asiáticos son estructurales y tendencialmente diferentes a las que presentan los países europeos (véase el gráfico II.4). El coeficiente de variación de los países asiáticos es prácticamente el doble con respecto al de los países europeos, lo que indica que las disparidades son más pronunciadas en Asia. Se observa que en el período de crecimiento sostenido de los años sesenta se incrementaron las disparidades entre los nueve países asiáticos incluidos en el gráfico; también se observa que con el ajuste económico de 1974 éstas tendieron a disminuir consistentemente. La tendencia de las disparidades es diferente si en la muestra de países se

Gráfico II.4  
ASIA: CRECIMIENTO EN PIB POR HABITANTE PROMEDIO, 1960-2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

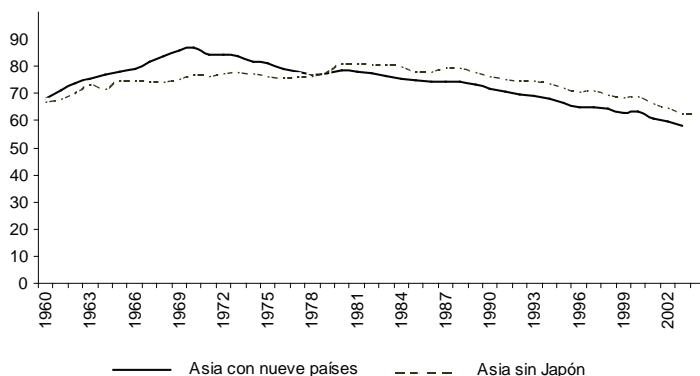
Nota: Los países de Asia son la provincia china de Hong Kong, Singapur, la provincia china de Taiwán, la República de Corea, China, Malasia, Tailandia, Indonesia y Japón.

elimina a Japón. En este caso, el proceso de divergencia se extiende hasta 1983, para luego revertirse hacia el proceso de convergencia que continúa hasta 2003. Algunos estudios han mostrado que la convergencia existente entre los países asiáticos es del tipo condicional, lo que significa que hay un acercamiento de las economías al tiempo que cada una de ellas encuentra su propia ruta al equilibrio de largo plazo (Kim, 2001). Esta evidencia implica que las predicciones del modelo de crecimiento exógeno se cumplen en los países asiáticos, en contraposición con las del modelo de crecimiento endógeno.

Otro resultado sobre el desempeño de los países asiáticos presentadas en el gráfico II.5 es que en el período de divergencia las disparidades son mayores si se considera a Japón y lo contrario sucede en el período de convergencia. Ello indica que la dinámica de los ocho países asiáticos trajo como consecuencia un acercamiento económico hacia Japón, considerado la economía líder de la región.

El crecimiento económico de la República de Corea y su proceso de convergencia hacia las economías líderes de Asia y del mundo tiene particularidades y semejanzas con el proceso de España. En la comparación del PIB por habitante de la República de Corea con Japón aparecen las peculiaridades del proceso de acercamiento en el período 1950-1970. A diferencia de lo ocurrido en el caso español, en esta fase inicial no se registra un proceso de acercamiento sino de divergencia: en 1953 la economía coreana representaba 47,3% de la economía japonesa, proporción que en 1970 había caído a 21,2%. La tendencia divergente

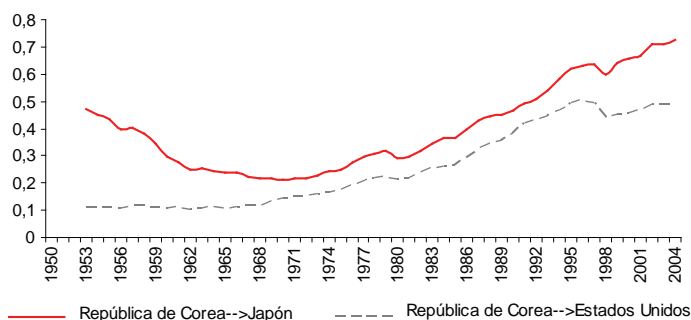
Gráfico II.5  
ASIA: DISPERSIÓN EN PIB POR HABITANTE, 1960-2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

Nota: Los países de Asia son la provincia china de Hong Kong, Singapur, la provincia china de Taiwán, la República de Corea, China, Malasia, Tailandia, Indonesia y Japón.

Gráfico II.6  
CONVERGENCIA EN PIB POR HABITANTE DE LA REPÚBLICA DE COREA  
CON LAS ECONOMÍAS LÍDERES DE ASIA Y EL MUNDO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

ocurrió a pesar de ser la República de Corea una economía en expansión, ya que paralelamente en Japón se observaba un crecimiento acelerado. A partir de 1970 comienza la convergencia de la economía coreana con la japonesa. La característica principal de este proceso es que la República de Corea sostuvo un ciclo económico de más de cuarenta años, intensificado a fines de la década de 1970, antes de la crisis de 1998. Como resultado, la relación de la economía coreana con respecto a la japonesa pasó de 21,2% en 1970 a 72,6% en 2004.

En cuanto al proceso de convergencia de la economía coreana con la de Estados Unidos, se observan algunas similitudes con el caso de España. Ambos procesos fueron de larga duración; de hecho, se extendió 40 años en la República de Corea antes de alcanzar su nivel más alto (1996). En tal período, la República de Corea redujo 40 puntos porcentuales de diferencia en el PIB por habitante con respecto a Estados Unidos.

### **c) Crecimiento y convergencia en América Latina y la República Dominicana**

La historia del crecimiento económico a largo plazo de América Latina muestra a esta región como una de las más dinámicas en los años cincuenta, característica que se fue perdiendo en las décadas posteriores. Esta trayectoria queda de manifiesto en la evolución del PIB por habitante de 20 países latinoamericanos.<sup>6</sup> En el gráfico II.7 se aprecia la evolución del crecimiento económico a lo largo de este período, en tanto que el gráfico 9 da cuenta de la dispersión del PIB por habitante. Se advierte un proceso débil de convergencia entre 1957 y 1973. En el grupo de países del Cono Sur, el proceso de convergencia se extiende hasta 1990, año en el que se registra el valor mínimo del coeficiente de variación. Lo contrario sucede con el grupo de Centroamérica y el Caribe, donde prevalece hasta 1982 un proceso de divergencia.

Las crisis de 1981-1982 precipitaron la llamada “década perdida”, que se sintetiza en el desplome de la tasa histórica de crecimiento de la región. En los años noventa se inicia la recuperación del crecimiento, pero en un contexto general de mayor volatilidad. En especial resalta la relación entre mayor crecimiento y volatilidad en Centroamérica y el Caribe (Solimano y Soto, 2003; gráficos II.7 y II.8). Cabe destacar que en 2003 se alcanzó el coeficiente de variación más alto para Centroamérica y el Caribe.

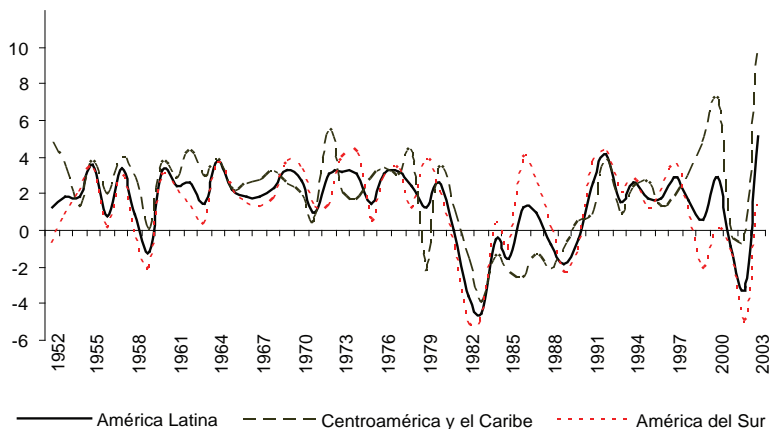
Como lo consignan diversos trabajos de la CEPAL, durante este mismo período en la región se fue consolidando de manera progresiva un ambiente de estabilidad macroeconómica en el que la inflación tendió a la baja y los indicadores de pobreza y desempleo mostraron ciertas mejorías en algunos países. Sin embargo, la alta pobreza relativa y la inequidad continúan persistentes en la región (CEPAL, 2006).

Por su parte, el análisis de la dinámica económica de la República Dominicana desde 1950 se puede dividir en siete períodos:<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tabago en Centroamérica y el Caribe; Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela en el Sudamérica.

<sup>7</sup> Esta periodización se basa en la propuesta de Lizardo y Guzmán (2003).

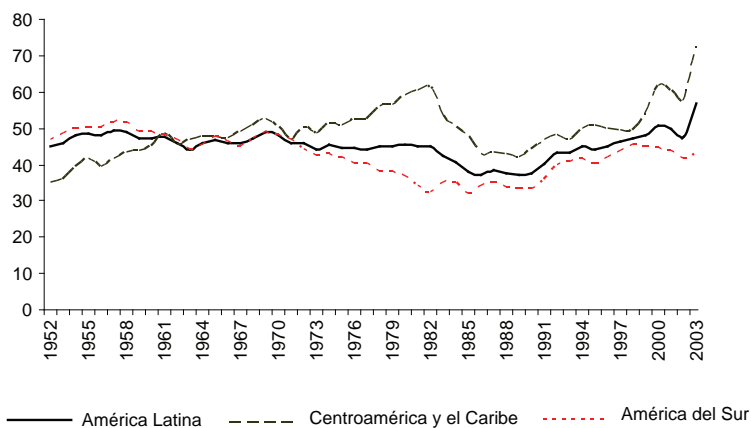
Gráfico II.7  
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO EN PIB POR HABITANTE PROMEDIO, 1950-2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

Nota: Los países de América Latina considerados son 18, a América del Sur pertenecen 10 y los otros 8 son de Centroamérica y el Caribe.

Gráfico II.8  
AMÉRICA LATINA: DISPERSIÓN EN PIB POR HABITANTE, 1950-2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

Nota: Los países de América Latina considerados son 18, a América del Sur pertenecen 10 y los otros 8 son de Centroamérica y el Caribe.

- i) El período 1950-1958 se caracteriza por crecimiento económico en el marco de un gobierno dictatorial centralizado. El aumento de la inversión amplía la base de capital del país, lo que se traduce en un significativo incremento de la relación capital/trabajo; al mismo tiempo se elevan los años de escolaridad promedio de la población mayor a 10 años de edad.
- ii) El período 1959-1968 está marcado por la decadencia de la dictadura y la inestabilidad política y económica. La producción decrece con mayor variabilidad, desciende la inversión pública y la inversión privada es muy inestable. Con todo, la escolaridad vuelve a registrar incrementos importantes.
- iii) El período 1969-1973 es de alto dinamismo. La economía se expande a un ritmo anual de 11,3%. El PIB industrial aumenta su participación en la producción agregada bajo la influencia de una política explícita en un contexto de expansión de las exportaciones de azúcar y minerales, que se benefician de los altos precios externos y la ampliación de los mercados.
- iv) En el período 1974-1978, aunque la economía empieza a mostrar síntomas de debilitamiento, el PIB por habitante avanza a un ritmo anual de 5,01%, la inversión privada y pública mantienen cierto dinamismo y la escolaridad promedio se eleva 2,9%.
- v) El quinto período, 1979-1991, se caracteriza por una franca caída del ritmo de crecimiento y la aparición de crisis fiscales y cambiarias. La inversión privada y la pública se reducen y la inflación se acelera por la presencia de distorsiones en el mercado de divisas.
- vi) Entre 1991 y 2000 la economía se expande a un ritmo anual de 6,5%, uno de los más altos de la región latinoamericana. La inversión privada aumenta de forma acelerada y se registra una entrada masiva de inversiones extranjeras directas. En esta fase el crecimiento se apoya principalmente en nuevos sectores clave: zonas francas, turismo y telecomunicaciones. Además, se observa un marcado descenso en el crecimiento de la escolaridad promedio.
- vii) En el período que abarca 2001-2006, el crecimiento promedio de la economía es menor debido al efecto de la crisis de 2003, la más pronunciada de la historia económica reciente de la República Dominicana. En comparación con la fase precedente, en ésta se registra una notable caída de la inversión pública

Cuadro II.1  
 REPÚBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO DEL PIB  
 Y DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS, 1950-2006  
 (Porcentajes)

	PIB real	PIB real por habitante	Total	Capital total privado	Público	Años promedio de escolaridad
1950-1958	6,43	6,43	6,89	6,85	6,97	5,44
1959-1968	3,24	0,24	3,42	5,27	1,66	2,82
1969-1973	11,29	5,84	9,85	12,11	6,94	2,61
1974-1978	5,01	5,01	10,12	11,60	7,78	2,90
1979-1991	2,92	0,59	5,27	6,05	3,75	3,67
1992-2000	6,49	2,27	7,37	6,88	8,55	1,21
2001-2006	4,69	2,79	1,29	0,88	4,79	1,00

Fuente: Lizardo y Guzmán (2003) y cálculos propios para el período 2001-2006.

y privada. La tasa de crecimiento promedio en los años de estudio experimenta otro descenso. Debe señalarse que las tasas promedio de este período no reflejan la dinámica recuperación observada en 2005 y 2006, bienio en el que se obtuvo el más alto crecimiento de los últimos 19 años en un contexto caracterizado por un pronto restablecimiento de la confianza y la estabilidad macroeconómica.

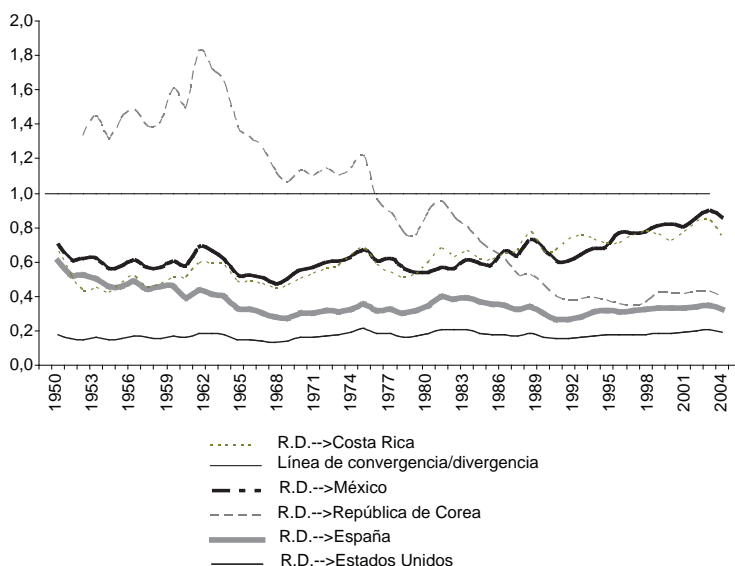
#### d) El proceso de convergencia de la República Dominicana

¿Qué ocurrió en la República Dominicana durante los últimos 50 años en materia de convergencia-divergencia económica? Para responder esta cuestión se utilizarán como países de referencia a España y la República de Corea, por su importancia internacional en este tema, además de tres países de América: Estados Unidos (el mayor poder económico mundial), México (la mayor economía de la subregión mesoamericana) y Costa Rica (la economía con los más altos índices de desarrollo de Centroamérica). Con las tres economías del continente americano, la República Dominicana mantiene relaciones muy extensas.

En el largo plazo (1950-2004) la República Dominicana presentó procesos de divergencia con respecto a España y la República de Corea, de convergencia con México y de convergencia débil con Estados Unidos. Con respecto a Costa Rica también se observa un proceso de convergencia consistente en todo el período.



Gráfico II.9  
CONVERGENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA CON ECONOMÍAS LÍDERES



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Penn World Table versión 6.2.

En 1953 el PIB por habitante de la República Dominicana era 33,3% mayor al de la República de Corea y representaba 61,7% del mexicano, 52,3% del español, 16,2% del estadounidense y 66,4% del costarricense. Poco más de medio siglo después, este indicador se había acercado al costarricense (llegando a 83%), al mexicano (85,5%) y, en una medida mucho menor, al estadounidense (19,4%). En cambio, se alejó drásticamente del coreano, respecto del cual el PIB por habitante dominicano, la invertirse al relación, pasó a representar 39,9% , y también cayó la proporción con el de España (32,2%).

Ahora bien, cada proceso tiene aspectos particulares. Con España hay una convergencia acelerada de 1950 a 1970; luego la relación entre los PIB por habitante ha sido muy inestable y cíclica: así, la proporción del PIB por habitante de la República Dominicana con respecto al de España ha fluctuado entre 30% y 40%. Con la República de Corea el resultado es interesante porque el PIB por habitante de la República Dominicana fue mucho mayor por alrededor de 20 años, de 1953 a 1975, con un pico alcanzado en 1962, cuando llegó a superarlo en 80%. En contraste, a partir de 1975, la proporción se contrajo de forma continua, y se revirtió al punto de que en 2003 el PIB por habitante dominicano ya sólo representaba 39% del coreano.

Con México el proceso de convergencia también es singular. Entre 1950 y 1990, y en un marco de constantes fluctuaciones, el PIB por habitante dominicano equivalió en promedio a 60% del mexicano. En realidad, el proceso de convergencia del PIB por habitante de la República Dominicana hacia el de México ocurre después de 1990, cuando el primer país entra en un período de expansión económica significativa y el segundo experimenta la mayor crisis económica de su historia reciente (1995).

La comparación entre los PIB por habitante de la República Dominicana y Estados Unidos muestra una convergencia débil durante todo el período, debido a que la relación pasó de 17,7% a 19,4%. De hecho, la relación se ha mantenido con muchas fluctuaciones y no existe una tendencia claramente definida.

En cambio, la República Dominicana y Costa Rica han seguido un proceso de convergencia económica de casi medio siglo. No obstante, hacia principios de los años ochenta la economía dominicana dio un salto importante hacia un nivel superior de convergencia económica con este país centroamericano. A partir de entonces la economía dominicana ha mostrado una mayor capacidad de generación de riqueza, lo que le permitió a fines de aquella década acercar sustancialmente su nivel de ingreso con el de Costa Rica. En los años noventa cambió la dinámica de las dos economías y el proceso de convergencia se debilitó relativamente, aunque cobró un nuevo impulso en lo que va del presente siglo.

## **B. Escenarios económicos y posibles senderos de convergencia de la República Dominicana hacia 2030**

La experiencia de los procesos de convergencia de España y la República de Corea con las economías líderes revela que para alcanzar ese objetivo es indispensable satisfacer ciertos requisitos, en las condiciones propias de cada país, al menos en tres ámbitos: el del cambio institucional,<sup>8</sup> el de la acumulación de capital físico<sup>9</sup> y el de formación de capital humano. Antes de describir los resultados del escenario deseable de convergencia de la República Dominicana, conviene referir brevemente los hechos estilizados y las diferencias de estas dos experiencias de la economía internacional.

---

<sup>8</sup> En el ejercicio prospectivo que se presenta en este apartado, el cambio institucional se identifica, por necesidades metodológicas (véase el anexo 1), en términos del “tamaño del gobierno”. La variable utilizada en este caso es el consumo del gobierno. Como se muestra de manera extensa en el capítulo III de este libro, el cambio institucional que se requiere está lejos de limitarse a esta dimensión, y en el caso de la República Dominicana incluye toda una variedad de reformas de la arquitectura jurídico-institucional y de la gobernabilidad democrática.

<sup>9</sup> La variable utilizada es la inversión total.

Cuadro II.2  
DETERMINANTES DE LOS PROCESOS DE CONVERGENCIA EN ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE COREA. INDICADORES CLAVE

	Tasas de crecimiento media anual					
	Consumo del gobierno	Inversión total Proporción del PIB	Años de estudios 15 años y más	Consumo del Gobierno	Inversión total Proporción del PIB	Años de estudio 15 años y más
España-Alemania: 1994-2003						
España	17,14	24,47	7,06	-0,19	2,42	1,30
Alemania	16,17	22,32	10,12	-0,14	-1,27	0,33
Comparación	1,06	1,10	0,70	-0,05	3,69	0,97
España-Estados Unidos: 1950-1974						
España	12,94	21,21	4,24	-0,85	0,95	1,94
Estados Unidos	18,54	17,25	9,20	0,55	-0,02	0,94
Comparación	0,70	1,23	0,46	-1,40	0,97	1,00
Rep. de Corea-Japón: 1970-2003						
República de Corea	13,37	31,97	9,09	-1,57	1,85	4,03
Japón	13,66	31,53	8,78	0,77	-0,46	0,90
Comparación	0,98	1,01	1,03	-2,33	2,31	3,12
Rep. de Corea-Estados Unidos: 1950-1995						
República de Corea	17,57	23,43	4,85	-2,10	5,04	3,71
Estados Unidos	16,45	17,86	9,04	-0,19	0,28	1,14
Comparación	1,07	1,31	0,54	-1,91	4,77	2,57

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Penn World Table versión 6.2 y las estimaciones de Barro y Lee (2000).  
Nota: Para el indicador de años de estudio se utiliza el período 1990-2000 para el análisis de España-Alemania y 1960-1975 para España-Estados Unidos. Para el caso de la República de Corea-Japón es 1975-2000 y de la República de Corea-Estados Unidos 1960-1995.

En el cuadro II.2 se aprecian las estructuras y las tendencias de aquellas tres variables clave de los procesos de convergencia de España y la República de Corea.<sup>10</sup> En todos los casos se exponen los valores medios de los períodos de análisis. También se presentan las tasas de crecimiento media anual de estos indicadores, con el fin de mostrar sus tendencias.

Los períodos de convergencia identificados para España van de 1994 a 2003 con respecto a Alemania y de 1950 a 1974 con respecto a Estados Unidos. En el caso de la República de Corea se extienden de 1970 a 2003 con Japón y de 1950 a 1995 con Estados Unidos. Cabe resaltar de esta periodización que la convergencia de ambos países con Estados Unidos fue un proceso de largo plazo: 24 años para España, 45 años para la República de Corea. En la actualidad, el proceso de convergencia de estos dos países con la mayor potencia mundial parece haber detenido su progresión de largo plazo, además de estar sujeto a fluctuaciones. En cambio, los procesos de convergencia de España y la República de Corea con sus respectivos líderes regionales continúan con tendencias crecientes.

De la experiencia de convergencia de España y la República de Corea con respecto a Estados Unidos después de 1950, destacan las siguientes características:

- a) En promedio para todo el período, España muestra un tamaño de gobierno más pequeño y la República de Corea uno más grande que el de Estados Unidos. Sin embargo, se observa que tanto España como la República de Corea tendieron a disminuir su tamaño de gobierno en comparación con Estados Unidos: España redujo la porción del PIB representada por el gobierno a un ritmo anual promedio de 0,85%, en tanto que la República de Corea hizo lo propio a un ritmo anual de 2,1%. Esta evolución sugiere que la transformación institucional del gobierno asumió un papel relevante en el proceso de convergencia de ambos países.
- b) La inversión física y la acumulación de capital son aspectos relevantes en el proceso de convergencia de estos dos países con Estados Unidos. Como proporción del PIB, las inversiones de España y de la República de Corea fueron, en promedio, 23% y 31% más altas que las de Estados Unidos. En particular, la acumulación de capital físico en proporción del PIB alcanzó en la República de Corea: la proporción del PIB un notable aumento

---

<sup>10</sup> Las variables de gobierno e inversión como proporción del PIB provienen del Penn World Table (versión 6.2) y los años de estudio promedio de la población mayor de 15 años, de la base de datos de Barro y Lee (2000).

anual promedio de 5,04%, con lo que el coeficiente respectivo pasó de 10,9% en 1950 a 42,9% en 1995.

- c) En las primeras tres décadas de la posguerra la apertura externa no fue un factor tan significativo como pasaría a serlo desde los años ochenta. En España y la República de Corea, la proporción del PIB representada por este sector fue 25% y 113% más alto que en Estados Unidos. En ambos países, la apertura externa como tal se profundizó sustancialmente desde el inicio de la década de 1980.
- d) La información sobre los años de estudio promedio de la población mayor de 15 años evidencia que tanto España como la República de Corea se encuentran por debajo del nivel de escolaridad de Estados Unidos. No obstante, las tasas de crecimiento de los años de estudio de la República de Corea indican un proceso de mayor acercamiento a los niveles de Estados Unidos. En el conjunto del período al que se está haciendo referencia, la tasa del crecimiento anual promedio de esta variable de la República de Corea fue de 3,71% y la de España de 1,94%.

En cuanto a los procesos de convergencia de España y la República de Corea con respecto a los respectivos líderes económicos regionales, deben señalarse las diferencias contextuales de cada uno de ellos: mientras que el proceso español comenzó en los años noventa, el coreano arrancó dos décadas antes. Tomando en cuenta este dato, las características más importantes de ambos procesos son las siguientes.

- i) El tamaño de gobierno de España y de la República de Corea con respecto a Alemania y Japón, respectivamente, es muy parecido. Aun así, se observa que las tendencias de España y de la República de Corea son muy diferentes. Mientras que España tendió a ampliar el tamaño relativo de su gobierno desde la década de 1970 para converger alrededor del 18%, la República de Corea lo disminuyó hasta una proporción del 11% en 2003. Estas trayectorias revelan que la transformación institucional del gobierno desempeñó un papel relevante en el proceso de convergencia de ambos países, pero lo que es más importante, muestra también que no hay una regla sobre el tamaño óptimo de gobierno.
- ii) En España y la República de Corea las inversiones alcanzaron un promedio de 24,5% y 31,9% del PIB, respectivamente, porcentajes que, en cada caso, resultan muy cercanos a los de Alemania y

Japón. En este rubro también sobresale la acumulación de capital físico lograda por la República de Corea: con aumentos anuales promedio de 5,6% en la relación inversión-PIB, el coeficiente pasó de 18,7% en 1970 a 33,1% en 2004, que es el período considerado en este caso.

- iii) En sus respectivos procesos de convergencia regional, la apertura externa representó un factor de suma importancia tanto para España como para la República de Corea. En proporción del PIB, el sector externo de España arrojó un promedio de 54,37%, que fue menor al de Alemania; en la República de Corea se ubicó en 43,4%, mucho mayor que el Japón, que se caracteriza por ser una de las economías menos abiertas.
- iv) La formación de capital humano en España y la República de Corea muestran tendencias diferentes cuando se comparan con el respectivo líder económico regional. España ha incrementado los años de estudio promedio de la población mayor a 15 años, pero no hay un proceso claro de convergencia con los índices de Alemania. Lo contrario sucede en la República de Corea, que después de situarse a la zaga con 4 años menos de estudios promedio respecto de Japón en 1960, hacia 1985 alcanzó el nivel de este último y en 2000 lo rebasó por 1,4 años.

Sobre la base de la experiencia de convergencia de España y la República de Corea con las economías líderes a escala mundial y regional, y habida cuenta de diferencias histórico-estructurales de la República Dominicana, se presentan a continuación los resultados del ejercicio de prospectiva económica en el que se exploran probables escenarios de trayectoria de la economía y la sociedad dominicanas en el horizonte de 2030, incluyendo los senderos de convergencia que cada uno de ellos podría implicar.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> En los ejercicios de prospectiva económica basados en la modelación econométrica suelen involucrarse dos conceptos relacionados, pronóstico y escenario, que es necesario definir. El **pronóstico** es una exploración futura que deriva de una acción o una dinámica económica; puede ser valorado con cierto grado de confianza (probabilidad) por medio de la combinación del comportamiento histórico y ciertos supuestos. En los **escenarios** de pronósticos se consideran todas las acciones probables de comportamiento económico y de política económica que pueden incluirse en el diseño. Por ende, el análisis **prospectivo** es una evaluación de posibles escenarios de pronósticos en lo que se consideran todos los futuros posibles, incluyendo la mera prolongación del pasado. No hay precedentes de ejercicios prospectivos de largo plazo para la economía dominicana. Se han elaborado simulaciones econométricas con el fin de resaltar las cualidades de algunos modelos, o para generar pronósticos de corto plazo, a uno o dos años. El modelo econométrico elaborado por Díaz (1999) es un claro ejemplo de un sistema de ecuaciones completo, con un amplio nivel de desagregación, a partir del cual se generó un ejercicio prospectivo de dos años, 1999-2000. Este modelo no ha tenido actualizaciones.

## 1. Escenario base: la trayectoria inercial<sup>12</sup>

El supuesto primordial de este escenario es que la economía dominicana conservaría su tendencia inercial de largo plazo, lo que a su vez implicaría, en el transcurso del periodo de análisis, el establecimiento de cierto equilibrio entre la mejoría de algunas condiciones y el deterioro relativo de otras (particularmente en campos sensibles como el energético, el educativo y el laboral, entre otros).

### a) Tamaño del gobierno

En la República Dominicana el tamaño del gobierno se ha mantenido relativamente estable en la primera década de 2000 (entre 5.8% y 5.5% del PIB). En el marco del presente escenario se supone una disminución progresiva de su nivel actual, hasta registrar al final de periodo de la simulación 3.9% del PIB (lo que equivaldría a un descenso acumulado de 1.6 puntos porcentuales del PIB en 24 años). Esto significaría una moderación del nivel del gasto gubernamental y un tamaño de gobierno muy por debajo del observado tanto en España como en la República de Corea en sus respectivos procesos de convergencia.

### b) Inversión total

La proporción del PIB representada por la inversión total alcanzó sus niveles máximos en el quinquenio 1998-2002, con un coeficiente anual promedio de 27%. A consecuencia de la crisis de 2002-2003, esta proporción cayó en el trienio siguiente a un promedio anual de 18%. En el bienio subsiguiente, y en el marco de una vigorosa recuperación general de la actividad económica, la relación inversión total a producto se estabilizó en torno a 20.5%. Sobre esta base, el presente escenario supone un incremento modesto en el nivel relativo de la inversión total hacia 2030, con un coeficiente de 22.1% al final del periodo.

### c) Capital humano

Como consecuencia de la menor dimensión del tamaño relativo del gobierno, la expansión de los programas de infraestructura y fomento del sistema educativo tiende a reducirse, y entonces se frena la posibilidad de incrementar los años de estudio de la población de 15 años y más. Con tal esquema, el supuesto consistente es que el número de años de estudio hacia el 2030 apenas serían ligeramente mayor a los estimados para 2006, promediando 10 años.

---

<sup>12</sup> Por ser el punto de referencia y comparación de todos los escenarios posibles, este escenario base, o tendencial, suele ser el primero que se construye.

## 2. Escenario optimista: el camino deseable

A diferencia del anterior, este escenario supone la adopción de un programa de reformas dirigidas a eliminar algunas de las más importantes restricciones estructurales de la economía. Con base en los resultados de la investigación empírica disponible y de entrevistas aplicadas a especialistas del sector público y privado de la República Dominicana<sup>13</sup>, se identificaron al respecto tres condiciones básicas —necesarias, aunque no únicas— del crecimiento económico sostenido de largo plazo: la energética, la laboral y la educativa.

- i) Satisfacer la condición energética consistiría en tener un sistema de abastecimiento eficiente (infraestructura), promover el ahorro y uso racional de la energía, generar fuentes alternativas de energía y planear la demanda de energía por uso y sector en el mediano y largo plazo.<sup>14</sup>
- ii) En lo laboral, el actual esquema de desarrollo de la República Dominicana presenta una relación insuficiente entre crecimiento económico y generación de empleo remunerativo y de productividad igual o mayor a la promedio.<sup>15</sup> El impacto relativamente insuficiente del crecimiento económico en el empleo tiende a agudizarse entre los grupos sociales más vulnerables, como el de las mujeres. El problema de la baja generación de empleo se agrava por el hecho de que su demanda sigue concentrada en habilidades inferiores (Banco Mundial, 2005). Sin una modificación estructural del sistema educativo, el crecimiento económico futuro encontrará una marcada restricción en el mercado laboral por la no disponibilidad de una mano de obra con mayores calificaciones.
- iii) En los últimos años, la educación básica ha registrado apreciables mejorías. Aun así, el conjunto del sistema educativo y de formación sigue siendo insuficiente para asegurar a la fuerza de trabajo dominicana una elevación sustancial de sus niveles promedio de instrucción y capacitación; elevación indispensable para encaminar sostenidamente al país a una senda de crecimiento a largo plazo. La complementariedad entre el desarrollo educativo y el crecimiento

---

<sup>13</sup> En el mes de septiembre de 2006 se llevó a cabo una misión en República Dominicana con el objetivo de analizar con especialistas del sector público y privado las condiciones y problemas del crecimiento sostenido a largo plazo de la economía.

<sup>14</sup> En el capítulo IX de este libro se hace un análisis a profundidad de la situación actual y las perspectivas del sector energético.

<sup>15</sup> Esta característica estructural de la economía está en la base de los problemas de inclusión que impiden la extensión y la consolidación de un proceso virtuoso de cohesión social en la República Dominicana. Estos problemas y sus implicaciones actuales y futuras se analizan en la perspectiva social el capítulo IV y en la del mercado de trabajo en el capítulo VI.



económico es una de las grandes asignaturas pendientes en el camino de la modernización de la República Dominicana.<sup>16</sup>

### **a) Tamaño del gobierno**

Un supuesto del escenario deseable es que el tamaño del gobierno crezca progresivamente, sobre todo por medio de la inversión en infraestructura física requerida para asegurar el cambio estructural del sector eléctrico y otros servicios básicos, para detonar y fomentar la cohesión del territorio<sup>17</sup> y para impulsar el sector educativo.<sup>18</sup> Para el conjunto del período considerado en este ejercicio, se estima que el tamaño promedio de gobierno se mantenga en proporciones muy parecidas a las actuales—que resultan menores a las observadas en los periodos de convergencia de España y República de Corea—, pero con un cambio sustantivo en el peso relativo de sus dos grandes componentes de esta variable. En efecto, mientras que la porción promedio del PIB que representa el gasto de consumo disminuye un poco más de medio punto porcentual, la de la inversión se incrementa en una proporción parecida. Este cambio parece necesario para una reconversión acelerada del crecimiento, sin la cual este escenario pierde consistencia, pero considerando una mejoría sustantiva en el modo de gestión de la política presupuestaria, con una mejoría significativa de la eficiencia en la utilización de los recursos fiscales y una orientación que conserve la estabilidad de las finanzas públicas.

### **b) Inversión total**

En el análisis de las experiencias internacionales de convergencia y de la propia experiencia del crecimiento económico dominicano en los últimos cincuenta años, queda de manifiesto que la acumulación de la inversión total ha sido uno de los motores más importantes del cambio productivo. La proporción de la inversión total con respecto al PIB registrada en España y República de Corea durante sus respectivos procesos de convergencia fue de entre el 20% y 30%. Para la construcción de este escenario se supuso que esta variable debería aumentar paulatina pero firmemente hasta alcanzar en 2030 un promedio cercano a 29%. El peso fundamental de este incremento recaería en la inversión privada, cuyo esfuerzo de inversión se elevaría unos 8 puntos porcentuales del PIB en el transcurso de los próximos 24 años.

---

<sup>16</sup> La dimensión económico-social de de este tema es analizada desde la perspectiva de la productividad en el capítulo VIII.

<sup>17</sup> La importancia estratégica de la cohesión territorial es analizada en el capítulo V.

<sup>18</sup> Este tema es analizado en la perspectiva de la cohesión social en el capítulo IV.

### **c) Capital humano**

Los años de estudio de la población de 15 años y más estimados para la República Dominicana a fines del siglo XX eran de 7,3. Proyectando esta tendencia se calcula que los años de estudio en 2006 serían de 7,9. La experiencia de la República de Corea muestra que un aumento de cuatro años de estudio supone, aparte del esfuerzo inicial de inversión, un plazo de aproximadamente 25 años. En tal sentido, en este escenario se establece que se pueda llegar a 13 años de estudio en 2030, con una inversión social que incluye tanto una parte del gasto corriente como la formación de infraestructura y capacidades institucionales en materia educativa.

## **3. Escenario pesimista: el camino del riesgo**

El techo de este tercer escenario es un mantenimiento precario de las tendencias económicas de largo plazo, con una posible inclinación progresiva al deterioro.

### **a) Tamaño del gobierno**

Se supone cierto ajuste al alza en el tamaño actual del gobierno. La proporción promedio con respecto al PIB que se considera para esta variable al final del período de análisis es de 5.9%, con una acentuación del peso relativo del gasto corriente en detrimento de la inversión.

### **b) Inversión total**

En el caso de que el gobierno no mantenga una señal clara sobre el cambio estructural en infraestructura material y servicios básicos, en especial en el sector energético, las expectativas de la inversión privada se deterioran, y su dinámica declina. En este escenario se estima un coeficiente de inversión privada de 13.2% al final del período, que es un nivel inferior al registrado en las décadas precedentes y sin lugar a dudas, muy insuficiente.

### **c) Capital humano**

El supuesto más consistente con este escenario es que en el próximo cuarto de siglo los años de estudio registrarían una variación realmente marginal, pasando de 7,9 años en 2006 a un promedio de 8.9 hacia 2030.

Cuadro II.3  
 REPÚBLICA DOMINICANA: SUPUESTOS DE ESCENARIOS AL 2030  
 INDICADORES CLAVE

	Consumo del gobierno	Total		Inversiones		Años de estudios 15 años y más	Consumo gobierno	Total	Inversiones		Años de estudios 15 años y más
		Privada	Gobierno	Privada	Gobierno				Privada	Gobierno	
	Proporciones del PIB										
2000	3,5	24,2	21,9	2,3	7,3	3,7	13,5	12,2	26,8	4,3	
2001	3,7	22,8	20,7	2,1	7,3	9,2	-4,0	-3,7	-6,9	0,0	
2002	3,8	22,7	20,7	2,0	7,5	8,0	5,0	5,6	-0,3	2,7	
2003	3,3	18,1	16,2	1,9	7,6	-12,6	-20,2	-21,9	-2,4	1,3	
2004	3,4	17,6	15,5	2,1	7,8	3,8	-1,8	-3,4	11,1	2,6	
2005	3,5	18,2	16,3	1,9	7,9	10,2	13,3	15,3	-1,2	1,3	
2006	3,5	20,0	18,0	2,0	7,9	11,0	21,3	22,2	13,9	0,0	
Escenarios 2007-2030		Final del periodo			Final del periodo		Promedio del periodo				
Deseable	2,8	28,9	26,4	2,5	13,0	5,9	8,8	8,9	8,2	2,1	
Tendencial	2,4	22,1	20,6	1,5	10,0	3,1	5,7	5,8	4,1	1,0	
Pesimista	4,1	15,0	13,2	1,8	8,9	1,6	0,2	0,1	1,0	0,5	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del modelo REDO.

#### 4. Resultados de los escenarios

Con base en los supuestos de estos escenarios (véase cuadro II.3), los resultados más relevantes del ejercicio prospectivo en materia de crecimiento económico y convergencia son los siguientes:

- a) En el escenario deseable, la economía dominicana entraría en una ruta de crecimiento sostenido, con tasas de crecimiento económico y potencial de largo plazo de 7,2% y 6%, respectivamente. Estas tasas hipotéticas de crecimiento significarían, respectivamente, tres y seis puntos porcentuales más que las estimadas en los escenarios tendencial y pesimista.
- b) Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de la República Dominicana con Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) es muy probable que el ciclo económico de la República Dominicana establezca una mayor sincronización con el de Estados Unidos. Por tanto, es de esperarse, en el marco de los tres escenarios considerados, un incremento del grado de sensibilidad de la tasa de crecimiento dominicana frente a los vaivenes del ciclo económico estadounidense. En el marco del escenario optimista hay razones para esperar que este hecho se tradujera en meras disminuciones coyunturales del crecimiento, en tanto que en el escenario base podría dar lugar a variaciones más acentuadas y en el pesimista a oscilaciones más recurrentes en corto plazo.
- c) El PIB por habitante de 2006 se estima en 3.339 dólares. En el escenario optimista las tasas de crecimiento sostenidas estimadas podrían lograr que el PIB por habitante alcanzara un promedio de 10.986 dólares en 2007-2030, con un nivel de 15.150 dólares al final del período.

Esto significa que, de acuerdo con esta trayectoria hipotética, en los próximos 25 años el PIB por habitante de los dominicanos podría multiplicarse por un factor de 4,5 veces. Este resultado es más del doble y del triple, respectivamente, del PIB por habitante que hipotéticamente podría esperarse como resultado de los escenarios tendencial y pesimista (véase cuadro II.3 y gráfica II.10).

- d) El PIB por habitante de la República Dominicana fue de 7.780 dólares PPP en 2006; este nivel equivalió a 80,4% del mismo indicador de México, 18,4% del de Estados Unidos, 80,3% del costarricense y 38% del portugués. Si el desempeño económico

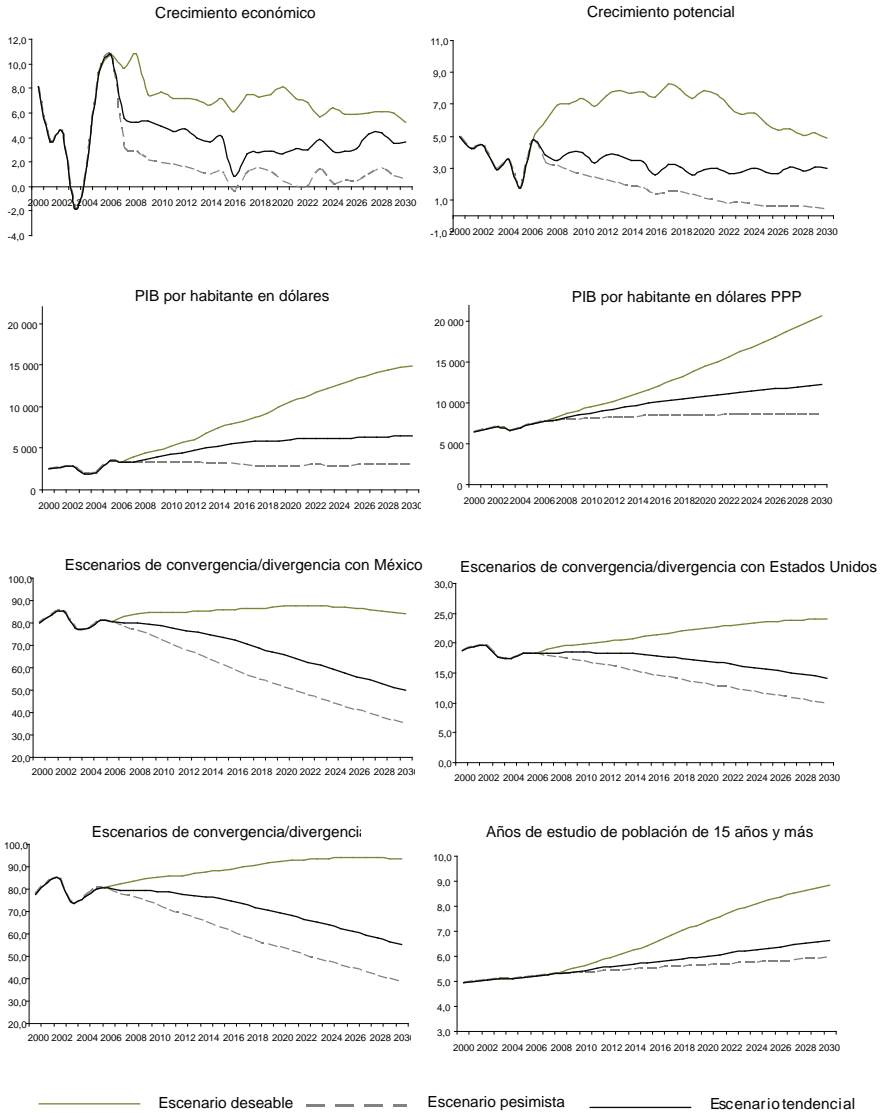
Cuadro II.4  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIOS ECONÓMICOS AL 2030

	Crecimiento económico		PIB por habitante		Convergencia/divergencia			
	PIB	PIB potencial	Dólares	Dólares PPP	México	Estados Unidos	Costa Rica	Portugal
2000	8,1	4,9	2 563	6 473	80,1	18,8	77,6	37,4
2001	3,6	4,2	2 727	6 851	83,7	19,5	83,1	37,8
2002	4,4	4,4	2 779	7 084	85,2	19,7	84,5	37,8
2003	-1,9	2,9	1 955	6 581	77,6	17,6	74,0	34,8
2004	2,0	3,6	2 034	6 897	77,6	17,4	76,3	35,8
2005	9,3	1,7	3 427	7 480	81,0	18,2	79,9	37,7
2006	10,7	4,7	3 339	7 780	80,4	18,4	80,3	38,0
Escenarios promedio 2007-2030								
Deseable	7,2	6,0	10 986	13 754	89,8	21,8	84,3	42,3
Tendencial	5,2	4,0	6 763	11 444	75,7	18,3	71,2	35,7
Pesimista	1,1	1,5	2 656	9 398	63,9	15,4	60,3	30,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del modelo REDO.

dominicano durante el próximo cuarto de siglo se ajustara en términos generales al supuesto en el escenario optimista, su PIB por habitante podría alcanzar un promedio de 13.754 dólares PPP en 2007-2030, con un nivel de 21.223 dólares PPP al final del período. Esto equivaldría a 1,7 y 2,4 veces el nivel que se alcanzaría respectivamente en los escenarios base y pesimista. Lo más importante de tales comportamientos hipotéticos es que la economía dominicana podría tener a) un proceso de convergencia con México, si éste mantiene una tasa de crecimiento promedio anual de 3,5%, alcanzando un valor máximo de 87,5% en 2022, para después estabilizarse en torno a 84,2% al final del período; b) una convergencia ligera con Estados Unidos, si se supone que este país crece a su tasa potencial de 3% promedio anual, con una proporción promedio de 21,9% y de 24% en el año 2030; c) convergencia con Costa Rica, cuyo crecimiento económico promedio se supone en 4% anual, alcanzando su ingreso por habitante un valor relativo de 84,3%.; d) convergencia, también, con Portugal, país cuya economía se estima crecerá a un promedio anual de 3,4%, y frente al cual el PIB por habitante dominicano pasaría de 38% en 2006 a un promedio de 42,3%. En el marco del

Gráfico II.10  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIOS ECONÓMICOS AL 2030



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Penn World Table versión 6.2.

escenario base, la economía dominicana presentaría procesos de divergencia con Estados Unidos y Portugal, y un virtual estancamiento con respecto a México y Costa Rica.

Es importante considerar que los escenarios anteriores constituyen un ejercicio que amalgama el análisis cuantitativo con el cualitativo (que se basa de manera razonable en la información y la capacidad interpretativa). Su objetivo es identificar aspectos económicos clave que —bajo un conjunto determinado de circunstancias— son susceptibles de dar lugar a determinados cursos de la economía. De ninguna manera sugieren la existencia de un sendereo lineal del desarrollo. Su objetivo es mostrar horizontes posibles de desempeño que implican, en cada caso, una serie de exigencias estratégicas y de política pública similares a las que se plantean y recomiendan en cada uno de los análisis sectoriales del presente estudio con el objetivo de contribuir, en cada caso, a responder a la cuestión de cómo la República Dominicana podría transportarse en el “elevador del desarrollo” y permanecer en él en el próximo cuarto de siglo en un contexto internacional dominado por el cambio y la aparición de nuevos actores con un peso relativo mucho mayor.

Por otra parte, el proceso de convergencia económica se considera en este estudio como algo más que una disminución de las brechas de ingreso entre países. Se lo concibe como un proceso que además incluye la disminución de las diferencias de ingreso de los individuos, pudiendo por tanto ser evaluado por su capacidad de erradicar la pobreza absoluta y relativa. En este sentido, también significa una convergencia institucional, tecnológica y de niveles de productividad con respecto a los estándares del mundo industrializado. Tal es precisamente la finalidad estratégica que subyace en las propuestas de reforma y políticas públicas que se formulan en los estudios sectoriales que se desarrollan en el resto de los capítulos de este volumen. En todo caso, y como se explica a continuación, hay un conjunto de condiciones generales cuya satisfacción es necesaria para asegurar una instrumentación eficiente de cualquier programa de reformas que busque reorientar el proceso de desarrollo dominicano por el camino del cambio productivo con equidad social.

### **C. República Dominicana: el sendero ascendente del desarrollo, el crecimiento sostenido y sus condiciones estratégicas**

El análisis comparativo de los resultados de desarrollo al nivel mundial muestra que los países exitosos en el terreno económico y social son aquellos que han invertido mucha energía en el desarrollo de una visión de largo

plazo.<sup>19</sup> Estos países casi siempre son los mismos que también han creado las instituciones necesarias para dar soporte a esta visión de largo plazo y para adoptar las políticas coherentes con esa visión. En ellos, los diseñadores de la política pública tienen una dirección clara para la fijación de metas y objetivos de desarrollo, y para la movilización de los instrumentos más adecuados con miras a conseguir dichos objetivos. Cuando los países carecen de una visión estratégica en materia de desarrollo, las políticas públicas son a menudo incoherentes y contradictorias. Si se cuenta con esa visión es más fácil ordenar las prioridades de política y las acciones del Estado, así como verificar el avance hacia las metas establecidas. La adopción de una visión nacional es un primer paso positivo de los países que quieren movilizar las energías de sus ciudadanos hacia un mejor futuro.

La visión estratégica nacional debe tener un componente que movilice e inspire a los ciudadanos, al tiempo que propicia su participación. En el caso de la República Dominicana, esta visión estratégica podría definirse en el horizonte de 2030: un período en el que, si se adoptan las medidas necesarias en el orden institucional, económico y social se sentarían las bases para ubicar sólidamente al país en el sendero de las naciones con desarrollo medio alto. Se trata de una meta concreta y viable que consistiría en alcanzar hacia 2030 un ingreso por habitante en torno al supuesto en el escenario optimista (21.200 dólares PPP, tres veces más que el actual). Una meta razonablemente ambiciosa como ésta ayudaría a organizar a la sociedad en torno a objetivos específicos de desarrollo económico y social, y a insuflar una erupción de energía y participación de la ciudadanía. Perseguir esa meta supone un conjunto de acciones encaminadas a reducir la desigualdad y la inequidad, y por tanto encaminadas también a poner en marcha dinámicas sostenibles de cohesión social y territorial que, por definición, son inseparables de la extensión e interiorización de procesos de gobernabilidad democrática.

El logro de dichas metas de desarrollo requiere construir consensos básicos en la sociedad, que permitan asegurar la continuidad de las políticas públicas necesarias para ampliar las expectativas de los agentes sociales y alargar el horizonte de inversión de los agentes económicos. Por el contrario, a falta de consensos básicos sobre las metas que el país quiere alcanzar, la volatilidad de las políticas aumenta, con la consiguiente pérdida de consistencia y reducción del horizonte de planeación de los agentes económicos y sociales. La discontinuidad de las políticas públicas es dañina para el desarrollo ya que acorta el plazo de inversiones de los agentes, tanto en capital humano como en capital físico.

---

<sup>19</sup> Véase Banco Mundial, CEPAL e IDEA (2005).



En la República Dominicana, muchas acciones puntuales del Estado y de otros actores económicos y sociales se caracterizan por ser inconexas y no integradas. Esto se debe a la ausencia de una visión nacional de desarrollo clara y articulada. En otras palabras, el modelo de desarrollo económico deseable requiere de una definición estratégica susceptible de anudarse en torno a consensos sociales básicos. Los esfuerzos existentes en varias áreas no están articulados entre sí. Es imposible implantar una visión estratégica de largo plazo sin una integración de la política de desarrollo productivo con el resto de las políticas públicas.

Uno de los elementos principales para el diseño de una visión nacional de desarrollo es la modernización del Estado. Es imprescindible contar con un Estado capaz de llevar a cabo tareas complejas y responder de manera eficiente a las demandas de la sociedad para orientarse hacia esas metas. Las reformas realizadas en los últimos 20 años apuntan en esta dirección, pero todavía son insuficientes. Precisamente, la idea es abandonar la concepción del Estado como una plataforma capturada por los grupos de poder y de presión, y transitar hacia un Estado facilitador, en el sentido de crear y asegurar las condiciones necesarias para el despliegue de las iniciativas del sector privado y la sociedad civil en las tareas del desarrollo. Superar el paternalismo y el clientelismo exige cambios profundos en la cultura política y en la arquitectura institucional.

La “economía del dulce” (azúcar, cacao, café, tabaco) fue la base de un crecimiento alto y sostenido hasta los años setenta. Cuando este modelo de desarrollo llegó a su punto de saturación empezó el cambio hacia el que predomina en la actualidad, que se basa en la maquila, el turismo y las remesas de los trabajadores dominicanos radicados en Estados Unidos. El visado preferente a dominicanos desde 1978, las zonas francas impulsadas mayoritariamente por empresas estadounidenses y los incentivos al turismo son factores que impulsaron una nueva etapa de crecimiento relativamente alto. Las remesas familiares llegaron a estabilizarse en el nivel de entre 8% y 10% del PIB, dando impulso a la economía de servicios y a la construcción. Igualmente, el turismo y la maquila crecieron a tasas de dos dígitos, convirtiéndose en los motores de la economía dominicana. Estos sectores crecieron rápidamente, pero ahora muestran señales de crisis. El ejemplo más dramático es la maquila textil, con una pérdida neta en 2005 de 35.000 empleos. En suma, se puede afirmar que el modelo actual se ha agotado y que es importante buscar otras fuentes de dinamismo económico en un entorno institucional democrático y con mayores índices de cohesión social y territorial.

En otras palabras, el desarrollo económico no puede seguir basándose en bajos costos. El fin del Acuerdo Multifibras y la llegada de otros competidores

con mano de obra más barata han cambiado de manera decisiva el entorno en el que se desenvuelve la industria maquiladora de textiles. De aquí en adelante habrá que cumplir con dos condiciones para seguir exportando este tipo de productos: mejorar la tecnología y aumentar el nivel gerencial. El llamado “paquete completo” es otra manera de enfrentar los desafíos futuros en la producción de textiles, pero como se muestra en los capítulos VIII y X de este libro, la República Dominicana tiene que iniciar un proceso sostenido de “escalamiento” en materia productiva que plantea múltiples requerimientos en materia de recursos materiales, de capacidades y de recursos humanos.

Otro gran problema del modelo actual es la desigualdad. El crecimiento en los años ochenta y noventa fue alto, pero no mitigó la desigualdad. La parte sustancial de los frutos de este crecimiento se fue a los estratos ricos de la sociedad. Si en el futuro se busca un crecimiento incluyente y compartido, el modelo de desarrollo debería tener características que difieren del modelo actual, y privilegiar de manera explícita políticas transversales de cohesión social y territorial como las que se recomiendan en los capítulos IV y V.

Una investigación reciente de CEPAL (Escaith 2006) llega a la conclusión de que el sector de servicios en los países de América Latina y el Caribe desempeña un papel de sustituto para una industrialización fallida, en contraste con el papel complementario que se le asigna en los países asiáticos. La explosión de los servicios en los años noventa no es, desde esta perspectiva, un desarrollo natural e inevitable, sino la consecuencia de una política de desarrollo inadecuada. La bajísima participación del empleo formal en el empleo total en algunos países como Guatemala (26%) contrasta con la experiencia de los países más exitosos como Costa Rica (57%), y es resultado de este modelo de desarrollo caracterizado por la desindustrialización. Con todo, los servicios, y de manera particular el turismo, tienen un gran potencial en el proceso de “escalamiento productivo” que se propone en este estudio, a condición de que su impulso y su fomento se inscriban en el marco de una estrategia coherente, sostenida y dotada de los recursos y los instrumentos necesarios.

La política fiscal en el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana en los últimos 15 años se definió en función de la estrategia de desarrollo adoptada, que se orientó de manera creciente a asegurar una inserción más activa en la economía mundial. Esto produjo dos grandes tendencias en cuanto a la política fiscal, ambas con efectos agravantes, ya que se pueden visualizar en la forma de una “tijera abierta”. La primera es la reducción de los ingresos fiscales a causa de los procesos de desgravación y el continuar agregando exenciones y exoneraciones. La segunda es el aumento de las demandas sobre los recursos públicos de diferente índole,

que se resumen en tres órdenes: garantizar la estabilidad económica, favorecer el desarrollo de una mayor competitividad sistémica y enfrentar los costos sociales del modelo de desarrollo actual.

Una fuente de erosión de ingresos adicional a la apertura comercial, o más bien de reducción implícita, ya que se trata de gastos tributarios, son las extremadamente generosas exenciones (intereses, dividendos, seguros, y otras) y exoneraciones sectoriales (exportaciones no tradicionales, las zonas francas, turismo, minería, dependiendo del país). En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son casi inexistentes las estimaciones de gastos tributarios, pero un análisis de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala muestra algunos órdenes de magnitud. Se estima que en 2006 el gasto tributario equivalió a 12,5% del PIB y a 118,2% de la recaudación fiscal total. El hecho de que los gastos tributarios sobrepasen la recaudación total del Estado en Guatemala revela la generosidad de las exenciones y exoneraciones. Según un estudio reciente, los gastos tributarios estimados para el año 2008 representarían en la República Dominicana 6.6% del PIB.<sup>20</sup> Para atraer IED, la mayoría de los países exonera el pago de varios impuestos -aranceles, sobre la renta, municipales, sobre activos, entre otros-, lo que deriva en una “guerra de incentivos” entre los países centroamericanos y la República Dominicana con efectos adversos para los ingresos fiscales. Es evidente que este hecho los aparta de un escenario —como el propuesto en este estudio para la República Dominicana— de inserción eficiente en la economía internacional.

La competencia para atraer inversión extranjera directa (IED) entre los países de una región se puede desarrollar de dos modos. Uno se asemeja al modelo de competencia perfecta: los países compiten con un “producto” muy parecido o idéntico. En este caso, el “producto” puede ser una combinación de la mano de obra barata y de incentivos fiscales (República Dominicana y Centroamérica). Así, el resultado es una carrera hacia el fondo (*race to the bottom*) en la cual, para atraer más IED, se necesita ofrecer cada vez más incentivos. Además, la entrada es relativamente fácil, por lo que constantemente aparecen nuevos competidores (China, India, Vietnam, por ejemplo). Los competidores de la República Dominicana se basaron, en la mayoría de los casos, en ofrecer crecientes incentivos en detrimento del fisco. Luego, el efecto fue contraproducente ya que para mantenerse en carrera cada vez los incentivos son más generosos.

---

<sup>20</sup> El gasto tributario generado por el ITBIS es el principal, y representa 73% de total (4.8% del PIB), seguido por el ISC de hidrocarburos e importaciones (12.8% del total estimado o 0.8% del PIB), el generado por los impuestos sobre los ingresos de las personas jurídicas y los impuestos arancelarios (cada uno 7.1% del total estimado o 0.5% del PIB). Las zonas francas es el sector que más genera gastos tributarios (10% del total estimado). Secretaría de Estado de Hacienda (2007).

El otro modo de competir para atraer IED es más parecido a la competencia monopolística: hay muchos competidores, pero tratan de diferenciar sus productos, y si logran hacerlo, gozan de un nicho del mercado donde tienen una posición especial. Siguiendo esta estrategia, el país quiere tomar una posición como destino especial para la IED. Entonces los competidores enfrentan mayores dificultades de acceso. En la región hay dos países con nichos de este tipo —Costa Rica y Panamá— que los diferencian de sus vecinos. La lección es que se puede atraer IED sin entrar en una guerra de incentivos. La clave es ofrecer algo diferente y tratar de desarrollar un tipo diferenciado de industria. En consecuencia, la República Dominicana tiene como competidores regionales fuertes a países que desarrollaron un nicho de mercado (Costa Rica, Panamá), o que gozan de recursos humanos, físicos y financieros más desarrollados (México). Otra característica del modelo actual es la paradoja de que los sectores más dinámicos contribuyen menos al fisco. La pregunta al respecto, y poco explorada, es: ¿estos sectores habrían sido realmente dinámicos si no hubieran tenido una posición privilegiada desde el punto de vista fiscal? En épocas anteriores los sectores más dinámicos (el café, el banano, el azúcar) pagaban impuestos. Una política tributaria más neutral ¿habría hecho que otros sectores se erigieran como motores del crecimiento en los últimos quince años? Tampoco está claro si los incentivos fiscales fueron el componente crucial para atraer la IED, o lo fue, por ejemplo, la mano de obra barata.

El modelo vigente ha creado una economía dual en la que a los sectores dinámicos se los exime de pagar impuestos y los sectores menos dinámicos contribuyen al fisco. Por eso es imperativo igualar las condiciones en que compiten diferentes sectores, sin el favoritismo extremo que ha prevalecido en los últimos veinte años. Éste es un primer paso para empezar a diluir la dualidad económica existente en la República Dominicana. Una auténtica “nivelación del terreno” de los incentivos podría conducir a un renacimiento, sobre nuevas bases productivas y competitivas, de sectores tradicionales que, como el agropecuario, han sido relativamente postergados en las prioridades de la política pública en el marco del modelo de desarrollo actual a pesar de la importancia que siguen teniendo en términos de ingreso y empleo.<sup>21</sup>

Otra característica del modelo es la debilidad de las instituciones estatales. Si bien en los años más recientes se han registrado algunos avances en la administración tributaria, el fortalecimiento institucional todavía es precario y reversible, lo que se refleja en altos índices de ineficiencia e incluso de corrupción. En consecuencia, la debilidad de la administración tributaria impide mejorar la recaudación, y la recaudación

---

<sup>21</sup> El capítulo VII aborda desde este punto de vista las perspectivas del sector agropecuario.

inadecuada es uno de los obstáculos principales para la modernización del Estado. Este círculo vicioso parece dejar al país en un “equilibrio inferior” con el bajo nivel de ingresos y gastos fiscales, privando a la sociedad de un Estado más moderno y mejor equipado para enfrentar las obligaciones y los desafíos que supone transitar a un sendero de crecimiento a largo plazo. Una pregunta importante es: ¿cómo se podría romper este círculo vicioso? Desde el punto de vista de la arquitectura institucional, la respuesta parece estar en la ampliación de los espacios de la gobernabilidad democrática, según los términos cuyo análisis se profundiza en el capítulo III de este libro.

Finalmente, el modelo actual ha generado enclaves dinámicos que desarrollan pocos eslabonamientos con el resto del aparato productivo. En consecuencia, las exportaciones han crecido a tasas de dos dígitos, mientras que en el resto de la economía se registraban tasas sustancialmente menores. Esto muestra una incapacidad del sector exportador para generar crecimiento económico en el resto de la economía. Las experiencias internacionales exitosas sugieren adoptar opciones de política que combinen la integración externa con la integración interna, ya que no existen mecanismos automáticos que potencien las derramas de las empresas líderes de exportación hacia el resto de los sectores productivos. Tal enfoque exige políticas públicas activas para afianzar la dinámica exportadora con el fortalecimiento del tejido productivo orientado a la demanda interna. En los capítulos VII al X del libro se profundiza el análisis de estos problemas y se plantean opciones de política para instrumentar respuestas estratégicas y sostenibles.

En los próximos años se presentará una oportunidad única para fortalecer los ingresos de Estado. Las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) estipulan que los programas de subvenciones a la exportación en forma de exenciones totales o parciales de derechos de importación (aranceles) e impuesto internos deberían empezar a disolverse a fines de 2007 y desaparecer por completo (con contadas excepciones) a partir de 2010. En términos de ingresos fiscales, eso significa que todas las zonas francas, zonas económicas especiales, y demás, deberían desaparecer al final de la década presente. El consiguiente aumento de los ingresos fiscales surgido de esta disposición sería útil para consolidar y fortalecer la posición financiera del Estado de forma permanente, lo que se manifestaría en dos propósitos más concretos. Primero, recuperar el papel contracíclico de la política fiscal. Segundo, ir más allá de este primer propósito y tratar de aprovechar la holgura fiscal para mejorar las condiciones económicas y de esta manera estimular la actividad económica del sector privado. Este papel activo del Estado podría concretarse de manera preferente en el fomento de la formación de capital humano y de obras de infraestructura física.

Este cambio de reglas de juego a escala mundial podría tener consecuencias beneficiosas para el fisco dominicano. En efecto, se podría aumentar la presión tributaria (del nivel actual en torno a 17% del PIB) y se dotaría al Estado de recursos suficientes para llevar a cabo sus tareas. Al mismo tiempo podrían descender de las tasas impositivas, ya que el número de contribuyentes aumentaría de manera sustancial. Esto también ayudaría a nivelar las condiciones de competencia de diferentes sectores. De igual importancia es el potencial de todo ello para evitar la prociclicidad de la política fiscal en la República Dominicana.<sup>22</sup> Con un mayor nivel de ingresos sería posible tener ahorro positivo del sector público en las fases expansivas del ciclo económico, para usar este ahorro en las fases contractivas. De esta manera se podría mitigar el pronunciado ciclo económico de la economía dominicana.

Por último se halla el tema de los pactos fiscales, que serían duraderos y supondrían un cambio en la correlación interna de las fuerzas políticas y sociales a favor de la cohesión social y territorial. El pacto fiscal existente (implícito) no resuelve el problema de las “tijeras.” En las élites parece no existir un incentivo para una negociación entre el Estado y la sociedad en torno a objetivos de desarrollo amplios y acordados para todos, que requerirían de mayores recursos tributarios para ser alcanzados. Sin embargo, se podría avanzar una hipótesis acerca de dos elementos, adicionales al ya mencionado fin de los incentivos fiscales, que tienen el potencial de traer cambios al respecto. Primero, una democracia cada vez más fuerte, que podría robustecerse con las reformas constitucionales propuestas y en curso de ser aplicadas, genera un reclamo ciudadano cada vez mayor. Si este reclamo no se recoge por parte de las élites, los ciudadanos “votan con sus pies”, es decir, emigran. Segundo, el cada vez menor rendimiento del modelo de desarrollo basado en la maquila podría obligar a buscar otros sectores que sirvan de motores del crecimiento, y de paso, habría que repensar el conjunto de los incentivos otorgados a los sectores privilegiados. Estos dos elementos podrían traer un cambio de los incentivos y determinar que las élites negociaran un nuevo pacto fiscal con el resto de la sociedad. Esto facilitaría la convergencia del país en temas fiscales con los niveles de presión tributaria más altos de la región, y sobre todo de Estados Unidos, el *benchmark* que se debería utilizar en este ámbito crucial si se quiere lograr un desarrollo económico y social más rápido.

En materia monetaria, el país se encaminó de manera cada vez más eficiente hacia un régimen monetario de metas de inflación. Es de esperarse, después de un período de transición, un entorno económico más transparente y más predecible, y una menor inflación que en los últimos cuatro años.

<sup>22</sup> Martínez, Paunovic y Rivas (2006) sostienen que entre 1996 y 2003 la política fiscal dominicana solamente fue contracíclica en los primeros dos años, y en el resto de período fue procíclica.

Asimismo, la meta de la política cambiaria es bajar la volatilidad del tipo de cambio y no determinar su nivel. Si bien el objetivo de bajar la volatilidad del tipo de cambio es loable y ayudaría a la economía, descuidar el nivel del tipo de cambio real no es aconsejable. En la situación de grandes entradas de capitales (las remesas por sí solas aportan divisas equivalentes a 10% del PIB), hay una tendencia marcada a la apreciación del tipo de cambio. Esto estimula las importaciones y desestimula las exportaciones, y ejerce presión sobre la competitividad de la economía dominicana. Finalmente, para dedicarse a consolidar el saneamiento de las consecuencias de la crisis financiera de 2003, sería necesaria una recapitalización del Banco Central (el déficit cuasifiscal en 2006 fue equivalente a 2,5% del PIB). En el corto plazo, esto representa una restricción fuerte para las políticas de desarrollo productivo, ya que desvía los recursos hacia otros usos.

También en el corto plazo, las autoridades tienen que aceptar las restricciones existentes como algo dado y trabajar activamente para removerlas en el mediano plazo. Una restricción obvia es la insistencia del Banco Central en la estabilidad de precios y la necesidad de ganar credibilidad después de la traumática experiencia de la crisis de 2003-2004. Otra restricción es el tipo de cambio sobrevaluado. Con las cuantiosas entradas por remesas y IED, no es posible corregir rápidamente el rezago cambiario.

El énfasis en las tareas de estabilización macroeconómica por parte de las autoridades nacionales es producto de la etapa actual de los procesos de globalización. En contraste con décadas anteriores, especialmente durante el sistema de Bretton Woods, hoy no existe el bien público internacional llamado “estabilidad macroeconómica y financiera”. La arquitectura financiera internacional obliga a los países a asumir de manera individual el costo de obtener dicha estabilidad. Por eso en la actualidad todos los gobiernos, más allá de su signo político-ideológico, consideran un imperativo controlar los equilibrios macroeconómicos. Es el área donde el pragmatismo reciente de los gobiernos en América Latina quizá sea más evidente.

En una perspectiva de mediano plazo, la preocupación de las autoridades económicas con la estabilización, producto de la crisis de 2003, deberá tender a suavizarse, lo que abriría espacios para una política macroeconómica más congruente con los objetivos de alcanzar un crecimiento alto y sostenido. Una condición indispensable, sin embargo, sería avanzar hacia el grado de inversión en el mediano plazo.<sup>23</sup> Esto traería menores

<sup>23</sup> El Grado de Inversión es una calificación crediticia que alcanzan los países con probada estabilidad económica y política. Los principales elementos que por lo general suelen considerar las Agencias Calificadoras de Riesgo para otorgarlo (categoría que tiene diversas

costos de financiación de la actividad productiva, y ayudaría a dinamizar el crecimiento económico. También se debería promover el desarrollo del mercado interno de capitales para incrementar la tasa de ahorro nacional y reducir los costos financieros de las inversiones. Por último, los fondos de pensiones podrían desempeñar un papel crucial en este sentido, con un reforzamiento de la supervisión y la regulación. Todo esto abarataría los costos de financiamiento y aumentaría el uso del crédito interno.

También es indispensable avanzar hacia una mayor coherencia de la política macroeconómica, para evitar mandar señales contradictorias a los agentes económicos. A esto se añade la necesidad de mejorar la coherencia de las políticas macro y microeconómicas. Ante la falta de una adecuada coordinación, como con frecuencia ocurre en la actualidad, los efectos esperados de una política microeconómica activa pueden resultar contrarrestados por la política macroeconómica, por ejemplo, con un tipo de cambio sobrevaluado. La falta de coordinación deriva entre otros hechos de la falta de una institución rectora que tendría una visión más global y que podría asegurar la coherencia de las políticas públicas. Es deseable avanzar en el mediano plazo en esta dirección, a fin de aprovechar mejor las sinergias potenciales entre los diferentes niveles de la política pública.

En el ámbito regional, los tratados de libre comercio, como el DR-CAFTA, y los procesos de integración obligan a hacer una coordinación, aunque sea mínima, de las políticas económicas. Un ejemplo es coordinar las políticas de atracción de la IED para evitar la ya mencionada “carrera hacia el fondo”. Otro campo de coordinación es el de las políticas tributarias, especialmente en lo referido a los impuestos sobre la renta y sobre el valor agregado, para evitar el arbitraje impositivo y reglamentario dentro de la región.

Si bien el contexto macroeconómico y las resultantes restricciones en el corto plazo condicionan de una manera decisiva las políticas de desarrollo productivo, es preciso tratar de superarlas en el mediano plazo. Las reformas fiscales recientes están bien encaminadas y representan elementos clave para fortalecer al Estado en sus tareas y deberes en materia de desarrollo económico y social.

---

calificaciones cualitativas) son: crecimiento actual y proyectado; situación fiscal; sostenibilidad de la deuda externa; desempeño del sector externo; sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos; nivel de las reservas internacionales; tendencias y perspectivas de la inflación; estructura y estabilidad social: estructura y estabilidad política.



## Bibliografía

- Agosin, M. R. y R. Machado (2003), "Crecimiento económico en América Central", documento de trabajo, LACEA.
- Aristy, J. (2001), *República Dominicana: Impacto de las exportaciones sobre el crecimiento*.
- Banco Mundial (2005), *República Dominicana: Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral*, Informe N° 30542 DO.
- Banco Mundial, CEPAL e IDEA (2005), *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias*.
- Barro, R. J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-443.
- Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_(1990), "Economic growth and convergence across the United States", *Working Paper* N° 3419, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, agosto.
- Barro, R. y J. Lee (2000), International data on educational attainment updates and implications, *Working Paper*, Harvard University.
- Baumol, W. (1986), "Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show", *American Economic Review*, vol. 76.
- Bekaert, G., S. Cho y A. Moreno (2005), "New-Keynesian macroeconomics and the term structure", *Meeting Paper* N° 388, Society for Economic Dynamics.
- Bernard y Jones (1996), "Comparing apples to oranges: Productivity convergence and measurement across industries and countries", *The American Economic Review*, vol. 86, N° 5.
- Bernard, A. B. y S. N. Durlauf (1990), "A test for convergence across national economies", *Working Paper in progress*, Stanford University.
- Blanden, J., P. Gregg y S. Machin (2003), "Changes in educational inequality", *Working Paper*, CMPO.
- Carruth, Alan A., y José R. Sánchez-Fung (2000), "Money demand in the Dominican Republic", *Applied Economics*, 32, 1439-1449.
- Cass, D. (1966), "Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation", *Econometrics* vol. 34, N° 4, octubre.
- Cellini, R. y A. Scorcu (1998), "Segmented stochastic convergence across the G-7 countries", *Working Paper*, Universidad de Bologna, Department of Economics.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.06.II.G.133.
- Coutts, K. J., H. Guiliani Cury y F. Pellerano (1986), "Stabilisation programmes and structural adjustment policies in the Dominican Republic", *Labour and Society*, 11, 361-378.
- Cuñado, J. (1997), "¿Convergencia real o acercamiento cíclico? España y la Unión Europea", Documento de Trabajo, Universidad de Navarra.
- De Long, J. B. (1988), "Productivity growth, convergence and welfare: Comment", *American Economic Review*.

- Díaz Domingo, Magín Javier (2000), "Un modelo macroeconómico de corto plazo para proyecciones y análisis de política: El caso de la República Dominicana", en Banco Central de República Dominicana (Ed.) *Nueva literatura económica dominicana: Premios de la Biblioteca "Juan Pablo Duarte" 1999*, pp. 19-164, imprenta del Banco Central de República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana.
- Elson, Anthony (2005), "What happened? Why East Asia surged ahead of Latin America and some lessons for economic policy", inédito.
- Escaith, H. (2006), "Can Latin America fly? Revising its engines of growth", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, (LC/L.2605-P) Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.06.II.G.125.
- Faal, E. (2005), "GDP. Growth, potential output, and output gaps in Mexico, *Working Paper* N°.05/93, Fondo Monetario Internacional.
- Hee, C. y J. Kim (2000), "Sources of East Asian growth: Some evidence from cross-country Studies", Working Paper, Korea Development Institute.
- Iris Claus, I. (1999), "Estimating potential output for New Zealand: A structural VAR approach", Reserve Bank of New Zealand, Discussion Paper Series.
- Kim, Ji. (2001), "Empirics for economic growth and convergence in Asian Economies: A Panel Data Approach, *Journal of Economic Development*, vol. 26, N° 2.
- Koopmans, T. (1965), "On the concept of optimal economic growth", *Academiae Scientiarum Scripta Varia* N°. 28, Universidad de Yale.
- Lizardo, M. y R. Guzmán (2002), "Crecimiento económico, acumulación de factores y productividad en la República Dominicana (1950-2000)", documento preparado para el Proyecto Crecimiento en América Central, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, J. O., I. Paunovic y J. C. Rivas (2006), "Fuentes de volatilidad del producto interno bruto y las políticas anticíclicas en los países de la región norte de América Latina", *Territorio y Economía*, No 15, otoño.
- Meliciani, V. y F. Peracchi (2004), "Convergence in per-capita GDP across European regions: A reappraisal", *Working Paper* No. 58, Centre for International Economic Studies for Economic Growth, Universidad Tor Vergata.
- Mishkin, Frederic S., y Miguel Savastano (2001), "Monetary policy strategies for Latin America", *Journal of Development Economics*, 66, 415-444.
- Nadal-De Simone, F. (2002), "Money demand in a small open economy: The case of the Dominican Republic", capítulo 6 en Philip Young (Ed.) (2002) *The Dominican Republic: Stabilization, Structural Reform, and Economic Growth*, *IMF Occasional Papers* 206, Washington, D.C., enero.
- Peter McAdam, P. (1998), "A pedagogical note on the long run of macroeconomic models", Working Paper, University of Kent.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005) Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada.
- Prazmowski, Peter A. (1997), "Credibilidad e inercia inflacionaria: Efectividad de las políticas monetarias y cambiarias en la República Dominicana", en Banco Central de la República Dominicana (Ed.) *Nueva literatura económica dominicana: Premios*

- del Concurso Biblioteca "Juan Pablo Duarte" 1996*, pp. 243-270, imprenta del Banco Central de República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana.
- Radelet, Sachs y Lee (2001), "The determinants and prospects of economics growth in Asia", *International Economic Journal*, vol. 15, N° 3.
- Ramsey, F. P. (1982), "A mathematical theory of savings", *Economic Journal*, vol. 38.
- Rodríguez, P. (2006), "Situación actual y prospectiva del sector energético", documento de trabajo inédito.
- Sánchez-Fung, José R. (2003), "Modelling money demand in the Dominican Republic", Banco Central de la República Dominicana.
- \_\_\_\_\_(2000a), "¿Es el efecto liquidez válido para el caso de la República Dominicana?", *Ciencia y Sociedad*, 25, 230-243.
- \_\_\_\_\_(2000b), "Empleo y mercados de trabajo en la República Dominicana: una revisión de la literatura", *Revista de la CEPAL*, N° 71, agosto.
- \_\_\_\_\_(1999), "Neutralidad monetaria: un análisis econométrico para el caso de la República Dominicana", en Banco Central de República Dominicana (Ed.), *Nueva literatura económica dominicana: Premios de la Biblioteca "Juan Pablo Duarte" 1998*, pp. 71-107, imprenta del Banco Central de República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Hacienda (2007), *Estimación de gastos tributarios para República Dominicana*, Comisión Interinstitucional Coordinada por la Secretaría de Estado de Hacienda.
- Singh, A. y M. Cerisola (2006), "Sustaining Latin America's resurgence: Some historical perspectives", Working Paper, IMF.
- Solimano, A. y R. Soto (2003), "Latin American economic growth in the late 20th. Century: Evidence and interpretation", documento de trabajo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Solow, R. (1956), "A Contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, LXX.
- Swaine, D. (1998), "What do cross-sectorial growth regressions tell us about convergence?", Working Paper, N° 98-4, Federal Reserve Bank of Boston.
- Williams, O. y O. Adedeji (2004), "Inflation dynamics in the Dominican Republic", Working Paper, IMF.



## Capítulo III

# Gobernabilidad democrática y desarrollo

### Introducción

En este capítulo se describe el estado de la gobernabilidad en la República Dominicana, con el objetivo de indagar sobre los mecanismos que podrían ayudar a convertir el crecimiento económico en niveles de bienestar más elevados para la mayoría de la población. Se parte del supuesto de que una democracia, para preservar su estabilidad, tiene que presentar resultados que satisfagan a la población, que está llamada a tomar parte en la constitución de la autoridad política. Aunque las democracias reposan en la capacidad de sus ciudadanos para valorar sus instituciones más allá de sus resultados de corto plazo, no es menos cierto que una democracia incapaz de mostrar en el largo plazo niveles aceptables de desempeño y de distribución de los beneficios, se hace vulnerable ante los efectos del descontento social y los liderazgos políticos dispuestos a aprovechar la situación para concentrar el poder. Hasta el momento, es válido afirmar que la democracia dominicana ha tenido un desempeño exitoso en la creación sostenida de riqueza, pero presenta serios déficit para convertirla en bienestar para la mayoría.

Tal situación puede mejorar, al menos en parte, mediante el rediseño de las instituciones. El diagnóstico aquí plasmado pretende evaluar hasta qué punto los actores políticos y sociales se desempeñan dentro de un marco de reglas e incentivos que promuevan —en el diseño, aprobación e implementación de las políticas— una orientación sistemática encaminada a elevar el bienestar social. Por otra parte, los arreglos institucionales pertinentes

en esta relación no se limitan a uno u otro aspecto particular de las “reglas del juego”. Por el contrario, el análisis es integral y evalúa tanto el conjunto de reglas que influyen en la orientación de las políticas públicas como los efectos de la interacción entre distintos tipos de reglas individuales.

La exposición se divide en tres secciones. En la primera se presentan argumentos y evidencias acerca de la asociación positiva entre distintos indicadores de la calidad de la democracia, por una parte, y los niveles de bienestar en sus dimensiones objetiva y subjetiva, por otra. Luego se sintetiza el marco conceptual utilizado para analizar los vínculos entre democracia y bienestar, cuyo referente general se encuentra en los resultados de una diversidad de investigaciones teóricas y empíricas recientes.

A partir de estos elementos, en la segunda sección se reseñan tanto las características como el desempeño institucional de la República Dominicana, tarea en la que se recurre a una diversidad de fuentes documentales, estudios de caso, encuestas y entrevistas realizadas con diversos funcionarios, políticos y actores de la sociedad civil. Así se pretende indagar hasta qué punto las instituciones dominicanas están diseñadas para responder de manera sistemática y satisfactoria a la demanda ciudadana en general. Tomando en cuenta los resultados de este análisis, en la tercera sección se hace un planteamiento de carácter prescriptivo. Se sugiere una serie de reformas orientadas a elevar la capacidad institucional de respuesta. Al mismo tiempo se formulan algunas consideraciones sobre las formas de construir un entorno de viabilidad de las medidas recomendadas. Sobre esta base se efectúa un ejercicio prospectivo acerca del desempeño institucional a largo plazo.

## **A. Institucionalidad democrática y desarrollo: un marco conceptual**

### **1. Calidad de la democracia y bienestar**

Durante las últimas décadas una ola democratizadora se ha desencadenado en el mundo, cubriendo una multitud de países con características socioeconómicas y culturales diversas. Este fenómeno de orden relativamente universal obliga a reflexionar no sólo acerca de los factores explicativos de su origen y permanencia, ya sean endógenos o exógenos, sino también sobre los efectos producidos por la nueva institucionalidad democrática en el bienestar de las poblaciones.

En particular, cobra importancia evaluar el impacto que la “calidad” de las instituciones y de las normas democráticas tiene sobre el bienestar social e individual. El supuesto crucial de esta evaluación en diferentes países es que la existencia de un “déficit democrático” conlleva efectos negativos sobre

la legitimidad, la gobernabilidad, la estabilidad, el desempeño económico y, a final de cuentas, sobre el bienestar social e individual. Lo opuesto es igualmente esperable: una mejor calidad institucional y normativa en un régimen democrático generará un mejor desempeño en todos los rubros mencionados.

¿Cuáles son los componentes fundamentales que determinan la calidad de la institucionalidad y la gobernabilidad democrática? En este estudio se hace referencia a un número de factores institucionales, normativos y de cultura política-ciudadana que conforman lo que puede caracterizarse como un “síndrome democrático”. La coexistencia (o no) de todos estos factores y el nivel de cada uno de ellos por separado, constituyen los criterios a partir de los cuales se evalúan la calidad democrática de los países y, por tanto, de la República Dominicana.

Los factores considerados aquí como componentes del “síndrome democrático” son: la competitividad electoral, los derechos civiles y políticos, la transparencia, la rendición de cuentas, el estado de derecho, la gobernabilidad, y la estabilidad. Cada uno de estos factores ha sido operacionalizado y medido por diferentes organizaciones internacionales o instituciones académicas. Como resultado de estas mediciones se han generado diversos índices numéricos que permiten comparaciones entre países, o intertemporales para países específicos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dichas variables son: *Transpar*: es el índice de transparencia o anticorrupción medido por Transparencia Internacional (2003). Va de 1 (máxima transparencia) a 0 (máxima opacidad). *Iliberalismo*: es una medida del grado de carencia de institucionalización democrática y de libertades civiles y políticas, compuesta por dos índices altamente correlacionados como son el Índice de Libertad de Freedom House (2000) y el Índice de Institucionalización o “Polity” del Polity Project (2003). Variable ponderada entre 1 (máxima carencia de libertades y polity) a -1 (mínima carencia). Por ello debe leerse al revés; es decir, una correlación con índice negativo (por ejemplo, la existente con el IDH) está expresando que la relación entre desarrollo humano y falta de libertades es negativa o viceversa. *Voice*: Medida de rendición de cuentas de los gobiernos a la ciudadanía. Elaborada por el Banco Mundial. Va de -2.5 (mínima rendición de cuentas) a 2.5 (máximo nivel de rendición de cuentas o accountability). *Estab\_pol*: Mide el grado de orden y ausencia de violencia existente en el país. También elaborada por el Banco Mundial, su rango es de -2.5 (mínima estabilidad) a 2.5 (máxima estabilidad política). *R\_law*: Es la medida de extensión de la ley pública en el territorio. Elaborada asimismo por el Banco Mundial, comparte el rango de -2.5 (máximo grado de extensión) a 2.5 (imperio de la ley mínimo). *Gobernab*: Es una variable que mide cuestiones relativas a la eficiencia y eficacia del gobierno (la calidad de su burocracia, la orientación ciudadana de su servicio, entre otras). Es construida por el Banco Mundial (al igual que las tres anteriores) y comparte el rango de -2.5 (gobernabilidad mínima) a 2.5 (máxima gobernabilidad). Para una mayor detalle, véase el Informe sobre desarrollo humano, 2002 de PNUD. *IDH*: Es el índice de desarrollo humano (2003) de las Naciones Unidas y está conceptualizado como medida objetiva de bienestar. Va de 0 (mínimo desarrollo humano) a 1 (máximo desarrollo humano). *Bien\_subj*: Es una medida de bienestar subjetivo compuesta por la sensación de felicidad más satisfacción con la vida de las personas por

Para el presente estudio fueron utilizados los siguientes índices:

- a) **Transparencia:** Es el Índice de Transparencia o Anticorrupción medido por Transparency International (2003).
- b) **Voice:** Medida de rendición de cuentas de los gobiernos a la ciudadanía. Elaborada por el Banco Mundial.
- c) **Estabilidad política:** Mide el grado de orden y la ausencia de violencia existente en el país. Elaborado por el Banco Mundial.
- d) **Imperio de la ley:** Es la medida de extensión de la ley pública en el territorio. Elaborada asimismo por el Banco Mundial.
- e) **Gobernabilidad:** Es una variable que mide la eficiencia y la eficacia del gobierno (la calidad de su burocracia, la orientación ciudadana de su servicio, y otras dimensiones). Variable construida por el Banco Mundial.
- f) **Institucionalidad democrática:** Indicador integral de institucionalidad democrática, diseñado y medido por los expertos internacionales agrupados en el Polity Project.
- g) **Liberalismo:** combinación en sentido negativo de los 2 índices anteriores construido por José del Tronco y Benjamín Temkin de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México.

Como se aprecia en el cuadro III.1, basado en el estudio de Temkin y Del Tronco (2006), los factores representados por los índices enumerados constituyen un síndrome “virtuoso”. Los índices en cuestión correlacionan fuerte y significativamente entre sí. En general, los países con altos niveles de transparencia son más liberales, muestran mayor rendición de cuentas, y así sucesivamente. El síndrome opuesto, desde luego, también se manifiesta.

El estudio de Temkin y Del Tronco (2006) confirma la validez e importancia para los habitantes de los diferentes países de la institucionalidad democrática medida por los índices citados. Haciendo uso de la *Encuesta Mundial de Valores* del año 2000, la cual indaga las opiniones, actitudes y valores de los habitantes de cerca de 80 países, se encontró que el nivel de institucionalidad democrática y libertades civiles y políticas medida

---

país. Variable ponderada entre 1 (máximo bienestar subjetivo; sólo se da cuando el 100% de los individuos del país afirman tener el máximo nivel de satisfacción con su vida y de felicidad) y 0 (mínimo bienestar subjetivo; si todos afirman no estar en absoluto felices ni satisfechos con su vida). Encuesta Mundial de Valores (2000).



por los índices “objetivos” se refleja potentemente en la subjetividad de los individuos en los diferentes países. En el cuadro III.2 se muestra cómo la intensidad de la percepción de falta de libertad manifestada por los encuestados a nivel global está alta y significativamente correlacionada con los índices institucionales. La percepción de carencia de libertad aumenta concomitantemente con la existencia de un déficit democrático.

Cuadro III.1  
EL SÍNDROME DEMOCRÁTICO

Índices institucionales	Transpar	lilberalismo	Voz	Estabil	R. Law	Gobern
Transpar	1	-0,578 <sup>a</sup>	0,764 <sup>a</sup>	0,846 <sup>a</sup>	0,914 <sup>a</sup>	0,909 <sup>a</sup>
lilberalismo	-0,578 <sup>a</sup>	1	-0,904 <sup>a</sup>	-0,602 <sup>a</sup>	-0,637 <sup>a</sup>	-0,589 <sup>a</sup>
Voz	0,764 <sup>a</sup>	-0,904 <sup>a</sup>	1	0,790 <sup>a</sup>	0,832 <sup>a</sup>	0,786 <sup>a</sup>
Estabil	0,846 <sup>a</sup>	-0,602 <sup>a</sup>	0,790 <sup>a</sup>	1	0,871 <sup>a</sup>	0,853 <sup>a</sup>
R_Law	0,914 <sup>a</sup>	-0,637 <sup>a</sup>	0,832 <sup>a</sup>	0,871 <sup>a</sup>	1	0,953 <sup>a</sup>
Gober	0,909 <sup>a</sup>	-0,589 <sup>a</sup>	0,786 <sup>a</sup>	0,853 <sup>a</sup>	0,953 <sup>a</sup>	1

Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

<sup>a</sup> Señala correlación significativa al nivel 0,01.

Cuadro III.2  
CORRELACIÓN DE ÍNDICES INSTITUCIONALES  
CON PERCEPCIÓN DE FALTA DE LIBERTAD

Transpar	-0,562 <sup>a</sup>
Voz	-0,554 <sup>a</sup>
Estabil	-0,544 <sup>a</sup>
R_Law	-0,493 <sup>a</sup>
Gober	-0,586 <sup>a</sup>
lilberalismo	0,507 <sup>a</sup>

Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

<sup>a</sup> señala correlación significativa al nivel 0,01

La calidad de la democracia no sólo está relacionada con la percepción de los sujetos respecto del grado de libertad que disfrutaban (o adolecen), sino también con su sensación de **bienestar subjetivo**. El bienestar subjetivo se refiere a lo que las personas piensan y sienten sobre sus vidas, a las conclusiones cognitivas y afectivas a las que llegan cuando las evalúan. Este concepto ha adquirido una creciente importancia para los científicos sociales y los tomadores de decisión, y muchos estudios consideran los incrementos en la felicidad y la satisfacción de las personas como el verdadero objetivo del desarrollo y de las instituciones políticas. Hay una estrecha relación entre los índices de calidad de la democracia y el índice de bienestar subjetivo obtenido a partir de la *Encuesta Mundial de Valores* para los distintos países. Esta información se elabora por país sobre la base de una medida de bienestar subjetivo compuesta por la sensación de felicidad más la satisfacción con

la vida de las personas. El cuadro III.3 contiene datos de correlación que muestran la potencia y significación de esa relación.

Cuadro III.3  
CORRELACIÓN DE ÍNDICES INSTITUCIONALES E IDH Y BIENESTAR SUBJETIVO

Índices institucionales	IDH	Bienestar subjetivo
Transpar	0,759 <sup>a</sup>	0,644 <sup>a</sup>
Voz	0,756 <sup>a</sup>	0,557 <sup>a</sup>
Estabil	0,764 <sup>a</sup>	0,605 <sup>a</sup>
R_Law	0,754 <sup>a</sup>	0,572 <sup>a</sup>
Gober	0,747 <sup>a</sup>	0,680 <sup>a</sup>
Iliberalismo	-0,685 <sup>a</sup>	-0,491 <sup>a</sup>

Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

<sup>a</sup> Señala correlación significativa al nivel 0,01.

En el mismo cuadro III.3 se presentan también correlaciones altamente significativas entre las variables componentes del síndrome democrático, y el índice de desarrollo humano estimado por las Naciones Unidas. Este índice (IDH) es una medida objetiva de bienestar que evalúa el proceso de ampliación de oportunidades que permiten a la gente: disfrutar una vida larga y saludable (salud), alcanzar altos niveles de aprendizaje (educación) y contar con recursos monetarios para tener un estándar de vida decente (ingreso). Un supuesto básico de la conceptualización del IDH es que cuanto más alto sea su nivel, existe una mayor probabilidad de que los individuos en un país puedan participar en la formación y administración de las instituciones que los gobiernan.

En el caso de la República Dominicana llama la atención el hecho de que exista una brecha muy significativa entre la capacidad económica del país en términos de su ingreso por habitante y el bienestar social tal y como éste es medido por el índice de desarrollo humano. Así, a pesar de que la correlación entre ambos índices a nivel global es casi perfecta (.915\*), el *ranking* de la República Dominicana a nivel mundial es muy diferente para los dos índices. El país ocupa el lugar 73 en el mundo (entre casi 180 considerados por las Naciones Unidas), en el caso del ingreso, pero se desplaza al 94 en lo que toca al desarrollo humano.<sup>2</sup>

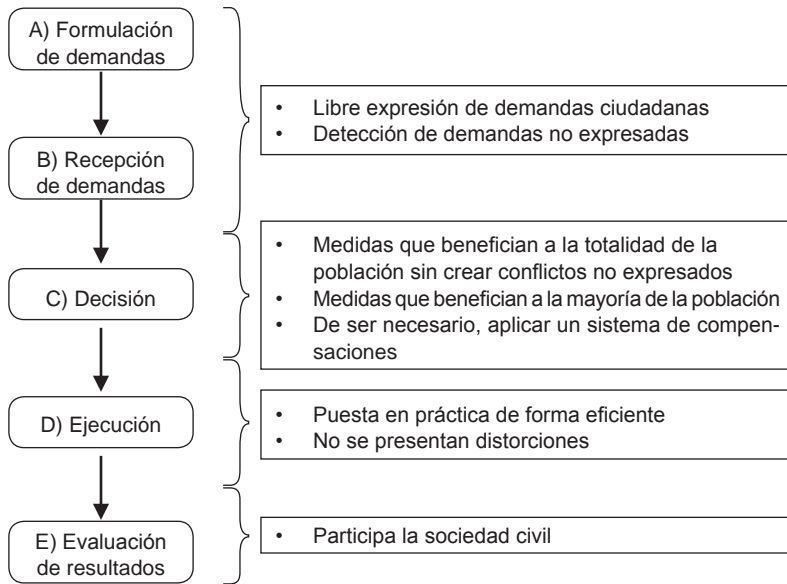
La incapacidad para transformar exitosamente el crecimiento económico en bienestar social en la República Dominicana está muy relacionado con el claro déficit democrático de su ensamblaje institucional-normativo. Los indicadores en este sentido son contundentes. De acuerdo

<sup>2</sup> Las implicaciones sociales de esta brecha son analizadas en el siguiente capítulo de este mismo volumen.

con las evaluaciones anuales del Banco Mundial, la República Dominicana ocupa el lugar 129 en el mundo en calidad regulativa, el 142 en lo que se refiere al imperio de la ley, el 113 con respecto a la rendición de cuentas, el 119 en lo que toca a la estabilidad y la no violencia, y el 99 en cuanto a la transparencia.

Recuadro III.1

## EL RECORRIDO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SITUACIÓN ÓPTIMA HIPOTÉTICA



Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

Aun cuando no existe un claro consenso con respecto al impacto de la baja calidad de la democracia en el nivel de crecimiento económico de un país, sí lo hay, en cambio, sobre la menor sustentabilidad y escasa capacidad redistributiva de ese crecimiento en los países cuyas instituciones y normas adolecen de un déficit democrático.

La mejora de la calidad del funcionamiento institucional y normativo de la democracia en la República Dominicana podría alentar su crecimiento económico, al mismo tiempo que promovería el bienestar social y subjetivo, la legitimidad institucional y la gobernabilidad democrática. Se trata de condiciones imprescindibles si el país desea enfrentar con éxito los retos y las oportunidades que genera su inevitable inserción en un mundo crecientemente globalizado, en una perspectiva que permita sentar sólidas bases que lo encaminen hacia una situación de mayor desarrollo, justicia y democracia incluso antes de 2030.

## **2. Recorrido de las políticas públicas. Diseño institucional y gobernabilidad democrática**

La gobernabilidad democrática se define como la capacidad de una comunidad política para articular las diversas demandas e intereses de la sociedad, al tiempo que se identifican sus necesidades y después, sobre esa base, se toman decisiones eficaces de política pública que cuenten con un grado suficiente de aceptación popular, de modo que obtengan un mínimo de acatamiento voluntario de la ciudadanía a las reglas de convivencia.

En tal sentido, la gobernabilidad democrática es una función de los arreglos institucionales que regulan las distintas fases del proceso que va de la demanda social a la aprobación y ejecución de la política pública. Estos arreglos determinan la estructura de incentivos o restricciones a la acción de los gobernantes, condicionando el éxito o el fracaso de las políticas públicas. Los regímenes democráticos varían entre sí en cuanto al grado en que sus respectivas instituciones presentan incentivos para que quienes toman decisiones incorporen en sus preferencias las diversas demandas sociales y orienten sus acciones a la provisión de beneficios para la mayor parte de la población.

Existen entramados institucionales más apropiados que otros para orientar el comportamiento y las acciones de los funcionarios electos hacia los deseos e intereses de la población en general. En la medida en que los actores sociales más relevantes perciban que sus demandas son tomadas en cuenta y que generan una respuesta positiva de parte del Estado, estarán más propensos a percibir en el sistema de reglas vigente un marco aceptable para el procesamiento de sus propios intereses, incluso en los casos en los que éstos no se conviertan en resoluciones efectivas. Esta percepción es el fundamento de la legitimidad de las instituciones y contribuye a su estabilidad sostenida.

Si bien las democracias no producen necesariamente mayores niveles de crecimiento que los regímenes autoritarios, diversas investigaciones muestran que las primeras entregan mejores resultados distributivos (Przeworski y otros 2000; Rodrik, 2000), ya que otorgan recursos a sus ciudadanos para participar equitativamente en el debate sobre la distribución del excedente. Ahora bien, cuando dicha deliberación no conduce a niveles crecientes de bienestar para la población en general, se deben suponer deficiencias en los mecanismos que relacionan a los ciudadanos con los centros de decisión, atribuibles al entramado institucional vigente.

Aunque los determinantes del crecimiento y de su distribución son múltiples, la investigación reciente sobre el desarrollo evidencia que las mejoras en el diseño institucional pueden superar cualquier desventaja

asociada con la historia pasada o las condiciones naturales de una nación determinada (Rodrik, 2000; Kaufmann y Kraay, 2002; Adserà, Boix y Payne, 2003; Jacob y Osang, 2005; Lederman, Loaysa y Soares, 2005).

El diagnóstico del entorno institucional atiende en primer término a las reglas y actores que intervienen en cada fase del proceso de toma de decisiones. Desde una perspectiva normativa, cada fase tiene resultados deseables cuya realización depende de las propiedades del marco institucional. El recorrido de las políticas públicas se conforma por las siguientes etapas:

- a) formulación de demandas,
- b) recepción de demandas y procesamiento,
- c) decisión,
- d) ejecución y
- e) evaluación de resultados.

En una situación óptima hipotética, la ciudadanía expresa libremente sus demandas a la clase política, o bien esta última detecta las demandas no expresadas. El cúmulo de demandas es transmitido a las instancias de decisión pública, donde se opta por medidas que benefician a la totalidad de la población o bien a una mayoría. Las decisiones se ponen en práctica de forma eficiente y sin distorsiones, y producen resultados que evalúa la ciudadanía objeto de las medidas; y si el entramado institucional corresponde a esta descripción, dicha evaluación será predominantemente positiva.

Un ciclo virtuoso con estas características es casi imposible en el mundo real. Sin embargo, el grado en que una determinada comunidad política se acerque o se aleje de este modelo es, al menos parcialmente, una función de las características de sus instituciones, dado el comportamiento de sus actores relevantes.

La concepción de la trayectoria de las políticas públicas presentada aquí está vinculada con la idea “rendición de cuentas” (*accountability*), pero al mismo tiempo tiene mayor amplitud. En consonancia con su acepción primigenia, se estima que la sanción electoral es el canal privilegiado por el que los gobernantes se relacionan con sus electores. Pero dando esta sanción por supuesta, el grado en que los gobernantes pueden evitar la sanción por mal desempeño depende de las particularidades de cada una de las cinco fases señaladas del proceso de las políticas públicas. Cuando el diseño institucional en una de estas fases impide la adecuada respuesta a la demanda, las potencialidades del resto se ven seriamente limitadas. Por lo tanto, la medida en que la rendición de cuentas sea una característica sistémica y rutinaria de una comunidad política depende del entramado institucional de todo el proceso, y no de una de sus fases en particular.

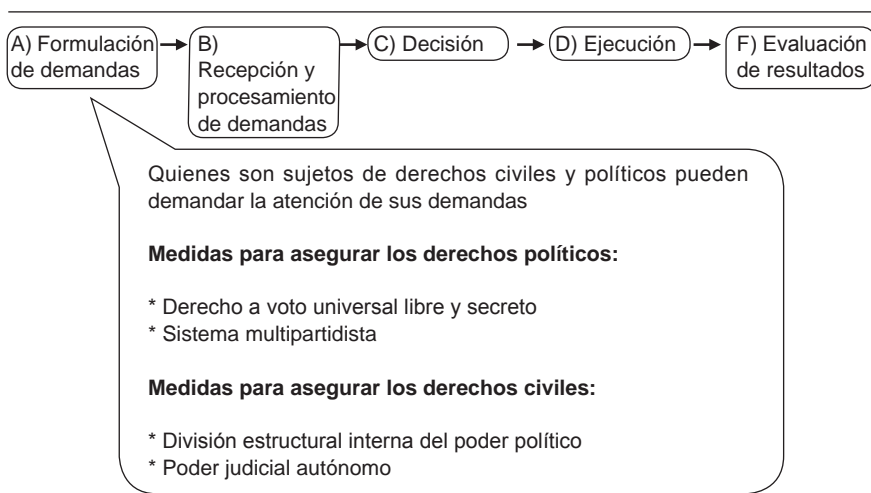
## B. Diagnóstico de la gobernabilidad democrática en la República Dominicana

A continuación se expone un diagnóstico de la situación actual de la gobernabilidad democrática en la República Dominicana. Se presentan las características del diseño institucional y los resultados del comportamiento de los actores relevantes a partir de los elementos sustanciales supuestos en el ya referido enfoque del “recorrido de las políticas públicas”. El diagnóstico de cada uno de estos elementos permitirá identificar medidas de reforma necesarias para transformar el crecimiento en bienestar por mecanismos democráticos.

### 1. Los derechos políticos

En la República Dominicana se presentan varias de las características que conforman una democracia representativa; en particular, el derecho al voto universal, igual, libre y secreto está consagrado en la constitución y los dominicanos disponen de alternativas diversas y viables de gobierno. De hecho, en su sistema multipartidista destacan el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y el Partido de la Liberación Dominicana (PLD); los tres institutos políticos han ocupado la presidencia y cuentan con poder efectivo cuando se encuentran en la

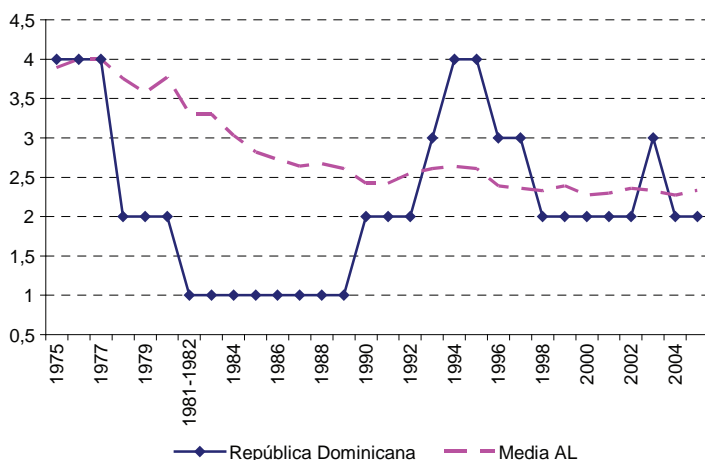
Recuadro III.2  
IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS  
EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



oposición. Desde la transición a la democracia en 1978, el carácter periódico de las elecciones nunca se ha interrumpido.

Entre 1978 y hasta el inicio de la década de 1990, los dominicanos disfrutaron de niveles de libertades políticas superiores a los que en promedio privaron en la región, hecho verificable en el gráfico III.1, donde se presenta, para el período 1972-2005, el índice de derechos políticos elaborado por Freedom House.<sup>3</sup>

Gráfico III.1  
DERECHOS POLÍTICOS



Fuente: Calculado con base en datos de Freedom House.

En esa trayectoria se advierte que entre 1993 y 1997 ocurre un deterioro considerable en las condiciones de las libertades políticas, fenómeno que coloca al país en una posición más autoritaria que la media regional. La situación anterior se restablece a partir de 1998, con una breve interrupción en el año 2003.

La evolución del índice de libertades políticas refleja las debilidades de la democracia dominicana. En principio, la interrupción de la regla democrática no habría sido un episodio que pueda considerarse excepcional. Por el contrario, las condiciones institucionales y la actitud de la clase política sugieren que queda abierta una posibilidad de que el gobierno en turno ceda a las tentaciones autoritarias y pretenda concentrar el poder.

<sup>3</sup> El índice muestra el grado en que los diversos países se acercan al ideal de elecciones libres y justas con base en indicadores sobre el proceso electoral, pluralismo político y funcionamiento del gobierno. Se entiende que los valores 1 y 2 corresponden a comunidades en las que priva la libertad política; a medida que el valor del índice aumenta, la libertad se va debilitando hasta llegar a la total restricción, con un valor de 7.

El ejercicio pleno de los derechos políticos (al igual que el de los civiles) no sólo exige su reconocimiento explícito en la carta constitucional. Es necesario, además, que existan agentes e instituciones de reforzamiento de los derechos, cuya función consista en garantizar que las diversas etapas del proceso electoral se celebren en condiciones de equidad e imparcialidad. En la República Dominicana, la organización encargada de esta tarea es la Junta Central Electoral (JCE), en la que recae la dirección del proceso electoral. La JCE posee autonomía presupuestaria y administrativa, así como facultad de iniciativa en lo que se refiere a la legislación atinente a asuntos electorales.

Uno de los grandes problemas en el diseño de esta instancia radica en el mecanismo de designación de sus funcionarios. La JCE está compuesta por nueve jueces, que son elegidos por el Senado. Las funciones de la JCE se dividen en administrativas y jurisdiccionales, para lo cual sus integrantes se distribuyen en dos Cámaras, la Administrativa (tres jueces) y la Contenciosa Electoral (cinco jueces). La primera de estas Cámaras concentra sus funciones en la organización del proceso electoral, mientras que la segunda es la instancia que garantiza el apego de este proceso a la legalidad, lo que incluye la capacidad para corregir los resultados al resolver sobre las impugnaciones presentadas. De esta forma, el pleno de la JCE se compone por los miembros de ambas Cámaras y el Presidente.

El diseño de la JCE adolece de dos grandes debilidades. La primera consiste en el procedimiento de selección de los jueces que integran el pleno, que es facultad del Senado, cuya integración se realiza con base en la fórmula de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, lo que favorece el control de la cámara alta por un solo partido. El partido con la capacidad de nombrar a los integrantes del pleno de la JCE tiene al menos la posibilidad de reflejar en este órgano sus intereses políticos partidistas evitando contrapesos internos y beneficiándose en las decisiones relativas a la organización y validez del proceso electoral. El mecanismo de integración del pleno posibilita que sus integrantes ejerzan sus funciones a partir no de la normativa electoral, sino de las preferencias políticas de sus integrantes. Por otra parte, los requisitos para ser miembro de la JCE son de carácter profesional (ser licenciado o doctor en derecho con un mínimo de 12 años de experiencia profesional), pero no se imponen limitaciones al vínculo partidista de los jueces. Finalmente, los miembros del pleno son electos para un período de cuatro años, en adecuación al período presidencial (Arias Núñez, 2005: 42-46).

La posibilidad de que el partido mayoritario favorezca sus intereses políticos en la conformación del órgano electoral no necesariamente ha sido confirmada en la práctica, puesto que en determinadas ocasiones un contexto



político complicado o incluso la capacidad de automoderación de los actores han propiciado que la selección corresponda al profesionalismo e imparcialidad de los jueces.<sup>4</sup> Sin embargo, la vulnerabilidad del procedimiento también ha sido utilizada por los partidos que controlaban el Senado y llegaron a seleccionar órganos electorales partidistas, como los designados para los procesos electorales de 1994, 1998 y 2002. Aun prevaleciendo las mejores condiciones, la posibilidad de designación unilateral del pleno de la JCE otorga a los partidos perdedores un argumento para desconocer los resultados, que en principio podría resultar verosímil, por lo menos para sus seguidores.

Así, por ejemplo, el proceso electoral de 2004 fue acompañado de fuertes especulaciones sobre la posibilidad de un fraude electoral por parte del presidente en turno, que se presentaba a reelección, y utilizaba un discurso de campaña triunfalista. A esto se sumó la tardanza de la JCE para dar resultados la noche de la jornada electoral (Espinal, 2005: 33-35). Estas tensiones son innecesarias para la democracia pero predecibles cuando el diseño institucional induce a una baja credibilidad sobre la independencia del órgano electoral.<sup>5</sup>

Otro ángulo de vulnerabilidad proviene de que un mismo órgano se encargue de las funciones administrativas y de resolver litigios, lo que afecta principalmente a la confiabilidad de las resoluciones de la Cámara Contenciosa Electoral. Aunque existe la separación funcional en dos cámaras de las actividades de la JCE, las resoluciones relativas a la validez jurídica de las decisiones administrativas son susceptibles de parcialidad en la medida en que los actos impugnados son juzgados por el mismo organismo que los comete. Esta posible incompatibilidad entre la garantía jurídica del proceso y los intereses de la organización es magnificada por la forma en que la integración del órgano puede responder a intereses partidistas.

En ciertas ocasiones, la JCE ha tomado medidas muy positivas con la idea de contrarrestar las sospechas de parcialidad. Así, en las elecciones presidenciales de 2004, con el fin de disipar la tensión debida a la entonces reciente crisis económica y social, la JCE decidió abrir el registro de electores

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la crisis postelectoral de 1994 influyó para que, de manera informal, se decidiera que los integrantes de la JCE para el período 1994-1998 fuesen personas independientes de los partidos políticos (Arias Núñez, 2005: 43).

<sup>5</sup> Sin embargo, mientras el diseño permanezca en sus términos actuales, el único límite a la tentación de aprovecharlo en beneficio propio viene dado por la moderación de los actores con poder de decisión y la capacidad de aprender de las experiencias anteriores. Tomando en cuenta la situación de 2004, un alto funcionario del Poder Ejecutivo expresa en entrevista: “yo creo que ha habido mucha conciencia en la sociedad y en el Senado ahora, [donde] el partido de Gobierno [el PLD] tiene mayoría, yo creo que el Presidente y los Senadores y la dirigencia del partido de gobierno han tomado la debida nota para evitar no repetir lo de la actual Junta Central Electoral”.

a la inspección de todos los partidos y a observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA). Alrededor de 6.000 ciudadanos voluntarios y cientos de observadores de la OEA examinaron el proceso. Este tipo de medidas deberían constituir un aspecto permanente de cualquier proceso electoral equitativo, porque agregan transparencia y confiabilidad a la totalidad del proceso. Quizá se logre un acuerdo entre los partidos para mantenerlas en el futuro. En forma paralela, el presidente de la JCE se esforzó por seleccionar en las designaciones de la estructura a personas que elevaran la credibilidad del órgano electoral. Sin embargo, es poco probable que estas decisiones por sí mismas sean capaces de liberar al órgano electoral de cuestionamientos relacionados con su desempeño.

Ahora bien, desde 1994 a la fecha los avances en cuanto a la limpieza electoral dificultan que ocurra un fraude generalizado, al menos sin detección. Estos avances incluyen la publicidad y tecnificación del padrón electoral. El mecanismo de selección de los jueces integrantes del pleno de la JCE tornan a este órgano especialmente vulnerable a acusaciones de parcialidad, sobre todo si el partido del presidente en turno tiene una mayoría en el Senado y además triunfa en las siguientes elecciones con una diferencia de votos relativamente estrecha. Este problema sería aun mayor en caso de que el presidente busque la reelección. Como no se trata de escenarios improbables, es necesario preguntarse hasta qué punto no sería mejor evitar el otorgamiento de ventajas a los partidos para conformar órganos electorales, situación que permite esgrimir argumentos para deslegitimar los resultados.

## **2. Los derechos civiles**

Al igual que respecto de los derechos políticos, las libertades de expresión, de reunión, de asociación, a la educación y de creencias son explícitamente reconocidas en la constitución de la República Dominicana. En cuanto a su respeto efectivo, estos derechos se hayan expuestos a prácticas violatorias del proceso debido a la discriminación contra las minorías y a la existencia de atentados puntuales contra la libertad de manifestación. Gracias a niveles aceptables de desconcentración del poder, cierto pluralismo de ideas y la fortaleza de la sociedad civil, la mayoría de los dominicanos cuentan con una esfera de autonomía en la que el Estado no interviene, pero la forma en que éste enfrenta sus funciones de seguridad pública y las situaciones sociales críticas no está exenta de arbitrariedad, lo que debilita algunos de los principios cruciales sobre los que se sustenta una sociedad libre.

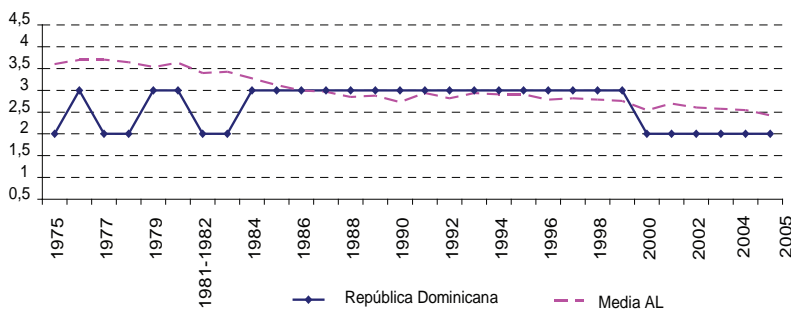
En el gráfico III.2 se expone la evolución histórica del índice de libertades civiles de Freedom House.<sup>6</sup> Se aprecia que el patrón observado por

---

<sup>6</sup> El índice de libertades civiles tiene valores de 1 a 7, que corresponden respectivamente a la

la República Dominicana sigue muy de cerca a la tendencia correspondiente a la media de América Latina. El tránsito democrático ocurrido en este país no produjo un mejoramiento significativo y sostenido de los derechos civiles, que recién en el año 2000 ostentan niveles correspondientes a las sociedades libres.

Gráfico III.2  
LIBERTADES CIVILES



Fuente: Calculado con base en datos de Freedom House.

En el nivel constitucional, se considera que el reconocimiento de los derechos civiles debe ir acompañado de una organización del poder público que evite su concentración en una sola persona o entidad. En la República Dominicana este prerrequisito se cumple de manera satisfactoria no sólo porque existe la tradicional separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino también porque las reformas constitucionales de 1994 dispusieron de mecanismos adicionales que fortalecen la separación de propósitos entre estos órganos.

### 3. El poder judicial

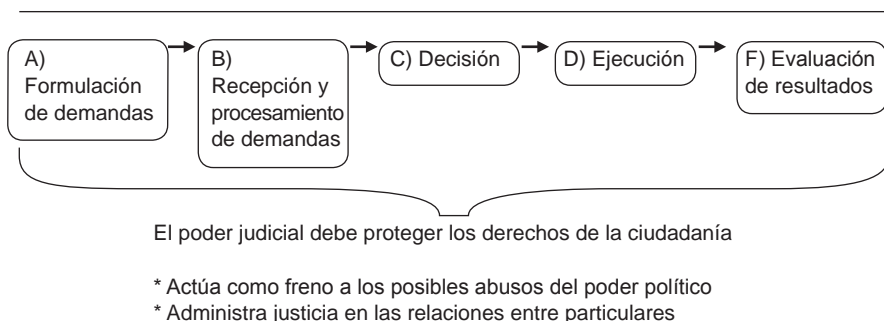
En la protección de los derechos ciudadanos, las funciones del poder judicial asumen dos dimensiones: la primera, como freno a los posibles abusos por parte del poder político; la segunda, administrando justicia en las relaciones entre particulares. El cumplimiento adecuado de ambas funciones exige que el poder judicial sea independiente respecto de los otros poderes (independencia externa), así como con relación a la influencia indebida de actores privados, fundamentalmente a través del ejercicio del poder económico (independencia interna).

---

libertad individual plena y a la restricción total de dicha libertad. El índice toma en cuenta la situación de cada país en cuanto la vigencia de la libertad de expresión y creencias, derechos organizativos y asociativos, Estado de derecho, autonomía personal y derechos individuales.

El sistema de justicia dominicano se compone de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), las Cortes de Apelación, los Tribunales de Primera Instancia y los Juzgados de Paz.

Recuadro III.3  
 IMPORTANCIA DE UN PODER JUDICIAL AUTÓNOMO Y  
 EFICIENTE EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

Desde 1994 el sistema de justicia dominicano ha sido escenario de numerosas reformas, las cuales reflejan la tendencia general a mejorar el desempeño de las instituciones del país en un contexto democrático. Las modificaciones al sistema de justicia se han aplicado en dos fases. La primera generación de reformas judiciales se inició en 1994, a partir de los cambios políticos ocurridos entonces, y se extendió hasta 2001. El objetivo central consistió en lograr un poder judicial externamente independiente y de ese modo restablecer su credibilidad. La segunda generación de reformas arrancó en 2001, y su mayor atención se ha concentrado en el diseño de políticas para mejorar la eficiencia y eficacia de la impartición de justicia.

En la adopción y puesta en marcha de sus reformas, la República Dominicana se ha nutrido de la experiencia respectiva en el ámbito internacional. En este proceso se ha hecho presente la cooperación de organismos internacionales y de países individuales. En particular, cabe señalar los siguientes: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Española de Cooperación Internacional, Consejo General del Poder Judicial de España, Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, Embajada de España, Embajada de Francia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), Tribunal Supremo de Justicia de Puerto Rico (Subero, 2006). A su vez, la SCJ es integrante del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y de E-justicia, y en 2006 se realizó en la República Dominicana la Cumbre de Justicia.

Entre las modificaciones a la constitución realizadas en 1994 se contemplaron cambios que aseguraran la independencia de la justicia de los otros poderes del Estado. Con ese propósito se estableció la autonomía presupuestaria y administrativa del Poder Judicial, se consagró la inamovilidad judicial, se estableció la carrera judicial, se creó el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), cuya función es designar a los miembros de la SCJ, y se instauró la facultad de esta última para designar a los demás jueces de jurisdicciones inferiores.

El CNM se encuentra compuesto por el Presidente de la República; el Presidente del Senado; un senador electo por el Senado, de un partido distinto al del presidente del Senado; el Presidente de la Cámara de Diputados; un diputado, electo por la cámara baja, de un partido distinto al del presidente de ésta; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia; otro miembro de la Suprema Corte de Justicia, electo por sus miembros.

Un alto porcentaje de los jueces de la SCJ son vitalicios, ya que fueron elegidos con antelación al establecimiento de la Ley de Carrera Judicial y sus reglamentos, que estipularon una fecha límite para el retiro obligatorio. La presencia de los jueces vitalicios ha creado controversia.<sup>7</sup> Como lo ha señalado el doctor Hugo Álvarez Valencia, Presidente de la Cámara Penal de la SCJ, se han hecho algunos intentos por convocar al CNM con el propósito de sustituir por razones de edad a los jueces mayores de 75 años.<sup>8</sup>

En cuanto a las funciones, la Suprema Corte de Justicia está habilitada para designar a los jueces de los demás tribunales, y en virtud de la autonomía administrativa concedida al Poder Judicial, la SCJ está facultada para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes.

Como se señaló, la tarea de elegir a los jueces de todo el país se inició en 1997. Tanto los jueces como los nuevos aspirantes pasaron por un proceso de capacitación y actualización jurídica con el fin de someterse al proceso de selección.

Una condición importante para hacer realidad la independencia externa del Poder Judicial consiste en que cuente con financiamiento suficiente de sus actividades. En el cuadro III.4 se presenta la composición del gasto en justicia entre 1998 y 2006-2007, en comparación con los recursos asignados

---

<sup>7</sup> En el Informe Nacional de Desarrollo Humano de PNUD de 2005 se señala que esta realidad “supone una gran limitación para el desarrollo funcional de la Suprema Corte” (PNUD, 2005: 224),

<sup>8</sup> “Juez Suprema Corte considera ingrediente perturbador intentos sustitución actuales jueces”, en [www.informejudicial.com](http://www.informejudicial.com).

a otras instituciones seleccionadas. Como se observa, durante este período el gasto en justicia se ha mantenido por debajo del 2% del total de los desembolsos. Sin embargo, el Poder Judicial no ha sido el único organismo que se ha desempeñado con presupuestos bajos; en una situación similar se encuentran: el Congreso Nacional, la Secretaría de Estado de Trabajo, la Procuraduría General de la República y la Cámara de Cuentas.<sup>9</sup>

Según un estudio reciente sobre el sistema de justicia (Fabra y otros, 2006), en 18 países de América Latina durante 2004 el gasto medio de los presupuestos públicos destinado a dicho sector alcanzaba el 3,77%. Esta cifra era ampliamente superada por Honduras, Costa Rica y Portugal, y en menor medida por El Salvador, Chile, España y Guatemala. La República Dominicana se ubica entre los países con menor valor en esta medida (menos del 2%), lugar que comparte con Venezuela, Argentina, Colombia y Bolivia.

Otra forma de situar la posición de República Dominicana en el contexto latinoamericano consiste en comparar el gasto del sector en dólares per cápita. En 2004, en la región estudiada la media del gasto público absoluto en justicia ascendía a 19,07 dólares por habitante, muy por debajo de los registros respectivos en Puerto Rico, Costa Rica y Portugal, y en menor grado, también inferior a España, Brasil, Argentina y El Salvador. La República Dominicana se cuenta entre los ocho países con los valores más bajos (menos de 10 dólares por habitante). Los otros siete países son Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú (Fabra y otros, 2006). En el cuadro siguiente se presenta el desembolso que el gobierno central de la República Dominicana destinó entre 1998 y 2004 al poder judicial, en comparación con el contemplado para otras instituciones.

En 2004 se avanzó en materia de autonomía presupuestaria del poder judicial cuando se sancionó la Ley N° 194-04, que establece el monto de dicho presupuesto. Según el artículo 3 de la citada ley, el presupuesto del Poder Judicial y del Ministerio Público será por lo menos de un 4,1% de los ingresos internos, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos. Del total asignado, 65% corresponderá a la Suprema Corte de Justicia y 35% al Ministerio Público.<sup>10</sup> La ley establece que cada tres años los porcentajes

<sup>9</sup> Aunque la cantidad de recursos en un nivel suficiente es una condición importante, las siguientes declaraciones del doctor Jorge Subero Isa, Presidente de la SCJ, ponen el acento en la relevancia de la profesionalización para que los recursos asignados sean mejor aprovechados: “El Poder Judicial nunca ha tenido los recursos económicos suficientes para poder hacerle frente a todas las necesidades. Ahora la gran capacidad que tienen las autoridades del Poder Judicial de administrar los recursos públicos, la eficiencia con que se maneja y la optimización de esos recursos, nos permiten hacer maravillas”. “En el país la modificación de la Constitución se ha convertido en un relajo”, en [www.informejudicial.com](http://www.informejudicial.com).

<sup>10</sup> La ley estipula que a la fecha de su publicación quedan exceptuados de la aplicación de estos

de este presupuesto serán revisados, con el propósito de adecuarlos a las necesidades del Poder Judicial. Se prohíbe al Poder Ejecutivo modificar estos porcentajes, salvo que las estimaciones y la situación económica del país determinen una merma de los ingresos, en cuyo caso la entrega de las partidas presupuestarias correspondientes serían proporcionales a la de los ingresos estimados.

El conjunto de estas propiedades relativas a la independencia externa del Poder Judicial motivan que un alto funcionario de la SCJ lo califique en entrevista como “posiblemente el Poder Judicial más independiente que hay en toda Iberoamérica”, con relaciones igualitarias respecto de los poderes ejecutivo y legislativo, lo que se manifiesta principalmente, continúa, en las ocasiones en que han corregido las acciones de estos poderes, “cuantas veces han contravenido los principios establecidos en la Constitución de la República”.

Por lo que se refiere a la independencia interna, se dieron distintos pasos dirigidos a combatir la corrupción en el sistema judicial. Por una parte, se reforzaron los controles administrativos necesarios y en la Ley de Carrera Judicial se establecen las sanciones correspondientes por mala práctica de los jueces.

En forma paralela, se han atacado los posibles incentivos para la corrupción enfatizando algunas medidas que contemplan las prestaciones de trabajo de jueces y administrativos. Se autorizaron incrementos salariales; mediante la Ley de Carrera Judicial se estableció la inamovilidad de los jueces y los primeros criterios para la posibilidad de ascenso; se creó el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los jueces, funcionarios y empleados judiciales;<sup>11</sup> se amplió el universo y la cobertura del seguro médico para jueces y administrativos, y se implementaron facilidades de transportes, entre otras. También se les dotó de la infraestructura adecuada, mejorando así sus condiciones de trabajo (Subero, 2001).

---

porcentajes los ingresos fiscales que estén especializados en el presupuesto de Ingresos de Ley de Gastos Públicos, y los ingresos por concepto de recursos externos correspondientes a préstamos y donaciones. Art 5. Ley N° 194-04.

<sup>11</sup> El Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones está dirigido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Se alimenta de los aportes del Poder Judicial, un 6% del monto de la nómina mensual y un 4% del sueldo básico de los jueces, funcionarios y empleados. Además se integra con las multas impuestas como sanción a funcionarios y empleados y con los beneficios que se deriven de la venta de Boletines Judiciales y otras publicaciones (Subero, 2001).

Cuadro III.4  
 REPÚBLICA DOMINICANA: COMPARACIÓN DE LOS DESEMBOLSOS DEL  
 GOBIERNO CENTRAL EN INSTITUCIONES SELECCIONADAS, 1998-2007  
 (Porcentaje)

Institución	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Congreso Nacional	1,26	2,07	1,20	1,10	1,14	0,97	0,77	1,37	1,64	1,75
Presidencia de la República	22,11	20,72	20,27	19,25	23,16	14,03	17,39	16,01	13,46	10,59
Secretaría de Estado de Educación	13,38	13,14	13,04	11,50	11,45	10,01	7,19	8,21	7,63	7,28
Sec. de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	7,80	9,07	10,17	8,86	9,32	7,39	5,38	9,80	9,52	7,92
Secretaría de Estado de Trabajo	0,66	0,64	0,68	0,70	0,79	0,96	0,32	0,37	0,26	0,26
Secretaría de Estado de Agricultura	7,49	6,60	5,13	4,83	4,37	4,11	1,91	2,91	2,59	1,92
Procuraduría General de la República	0,35	0,30	0,51	0,56	0,58	0,58	0,41	0,57	0,64	0,88
Cámara de Cuentas	0,05	0,05	0,57	0,06	0,07	0,22	0,72	0,33	0,15	0,17
Secretaría de Estado de Finanzas	24,61	24,35	24,22	26,14	22,37	35,72	48,10	15,10	21,62	27,79
Poder Judicial	1,34	1,31	1,33	1,37	1,22	1,17	0,72	1,21	1,38	1,40
Sec. de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	4,85	7,96	6,60	5,29	3,21	3,76	1,93	3,39	4,00	8,57

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

El Art. 66 de la Ley de Carrera Judicial de 1998 representa un gran avance en cuanto a la independencia interna del poder judicial al codificar con precisión los actos constitutivos de faltas graves. El incurrir en conductas que comprometan la imparcialidad en el resultado del trabajo de los jueces, puede ser castigado con la destitución del funcionario involucrado, según lo juzga la Suprema Corte de Justicia.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Las conductas a las que hace referencia el mencionado artículo son: 1) Solicitar, aceptar o recibir, directamente o por intermedio de otras personas, comisiones en dinero o en especie; o solicitar, aceptar o recibir, directamente o interposita persona, dádivas, obsequios o recompensas, como pago por la prestación de los servicios inherentes al cargo que se desempeña. Con relación a esta falta se presumen como gratificaciones, dádivas, comisiones, obsequios, recompensas y beneficios ilícitos similares, las sumas de dinero o bienes en especie que por tales conceptos reciban los parientes del funcionario, hasta el tercer



De manera complementaria, por medio de circulares la SCJ ha reforzado su decisión de combatir la corrupción. Así, por ejemplo, el Presidente de la SCJ emitió la Circular de 2006 que prohíbe a todos los jueces ofrecer fallos o trámites de expedientes en los tribunales de la República. Con este tipo de medidas se procura que los jueces no acepten presión y no den consultas o indiquen a otros magistrados cómo deben fallar.<sup>13</sup>

#### 4. Eficiencia en la impartición de justicia

Diversos diagnósticos sobre el desempeño del sistema de justicia dominicano han coincidido en mostrar la falta de eficiencia en la impartición de justicia (CEJA, 2006; BM, 2001; Obando Prestol, 2001).

Durante el primer período de reformas se tomaron algunas medidas para mejorar su desempeño. En 1998 se creó el Centro de Informática, con la finalidad de implementar y desarrollar la política de informatización del Poder Judicial. Se pusieron en funcionamiento una serie de nuevos tribunales de diferentes categorías. Se realizó un inventario de todos los expedientes pendientes de fallo que se encontraban en la Secretaría General de la SCJ, y posteriormente se publicó un aviso en los periódicos, invitando a los

---

grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad; inclusive, si se obtienen pruebas, evidencias o testimonios ciertos e inequívocos de los hechos o actuaciones objeto de sanción. 2) Dejar de cumplir los deberes, ejercer indebidamente los derechos o no respetar las prohibiciones e incompatibilidades constitucionales o legales, cuando el hecho o la omisión tengan grave consecuencia de daños o perjuicio para los ciudadanos o el Estado. 3) Tener participación, por sí o interposita persona, en firmas o sociedades que tengan relaciones económicas, cuando estas relaciones estén vinculadas directamente con algún asunto cuyo conocimiento esté a cargo de dicho juez. 4) Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas estando el juez apoderado en conocimiento de un asunto relacionado con esas personas. 5) Realizar o permitir actos de fraude en relación con el reconocimiento y pago de sueldo, indemnizaciones, auxilios, incentivos, bonificaciones o prestaciones sociales. 6) Cobrar viáticos, sueldos, o bonificaciones por servicio no realizado o no sujeto a pago, por un lapso mayor al realmente empleado en la realización del servicio. 7) Incurrir en vías de hecho, injuria, difamación, insubordinación o conducta inmoral en el trabajo; o en algún acto lesivo al buen nombre a los intereses del Poder Judicial. 8) Ser condenado penalmente, por delito o crimen, a una pena privativa de libertad. 9) Aceptar de un gobierno extranjero, cargo, función, honor o distinción de cualquier índole sin previo permiso del gobierno nacional. 10) Realizar actividades incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño en el cargo y el respeto y lealtad debidos a la administración de justicia y a la colectividad. 11) Dejar de asistir injustificadamente al trabajo durante tres días consecutivos, con lo que se incurriría en el abandono del cargo. 12) Reincidir en faltas que hayan sido causa de suspensión de hasta treinta (30) días. 13) Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias narcóticas o estupefacientes. 14) Cometer cualesquiera otras faltas similares a las anteriores por su naturaleza y gravedad, a juicio de la autoridad sancionadora.

<sup>13</sup> "Presidente SCJ recibe respaldo por medida", *El Judicial. Publicación del Poder Judicial*, número 10, junio/julio de 2006, p. 10.

interesados a comunicar por escrito la relación de los casos en los que tenían interés, a fin de poder agilizar el conocimiento de éstos. Se acometió la mejora del archivo de expedientes, comenzando por el área penal, para seguir luego con otras áreas judiciales. Con el propósito de elevar la formación de los jueces y del personal de apoyo, se creó la Escuela Nacional de la Judicatura y el Departamento de Capacitación.<sup>14</sup>

Como se señaló, fue a partir de 2001 cuando la SCJ se empezó a concentrar más en el tema de la eficiencia, al introducir mejoras en la distribución y la oferta de los servicios judiciales ante el crecimiento acelerado de cargas y trabajos en los tribunales (Subero, 2001).<sup>15</sup> La modernización de la justicia ha avanzado principalmente en el área penal, y en segundo lugar en la jurisdicción de tierras.<sup>16</sup>

En el terreno penal, con la puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal se determina que la SCJ proceda a la implementación de una serie de cambios e innovaciones. Se debió ocupar de la pronta liquidación de expedientes iniciados al amparo del anterior código, y para inicios de 2006 se había desahogado aproximadamente el 52% de los asuntos contabilizados. Las innovaciones son numerosas, entre las que cabe destacar: la creación de los reglamentos para la aplicación de este código, la implementación de los jueces de la ejecución de la pena cuya función principal es la protección de los derechos fundamentales de los condenados, y la puesta en práctica de tribunales colegiados de primera instancia en materia penal, cuyo objeto es conocer de aquellas infracciones que conlleven una sanción penal de más de dos años. Se ha aplicado la profesionalización de los jueces penales. Con el propósito de facilitar el acceso a la justicia de la ciudadanía, están funcionando

---

<sup>14</sup> Otras medidas en el área penal que vale la pena mencionar son: la creación en 2001 del Departamento de Seguimiento y Medidas Completivas de Expedientes de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, el cual se encarga de dar seguimiento a las medidas y/o solicitudes ordenadas en sentencias por los jueces de las diferentes salas, y cinco paralegales que elaboran los informes enviados a la fiscalía sobre las necesidades de cada expediente. La creación de formularios especiales mediante los cuales se comunica al Ministerio Público qué necesitan los expedientes criminales para estar completos el día de la audiencia. Además, mediante la tarjeta roja colocada en los expedientes con más de cinco aplazamientos se da aviso a los jueces y al Ministerio Público de la prioridad de éstos (Subero, 2001).

<sup>15</sup> Según el doctor Subero, el Plan Quinquenal del Poder Judicial 2002-2006 se sostenía sobre cuatro bases: la eficientización del sistema de administración de justicia, la capacitación, la institucionalización y la concepción del servicio.

<sup>16</sup> El doctor Jorge A. Subero Isa ha expresado en diversas oportunidades que aún falta mucho por hacer en otras jurisdicciones. Es el caso de la laboral, que requiere de una reforma procesal. En primer lugar, se necesita fortalecer los mecanismos de resolución alternativa de los conflictos de trabajo, empezando por la mediación administrativa y siguiendo con el preliminar de la conciliación judicial. En segundo término, se debe eliminar la rigidez e inflexibilidad del procedimiento en lo referente a la presentación y administración de las pruebas (Suárez, 2006).

centros de asistencia y servicios gratuitos. Parte de la modernización en el área penal se ha dirigido a tomar en cuenta a niños y adolescentes con la entrada en vigor del Sistema de Protección de los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes (ley 136-03). La vigencia del Código Procesal Penal ha permitido dinamizar los procesos penales, lo que ha traído una disminución de los presos preventivos.

En el área inmobiliaria, se sancionó la Ley N° 108-05 de Registro Inmobiliario y los Reglamentos Generales para los Tribunales, los Registros de Títulos y para la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales. Asimismo, se dotó de nuevos edificios para la jurisdicción inmobiliaria.

En este segundo período de reformas se comienzan a apreciar los frutos de la creación de la Escuela Nacional de la Magistratura: para inicios de 2006 esta institución de estudios había producido cinco promociones de jueces desde que inició sus actividades, graduándose un total de 62 jueces de paz, 76 defensores públicos ordinarios, 7 defensores públicos especializados en niños, niñas y adolescentes, 7 trabajadores sociales y 12 investigadores judiciales.

Otra área fundamental es la relacionada con la evaluación del desempeño de los jueces. Como ya se dijo, entre los cambios introducidos en la Constitución en 1994 se cuenta su estatus de inamovibles. Obando advierte que esta disposición tiene aspectos positivos y negativos. Con esta medida se eliminaría la influencia política en el nombramiento y destitución de jueces, pero a la vez podría convertirse en una institución en donde un mejor desempeño tendría poca importancia. Por tanto, “la existencia de un régimen de inamovilidad judicial en ausencia de los mecanismos de evaluación deviene en un sistema irresponsable, carente de *accountability*, pues no habría incentivos para que los jueces cumplan eficientemente sus funciones” (Obando Prestol, 2001: 65)

Se ha demorado la aplicación efectiva del sistema de evaluación del desempeño establecido en la Ley de Carrera Judicial de 1998. La SCJ ha sido bastante cauta en este tema, y los reglamentos que se han dictado hasta la fecha, 2000 y 2004, han sido producto de un proceso de aprendizaje desde la misma práctica de la evaluación.<sup>17</sup> Hasta mediados de 2006 se habían ejecutado sólo cuatro procesos de evaluación.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Como se estipula en el texto del Reglamento de 2004, se hacía necesario este nuevo instrumento en virtud de que la experiencia de los anteriores procesos, llevados a cabo en los años 2001 y 2002, evidenciaron algunos aspectos que debían ser corregidos, con objeto de lograr un sistema de evaluación del desempeño de jueces más objetivo. SCJ, Resolución No. 649-2004.

<sup>18</sup> “Continúa proceso evaluación desempeño de jueces”, *El Judicial. Publicación del Poder Judicial*, N° 2, enero/febrero de 2006, p. 12.

El proceso de evaluación del desempeño se fundamenta en la valoración del nivel de eficiencia de los jueces, mediante la gradación de factores definidos de acuerdo con la jurisdicción a que pertenezcan. Las evaluaciones son ejecutadas bajo dos tipos de competencias: las judiciales y las no judiciales. Las judiciales comprenden sentencias pronunciadas, audiencias celebradas, incidentes fallados, autos dictados, despachos de asuntos administrativos y casos de referimientos. Las no judiciales abarcan factor de estructuración de la sentencia, organización y control de las actividades, capacitación de dirección, tomas de decisiones, relaciones interpersonales y trato con el usuario.<sup>19</sup>

Según establece el reglamento de 2004, se trata de una evaluación que debe practicarse de manera anual a todos los jueces integrantes del poder judicial. Los resultados obtenidos pueden condicionar la permanencia o retiro de la carrera judicial; los movimientos en el escalafón de la carrera judicial; la participación en concursos de ascensos; la obtención de becas y participación en cursos especiales de capacitación; la participación en programas de bienestar social; la concesión de estímulos de carácter moral y económico; y la formulación de programas de capacitación específicos o particulares. En la escala de las calificaciones se considera aprobado entre 64 y 100 puntos. En el recuadro III.4 se presentan los incentivos y sanciones involucradas según la calificación obtenida.

Como se observa, la mayor sanción que establece el reglamento de 2004 por bajo desempeño es la suspensión por un período de hasta 30 días, lo que se aplica para aquellos funcionarios con menos del 65% del total de puntos de la escala de calificación. No se contempla la destitución del cargo como sanción por el mal desempeño de los jueces.

En la página web de la SCJ de la República Dominicana se encuentran disponibles los resultados de las evaluaciones practicadas en los años 2002, 2004 y 2005. Con el propósito de conocer los resultados finales de la evaluación, que se presentan a continuación, se sintetizó la información correspondiente a 2004 y 2005, desagregada según departamento.

Se aprecia que en general los resultados son muy positivos, ya que en 2004 el 87% del total de jueces evaluados obtuvo calificaciones entre buena y excelente (superiores a 74 puntos en una escala de 0 a 100). Este porcentaje se incrementó a 96% en la evaluación de 2005. Casi un 10% de los jueces evaluados en 2004 recibió la calificación suficiente, y sólo alrededor del 3% fueron calificados de manera deficiente. En 2005 estas cifras también muestran mejorías sustanciales: el porcentaje de jueces calificados

---

<sup>19</sup> SCJ, Resolución No. 649-2004.

## Recuadro III.4

## INCENTIVOS Y SANCIONES SEGÚN LA CALIFICACIÓN OBTENIDA EN LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE JUECES. RESOLUCIÓN N° 649-2004

---

**95-100 Excelente:** Estará en condiciones de ser ascendido a un cargo superior vacante o promovido a cargos de carrera.

**85-94 Muy bueno:** Para permanecer en el cargo, ser promovido y reconocido.

**75-84 Bueno:** Para permanecer en el cargo, traslado en forma transitoria o permanente, o ser incluido en un programa de capacitación.

**65-74 Suficiente:** Cumple con las expectativas del cargo pero necesita mejorar para alcanzar mayores niveles de desempeño, por lo que debe ser incluido en un programa de capacitación.

**0-64 Deficiente:** Está por debajo de las expectativas y estándares establecidos, por lo que le serán aplicadas las disposiciones contenidas en la Ley y el Reglamento de Carrera Judicial para esos casos. Las disposiciones principales al respecto señalan que el juez evaluado con calificación deficiente será objeto de la aplicación de la sanción disciplinaria que consiste en suspensión por un período de hasta 30 días. En interés de retener en el servicio judicial al juez evaluado con calificación deficiente, éste tiene pleno derecho de cursar los programas de capacitación que al efecto prepare la Escuela Nacional de la Judicatura.

---

Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana [www.suprema.gov.do].

con “suficiente” baja a 3,7% y aquellos que obtienen nota “deficiente” apenas representan 0,1% del total. Cuando se observan estos resultados de manera desagregada por departamento, se advierten algunos contrastes en el desempeño. En 2004 únicamente 4 de los 10 departamentos no tuvieron jueces con calificaciones deficientes. El departamento con el peor desempeño de sus jueces fue Santo Domingo, ya que sólo el 71,9% de ellos obtuvo calificaciones buena y excelente, el 21,9% logró suficiente y 6,3% deficiente. Sin duda que uno de los desafíos que debe resolver la justicia dominicana se encuentra en los contrastes en la calidad de sus servicios según zonas geográficas. Los resultados de la evaluación de 2005 revelan, en este sentido, un progreso muy satisfactorio que debiera consolidarse en los años por venir.

El tema de la calidad de la justicia también implica el derecho de todo ciudadano a tener una representación legal de calidad. La SCJ se ha preocupado por mejorar el Servicio Nacional de Defensa Pública, que se regula mediante la Ley N° 277-04, sancionada en 2004. También se ha incrementado el número de defensores públicos. Mientras que a mediados del 2004 sólo se contaba con 14 defensores de carrera, para inicios de 2006 la cifra ascendía a 79 defensores. La meta final de la SCJ es contar con un mínimo de 226 defensores de carrera (Subero, 2006).

Cuadro III.5  
REPÚBLICA DOMINICANA: EVALUACIÓN DE JUECES, SEGÚN DEPARTAMENTO  
(Porcentajes)

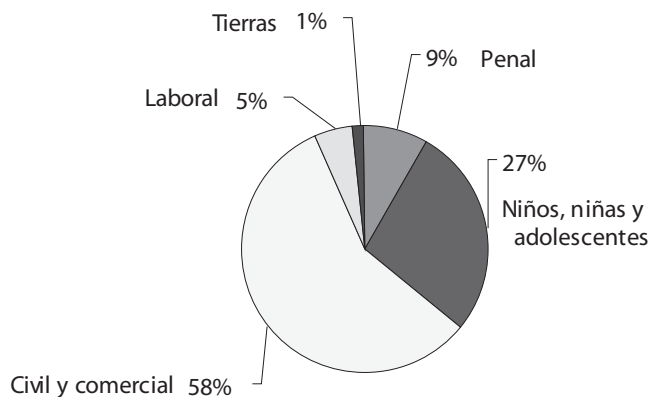
Departamento	2004				2005			
	Evaluaciones buenas a excelentes (100-75 puntos)	Evaluaciones suficientes (65-74 puntos)	Evaluaciones deficientes (0-64 puntos)	Total de jueces evaluados (N°)	Evaluaciones buenas a excelentes (100-75 puntos)	Evaluaciones suficientes (65-74 puntos)	Evaluaciones deficientes (0-64 puntos)	Total de jueces evaluados (N°)
Barahona	89,2	5,4	5,4	37	89,5	10,5	0,0	38
Distrito Nacional	93,6	4,3	2,1	94	99,0	1,0	0,0	97
La Vega	83,8	11,8	4,4	68	94,3	4,3	1,4	70
Montecristi	96,0	4,0	0,0	25	96,0	4,0	0,0	25
San Cristóbal	91,1	8,9	0,0	56	94,7	5,3	0,0	57
San Juan	95,7	4,3	0,0	23	100,0	0,0	0,0	23
San Francisco de Marcolís	81,6	18,4	0,0	49	97,9	2,1	0,0	48
San Pedro de Marcolís	86,4	10,2	3,4	59	100,0	0,0	0,0	54
Santiago	82,2	11,0	6,8	73	96,5	1,8	0,0	57
Santo Domingo	71,9	21,9	6,3	32	92,1	7,9	0,0	38
Totales	87,0	9,9	3,1	516	96,0	3,7	0,1	507

Fuente: Página web de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana [[www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do)].

Una de las materias pendientes es la calidad de los servicios que prestan los abogados. Aun cuando desde 1983, con la Ley N° 91, se instituyó el Colegio de Abogados de la República Dominicana, la SCJ ha dado muestras de inconformidad con la práctica de la abogacía de algunos profesionales. En particular, el Magistrado Rafael Luciano Pinchardo expresó en entrevista que se había quejado de la poca calidad que presentan algunos escritos de colegas profesionales, atribuida al exceso de abogados que se juramentan. La SCJ introdujo en el senado un proyecto de reforma que procura la modificación de la ley sobre procedimiento de casación, que limitaría los recursos, incluyendo como una de sus causas el monto de dinero comprometido.<sup>20</sup>

A continuación se revisan algunos indicadores de desempeño de la justicia. Primero, la carga de trabajo, entendida como el número de causas que ingresan anualmente a cada jurisdicción. En los gráficos siguientes se expone la concentración de la carga de trabajo según materia, que difiere si se trata de la primera o la segunda instancia. En la primera Instancia, las materias civil y comercial (58%) y niños, niñas y adolescentes (27%) presentan el mayor porcentaje de casos ingresados. En cambio, en la segunda instancia la materia laboral es la principal (35%), seguida por la penal (27%), la de tierras (19%) y la civil y comercial (18%).

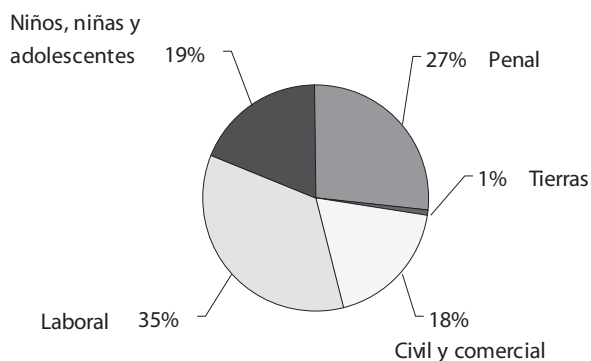
Gráfico III.3  
REPÚBLICA DOMINICANA: CARGA DE TRABAJO PRIMERA INSTANCIA, 2005



Fuente: SCJ, Boletín estadístico judicial (trimestral) [ww.suprema.gov.do/Boletines](http://ww.suprema.gov.do/Boletines).

<sup>20</sup> Entrevista al primer sustituto del Juez Presidente de la SCJ, Magistrado Doctor Rafael Luciano Pinchardo, publicada en [www.informejudicial.com](http://www.informejudicial.com). La SCJ también se ha interesado en que se regule el trabajo que realizan los notarios. Desde 1967 existe el Colegio Dominicano de Notarios; sin embargo, es a partir de la Ley N° 89-05 de 2005 cuando se establecen las pautas de esta institución.

Gráfico III.4  
REPÚBLICA DOMINICANA: CARGA DE TRABAJO SEGUNDA INSTANCIA, 2005



Fuente: SCJ, Boletín estadístico judicial (trimestral) [www.suprema.gov.do/Boletines](http://www.suprema.gov.do/Boletines).

Un indicador de eficiencia es la relación entre el número de casos que ingresan anualmente y el número de casos resueltos en ese mismo año. En el cuadro III.6, por ejemplo, se advierte que en 2005, en la primera instancia, sólo la justicia laboral presentó una razón de casos resueltos baja, 0,81. En contraste, en la segunda instancia, la justicia civil y comercial obtuvo con 0,85 puntos la razón más alta, en tanto que en el resto de las jurisdicciones el número de causas resueltas fue mucho menor que el de las ingresadas.

Diversos organismos internacionales (AI, 2003, 2004 y 2005; FH, 2002-2005; HRW, 1998) han identificado en la República Dominicana una

Cuadro III.6  
REPÚBLICA DOMINICANA: CASOS INGRESADOS Y RESUELTOS EN  
PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA, SEGÚN JURISDICCIÓN, 2005

	Primera instancia			Segunda instancia		
	Causas ingresadas	Causas resueltas	Razón de casos resueltos	Causas ingresadas	Causas resueltas	Razón de casos resueltos
Penal	12 694	13 595	1,07	6 604	2 045	0,31
Niños, niñas y adolescentes	40 243	38 061	0,95	190	76	0,40
Civil y comercial	85 221	83 052	0,97	4 411	3 770	0,85
Laboral	7 945	6 436	0,81	8 678	1 518	0,17
Tierras	1 990	2 070	1,04	4 617	819	0,18
Total	148 093	143 214	0,97	24 500	8 228	1,92

Fuente: SCJ, Boletín estadístico judicial (trimestral) [www.suprema.gov.do/Boletines](http://www.suprema.gov.do/Boletines).



tradicional propensión al uso excesivo de la fuerza y a la limitación de derechos en su manejo del conflicto social y de la seguridad pública. Se han dado casos en que las manifestaciones pacíficas en contra de medidas gubernamentales y de deficiencias de los servicios públicos o en el contexto de crisis económicas fueron disueltas con armas de fuego por las fuerzas de seguridad, con resultado de muertos y heridos, a la vez que los organizadores fueron sometidos a vigilancia, arrestos arbitrarios y redadas.

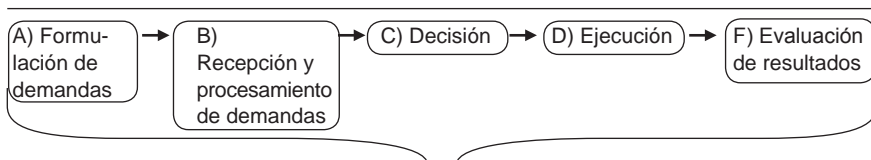
En el plano del proceso debido, los mismos organismos han denunciado faltas de respeto a los derechos humanos. Los detenidos no reciben información sobre sus derechos y deberes ni sobre las infracciones cometidas; mientras que el derecho a ser asistido por un abogado sólo se les facilita tras mucha insistencia. La policía también detiene a familiares de sospechosos como rehenes para conseguir que éstos se entreguen. Alrededor del 80% de los presos permanecen sin condena. Las prisiones están sobrepobladas, en condiciones insalubres y en ellas la violencia es rutinaria. Las quejas por tortura y el arresto arbitrario son las más frecuentemente dirigidas contra las fuerzas de seguridad, que están militarizadas y tienden a operar fuera de la cadena de mando civil. La ejecución extrajudicial de prisioneros comunes también es frecuente.

A partir de 2003 el gobierno comenzó a remitir los casos de abuso militar y policial a las cortes civiles, en vez de a tribunales militares o policiales. En septiembre de 2004 entró en vigor un nuevo código penal que otorga garantías adicionales a los sospechosos.

## **5. Clientelismo y corrupción**

Como se mencionó en la primera parte, en un sistema político democrático los vínculos entre las demandas e intereses de los electores y las decisiones de los funcionarios públicos pueden obstruirse de diversas formas. Cuando la clase política incurre en comportamientos corruptos, sus decisiones estarán orientadas a abusar de su puesto con el fin de satisfacer sus intereses privados de carácter económico (o político electoral). La corrupción favorece a determinados grupos a costa de quienes carecen de poder político y económico. El clientelismo es otro tipo de vinculación no representativa con los electores. En este caso, la distribución de beneficios a cambio de apoyo político viene dada en forma tal que los funcionarios electos o de partido premian a los electores leales, asignándoles beneficios en detrimento de los no leales, a quienes se castiga privándolos de ellos.

Recuadro III.5  
 IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS QUE  
 REDUZCAN LOS INCENTIVOS PARA LA CORRUPCIÓN Y EL  
 CLIENTELISMO EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



El clientelismo y la corrupción pueden presentarse en cualquiera de las etapas del Ciclo de las Políticas Públicas

- En la formulación de demandas se presenta el clientelismo cuando los grupos organizados de la sociedad civil no cuentan con autonomía del poder político.
- En la recepción y procesamiento de demandas y la toma de decisiones, se puede presentar la corrupción cuando los políticos favorecen a determinados grupos a costa de quienes carecen de poder político y económico; o el clientelismo, cuando se distribuyen beneficios a cambio de apoyo político.
- En la ejecución cuando la burocracia carece de profesionalismo.
- En la evaluación de resultados, cuando las políticas sociales implementadas carecen de mecanismos rigurosos y transparentes de evaluación de su eficiencia y eficacia.

Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

Las particularidades de la corrupción en la República Dominicana, así como la agenda de propuestas y de reformas en curso, han sido abordadas por numerosos estudios. Entre éstos sobresale el esfuerzo sistemático que ha realizado al respecto una de las organizaciones de la sociedad civil, Participación Ciudadana, que en una serie de trabajos ha mostrado las características y consecuencias de la corrupción en el país (PC, 2003), así como el grado de impunidad que prevaleció entre 1983 y 2003 en los casos de corrupción ante la justicia dominicana (PC, 2004d), además de documentar el conocido colapso del sistema bancario en 2003 (PC, 2005), y exponer la relación entre pobreza, programas sociales y corrupción (PC, 2005b). Por otra parte, ha efectuado análisis de la normativa legal dominicana sobre control de la corrupción, y ha elaborado propuestas al respecto. (Aquino, 2002; PC, 2004a y 2004b).

En el presente diagnóstico, el tema de la corrupción resulta de interés en su relación con la formulación de políticas públicas. Es importante determinar de qué manera se ha abordado o no en la República Dominicana los actos de corrupción que pueden entorpecer las distintas etapas de las políticas públicas: distorsiones en selección de las demandas que se reciben y se procesan, y en la toma de decisiones por los funcionarios públicos, falta de transparencia en la ejecución de las políticas públicas y omisión de evaluaciones serias de los resultados de dichas políticas.

Se iniciará con algunas definiciones necesarias sobre la corrupción. Participación Ciudadana (PC, 2003: 4-5) presenta una tipificación útil de sus diferentes modalidades, de acuerdo con su naturaleza y el ámbito donde se produzca: *La corrupción política* es la obtención de beneficios personales o de grupo de manera ilícita, por el poder o vínculos con éste mediante el ejercicio de la actividad política o de representación. *La corrupción administrativa pública* es el uso de la función pública para la obtención de beneficios personales, familiares o grupales en detrimento del patrimonio público. *La corrupción corporativa* es el uso del soborno de parte de un sector económico o empresa para obtener beneficios corporativos. Finalmente, *la corrupción privada* es aquella que violenta las normas y valores para obtener ventajas frente a otros.

Los principales organismos encargados del combate de la corrupción en la República Dominicana son la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, y el Ministerio Público.

La actividad de la Cámara de Cuentas se enmarca en una nueva ley, la N° 10-04.<sup>21</sup> La elección de sus miembros corresponde al Senado de la República, a partir de una terna propuesta por el Poder Ejecutivo. Las funciones para este organismo son el examen de las cuentas generales y particulares de la República, la protección de los bienes y valores públicos, además de tener funciones jurisdiccionales en materias tributarias y consultivas hacia el Senado, la Cámara de Diputados y el Presidente de la República.

La Ley 821, que crea la Procuraduría General de la República, data de 1927. Entre las funciones de esta entidad se cuentan las de ejercer la dirección y supervisión del Ministerio Público y representar al Estado ante la Suprema Corte de Justicia. En 1997, con el Decreto N° 322, se fundó el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA), dependiente de la Procuraduría General de la República, cuyas funciones principales consisten en la investigación y prevención, y todo lo relativo al diseño, ejecución y manejo del Programa Nacional de la Lucha Contra la Corrupción Administrativa.

En 2001, mediante el decreto N° 783 se establece el Consejo Asesor en Materia de Lucha Anticorrupción de la Presidencia de la República, con el objetivo de recabar informaciones, formular propuestas y elaborar proyectos de leyes, decretos o reglamentos que se presentarían al Presidente

---

<sup>21</sup> La Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana establece las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas, instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría, armoniza las normas legales relativas a dicho sistema, identifica las instituciones responsables de aplicarlas y jerarquiza su autoridad, facilita la coordinación interinstitucional, promueve la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos y apoya una transparente rendición de cuentas de quienes desempeñan una función pública o reciben recursos públicos.

de la República para enfrentar la corrupción. Este Consejo está compuesto por el Secretario de la Presidencia, el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Director del DPCA, dos procuradores fiscales, dos representantes de la iglesia, uno de la Católica y otro de la Evangélica, y también contempla la participación de tres representantes de la sociedad civil.

Finalmente, el Ministerio Público es el órgano judicial encargado de dirigir la investigación de los hechos de carácter penal en representación de la sociedad. (El artículo 6 de la Ley N° 78/03 instituye el Estatuto del Ministerio Público).

Según las conclusiones de distintos diagnósticos, entre ellos el de PNUD (2005), estos organismos no tienen las condiciones institucionales suficientes para realizar un trabajo efectivo de investigación de fraudes y corrupción, por lo que no han desempeñado un papel relevante para evitar el uso indebido de los recursos públicos y perseguir los hechos de corrupción.

Por otra parte, como ha puesto en evidencia Participación Ciudadana, en los insuficientes resultados de estas instituciones también influye una falta de voluntad política de los funcionarios públicos. Por ejemplo, entre los resultados relevantes que arrojó el Informe de Monitoreo Legislativo realizado por Participación Ciudadana (2006b) a la Primera Legislatura Ordinaria del 2006, del 27 de febrero al 27 de mayo de ese año, se señala falta de fiscalización al Poder Ejecutivo por parte del Congreso Nacional, ya que ninguna de las cámaras legislativas había sometido a estudio las memorias de gestión del Presidente de la República entregadas el 27 de febrero de 2006. Asimismo, tampoco se habían referido a los informes de desempeño suministrados por la Cámara de Cuentas, en relación con los diferentes poderes del Estado.

Desde la transición a la democracia, ninguna gestión presidencial ha transcurrido sin que existan acusaciones serias y escándalos de corrupción. El asunto adquirió especial relevancia a partir de la crisis bancaria de 2003, que costó a la nación entre el 60% y el 80% del presupuesto nacional y estuvo vinculada a las prácticas fraudulentas de agentes de los sectores público y privado. En virtud de esto, el ganador de las elecciones de 2004, Leonel Fernández, hizo del combate a la corrupción el tema central de su campaña, si bien durante su período anterior (1998-2002) no estuvo exento de acusaciones en este sentido.

El sistema de justicia dominicano es poco apropiado para detectar y castigar los actos de corrupción. Entre 1983 y 2003 fueron investigados 200

casos de corrupción: 40 fueron descargados, 166 estaban pendientes de fallo en libertad provisional y sólo uno fue condenado, para luego ser indultado por el Poder Ejecutivo. Para los casos graves, en virtud del alto cargo del responsable, existe el recurso al juicio político. Sin embargo, en la República Dominicana es, literalmente, más fácil reformar la constitución que enjuiciar a un alto funcionario. Para acusar por mala conducta o faltas graves a un funcionario electo, la Cámara de Diputados requiere el voto de tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la denuncia es conocida por el Senado, que se convierte en alto tribunal.<sup>22</sup>

En una entrevista realizada en el curso de elaboración de este estudio, un diputado en funciones proporcionó una serie de ejemplos en los que la corrupción, presuntamente, explica la mala calidad en el producto de determinados servicios e industrias. Así, se resaltó la incapacidad del Estado para obligar a que una transnacional refinadora de petróleo cumpliera los términos contractuales en el sentido de ampliar la capacidad de refinamiento, o bien que al menos se le impusieran condiciones de mayor competencia. Algo similar ocurriría tanto con el precio elevado de los vuelos comerciales a Estados Unidos, cuya calidad del servicio es muy deficiente, como con el alto costo de la generación de energía eléctrica.<sup>23</sup> Las consecuencias que surgen de la transferencia al público de los costos por trato preferencial hacia grupos privilegiados son claramente expuestas por el diputado:

“El esquema político nuestro se ha articulado de manera muy fuerte con negocios rentistas, y entonces está generando unos costos muy altos y esos costos muy altos los transfieren a la economía. Eso se puede administrar en una etapa de aislamiento. Pero a medida que nos vamos insertando en la economía internacional, esos costos nos sacan de competencia... porque no hay manera de [que] nosotros [seamos] exitosos en el proceso de apertura, [de] integración a la economía internacional, con los costos generados por la ineficiencia política y los negocios rentistas que normalmente vinculan y financian las actividades clientelitas”.

---

<sup>22</sup> De acuerdo con los datos presentados en Payne y otros (2006: 111-114), la norma general en América Latina es que se requieran mayorías legislativas simples o de dos tercios para proceder con el juicio político. Los sistemas bicamerales (como el dominicano) son en general más restrictivos que los unicamerales, pues es necesario reunir dos veces la mayoría para inhabilitar al funcionario. Como la República Dominicana es el único país que requiere una mayoría de tres cuartas partes para el juicio político, y ésta debe ser obtenida en cada una de las cámaras, no es impreciso decir que los altos funcionarios dominicanos son los más protegidos en América Latina para esta eventualidad.

<sup>23</sup> El costo de la tarifa eléctrica, sus efectos negativos sobre la competitividad y su asociación con una falta del cumplimiento de la ley también fue destacado en entrevista por Francisco José Castillo, vicepresidente del CONEP.

Desde la década de 1990 en República Dominicana se han realizado numerosos cambios en las normativas encaminadas a prevenir los actos de corrupción. Los temas y alcances de dichas medidas son muy variados: presupuesto, adjudicación de obras y servicios, adquisición, enajenación y uso de los bienes estatales, modificaciones a la Cámara de Cuentas, sobre la interpelación e impugnación de los actos de la administración pública, sobre prevención y sanción de la corrupción, entre otros (PC, 2002 y 2004b).

Una de las más recientes innovaciones se orienta a fortalecer a la sociedad civil. Como es sabido, las organizaciones de la sociedad civil elevan demandas dirigidas a los servidores públicos. Su falta de autonomía se relaciona con las limitaciones a las que deben enfrentarse para obtener los recursos que aseguren su existencia. Como una manera de atacar el clientelismo de los partidos políticos hacia estas organizaciones se dictó la Ley N° 122-05<sup>24</sup>, cuyo objetivo es dotar a las organizaciones sin fines de lucro de un sistema de reglas claras que permita su fomento. En dicho ordenamiento se establece el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, con la finalidad de impulsar la participación de dichas instituciones en la gestión de los programas de desarrollo. Este Centro está adscrito al Secretariado Técnico de la Presidencia, y es coordinado a través de la Oficina Nacional de Planificación.

Como requisito para que una organización obtenga la personalidad jurídica se estipula que debe obtener primero el registro ante la Procuraduría General de la República.<sup>25</sup> Asimismo, se fijan las condiciones para formar parte del Registro Nacional de Habilitación de Asociaciones sin Fines de Lucro, que es la referencia para la propuesta de asignación de fondos o contratación de asociaciones por el sector público, así como para el aval del Estado al establecimiento de convenios y/o la obtención de financiamiento de organismos de cooperación.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se incorporaron al registro en 2006 fueron 2915.<sup>26</sup> En el cuadro III.7 se presentan las organizaciones beneficiadas con las transferencias y su monto para el año

---

<sup>24</sup> La Ley N° 122-05 versa sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en la República Dominicana.

<sup>25</sup> Esta Ley también establece las causales que pueden provocar la disolución de una organización: por la voluntad expresa de las tres cuartas partes de las personas socias, por haber llegado al término previsto para su duración o, finalmente, en caso de que se compruebe que se dedica a fines no lícitos, la Procuraduría General de la República podrá solicitar al Poder Ejecutivo la disolución de dicha asociación.

<sup>26</sup> Oficina Nacional de Planificación, Total de ONG con datos completos. Como se advierte, el número de ONG registradas que presentamos no coincide con el número de ONG beneficiadas con transferencias; esta segunda cifra es mucho más elevada. Probablemente esto se deba a que el informe de ONG registradas señala que se trata de aquellas con datos completos.

2006, desglosadas por entidad. Como se observa, para este primer año de aplicación de la ley ha sido la Presidencia de la República la que financió un mayor número de organizaciones (42,4% de total de éstas); asimismo, esa entidad de gobierno destinó el mayor porcentaje del presupuesto total para transferencias (42,4%). En el presupuesto de 2007 hay cambios importantes. En primer lugar, el número de ONG financiadas así como el monto de los recursos otorgados imputables a la Presidencia de la República registran un descenso considerable. Otro cambio concierne al monto global de los recursos presupuestados, que también es menor. Por último, la estructura de estas transferencias sufrió también una modificación, ya que ahora es la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social el área que concentra el mayor porcentaje de recursos presupuestados (42% del total).

Sin embargo, los criterios utilizados para estas asignaciones son desconocidos. Las organizaciones consideran que son decisiones discriminatorias, de tipo clientelar y político, y que se destinan mayores partidas a las entidades vinculadas con el Congreso, incluyendo a aquellas que son dirigidas por los propios legisladores, ante la ausencia de mecanismos de fiscalización de los recursos otorgados. No obstante, las organizaciones reconocen la existencia de facilidades para su reconocimiento como entidades de interés público y legalización, en particular si se trata de los organismos de promoción del desarrollo y de los filantrópicos.

En otra materia, con la promulgación de la Ley N° 200-04 y del Decreto N° 130-05 se establece una normativa para el libre acceso a la información pública y su correspondiente reglamento. Según el artículo 1 de dicha ley, "Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal". Cada uno de esos organismos debe asignar un responsable de acceso a la información (RAI) y crear oficinas de acceso a la información (OAI) a partir de los recursos humanos con los que ya se cuenta en cada institución. Hasta el momento ha correspondido al CONARE poner en vigor esta ley; sin embargo, al cierre de esta investigación aún se encontraba en discusión las características que asumirá el ente responsable de aplicarla, por ejemplo, si se tratará o no de un instituto autónomo.

Pese a la abundante legislación que obliga al gobierno a publicar sus cuentas, la información disponible es escasa y poco transparente sobre el presupuesto de las dependencias y su ejecución, así como sobre indicadores de desempeño de las empresas prestadoras de servicios, con la excepción del sitio electrónico de la Secretaría de Educación. La obtención de información es lenta, burocrática y discriminatoria. Aunque la declaración de bienes patrimoniales

Cuadro III.7  
 REPÚBLICA DOMINICANA: TRANSFERENCIAS CORRIENTES A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)  
 CORRESPONDIENTES A LOS PRESUPUESTOS DE 2006 Y 2007

Entidad que realizó la transferencia	ONG financiadas			Presupuesto 2006			ONG financiadas			Presupuesto 2007		
	Nº	%	RDA	Nº	%	RDA	Nº	%	RDA	Nº	%	RDA
Presidencia de la República	1 546	42,9	558 664 047	195	21,1	98 137 500	195	21,1	98 137 500	195	21,1	98 137 500
Secretaría de Estado de Educación	692	9,6	125 381 083	85	19,0	116 568 241	85	9,2	116 568 241	85	9,2	116 568 241
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	310	23,8	309 070 117	272	29,4	349 193 304	272	29,4	349 193 304	272	29,4	349 193 304
Subtotal Secretaría de Deportes	387	2,2	28 727 750	150	10,6	17 819 270	150	16,2	17 819 270	150	16,2	17 819 270
Subvención a Federaciones Deportivas	Vd.	4,7	60 800 000	2	0,0	49 220 079	2	0,2	49 220 079	2	0,2	49 220 079
Secretaría de Estado del Trabajo	10	0,2	2 703 196	15	0,3	6 423 200	15	1,6	6 423 200	15	1,6	6 423 200
Secretaría de Estado de Agricultura	98	4,5	58 566 518	59	2,7	49 688 586	59	6,4	49 688 586	59	6,4	49 688 586
Secretaría de Estado de Agricultura y Comercio	1	0,0	170 704	8	0,0	3 199 763	8	0,9	3 199 763	8	0,9	3 199 763
Secretaría de Estado de la Mujer	122	1,7	22 182 086	41	3,3	19 655 366	41	4,4	19 655 366	41	4,4	19 655 366
Secretaría de Estado de Cultura	104	1,5	19 759 755	31	2,9	6 319 200	31	3,4	6 319 200	31	3,4	6 319 200
Secretaría de Estado de la Juventud	270	2,2	28 200 623	24	7,4	28 887 977	24	2,6	28 887 977	24	2,6	28 887 977
Secretaría de Estado de Medioambiente y Recursos naturales	78	0,9	12 321 063	30	2,1	15 934 112	30	3,2	15 934 112	30	3,2	15 934 112
Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	31	5,7	74 509 058	12	0,8	73 219 011	12	1,3	73 219 011	12	1,3	73 219 011
			1 301									
Total general transferencias a ONG	3 649	100,0	056 001	924	100,0	834 265 609	924	100,0	834 265 609	924	100,0	834 265 609

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.



de los funcionarios es pública, la Cámara de Diputados aprobó restringir su acceso argumentando la inseguridad que produce en los funcionarios.

Otra área de innovaciones se relaciona con los programas sociales. Galiano (2006) identifica una relación negativa entre la presencia de un sistema de clientelismo y la frecuencia de la práctica de evaluación de programas. Un sistema político con estas características tiende a elegir programas especialmente poco efectivos en el fomento de la evaluación. Por tanto, la elección de un programa social por encima de otro quizá esté muy alejado del objetivo que declara tener. Para reducir la probabilidad de que estos programas sean utilizados con fines clientelares, se requiere de algún tipo de intervención externa. Es aquí en donde toma relevancia el fomento de la práctica de evaluación y análisis costo-beneficio de los programas sociales.

En el caso de la República Dominicana, existe evidencia clara de esta asociación. Los tres partidos dominantes de la escena política han desarrollado uno de los sistemas de partido más altamente institucionalizados de América Latina, y en forma paralela el contenido programático que ofrecen esas agrupaciones políticas se cuenta entre los más bajos de la región (BID, 2006). Resulta comprensible que los partidos hayan ido perdiendo su carácter programático en la medida en que fueron adquiriendo vocación gubernamental, principalmente con el incremento de la competencia electoral. Uno de estos partidos, el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), nació como partido gubernamental autoritario y desde su origen se dedicó a beneficiar a sus seguidores con cargos públicos. Por ello, los intentos por introducir una ideología socialcristiana en su programa resultaron relativamente infructuosos. En cambio, tanto el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) como el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) surgieron con un alto componente programático en su oferta política, orientado a la transformación social. Sin embargo, en la medida en que fueron adquiriendo vocación de gobierno, ambos fueron desdibujando sus compromisos normativos a favor de decisiones pragmáticas, como el establecimiento de alianzas electorales y el recurso a los empleos y programas públicos como una forma de obtener y mantener el poder (Jiménez Polanco, 1999).

De acuerdo con lo que expresó en entrevista un alto funcionario gubernamental, el sistema de doble vuelta para las elecciones presidenciales vino a diluir aun más la propuesta ideológica de los partidos, en la medida en que sus candidatos evitan asumir posiciones extremas para no ahuyentar a los electores moderados. Sea ésta o no la causa, es evidente que las propuestas presentadas por los distintos partidos guardan una enorme similitud. Un dirigente sindical entrevistado para este trabajo, por su parte, rechaza que sea aplicable a la política dominicana la clasificación izquierda-derecha.

Los diagnósticos realizados revelan un gran atraso en los programas puestos en práctica, que se caracterizan porque predominan los de corte asistencialista, presentan una falta de continuidad, una gran dispersión y duplicidad, y se instrumentalizan con fines políticos (Dotel, 2005).

Un elemento de crucial importancia es la alta vulnerabilidad del gasto social. En el período más reciente, entre 2000 y 2004, el gasto social con respecto al PIB bajó de 8,2% en el 2000 a 6,6% en el 2003. Además, existen espacios para la asignación discrecional del gasto público por parte del Poder Ejecutivo.<sup>27</sup>

Con todo, se debe admitir que, como lo reconoce el Informe del BM-BID (2006), se han puesto en marcha cambios significativos en el marco institucional de la política social, entre éstos cabe destacar los que a continuación se detallan.

En el 2000 se creó el 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.

A partir de 2004 se viene consolidando el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) como mecanismo principal para la focalización de la asistencia y protección social. Este sistema es innovador ya que utiliza instrumentos (encuestas a los hogares y fórmulas estadísticas) que permiten determinar la elegibilidad de las familias e individuos a los subsidios y transferencias sobre la base de un índice de condiciones de vida.

<sup>27</sup> La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público N° 531 de 1969 contemplaba que el excedente de ingresos sobre el estimado mensual constituía un fondo especial a disposición del Poder Ejecutivo (léase, del Presidente), destinado a satisfacer aquellas necesidades que éste juzgara convenientes. Así, la utilización de este fondo abría las puertas a la discrecionalidad en el gasto. Si bien la nueva Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público N° 423-06 de 2006 eliminó el mencionado fondo especial, el Presidente aún conserva un amplio margen de libertad en el presupuesto público, por cuanto en el artículo 32 de la nueva ley se establece que “en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos se apropiará un monto de gastos equivalente al cinco por ciento (5%) de los ingresos corrientes estimados del Gobierno Central para ser asignado durante el ejercicio presupuestario por disposición del Presidente de la República”. Debe resaltarse, además, que este monto es distinto al que se asigna a emergencias y calamidades (puesto que en el artículo 33 se estipula que el 1 % de los ingresos del Gobierno Central irán a cubrir la gestión de riesgos). Por consiguiente, el 5% de los ingresos del Gobierno Central que se ponen a disposición del Presidente no está concebido para dar respuesta a situaciones de imperiosa necesidad (aunque ciertamente no excluye esta posibilidad). No obstante, debe mencionarse que la ley 423-06 intenta regular el gasto de estos montos al determinar que “la instrumentación y ejecución de estos gastos se realizará aplicando las normas y procedimientos vigentes”, y que “el Poder Ejecutivo presentará en el Estado Anual de Recaudación e Inversión de las Rentas, un anexo con el informe detallado sobre el uso de esta apropiación”.

A partir de haberse expedido el Decreto N° 1554-04 se ha procedido a reorganizar la asistencia social mediante la eliminación y la reestructuración de algunos programas menores; se instituyó el Programa Solidaridad y en 2006 estuvo listo el manual operativo para su funcionamiento. Por ser de reciente publicación, no es posible evaluar su funcionamiento.

Entre las modificaciones novedosas sobresale la inclusión de programas de transferencias condicionadas de dinero: el Programa de Incentivos a la Asistencia Escolar (ILAE) y el programa “Comer es primero”. Las transferencias de estos programas son focalizadas con el SIUBEN, canalizadas a través de una tarjeta de débito, y suponen condicionalidades a sus beneficiarios que apuntan a la inversión en la salud y nutrición materno-infantil y la educación básica.

Prácticas más rigurosas en la evaluación de los programas sociales son de reciente institucionalización en la República Dominicana. Según se determina en el Decreto 536-05, el Gabinete de Política Social debe realizar una evaluación de los resultados alcanzados por el Programa Solidaridad y sus componentes después de transcurridos los tres primeros años de implementación, y es la Dirección General de dicho programa la instancia responsable del desarrollo y puesta en marcha de los módulos y su seguimiento. La evaluación contempla tres etapas: seguimiento interno, seguimiento externo y evaluación de impacto. El manual incluye de diferentes maneras la intervención de la sociedad civil en este proceso: el seguimiento externo a los procesos operativos se encuentra a cargo del Gabinete de Coordinación de la Política Social, con el apoyo del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), y la parte operativa se ejecuta mediante la conformación de un equipo especial de investigación y/o mediante la coordinación de una entidad o firma consultora, seleccionada mediante concurso público en el cual pueden participar las universidades, las ONG, empresas consultoras o profesionales independientes. Para llevar a cabo la evaluación de impacto se necesita la contratación de una entidad seleccionada vía concurso público (Morillo Pérez, 2006).

Por último, cabe exponer el tema del financiamiento a los partidos políticos, vehículo por el que los intereses económicos pueden influir de manera desproporcionada sobre las decisiones políticas. Hasta 1997 sólo se permitía el financiamiento privado de los partidos políticos por parte de personas naturales, y se prohibía la participación corporativa y del extranjero. También estaban excluidas las deducciones de salarios a los empleados públicos y privados, así como el uso de bienes del Estado para beneficio de partidos y candidatos. No obstante, en la práctica es común que el gobierno otorgue beneficios al partido oficial mediante exoneraciones o clientelismo. Desde la reforma de 1997, se estableció el financiamiento público a los partidos,

con un monto equivalente al 0,5% de los ingresos nacionales en los años de elecciones y 0,25% en años sin elecciones. Se mantuvieron las restricciones antes mencionadas al financiamiento privado. A partir de 2005, modificaciones a las disposiciones relativas al financiamiento público de los partidos políticos establecieron una distribución igualitaria de los recursos para todos los partidos que obtuvieran más del 5% de los votos en las últimas elecciones.

Aunque el sistema de financiamiento público a los partidos políticos constituye una precondition importante para independizar la representación con respecto al poder económico, esta disposición es insuficiente si no va acompañada de un sistema riguroso de fiscalización y sanciones. De hecho, los partidos dominicanos no rinden cuentas de sus ingresos y gastos, pese a que la ley lo exige, ni existe un sistema de contraloría efectivo que los obligue a hacerlo. Los intentos de fiscalización son calificados como una violación a la libertad de asociación política o como expresión de revanchismo (Espinal, 2005). Un ejemplo de la forma en que las dirigencias partidistas hacen uso de los recursos fue proporcionado por un dirigente de la sociedad civil:

Ahora mismo se quejaba alguien de que, [del] dinero que se le asignó al PRD, [nada] de eso les llegó a los candidatos. ¿A dónde fue a parar? ¿Quién ha hecho una auditoria? Y ¿quién ha dado una declaración que pueda explicar qué se hizo con ese dinero que no sea una propaganda sumamente onerosa por no decir estúpida, que no conduce a nada? Yo creo que eso hay que programarlo.

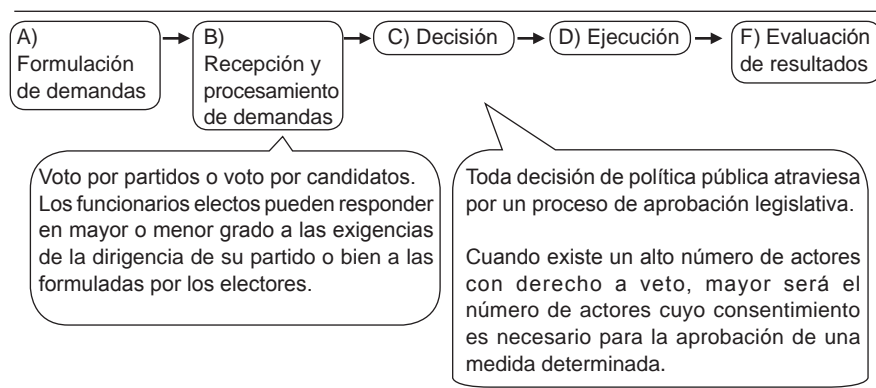
## **6. Sistemas electorales y *accountability* vertical**

Como se ha dicho, una buena parte de los incentivos que orientan el comportamiento de los representantes políticos provienen de la forma en que son electos. En la República Dominicana existe la posibilidad de reelección ilimitada para diputados, senadores y representantes municipales. En el caso de la Presidencia, la reelección del titular se permite sólo para un período inmediato. La reelección de un funcionario significa una condición importante para estimular su esfuerzo por cumplir unos requisitos de desempeño determinados, fijados externamente, aun cuando no es condición suficiente para que su desempeño satisfaga las expectativas de sus electores.

En 1994, el continuismo practicado por el gobierno de Balaguer había significado una mala experiencia para el país. Balaguer, electo en 1986 y reelecto en 1990, había recurrido en 1994 a métodos dudosos para mantenerse en el poder. En 2002 el presidente Mejía, valiéndose de una alianza entre su partido (el PRD), y el PRSC, y con la expectativa de beneficiarse con la reforma, restauró la reelección presidencial. Sin embargo, como comenta Espinal (2005), el oportunismo de esta medida no debe confundirse con el análisis de sus

efectos. Con la posibilidad de reelección, los electores tienen la oportunidad de juzgar las acciones de sus gobernantes, dando a éstos incentivos para tomar decisiones que eviten juicios negativos y sanciones electorales. De hecho, Mejía vio pronto cómo su popularidad se diluía con la crisis económica y

Recuadro III.6  
IMPORTANCIA DEL TIPO DE SISTEMA DE REPRESENTACIÓN  
EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

los escándalos de corrupción, de tal forma que Leonel Fernández obtuvo en las elecciones de 2004 el 57% de los votos, y ello le significó el triunfo sin la necesidad de competir en una segunda vuelta. Fernández centró su campaña en la comparación entre los malos resultados de Mejía y los entregados por él cuando fuera presidente en el período 1996-2000 (Sagás, 2005).

Respecto de la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados, el sistema electoral registró un cambio considerable en la dimensión que aquí nos interesa. Desde las elecciones de 2002, se pasó del régimen de listas cerradas, mecanismo en el que los diputados dependen más de las cuentas que rinden al liderazgo partidista que a las del electorado, a uno de voto preferencial, en el que los electores tienen la opción de votar por la lista partidista o bien por un (y sólo un) candidato. Esto estimuló que los candidatos buscaran el apoyo de los electores abordando temas locales más que nacionales e hicieran un esfuerzo por darse a conocer entre el público; incluso llegaron a pedir a la JCE que en las boletas se incluyeran sus apodos. Los partidos consideraron que el sistema era confuso y propenso a la anulación de votos, por lo que instaron a votar por la lista (Sagás, 2003: 794-795). El resultado de las elecciones arrojó que la mayoría de los ciudadanos no optaron el voto preferencial, aunque no se ha determinado si esto fue por seguir la directiva del partido o por la complejidad del nuevo sistema (Sagás, 2003: 798).

En una entrevista realizada a un grupo de diputados de distintos partidos políticos, éstos coincidieron en expresar una opinión común: el sistema de voto preferencial ha agravado la práctica del clientelismo y ha creado divisiones internas al fomentar la competencia intrapartidista. Uno de ellos comentó:

“¿Qué sucede con el sistema que tenemos ahora [de voto preferencial]? Que casi todos terminamos igual. Si él y yo estamos en una circunscripción, él y yo, [compitiendo por el] mismo partido, ¿qué trae como consecuencia? Que tenemos una enemistad terrible y si él gasta 300.000 pesos, yo gasto 500 [mil] para ganarle. Entonces pues, se hace un lío más para allá y busca 700 [mil] para ganarme. Entonces aumenta el clientelismo y hay un parasitismo.”

En el transcurso de la entrevista se hizo referencia a diversos casos de candidatos que obtuvieron éxito electoral tras seguir una estrategia de otorgamiento de servicios divisibles entre los electores, al tiempo que otros candidatos con discursos programáticos propositivos recibieron una votación tan baja que terminó situándolos en los últimos lugares de la lista. Sin embargo, también se destacó que el perfil y los criterios de los electores desempeñan un papel importante en el tipo de estrategia de campaña que será coronada con el éxito. Uno de estos diputados se expresó acerca de la circunscripción en la que fue electo diciendo que en aquélla no predomina el clientelismo a raíz de que los electores de la zona tienen una buena formación.

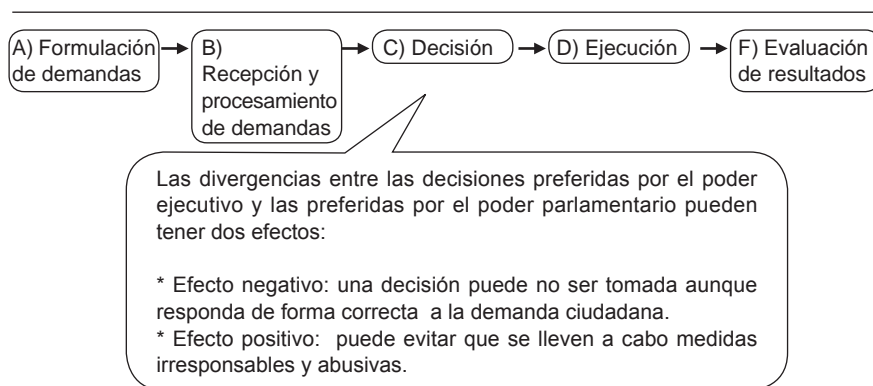
Por otra parte, desde agosto de 2004 la Ley de Primarias establece el voto universal, directo y secreto para la selección de candidatos de los partidos a la presidencia, el congreso y los municipios. Las primarias abiertas tienden a fomentar las divisiones en la competencia para la selección de los candidatos, aunque luego se da la reunificación alrededor de las candidaturas (Espinal, 2005: 30-31). Debe notarse que, en el caso de las elecciones para diputados, la vigencia del voto preferencial en elecciones primarias abiertas resulta redundante ofrece a los electores la posibilidad de elegir entre candidatos de un solo partido, por lo que este sistema equivale a la realización simultánea de elecciones primarias y generales.

En cambio, para las elecciones presidenciales y senatoriales la celebración de primarias marca una diferencia. Los senadores, electos por mayoría simple en circunscripciones uninominales, adquieren un mayor grado de dependencia hacia los electores si éstos deciden sobre su candidatura y no el liderazgo partidista; algo similar ocurre en cuanto a los candidatos a la presidencia, más aún en el caso de la República Dominicana, donde tradicionalmente es el líder del partido quien se postula a sí mismo o bien designa a un allegado con la expectativa de ejercer control político sobre él en caso de triunfar.

## 7. La división de poderes

En todo gobierno presidencial siempre existe el riesgo de divergencia entre el poder ejecutivo y el legislativo respecto de las decisiones más adecuadas y oportunas. Una división en el gobierno y el consiguiente inmovilismo estatal encierran un obstáculo potencial, de modo que una

Recuadro III.7  
IMPORTANCIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL CICLO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

decisión no se llegue a tomar aunque responda de forma correcta a la demanda ciudadana, pero también ese conflicto puede evitar que se adopten medidas irresponsables o abusivas (como previeron los autores del diseño del gobierno presidencial).

La estructura institucional dominicano, respecto de la integración de los órganos legislativos y de la elección del presidente, contiene al mismo tiempo elementos proclives a la dispersión de las fuerzas con representación y otros que tienden a concentrarlas, en forma tal que son estos últimos los componentes dominantes.

Así, en el caso de la elección presidencial se utiliza el sistema de doble ronda. Si en la primera votación ningún candidato obtiene más del 50% de los sufragios, se realiza una segunda elección 45 días después en la que participan los dos candidatos más votados. En principio, este sistema tiende a dispersar el voto en comparación con el de mayoría simple. Efectivamente, desde que entró en vigor la votación por los candidatos en la primera ronda se ha desconcentrado (Payne y otros, 2006: 28). En cambio, resulta acertado la medida por la que se separan dos años la celebración

entre elecciones presidenciales y legislativas, con lo que se elimina el efecto de “arrastre” que la primera tenía antes de 1996 sobre la segunda cuando eran simultáneas, de tal forma que se atempera la influencia que la votación por los candidatos presidenciales ejercía sobre la correspondiente a los puestos legislativos.

Por otra parte, los componentes mayoritarios están muy presentes en los métodos de integración de las dos cámaras del Congreso. Esto es evidente en el caso del Senado, cuyos 32 miembros son electos por mayoría simple en circunscripciones uninominales. Respecto de la Cámara de Diputados, el sistema electoral limita fuertemente la proporcionalidad en la distribución de escaños mediante el uso de una fórmula electoral menos mayoritaria que otros mecanismos alternativos y, especialmente, la asignación de un número reducido de escaños en cada circunscripción. La fórmula utilizada para el reparto de escaños en el nivel de la circunscripción es la D’Hondt, la cual es, entre todas las fórmulas de reparto proporcional, la que tiende a subrepresentar en mayor medida a los partidos más pequeños. Ahora bien, los efectos son más mayoritarios aún en virtud de que, desde la redistribución de 2002, en 45 de las 47 circunscripciones electorales en las que se divide el país se reparten entre los partidos cinco escaños o menos. En promedio, se distribuyen 3,1 escaños en cada circunscripción (Payne y otros, 2006: 46).

Tómese en cuenta que, para el valor promedio de los escaños distribuidos (3,1), el mínimo de votación necesario para que un partido accedea al menos a una diputación es de alrededor del 20%.<sup>28</sup> El efecto global de estas disposiciones se refleja en un sistema electoral con un fuerte componente mayoritario (pese al uso de una fórmula proporcional) que posibilita la formación de mayorías artificiales; esto es, que un partido determinado obtenga una mayoría absoluta de escaños recibiendo una mayoría simple de votos. Por ejemplo, en las pasadas elecciones parlamentarias de 2006, el PLD alcanzó el 53,9% de las diputaciones con el 46,4% de los votos, y así se constituyó en una mayoría artificial con una sobrerrepresentación de 7,5 puntos porcentuales, que es exclusivamente efecto del sistema electoral. Este efecto es aun más pronunciado en el Senado, donde la sobrerrepresentación es de más de 22 puntos, por lo que a dicho partido le correspondió el 68,8% de las senadurías (Sagás, 2006).

Este ejemplo ilustra otra característica del sistema electoral dominicano. Dadas las propiedades de ambos sistemas electorales, cuando el partido mayoritario cuenta con una mayoría artificial en la cámara baja, es prácticamente seguro que también la tenga en la cámara alta. De igual forma, en caso de

---

<sup>28</sup> Estimado a partir de la fórmula del llamado “umbral efectivo”. Véase Lijphart (1994: 25-30).



que el partido con más votos no alcanzara la mayoría absoluta en la cámara baja, sigue siendo posible que sí la obtenga en el Senado. Esta tendencia resulta reforzada por el hecho de que las boletas para ambas elecciones están vinculadas (i.e., el mismo voto cuenta para ambas elecciones). Así, en las elecciones de 2002, el gobernante PRD obtuvo el 41% de los votos, lo que le significó una sobrerrepresentación importante, apenas por debajo de la mayoría absoluta de las diputaciones (48%). En el Senado, la sobrerrepresentación fue de casi 50 puntos, de manera que este partido accedió al 90,6% de los puestos (Sagás, 2003).

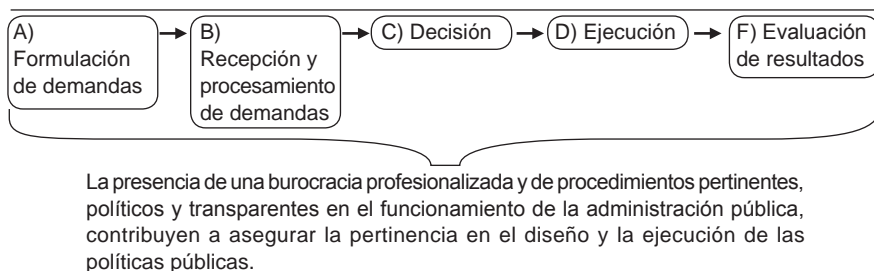
Dadas las características del ciclo electoral, la posibilidad de que al presidente le toque un congreso adverso es muy alta. Sin embargo, la ocurrencia efectiva de dicha eventualidad no ha sido frecuente. En 1996-1998, la alianza entre el PLD y el PRSC arrojó un gobierno de mayoría. En 1998-2000, se dio un gobierno de minoría e inmovilismo al obtener el PRD la mayoría legislativa. En 2000-2004 el PRD obtuvo gobierno de mayoría. En 2004-2006, una vez más el PLD gobernó en minoría con el Congreso controlado por el PRD, situación que se revirtió en 2006, con la obtención de la mayoría legislativa para el PLD y sus aliados (Espinal, 2005; Sagás, 2006). Esto indica que, a partir de que se separó el ciclo electoral en 1996, y hasta 2008, en que se realizarán las próximas elecciones presidenciales, en 12 años de gestión presidencial únicamente cuatro han sido de gobierno dividido.

Por otra parte, el poder ejecutivo dispone de una serie de instrumentos que le permiten enfrentar con relativo éxito la contingencia de un gobierno dividido. Así, la presidencia goza de la capacidad de veto sobre las decisiones del poder legislativo, decisión que sólo puede anularse por el voto de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada una de las cámaras, lo que para efectos prácticos otorga al veto un carácter prácticamente irreversible; asimismo, el decreto presidencial es una figura muy socorrida para gobernar por encima del poder legislativo.

## **8. Burocracia**

A lo largo del presente documento se ha sostenido que para asegurar la pertinencia en el diseño y ejecución de las políticas públicas es esencial un buen manejo de la gestión pública, lo que a su vez requiere tanto la existencia de una burocracia profesionalizada que minimice las eventuales distorsiones en las decisiones políticas asumidas en su formulación y en su implementación, como la presencia de procedimientos pertinentes, públicos y transparentes en el funcionamiento de la administración pública. Se espera que ello posibilite alcanzar mayores niveles de eficiencia económica (mediante la especialización que la estabilidad laboral permite), que se reduzcan los

Recuadro III.8  
 IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA  
 EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

incentivos de los funcionarios públicos a incurrir en actos de corrupción (puesto que la profesionalización de los cargos implica su evaluación constante, lo cual ciertamente aumenta las probabilidades de detección y sanción de la corrupción) y que el conjunto de procesos administrativos sean conocidos públicamente a fin de que exista equidad en la contratación de personal, en las compras del Estado, en las licitaciones, y en todo lo relacionado con provisión de bienes y servicios al sector público.

En muchos países de América Latina han existido pocos incentivos para que los tomadores de decisiones resuelvan establecer un servicio de carrera en la administración pública, debido a que el mantenimiento de los privilegios del poder ejecutivo (o de autoridades de instituciones locales y/o autónomas) en nombrar personal de la burocracia permitía conservar las clientelas de los partidos, protegiendo así la estructura de pagos mutuos de favores entre las cúpulas partidarias y sus bases y preservando un total control sobre las acciones de los funcionarios públicos. De esta manera se garantizaba al poder ejecutivo la realización de cualquier proyecto que se le ocurriera, aun cuando ello rompiera con procesos de planificación previos. Si recordamos las consideraciones hechas con respecto a que determinados grupos de la sociedad civil contribuyen a conservar el patrón clientelar de la política dominicana, no es de sorprender que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley 14-91), sancionada en 1991, no haya podido ser aplicada sino hasta 1994 (año en que se aprobó el reglamento para la aplicación de esta ley), y que recién en 1995 se hayan incorporado los primeros servidores públicos a la carrera administrativa.<sup>29</sup>

El proceso de profesionalización de la burocracia a través del ingreso de funcionarios a la carrera administrativa fue tan gradual y lento, que

<sup>29</sup> El texto de la Ley 14-91 puede consultarse en <http://www.onap.gov.do/ley%2014-91/ley.html>.

algunos especialistas han llamado al período 1995-2005 como la década perdida de la carrera administrativa.<sup>30</sup> En realidad, se aprecia que sólo a partir de 2001 se viene dando una incorporación más importante en la cantidad de servidores públicos que acceden a estos cargos por las vías que establece dicha ley; aun así, el número de personal de carrera todavía no llega al 10% del total de quienes trabajan en la administración pública. Asimismo, se observa que en la evaluación de los postulantes a los distintos cargos públicos, se asigna un 20% de la puntuación al desempeño y conducta del funcionario en el ejercicio de sus funciones.<sup>31</sup> Ello sin duda limita la posibilidad de que el proceso esté abierto a personas que no hayan trabajado anteriormente en la administración pública, ocasionando que la competencia no sea equitativa y que existan barreras al ingreso de nuevo personal. De esta forma, aquellos que ingresen por primera vez a la burocracia no podrán hacerlo siguiendo un proceso abierto de selección y contratación de personal, y requerirán contar con vínculos políticos, personales, familiares, o de otro tipo.

Además, se ha señalado como un factor limitante muy decisivo de la Ley 14-91 el hecho de que su ámbito de aplicación se reduzca a las instancias dependientes del poder ejecutivo, y no se extienda a las instituciones autónomas, que son las que mayor interacción tienen con los ciudadanos (como en el caso de los municipios), con lo que se tienden a perpetuar las redes clientelares del poder ejecutivo con grupos de la sociedad civil. Asimismo, otro elemento que impide profundizar o avanzar en el proceso de implementación de la carrera administrativa es el que se relaciona con la interpretación de las facultades presidenciales contenidas en la Constitución, en particular, las que se detallan en el artículo 55, que establece que “corresponde al Presidente de la República el nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo, aceptarles sus renuncias y removerlos”.

Aunque el artículo referido ciertamente no plantea la imposibilidad de que los nombramientos presidenciales a los cargos públicos se realicen con base en los criterios de competencia profesional que imperan en la carrera administrativa, se tiende a interpretar que el conjunto de estos cargos debe responder al voto de confianza del presidente, lo que significa que se concibe que todos los funcionarios de la burocracia que dependen del poder ejecutivo son personal de confianza suyo. Es obvio que esto no tiene ninguna razón de ser, como tampoco es necesario promover una reforma constitucional para que la implementación de la carrera administrativa

<sup>30</sup> Collado (2005).

<sup>31</sup> Esto puede ser confirmado visitando el sitio electrónico de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP): <http://www.onap.gov.do/carrera/fases.html>

alcance a los distintos niveles de la burocracia (aunque se debe reconocer que indudablemente sí existen cargos que deben responder a la confianza presidencial, y la definición de cuáles son éstos debe ser clara, conocida públicamente y definida en conjunto por los principales actores políticos, en particular, por los partidos con representación en el Congreso).

¿Cómo asegurar que los políticos tengan incentivos para llevar a cabo de forma decidida la carrera administrativa? La falta de profesionalización de la burocracia y la rotación de personal cada cuatro años no es solamente costosa para el país en términos económicos (ningún costo para el país es considerado por los políticos como un costo propio), sino para los propios partidos en términos políticos (debido a la ineficacia que se asocia con el partido gobernante). En la medida en que se perciba que la gestión de un partido es ineficiente, y dado que en la República Dominicana existe reelección presidencial y del congreso, los electores juzgarán el accionar del gobierno y resolverán no reelegirlo. Si bien el mantenimiento de clientelas en el interior del aparato público y su relación también clientelar con grupos de la sociedad civil podrían reducir el riesgo de un revés electoral al partido gobernante en caso de que éste tenga un pobre desempeño, consideramos que los últimos procesos electorales nos han enseñado que una buena gestión pública pesa más que la clientela al momento de asegurar el éxito político de los partidos. Asimismo, la vigilancia y el control social de distintos actores sociales y movimientos cívicos será de mucha importancia para imponer costos políticos a los partidos que persistan en un accionar predominantemente caudillista y clientelar.

En entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno y a diferentes miembros del Congreso, se aceptó que se debe consolidar la carrera administrativa y que debe haber una burocracia especializada que permanezca y sea inamovible. No obstante, hay razones para considerar estas posiciones con cierto cuidado y no como muestras definitivas de que existe ya una voluntad política para llevar adelante este proceso, puesto que dichas expresiones pueden ser únicamente retóricas o, en caso de que realmente quieran que esto ocurra, los partidos en función de gobierno aún enfrentarán la tentación de llenar los cargos sometidos a carrera administrativa con militantes propios, que persistan en funciones una vez que dicho partido ya no se encuentre en el gobierno. Sin duda, un adecuado proceso de vigilancia de los demás partidos y de distintas organizaciones sociales resulta vital para que la profesionalización de la burocracia y la competencia por los cargos públicos sea transparente.

Se ha afirmado que además de una burocracia profesionalizada es imperiosa la existencia de procedimientos pertinentes, públicos y transparentes en el funcionamiento de la administración pública, en especial

respecto de los mecanismos de compras del Estado, licitaciones públicas y, en general, en todo lo relacionado con procesos de adjudicación que tengan una contraprestación económica. Debe resaltarse que todo proceso de adjudicación para adquirir bienes y servicios debe responder a objetivos definidos en una planificación previa y a una programación económica reflejada tanto en el presupuesto de la institución pública en cuestión como en el Presupuesto General de la Nación. De ello depende la coherencia y la transparencia en la gestión pública. Lamentablemente, este supuesto de la administración pública no se cumple en la República Dominicana debido a que no existe un sistema de planificación pública integral que permita una mínima planificación de las compras. Estos deficientes niveles de planificación incluso se notan en la formulación del presupuesto público, en el cual no existe coordinación interinstitucional ni complementariedad del gasto.

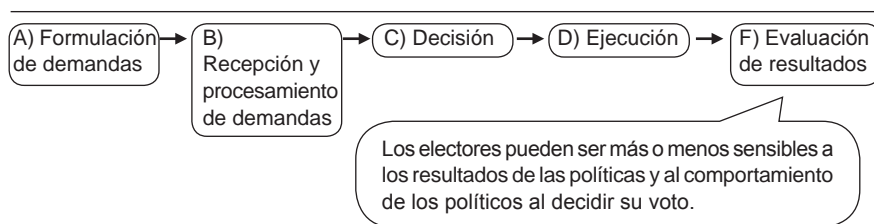
Este diagnóstico es compartido por Participación Ciudadana (2006a), al sostener que el presupuesto público se ha convertido en un documento de rutina sin prioridades fundamentadas, cargado de motivaciones político-electorales, y en el que al monto del año anterior sólo se añaden algunas sumas y restas que no corresponden con las necesidades de la población. A la ausencia de objetivos claros y de metas definidas en términos de resultados esperados en la gestión pública, agréguese la escasez de personal técnico calificado, entonces se identificará una de las causas de una situación que deriva en la improvisación. Por ello, la continuidad laboral del personal burocrático ante un cambio de gobierno es fundamental para establecer objetivos de mediano y largo plazo que se mantengan en el tiempo. Además, con el fin de que los planes y programas que contienen dichos objetivos no sufran alteraciones en virtud de motivaciones políticas coyunturales, se debería dejar en manos del poder legislativo la aprobación de las reformulaciones propuestas. Ello permitiría también la formulación de compromisos presupuestarios con un horizonte de más de un año.

Por otra parte, la calidad del proceso de compras gubernamentales no sólo depende de los criterios de selección de los proveedores, sino también de que no existan barreras informales de entrada y de que su universo se amplíe. Sobre este punto, Participación Ciudadana (2006a) hace la observación de que los proveedores del Estado pertenecen a un club muy exclusivo y que la adjudicación en la provisión de bienes y servicios refuerza a estos oligopolios. De nuevo, en general, la causa de esta anomalía es la existencia de redes clientelares que impiden una competencia abierta y transparente. Es decir, la clientela de los partidos no sólo es beneficiada mediante empleos públicos, sino también vía la adjudicación de contratos; inclusive, los proveedores suelen cambiar en caso de que el partido gobernante también cambie.

## 9. Comportamiento electoral

La democracia es un régimen político que por esencia da voz a las mayorías y abre la posibilidad de que esas mayorías influyan en el contenido de las políticas públicas. En este análisis se ha sostenido la probabilidad de que el diseño institucional sea más o menos propenso a propiciar este vínculo. Aun así, el mecanismo de vinculación se neutralizaría si la mayoría de los electores se entregan a un partido renunciando a la alternativa de sanción por mal desem

Recuadro III.9  
IMPORTANCIA DE LOS CRITERIOS DE VOTACIÓN DEL  
ELECTORADO EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

Cuadro III.8  
REPÚBLICA DOMINICANA: MEDIDAS DE DISPERSIÓN DEL VOTO.  
ELECCIONES PARA CÁMARA DE DIPUTADOS

Año	Número de listas	N	NP
1978	12	2,25	1,90
1982	13	2,76	2,10
1986	15	3,20	2,52
1990	16	3,66	3,21
1994	14	3,06	2,63
1998	14	2,74	1,94
2002	19	3,33	2,46
2006	20	3,07	2,04
Promedio	15,4	3,01	2,35

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la JCE ([www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do)).

El análisis agregado e individual de los electores dominicanos revela que éstos no desperdician el voto como recurso para asignar incentivos. En el país existe una distribución de las preferencias electorales poco proclive a la concentración del apoyo en una sola fuerza, de tal forma que los ganadores de una contienda determinada no pueden dar por descontado

que contarán con el apoyo suficiente en el caso de que pretendieran eliminar a sus competidores.

Una de ellas es el número efectivo de partidos (N) de Laakso y Tagepera, indicador del grado de competencia electoral que priva en una nación, al margen del número absoluto de competidores. Una mayor dispersión del voto redundaría en mayores valores de N.<sup>32</sup> La otra es el índice de Juan Molinar (NP), cuya base es el número de partidos efectivos pero también contempla un sobrepeso mediante el partido que obtuvo el mayor número de votos. Cuando NP oscila entre 1 y un valor inferior a 2, se considera que existe una situación de hegemonía electoral por un solo partido. Para valores a partir de 2, se está en presencia de multipartidismo.

Al observar la diferencia entre el número absoluto de listas partidistas y el valor de N, es obvio que existe una marcada concentración del voto. En cambio, a partir de 1986 los valores de N reflejan con nitidez que dicha concentración se compone de tres partidos políticos. Asimismo, los valores de NP indican situaciones hegemónicas únicamente en dos casos: la primera en 1978, que no resulta extraña, dado que en elecciones de transición se impone el eje gobierno-oposición por encima de las consideraciones programáticas. Este fenómeno generó una coordinación de los electores adversos a Balaguer alrededor del partido de oposición que, en ese momento, despuntaba con fuerza, esto es, el PRD. El PLD, en ese entonces, tenía sólo cinco años de fundado y estaba apegado a una línea marxista-leninista. La segunda ocasión, en las elecciones de 1998, la situación hegemónica no sólo viene atenuada por el hecho de que el valor de NP se aproxima al valor correspondiente a la competitividad, sino que, además, el partido favorecido de esta forma, el PRD, era distinto al del presidente electo dos años antes, proveniente del PLD. Más allá de las consideraciones referentes al gobierno dividido y a la dificultad de las relaciones entre los poderes, el hecho es que las situaciones de gobierno dividido dificultan el aprovechamiento de la fuerza electoral para transformarla en hegemonía permanente.

En términos generales, los valores promedio presentados en el cuadro permiten describir las condiciones materiales de la competencia en términos de un formato (efectivo) de tres partidos sin hegemonía electoral. Asimismo, cabe añadir que este formato esconde recomposiciones constantes en la fuerza relativa de los partidos. Si entre 1978 y 1994 el principal patrón de competencia era el binomio PRD-PRSC, en la actualidad los principales competidores son el PLD y el PRD, con el PRSC como tercera fuerza en el papel de partido pivote, ya que desde 1996 (año en que comienza su declive

<sup>32</sup> En términos estrictos, N equivale al número de partidos que, repartiéndose la votación a partes iguales, habrían producido la misma fragmentación del voto que la verificada en los resultados electorales.

electoral) ha establecido alianzas electorales y legislativas con uno u otro de las dos fuerzas dominantes.<sup>33</sup>

A fin de evaluar el grado en que los electores dominicanos sancionan el desempeño económico pasado de sus gobernantes, se utilizan datos de la encuesta Latinobarómetro, realizada a una muestra representativa de 1000 personas entre el 21 y el 29 de junio de 2004. Los datos presentan el inconveniente de que se recogieron dos meses después de las elecciones presidenciales del 16 de mayo, por lo que las respuestas al cuestionario sin duda están influidas por el conocimiento de los resultados electorales. Sin embargo, por otra parte, todas las preguntas relativas a la evaluación del desempeño aluden a la gestión del presidente aún en funciones, Hipólito Mejía, por lo que las conclusiones del análisis son indicativas de la relación entre la evaluación del desempeño gubernamental y la intención de voto.

Como se indicó en su momento, el presidente Mejía buscó y consiguió reformar la constitución para tener la posibilidad de competir por la reelección inmediata. De igual forma, se mencionan los diversos problemas que enfrentó su gobierno especialmente a partir del año 2003 y que desembocaron en la derrota de las elecciones. En este sentido, es válido afirmar que el gobierno de Mejía no resistió la prueba retrospectiva al presentarse a reelección.

Con todo, los resultados agregados de la elección no son susceptibles de interpretarse como si se tratara de un juicio individual. Esto es, si los traspiés en la gestión de Mejía fueron seguidos de su derrota electoral, esto no necesariamente indica que los electores particulares que votaron en su contra castigaran así, por ejemplo, la caída económica registrada en el año 2003 o los escándalos de corrupción que salieron a la luz con el colapso financiero. Es necesario recurrir a datos de nivel individual para establecer a qué tipo de motivaciones respondieron los electores y, entre ellas, qué fuerza relativa se le adjudica a cada una.

Al respecto, se realizó un análisis de regresión logística en el que la variable independiente consiste en la intención de voto por el partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). A la pregunta “Si las

---

<sup>33</sup> Sin embargo, para algunos observadores las tendencias recientes dan motivos de preocupación. En opinión de un actor político entrevistado: “en el momento presente, estamos viviendo un sistema de un solo partido de facto y eso es muy peligroso; el PLD no tiene ahora mismo oposición política porque el PRD y el PRSC están en un proceso de recomposición. Entonces, eso es muy peligroso porque... llega en un momento en que acaban de ganar unas elecciones, tienen el ejecutivo, tienen el congreso y tienen [tanto] poder absoluto como una democracia lo puede dar, y todos sabemos lo que sucede con los que tienen el poder absoluto que hay en un contexto de cierta debilidad institucional”.



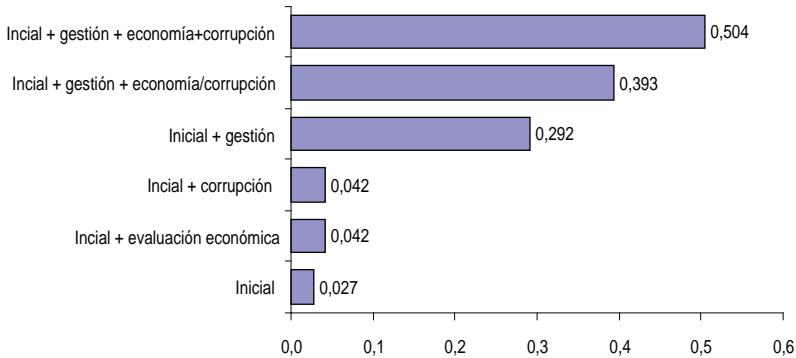
elecciones fueran este domingo ¿por qué partido votaría?”, un 13,2% de los encuestados respondió a favor del PRD. El resto se manifestó por cualquier otra opción partidista, o bien rechazó que votaría o se declaró indeciso.

El modelo incluyó una serie de variables dirigidas a capturar las predisposiciones favorables hacia el PRD determinadas por factores socioeconómicos, como la escolaridad, la religión, el sexo, el ingreso, la ocupación, el tamaño de la localidad y la edad. También se utilizó la autoubicación en el eje ideológico izquierda-derecha, con la intención de detectar preferencias por motivos programáticos. De todas estas variables, únicamente las tres últimas mostraron tener un efecto sobre la intención de voto por el PRD. Los electores de entre 41 y 60 años se mostraron más propensos a votar por el partido en el gobierno que quienes tenían otras edades en el momento de la encuesta, mientras que los residentes en localidades de más de 100 000 habitantes se revelaron predispuestos a votar en contra de dicho partido. En cuanto a la ideología, las categorías “izquierda”, “derecha” y “centro” no se distinguieron entre sí por sus preferencias más o menos favorables al partido en el gobierno, pero quienes se posicionaron en el eje izquierda-derecha tenían una mayor predisposición hacia este partido que quienes no eran capaces de ubicarse en esta dimensión.

Asimismo, se incorporaron en el modelo tres variables que evalúan de manera retrospectiva el desempeño gubernamental, dos de ellas de carácter específico y una de carácter general. Las dos variables específicas están relacionadas con aspectos fundamentales del desempeño orientado al bienestar: las percepciones sobre el manejo económico y sobre la honestidad del comportamiento de los gobernantes. En el caso concreto de la República Dominicana, se atribuye a la crisis y a los escándalos de corrupción buena parte del fracaso electoral de Mejía. El manejo económico es evaluado con la pregunta “¿Considera usted que la situación económica actual del país está mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor o mucho peor, que hace doce meses?”. La otra variable específica consiste en las respuestas “mucho”, “algo”, “poco” o “nada” a la pregunta “¿Cuánto cree que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años?”.

La variable de evaluación general del desempeño viene dada por la respuesta afirmativa a la pregunta “¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente Hipólito Mejía?”. En este punto es pertinente subrayar dos consideraciones. En primer lugar, es de esperarse que la aprobación de la gestión presidencial esté influida por las percepciones sobre la situación económica y el combate a la corrupción. Sin embargo, la correlación de la aprobación de la gestión de Mejía con cada una de estas variables dista mucho de ser perfecta. En segundo lugar, una de las

Gráfico III.5  
 REPÚBLICA DOMINICANA: PROBABILIDAD DE VOTO POR PARTIDO EN EL  
 GOBIERNO, SEGÚN CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, 2004



Fuente: Calculado con base en coeficientes del cuadro III.9.

propiedades del análisis multivariado, aplicado a este caso, consiste en que el impacto que éste arroja de la evaluación de la gestión presidencial sobre la propensión a votar por el PRD es independiente de la influencia que las percepciones sobre la economía y la corrupción tienen en la evaluación de la gestión y en la intención de voto. Esto quiere decir que la variable general

Cuadro III.9  
 DETERMINANTES DEL VOTO POR EL PARTIDO EN EL GOBIERNO.  
 REPÚBLICA DOMINICANA - 2004. REGRESIÓN LOGÍSTICA BINOMIAL

	B	Error est.	Exp (B)
Constante	-2,567 <sup>c</sup>	0,254	0,077
Situación económica del país comparada con 12 meses antes: mucho peor	-0,451 <sup>a</sup>	0,258	0,637
Progreso en combate a la corrupción: nada	-0,451 <sup>b</sup>	0,227	0,637
Aprueba la gestión del gobierno de Mejía	2,702 <sup>c</sup>	0,226	14,907
No se sitúa en la escala ideológica	-0,831 <sup>b</sup>	0,403	0,435
Residente en localidad de más de 100.000 habitantes	-0,385 <sup>a</sup>	0,223	0,680
Entre 41 y 60 años	0,812 <sup>c</sup>	0,236	2,252
$\chi^2$ del modelo		217,225 <sup>c</sup>	
-2 log de verosimilitud		563,118	
Pseudo R <sup>2</sup> de Nagelkerke		0,360	
N incluidos en el análisis		1 000	

Fuente: Calculado con base en Latinobarómetro, República Dominicana, 2004.

<sup>a</sup>  $p < .1$ .    <sup>b</sup>  $p < .05$ .    <sup>c</sup>  $p < .01$ .

mide el efecto de dimensiones del desempeño distintas al efecto de las ideas sobre el desempeño económico y el combate a la corrupción.

Los resultados del modelo de regresión son presentados en el anexo. En el gráfico III.5 se muestra el estimado de las probabilidades de voto por el partido en el gobierno en función de distintas combinaciones de evaluación del desempeño. En la primera barra, de abajo hacia arriba, se aprecia la probabilidad de votar por el PRD en función de las variables ajenas al control del gobierno (residencia, edad y ubicación ideológica), asumiendo que la evaluación del desempeño es negativa en las tres dimensiones consideradas. Ésta se llamará la condición “inicial”. La siguiente barra hacia arriba representa la probabilidad de voto por el PRD cuando a la condición inicial se añade una evaluación económica distinta a “mucho peor”, mientras que en la tercera lo que se añade es la percepción de alguna mejoría en el combate a la corrupción.

Como se advierte, ninguna de las variables específicas por sí misma incrementa de modo significativo la probabilidad de refrendar el mandato del partido en el gobierno. En cambio, como se lee en la cuarta barra de abajo hacia arriba, la aprobación general de la gestión presidencial representa un aumento considerable con respecto a la condición inicial, muy superior al proporcionado por la evaluación positiva de la economía o del combate a la corrupción.

Ahorabien, aunque su contribución sea considerable, la sola aprobación a la gestión no represente una base suficiente para que un gobernante dé por descontado el triunfo. En cambio, si a esta aprobación se suma una evaluación positiva en cualquiera de las dimensiones específicas (la económica o el combate a la corrupción), la probabilidad de voto positivo pasa de 29,2% a 39,3%. Finalmente, si la aprobación general al gobierno es acompañada tanto de una aprobación a la gestión económica como de una percepción de avance en el combate a la corrupción, el partido en el gobierno prácticamente puede dar por confirmado su triunfo.

Estos resultados permiten establecer las siguientes conclusiones con respecto al uso del mecanismo de sanción electoral a la gestión gubernamental:

- a) En cuanto a las dimensiones específicas del desempeño, los electores dominicanos parecen utilizar un umbral muy bajo al evaluar y sancionar electoralmente a su gobierno: sólo lo castigan cuando consideran que la situación económica es muy mala y que el combate a la corrupción no presenta avance alguno. Por encima de este umbral, todo nivel de avance percibido recibe el mismo premio.

- b) Por otra parte, por sí mismas estas medidas de desempeño prácticamente no mejoran en nada las perspectivas de triunfo del partido en el gobierno. De hecho, un gobernante que se viera imposibilitado de mejorar su desempeño específico aún podría contar con algún nivel de expectativas si fuera capaz de conseguir la aprobación general de su gobierno, por ejemplo, invirtiendo en una imagen de liderazgo o de dinamismo que convenza al electorado.
- c) Sin embargo, los resultados también revelan que la aprobación general es una condición necesaria para el triunfo, pero no suficiente. Si a la aprobación general no se añade por lo menos una dimensión de desempeño específico que supere el umbral de sanción, no es muy probable que el gobernante reciba el refrendo por parte del electorado.

Así, es posible decir que, más allá de que existen ciertas oportunidades para que los gobernantes eludan la responsabilidad de otorgar bienestar a sus electores, la reelección parece condicionada al logro de mejoramientos económicos y a la honradez del gobierno (descontando que consigan evaluaciones generales positivas). Por lo tanto, los ciudadanos dominicanos utilizan el voto como mecanismo de control con un grado aceptable de eficacia.

## 10. Actores colectivos<sup>34</sup>

Las organizaciones cuya motivación principal consiste en la promoción de los intereses permanentes de sus afiliados, eventualmente de carácter distributivo, constituyen un vehículo para acuerdos de largo alcance y aceptables para sus afiliados, siempre que el liderazgo de dichas organizaciones se ligue a sus representados por un vínculo relativamente democrático y existan condiciones equitativas de negociación. En el caso de las relaciones capital-trabajo, la República Dominicana ha enfrentado serios obstáculos para cumplir estas condiciones, ya que las organizaciones sindicales, como en diversas partes de América Latina, se han debilitado como consecuencia de los cambios económicos y en la estructura ocupacional, y el Estado ha contribuido a profundizar este debilitamiento al descartarlas en los procesos de consulta en temas que en principio afectan el bienestar del trabajo organizado.

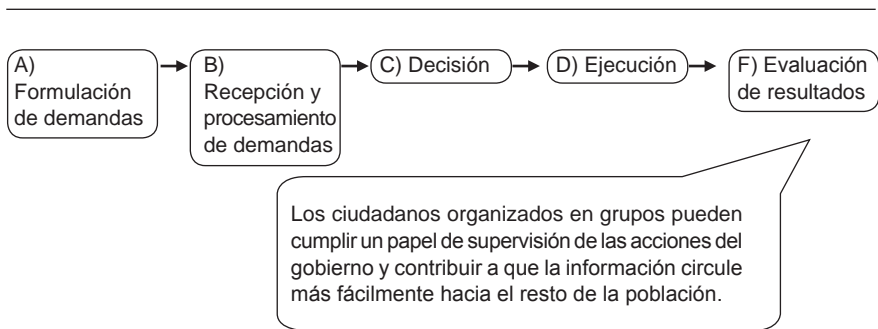
Por una parte, el sector empresarial está organizado alrededor de un organismo cúpula, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), que incorpora a organizaciones de distintos ramos, sectores e industrias. Aunque algunos de los entrevistados pusieron en duda la representatividad

<sup>34</sup> Esta sección se basa en entrevistas realizadas con un dirigente de la cúpula empresarial dominicana y un líder sindical.

de este organismo, es innegable que tiene un papel activo en temas de relevancia económica como la celebración de tratados comerciales con otros países y además sostiene relaciones institucionales con diversos órganos de gobierno. En forma paralela, la Asociación de Industrias de la República Dominicana ha concentrado sus actividades de cabildeo en los temas fiscal y arancelario.

A su vez, el movimiento sindical está representado por tres centrales: la Confederación de Unidad Sindical, la Confederación de Sindicatos Social Cristianos y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos. Estas organizaciones tienen dificultades financieras para subsistir con las cuotas de sus agremiados, al tiempo que enfrentan en su interior divisiones partidistas, así como problemas de coordinación para realizar acciones unificadas. Son debilidades que en sí mismas limitan el poder de la acción sindical, profundizadas por la negativa del Estado a convocarlas a los procesos de consulta abiertos con motivo de la reforma económica o para evaluar la situación de la Zona Franca y de la seguridad social, situaciones en las que el sector privado ha concurrido representado. Si a esto se suman las actitudes represivas frente a la protesta social, es posible concluir que el sistema político dominicano está muy lejos de haber construido los espacios de concertación necesarios para que las soluciones a los conflictos distributivos encuentren aceptación entre los grupos menos privilegiados.

Recuadro III.10  
IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD  
CIVIL EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Temkin y Del Troncoso (2006).

## 11. Sociedad civil

La sociedad civil dominicana ha experimentado, a partir del inicio del período democrático en 1978, un proceso de permanente tensión entre los intentos de las organizaciones por ganar autonomía con respecto a los

poderes del Estado y de los partidos políticos, y la conservación de los lazos clientelares con éstos como producto de las estrategias de los distintos actores sociales por alcanzar sus objetivos. En otras palabras, los diversos grupos de la sociedad civil han respondido de diferentes maneras a los incentivos y restricciones que el contexto les impone. Así, los variados mecanismos de relación de las organizaciones sociales con los partidos y los gobiernos han tendido, en unos casos, a profundizar la democracia, y en otros, a mantener y preservar las prácticas de otorgar prebendas y el clientelismo del pasado autoritario.

Con el establecimiento de la democracia y la crisis económica de los años ochenta se fueron diluyendo las expectativas de cambio global y revolucionario del sistema político, económico y social que habían logrado movilizar a diversos sectores sociales bajo una perspectiva de lucha de clases, que se hallaban subordinados ideológica y políticamente a diversos partidos (entre los que destaca el Partido Revolucionario Dominicano). Si se considera además la centralidad que la figura presidencial asumía en la política dominicana durante el período autoritario mediante el manejo discrecional del poder y el otorgamiento de prebendas, se concluye que los diferentes actores sociales se hallaban completamente subordinados a las directrices del Estado o de los partidos, razón por la que las necesidades y percepciones de la población eran escasamente tomadas en cuenta al momento de plantear determinadas demandas.

A pesar de que el período democrático propició las condiciones para que los actores de la sociedad civil adoptaran una actitud más pragmática —con lo que se atenuó la identificación político-ideológica— el sistema de lealtades políticas no desapareció debido a que los tradicionales mecanismos políticos clientelares y de prebendas aún ofrecían grandes posibilidades para que diversos sectores alcanzaran sus metas. La fragmentación del movimiento sindical, su escasa autonomía con respecto a los poderes políticos, su bajo nivel de representación social y su consecuente debilidad y capacidad de presión, ocasionaron que la población empezara a organizarse en un ámbito más local y territorial, del cual surgieron organizaciones que enarbolaban demandas ligadas a las necesidades diarias de supervivencia. Así, los sindicatos fueron perdiendo legitimidad al tiempo que organizaciones populares barriales, juntas vecinales, y otras de extracción urbana, ganaron protagonismo ante el deterioro de las condiciones de vida provocado por la crisis económica de los años ochenta. Sin embargo, aun con la intensidad de las manifestaciones y de la violencia callejera propia de mediados de los años ochenta, debe destacarse que estos nuevos actores sociales tuvieron escaso éxito en coordinar la lucha social y en crear una organización nacional que articulara las diversas demandas sociales. La creación de la Coordinadora de Luchas Populares, luego de la Confederación Nacional de Organizaciones

Populares, y después del Colectivo de Organizaciones Populares, son hechos que evidencian tanto la búsqueda de una organización nacional independiente de los partidos y del Estado, como del fracaso en aglutinar al conjunto de los actores y movimientos sociales emergentes.

Junto al surgimiento de estos movimientos populares, el contexto de crisis política de mediados del decenio de 1990 propició que organizaciones sociales de carácter gremial (como los empresarios) y profesional (ligadas sobre todo a las clases medias) presionaran por reformas al sistema político y por la transparencia electoral con el objetivo de consolidar la democracia. De esta forma, surgió un movimiento cívico (en el cual destaca Participación Ciudadana) marcado por su autonomía frente a los partidos y que aboga principalmente por la profundización de la institucionalidad democrática.

Las organizaciones ligadas al ámbito local y las de naturaleza cívica exponen el carácter dual y contradictorio de la sociedad civil dominicana. Precisamente, las primeras —debido a sus objetivos ligados sólo a la satisfacción de necesidades inmediatas— no han logrado romper con los vínculos clientelares heredados del pasado y contribuyen a impedir la democratización de las distintas instancias de poder en el interior del Estado y del sistema político; en tanto que las segundas luchan por lograr autonomía frente al poder político y por profundizar la democracia. Así, las organizaciones barriales, vecinales, y otras, tienen incentivos para pasar por alto el sistema institucional, e incluso las competencias municipales, y plantear sus demandas directamente al poder ejecutivo, con lo cual tienden a perpetuarse las prácticas de clientelismo y de reparto de prebendas propias de la política y de los partidos. Además, la falta de prácticas democráticas en el interior de estas organizaciones impide que la relación entre éstas y los partidos políticos (que tampoco se caracterizan por su carácter democrático interno) genere dinámicas democratizadoras, con lo cual se produce un círculo vicioso que refuerza el patrón político ya descrito. No obstante, ello no significa que los esfuerzos de las organizaciones cívicas no hayan tenido éxito en lograr una mayor apertura y transparencia democrática. Lo que se pretende remarcar es que la sociedad civil dominicana enfrenta estas tensiones en su interior.

Un aspecto digno de mención para tratar de explicar porqué, a diferencia de los movimientos de tipo local, los movimientos cívicos tienen incentivos para impulsar una agenda de profundización y transparencia democrática, es el relativo a sus fuentes de ingreso. Por ejemplo, de acuerdo con la declaración de ingresos del período septiembre 2005-agosto 2006 de Participación Ciudadana, el 94,47% de sus recursos provienen de aportes de agencias internacionales (USAID, BID, Banco Mundial, OXFAM). De hecho, tan solo a USAID corresponde aportar el 85,86% del total de ingresos

en el período mencionado.<sup>35</sup> Destaca también que esta organización recibe financiamiento del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado para implementar distintos proyectos.<sup>36</sup> Así, el nivel de autonomía económica de una organización como Participación Ciudadana con respecto a los partidos y gobiernos explica en gran medida su independencia política, aspecto que no ocurre con el grueso de organizaciones de la sociedad civil, lo que provoca que, dado que la mayoría de ellas busca respuestas rápidas a las apremiantes necesidades de sus miembros, tengan incentivos para establecer relaciones clientelares con los poderes políticos.

Considerando lo anterior surge, en consecuencia, la pregunta de cómo asegurar que las organizaciones de tipo local y territorial ganen autonomía con respecto a los partidos y poderes públicos, y canalicen sus demandas a través de los mecanismos institucionales regulares del sistema democrático. Una respuesta apropiada deberá partir, en primera instancia, de identificar los niveles de participación política de la población y, posteriormente, del grado de confianza de ésta en las instituciones del sistema político y de la sociedad civil. A fin de tener una visión más completa, este análisis se hará en términos comparativos con otros países latinoamericanos, para lo cual se utilizará el Latinobarómetro 2004.

La bibliografía especializada de los últimos años sobre movimientos sociales en América Latina tiende a enfatizar la desconfianza de la población con respecto a los partidos y la percepción de una falta de representación política en las estructuras del poder del Estado, lo que sería la causa de serias tensiones en los sistemas políticos de los países de la región. En este mismo sentido, diversos análisis sobre la sociedad civil en la República Dominicana coinciden en que los partidos sufren desde hace algunos años una constante pérdida de credibilidad, situación a la que la sociedad responde buscando promover sus propios intereses por medio de la presión y la movilización.<sup>37</sup> Aun cuando los partidos políticos gozan de mala reputación en este país, un análisis comparado arroja que la percepción de los ciudadanos dominicanos respecto de éstos no es tan negativa como en el resto de los países.

El Poder Legislativo está conformado por miembros de los partidos; luego, sería razonable esperar que la percepción acerca de éstos guarde estrecha relación con la opinión sobre el Congreso (véase los gráficos III.6

---

<sup>35</sup> Se puede apreciar que estas agencias internacionales vienen impulsando diversos proyectos no sólo al interior de movimientos cívicos como Participación Ciudadana, sino también en instituciones académicas como la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

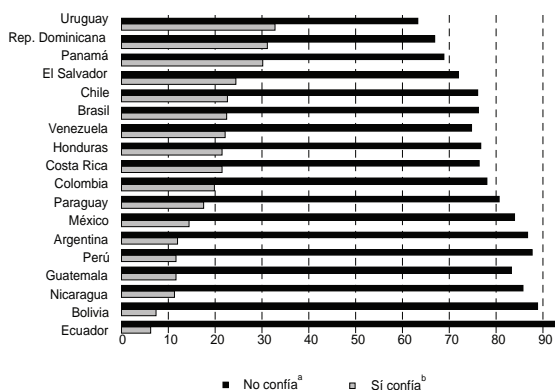
<sup>36</sup> Estos datos se encuentran disponibles en la página web de Participación Ciudadana: [www.pciudadana.com/finanzas.html](http://www.pciudadana.com/finanzas.html)

<sup>37</sup> Bobsa (1999), Tejada Holguín (2006) y PNUD (2005).



y III.7). Si bien la opinión negativa sobre el Congreso es mayoritaria en la República Dominicana, su población es la que menos desconfía de este poder del Estado si se la compara con el resto de países de América Latina, lo que da cuenta de un sistema político con cierto desgaste y desprestigio, pero bastante estable. Sin embargo, debe considerarse que la representación política se ejerce no sólo en las instancias de los poderes del Estado, sino también por conducto de organizaciones de la sociedad civil como los sindicatos; por ende, vale la pena analizar la percepción que la población tiene de éstos (véase el gráfico III.8).

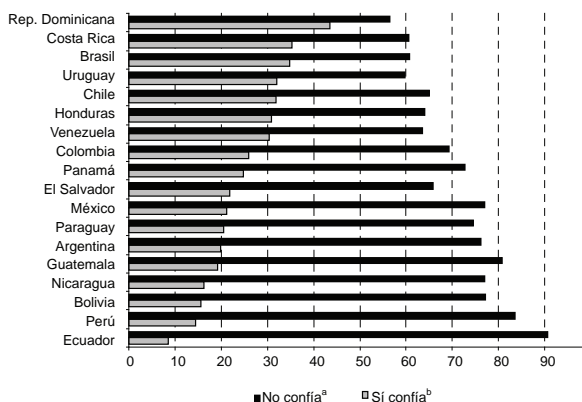
Gráfico III.6  
CONFIANZA EN LOS PARTIDOS



Fuente: Latinobarómetro, 2004.

<sup>a</sup> Incluye las categorías "poca" o "ninguna" confianza. <sup>b</sup> Incluye las categorías "mucho" y "algo" de confianza.

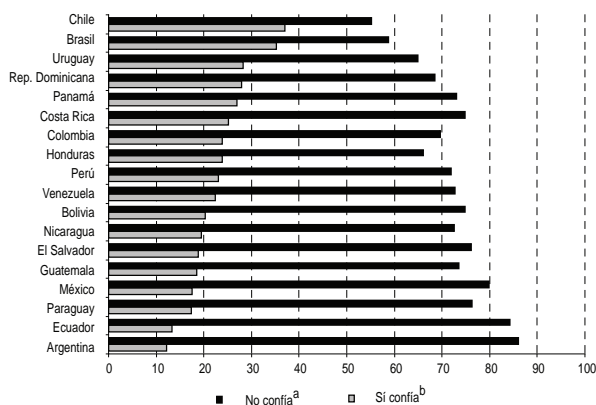
Gráfico III.7  
CONFIANZA EN EL CONGRESO



Fuente: Latinobarómetro, 2004.

<sup>a</sup> Incluye las categorías "poca" o "ninguna" confianza. <sup>b</sup> Incluye las categorías "mucho" y "algo" de confianza.

Gráfico III.8  
CONFIANZA EN LOS SINDICATOS



Fuente: Latinobarómetro, 2004.

<sup>a</sup> Incluye las categorías "poca" o "ninguna" confianza.

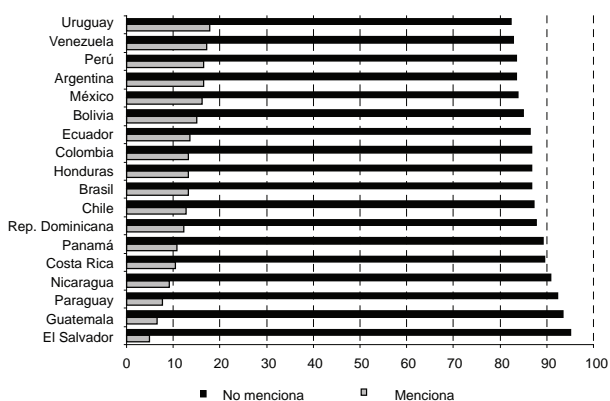
<sup>b</sup> Incluye las categorías "mucho" y "algo" de confianza.

Una vez más se observa que a pesar de que los sindicatos no gozan de una credibilidad mayoritaria en la República Dominicana, de nuevo los resultados indican que su población es una de las que menos desconfía de estas organizaciones en América Latina. Con estos datos se podría inferir, en consecuencia, que la sociedad dominicana debería estar menos movilizada que la población de la mayoría de los países de América Latina, así como debería tener un nivel de participación política en organizaciones de la sociedad civil menor al observado en el resto de la región.

Los gráficos sobre participación y trabajo en organizaciones muestran que la sociedad dominicana está, en efecto, menos movilizada que la mayoría de las sociedades latinoamericanas, no obstante, se observa que su participación política supera a la registrada en dichos países. El hecho de que los dominicanos se organicen al margen de los partidos pero no estén movilizados puede interpretarse de dos formas: i) que los canales institucionales funcionan de forma aceptable y las demandas de la población están siendo procesadas; ii) que los grupos de la sociedad civil encuentran mecanismos alternos a los institucionales para lograr que sus requerimientos sean atendidos.<sup>38</sup> No cabe duda de que ambas opciones no son mutuamente excluyentes y que, en efecto, coexisten en todos los países. Sin embargo,

<sup>38</sup> Cabe subrayar que si bien al menos en el corto plazo esta última situación ayuda a disminuir la tensión y los frentes de conflicto para el gobierno, los mecanismos de asignación de recursos y servicios públicos son arbitrarios y no democráticos, lo que en el largo plazo puede generar mayores dificultades.

Gráfico III.9  
¿HA TOMADO PARTE EN UNA DEMOSTRACIÓN PÚBLICA?



Fuente: Latinobarómetro, 2004

el que predomine la segunda situación, como se ha visto, es un motivo de preocupación ya que tiende a retardar la democratización de las distintas instancias de poder.

Las organizaciones de la sociedad civil no tienen la posibilidad de contar con recursos externos, como Participación Ciudadana. Por ende, una forma de limitar el probable clientelismo con el gobierno o con los partidos es introduciendo criterios previos y conocidos de asignación de los recursos y servicios públicos, impulsando la coordinación entre las distintas instituciones en el interior del Estado y respetando las competencias institucionales, en especial, las de las instancias que descentralizan la toma de decisiones. Por ejemplo, la Ley N° 188-04, que establece el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), no considera que los municipios puedan jugar un papel importante en las labores de diseño y planificación de las políticas de desarrollo urbano-regional, y su implementación significa una extensión de la influencia del poder ejecutivo al ámbito local, ya que todos los miembros de su Consejo Directivo son designados por este poder del Estado. Además, su autonomía financiera y presupuestaria, unida a la falta de participación de otros poderes públicos en su interior, provoca que el manejo de recursos por parte del CONAU, aun cuando sus funcionarios se guíen con rectitud moral, da origen a serios cuestionamientos. Así, el establecimiento de una institución de este tipo ofrece claros incentivos a los dirigentes de las organizaciones sociales para establecer relaciones clientelares con el gobierno central.

Si bien la transparencia en el otorgamiento de recursos públicos a las organizaciones de la sociedad civil es deseable para impulsar su autonomía respecto del poder político, es válido indagar qué ocurre con la autonomía de las organizaciones que reciben recursos privados y, sobre todo, recursos externos. Si el clientelismo político genera efectos perversos en las organizaciones de la sociedad civil, ¿por qué esperar lo contrario de los vínculos con organizaciones privadas y/o externas? Al respecto, es lógico pensar que los actores privados promoverán sus intereses, y que este hecho en sí mismo no es negativo. En realidad, la democracia da esto por supuesto, y el desafío de la gobernabilidad es la coordinación y articulación de las múltiples demandas e intereses. Claro está que quienes financian con recursos privados y/o externos a las organizaciones sociales deben apegarse estrictamente al marco constitucional y legal dominicano y transparentar los recursos que destinan a dichas organizaciones.

## 12. Sumario

El arreglo institucional de la República Dominicana presenta una mezcla de incentivos favorables a la rendición sistemática de cuentas por parte de las autoridades políticas hacia la ciudadanía con otros que, por el contrario, favorecen el comportamiento oportunista, el despilfarro y la ineficiencia. Estas últimas características constituyen una fuerte limitación a la calidad de las instituciones democráticas, en el sentido de su capacidad para responder en forma adecuada a las demandas y necesidades ciudadanas.

En la actualidad el país dispone de instituciones que posiblemente sean susceptibles de críticas o que no han mostrado desempeño notable, pero que serían funcionales en un contexto más proclive a la gobernabilidad democrática. Entre estos aspectos potenciales se cuentan las condiciones para la integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, convertido ya en un órgano autónomo que cumple de manera adecuada su función de contrapeso.

Un juicio similar merecen los distintos arreglos que norman las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. El componente acusadamente mayoritario de los sistemas electorales para la integración de las dos cámaras de la legislatura determina que las mayorías divididas sean un fenómeno poco frecuente, además de que el presidente dispone de poderes legislativos suficientes para enfrentar las raras ocasiones en que esto ocurre.

Finalmente, cabe resaltar que la gobernabilidad democrática en la República Dominicana está respaldada por una ciudadanía que ejerce sus derechos en la forma tanto de organizaciones autónomas y atentas al

desempeño gubernamental como de electores plurales en sus preferencias y también atentos a los resultados del gobierno en el momento de asignar el voto.

Por otra parte, en el terreno de las decisiones políticas se han implantado medidas para enfrentar dos problemas fundamentales de la sociedad dominicana. Un conjunto de estas medidas corresponde a la extensión del Estado de derecho mediante la ampliación del acceso a la justicia y la eficiencia en el desahogo de los casos. Los esfuerzos por construir un cuerpo judicial profesionalizado van en el camino correcto y se espera que pronto comiencen a rendir frutos en cuanto al reforzamiento de los derechos de la ciudadanía. En otra esfera, aunque tal vez con menor profundidad, se han dado pasos en la reducción de la discrecionalidad en el ejercicio de la política social, lo que en principio estimula que su diseño responda al objetivo de distribuir bienes públicos, y no a recompensas particulares a la lealtad política.

Con relación a los aspectos menos funcionales de las instituciones dominicanas, se detectaron problemas diversos prácticamente en todas las fases en que se divide el recorrido de las políticas públicas. El mecanismo de integración del órgano encargado de realizar las elecciones no parece el más adecuado para garantizar su imparcialidad, lo que representa un riesgo para la adecuada conversión de los votos en decisiones de gobierno.

Además, se advierte que existe un amplio margen para que las autoridades electas se valgan de sus puestos para beneficiarse a sí mismas o a sus grupos de seguidores, en vez de orientar su comportamiento a trabajar por el bienestar de capas amplias de la población. La corrupción y el clientelismo prevaecientes producen distorsiones en la demanda ciudadana que obstruyen la acción política orientada a responder a las mayorías. De hecho, los órganos formalmente encargados de detectar y sancionar la corrupción, así como de vigilar el gasto público, no gozan de la autonomía ni desempeñan las funciones necesarias para disuadir la práctica de estos comportamientos. Asimismo, la legislación sobre transparencia no ha sido lo suficientemente avanzada como para difundir ejercicio de la información oportuna, actual y abierta al público.

La falta de factores para disuadir la corrupción y el clientelismo no sólo posibilita que las políticas se dirijan a un grupo exclusivo de beneficiarios, aun si es a costa de intereses más amplios, como se documentó en este capítulo. Ello también desvirtúa o limita el potencial de otros dispositivos institucionales. Así, por ejemplo, la introducción del voto preferencial, medida cuyo objetivo era acrecentar la rendición de cuentas entre los diputados y los electores, derivó, en cambio, en un traslado del uso de

recursos clientelares desde las dirigencias partidistas hacia los diputados individuales. La estructura del gasto público y la discrecionalidad con la que se ejerce manifiestan la forma en la que las élites gubernamentales toman decisiones a partir de motivaciones de corto plazo y cuyos efectos sobre el bienestar son apenas perceptibles.

Ligado a esto último, pero referido a la etapa de la implementación, se halla el problema de la burocracia. Al ser utilizado más como botín político que como vía de poner en funcionamiento eficiente las decisiones gubernamentales, el servicio público dominicano carece de un perfil profesionalizado ad hoc para que las políticas se plasmen sin interferencias ocasionadas por insuficientes capacidades administrativas. Los escasos alcances de la legislación sobre el servicio civil dan cuenta de la tensión que representa la reforma burocrática, pues por lo general los funcionarios electos quieren que sus iniciativas sean llevadas a cabo con eficiencia, pero al mismo tiempo quieren disponer de los cargos para recompensar a sus bases de apoyo.

En la siguiente sección, se retoman estos elementos para sugerir algunas reformas que incrementen la capacidad de respuesta del sistema político a la demanda ciudadana.

## **C. Recomendaciones**

### **1. Introducción**

A partir de la evidencia presentada en la segunda parte, y a la luz de las indicaciones normativas planteadas en la primera, en este apartado se exponen recomendaciones dirigidas a potenciar la capacidad de las instituciones democráticas para responder a las demandas y necesidades de la población. En el supuesto de que la economía dominicana mantenga en el futuro tasas de crecimiento económico como las planteadas en el “escenario deseable” identificado en el capítulo I, las indicaciones que se mencionan a continuación están elaboradas con el propósito de incentivar a los representantes políticos para que sus decisiones se orienten a invertir ese crecimiento en el bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos.

Estas recomendaciones se diseñaron siguiendo dos criterios. En primer lugar, se privilegió el cambio incremental sobre el cambio integral. Las instituciones, para ser eficientes, requieren de estabilidad en el tiempo, a la vez que los cambios muy pronunciados obligan a invertir un mayor lapso de aprendizaje. Por ello, en lo que sigue se supondrá la continuidad del modelo presidencial de gobierno, a la vez que se recomendará la preservación tanto de las estructuras que resultan funcionales como de las

que requieren conservarse por un tiempo antes de evaluar sus efectos. En segundo lugar, las recomendaciones se refieren a un sistema de incentivos, y no a estados sociales fijos. Esto significa que los procedimientos democráticos son abiertos: intentan inducir comportamientos que produzcan ciertos resultados deseables, pero no los pueden fijar de una vez y para siempre. Cada resultado debe ser evaluado por la sociedad y sancionado electoralmente. En caso contrario, lo que estaría operando no es un régimen democrático.

Después de las recomendaciones se expresan algunos comentarios sobre la viabilidad de las reformas en cuestión, y se concluye con un ejercicio prospectivo en el que se comparan los beneficios a largo plazo de implantar dichas reformas frente a los costos de mantener el *statu quo*.

## 2. Recomendaciones

- a) Mantener en la medida de lo posible los aspectos institucionales que han probado ser funcionales a la gobernabilidad democrática, o introducir cambios que no afecten su operación fundamental. En este sentido, destacan las condiciones que garantizan la independencia externa del Poder Judicial.

Los resultados de las reformas de 1994 han sido positivos y adecuados para los fines propuestos. La Suprema Corte de Justicia se ha convertido en un órgano independiente con respecto a los otros dos poderes y con capacidad efectiva de veto, lo que da credibilidad a este aspecto de la justicia dominicana.

- b) Preservar los aspectos institucionales relativos a la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

La combinación del método de reparto de diputaciones entre las fuerzas partidistas (representación proporcional en circunscripciones pequeñas), el de reparto de senadurías (mayoría simple en circunscripciones uninominales), el ciclo electoral (elecciones no simultáneas) y los poderes presidenciales (veto y decreto) redundan en una dinámica de frecuencia de gobierno unificado favorable a la eficacia, con una posibilidad razonable de gobierno dividido, y ello incentiva a los actores políticos para que no den por sentado su predominio. Los poderes presidenciales otorgan protección frente a la eventualidad del gobierno dividido. En lugar de generar parálisis y estancamiento al promover la formación de mayorías divididas, es preferible modificar otras fuentes del abuso del poder presidencial. La unidad de propósitos entre ambos poderes no tiene por qué ser limitada si se cuida que ésta esté orientada hacia fines virtuosos.

- c) Mantener las disposiciones relativas a la reelección de los titulares de puestos de elección popular.

Sin estas reglas, los representantes políticos no contemplan en su horizonte temporal la sanción electoral futura de sus acciones actuales, lo que se concreta en menores incentivos para orientar dichas acciones al bienestar de la ciudadanía.

Otro tipo de disposiciones, de data más reciente, poseen características tales que es posible esperar de ellas resultados positivos, por lo que se impone garantizar que se sostengan en el tiempo. Así, los esfuerzos emprendidos para mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de impartición de justicia se cuentan entre los aspectos más valiosos de los cambios recientes. No obstante, es imprescindible encontrar mecanismos para estrechar las diferencias regionales en el desempeño de los jueces y las diferencias de eficiencia entre jurisdicciones.

Por otra parte, la reciente introducción de prácticas de evaluación y asignación universal en la política social es un paso crucial en su institucionalización, punto sobre el que se vuelve más adelante. Al respecto, el problema es que los avances registrados tienen su sustento normativo en decretos, por lo que son susceptibles de revertirse en caso de cambio de gobierno. Es necesario, por lo tanto,

- d) que el Congreso les otorgue carácter de ley para que estén protegidos contra los vaivenes de la política electoral.

Entre los aspectos del diseño institucional que se requiere **transformar**, destaca el relativo al organismo encargado de realizar los procesos electorales en forma imparcial y creíble. No se considera que los derechos políticos de los dominicanos estén debidamente protegidos bajo la configuración actual de la Junta Central Electoral. Con el fin de corregir esta situación:

- e) Es necesario garantizar una participación de intereses más plural en la designación de los integrantes del pleno de la JCE.

Este objetivo se alcanzaría si la selección quedase a cargo de la Cámara de Diputados, con el voto de dos tercios de sus miembros.<sup>39</sup> Además, tendría que añadirse la independencia partidista entre los requisitos para ser miembro (tal como se practica para la integración de las Juntas Centrales Electorales

<sup>39</sup> Esta recomendación, igual que la correspondiente al nombramiento del titular de la Cámara de Cuentas, se basa en que la integración de la Cámara de Diputados por representación proporcional le da un carácter más plural que el Senado. La intervención de una diversidad de actores es el mecanismo más apropiado para los cargos que requieren imparcialidad.



y los Distritos Electorales). Finalmente, la división de funciones en cámaras no es suficiente para evitar que la JCE sea juez de sus propios actos.

- f) Es necesario que los juicios sobre la validez jurídica de las distintas fases del proceso electoral sean transferidos a una instancia distinta a la JCE.

Esta instancia podría ser la Suprema Corte de Justicia, o bien un tribunal *ad hoc* cuya integración quedase a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura.

El resto de las recomendaciones se refieren a **incentivar** el comportamiento de los políticos electos hacia la adecuada satisfacción de las demandas y necesidades de la ciudadanía. Como se ha mencionado en diversas ocasiones, se espera de los representantes que utilicen la autoridad y el poder del que disponen, en su ámbito de atribuciones, para atender los intereses de la población. El mecanismo de la competencia electoral es una precondition para ello, apoyado por la posibilidad de reelección. Sin embargo, también se dijo, aun en estas condiciones el poder político es susceptible de una utilización en provecho propio, para favorecer a intereses fácticos poderosos o para anteponer los intereses partidistas a los intereses concretos de los electores. Asimismo, el poder político puede ser funcional al desarrollo del clientelismo, y la consiguiente asignación de premios a los grupos de leales así como distribuciones subóptimas de los recursos públicos. Estos comportamientos de apropiación privada de los recursos públicos constituyen el principal obstáculo para transformar los beneficios del crecimiento económico agregado en mejoras sostenidas del bienestar de las mayorías.

Según se argumentó, uno de los problemas de la corrupción en la República Dominicana consiste en la falta de amenaza creíble de sanción. Desde la perspectiva de quien se tienta de incurrir en comportamientos ilícitos, el riesgo de ser detectado y sancionado es tan bajo que únicamente percibe los beneficios económicos de sus acciones. En consecuencia, no parecen suficientes ulteriores reformas a la legislación ni el trabajo de comisiones formadas por personas con prestigio pero carentes de poder. Es necesario, en cambio:

- g) Reforzar el papel del órgano encargado de presentar cargos y dar seguimiento a los procedimientos penales, siguiendo el criterio de reforzar las motivaciones para detectar los casos de mal manejo de los recursos. En este sentido, la autonomía del Procurador General se erige como un medio del que cabría esperar buenos rendimientos, no sólo en el combate a la corrupción, sino también

en la disuasión de los actos atentatorios a los derechos humanos. Aunque por lo general se recurre al nombramiento o ratificación por parte del Congreso, el Consejo Nacional de la Magistratura, al estar integrado por los tres poderes, parece un órgano más adecuado para el nombramiento de este funcionario, por un período no coincidente con el presidencial. Este órgano, a su vez, debería adquirir la facultad de destitución para el caso de abuso en el ejercicio de funciones (abuso que puede fundarse en la búsqueda de notoriedad pública).

Otra forma de uso indebido de recursos consiste en el ejercicio presupuestario por medio del desvío del gasto con respecto a lo programado, sea con fines de enriquecimiento o cualquier otro. Como se mencionó, la ley de presupuesto en la República Dominicana tiene poco valor como marco legal, y el Congreso no ha asumido funciones de vigilancia. Actualmente, el Presidente con la confirmación del Senado nombra al titular de la Cámara de Cuentas.

- h) Sería deseable que esta confirmación quedase en manos de la Cámara de Diputados, y que además el funcionario se mantuviera en el puesto por un período fijo con posibilidad de ratificación en el cargo.

Es necesario reformar dos aspectos más de este órgano.

- En vez de reportar los resultados de sus investigaciones al propio Poder Ejecutivo (el órgano auscultado), la Cámara de Cuentas debe ser facultada para establecer responsabilidades legales y administrativas por uso indebido de recursos, o al menos de iniciar procedimientos ante el sistema judicial.
- Este tipo de procedimientos debe comprender a los funcionarios que se nieguen a entregar la información solicitada, problema que constantemente enfrenta el órgano al que nos referimos.

Ahora bien, no es de esperarse que la actividad de estos órganos sea necesariamente acompañada de una ola de enjuiciamientos por razones de corrupción. Por una parte, siempre son posibles los comportamientos de colusión o complicidad, en los que los integrantes de la clase política se protegen contra persecuciones judiciales. Por otra, los vacíos y las ambigüedades legales suelen ser el refugio contra la sanción penal o administrativa. Relacionado con esto se halla el hecho de que no todo el mal manejo de los recursos públicos puede tipificarse como ilegal. Por estos motivos:

- i) Es necesario que mediante la transparencia se impongan costos de reputación a la acción pública indebida.

Al hacer públicos los datos relevantes sobre las características del ejercicio de la función pública, los representantes tomarán en cuenta la potencialidad de que sus acciones sean ventiladas en escándalos que pongan fin a sus carreras. Suponiendo la acción de una prensa plural e independiente, y la atención por parte de organismos de la sociedad civil, la expectativa de daños en la reputación puede operar como poderosos disuasivo del mal desempeño.

Actualmente, en la República Dominicana se discute si el órgano encargado de hacer valer la ley de transparencia debe ser un instituto autónomo o dependiente del Estado. En la perspectiva de análisis desarrollada en este estudio:

- j) La autonomía es una precondition para que dicho órgano rinda los efectos deseados.

Asimismo, la ley tendrá que contemplar mecanismos que hagan forzosa la entrega de información solicitada por parte de las instancias gubernamentales. Un mecanismo eficiente sería interponer sanciones por incumplimiento frente a las razones políticas que motivan la negativa a hacer pública la información. Si un funcionario recibe, de manera informal, una orden de no entregar la información que le requiere el órgano autónomo, sería adecuado que al seguir esta orden contemplara la posibilidad de enfrentar sanciones como multas, suspensión temporal o destitución definitiva, dependiendo de la gravedad del caso.

Por otra parte, también debe ser limitada la capacidad por parte de partidos y políticos individuales para adquirir compromisos ocultos con personas o grupos dispuestos a financiar sus carreras políticas. En esta dimensión:

- k) El financiamiento público de los partidos y su obligación legal de rendir cuentas sobre sus recursos deben ser reforzados otorgando capacidades de supervisión y sanción a la Junta Central Electoral.

Los partidos deben dar a conocer de manera pormenorizada toda la información relativa a sus ingresos (incluyendo la identidad de sus donantes privados) y gastos, y tendrían que ser objeto de sanciones económicas en caso de negativa a entregar la información, falseamiento de los datos e irregularidades en el gasto (más allá de las consecuencias jurídicas de otra índole a que dicho compartimiento pudiese dar lugar de acuerdo con la ley). Siendo la JCE la instancia por cuyo conducto se canalizan los recursos públicos, un mecanismo de sanción fácilmente

aplicable consistiría en otorgarle la capacidad de descontar, de la cantidad de recursos correspondientes al partido encontrado en falta, el monto equivalente a la sanción. Asimismo:

- l) La JCE debe tener la facultad de auditar los registros contables de los partidos, y no requerir esta acción de la Contraloría General, como ocurre actualmente.

Esta auditoría, además, debe asumir carácter periódico y de oficio. Finalmente, a los partidos políticos se deben aplicar todas las disposiciones relativas a la transparencia, en los mismos términos que a las oficinas públicas.

En opinión de varios agentes entrevistados, buena parte del clientelismo del país se apoya en el ejercicio discrecional de la política social y el asistencialismo. La respuesta debe consistir en una creciente institucionalización de la política social, en el sentido de asignarle un carácter sólido, profesional, estable y predecible en el tiempo. Como se mencionó, la continuidad de las prácticas de evaluación y asignación universal es un ingrediente central en la institucionalización. Agréguese a esto un nivel mínimo de financiamiento para tal propósito (en los mismos términos en los que se establece para los partidos políticos) y, de manera muy importante, transparente.

- m) El establecimiento de objetivos claros de largo plazo daría solidez al gasto social y limitaría la discrecionalidad en su ejercicio. Con ese fin, podría recurrirse a la programación del gasto con carácter legal en función del cumplimiento de las Metas del Milenio.

La forma en que son electos los representantes influye en la orientación de su comportamiento. En diversas entrevistas se manifestó un consenso alrededor de la mala experiencia con el sistema de voto preferencial, ya que se lo asocia con el clientelismo. En la medida en que esta opinión esté difundida, el sistema debe ser modificado. Sin embargo, antes de generar demasiadas expectativas se debe tomar en cuenta que el retorno al sistema de lista cerrada, sin ninguna otra medida adicional, llevará a la situación ex ante de partidos clientelistas y sin ningún vínculo con los electores de sus circunscripciones. Por ello, esta medida no arrojará utilidad alguna si no se acompaña de limitaciones a las oportunidades de uso clientelar de los recursos públicos. Además, si se vuelve a las listas cerradas es indispensable mantener el sistema de elecciones primarias para determinar las candidaturas.

Ahora bien, una alternativa sugerida por uno de los diputados entrevistados consiste en mantener el sistema electoral en los términos actuales, con el voto preferencial, pero añadiendo una lista cerrada nacional

por representación proporcional. El número de escaños a distribuirse de esta manera debe ser bajo, entre 15 y 20, con el fin de que la integración partidista de la Cámara de Diputados no pierda su carácter mayoritario. Esta lista representaría la posibilidad de incluir candidatos partidarios con un perfil intelectual alto o con fuentes de prestigio que habitualmente no son premiadas en elecciones, además de conseguir un mayor equilibrio entre los géneros.

Uno de los asuntos en los que se debe imprimir el mayor esfuerzo consiste en la profesionalización de la burocracia. Una burocracia de este tipo logra al menos tres objetivos: 1) elimina uno de los recursos más socorridos por el clientelismo para premiar la lealtad política; 2) garantiza que las buenas decisiones sean bien implementadas, y 3) pone un freno a los vaivenes en las políticas públicas motivados por la irresponsabilidad y el cálculo de corto plazo.

- n) La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa debe reformarse en términos tales que, a mediano plazo, el 60% del personal de la burocracia sea de carrera, lo que debe incluir la supresión de las ventajas otorgadas al personal que se encuentra en activo, la extensión de sus términos a todos los niveles del Estado y la corrección de las ambigüedades que permiten interpretar que el titular del Poder Ejecutivo dispone a voluntad de todos los puestos de la administración, pasando por una clara tipificación de los puestos de confianza.

La profesionalización de la burocracia, además, comprende la profesionalización de los servicios del Estado. Esto, al mismo tiempo, exige un reforzamiento del papel del Estado como contratista. Si bien las leyes y los procedimientos no son una garantía para que los procesos de adjudicación se desarrollen totalmente con criterios de competencia equitativa y transparencia (es bien conocido que la mayoría de las adjudicaciones cumplen formalmente los requisitos legales), una forma de limitar la discrecionalidad en la adjudicación de compras es a través de:

- o) La conformación de comisiones mixtas en las que participen i) miembros de distintas oficinas en el interior de una institución, ii) funcionarios de otras instituciones públicas, e incluso iii) se promueva la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil.

En la medida en que los integrantes de las comisiones que definen a quién se adjudica la compra o provisión de bienes y servicios para el

Estado provengan de distintas oficinas, instituciones y organizaciones, será más difícil que sea favorecido un participante que no tenga la oferta técnicamente más pertinente y económicamente más ventajosa. Habría mayores probabilidades de que los miembros de estas comisiones, en caso de tener vínculos políticos, respondieran a distintas facciones de un partido, o a diferentes partidos, lo que minimizaría la posibilidad de que todos ellos se pusieran de acuerdo en beneficiar al mismo proveedor.

Por último, se mencionan algunas medidas para potenciar el papel, de por sí relevante, que tiene la sociedad civil dominicana. Pese a su fortaleza e impulso para limitar los abusos del poder político y supervisar las acciones de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil presentan un problema de amplia diferenciación interna en cuanto a sus capacidades y recursos, además de que grupos con intereses políticos suelen penetrarlas por medio del clientelismo y el patrocinio. Las facilidades para el registro y reconocimiento de organizaciones no gubernamentales y el otorgamiento de recursos públicos para el financiamiento de sus actividades es un buen comienzo para minimizar los problemas de acción colectiva que enfrentan los ciudadanos para organizarse, pero no han evitado su utilización por parte de ciertos políticos en provecho propio. En particular, aún existen problemas relacionados con los criterios de asignación.

- p) Esto puede ser superado si los recursos son asignados por concurso, condicionándose la adjudicación a la presentación y evaluación ex ante de los proyectos y estableciendo límites al monto total que una sola organización puede recibir. Asimismo, una proporción de estos fondos debe ser transferida a los gobiernos municipales, con el fin de que sean usados exclusivamente para proyectos de desarrollo local. Los criterios de asignación por concurso deben ser los mismos. De igual forma, entre los criterios de asignación debe estar comprendido un sistema de estímulos para la cooperación entre las ONG más profesionalizadas y las surgidas en el nivel barrial y local, con el fin de promover la profesionalización creciente por parte de estas últimas.

### **3. Viabilidad**

La implementación de las sugerencias e indicaciones de reforma aquí contenidas, como cualquier otra con la que se pretenda transformar el *statu quo*, debe contemplar la posibilidad de encontrar serias resistencias al cambio tanto entre los agentes investidos con la autoridad para llevarlas a cabo como sectores de la sociedad a la que se considera beneficiaria última de los cambios. Para cualquier diseño institucional dado, se debe considerar

que existen intereses beneficiarios del estado actual que resentirían pérdidas ante los intentos de cambio.

Cuando el grupo interesado en la reforma goza coyunturalmente de una ventaja de poder, siempre existe la tentación de hacer frente a las resistencias recurriendo a “golpes de mano” y a la imposición unilateral de las reformas. Este procedimiento, no obstante, únicamente garantiza que las medidas se llevarán a cabo en el corto plazo, pero no su sostenimiento perdurable. Los intereses excluidos aprovecharán cualquier modificación en la correlación de fuerzas para retornar al estado anterior. De hecho, los actores que deberían adecuar su comportamiento a las nuevas reglas podrían dar por descontado que su duración será corta, por lo que preferirán aguardar antes que ajustarse a las nuevas reglas del juego (pues se espera que éstas no tengan una vida larga).

Por ello, es preferible invertir en la negociación con los actores más relevantes a fin de garantizar que el nuevo diseño institucional les proporcionará algunos beneficios, para disminuir su disposición a cambiar los términos en el futuro. Por supuesto, así el grupo reformista se arriesga a que su paquete preferido de reformas no sea obtenido en forma completa, ya que negociar implica hacer concesiones y sacrificios. De ahí la importancia en la claridad de objetivos y de parámetros en la negociación para distinguir los medios que conducen a ellos de lo meramente accesorio.

Si el grupo reformista se dispone a emprender una negociación seria, a fin de garantizar la estabilidad de las reformas aun a costa de sacrificar algunos aspectos de su paquete óptimo, es necesario que busque apoyos legítimos para brindar aceptabilidad social a su propuesta. Las propuestas de reforma planteadas en este documento se dirigen a atacar problemas reales cuyos efectos impactan negativamente a la sociedad, como el clientelismo y la corrupción. En consecuencia, los grupos reformistas no deben dudar en difundir públicamente el contenido de las propuestas, con especificaciones sobre los efectos esperados de su aplicación. El beneficio percibido de las reformas será mayor en la medida en que los reformadores presenten sus iniciativas en conjunto con organizaciones reconocidamente independientes de la sociedad civil. A los ojos del público, esta posición conjunta transmite la idea de que el objetivo de las propuestas es elevar el bienestar social, y no responde al puro interés de quienes las defienden. Si dicha percepción penetra en la sociedad, los intereses partidistas tendrán mayores dificultades para justificar su oposición a las reformas, y es más probable que se les obligue a aceptarlas, acuciados por el temor de que la sociedad les imponga un castigo electoral que les represente mayores pérdidas respecto de la implantación de los cambios.

Una vez más, el hecho de que los actores gubernamentales con proyectos de reforma necesiten de actores de la sociedad civil para elevar la credibilidad de sus propuestas implica necesariamente que éstas deberán ser revisadas por dichos actores y, con toda seguridad, modificadas para que se ajusten a sus preferencias (pues no se puede esperar otra cosa del acuerdo con actores genuinamente independientes). Por tanto, maximizar la credibilidad y la viabilidad del proyecto acarrea la posibilidad de nuevas alteraciones al planteamiento original.

Con respecto a los actores que se requiere incorporar en la agenda, debe contemplarse la participación de los sindicatos en forma paritaria con las organizaciones no gubernamentales y los organismos empresariales. El gobierno, en particular, debe crear espacios tripartitas de concertación con el fin de recuperar la confianza del sector sindical sumándolo a la toma de decisiones y recogiendo sus demandas, no sólo de carácter laboral, sino también las de carácter social en las que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, tienen más puntos en común con el sector patronal de lo que parecería a primera vista (en particular lo relativo a los campos de la educación y la salud).

Otra cuestión, actualmente muy debatida en la República Dominicana, es la referida al mecanismo más adecuado para la aprobación de las reformas sugeridas por el gobierno. El dilema que se plantea es si se debe recurrir a los mecanismos ordinarios de reforma constitucional o bien convocar a una asamblea constituyente. Uno de los sectores políticos entrevistados adujo de forma adecuada que en cualquiera de las alternativas los actores serían exactamente los mismos -los partidos políticos y sus dirigencias-, por lo que en este sentido no deben esperarse resultados diferentes en cuanto al texto constitucional que producirían uno u otro método. No obstante, un conjunto ambicioso de reformas elevará su aceptabilidad si su aprobación proviene de una asamblea constituyente, ratificada después por votación popular. Este procedimiento no sólo incrementa el número de actores comprometidos con el cambio (y aquí se hace referencia a una mayoría electoral), sino que además el proceso de convocatoria, reunión y trabajo de una asamblea constituyente genera un nivel de atención pública óptimo para discutir y ventilar las reformas en los términos planteados en el párrafo anterior.

Finalmente, es necesario contemplar que los procesos de reforma política, en muchas ocasiones, imponen la prelación entre objetivos deseables. Eventualmente, los equipos reformadores se ven en la necesidad de concentrar sus energías en un subconjunto del paquete total de reformas, dejando el resto para una ocasión más propicia (que puede nunca llegar). Desde esta perspectiva, el criterio prevaleciente debe orientarse a priorizar las reformas cuyos efectos tiene un mayor beneficio esperado. En el caso de



la República Dominicana habría que ubicar en el centro de interés las distorsiones a la demanda representadas por el clientelismo y la corrupción. Por ello, es necesario implementar en primer lugar las medidas relativas a la integración de comisiones mixtas para la adjudicación de compras del Estado, a la institucionalización de la política social, la reforma a los criterios de asignación de recursos a las ONG y a la imposición de costos reputacionales incrementando la transparencia.

Estos cuatro conjuntos de medidas tienden a enfatizar los incentivos positivos sobre los negativos y elevarían la rendición de cuentas mediante el control social sin necesidad de recurrir a las sanciones. Asimismo, requieren de un menor grado de negociación con otros actores (reduciendo el costo de transacción), pues en lo esencial son susceptibles de instaurarse por decreto o por mayoría simple en el órgano legislativo. Sus efectos sobre el comportamiento de los tomadores de decisiones podrían redundar en una mayor orientación hacia la demanda ciudadana, por lo que su puesta en vigor no debe quedar condicionada a la realización de otras reformas.

En un momento posterior, debe procederse a la reforma de la JCE y la profesionalización de la burocracia. La dificultad específica de estas medidas consiste en que la conformación actual del órgano electoral y del servicio civil representan, para los actores políticos, tanto la oportunidad de garantizar el triunfo electoral como la posibilidad de repartir prebendas entre los propios seguidores, respectivamente. De hecho, hay una fuerte expectativa de ganancias por mantener el statu quo para el partido en el poder o para quien espera obtenerlo. Por lo tanto, la transformación requiere llegar a establecer compromisos estables y de largo plazo, cuyo primer condicionante sería el de no poner en riesgo las medidas sugeridas en los dos párrafos anteriores.

El combate a la corrupción y al uso indebido de recursos públicos mediante el fortalecimiento de los órganos de vigilancia y sanción, cuya importancia no es menospreciable, contiene un elemento punitivo que podría levantar el temor de las partes negociadoras ante el eventual uso parcial de dicho mecanismo. En otras palabras, la posibilidad que agencias poderosas pero favorables a uno de los partidos practique una “cacería de brujas”, es un hecho que dificulta el acuerdo sobre las funciones y facultades de los órganos pertinentes. Por ello, es adecuado postergar esta discusión hasta un momento en el que, al sentirse ya el efecto de las reformas anteriores, disminuya el riesgo de la sanción unilateral. Si la reforma en este sentido es planteada desde el gobierno, su propuesta adquiriría mayor firmeza y credibilidad si fuese acompañada de medidas selectivas de castigo a casos de corrupción por parte de sus partidarios, al tiempo que se abandona la práctica de perseguir a los miembros de gobiernos anteriores.

Es necesario aclarar que tanto las propuestas como la secuencia aquí sugerida obedecen a criterios de oportunidad y eficacia derivados del análisis de las condiciones institucionales de la República Dominicana; es decir, no representan una receta de reformas de validez universal. El análisis de otra nación, con características institucionales distintas, necesariamente mostraría la existencia de otros problemas con diversas formas y tiempos de resolución.

#### **4. Prospectiva**

El sistema político dominicano atraviesa un momento privilegiado para su desarrollo democrático. Por una parte, hoy se cuenta con un gobierno con capacidad para detectar los problemas que necesitan corrección y existe claridad para percibir los objetivos adecuados. Por otra parte, la ciudadanía dominicana en sí misma es un activo. No sólo ha evidenciado en momentos críticos el grado en que valora y es capaz de defender las instituciones democráticas, sino que de manera cotidiana se ha erigido en un dique constante contra las tendencias al abuso por parte del poder político, incluyendo al surgido de procedimientos democráticos.

Precisamente, esta ciudadanía constituye el elemento para desatar el mecanismo por el cual el crecimiento económico se convierte en bienestar, siempre que se modifique el diseño institucional de manera adecuada. Una vez que se verifique el cambio institucional, con las precauciones necesarias adoptadas para su aceptabilidad, se puede confiar en que la sociedad dominicana se comportará acorde con las reglas democráticas.

Un ejercicio productivo, practicado dentro de ciertos límites, consiste en el esfuerzo de representarse mentalmente el funcionamiento de las instituciones después de que haya pasado un tiempo suficiente para mostrar con nitidez sus efectos sobre el comportamiento de los actores y para que éstos a su vez puedan dar por descontado que dichas instituciones se mantendrán en el futuro previsible. Sin caer en los extremos de la futurología, es razonable avizorar que esta situación de estabilidad podría darse alrededor del año 2030.

El objetivo de las reformas propuestas en este documento consiste en vincular las acciones de los representantes con las demandas e intereses de sus electores, a fin de que los primeros destinen los incrementos en el excedente producidos por el buen desempeño a elevar los niveles de bienestar de los segundos, en lugar de destinarlos ya sea a acrecentar su propio poder, o a abultar su fortuna personal, o bien a favorecer intereses privilegiados. Por lo tanto, en primera instancia, la República Dominicana en el 2030 sería una sociedad más igualitaria de lo que es hoy, con niveles superiores de bienestar para la gran mayoría de la población. Es necesario insistir en que

esto sería un efecto de la propia configuración y funcionamiento del sistema político, más que de la orientación partidista de quienes ocupen el poder y de los cambios tecnológicos y sociales que pudieran darse.

Este planteamiento, por supuesto, no significa que se esté concibiendo una sociedad sin conflictos que deban resolverse en el terreno político (aunque sí cabría esperarse una disminución de la intensidad del conflicto político). Sin duda, persistirán las diferencias en cuanto a los valores que determinan lo que se consideran objetivos deseables, así como el natural deseo de cada grupo o categoría social por maximizar sus intereses aun a costa de los intereses de otros grupos. Lo destacable es que por efecto de las transformaciones institucionales, el contenido de la oferta política para dar procesamiento a esos conflictos sería distinto del actual.

En el transcurso de este capítulo se postuló como un problema fundamental de la política dominicana el clientelismo de los partidos con sus electores. Asimismo, se afirmó que el clientelismo pertenece a una dimensión cuyo extremo opuesto viene dado por partidos programáticos. En vez de proponer, de manera trivial, reforzar el carácter programático de los partidos, en este estudio se consideró más fértil limitar las fuentes a partir de las cuales los partidos y los políticos acceden a recursos que pueden distribuir como premios para la lealtad política. Acotado el acceso a los recursos para alimentar clientelas, es de esperarse que los partidos modifiquen su oferta a fin de mantener por lo menos el mismo nivel de apoyo electoral. Hacia 2030 los partidos dominicanos se habrán especializado en la oferta de bienes públicos, que vendrían dados en dos modalidades. La primera, en la forma de políticas de carácter indivisible; esto es, en la forma de beneficios que no podrían asignarse a los electores leales sin al mismo tiempo proporcionarlos a los electores de oposición. En segundo lugar, los bienes ofrecidos por los partidos asumirían la forma de propuestas programáticas claras y diferentes de las de sus competidores. En suma, los partidos tendrían que invertir en el programa político como estrategia de adaptación a los cambios en el entorno institucional.

Estas propiedades del sistema político revelarían mayor relieve en el caso de una perturbación económica que redujera temporalmente el nivel de consumo del ciudadano medio. Por cierto, existen shocks exógenos imprevisibles e independientes del control o de la voluntad de los representantes electos. Frente a un accidente de este tipo, la reacción de la población depende de su evaluación acerca del comportamiento de su clase gobernante. Si el diseño institucional incentiva a los representantes electos a anteponer el bienestar de sus electores, y dicho sistema lleva funcionando algunos años, las explicaciones de los primeros sobre los problemas económicos tienen una mayor credibilidad, ya que los electores

han observado que, en general, los gobernantes tienden a comportarse maximizando el bienestar público. En este sentido, un diseño institucional adecuado protege a la institucionalidad y la normativa democrática contra la ocurrencia de factores imprevisibles que golpean a la población.

Ahora compárese este panorama con el que cabría esperarse si no se toman las medidas propuestas. Aun en condiciones de crecimiento económico, si los niveles medios de bienestar no se mejoran sustancialmente (e incluso sin que necesariamente se deterioren), el paso del tiempo conspira en contra del sistema democrático. La persistencia de condiciones en las que no se percibe mejoría terminaría convenciendo a la población de que las instituciones democráticas no operan en su beneficio, sino sólo a favor de una minoría privilegiada, por lo que estas instituciones no bastan para confiar en que los integrantes de la clase política sean agentes de su bienestar.<sup>40</sup> Es de esperarse que la percepción de que la corrupción permanece sin que haya voluntad verdadera para ponerle freno enfatice este tipo de sensaciones.

Las manifestaciones de esta desconfianza pueden ser poco perceptibles en un primer momento, y comenzarían por incrementos en la tasas de abstencionismo electoral. Sin embargo, es precisamente en ese contexto en el que adquiere mayor rendimiento electoral el discurso político de carácter personalista y antiinstitucional. La falta de eficacia de las instituciones para mejorar el desempeño favorece el surgimiento y éxito de los liderazgos fuertes. Tómese en cuenta que, de acuerdo con este análisis, aunque el electorado dominicano no es insensible al desempeño, también es cierto que presta una enorme atención a las características personales y a los estilos. Esta propensión puede ser explotada al máximo por políticos carismáticos cuando se propaga la desconfianza hacia las instituciones.

Una vez en el poder, los líderes confrontadores tienden a intentar concentrar el poder al mayor nivel posible, a costa de los órganos diseñados para servir de contrapeso al poder ejecutivo. Según se ha visto, en las actuales condiciones el diseño institucional dominicano pone a disposición del presidente una enorme capacidad de decisión, así como de recursos que pueden usarse en forma arbitraria. Por ello, el acceso al poder de un liderazgo personalista y con amplio apoyo popular reforzaría las propiedades más nocivas de las instituciones y de la tradición dominicana, lo que representaría un retroceso hacia estilos políticos que, en el año 2030, tendrían que ser parte de la historia lejana de este país.

Ante la mención explícita de la posibilidad de una crisis del sistema de partidos dominicano, varios de los agentes entrevistados rechazaron que

<sup>40</sup> Espinal y otros (2006) presentan evidencia según la cual un fenómeno de este tipo ya viene ocurriendo en la actualidad entre la población dominicana.

su sistema político esté amenazado por un riesgo similar al de otros países que han recaído en el caudillismo populista. El argumento utilizado se apoya principalmente en la solidez del sistema de partidos. Es importante recordar que en aquellos países los sistemas de partidos gozaban de una solidez indiscutible, “solidez” que, precisamente, los hacía impermeables a la demanda ciudadana e incapaces de tomar los recaudos necesarios para impedir su propia desintegración.

Sin duda, la República Dominicana ha introducido en los últimos años cambios institucionales y normativos que han elevado la calidad de su democracia. Las recomendaciones formuladas en este análisis pretenden reducir los “déficit” democráticos que todavía persisten. Si esa meta se consigue, el potencial de crecimiento económico y de bienestar social en la República Dominicana se manifestará en resultados tangibles y positivos en un plazo anterior al de 2030.

## Bibliografía

- Adler-Lomnitz, Larissa (1994), *Redes sociales, cultura y poder*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa.
- Adserà, Alicia, Carles Boix y Mark Payne (2003), “Are you being served? Political accountability and quality of government”, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 19, N° 2, pp. 445-90.
- AI (Amnistía Internacional) (2005), “República Dominicana”, en Informe 2005, disponible por Internet en <<http://web.amnesty.org/report2005/domssummary-esl>>.
- \_\_\_\_\_ (2004), “República Dominicana”, en Informe 2004, disponible por Internet en <<http://web.amnesty.org/report2004/dom-summary-esl>>.
- \_\_\_\_\_ (2003), “República Dominicana”, en Informe 2003, disponible por Internet en <<http://web.amnesty.org/report2003/dom-summary-esl>>.
- Alcántara Sáez, Manuel (1999), “República Dominicana”, en *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. II: México, América Central y el Caribe, Tecnos, Madrid, pp. 411-412.
- Alesina, Alberto y Nouriel Roubini con Gerald D. Cohen (1999), *Political cycles and the macroeconomy*, MIT, Massachusetts.
- Aquino, José Ángel (2002), *Inventario de la normativa por la transparencia de la gestión pública*, Participación Ciudadana, Santo Domingo.
- Arias Núñez, Luis (2005), “Los órganos electorales: estructura, atribuciones y competencia”, en *VVAA, Reformas electorales pendientes: órganos electorales, lista de candidaturas y cuota femenina*, CONARE -Participación Ciudadana, Santo Domingo, pp. 41-56.
- Arteaga Nava, Elisur (1998), *Derecho constitucional*, Oxford University Press -Harla, México.

- Auyero, J. (2001), La política de los pobres: las prácticas políticas del peronismo, Manantial, Buenos Aires.
- Bengtsson, Åsa (2004), "Economic voting: The effect of political context, volatility and turnout on voters' assignment of responsibility", *European Journal of Political Research*, vol. 43, N° 5, agosto, pp. 749-67.
- Benhabib, Jess y Adam Przeworski (2005), Economic growth under political accountability, mimeo, diciembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), "Se buscan buenos empleos". *Los mercados laborales de América Latina*, BID, Washington.
- BM (Banco Mundial) (2001), República Dominicana. Revisión estadística del sector justicia, Reporte N° 23203-DR, disponible por Internet en [www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/13/000012009\\_20040713150627/Rendered/PDF/232030Spanish.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/13/000012009_20040713150627/Rendered/PDF/232030Spanish.pdf).
- BM-BID (Banco Mundial-Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres. Resumen ejecutivo, Unidad de Gestión de Países del Caribe Región de América Latina y el Caribe, Santo Domingo.
- Bobeá, Lilian (1999), "De la protesta a la propuesta: articulaciones entre los movimientos populares y el Estado en República Dominicana", en Margarita López (ed.), *Lucha popular, democracia, neoliberalismo. Protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Bobbio, Norberto (1998), Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, Fondo Cultura Económica, México.
- Boix, Carles (1996), Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial, Madrid, Alianza Editorial.
- Bou, Marc (2004), El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional, IIG, Documento de Trabajo N° 4, 16 de diciembre.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski (1995), "Conclusiones", en *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Alianza, Madrid.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), After the Washington Consensus. Institutions matter, World Bank, Washington.
- Carey, John M. (1997), "Strong candidates for a limited office: Presidentialism and political parties in Costa Rica", en Mainwaring y Shugart, eds., pp. 199-224.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (1995), "Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas", *Electoral Studies*, vol. 14, N° 4, pp. 417-39.
- Carrillo Flores, Fernando (2006), "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 129-62.
- Cassá, Roberto (1995), "Recent Popular Movements in the Dominican Republic", *Latin American Perspectives*, Vol.22, N° 3.
- Ceara-Hatton, Miguel, dir. (2005), Informe nacional de desarrollo humano. República

- Dominicana. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada, PNUD, disponible por Internet en <<http://portal.onu.org.do/interfaz/main.asp?Ag=12&did=302&CategoriaNo=242&N=1>>
- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) (2006), Reporte sobre el estado de la justicia de las Américas 2004-2005, disponible por Internet en <[www.cejamericas.org/reporte](http://www.cejamericas.org/reporte)>.
- Chandhoke, Neera (1995), *State and civil society. Explorations in political theory*, Sage Publications, Nueva Delhi.
- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski (1999), "Democracy, elections, and accountability for economic outcomes", en Przeworski, Stokes y Manin, eds.
- Choup, Anne Marie (2003), "Limits to democratic Development in Civil Society and the State: the case of Santo Domingo", *Development and Change*, Vol. 34 N° 1.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- Collado, Faustino (2005), "La carrera administrativa", en *Participación Ciudadana, Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa*, ONAP, pp. 53-82.
- Corporación Latinobarómetro (2005), *Latinobarómetro 2004*, Santiago de Chile.
- Cox, Gary (1997), *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCabe's (2001), "The institutional determinants of economic policy outcomes", en Stephan Haggard y Matthew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 21-63.
- Dotel, Olaya (2005), "Corrupción y Pobreza en República Dominicana", en *Pobreza y Corrupción, Participación Ciudadana*, Santo Domingo, pp. 7-48.
- Durston, John (2005), "El clientelismo político en el campo chileno (primera parte)", *Ciencias Sociales Online*, Vol. II, N° 1, marzo, pp. 1-30.
- Elster, Jon (1997), *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Gedisa, Barcelona.
- Espinal, Rosario (2005), "Reformas electorales y los desafíos de la gobernabilidad democrática en República Dominicana", en VVAA, *Reformas electorales pendientes: órganos electorales, lista de candidaturas y cuota femenina*, CONARE - Participación Ciudadana, Santo Domingo, pp. 11-40.
- \_\_\_\_\_ (2003), "El Proceso Democrático en República Dominicana: Avances, Retrocesos y Riesgos", en R. Salazar Pérez, E.A. Sandoval Ferero, y D. de la Rocha Alarazán (editores.), *Democracias en Riesgo en América Latina*, Libros En Red, México.
- \_\_\_\_\_ (2001), "La sociedad civil movilizadora y las reformas democráticas en la República Dominicana", *Espiral: estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. VII, N° 21.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Economic Restructuring, Social Protest, and Democratization in the Dominican Republic", *Latin American Perspectives*, Vol.22, N° 3.
- Espinal, Rosario y otros (2006), "Performance still matters. Explaining trust in government in the Dominican Republic", *Comparative Political Studies*, Vol. 39, N° 2.
- Fabra, P., A. Battle, A. Cerrillo, A. Galiano, I. Peña López y C. Colombo (2006), *La*

justicia en la sociedad del conocimiento. Retos para los países iberoamericanos, disponible por Internet en <[www.ejusticia.org/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,89/lang,es/](http://www.ejusticia.org/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,89/lang,es/)>.

- Fearon, James D. (1999), "Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance", en Przeworski, Stokes y Manin, eds., pp. 55-97.
- FH (Freedom House) (2002-2005), Reportes de República Dominicana, disponible por Internet en <[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)>
- Finkel, Jodi (1998), Judicial reform in Latin America: Market economies, self-interested politicians, and judicial independence, documento presentado en la Conferencia de LASA, Chicago, 24-27 de septiembre, mimeografiado.
- Fornos, Carolina, Timothy J. Power y James C. Garand (2004), "Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, N° 8, octubre, pp. 909-940.
- Fukuyama, Francis (2004): "The imperative of state-building", *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 2, abril, pp. 17-31.
- Galiani, Sebastián (2006), Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento (LC/L.-2482P) CEPAL, *serie Políticas Sociales*, N° 116, enero.
- Gaviria, Alejandro, Ugo Panizza, Jessica Seddon y Ernesto Stein (2000), Political institutions and growth collapses, *Inter-American Development Bank Working Paper*, N° 419, mayo.
- Hall, John, ed. (1995), *Civil society: theory, history, comparison*, Polity Press, UK.
- Henisz, Witold J. (2000), "The institutional environment for economic growth", *Economics and Politics*, vol. 12, N° 1, pp. 1-31.
- HRW (Human Rights Watch) (1998), "Dominican Republic", en *World Report 1998*, disponible por Internet en <[www.hrw.org/worldreport3/Americas.htm#P219\\_110771](http://www.hrw.org/worldreport3/Americas.htm#P219_110771)>
- Jacob, Jeffrey y Thomas Osang (2005), What matters for economic development: Institutions, geography and trade - A panel data study, mimeo, disponible por Internet en <<http://faculty.smu.edu/jajacob/resrch/21instn.pdf>>.
- Jarquín, Edmundo y Koldo Echebarría (2006), "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 1-16.
- JCE (Junta Central Electoral) (2006), "Resultados electorales", disponible por Internet en <<http://www.jce.do/app/do/Resultados.aspx>>.
- Jiménez Polanco, Jacqueline (1999), Los partidos políticos en la República Dominicana: Actividad electoral y desarrollo organizativo, Centenario, Santo Domingo.
- Johnson, Gregg B. y Brian F. Crisp (2003), "Mandates, Powers, and Policies", *American Journal of Political Science*, Vol. 47, N° 1, pp. 127-41.
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay (2002), Growth without governance, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 2928, noviembre, disponible por Internet en <<http://ssrn.com/abstract=316861>>.
- Kenny, Charles (2005), "Does development make you happy? Subjective wellbeing and economic growth in developing countries", *Social Indicators Research*, Vol.



- 73, N° 2, septiembre, pp. 199-219.
- Kitschelt, Herbert (2000), "Linkages between citizens and politicians in democratic policies", *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 6/7, agosto-septiembre, pp. 845-879.
- Lederman, Daniel, Norman V. Loayza y Rodrigo R. Soares (2005), "Accountability and corruption: Political institutions matter", *Economics & Politics*, Vol. 17, N° 1, marzo, pp. 1-35.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven.
- \_\_\_\_\_(1997), "Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma", *American Political Science Review*, Vol. 91, N° 1, marzo, pp. 1-14.
- \_\_\_\_\_(1994), *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford.
- Linz, Juan J. (1997), "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", in Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, compiladores, *Las crisis del presidencialismo: perspectivas comparadas*, Alianza, Madrid, pp. 25-143.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (1997), "Conclusion: presidentialism and the party system", en id., eds., pp. 394-437.
- \_\_\_\_\_(1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, eds. Nueva York.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (2003), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (1999), "Elections and representation", en Przeworski, Stokes y Manin, eds., pp. 29-54.
- Mateo Díaz, Mercedes y Mark Payne (2006), "Tendencias de participación electoral", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 263-96.
- Mccubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz (1984), "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 1, febrero, pp. 165-179.
- Méon, Perre-Guillaume y Khalid Sekkat (2005), "Does corruption grease or sand the wheels of growth?", *Public Choice*, Vol. 122, N° 1, enero, pp. 69-97.
- Méon, Perre-Guillaume y Laurent Weill (2005), "Does better governance foster efficiency? An aggregate frontier analysis", *Economics of Governance*, Vol. 6, N° 1, pp. 75-90.
- Morillo Pérez, Antonio (2006), "Anexo VII: Sistema de Seguimiento y Evaluación. Manual Operativo del Programa Solidaridad"; en *Programa Solidaridad. Cerrando brechas, abriendo caminos*, Presidencia de la República - Gabinete de Coordinación de la Política Social, Santo Domingo.
- Negretto, Gabriel y Mark Ungar (1997), "Independencia del poder judicial y Estado de Derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela", *Política y Gobierno*, Vol. IV, N° 1, primer semestre, pp. 81-114.
- Nohlen, Dieter (1998), *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- Obando Prestol, Roberto Iván (2001), *Los mecanismos de evaluación del desempeño de*

- jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- O'Donnell, Guillermo (2004): "Human development, human rights, and democracy", en Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullell, *The quality of democracy*, University of Notre Dame Press, Indiana, pp. 9-92.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust", en Mainwaring y Welna, pp. 34-54.
- Panizza, Ugo (1999), "Political determinants of institutional quality", mimeo, BID, Washington.
- Payne, J. Mark (2006a), "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 91-128.
- \_\_\_\_\_ (2006b), "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 41-89.
- \_\_\_\_\_ (2006c), "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 165-96.
- Payne, J. Mark y Andrés Allamand Zavala (2006), "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 19-38.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID/IIIDAE, Washington.
- PC (Participación Ciudadana) (2006a), *El sistema de compras en la administración pública: propuestas para su transformación*, Participación Ciudadana, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Informe de monitoreo legislativo. Primera Legislatura Ordinaria del 2006. 27 de febrero al 27 de mayo del 2006, disponible por Internet en <[www.pciudadana.com/congreso\\_nacional/legislatura/2006\\_ra\\_ordinaria/06\\_22006\\_Primer\\_Informe\\_plo06.pdf](http://www.pciudadana.com/congreso_nacional/legislatura/2006_ra_ordinaria/06_22006_Primer_Informe_plo06.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Cuestiones que debemos conocer y no olvidar sobre fraudes bancarios*, Participación Ciudadana, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Investigación sobre: Leyes, Proyectos de Leyes y Decretos Anticorrupción, 1996 -2003. Semejanzas, diferencias y contradicciones*, Mediabyte, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Propuesta anticorrupción. Programa de Transparencia de la Gestión Pública*, Mediabyte, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2004c), *Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec. Cumbres de Las Américas. Informe República Dominicana*, Participación Ciudadana-Departamento de Comunicación, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2004d), *Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003*, Participación Ciudadana, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2003), *La Corrupción. Características y consecuencias en República Dominicana*, Participación Ciudadana -Programa de Transparencia de la Gestión Pública, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2001), *La experiencia de la Sociedad Civil en la República Dominicana*, Participación Ciudadana, Santo Domingo.

- PNUD (2005): Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada. PNUD-República Dominicana, Santo Domingo.
- Powell Jr., Bingham (2000), *Elections as instruments of democracy. Majoritarian and proportional visions*, Yale University Press, New Haven.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin, eds. (1999), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Raigosa Sotelo, Luis (1997), "Control legislativo: control por los órganos y de los órganos", en *Anuario de derecho público*, Mc. Graw Hill -ITAM, México, pp. 111-30.
- Rodrik, Dani (2000), *Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them*, *Working Paper*, N° 7540, febrero, NBER disponible por Internet en <www.nber.org/papers/w7540>.
- Rosenblum, Nancy y Robert Post, eds. (2002), *Civil society and government*, Princeton University Press, New Jersey.
- Sadek, María y Rosangela Cavalcanti (2003), "The new Brazilian Public Prosecution: An agent of accountability", Mainwaring y Welna, eds., pp. 201-27.
- Sagás, Ernesto (2001), "Las elecciones de 1994 y 1996 en la República Dominicana: Coyuntura política y crisis postelectoral en el ocaso de los caudillos", *Revista Mexicana del Caribe*, Vol. 6, N° 2, pp. 155-91.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Las elecciones legislativas y municipales de 2006 en la República Dominicana", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 1, pp. 152-7.
- \_\_\_\_\_ (2005), "The 2004 presidential election in the Dominican Republic", *Electoral Studies*, Vol. 24, pp. 156-9.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Elections in the Dominican Republic, May 2002", *Electoral Studies*, Vol. 22, pp. 792-8.
- Salazar Rodrigo y Temkin Benjamín. Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones; Las elecciones federales de 2003 en México, en *Política y Gobierno*, Enero 2007.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992), *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Shugart, Mathew Soberg y Scott Mainwaring (1997), "Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate", en Mainwaring y Shugart, eds., pp. 12-54.
- Siavelis, Peter M. (1997), "Executive-Legislative relations in post-Pinochet Chile: A preliminary assessment", en Mainwaring y Shugart, eds., pp. 321-62.
- Smulovitz, Catarina (2002), "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados", *Política y Gobierno*, Vol.

IX, N° 2, segundo semestre.

Stokes, Susan C. (2004a), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.

\_\_\_\_\_ (2004b): "Introduction: Public opinion of market reforms: A framework", en id., ed., *Public support for market reforms in new democracies*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 4-32.

Suárez, Julio Aníbal (2006), "Justicia laboral: Reto de la gobernabilidad democrática", *El Judicial*. Publicación del Poder Judicial, N° 9, marzo/abril, p. 9.

Subero Isa, Jorge A. (2006), *Audiencia Solemne: A modo de Informe Anual*, Santo Domingo, 7 de enero.

\_\_\_\_\_ (2001), *Los frutos de una reforma. Rendición de cuentas. Cuarto aniversario*, 4 de agosto, disponible por Internet en <[www.suprema.gov.do/Publicaciones/Frutos\\_de\\_una\\_reforma/Los\\_Frutos\\_de\\_una\\_Reforma\\_Cuarto\\_Aniversario.pdf](http://www.suprema.gov.do/Publicaciones/Frutos_de_una_reforma/Los_Frutos_de_una_Reforma_Cuarto_Aniversario.pdf)>.

Tejada Holguín, Ramón (2006), "Las incómodas y nunca bien ponderadas relaciones entre los partidos y la sociedad civil dominicana de hoy", disponible por Internet en <[www.pciudadana.com/articulos\\_analisis/10252006por\\_ramon\\_tejada.htm](http://www.pciudadana.com/articulos_analisis/10252006por_ramon_tejada.htm)>.

Temkin Benjamín, y Del Tronco José (2006), "Bienestar subjetivo, desarrollo humano y democracia; confirmaciones, sorpresas e interrogantes". *Revista Mexicana de Sociología*, México, diciembre.

Tóka, Gábor (2002), *Voter inequality, turnout and information effects in a cross-national perspective*, documento de trabajo N° 297, Hellen Kellogg Institute, mayo.

Tsebelis, George (1995), "Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, N° 3, julio, pp. 289-325.

Zovatto, Daniel (2006), "Instituciones de democracia directa en América Latina", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 241-63.

Zovatto, Daniel y Flavia Freidenberg (2006), "Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 197-238.

## Capítulo IV

# Desarrollo y cohesión social

### Introducción

Se exponen a continuación los dispositivos institucionales de inclusión y bienestar existentes en la República Dominicana, con algunas anotaciones acerca de sus consecuencias generales en el desarrollo del sentido de pertenencia de los individuos en la sociedad. En la perspectiva de 2030 se trata de manera específica la eficacia de algunos de esos dispositivos, que incluyen, entre otros, la integración laboral, el sistema de educación y formación, las políticas de combate y reducción de la pobreza, de fomento de la equidad y de ampliación y fortalecimiento de las redes de protección social.

El enfoque adoptado para el presente estudio se vincula directamente con la propuesta de la CEPAL (2007a) sobre la cohesión social. Un componente central de este enfoque es el sentido de pertenencia a la sociedad, que a su vez encarna en una efectiva titularidad de derechos sociales. Esto significa que todos los ciudadanos estén incluidos en el proceso del desarrollo y, en consecuencia, también en el bienestar que de él resulte. En una sociedad cohesionada, los derechos civiles y políticos —que fueron analizados en el capítulo precedente en la perspectiva de la gobernabilidad democrática y la construcción de ciudadanía— se complementan con los derechos sociales. La cohesión social supone, en efecto, un compromiso profundo y sistémico en pro de la justicia distributiva y la equidad, o para decirlo en las palabras de Bobbio (1993), un compromiso sustantivo por la “igualación de los diferentes”.

Desde la óptica de las políticas públicas este planteamiento implica la existencia de mecanismos institucionales de inclusión e igualdad de las oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Para que estos mecanismos operen de manera efectiva es indispensable un entramado jurídico-institucional que incentive la disposición de los actores sociales a ceder beneficios —materiales y simbólicos— a fin de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de los grupos más desfavorecidos. Las políticas activas a favor de la igualdad de oportunidades deben además conjugarse con políticas de reconocimiento y aceptación de la diversidad. La cohesión social es inalcanzable en contextos en los que se ignoran las identidades colectivas y en los que se mantienen prácticas formales e informales de discriminación debido a diferencias sociales, territoriales, étnicas, de género, edad o creencia.

Este capítulo se divide en tres secciones. En la primera se define el concepto de cohesión social y se justifica su pertinencia desde el punto de vista de las políticas públicas para el desarrollo de la República Dominicana. En la segunda se examina el estado de la situación social dominicana en el marco del proceso de transición económica por el que el país ha atravesado en las últimas tres décadas, con énfasis en la naturaleza y la dimensión de las brechas de desigualdad y exclusión que prevalecen a pesar del dinamismo del producto. En la tercera parte se analizan los dispositivos institucionales de la política social dominicana y se concluye con una serie de propuestas para mejorarla en la perspectiva del año 2030.

## **A. ¿Por qué la cohesión social y qué es?**

“Modernización política y modernización económica son el punto y el contrapunto de la evolución de la República Dominicana en las últimas tres décadas. Los avances en una esfera son alimentados y también resistidos por los que se dan en la otra, hasta alcanzar armonizaciones sucesivas, no sin trastornos transitorios que, a la postre, han podido construirse en acuerdos pragmáticamente constructivos”. Esta observación fue formulada por la CEPAL hace poco menos de 10 años y sigue siendo válida (CEPAL, 2001). La retroalimentación entre el cambio económico y el cambio político continúa siendo un poderoso factor de transformación. Esta dialéctica positiva de la modernización, sin embargo, tiende a relegarse en el plano del progreso social. A pesar del claro mejoramiento observado en una amplia gama de indicadores, la desigualdad y la exclusión permanecen como signos distintivos de la realidad social dominicana.<sup>1</sup> Ahora también se impone avanzar en la construcción de arreglos institucionales que promuevan una reforma

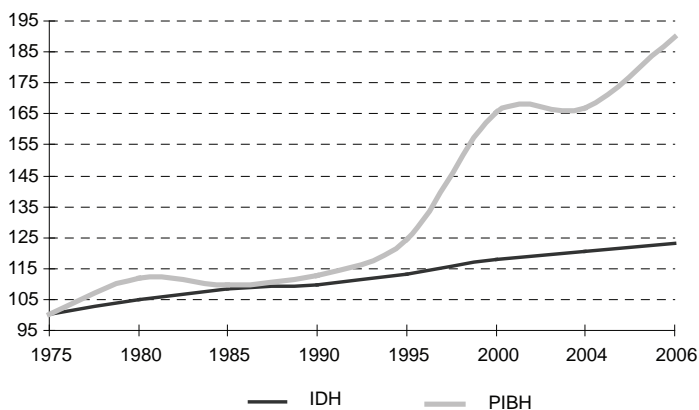
<sup>1</sup> Este rezago del progreso social es un rasgo indeseable que caracteriza al proceso de modernización dominicano, como ya fue consignado en el estudio precedente de la CEPAL (2001), cap. VII.

social, que es sin duda el principal déficit del proceso de transición iniciado a mediados de los años sesenta.

En la República Dominicana hay una disparidad creciente entre la capacidad de expansión mostrada por la economía y la calidad de sus resultados sociales. En el transcurso de las últimas tres décadas el valor real del producto interno bruto (PIB) se multiplicó por cuatro y el ingreso real por habitante se duplicó. Este crecimiento, sin embargo, no se volcó con la misma intensidad a favor de una mejoría equivalente en el plano del bienestar social promedio de los habitantes. La discrepancia tiende incluso a ser cada vez mayor en el período reciente. La evolución comparada de los índices de desarrollo humano (IDH) y del producto interno bruto por habitante (PIBH) muestra un avance relativamente armónico entre 1975 y 1990, pero después de este año aparece una disociación que no ha dejado de ampliarse y en virtud de la cual el primero de estos índices tiende a rezagarse de manera muy marcada ante la aceleración del segundo (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1

REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO (IDH) Y DEL PIB POR HABITANTE (PIBH), 1975-2006  
(1975 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano* (ediciones 2006 y 2007-2008) y del Banco Central de la República Dominicana.

Contemplado desde el ámbito de las políticas públicas, el ensanchamiento de esta brecha es un indicio de cómo la política económica y la política social han discurrido por separado (y es probable que, en algunos momentos, lo hayan hecho hasta de manera conflictiva o contradictoria). También muestra que el proceso de modernización de las últimas tres décadas en la República Dominicana no dio lugar al desencadenamiento de un círculo virtuoso entre crecimiento y desarrollo

humano.<sup>2</sup> De hecho, estudios empíricos que comparan las modalidades de interrelación entre estas dos dimensiones básicas del desarrollo tipifican el caso dominicano como uno de “desempeño asimétrico con sesgo pro crecimiento” (véase el recuadro IV.1). De acuerdo con dichos estudios, la experiencia internacional del último medio siglo revela que este tipo de desempeño está lejos de asegurar el ascenso a un ciclo virtuoso de desarrollo (crecimiento económico dinámico con altas tasas de desarrollo humano), y a la larga más bien suele conducir a un “punto muerto”. Por consiguiente, esta misma experiencia internacional también desmiente el enfoque secuencial del desarrollo, según el cual primero hay que fomentar el crecimiento y el desarrollo humano se dará por añadidura.

Es un hecho que el crecimiento económico experimentado por la República Dominicana en las décadas recientes no ha reducido ni atenuado las escisiones sociales, las cuales en algunos casos incluso se han profundizado como consecuencia de la mutación de la estructura económico-productiva y la diversificación de la sociedad. Los grupos sociales vulnerables —que son quienes resienten el mayor costo de tales escisiones— lo son porque sus miembros están expuestos al efecto corrosivo de diversos factores de exclusión y se ubican al margen de las redes institucionales de protección y solidaridad. La exclusión económica es la más visible y extendida de todas las formas de exclusión, aunque casi siempre se acompaña de otras —sociales, culturales, políticas— que por sí mismas también generan inequidad y pueden ser poderosas fuentes de marginación de los individuos.

En efecto, la exclusión social tiene que ver tanto con carencias económico-materiales como con carencias simbólicas, entendidas éstas como una participación parcial y hasta nula de los individuos en las instituciones sociales básicas. La exclusión social es un concepto más amplio que el de pobreza e indica un debilitamiento de los vínculos sociales y una fragmentación de la sociedad en cuyo marco la condición de excluido conlleva una pesada carga de no reconocimiento y aislamiento de los grupos e individuos que la padecen. La exclusión social no es el resultado fallido de diversas estrategias individuales, sino de un proceso estructural que genera esta condición para diversos contingentes de la población. En este sentido, los excluidos son la última fase de dicho proceso, por lo que es importante no sólo fijar la atención en ellos sino también en los mecanismos subyacentes que producen tales resultados.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> En este punto, el desarrollo humano se considera en el sentido de Sen (2000), es decir, como un proceso de expansión de las capacidades y las libertades de los individuos en el que se remueven los principales obstáculos para ello: la pobreza y la exclusión política, la falta de oportunidades económicas y las asimetrías sociales, la escasez de infraestructuras públicas y las intolerancias, entre otros.

<sup>3</sup> “Exclusión social” es un término controvertido que suele utilizarse en referencia a un



## Recuadro IV.1

## UNA TIPOLOGÍA DE LAS INTERACCIONES ENTRE DESARROLLO HUMANO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

---

El análisis empírico de la interacción desarrollo humano (DH)/crecimiento económico (CE) en una muestra de 35 a 76 países en desarrollo (según la disponibilidad de cada variable particular) para el período 1960-1992 y de 22 países latinoamericanos para 1960-2000, sugiere que el desempeño de las naciones se sitúa entre la generación de ciclos virtuosos de alto CE con amplias ganancias de DH y la generación de ciclos viciosos de escaso CE con bajas tasas de mejoramiento de DH. Tanto la configuración como la persistencia de estos ciclos dependen de la naturaleza de los nexos entre ambos indicadores, pero cuanto más fuertes sean éstos más pronunciado será su sentido ascendente o descendente. Luego, un buen DH refuerza el CE, lo que a su vez promueve el DH, y así sucesivamente; mientras que un deficiente DH restringe el CE, y ello reduce los logros de DH, y así sucesivamente.

Entre estos dos extremos se identificaron dos categorías de “desarrollo asimétrico”: una con un sesgo pro DH (es decir, fuerte DH y escaso CE) y otra con sesgo pro CE (escaso DH y marcado CE). Ambas categorías resultan de situaciones en las que los nexos entre DH y CE son precarios (por ejemplo, debido a insuficientes tasas de inversión y ahorro en el primer caso, o a bajos coeficientes de gasto social en el segundo). La evidencia empírica muestra que los casos de desarrollo asimétrico tienen pocas probabilidades de persistir. Con el tiempo, la parte débil de la relación puede actuar como freno de la otra, precipitando un ciclo vicioso; pero también puede ocurrir que, por efecto de una modificación de las políticas, se fortalezcan los nexos entre aquellas variables y se generen condiciones para un ciclo virtuoso.

La conclusión más interesante de estos estudios comparados realizados por medio de análisis de regresión, es que ninguno de los países que comenzó con un sesgo pro CE pudo generar un ciclo virtuoso. De hecho, todos los casos identificados terminaron por caer en un ciclo vicioso. En cambio, se identificaron algunos países que habiendo comenzado con un sesgo en pro del DH pudieron avanzar hacia un ciclo virtuoso.

En estos estudios, el desempeño de la República Dominicana es tipificado en la categoría de “círculo vicioso” en el decenio 1960-1970 y otro de sesgo pro CE en los tres decenios subsiguientes.

Una de las principales enseñanzas derivadas de estas investigaciones es que la evidencia empírica no avala consideraciones del tipo “primero crecer para después asegurar el desarrollo humano” La experiencia internacional del último medio siglo revela que el mejoramiento de los factores de DH debe avanzar simultáneamente —y en algunos casos es incluso una precondition— para un CE sostenible.

El enfoque de la cohesión social ofrece una posibilidad fructífera de analizar esos mecanismos para fines de política pública. Dicho enfoque se sitúa en una esfera alternativa a la de los programas diseñados de manera especial para los “excluidos”, y es por consiguiente un poderoso dispositivo conceptual a favor de los programas universales, que por definición descartan la estigmatización social. La adopción de este enfoque por parte de quienes diseñan políticas públicas en diversos niveles de responsabilidad y en diferentes escalas territoriales, ha permitido afrontar de manera activa y en ocasiones hasta innovadora los desequilibrios generados por el proceso global de reestructuración económica y cambio social registrado en el mundo en las últimas dos o tres décadas.<sup>4</sup> Para fines analíticos e instrumentales suelen identificarse seis dimensiones básicas de la cohesión social:

**Inclusión.** La cohesión social está fuertemente relacionada con las instituciones económicas, y de manera especial con el mercado; por ello, esta dimensión puede describirse como un puente entre “lo social” y la política económica. Las prácticas y situaciones de exclusión del mercado, en especial del mercado laboral, constituyen una clara amenaza a la cohesión social.

**Igualdad.** La cohesión social supone un compromiso extendido y sistémico con la justicia distributiva y la equidad. Una sociedad que no garantiza igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos, genera dinámicas de distanciamiento social y de capacidades diferenciadas que erosionan e imposibilitan su cohesión.

**Legitimidad.** La cohesión social es una construcción colectiva; no se reduce a una sumatoria de individuos yuxtapuestos. En esta dimensión se reconoce la acción estratégica de las instituciones (tanto públicas como privadas) en tanto mecanismos o espacios de intermediación que aseguran las “conexiones” entre los individuos. La cohesión social depende en un alto grado de la legitimidad de estas instituciones, y se ve amenazada cuando éstas no son representativas.

**Participación.** La cohesión social supone la implicación amplia de los ciudadanos en las cuestiones públicas (que en este enfoque no sólo son las

---

amplio rango de fenómenos y procesos relacionados con la pobreza y la miseria. Pero de acuerdo con Sylver (2006), cuya definición se adopta en este capítulo, “aunque la pobreza puede conducir a la exclusión social, y viceversa (...) no se trata en rigor de una cuestión de insuficiencia de recursos materiales. Como señala Touraine, la exclusión tiene mucho más que ver con estar dentro o fuera que arriba o abajo”. Según la misma autora, la exclusión social es una ruptura de los eslabones sociales, y es por ello que “siempre hay dos partes a considerar: los que excluyen y los excluidos”, *Enciclopedia of Sociology*, Oxford, Blackwell (en prensa).

<sup>4</sup> Son muy ilustrativas las experiencias al respecto en países y regiones de la Unión Europea, en Canadá y otras naciones del mundo industrializado. Los planteamientos de este párrafo y los siguientes se basan ampliamente en Godínez (2007).

gubernamentales). La falta de incentivos y de causas para la participación ciudadana representa una amenaza a la cohesión social.

**Reconocimiento.** Esta dimensión atañe a la mediación positiva de las diferencias de valores, de identidad, religiosas, culturales, políticas, étnicas y de cualquier otro tipo, propias de la sociedad. Los ciudadanos que perciben aceptación y reconocimiento de los otros, contribuyen a la cohesión social; ésta se ve amenazada, por el contrario, por las diversas prácticas de rechazo e intolerancia, así como por esfuerzos excesivos por la unanimidad o la homogeneidad sociales.

**Pertenencia.** Esta dimensión se relaciona con el despliegue de un sentido de “conectividad social” en cuyo marco los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos. Una amenaza a la cohesión social se asocia con el sentimiento de aislamiento que bajo ciertas circunstancias puede generarse entre algunos individuos y grupos sociales.<sup>5</sup>

Las relaciones entre estas dimensiones básicas de la cohesión social son complejas. La presencia de una o más de ellas no asegura de manera automática, en todas las circunstancias, la presencia de las otras. Como se advierte, las dos primeras dimensiones hacen referencia a la esfera económica, las dos siguientes a la política y las dos últimas a la sociocultural. En la esfera económica —y muy especialmente en materia laboral—, la cohesión social descarta de manera evidente la exclusión, pero un compromiso sistémico, profundo y sostenido supone paralelamente la prosecución de dinámicas de igualdad, es decir, de justicia social y de equidad. En la perspectiva de la cohesión social, la igualdad debería implicar, como mínimo, igualdad de oportunidades. Pero alcanzar la cohesión social requiere de algo más que de medidas económicas. En la esfera política supone por sí misma un reconocimiento amplio de la legitimidad de las instituciones, pero también supone la existencia de condiciones para que la mayor participación de los ciudadanos propicie su injerencia más activa en los asuntos públicos. En la esfera sociocultural, en fin, la cohesión social se edifica sobre la base del reconocimiento —y por tanto de la tolerancia— de las diferencias; esto, a su vez, es condición indispensable para el desarrollo de un sentido de pertenencia de los individuos, que equivale a un compromiso con la construcción de la comunidad (local, regional o nacional) y a compartir valores, no en aras de la unanimidad (que es un

---

<sup>5</sup> Se ha advertido que en algunos contextos específicos (como el microlocal, por ejemplo) el sentido de pertenencia puede generar dinámicas indeseables de exclusión social; por ello, desde el enfoque de la cohesión social se propugna por un sentido de pertenencia “plural y múltiple”. Véase, al respecto, Consejo de Europa, “A Report on The Brainstorming Session Held in November 1999 on Education for Democratic Citizenship and Social Cohesion” ([http://culture.coe.fr/postsummit/citizenship/concepts/erap99\\_60.htm](http://culture.coe.fr/postsummit/citizenship/concepts/erap99_60.htm)).

rasgo propio de sociedades cerradas o autoritarias), sino del diálogo activo y la interacción en torno a ellos.

Puede deducirse de lo anterior que la instauración de un clima favorable a la cohesión social supone el establecimiento de arreglos y compromisos explícitos que permitan movilizar y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable. Para emplear los términos de la CEPAL (2007), se dirá que es necesario concertar un “pacto de cohesión social” por cuyo conducto se aglutinen políticas públicas que incidan en las condiciones objetivas y subjetivas directamente relacionadas con el bienestar y la calidad de vida de la población. Son numerosos los nexos funcionales entre las dimensiones básicas de la cohesión social y la calidad de vida de los ciudadanos. Estos nexos se manifiestan en la dinámica colectiva y en la cotidianidad de los individuos por medio de percepciones y constataciones sobre la equidad, la seguridad del empleo, las oportunidades de educación, el acceso a servicios básicos, la igualdad ante la ley, el ambiente social de la colectividad y otros factores que están estrechamente vinculados entre sí.

La cohesión social siempre es el resultado de la interrelación de procesos complejos. En este sentido, el papel de las instituciones tiene una gran relevancia en una democracia porque éstas proporcionan el espacio y definen las reglas para que los integrantes de la comunidad puedan crear y recrear, en cada circunstancia específica, condiciones de cohesión social. En este punto es pertinente recuperar una de las acepciones dadas por la CEPAL (2007) a la cohesión social, cuando la considera fin y medio. Es un fin cuando las políticas públicas generan condiciones para que los integrantes de la sociedad se sientan parte activa de ella en dos sentidos fundamentales: contribuyendo al progreso general y a la vez beneficiándose de él; en este caso las políticas públicas reproducen y refuerzan los sentidos de pertenencia y de inclusión de los individuos. Pero también es un medio para la construcción de consensos durables en torno a políticas de largo plazo diseñadas explícitamente para igualar las oportunidades y procurar la equidad. Arreglos de este tipo suponen la predisposición de los actores a la cooperación, al punto “de estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto”.

Por ende, la cohesión social es un objetivo fundamentalmente político y su prosecución responde a algo más que a imperativos meramente económicos.<sup>6</sup> Como principio de la acción pública, queda clara su estrecha vinculación con la búsqueda de equidad en todas sus dimensiones, lo que

<sup>6</sup> Apenas es necesario señalar que tal ha sido y es el caso de las experiencias de cohesión social más avanzadas a escala internacional, como las de Canadá y los países de la Unión Europea. Véase, por ejemplo, Begg y Mayes (1991).

entraña necesariamente adoptar decisiones de gran calado con respecto a la distribución del ingreso, el empleo y el bienestar. Esto tiene varias consecuencias prácticas en términos de los arreglos sociales e institucionales vigentes. Así, los interlocutores económicos y sociales desearán hacer oír su voz y tendrán evidente interés de intervenir en el diseño y ejecución (incluyendo la transparencia y la rendición de cuentas) de tales decisiones. Al respecto hay una evidente relación con mecanismos de control económico-político cuya operación efectiva sólo pueden garantizar los regímenes democráticos.<sup>7</sup> Lo anterior también se vincula con el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo del sentido de pertenencia: formar parte de la comunidad nacional comporta tanto el derecho de participar en los beneficios que en ella se generan como en las obligaciones que derivan de dicha pertenencia. La solidaridad es otra condición política de la cohesión social. Sin ella es imposible crear las estructuras requeridas para la igualación del ingreso y las oportunidades, pues las diferencias y las escisiones sociales no se mitigan ni se reducen por sí mismas, sino por medio de mecanismos redistributivos cuya instauración sólo es factible sobre la base de fuertes compromisos políticos. De esta manera, el despliegue de políticas públicas de cohesión social depende de manera crítica del apoyo efectivo de los diversos interlocutores sociales. El peso otorgado a la cohesión social en relación con otros objetivos políticos se define en gran medida en función de la solidez de tales compromisos y por tanto de su institucionalización.

Dado que el proceso de crecimiento económico es intrínsecamente desequilibrado—y por consiguiente produce de manera permanente “ganadores” y “perdedores”— la demanda de cohesión es constante en la sociedad. Esta demanda se incrementa, sin embargo, en situaciones de cambio económico y político, como el ocurrido en la República Dominicana en las últimas tres décadas. El reconocimiento de los efectos de estos cambios y de los consiguientes resultados sociales hace indispensable desplegar las acciones necesarias a su atenuación. La mejora sustantiva de la situación social puede considerarse un objetivo político destinado a reforzar el sentido de pertenencia de los dominicanos y en torno al cual se construya un gran pacto en el que participen todos los actores. Será difícil alcanzar la cohesión social si los individuos, sectores y regiones menos favorecidos perciben que las distancias que los separan de los más favorecidos es excesiva y no disminuye de manera fehaciente. Salvo que se formule y ejecuten políticas públicas activas en relación con la cohesión social, estas distancias permanecerán inalteradas. Para que sean viables, se requiere claridad de que semejantes políticas no sólo deben tener objetivos múltiples —lo que implica ya una exigencia de coordinación institucional y administrativa— sino que su instrumentación se emprende en un marco

---

<sup>7</sup> Véase, al respecto, Hirshman (1977).

de recursos limitados y de fuerzas políticas y económicas en competencia (cuando no, incluso, en conflicto).

## **B. Resultados sociales de la transición dominicana e imperativos de cohesión para el desarrollo**

### **1. Crecimiento y equidad: una relación compleja**

El “déficit social” del proceso de modernización dominicano refleja la existencia de un estilo de desarrollo que no es sustentable por su falta de mecanismos universales que compensen el efecto de los diversos factores de exclusión y vulnerabilidad. Ello compromete el bienestar de las futuras generaciones al marginarlas de los beneficios del desarrollo, al tiempo que entraña un elemento de negligencia en cuanto a la construcción de arreglos político-institucionales y a la ejecución de políticas activas tendientes a crear condiciones sociales de equidad que sean propicias para expandir las capacidades de todos los individuos, proyectándolas hacia el futuro. En un contexto estructural de redes de protección precarias, la acción corrosiva de los factores de exclusión magnifica el grado de vulnerabilidad económica y social de los individuos.

La exclusión y la vulnerabilidad interactúan y pueden generar círculos viciosos de mutuo reforzamiento, situación que se presenta sobre todo en momentos críticos: episodios de desastre natural (frecuentes en el Caribe) o de recesión económica (como la más reciente, en 2003), en los que se destruyen, erosionan y agotan los activos humanos y materiales de los grupos marginados, a la vez que se reducen sus capacidades. Los cambios del régimen de política económica, cuando ocurren sin un cambio equivalente de la política social, como ha sido en términos generales el caso de la República Dominicana en los últimos 30 años, también pueden acentuar la vulnerabilidad de los excluidos. Una amplia evidencia prueba a escala internacional que los procesos de globalización y liberalización de las economías, combinados con tendencias como las mutaciones demográficas, movimientos de emigración internacional de la fuerza de trabajo, modificación de las estructuras familiares y creciente urbanización, no sólo ejercen fuertes presiones sobre los dispositivos tradicionales de protección social (tanto los formales como los informales), sino que también intensifican la vulnerabilidad de individuos, hogares, grupos y comunidades que padecen algún grado importante de exclusión social (Naciones Unidas, 2003).

En la República Dominicana —como en la mayoría de los países latinoamericanos— la falta de recursos y capacidades impide a los excluidos resistir con provecho los embates provenientes de eventos críticos. También

representan un obstáculo para cerrar las brechas de desigualdad que de por sí produce el crecimiento y que el proceso de cambio económico tiende a profundizar. Dado que la condición de los grupos vulnerables casi siempre es asimilable a la de quienes sobreviven dentro de los umbrales de la pobreza y la pobreza extrema, cada evento adverso acarrea por lo general una merma de su ingreso que deteriora aun más sus circunstancias tanto en el corto como en el largo plazos. El despliegue de respuestas inmediatas a la caída del ingreso<sup>8</sup> suele generar consecuencias negativas a futuro, en especial cuando se traducen en reducciones del gasto en salud y educación de niños y jóvenes, lo que tiende a perpetuar —según se analizará más adelante— la condición de pobreza y exclusión.

El reto que enfrenta la política de desarrollo dominicana en la perspectiva de 2030 es manifiesto: consiste en seguir manteniendo un dinámico ritmo de expansión económica, con tasas promedio similares a las del “escenario deseable” establecido en el primer capítulo de este libro, pero aprovechando al mismo tiempo dicho crecimiento para asegurar un acceso equitativo y sostenible de todos los ciudadanos al bienestar material en un marco de “calidad social”.<sup>9</sup> Esto supone, además de las condiciones políticas señaladas en el apartado precedente, que en los ámbitos de formulación de la política pública se asuma explícitamente que los frutos del crecimiento económico no se derraman de manera automática en la sociedad y que el combate contra la exclusión y la inequidad no se agota en acciones focalizadas de erradicación de la pobreza. Precisamente en este punto el enfoque de la cohesión social cobra pertinencia al ofrecer una alternativa a la vez conceptual y operativa a los programas tradicionales de política pública diseñados exclusivamente para los “pobres”, cuyo alcance es limitado. Ya se indicó que en el marco de este enfoque los programas sociales cobran una vocación universal e involucran al conjunto de la sociedad y no sólo a los “excluidos”.

El crecimiento del producto es imprescindible, pero no alcanza por sí mismo para garantizar el progreso social. Luego de un período relativamente largo de reformas económicas emprendidas en la República Dominicana bajo la consideración general de que las fuerzas primarias del crecimiento y el desarrollo son la globalización y la libre movilidad de los flujos comerciales y financieros, el panorama social del país, como se ha dicho, no presenta modificaciones equivalentes a las observadas en el plano económico general. Baste tomar como ejemplo lo ocurrido en torno al empleo, el más elemental

---

<sup>8</sup> Estas respuestas suelen consistir en sacar a los hijos de la escuela y ponerlos a trabajar, reducir el consumo de bienes de primera necesidad (como alimentos y medicinas) o vender activos productivos.

<sup>9</sup> La “calidad social” se entiende como el grado en que las provisiones y requerimientos de la sociedad se ajustan a las necesidades y capacidades de los ciudadanos. Estas necesidades son a la vez económicas, materiales y simbólicas. Véase Godínez (2007).

pero también el más sólido mecanismo de inclusión social. De acuerdo con el análisis a profundidad que se presenta en el capítulo VI de este libro, en general el desempeño del mercado de trabajo dominicano se caracteriza por su incapacidad estructural para absorber productivamente a la población. La evidencia disponible muestra que durante los últimos 30 años no se abatieron significativamente los niveles de desempleo ni el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en actividades de baja productividad. De manera implícita o explícita, se esperaba que la modernización económica induciría una distribución más eficiente de los recursos (y en especial de la mano de obra menos calificada) hacia las nuevas actividades dinámicas y en general hacia aquellas en que el país cuenta con ventajas comparativas.<sup>10</sup> En cambio, la reasignación efectiva del trabajo se encaminó a otras direcciones: el autoempleo, los servicios informales del sector urbano y en algunos casos la pequeña producción agropecuaria de baja productividad. A estas opciones se añadió, como un recurso de última instancia, un flujo creciente de emigración de mano de obra hacia Estados Unidos.<sup>11</sup> De esta manera, al menos en lo que hace al empleo, principal mecanismo de inclusión social, las expectativas generadas por la modernización económica y política de la República Dominicana no se han cumplido para todos los individuos.

Los efectos que produce el conjunto de la dinámica económica en el bienestar absoluto de la sociedad y en los niveles específicos de pobreza, inequidad y exclusión, se transmiten por diversos canales, entre los que desempeña un papel central el mercado de trabajo. La fractura de los grados de complementariedad intersectorial de la producción sumada a la ausencia de políticas activas de fomento productivo son factores que amplificaron en los últimos 30 años, en lugar de reducir, la heterogeneidad estructural. En este marco, el crecimiento ha tendido a polarizarse en actividades y ramas en las que la productividad media es equivalente a la que en igualdad de circunstancias prevalece a escala internacional, frente a toda una miríada de actividades retrasadas con niveles de productividad inferiores y, con frecuencia, hasta nulos.

---

<sup>10</sup> La teoría económica subyacente en esta expectativa supone que la modernización económica, acoplada con la liberalización del sector externo y la liberalización de mercados, producirá en plazos perentorios un incremento progresivo de la utilización del factor más abundante. Dado que en la República Dominicana, como en el resto de la región, este recurso es el trabajo no calificado, la modernización económica, la apertura y la liberalización también habrían de producir, en consecuencia, una mejora de la distribución del ingreso al inducir aumentos de las remuneraciones del factor abundante con respecto a la de los factores escasos (es decir, trabajo calificado y capital). Se reconocerán en este planteamiento los postulados básicos del teorema Stolper-Samuelson. Véase una evaluación teórica y empírica de este teorema en Robbins (1996).

<sup>11</sup> Todos estos son rasgos que la República Dominicana comparte, de manera general, con los países del norte de la región. Véase CEPAL (2002), documento del que se retoman algunas de sus preguntas y conclusiones principales.



La agudización de la heterogeneidad estructural no sólo implica la ocupación masiva en actividades de baja productividad —lo que en la perspectiva de la modernización económica ya es un malogro—, sino que además induce la extensión y persistencia de dinámicas de exclusión social. Tres décadas después de iniciada la transición económica y política de la República Dominicana, la pregunta central con respecto a la permanencia y en algunos casos el incremento de las desigualdades económicas y sociales consiste en saber si se trata de un fenómeno inherente al actual estilo de desarrollo dominicano o, por lo contrario, de un rasgo inevitable de la transición, pero reversible. En caso de que sea esto último, ¿en qué plazos y bajo qué condiciones se verificará el proceso de reversibilidad? No son estas cuestiones retóricas que remitan a una mera preocupación, sin duda válida, acerca de la equidad *per se*. A diferencia de lo que se supone en formulaciones del tipo “primero crecer, distribuir después”, el interés de tales cuestiones está en las consecuencias negativas de la desigualdad sobre el desempeño y el crecimiento (o desarrollo) económicos de largo plazo.

Las relaciones entre crecimiento económico y equidad son complejas. De acuerdo con la célebre hipótesis de Kuznets, en economías con fuerte heterogeneidad estructural el crecimiento en un principio genera un aumento de la desigualdad debido a la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo; más tarde, cuando la economía alcanza un punto en el que el movimiento de los factores tiende a igualar su remuneración en los distintos sectores de producción, la desigualdad disminuye. Tal proceso es descrito gráficamente con la “U” invertida cuya autoría se asocia a este economista.<sup>12</sup> Según este planteamiento la inequidad no entorpece el crecimiento económico, sino que incluso puede ser un estímulo. La experiencia dominicana no parece avalar esta hipótesis. En éste, como en otros países de la región, el proceso de asignación de los recursos está fuertemente condicionado por la estructura de la distribución del ingreso y la riqueza (que a su vez se funda en un sistema de poder igualmente concentrado), y no únicamente por el solo automatismo económico. La persistencia de la desigualdad del ingreso y la riqueza es un síntoma inequívoco de exclusión económica y social, y significa que porciones importantes de la población no tienen las mismas oportunidades que los grupos mejor situados en la escala de la distribución, lo que les impide desplegar sus capacidades. Esta situación estructural no sólo obstruye la cohesión social; de acuerdo con cierto número de investigaciones que analizan y comparan las modalidades de desarrollo reciente de varias naciones, también afecta el potencial económico, los niveles de inversión y la intensidad y regularidad de las tasas de crecimiento a largo plazo.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Kuznets (1955). Una versión más desarrollada de este argumento es la tesis de una relación conflictiva entre los objetivos de eficiencia económica y equidad social de las políticas públicas, elaborada por Okun (1975).

<sup>13</sup> Véanse, entre otros, Alesina y Rodrik (1994), Alesina y Perotti (1996), Birdsall, Ross y Sabot

En consecuencia, hay elementos empíricos para plantear que el orden de causalidad implícito en la lógica económica dominante en la transición dominicana es diferente, es decir, que la distribución equitativa del ingreso, la riqueza y el poder afecta la intensidad y la composición a largo plazo del crecimiento económico, y no a la inversa.

El enfoque de la cohesión social abre nuevas perspectivas acerca del estilo y las estrategias de desarrollo de la República Dominicana para revertir los déficit de bienestar de la población. En este sentido, se analiza a continuación el estado general que guardan los principales vectores de cohesión social, entendidos en términos de brechas socioeconómicas, de protección y vulnerabilidad. Este análisis es complementario de los factores ya analizados en el primer capítulo de este libro sobre la participación, la confianza, la adhesión y el respaldo de la ciudadanía dominicana al sistema político.

## 2. Pobreza y desigualdad

El desarrollo y el crecimiento económicos son procesos de manifestaciones y resultados desiguales. Se distinguen por la disparidad y la diferencia entre naciones, regiones, sectores de actividad y agentes económicos y sociales. Hay una dinámica de la diferenciación que no sólo es persistente, sino que marca de variadas maneras el desempeño económico considerado a escala mundial, nacional o sectorial. La investigación teórica y empírica, así como la propia experiencia histórica, muestran que la desigualdad es inherente al proceso económico.<sup>14</sup> No se trata de una condición provisional o transitoria de la economía, sino de un estado que ésta tiende a reproducir de manera permanente a la vuelta de cada uno de sus ciclos. La tendencia a la desigualdad es una de las principales “fallas” atribuibles a la economía de mercado, frente a cuyos mecanismos el orden institucional de las naciones capitalistas ha implantado históricamente diversas medidas compensatorias destinadas a atemperar las disparidades relativas y las disputas distributivas.<sup>15</sup> El desarrollo reproduce las desigualdades y las sociedades requieren de acciones exógenas al proceso de mercado para atenuar la disparidad y nivelar de diversas maneras y en distintos grados “el campo de juego” en el que participan los agentes, sectores y territorios. Sin estas acciones—cuya sustentabilidad depende de acuerdos políticamente sólidos—la cohesión social es inalcanzable.

---

(1995) y Solimano (2000).

<sup>14</sup> Para un balance de la discusión al respecto en la tradición neoclásica, véase Harris (1985). Los términos de este mismo debate en el terreno de la economía política es resumido por Smith (1990). En cuanto al enfoque estructuralista del desarrollo desigual, véanse el texto pionero de Prebisch (1950) y Sunkel (1970). Desde el punto de vista histórico, véanse, entre otros, los trabajos de Braudel (1985) y Maddison (2001).

<sup>15</sup> Sobre este tema, véanse las contribuciones de Coase (1994), capítulos 1 a 6, y North (1993).

Una de las manifestaciones más visibles de esta tendencia estructural a la desigualdad concierne a la distribución del ingreso y la riqueza. Como en la mayoría de los países latinoamericanos, los beneficios del crecimiento económico se reparten de manera muy dispar en la República Dominicana, con grados de concentración elevados que además se caracterizan —debido a razones histórico-institucionales— por su fuerte rigidez. Esta rigidez se manifiesta no sólo en la escasa flexibilidad a la baja mostrada por los diversos índices de desigualdad a lo largo del tiempo, sino en los retrocesos que éstos observan ante las variaciones coyunturales de la economía, como ha sucedido de manera inequívoca durante los años que han corrido del presente siglo. La desigualdad distributiva queda ilustrada por la relación entre el ingreso medio por habitante del decil más rico de las unidades familiares y el de 40% de los hogares más pobres, o entre el los quintiles de mayor y menor ingreso.<sup>16</sup> En este rubro, la República Dominicana es uno de los seis países latinoamericanos donde este indicador alcanza sus mayores cuotas (véase el cuadro IV.1). De acuerdo con esta sencilla forma de medir el grado de concentración de los ingresos, el ingreso medio de los hogares dominicanos colocados en el decil superior del ingreso supera por casi 23 veces al de los cuatro deciles más pobres considerados en su conjunto. En el segundo caso se advierte una polarización mayor y más rígida, pues el ingreso promedio de los integrantes del quintil más rico de las familias multiplica por un factor de 28 veces el de los individuos pertenecientes al quintil más pobre.

El análisis comparativo de los recursos captados por los integrantes de los hogares situados en los extremos del ingreso se complementa mediante la información relacionada con la distribución del ingreso de la población considerada en su conjunto. De acuerdo con los resultados del índice de Gini —el indicador más utilizado en las mediciones de la desigualdad—, la República Dominicana es persistentemente un país con un nivel de desigualdad alto.<sup>17</sup> En cuanto a la evolución en el tiempo de este indicador, la evidencia disponible muestra que en los años noventa, durante los que se sostuvo un ciclo de crecimiento alto y relativamente prolongado, se observó

---

<sup>16</sup> Los datos de pobreza y desigualdad de ingresos utilizadas tienen como base las tabulaciones realizadas por la CEPAL de datos provenientes de la Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares y muestran ciertas divergencias de nivel (no de tendencia) con los datos de algunas fuentes oficiales de la República Dominicana. Estas diferencias se originan en la mayoría de los casos en las distintas metodologías empleadas. No obstante, conviene acotar que la República Dominicana carece de una metodología oficial, lo que entre otras cosas impide contar con una definición oficial de líneas de pobreza.

<sup>17</sup> Los países latinoamericanos pueden ser clasificados en cuatro categorías, según la concentración del ingreso sea “baja” (índice de Gini de 0 a 0,469), “media” (0,470 a 0,519), “alta” (0,520 a 0,579) y “muy alta” (0,580 a 1). La información disponible muestra que desde la década de 1990 la República Dominicana permanece en el grupo de los países con un coeficiente alto (CEPAL, 2007).

Cuadro IV.1  
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON LAS RELACIONES MÁS ALTAS  
ENTRE EL INGRESO MEDIO POR HABITANTE DE LOS HOGARES  
MÁS RICOS Y DE LOS MÁS POBRES, CIRCA 2005

País y años	Relación 1 <sup>a</sup>	Relación 2 <sup>b</sup>	País y años	Relación 1 <sup>a</sup>	Relación 2 <sup>b</sup>
Bolivia			Honduras		
1989 (a)	17,1	21,4	1997	21,1	23,7
1997	25,9	34,6	1999	22,3	26,5
1999	26,7	48,1	2002	23,6	26,3
2002	30,3	44,2	2003	24,4	28,2
Brasil			Nicaragua		
2001	32,2	36,9	1993	26,1	37,7
2002	27,9	31,8	1998	25,3	33,1
2003	26,6	29,4	2001	23,6	27,2
2004	26,5	28,8			
Colombia			Rep. Dominicana		
1999	22,3	25,6	2000	21,1	26,9
2002	24,1	28,5	2002	19,3	24,9
2004	25,1	29,1	2004	26,1	28,0
2005	25,2	27,8	2005	22,7	28,1

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Relación 1: 10% de los hogares de mayor ingresos/40% de los hogares de menor ingreso.

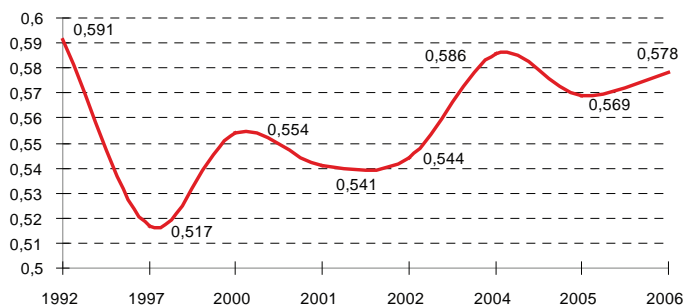
<sup>b</sup> Relación 2: 20% de los hogares de mayor ingreso/20% de los hogares de menor ingreso.

una clara mejoría en la distribución del ingreso, con una disminución apreciable del índice de Gini, de 12,5% entre 1992 y 1997 (véase el gráfico IV.2). Esta tendencia se interrumpió, revirtiéndose, en el transcurso del siguiente decenio. Dicho proceso se inició incluso antes de la crisis de 2003-2004, cuyo impacto negativo en el plano de la distribución fue manifiesto.<sup>18</sup> Entre 1997 y 2006 el nivel del índice se incrementó 11,8%, regresando a un valor ya muy cercano al de principios de la década de 1990.

Una hipótesis plausible para interpretar esta evolución del índice de Gini es que un crecimiento elevado y sostenido constituye un factor esencial para lograr mejoras relativas de la distribución; pero estas mejoras son insostenibles a falta de cambios sustantivos en los factores estructurales que determinan de manera directa la estructura distributiva (acceso al empleo remunerativo, mayores rendimientos al trabajo, remuneración de los activos, transferencias, educación y otros más). Los cambios de la coyuntura económica en 2000 han mostrado con nitidez este ángulo de vulnerabilidad socioeconómica en la República Dominicana.

<sup>18</sup> Se ha estimado que la crisis de 2003 redujo aproximadamente en un tercio el ingreso real de todos los hogares dominicanos, significando para el 15% más pobre de la población una caída del consumo de alimentos básicos por debajo de los niveles de subsistencia (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Gráfico IV.2  
 REPÚBLICA DOMINICANA: COEFICIENTE DE GINI  
 DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1992-2006



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

El hecho es que la desigualdad económica y social persiste en la República Dominicana a pesar del alto crecimiento registrado en los últimos 30 años, y éste es un factor que ha impedido hacer retroceder con mayor amplitud y firmeza los márgenes de pobreza y exclusión, cuyos niveles siguen siendo un problema importante en el país y en consecuencia constituyen uno de los principales obstáculos de la cohesión social. Cierto, la pobreza se ha reducido desde 1990, pero no de manera consistente, sino en medio de avances y retrocesos que han estado ligados al desempeño económico general y al impacto de la apertura externa. De hecho, mientras que la pobreza total y su principal componente, la pobreza urbana, alcanzaron su máximo en 1993, la pobreza rural ha presentado un descenso firme salvo un rebote en 1996, atribuible a contingencias climáticas, al efecto de la apertura y a la dinámica de los precios agrícolas.

Como quiera que sea, en el presente siglo la pobreza sigue siendo una característica del panorama social dominicano (véase cuadro IV.2). La interrupción del ciclo expansivo de los años noventa disparó nuevamente los niveles de pobreza en una espiral ascendente que se prolongó hasta 2004 (cuando un máximo de 54% de personas se hallaban en esta situación, porción equivalente a la mitad de los hogares); desde entonces, esta tasa tendió a descender, aunque en 2006 todavía indicaba que más de dos quintas partes de la población (44,5%) era pobre. En el medio rural, esta categoría afectaba a más de la mitad de la población en el mismo año. La indigencia, por su parte, también permanece como un grave problema social en el presente siglo. En 2000 esta situación abarcaba a 22% de los dominicanos, y hacia 2004 se elevó a 29%. El dato de 2006 indica un descenso al mismo nivel de principios del presente siglo, gracias, presumiblemente, a la dinámica recuperación del ritmo de crecimiento económico de ese año y el anterior. El fenómeno de la indigencia es notoriamente más agudo en el medio rural, donde comprende

Cuadro IV.2  
 REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES  
 DE POBREZA E INDIGENCIA, 2000-2006

Año	Hogares y población bajo la:					
	Línea de pobreza (a)			Línea de indigencia		
	Índice de recuento		Brecha de pobreza	Índice de recuento		Brecha de pobreza
	Hogares	Población		Hogares	Población	
2000	43,0	46,9	22,1	20,6	22,1	10,1
2002	40,9	44,9	20,5	18,6	20,3	9,3
2004	50,4	54,4	27,0	26,1	29,0	12,2
2005	43,7	47,7	23,0	22,4	24,6	10,4
2006	41,1	44,5	21,1	20,2	22,0	9,1

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

a uno de cada cinco habitantes. Dado el crecimiento demográfico, el número absoluto de personas pobres es prácticamente el mismo en 2006 que seis años antes (4,2 millones), con un aumento de casi 9% en el de personas en estado de indigencia (2,1 contra 1,9 millones).

Como resultado, la llamada brecha de pobreza muestra una rigidez manifiesta, y ha mantenido valores relativamente uniformes en el transcurso del presente siglo tanto en el grupo de personas en situación de pobreza como en el de las que se encuentran en situación de indigencia. A diferencia del denominado índice de recuento (que contabiliza la proporción de personas o de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia), el índice de brecha de pobreza mide “qué tan pobres son los pobres”: no sólo toma en cuenta la proporción de pobres e indigentes sino también la diferencia entre sus ingresos y la línea de pobreza o indigencia. En este sentido, puede decirse que en la República Dominicana la “profundidad” de la pobreza y de la indigencia no ha experimentado cambios sustanciales en lo que va recorrido del siglo XXI. Es ésta una expresión nítida de exclusión que debe combatirse. Un objetivo prioritario de la política de cohesión social en la perspectiva de 2030 deberá consistir, por consiguiente, en reducir en forma progresiva, pero a la vez de manera sostenida y sostenible, la brecha de pobreza. Un paso intermedio en esta dirección es honrar los compromisos asumidos hacia 2015 con respecto a los Objetivos del Milenio (ODM).

### 3. Un puente intermedio en el desarrollo social hacia 2030: el cumplimiento de los ODM

República Dominicana es uno de los 191 países que firmó la Declaración del Milenio, formulada por la Organización de las Naciones Unidas como

un compromiso con el valor y la dignidad de las personas, el respeto a los derechos humanos y el medio ambiente, el combate a la exclusión social y de género, y el fomento del progreso social de los pueblos. Sobre estas bases se fijaron ocho objetivos y 18 metas cuantificables encaminadas a garantizar el desarrollo humano sostenible. Estos objetivos y metas expresan la voluntad de los países signatarios de la Declaración por encaminar sus esfuerzos y articular sus políticas con miras a garantizar un nivel mínimo de condiciones de vida a favor de todos los habitantes del planeta para el año 2015. El balance del grado de cumplimiento de las metas comprometidas al respecto arroja una serie de indicios sobre algunas de las condiciones básicas de desarrollo social que deben cumplirse en la República Dominicana en la perspectiva de la cohesión social hacia 2030.<sup>19</sup>

#### **a) Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

Sin lugar a dudas, es el objetivo más sentido y al mismo tiempo el más ambicioso, dado que exige un esfuerzo sin precedente de focalización y asignación eficiente de recursos por medio de programas sociales, pero también una estrategia de salida de la pobreza que evite que los avances alcanzados se reviertan ante condiciones económicas adversas.

- i) **Meta 1. Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de las personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día.** Como se acaba de mostrar, y de acuerdo con el método utilizado por la CEPAL para la medición de la pobreza, el avance en la reducción de este indicador se estancó durante el período 2000-2006, hecho que podría interpretarse como un indicio de que será difícil cumplir con la meta establecida. Sin embargo, es preciso tener en cuenta tanto problemas metodológicos para la estimación de la pobreza como el impacto de la crisis iniciada en 2003, que significó la recesión más profunda de la economía dominicana en el último medio siglo. En consecuencia, el cumplimiento de la meta 1 se considera factible en la parte relativa a la pobreza extrema o indigencia (22% de la población dominicana en 2006), siempre y cuando se logre sostener un ciclo de crecimiento económico similar al de los años noventa y, sobre todo, que el crecimiento esté vinculado a mecanismos redistributivos, pues de lo contrario resultaría insuficiente por sí mismo para disminuir la pobreza extrema en la proporción deseada, como ya ocurrió en el pasado. Estos mecanismos redistributivos deben concretarse en acciones y programas en beneficio de los más pobres para eliminar las tendencias inherentes a la concentración

<sup>19</sup> CEPAL (2005). Base de datos en línea de indicadores de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>) y de la CEPAL (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

del ingreso de la economía dominicana, ya que la experiencia histórica enseña que el crecimiento económico es necesario pero insuficiente para mejorar el bienestar de la población en situación de pobreza y en particular, en pobreza extrema.

- ii) **Meta 2. Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que padezcan hambre.** En relación con la meta de abatir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, se debe precisar el alcance del término hambre. En sentido estricto, no se refiere tan sólo al hecho físico de no ingerir alimentos (que evidentemente queda incluido en la definición del término) sino a una alimentación insuficiente para satisfacer las necesidades energéticas mínimas, que son de 1.900 kilocalorías diarias por persona.

La desnutrición es la fase más aguda de la subnutrición y se manifiesta de dos formas en menores de 5 años: la aguda, cuyo síntoma es bajo peso en relación con la talla, y crónica, que se expresa en baja talla para la edad. Los indicadores que se utilizan para medir el avance en el cumplimiento de la meta son el porcentaje de menores de cinco años con insuficiencia ponderal (baja talla para edad) y el porcentaje de la población por debajo del consumo necesario para satisfacer las necesidades energéticas mínimas. En el período 1990-1992 el porcentaje de personas subnutridas era de 27%, descendió a 26% entre 1995-1997 y a 25% en 1999-2001, regresando a los niveles de principios de los años noventa hacia 2003. Esto ha llevado a la ONU a incluir a República Dominicana en el llamado grupo de prioridad alta, integrado por 28 países que están en riesgo en el caso de mantenerse las tendencias actuales de no cumplir con la meta 2.

#### **b) Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal**

**Meta 3. Velar porque para el año 2015 las niñas y los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.**

Los indicadores para medir los avances en el cumplimiento de la meta son: 1) la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria, que entre 1990 y 2004 pasó de 58,2% a 86% (un incremento anual de 1,9%); 2) el porcentaje de estudiantes que comienzan el primer año y llegan hasta el quinto, que entre 1992 y 2005 se elevó de 76,3% a 86% (a un ritmo anual de 0,75%), y 3) la tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años, que entre 1990 y 2004 pasó de 87,5% a 91,7% (ritmo anual de 0,3%). Los progresos son innegables, pero es improbable alcanzar la meta de 100% en 2015 a los ritmos actuales de cumplimiento, además de la baja tasa de retención estudiantil existente. Se requiere acrecentar la inversión pública en educación



y mejorar la eficiencia interna en la gestión administrativa de los servicios educativos. Es imprescindible disminuir la tasa de deserción en las zonas rurales, ya que la escolaridad promedio de la población urbana duplica a la de aquéllas.

**c) Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer**

**Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza antes de que concluya 2015.** Los indicadores considerados son: la relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior; la relación entre las tasas de alfabetización de hombres y mujeres entre 15 y 24 años; la proporción de mujeres entre los empleados asalariados no agrícolas y la proporción de puestos ocupados por las mujeres en el Parlamento Nacional. Se considera factible alcanzar la meta en el sector educativo, no en el laboral y tampoco en los puestos de elección popular. La brecha de género en el nivel alfabetización del país ha sido superada e incluso es favorable a las mujeres. Sin embargo, a pesar del progresivo aumento en sus niveles educativos, el desempleo de la población afecta a más de la cuarta parte de las mujeres en edad productiva, indicador de que la exclusión laboral por razones de género sigue siendo relevante. Para alcanzar la meta y consolidar sus logros se requiere revisar las leyes y programas orientados a garantizar la equidad de género y disponer de indicadores confiables y oportunos de educación y empleo por sexo.

**d) Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños y las niñas menores de 5 años**

**Meta 5. Reducir en dos terceras partes entre 1990 y 2015 la mortalidad infantil de los menores de 5 años.** Los principales indicadores para monitorear el avance en el cumplimiento de esta meta son la mortalidad infantil de menores de 5 años, la mortalidad infantil y el porcentaje de niñas y niños menores de un año con esquema completo de vacunación. Se han logrado avances sustanciales en los últimos años, pero es necesario redoblar el esfuerzo. La tasa de mortalidad infantil para menores de cinco años nacidos con vida era de 70,7 por cada 1.000 en 1990 y descendió a 47,6 en 2003, por lo que se está 14 puntos por

encima de la media latinoamericana, que es de 33,2. En el mismo período también se recortó en un tercio la mortalidad infantil (de 50,4 a 34,1). Para alcanzar el objetivo en 2015 será necesario ampliar la cobertura de vacunación, ya que en la mayor parte de los casos es inferior a 80%.

**e) Objetivo 5. Mejorar la salud materna**

**Meta 6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.** Los indicadores a considerar son la tasa de mortalidad materna (que en la actualidad es de 77 por cada 100.000 nacidos vivos) y el porcentaje de partos asistidos por personal sanitario especializado. En caso de mantenerse la tendencia, será difícil de cumplir esta meta. El porcentaje de asistencia de personal especializado en partos es de 99%, por lo que el problema no es de cobertura, sino de calidad de los servicios de salud. Será necesario elevar la calidad de la atención obstétrica y vigilar y aumentar la vigilancia legal y social sobre la atención materna.

**f) Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades**

- i) **Meta 7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.** Las tendencias señalan que se alcanzará la meta. Los estudios afirman que la enfermedad no está aumentando en términos porcentuales, si bien se está dando un cambio en el perfil de los afectados, al haberse convertido en la principal causa de muerte de las mujeres en edad fértil y haberse incrementado significativamente las muertes infantiles debido a la enfermedad. El aumento en el uso del condón, que se mantiene en niveles bajos, es una de las medidas que más puede contribuir a reducir la propagación de la enfermedad. La tasa de prevalencia del VIH/SIDA en la población de 15 a 49 años bajó de 1,8 a 1,1 entre 2001 y 2005.
- ii) **Meta 8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.** La República Dominicana tenía ya en 2000 una tasa de prevalencia de paludismo de seis por cada 100.000 habitantes, que es una de la más bajas de América Latina. La mortalidad por tuberculosis es elevada, pero ha descendido en los últimos años, al pasar de 20 a 15 habitantes por cada 100.00 entre 1990 y 2004. La incidencia del dengue también sigue siendo alta, pero en proceso de disminución. Estos esfuerzos sólo podrán sostenerse en el largo

plazo con un incremento de los recursos humanos y materiales asignados a la salud gestionados en el marco de una nueva institucionalidad sanitaria.

**g) Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**

- i) **Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de los recursos del medio ambiente.** Los indicadores seleccionados para evaluar el cumplimiento de esta meta son la proporción de la superficie cubierta por bosques; la relación entre zonas protegidas para mantener el equilibrio ambiental y superficie total; el uso de energía (equivalente a kilogramos de petróleo) por un dólar del producto interno bruto; emisiones de dióxido de carbono por habitante y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO) y la proporción de la población que utiliza combustibles sólidos.

Esta meta, una de las más ambiciosas de los ODM, está considerada como la más probable de alcanzar de las tres correspondientes al objetivo siete, a pesar de los muchos obstáculos que enfrenta. La República Dominicana ha desarrollado una política forestal encaminada a ordenar, conservar e impulsar el desarrollo sostenible de los bosques privilegiando la producción de plantas y semillas, la reforestación de las cuencas altas de los ríos y la vigilancia y concertación de acuerdos con el sector privado y las comunidades. Con todo, pese a estos esfuerzos se ha extendido la pérdida de cobertura vegetal de 14,1 en 1980 a 27,5 en 1996.

El sistema de áreas protegidas se ha ampliado en forma continua: en 1990 cubría 12% del territorio nacional, 19% en 2000 y 33% en 2005, pero requiere de más recursos humanos para las labores de vigilancia, ya que solamente 35 de 70 áreas protegidas cuentan con una vigilancia efectiva y en 30 no había un solo vigilante permanente en 2004. Aunque el uso de leña y carbón ha disminuido en forma constante, la generación de dióxido de carbono se ha incrementado, pasando de 1 400 a 2 500 toneladas por cada 1 000 personas entre 1990 y 2003; también creció el consumo de clorofluorocarbonos. A partir de 2002 se ha desarrollado un conjunto de normas que pueden conducir a una regulación ambiental más efectiva y acorde con la obtención de las metas del milenio.

- ii) **Meta 10. Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.** Los indicadores a considerar son la proporción de la población con acceso sostenible a mayores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas rurales y urbanas, y la proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento, en zonas rurales y urbanas.

El porcentaje de la población con acceso sostenible al agua se elevó de 83% a 86% de 1990 a 2000, pero si se mantiene esta tendencia sería imposible cumplir con la meta para 2015, ya que la tasa anual está por debajo de la que se requeriría para alcanzarla. En cambio, la cobertura de servicios de saneamiento mejorado pasó de 60% a 90% en 10 años (1990-2000). Si persisten las tendencias actuales, es posible alcanzar la cobertura de 100% de inodoros en 2015.

- iii) **Meta 11. Mejorar considerablemente, para el año 2020, las vidas de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.** El indicador que se utiliza para medir el avance en esta meta es la proporción de hogares con acceso a la tenencia segura. No existe suficiente información para medir el progreso en esta meta; sin embargo, si se toma el déficit habitacional total, éste alcanzó 800.000 unidades, de las cuales 500.000 son nuevas viviendas que se demandan y las 300.000 restantes viviendas ya existentes que requieren de mantenimiento y reparaciones mayores. El hacinamiento afecta a 56% de la población más pobre, por lo que se necesitan nuevas viviendas o nuevas alternativas habitacionales.

**h) Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

- i) **Meta 12. Desarrollar aun más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.** Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza en cada país y en el plano internacional. La República Dominicana ha llevado a cabo desde los años ochenta una serie de reformas que han estado orientadas a desarrollar un sistema comercial y financiero más abierto, y desde los años noventa esta apertura apunta a la búsqueda de mecanismos que garanticen un marco de entendimiento previsible y no discriminatorio con sus principales socios comerciales. Aun así, la exportación de servicios se caracterizó por generar poco valor agregado y basó su competitividad en la mano de obra barata y en la depreciación real de la moneda dominicana.

Esta estrategia generó en el largo plazo un deterioro en la calidad de las exportaciones, un impacto reducido en el resto de la economía y un crecimiento lento, y a todas luces insatisfactorio, en los indicadores del bienestar social. La negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana busca consolidar el acceso preferencial al mercado estadounidense, que ya se da en el 97% de las exportaciones dominicanas a ese país. En cambio, se perdió la oportunidad de negociar disciplinas comerciales y salvaguardias que permitan al país hacer frente a la competencia externa y elevar la competitividad de los productos y las exportaciones dominicanas.

- ii) **Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.** No aplica para el caso de la República Dominicana, aunque sí y de manera relevante a su vecino, Haití, de tal suerte que la atención de estas necesidades puede contribuir significativamente a reducir las presiones que la migración haitiana genera para el país.
- iii) **Meta 14. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo.** En 1994 se adoptó en Barbados el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los pequeños estados insulares en desarrollo. Diez años después se llevó a cabo una reunión en Mauricio para revisar su aplicación. Las recomendaciones del programa sirvieron como marco de referencia para el diseño de la política ambiental de la República Dominicana.
- iv) **Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.** El indicador utilizado para medir el avance en esta materia es la proporción que existe entre el servicio de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios. La deuda pública externa dominicana pasó de 3 700 millones de dólares en el año 2000 a 5 500 millones en 2003. En este último año el servicio de la deuda representaba 7% del PIB y 13% de las exportaciones de bienes y servicios, y 40% del gasto público total. Es importante destacar que el repunte de la deuda y el peso que representa para las finanzas públicas se deben en gran medida a la crisis de 2003, por lo que es previsible que si se consolida la recuperación disminuirá a niveles más manejables. En todo caso, esta situación constituye una importante restricción fiscal para el cumplimiento de todas las demás metas, que solamente podrá enfrentarse en el corto plazo con un incremento de los ingresos públicos.

- v) **Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a las y los jóvenes un trabajo digno y productivo.** El indicador principal es la tasa de desempleo para jóvenes de entre 15 y 24 años. Su cumplimiento depende tanto de la evolución económica general del país, como del tipo de desarrollo que en éste se dé durante la próxima década. En 2001 esta tasa era de 23,1% en la República Dominicana.
- vi) **Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.** En los casos en los que la producción nacional de medicamentos es insuficiente para abastecer el mercado de un país, se contemplan diversas opciones, entre las que sobresalen la adquisición de medicamentos en terceros mercados por conducto de las llamadas importaciones paralelas.
- vii) **Meta 18. En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones.** Se toman en cuenta diversos indicadores para medir el grado de avance en esta meta, como el número de líneas telefónicas y propietarios de teléfonos celulares por cada 100 habitantes, las computadoras personales en uso por cada 100 habitantes y los usuarios de Internet por cada 100 habitantes. Todos estos indicadores muestran un crecimiento importante: el número de líneas telefónicas y de teléfonos celulares pasó de 13,4 por cada 100 habitantes a 49,4 de 1990 a 2004, y los usuarios de Internet por cada 100 habitantes se elevaron de 0,02 en 1995 a 3,64 en 2002. El Informe sobre Desarrollo Humano 2002 presentó un índice de avance tecnológico calculado para 72 países, de los cuales la República Dominicana alcanzó el lugar 55, en mejor posición que Honduras y Nicaragua, pero por debajo de El Salvador, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tabago y Costa Rica.

Del balance del grado de cumplimiento de los ODM se concluye que, para cimentar las bases de una sociedad cohesionada, es ineluctable que la República Dominicana implante reformas sociales que rebasen el horizonte convencional del combate a la pobreza. Es necesario que consolide la modernización estructural del país enfrentando simultáneamente los rezagos sociales acumulados (los más eminentes de los cuales son los identificados en torno a los ODM), estimulando la competitividad sistémica de la economía, mejorando la dotación de infraestructura y superando

la fragilidad institucional en diversos aspectos de la vida nacional. Las políticas de apertura económica no han ido acompañadas hasta ahora de las políticas sociales compensatorias necesarias para paliar los efectos negativos más inmediatos de la globalización, cubrir las necesidades de los sectores sociales más afectados y de los grupos más vulnerables, ni de los arreglos institucionales adecuados para fundar un nuevo pacto político orientado a un modelo de desarrollo en el que la eficiencia económica y el desarrollo social equitativo se retroalimenten.

#### **4. El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente para propiciar desarrollo y cohesión social**

Los factores de exclusión social son inherentes a la pobreza extendida y persistente. La naturaleza y el número de estos factores cubren un espectro relativamente amplio, y la acción de cada uno de ellos incide en la reproducción del ciclo de pobreza, exclusión y vulnerabilidad al que está expuesta una porción muy elevada de la población dominicana: insuficiencia de ingresos monetarios, bajos niveles de educación e instrucción de los padres de familia, bajo rendimiento educativo, repetición y deserción escolar, inserción laboral precaria e insuficiente, desprotección social, segregación espacial, carencia de o acceso insuficiente a los servicios básicos fundamentales, deterioro de la calidad de vida en aspectos básicos como la salud o la igualdad de género, las relaciones sociales o las expectativas de movilidad social, entre otras causas.

De acuerdo con diversos análisis, el nexo entre crecimiento económico y disminución de la pobreza—en particular la pobreza extrema—es cada vez más débil.<sup>20</sup> Lograr reducciones de la pobreza similares a las de la década de 1990 por medio del método de “derrame” del crecimiento—es decir, sin introducir reformas sociales que aseguren equidad—exigiría tasas de aumento del producto sumamente elevadas, cuyo mantenimiento, además, sería insostenible. Sumado a un crecimiento estable y sostenido, lo que se requiere es la instauración de mecanismos básicos de inclusión que contrarresten y abatan a largo plazo por medio de mecanismos institucionalizados, la exposición de los ciudadanos a las desventajas acumulativas que supone la exclusión social en sus diversas dimensiones materiales y simbólicas.

Este enfoque supone, por tanto, emprender cambios mayores en la política de desarrollo, y en primera instancia, en su componente social. Medidas como los programas focalizados en los grupos vulnerables eventualmente pueden prevenir que éstos caigan debajo de la línea de pobreza, o en su caso ayudar a ubicarlos estadísticamente por encima de

<sup>20</sup> Véase CEPAL (2007a) y CEPAL, Panorama social de América Latina (2005, 2006 y 2007b).

ésta, pero raramente remueven los problemas estructurales que debilitan las relaciones sociales y conducen progresivamente a la fragmentación de la sociedad. La diferencia entre las políticas convencionales de combate a la pobreza y las de cohesión social es que éstas tienden a crear y fortalecer las capacidades de los individuos, y no sólo, como es el caso de aquéllas, a asistir necesidades puntuales.

Un aspecto importante del debilitamiento de la relación crecimiento económico-disminución de la pobreza tiene que ver, precisamente, con la inclusión laboral de los individuos. En la perspectiva de 2030, la prioridad de la política pública de desarrollo debiera consistir en la búsqueda de la inclusión económico-social de los dominicanos por medio de una activa promoción del empleo productivo y remunerativo. En una perspectiva comprometida con la cohesión social, el desempleo no sólo hace referencia a una situación de falta de ingresos para los que son excluidos del mercado de trabajo, sino también a una que deniega su papel productivo en la sociedad, lastima su dignidad humana, los despoja de sus derechos económicos y de reconocimiento; los priva, en suma, de una serie de atributos necesarios para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Ser excluido del mercado de trabajo representa en este sentido una condición socioeconómica de extrema fragilidad a la vez que una privación de la ciudadanía, por cuanto que remite a la falta de titularidad de derechos sociales fundamentales y de participación en el desarrollo. Los costos del desempleo general, y de manera especial del juvenil, son numerosos para la sociedad, y significan una restricción para el desarrollo actual y futuro. La forma más elemental, pero también la más sólida de integración para la cohesión social, es el empleo.

De acuerdo con el análisis del capítulo VI de este mismo libro, la incapacidad del sector formal de la economía de absorber el crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo implica una acentuación del subempleo de baja productividad y bajos ingresos, al igual que la persistencia de altos niveles de desempleo. En un marco de insuficiente cobertura de los sistemas de protección social, este rasgo estructural del modelo de desarrollo agrava la situación de las unidades familiares que no disponen de patrimonio para enfrentar la pérdida de ingresos. Así lo prueban las evidencias disponibles. En efecto, la incidencia de la pobreza puede analizarse identificando la importancia relativa que los cambios (por deciles de la distribución del ingreso) en los ingresos por ocupado y la tasa de ocupación global han tenido sobre el resultado total. En el cuadro IV.3 se presentan los valores del ingreso por habitante (Y/N) en múltiplos de la línea de pobreza en 1997 (Y/N 1990) y 2005 (Y/N 2005), tanto para la población total, como para cada decil de la distribución del ingreso. En el cuadro también se exponen las



Cuadro IV.3  
 REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESO POR HABITANTE Y DESAGREGACIÓN DE SU VARIACIÓN POR CAMBIOS EN EL INGRESO POR OCUPADO Y EN LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN POR DECIL DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997 Y 2005  
 (Múltiplos de la línea de pobreza)

Y por habitante	Total	Deciles									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Y/N 1997	2,1	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,4	1,8	2,3	3,2	8,6
Y/N 2005	2,0	0,2	0,4	0,5	0,7	0,9	1,2	1,6	2,2	3,3	8,6
$\Delta Y/N (\Delta YT/O)$	-0,27	-0,08	-0,20	-0,26	-0,32	-0,34	-0,28	-0,28	-0,18	0,09	-0,64
$\Delta Y/N (\Delta O/N)$	0,15	-0,02	0,04	0,08	0,12	0,13	0,09	0,10	0,09	0,06	0,66

Fuente: A. Cecchini y A. Uthoff (2007), Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina, CEPAL, *Serie Políticas Sociales* N° 136, Santiago de Chile.

Notas: Cuando el ingreso por habitante es menor a 1, significa que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, como es el caso de los valores destacados en gris en el cuadro.

Cuadro IV.4  
 REPÚBLICA DOMINICANA: VARIACIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO POR OCUPADO (EN MÚLTIPLOS DE LA LÍNEA DE POBREZA) Y DE LA TASA DE OCUPACIÓN GLOBAL POR DECILES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR HABITANTE, 1997-2005  
 (Porcentajes)

Variable	Total	Deciles									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Ingreso por ocupado	-13,1	-30,6	-39,2	-36,9	-35,3	-29,7	-19,3	-16,1	-8,1	2,8	-7,5
Tasa de ocupación global	8	-2	12	19	24	28	18	11	9	2	1

Fuente: A. Cecchini y A. Uthoff (2007), Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina, CEPAL, *Serie Políticas Sociales* N° 136, Santiago de Chile.

Notas: El color gris señala los deciles cuyos ingresos por habitante en el primer año se encontraban por debajo de la línea de pobreza.

estimaciones de las variaciones de los dos componentes principales que afectan los cambios en la incidencia de la pobreza. El primer componente es la variación en el ingreso por habitante que resulta por las variaciones en el ingreso por ocupado,  $\Delta Y/N (\Delta YT/O)$ , y el segundo es la variación del ingreso por habitante que resulta por las variaciones en la tasa de ocupación global,  $\Delta Y/N (\Delta O/N)$ . El cuadro IV.4, por su parte, da cuenta de la evolución

porcentual del ingreso por ocupado y de la tasa global de ocupación en cada uno de los deciles del ingreso.

El período de referencia de estos datos (1997-2005) se caracteriza en la República Dominicana por el agotamiento del ciclo expansivo de los años noventa, la crisis de 2003 y el inicio de una dinámica recuperación en cuyo marco se estabilizaron con rapidez las variables económicas clave. En el frente social el período estuvo marcado por el aumento ya mencionado de la pobreza a causa de amplias pérdidas en el ingreso por persona ocupada que no fueron compensadas por mejoras en los factores estructurales de la ocupación global. La evidencia disponible al respecto es concluyente.<sup>21</sup>

En el caso de los deciles más pobres esta evidencia muestra, en efecto, la necesidad de captar mayores ingresos, pero sobre todo revela las dificultades de lograrlo frente a la acción limitante de varios factores que restringen y desincentivan la inclusión laboral de los individuos integrantes de estos estratos socioeconómicos. La acción de dichos factores se manifiesta esencialmente en una baja dotación de capital humano, situación que significa para quienes la padecen menores oportunidades laborales y, en consecuencia, mayores probabilidades de desempleo o subempleo, con el correlato inevitable de ingresos laborales insuficientes. En una perspectiva estratégica a 2030 comprometida con objetivos de cohesión social, se impone la necesidad de instrumentar políticas activas dirigidas a un mejoramiento significativo del empleo y de los ingresos de las personas ocupadas.<sup>22</sup>

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, en la República Dominicana la participación productiva de los pobres en la actividad económica no está garantizada. Los dos principales mecanismos de inclusión social y económica —el empleo y la educación— recorren un camino relativamente bifurcado y operan de manera inconsistente desde el punto de vista de la reducción de los factores de riesgo y exclusión a los que está expuesta la población.

Las dificultades estructurales en materia de empleo son manifiestas: la tasa de desempleo ampliada se ha mantenido desde principios de los años noventa en niveles superiores al 15% anual, al tiempo que entre la mitad y dos terceras partes de la fuerza de trabajo urbana (según sea la definición

<sup>21</sup> El análisis conjunto realizado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) llega a una conclusión similar.

<sup>22</sup> Estas consideraciones cobran mayor relevancia estratégica si se considera que la situación globalmente favorable al desarrollo y a la reducción de la pobreza que en principio significa el bono demográfico empezará a entrar en su etapa final al término de la década de 2030 en la República Dominicana, cuando se espera que el fin de la transición demográfica produzca un envejecimiento de la población que incrementará el peso relativo de la llamada tercera edad. Véase Cecchini y Uthoff (2007).

adoptada) sólo han encontrado ocupación en el sector informal de la economía.<sup>23</sup> Por el lado de la educación, la evidencia disponible muestra un panorama igualmente complejo: por una parte, los niveles de matriculación escolar de la República Dominicana son ya de los más altos de América Latina, especialmente entre la población de 13 a 18 años de edad, y se ha hecho un notable esfuerzo para extender casi por igual la cobertura a miembros de familias ricas y pobres, urbanas y rurales, así como a mujeres y varones; en cambio, persisten bajos niveles de escolaridad debido a fuertes problemas de calidad, rendimiento y repetición que se reflejan en bajos estándares de habilitación laboral de la fuerza de trabajo. Estos desajustes constituyen un factor mayor detrás de la pobreza y la desigualdad económica y social que privan en el país.

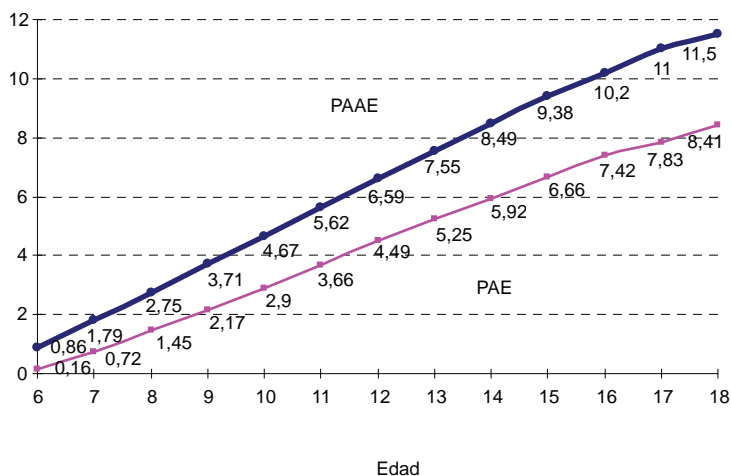
El sistema educativo dominicano es muy ineficiente al momento de transformar los años de asistencia a la escuela en años efectivos de escolaridad (o número de grados escolares completados). En el gráfico IV.3 se encuentran los datos al respecto en cada tramo de edad de la población entre los 6 y los 18 años. En promedio, cuando los niños dominicanos llegan a los 18 años de edad llevan 11,5 años asistiendo a la escuela, pero sólo 8,4 grados escolares terminados.<sup>24</sup> Esta discrepancia pone de manifiesto un problema ostensible de repetición, y en general de deficiencias de la calidad del sistema educativo, que conlleva una fuerte carga de desigualdad de los logros en función de los grupos socioeconómicos de pertenencia. En efecto, cuando se toman en cuenta los años de escolaridad completados las diferencias se acentúan entre diversas categorías: los residentes de las zonas urbanas obtienen mejores resultados que los de las rurales; las mujeres superan a los varones, en especial después de los 16 años de edad; la brecha de escolaridad entre los estudiantes de las familias más pobres y más ricas se amplía a más de tres años a favor de estas últimas. Estas diferencias se extienden a otros ámbitos, como los índices de deserción escolar.

---

<sup>23</sup> El capítulo VI de este libro presenta un examen a profundidad del funcionamiento y las perspectivas del mercado de trabajo dominicano.

<sup>24</sup> A fin de interpretar mejor los datos del gráfico IV.3 conviene establecer el siguiente criterio: considerando los grados 1 a 12 del sistema educativo (es decir, los ciclos primario y secundario completos), un niño que hubiera iniciado su educación a los seis años y tenido un avance normal, a los 17 años de edad debería haber completado 12 años de escolaridad (y no 7,83 años, según el promedio nacional). En el contexto regional, la República Dominicana tiene, junto con Guatemala y Ecuador, uno de los peores desempeños en cuanto a las tasas del progreso escolar en el tiempo requerido. Desde el tercer grado de educación primaria más de 40% de los niños dominicanos acumula un atraso para su edad de dos años o más, en tanto que en la educación secundaria más del 50% tienen un atraso promedio de dos años y el 20% uno de tres años o más. Véase Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2006).

Gráfico IV.3  
 REPÚBLICA DOMINICANA: PROMEDIO DE AÑOS DE ASISTENCIA A LA  
 ESCUELA (PAAE) Y DE AÑOS DE ESCOLARIDAD (PAE), 2004



Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2004.

A lo anterior, que ya establece un claro patrón de inequidad, se añade otro grave problema: la calidad de la educación. En este rubro hay una amplia brecha con respecto a los estándares más altos de la región latinoamericana y desde luego del mundo industrializado. Aun así, la deficiente calidad educativa no afecta por igual a todos los segmentos de la sociedad, pues existen marcadas diferencias al respecto dependiendo del estrato socioeconómico al que pertenezcan los alumnos. Hay ciertas evidencias de que los rendimientos generales de los alumnos de las llamadas escuelas privadas de élite —a las que asiste una proporción muy reducida de la población escolar— son muy superiores a los de los alumnos de las escuelas públicas.<sup>25</sup> En todos los aspectos clave de la educación este tipo de escuelas privadas superan a las públicas: más horas de clase, profesorado con mejor formación y salarios superiores, más y mejor infraestructura y equipamiento. El resultado de todo ellos es la existencia de un sistema educativo muy segmentado en el que los pobres reciben una educación inferior a la que reciben los ricos. Un porcentaje considerablemente mayor de los alumnos que repiten y desertan son pobres, pero incluso cuando éstos permanecen dentro del sistema educativo, su aprendizaje promedio tiende a ser menor al de aquéllos.

En este marco, el sistema educativo dominicano no cumple con las expectativas de igualación de oportunidades y de movilización social que de

<sup>25</sup> Véase el estudio pionero sobre Argentina, Colombia, Costa Rica y la República Dominicana de Schiefelbein (1995).

él se espera. Es válido afirmar incluso que en varios sentidos fundamentales es un reproductor de situaciones de inequidad del que van surgiendo niveles de preparación altamente estratificados sobre los que ulteriormente se establecerán diferencias aun más acentuadas en el plano laboral y, de manera más amplia, en materia de inclusión social. Opera aquí un mecanismo de perpetuación de los niveles de inequidad y las brechas de ingreso entre los distintos grupos de la sociedad. Tras las diferencias educativas se amplían las brechas sociales de conocimiento y de acceso al empleo de calidad, que a su vez ahondan en distintas formas e intensidades el acceso diferenciado de los grupos socioeconómicos a activos tales como la tierra, el capital y el financiamiento, o a servicios básicos de sanidad, transporte, seguridad pública y otros más.

En el campo de la salud, por ejemplo, algunos informes detectan que el servicio público de salud es de mala calidad principalmente a raíz de vicios de organización. Es “un problema de gerencia e institucionalidad”, que genera ineficiencia en el gasto y serios problemas éticos debido a la falta de sanciones y al “régimen de complicidades de la sociedad dominicana” (PNUD, 2006). Una reducida solidaridad entre la sociedad, que no sostiene firmemente la actitud del buen servicio y el juego serio del papel entre funcionarios y personal de salud, como tampoco la respuesta de los usuarios. Los bajos salarios relajan la prestación de los servicios y desincentivan la capacitación y formación de los funcionarios. Además, el servicio de salud se ha vuelto costoso, y pagado básicamente por las familias. A pesar del impulso generado por una reciente reforma al sistema de salud, ésta ha enfrentado serios obstáculos para materializar su completa instrumentación. Los retos de la República Dominicana en este rubro son enormes; tan sólo habría que considerar que la mortalidad materna triplica lo que debería tener según los estándares internacionales, y a ello se suma que 98% son atendidos por personal especializado. La elevación de la calidad de los servicios públicos, el aseguramiento de la población contra contingencias catastróficas y la disminución del gasto destinado por las familias a este rubro mediante un adecuado sistema de financiamiento de los servicios públicos de salud, son objetivos prioritarios para mejorar los indicadores sanitarios del país. La implementación de las reformas de seguridad social y de salud ha sido muy lenta. Hasta ahora sólo ha sido efectiva en el área de las pensiones.

Hay carencias importantes en el campo de los programas de salud sexual y reproductiva, no obstante el crecimiento tan acelerado de la población joven. Se estima que el embarazo adolescente llega a representar el 23% del total, sin que se hayan dado pasos significativos para una apropiación efectiva de los avances internacionales en la materia. Para superar estos desafíos el gobierno dominicano emprendió un importante esfuerzo para elaborar un Plan Decenal de Salud y creó una Comisión Ejecutiva para la

Reforma del Sector Salud. Estos esfuerzos pueden contribuir a la construcción de un sistema nacional de salud, que aparece como una de las necesidades más sentidas de la población dominicana. El bajo gasto público en salud se traduce en un elevado gasto de bolsillo para las unidades familiares, con las consecuencias negativas que tiene sobre la población más pobre. La existencia de un sistema público con amplia cobertura y servicios de calidad es un factor importante de cohesión social, de la misma manera que la dispersión de los servicios públicos y privados de salud, las asimetrías en su calidad y la exclusión en la cobertura no sólo erosionan la cohesión social al ampliar las brechas sociales y económicas ya de por sí existentes, sino que impiden el desarrollo de un sistema de salud preventiva eficaz, que reduzca los costos de atención y coadyuve a la erradicación de las enfermedades de fácil prevención.

En materia de infraestructura también existen grandes rezagos y ampliación de desigualdades de acceso y disponibilidad. Es cierto que la distribución del agua ha mejorado en los indicadores, pero sigue existiendo una disparidad muy grande entre las zonas urbanas y rurales. Los resultados de los servicios de saneamiento alcanzan con el tiempo pequeños progresos, cuya insuficiencia se ahonda si se le compara con los niveles esperados de avance de acuerdo con el ingreso por habitante del país. Es importante destacar que el comportamiento de los diferentes componentes del índice de desarrollo humano a nivel regional indica una impresionante desigualdad entre las regiones más prósperas y las más atrasadas del país, sobre todo en materia de educación y de ingreso. Como resultado de la polarización económica propia de la economía dominicana, las diferencias territoriales de ingreso son particularmente acentuadas, como se comprobará en el siguiente capítulo de este libro.

La transmisión intergeneracional de la inequidad, y por tanto de las diversas dimensiones de la exclusión, se lleva a cabo en torno a este conjunto de encadenamientos que incluyen brechas laborales, de ingreso, educativas, de salud y en general de acceso a los servicios básicos y a las oportunidades. Esta dinámica social no sólo impide la cohesión social, sino que también es un obstáculo para el crecimiento de la economía. De acuerdo con la denominada nueva teoría del desarrollo, la transmisión intergeneracional de capital humano tiene en efecto una importancia decisiva en el crecimiento económico. Según este enfoque analítico, los países con poblaciones más instruidas y con un acceso generalizado a servicios de salud y sanidad cuentan con más posibilidades de impulsar ciclos de crecimiento alto y sostenido. A causa de su elevado promedio educativo y sus mejores estándares de bienestar —factores que traducen una elevada tasa de inversión en capital humano—, estos países están en posibilidades de legar a las futuras generaciones un mayor acervo de

conocimientos y capacidades que son necesarios para impulsar el proceso productivo, lo que además crea entre la población condiciones generales de equidad de ingreso y oportunidades. Estructuras de distribución más equitativas permiten que un mayor número de familias mantengan un alto gasto en la formación de capital humano (salud y buena educación para los hijos), lo que a su vez contribuye a mantener el dinamismo del crecimiento económico. El reverso de la moneda es más o menos evidente: a menor inversión en capital humano, mayores posibilidades de una transmisión intergeneracional de la pobreza, y a mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza, menor inversión en capital humano y menores posibilidades de sostener ciclos de alto crecimiento.<sup>26</sup>

En contextos caracterizados por la existencia de barreras que limitan las oportunidades de movilidad social y las expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, como el que priva en la República Dominicana y en otras naciones latinoamericanas, las condiciones básicas de la cohesión social resultan seriamente amenazadas. Se ha planteado (CEPAL, 2007) que las experiencias reiteradas de fracaso y la acumulación de desventajas configuran percepciones negativas y de inseguridad entre los grupos más expuestos a los diversos factores de exclusión social. Estas visiones suelen ser reforzada por la segmentación social del espacio, especialmente en el medio urbano, que amplía las brechas entre los “integrados” y los “excluidos”, al tiempo que también refuerza la tendencia a no considerarse como iguales (porque en efecto no los son en una serie de rubros fundamentales) ni como miembros de una misma sociedad. Cuando una parte de la sociedad percibe que la estructura de oportunidades es cerrada y excluyente, decaen las expectativas de futuro o de movilidad intergeneracional. Ello afecta severamente los sentidos de pertenencia y de participación social de los individuos, al tiempo que se crean nuevas modalidades de exclusión en el plano cultural y valorativo que también erosionan la cohesión social. Aunque estas dimensiones “no materiales” de la desigualdad y la pobreza tienden a cobrar una importancia creciente en el diseño de las políticas sociales y en los dispositivos analíticos en los que estas últimas se fundamentan, lo cierto es que no se cuenta con suficiente evidencia empírica para dimensionarlas cuantitativa y cualitativamente, como sería conveniente en el proceso de formación de estrategias públicas de inclusión y cohesión que no se enfoquen solamente en los aspectos materiales del desarrollo. Por lo demás, algunos indicios disponibles al respecto sobre la República Dominicana (véase el recuadro IV.2) dan una aproximación de cómo la pobreza y las marcadas diferencias de ingreso, patrimonio, oportunidades y calidad de vida moldean en algunos segmentos de la población sentimientos de frustración e inconformismo que llegan

<sup>26</sup> Para una revisión de las principales fuentes teóricas de la “nueva teoría del desarrollo”, véase, entre otros, Osberg (1995).

incluso a penetrar las percepciones de quienes no están directamente afectados por la exclusión social.<sup>27</sup>

#### Recuadro IV.2

#### ELEMENTOS DE EXPLORACIÓN DE TRES BRECHAS NO MATERIALES DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA CON REFERENCIA A LA REPÚBLICA DOMINICANA

Expectativas de movilidad social intergeneracional. Las escasas expectativas de futuro son expresiones centrales de la exclusión social y la pobreza extrema. En sociedades que limitan fuertemente el acceso a las oportunidades y los recursos se incrementa fácilmente la brecha entre expectativas y aspiraciones de los más pobres, lo que a veces ocasiona respuestas de frustración-agresión en detrimento de la cohesión social. Una manera de aproximarse a las brechas de expectativas de movilidad intergeneracional está constituida por las evaluaciones que realizan las personas de distintos grupos socioeconómicos sobre su bienestar actual y el que esperan para sus hijos. En la República Dominicana, como en el resto de América Latina, las expectativas sobre el bienestar de los hijos en 2006 son mayores entre las personas de hogares más acomodados (5,8 en una escala de 1 a 10) y menores entre quienes enfrentan mayor vulnerabilidad socioeconómica (4,3). La dimensión de esta brecha (1,5 puntos) puede ponderarse si se considera que en ese mismo año la menor “brecha de expectativas” de la región se registró en Argentina (0,9 puntos) y la mayor en Ecuador (3 puntos).

Confianza en las instituciones y participación. Hay un renovado interés por las “brechas de confianza”, que constituyen amenazas para la legitimidad de las instituciones y la inclusión y cohesión sociales. Se considera que un estado social eficiente y transparente debe generar confianza ciudadana y crear espacios de movilidad y participación. La tendencia general es que la confianza y los niveles de participación social y política de las personas de hogares con bienestar insuficiente son más bajos que los de las personas con mayor bienestar. En ambos casos los datos de la República Dominicana en 2006 revelan nuevamente una ubicación intermedia entre los extremos regionales.

Percepciones de discriminación. Los temas relacionados con la discriminación suelen asociarse en América Latina a la adscripción étnica y al género, ignorándose o subestimándose con frecuencia la negación de oportunidades que padecen los “pobres”, que en la práctica es un poderoso factor de traspaso de exclusión entre generaciones. Ser pobre puede llevar a la estigmatización y la segregación de las instituciones, lo que redobla la exclusión y la desigualdad. La escasa información disponible al respecto

<sup>27</sup> La Encuesta Latinbarómetro incluye la siguiente pregunta “¿usted y su familia han pensado en la posibilidad de vivir en otro país?”. En 2004, 40,2% dominicanos de todas las condiciones socioeconómicas respondieron positivamente contra una media de 23,1% en el resto de América Latina; en 2006 el porcentaje dominicano subió a 53,6% mientras que el latinoamericano descendió ligeramente a 22,9%. El significado analítico de estos datos debe considerarse de manera cautelosa; una interpretación entre otras posibles es que sugieren el desarrollo de cierto sentimiento de desapego de la comunidad, que entre los dominicanos parece estar muy extendido. El desarrollo de este sentimiento de desapego no parece ser compatible con la construcción del sentido de pertenencia que es consustancial de las situaciones de cohesión social.



## Recuadro IV. 2 (conclusión)

indica que en América Latina el porcentaje de sujetos que declaran sentirse discriminados son notoriamente mayores entre quienes viven en hogares con ingresos insuficientes que entre los que viven en hogares con ingresos suficientes. En 2006, la Encuesta Latinbarómetro detectó que 22,1% de la población clasificable en la primera categoría se sentía discriminado, contra 16,4% de población perteneciente a la segunda categoría. Un dato interesante es que, cuando se analizan estos datos por factor de residencia, los valores más altos de discriminación percibida se encuentran en sujetos en situación de pobreza que viven en las áreas urbanas más pobladas. Casi dos terceras partes de los factores causales de discriminación se relacionan con carencias de capital humano (educación), de capital social ("contactos" o "influencias") y de capital simbólico ("no ser nadie"). a la estigmatización y la segregación de las instituciones, lo que redobla la exclusión y la desigualdad. La escasa información disponible al respecto indica que en América Latina el porcentaje de sujetos que declaran sentirse discriminados son notoriamente mayores entre quienes viven en hogares con ingresos insuficientes que entre los que viven en hogares con ingresos suficientes. En 2006, la Encuesta Latinbarómetro detectó que 22,1% de la población clasificable en la primera categoría se sentía discriminado, contra 16,4% de población perteneciente a la segunda categoría. Un dato interesante es que, cuando se analizan estos datos por factor de residencia, los valores más altos de discriminación percibida se encuentran en sujetos en situación de pobreza que viven en las áreas urbanas más pobladas. Casi dos terceras partes de los factores causales de discriminación se relacionan con carencias de capital humano (educación), de capital social ("contactos" o "influencias") y de capital simbólico ("no ser nadie").

Fuente: CEPAL (2007), Panorama social de América Latina, Santiago de Chile, con base en tabulaciones especiales de la Encuesta Latinbarómetro 2006.

## **C. Dispositivos institucionales de la política social dominicana: un análisis en la perspectiva de su mejoramiento hacia 2030**

Un amplio número de especialistas e informantes calificados dominicanos que fueron entrevistados para la elaboración de este trabajo coinciden en que un factor central a la hora de explicar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en el país, es la falta de compromiso de la élite política y empresarial a favor de un pacto que incorpore preocupaciones efectivas de inclusión social al proceso de modernización económica y política de la República Dominicana. Según estas mismas opiniones, hay una fuerte carencia de mecanismos de participación, solidaridad y empoderamiento de los sectores mayoritarios de la población. Frente a esto, parece menos grave el problema de financiamiento y recursos para el desarrollo y la reducción de la pobreza, sin que por ello deje de tener una enorme relevancia. Mientras no se logre una mayor efectividad de la política social y un compromiso político amplio por construir un piso básico de satisfactores para toda la población,

el crecimiento económico, aun bajo el supuesto de que se mantenga estable y en niveles altos como en el escenario deseable establecido en el capítulo I, será claramente insuficiente para mejorar el progreso social del país y ampliar sus espacios de cohesión.

La restricción fundamental que enfrenta el país para elevar su nivel de desarrollo social, dado el desempeño económico globalmente satisfactorio de las últimas décadas, es en gran parte de índole institucional y de organización. Las políticas sociales se han revelado como ineficaces o en el mejor de los casos insuficientes para lograr que los indicadores sociales mejoren como consecuencia de y en consonancia con el dinamismo económico dominicano de las últimas décadas. Esta situación adquiere mayor importancia ante un posible agotamiento de la estrategia de desarrollo vigente, lo que podría precipitar una situación en que las reformas no sólo sean deseables desde la perspectiva del progreso social, sino necesarias para enfrentar una eventual desaceleración económica combinada con un panorama social a todas luces insatisfactorio y desafiante. La paradoja implícita en la fórmula “crecimiento económico dinámico-escaso progreso social” se complica si se toma en cuenta que en la República Dominicana se ha registrado una ampliación notable de iniciativas de la sociedad civil y del propio Estado para configurar acuerdos y pactos sociales dirigidos a enfrentar estas disonancias. Los esfuerzos de concertación, sin embargo, no parecen haber sido exitosos en sensibilizar al cuerpo político formal del congreso y el poder ejecutivo a favor de la cohesión social. En lugar de una política de Estado al respecto predominan programas y proyectos sociales que tienden a multiplicarse en la dispersión, muchos de los cuales siguen siendo ejecutados en el marco de prácticas clientelares.

## **1. Tendencias y recursos de la política social dominicana en el último decenio**

El gobierno dominicano inició un replanteamiento de la política social a partir de los compromisos asumidos durante la Cumbre de Desarrollo Social de 1995, celebrada en Copenhague. En 1996 se elaboró un Plan Nacional de Desarrollo Social, que incluyó tres objetivos fundamentales: el combate a la pobreza, la creación de empleos productivos y la integración social. Para alcanzar el primer objetivo, se consideró necesario efectuar una revisión profunda de los programas de gasto social, partiendo del reconocimiento de que los niveles de gasto eran insuficientes y los mecanismos de asignación ineficientes (Oficina Nacional de Planificación, 2005b). En parte como resultado de este replanteamiento, el gasto social incrementó su importancia relativa en el presupuesto público total durante los años noventa, aunque registró cierto retroceso en términos relativos durante los primeros años del nuevo siglo a consecuencia del ajuste económico instrumentado para enfrentar la crisis

económica de 2003 (véase el cuadro IV.5). Esta situación revela la vulnerabilidad de la política social ante los vaivenes de la economía, que obligan a contraer el gasto público, y de manera destacada el gasto social, que es uno de los que históricamente ha absorbido el impacto de los ajustes macroeconómicos. En otros términos, así se manifiesta la tendencia — muy extendida en América Latina — a administrar el gasto público social en forma totalmente procíclica.

Cuadro IV.5  
REPÚBLICA DOMINICANA: GASTO PÚBLICO FUNCIONAL COMO  
PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 1980-2007

Tipo de gasto por año	1980-1989	1990-1999	2000-2007
Servicios sociales	39,6	45,3	42,3
Servicios generales	34,8	27,3	19,1
Servicios económicos	19,5	19,1	19,7
Deuda pública	6,2	8,3	17,8
Protección del medio ambiente	0,0	0,0	0,5

Fuente: Secretaría de Estado de Finanzas, ONAPRES y Banco Central de la República Dominicana.

Para lograr una identificación más precisa de la magnitud de la pobreza y de su distribución espacial, también se desarrolló un conjunto de instrumentos que pudieran apoyar una estrategia de focalización del gasto. Esta política obligaba no sólo a medir mejor la pobreza, sino a distinguir con claridad dentro del contingente de pobres a aquellos cuya una situación era de pobreza extrema o indigencia, con objeto de ubicarlos como sujetos prioritarios de la política social. Los compromisos del milenio, entre los que destaca el relativo a reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, así como los efectos de la crisis económica de 2003, llevaron a realizar ajustes y a reforzar la necesidad de focalizar más el gasto social, si bien la discusión acerca de la pertinencia de acompañar estas medidas con nuevos esquemas de protección social universal deberá retomarse a la luz de las necesarias reformas de los sistemas de salud y seguridad social.

Los problemas que ha enfrentado históricamente la política social dominicana han sido en parte el legado del clientelismo político, a lo que debe sumarse una deficiente focalización y la persistencia de procedimientos administrativos ineficientes y obsoletos, así como débiles monitoreos del gasto y evaluaciones no rigurosas de los programas. La focalización del gasto ha mejorado la asignación de los recursos en los años más recientes, pero plantea otro tipo de dificultades, en particular la articulación de la política de combate a la pobreza con otras políticas sociales y con la política económica, a efecto de retomar efectivamente los otros dos objetivos

principales enunciados en 1996 en el Plan Nacional de Desarrollo Social, es decir, las políticas activas de empleo e inclusión social.

En 2000 se creó el Gabinete Social, con la finalidad de articular la definición, el diseño y la implementación de la política social, y su actividad en sus inicios se enfocó principalmente a los programas de asistencia social. Después de la crisis de 2003 —la más severa de la historia económica dominicana del último medio siglo— se empezó a diseñar una nueva política social que busca fundamentarse en cuatro principios básicos:

**Integralidad.** Se trata de un principio fundamental mediante el cual se pretende articular la política social con la política económica, así como los diversos programas sociales entre sí y las acciones de los diferentes sectores de la sociedad con las del Estado. El objetivo es lograr una mayor efectividad de los recursos destinados a los diversos programas sociales

**Equidad.** Se identifica como un déficit de las políticas económicas y sociales anteriores su contribución a mantener y reforzar diferentes formas de exclusión social. A fin de superar esta característica, la equidad se considera un principio esencial, entendida como el esfuerzo para proveer condiciones de acceso a oportunidades similares a las que posee el resto de la población a los grupos más marginados y vulnerables. Con miras a alcanzar este objetivo, se asume la necesidad de garantizar niveles mínimos de ingreso para asegurar su subsistencia, pero también se reconoce la necesidad de ofrecer oportunidades para elevar su capital humano y la calidad de sus activos complementarios.

**Eficiencia.** La ineficiencia del gasto social en la República Dominicana es un lastre histórico que ha afectado la calidad de los servicios sociales y se refleja en los principales indicadores de bienestar social. Por lo tanto, se requiere elevar la eficiencia del gasto mediante reformas legales y de procedimientos que impliquen un reordenamiento institucional adecuado para mejorar el diseño, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de los programas.

**Consistencia.** El cumplimiento de las metas sociales del milenio es consistente con los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno de la República Dominicana en la materia, pero también con una nueva estrategia económica y social encaminada a superar rezagos y a lograr una inserción en la globalización más incluyente y benéfica para el país.

La nueva política social procura hacer frente a la deuda social acumulada y proteger a aquellos grupos vulnerables que están expuestos a caer en una situación de pobreza ante choques estructurales, como el ocurrido a fines de 2002. En consecuencia, se trata de una política orientada a combatir la

pobreza y en particular la pobreza extrema, que además está dirigida a crear un sistema de protección social que prevenga situaciones de riesgo para los grupos más vulnerables; Implica, por lo tanto, un cambio de enfoque, una nueva articulación con la política económica y de manera relevante, una reforma institucional y organizativa encaminada a elevar la eficiencia del gasto público y de los programas sociales.

Los objetivos específicos de la nueva política social incluyen garantizar derechos básicos del individuo, como el de una existencia civil que permita el ejercicio de los derechos políticos y la igualdad ante la ley mediante la expedición de documentos de identidad. Asimismo, se contemplan los derechos sociales, como el acceso a la salud, a la educación y a la alimentación, con especial énfasis en la protección de los grupos más vulnerables. Al tiempo, la política será consistente con los objetivos de erradicar la pobreza extrema y el hambre, garantizar la cobertura universal de la enseñanza primaria, disminuir la mortalidad de niñas y niños menores de cinco años, mejorar la salud materna, combatir enfermedades transmisibles y eliminar la desigualdad de género en todos los niveles educativos y en el mercado laboral.

Desde diciembre de 2004 se instrumenta una reorganización de los programas sociales mediante la reestructuración y la eliminación de programas de menor magnitud y de la construcción de un padrón único de beneficiarios, el SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios), como mecanismo central de la focalización. En su elaboración se utilizaron instrumentos que determinan a quiénes deben dirigirse los subsidios y transferencias, basándose en un Índice de Condiciones de Vida, similar al mapa oficial de la pobreza de 2002. Las deficiencias de alcance de estos programas por falta de documentación e identificación se buscan corregir con el programa “República Dominicana con Nombre y Apellido.” De esta manera se avanza en la ampliación de la cobertura de los programas sociales a la vez que se da certeza jurídica y acceso al pleno ejercicio de los derechos políticos a la ciudadanía.

La nueva política social se basa en tres pilares vinculados entre sí: la red de protección social, la oferta de servicios sociales y el sistema de seguridad social. De esta manera se intenta combinar una política social focalizada -dirigida a mejorar los ingresos, las condiciones de vida y la inversión en capital humano de los grupos más pobres- con una política social universal que prevenga y mitigue situaciones de vulnerabilidad para la población en su conjunto.

La red de protección social está dirigida a apoyar a las personas en situación de pobreza extrema o de elevada vulnerabilidad social, pero sin descuidar a los demás grupos de la población. El principio rector de los

programas que integran la red es la equidad, ya que se concede prioridad a la población más vulnerable. Se incluyen programas de transferencias de recursos integrados con paquetes básicos de salud y una política de seguimiento a la asistencia escolar, que están orientados al incremento del capital humano y social de los pobres, al aumento en la calidad de sus activos y el acceso a mercados de los que tradicionalmente han estado excluidos, como el laboral y el crediticio. Los tres ejes que sustentan los programas de la red de protección social son los correspondientes a transferencias de recursos, a desarrollo humano y social y a inclusión económica.

Los programas de desarrollo humano y social fundamentados en los hogares complementan y condicionan los programas de transferencias que integran el primer eje. Los programas de desarrollo humano se implementan para incrementar el capital humano de las familias e incluyen programas de regularización de la identidad de los individuos, además de programas de salud, educación y acceso a actividades culturales, deportivas, recreativas, de entretenimiento y de convivencia comunitaria. En este rubro se contemplan programas de salud dirigidos a grupos de atención prioritarios focalizados por género y rango de edad, como las madres, la población infantil y los adultos mayores. Se incluyen también programas de educación que abarcan tanto a la población en edad escolar, como a los adultos. Para atender a los jóvenes se han impulsado diversas actividades que promueven el acceso a las actividades deportivas de aquellos que cuentan con menores recursos.

Con los programas de desarrollo social se procura incrementar el capital social de la población y en particular de los más pobres, mediante el fortalecimiento de las organizaciones sociales y su capacitación en actividades de desarrollo comunitario y mejoramiento del entorno. Estos programas apuntan a fortalecer relaciones sociales por medio de una mayor participación de la comunidad.

El tercer eje está constituido por los programas de inclusión económica, los cuales están encaminados a la generación de empleo, la capacitación para el trabajo, el acceso al crédito, el apoyo a la comercialización de bienes y el financiamiento a las micro y pequeñas empresas. Entre los programas destinados a capacitar a la fuerza de trabajo o a elevar la productividad de los individuos dentro del empleo correspondiente, destacan el Programa Juventud y Empleo, el Programa de Capacitación Laboral y el *Community College*.

En relación con la oferta de servicios sociales, el objetivo principal es mejorar la eficiencia en la provisión de tales servicios. Para su consecución es imprescindible revisar tanto el monto como la estructura de esta oferta. En el año 2000, los programas dirigidos a la población de menos de 14 años

y los programas universales representaban 80% del gasto social. Por ello, la principal recomendación es ampliar la cobertura y la calidad de los servicios sociales con un enfoque de ciclo de vida, de tal forma que se alcancen las metas en educación y salud al mismo tiempo que se avanza en la protección de sectores de la población que actualmente reciben menor atención, como los jóvenes y los adultos.

En el año 2001 entró en vigor una reforma del sistema de seguridad social, que incluye protección contra riesgos de vejez, discapacidad, cesantía en edad avanzada, supervivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. El nuevo sistema está integrado por tres regímenes de financiamiento: el contributivo, el subsidiado y el contributivo-subsidiado. El **primero** incluye a los trabajadores asalariados de los sectores público y privado, a los empleadores privados y al Estado como empleador. El **segundo** protege a los trabajadores por cuenta propia y con ingresos inestables o inferiores a un salario mínimo, así como a los desempleados, los discapacitados y los indigentes con cargo al Estado. Y el **tercero** cubre a los profesionales independientes, técnicos y trabajadores por cuenta propia y con ingresos superiores a un salario mínimo, en cuyo caso los asegurados aportan una cuota y el Estado paga la que correspondería al empleador. Sin embargo, la seguridad social no ha logrado la cobertura universal, por lo que será importante estudiar cómo se comportan los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado, que fueron concebidos como opciones de aseguramiento para alcanzar este objetivo. Como indican las estadísticas del empleo en el país, llegar a una cobertura universal implica por una parte modificar las pautas del empleo formal y de su dinámica y por otra, un esfuerzo muy grande desde las finanzas públicas.

Como parte de la política social instrumentada para combatir la pobreza, se han establecido programas de transferencias encaminadas a garantizar niveles mínimos de ingresos pero condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades para incrementar el capital humano de los hogares beneficiados. Esta línea de acción se relaciona directamente con el cumplimiento de las metas del milenio en materia de erradicación de la pobreza extrema, asistencia a la escuela, nutrición y acceso a los servicios de salud. Entre los programas que incluyen transferencias condicionadas sobresale el Programa Solidaridad, que incluye tres componentes: Comer es Primero, Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido e Incentivos a la Asistencia Escolar. En Comer es Primero se realizan transferencias para adquirir alimentos, en tanto que Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido es un programa de regularización de documentos oficiales (acta de nacimiento, cédula de identidad y electoral) para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos, sociales y legales de la población.

La nueva política social contempla también transferencias no condicionadas o indirectas, tanto focalizadas como universales. Mediante estas transferencias se pretende garantizar niveles mínimos de subsistencia para toda la población y están relacionados con la alimentación, la calidad de los activos que posee la población y el acceso a los servicios de salud y educación. Entre estos programas destaca el de Comedores Económicos, que ofrece raciones alimenticias subsidiadas. Asimismo, son importantes los programas de mercado de productores agrícolas y ventas populares de alimentos que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estabilización de Precios y los programas de mejoramiento de viviendas. Estos programas podrían ser objeto de revisión para establecer algún tipo de condicionalidad en el futuro.

Los nuevos programas de transferencias focalizadas coexisten con los programas tradicionales, que en algunos casos siguen presentando problemas de evaluación, seguimiento y transparencia. Tal es el caso de los programas tradicionales de venta subsidiada o entrega de alimentos por el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), los comedores económicos y el Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza. La estructura operativa y de organización de estos programas comporta amplios márgenes de discrecionalidad en materia de asignación, lo que restringe su impacto social y limita los propósitos para los que fueron diseñados.<sup>28</sup>

## **2. El gasto público social y la necesidad de un nuevo contrato social**

En proporción del PIB, el gasto social de la República Dominicana sigue siendo uno de los más bajos de América Latina y el Caribe, pese al esfuerzo realizado por incrementarlo en los últimos tres lustros. En 1990-1991 el gasto social representaba menos de 5% anual del PIB, participación que ascendió progresivamente desde entonces hasta llegar a promediar 7,2 % en el presente siglo. Aun con este aumento, la República Dominicana continúa ubicándose entre los países de la región que en términos relativos destinan menos recursos al gasto social (véase el gráfico IV.4). En la actualidad su gasto social relativo sólo supera al de El Salvador (que ostenta la menor proporción del PIB asignada a este rubro presupuestario), Guatemala y Ecuador, y se ubica muy por debajo del de Cuba, donde el gasto social en promedios anuales alcanza una cuarta parte del PIB, o Brasil, Argentina y

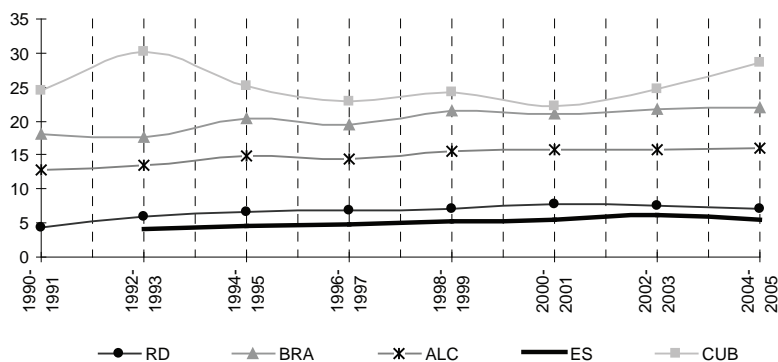
---

<sup>28</sup> En conjunto, los programas tradicionales superan en 1.000 millones de pesos dominicanos a los programas de transferencias condicionadas, que cuentan con 1.500 millones. Por su parte, los subsidios energéticos representan 2,5% del PIB, valor cercano al gasto combinado de educación y salud. Los esfuerzos por focalizar estos subsidios no han avanzado a causa de la resistencia de diversos sectores sociales.



Uruguay, cuyos porcentajes oscilan alrededor de 20% del PIB. El promedio simple del gasto social de América Latina y el Caribe ascendió en 2004-2005 a 12,6% del PIB regional, mientras que el promedio ponderado representó 15,9% (5,5 y 8,8 puntos más respectivamente que la República Dominicana). Esta circunstancia ilustra la magnitud del esfuerzo que deberá realizar el país en términos de gasto social para asignar, en el horizonte de 2030, los montos necesarios para sustentar una política de Estado realmente comprometida en aras de fortalecer la cohesión social.<sup>29</sup>

Gráfico IV.4  
AMÉRICA LATINA, BRASIL, CUBA, EL SALVADOR Y REPÚBLICA DOMINICANA:  
GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2005



Fuente: CEPAL, sobre la base de información proveniente de su base de datos sobre gasto social.

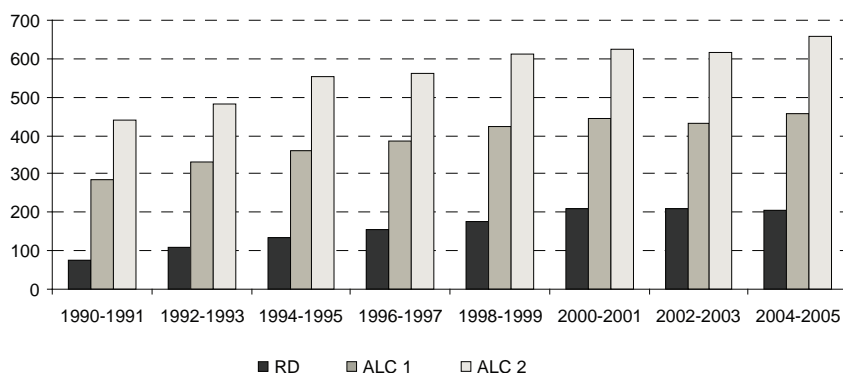
El nivel del gasto público social dominicano es claramente insuficiente, lo que incide en los lentos progresos constatados en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Además, como ya se mencionó, la gestión del gasto público social continúa sujeta a un patrón de políticas contracíclicas, lo que no permite instrumentar una estrategia compensatoria de riesgos sociales ocasionales por las variaciones coyunturales de la economía, al tiempo que ello también socava la capacidad institucional de protección de los grupos más vulnerables.

En los tres lustros transcurridos desde principios de la década de 1990, el gasto social por habitante de la República Dominicana se multiplicó por un factor de 2,8 veces (en dólares constantes). Comparado con el promedio

<sup>29</sup> En los últimos 15 años, la importancia relativa del gasto social acumuló un incremento de tres puntos del PIB, a razón de 0,2 puntos anuales en promedio. Para que la República Dominicana llegara a equiparar en 2030 el nivel del gasto social que actualmente tienen países como Argentina y Brasil, sería necesario garantizar a partir de 2008 un aumento anual promedio equivalente a medio punto porcentual del PIB.

simple del gasto social por habitante del conjunto de América Latina y el Caribe (véase el gráfico IV.5), el indicador dominicano pasó de 26% en 1990-1991 a 45% en 2004 (y de 15% a 31% con respecto al promedio ponderado de la región). Este progreso, sin embargo, no impidió que la República Dominicana continuara estancada entre las ocho naciones con el gasto social por habitante más reducido en el contexto regional, y una de las doce que en este rubro gastan menos de 350 dólares anuales por habitante. Esta diferencia es otra indicación nítida de la magnitud del esfuerzo requerido hacia 2030 a fin de hacer converger la situación dominicana con los promedios regionales. En este punto queda nuevamente de manifiesto que además de un problema de recursos, que son escasos, dicho esfuerzo representa más que nada un reto de reestructuración de la política social del Estado, incluyendo sus bases institucionales y los pactos políticos en que se sustenta.

Gráfico IV.5  
REPÚBLICA DOMINICANA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE EN 1990-2005  
(Dólares de 2000)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información proveniente de su base de datos sobre gasto social.

Notas: ALC 1: Promedio simple de 21 países considerados.

ALC 2: promedio ponderado.

Con todo, es muy importante acotar que en los últimos 15 años se verificó una tendencia firme a asignar mayores recursos públicos a las políticas sociales. Más allá de las diferencias de grado existentes de un país a otro, esta tendencia ha estado presente en el mismo período en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin duda, hay una correlación entre este hecho y el proceso general de democratización que se constata — independientemente de las diferencias nacionales— en el conjunto de la región. Ello refleja en cierto modo la dinámica propia de sociedades más abiertas y con mayores espacios de participación ciudadana. Como quiera que sea, la mayor importancia presupuestaria de este capítulo del gasto público ha sido vista

como un síntoma de escalamiento en el orden de prelación prevaleciente en la política pública, que ofrece, a su vez, ciertas garantías de financiamiento, estabilidad y legitimidad institucional para las políticas sociales.<sup>30</sup>

Ahora bien, la ampliación de oportunidades en un sentido acorde con la configuración de situaciones de cohesión social, y que por tanto propicien de manera efectiva la participación de todos los ciudadanos en el proceso de desarrollo y en el reparto de sus frutos, exige dispositivos institucionales cuyo diseño, financiamiento y operatividad estén regidos por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Los sectores de destino del gasto público social presentan condiciones muy heterogéneas en la República Dominicana, con la presencia de actores civiles y políticos igualmente diferentes, al igual que sus intereses. No hay diseños institucionales predeterminados; toda nueva configuración, para ser sostenible, debe ser producto de la construcción de pactos y consensos específicos a favor del progreso social.

La aplicación de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia es necesaria para asegurar una orientación crecientemente progresiva del gasto social. Así, por ejemplo, la universalización de la educación se ha centrado y ha sido más exitosa en el aumento de la cobertura de la educación primaria y más recientemente en la secundaria (área en la que las insuficiencias exigen mayores esfuerzos). Pero el gasto público en los niveles más altos de educación tiende a ser regresivo, lo que favorece a quienes tienen más recursos. Cerrar la “brecha educativa” implica — además de atender los problemas sistémicos de calidad ya señalados y de crear nuevas configuraciones institucionales para la gestión de los recursos públicos asignados al sector — extender el impacto redistributivo del gasto hacia los niveles superiores de la educación. Además de todo ello, está el dilema de los recursos, que es ineludible. La envergadura de las decisiones a tomar en la perspectiva de 2030 respecto de este último punto pueden resumirse en el siguiente dato: el gasto público en educación de la República Dominicana se mantiene desde finales de los años noventa en torno a 2,6% del PIB, uno de los más bajos índices de la región; para equipararse con los promedios regionales, será necesario asignar recursos adicionales por un monto equivalente a dos puntos porcentuales del PIB (véase el cuadro IV.6).

En el ámbito de la salud, el monto relativo del gasto público dominicano se mantiene desde la segunda mitad de los años noventa alrededor de 1,5% del PIB, porción que equivale a menos de la mitad del promedio latinoamericano ponderado (3,3%). Los retos hacia 2030 concernientes al impacto sobre la equidad distributiva de este rubro del gasto social se vinculan principalmente

<sup>30</sup> Véase el análisis al respecto en CEPAL (2007b).

con la atención hospitalaria, cuyos costos de inversión y operación son muy elevados. Es éste un factor restrictivo en la cobertura de estos servicios, que suelen concentrarse en las regiones de mayor densidad demográfica y con mayor capacidad de copago, marginando a la población de zonas periféricas y rurales (que además suelen contar con menores recursos monetarios). De acuerdo con un planteamiento de la CEPAL (2008), el desafío en este ámbito es similar al de otros países de la región: ampliar la cobertura de la atención hospitalaria combinando regímenes de carácter contributivo (vinculados al sector formal del mercado de trabajo) y no contributivo, a fin de evitar el desplazamiento de los segundos por los primeros y reducir la operación de mecanismos de exclusión social en esta materia.

Cuadro IV.6  
REPÚBLICA DOMINICANA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN  
SECTORIAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2005

	1990- 1991	1992- 1993	1994- 1995	1996- 1997	1998- 1999	2000- 2001	2002- 2003	2004- 2005
<b>Educación</b>								
República Dominicana	1,2	1,7	2,1	2,3	2,7	2,9	3,0	2,0
América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	3,2	3,5	3,6	3,8	4,1	4,4	4,7	4,6
América Latina y el Caribe <sup>b</sup>	3,3	3,5	4,3	3,9	4,5	4,5	4,4	4,3
<b>Salud</b>								
República Dominicana	1,0	1,3	1,2	1,4	1,5	1,8	1,6	1,4
América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	2,3	2,6	2,6	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7
América Latina y el Caribe <sup>b</sup>	3,1	3,0	3,3	3,3	3,2	3,3	3,3	3,4
<b>Seguridad y asistencia social</b>								
República Dominicana	0,4	0,5	0,4	0,7	0,8	1,1	0,4	1,5
América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	3,2	3,7	3,8	4,0	4,2	4,3	4,3	4,2
América Latina y el Caribe <sup>b</sup>	5,3	5,8	6,3	6,5	6,8	6,8	7,0	7,0
<b>Vivienda y otros</b>								
República Dominicana	1,8	2,5	3,0	2,6	2,1	2,0	2,6	2,3
América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
América Latina y el Caribe <sup>b</sup>	1,2	1,3	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de información proveniente de su base de datos sobre gasto social.

<sup>a</sup> ALC 1: Promedio simple de 21 países considerados.

<sup>b</sup> ALC 2: promedio ponderado.

El gasto de seguridad social es un área crítica de la política social. Este capítulo del gasto público es altamente regresivo debido a que el diseño básico del sistema de seguridad social condiciona las prestaciones a la capacidad contributiva de los afiliados, que en este caso son quienes tienen una inserción laboral en el sector formal del mercado de trabajo. Para compensar este sesgo abiertamente contrario a los principios de universalidad y solidaridad, en la República Dominicana se han puesto en marcha diversos mecanismos complementarios de afiliación al amparo del “enfoque de derechos”. El principal problema a resolver se relaciona

con el financiamiento. Como se aprecia en el cuadro IV.6, la asignación relativa de recursos públicos a este rubro es tradicionalmente la más baja entre los cuatro grandes componentes considerados del gasto social, y es aquí en donde las diferencias son mayores con respecto a los promedios de gasto de América Latina. Igual que las otras áreas del gasto público social, la reforma de la seguridad social tiene fuertes implicaciones en varios órdenes de la vida pública: en términos de los efectos intertemporales e intergeneracionales de sus costos y beneficios, y en términos de la configuración institucional del régimen fiscal. Este último punto remite directamente a la dimensión tributaria implícita en la necesidad de un nuevo pacto social en pro de la cohesión.

Hay una fuerte interrelación entre la cohesión social, las finanzas públicas y la protección social, y ella constituye un referente indispensable en todo esfuerzo de construcción de un pacto a favor de la cohesión social. De particular importancia en este pacto es lo referente al régimen tributario. Se sabe que el financiamiento del gasto social depende básicamente de dos aspectos: la estructura del mercado de trabajo y la carga impositiva. En la República Dominicana, entre la mitad y dos terceras partes de los ocupados se hallan en empleos no protegidos, es decir, carecen de servicios sociales en tanto que contribuyentes. Para cubrir las brechas de protección que implica el hecho anterior — más el resto de las implicaciones en términos de exclusión social derivadas de esta precaria integración laboral de masas — la única fuente sostenible de financiamiento a la que puede acudir el Estado es la tributación.

En la República Dominicana la carga tributaria alcanza en el último quinquenio un promedio de 16,6% del PIB. Es uno de los 11 países latinoamericanos con una carga tributaria intermedia a un nivel muy por debajo de 41% de la OCDE, de 36% de la Unión Europea y de 26% de Estados Unidos y Japón. En el último cuarto de siglo, los ingresos por tributación sólo se incrementaron en cinco puntos del PIB, desempeño que evidencia algunos de los principales problemas del sistema impositivo: fuertes cargas indirectas, beneficios y exoneraciones a favor de sectores de ingreso alto. Se trata en términos generales de una organización tributaria carente de dispositivos y propósitos encaminados a lograr la equidad distributiva. De acuerdo con su nivel de ingreso por habitante, la República Dominicana debería tener una carga tributaria mayor en cuatro puntos adicionales del PIB. En la perspectiva de los objetivos de cohesión social hacia 2030, esta meta mínima debería actualizarse conforme se incremente el PIB per cápita, a fin de que genere al Estado recursos frescos que financien la reestructuración de los programas sociales y el desarrollo de sistemas de protección no contributivos. En esta línea de acción estratégica, es imprescindible aumentar las contribuciones del impuesto sobre la renta, convirtiéndolo paulatinamente en un gravamen

más progresivo de lo que ha sido históricamente. Es difícil pensar en la viabilidad de una reforma fiscal de este tipo sin la concertación de un sólido acuerdo entre los principales interlocutores sociales. Tal acuerdo debe cimentarse en una voluntad política expresa que incluya la reestructuración del proceso presupuestario considerado en su conjunto: desde su diseño a su evaluación y rendición de cuentas, pasando por la instauración de mecanismos de control de calidad en su asignación y ejecución.

La cuestión radica en cómo sellar un compromiso en torno al conjunto de objetivos identificados en este apartado. Según la CEPAL (2007), un compromiso de este tipo es factible en la medida en que se comprenda cuál es el papel y cuáles los deberes del Estado y de los distintos grupos constitutivos de la sociedad cuando ésta se decide por su propia conveniencia a perseguir objetivos de cohesión social. Sobre estas bases es posible establecer los términos de un nuevo contrato social, noción fundada en principios de cooperación y que, en el sentido metafórico que aquí se utiliza, carece de sentido jurídico.

El término “contrato social” propuesto por la CEPAL tiene gran pertinencia en relación con los objetivos de cohesión social que se pretenden en la República Dominicana hacia 2030, pues implica participación, cooperación, reconocimiento y legitimidad de las acciones a emprender. Implica en especial una dimensión de inclusión: un contrato de esta naturaleza carece de sentido si en él no intervienen y hacen oír su voz y valer sus intereses los sectores que tradicionalmente son objeto de exclusión social. Para decirlo en los términos de la propia CEPAL: “la perspectiva del contrato de cohesión social fortalece la concepción participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos”.<sup>31</sup> Esta misma perspectiva incluye garantías político-institucionales de exigibilidad, como la instauración de partidas presupuestarias adecuadas para garantizar la observancia de los derechos económicos y sociales y la implementación de las obligaciones asumidas por el Estado en estas materias.

A fin de asegurar las condiciones políticas necesarias para la configuración de un clima propicio para la activa promoción de la cohesión social, la CEPAL ha establecido un conjunto de recomendaciones que tienen validez para la República Dominicana y que se fundan en los principios de universalidad, solidaridad, eficacia y transparencia (véase el recuadro IV.3). Pero más allá de la arquitectura específica que los actores políticos y sociales dominicanos diseñen para este contrato social, deberán considerar una serie de condiciones y elementos necesarios para reformar la política social de su país y diseñar una estrategia sostenible hacia 2030.

<sup>31</sup> Se entiende que tal participación debe darse dentro de los cauces previstos por la democracia representativa, y que debe beneficiarse de las articulaciones institucionales establecidas para canalizar y hacer valer sus planteamientos ante los poderes públicos.

Recuadro IV.3  
OCHO CONSENSOS RECOMENDADOS POR LA CEPAL PARA  
UN CONTRATO SOCIAL A FAVOR DE LA COHESIÓN

- Garantizar un umbral de protección social a todo miembro de la sociedad. Deberá ser realista con el nivel de desarrollo y compatible con el margen viable de redistribución y transferencia entre diversos sectores.
- Expandir los umbrales de protección, previsión e inversión social, bajo las mismas condiciones que el punto anterior y resguardando la competitividad económica y la sostenibilidad del crecimiento.
- Implementar formas concretas de solidaridad en función de criterios de edad, género, condición laboral, ingreso y grado de vulnerabilidad.
- Forjar una institucionalidad social con suficiente autoridad y legitimidad.
- Hacer valer la solidaridad en la regulación fiscal y tributaria.
- Velar por la optimización social de los aportes a los sistemas contributivos sobre principios de solidaridad, evitando deformaciones y abusos, y salvaguardar los derechos de los contribuyentes.
- Avanzar en la progresividad del gasto social y la carga tributaria a favor de los grupos más desprotegidos.
- Establecer estándares sobre los efectos en materia de cohesión social que produzcan los incrementos de recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

Fuente: CEPAL, *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (2007) p. 159.

Cuadro IV.7  
PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS DE TRIBUTACIÓN  
"INTERMEDIA" Y EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1980-2005  
(Porcentajes del PIB. Incluye contribuciones a la seguridad social)

	1980	1990	2000	2005
Chile	...	16,3	17,8	18,8
Costa Rica	12,9	16,3	18,0	13,6 <sup>a</sup>
Honduras	14,7	15,3	17,0	18,2
Panamá	...	14,7	16,0	14,2
Nicaragua	...	9,0	17,5	20,1
República Dominicana	11,4	11,0	15,7	17,5
Perú	17,5	11,6	14,0	15,4
Colombia	...	8,7	14,1	17,6
Bolivia	...	8,2	14,0	16,9 <sup>a</sup>
México	11,9	12,6	12,1	11,0
El Salvador	...	8,9	13,0	14,2
Promedio simple	13,7	12,1	15,4	16,1
Promedio ponderado	12,4	12,3	13,2	13,4
OCDE (promedio simple)	32,0	34,8	36,3	s/d
UE 15	36,0	39,4	40,6	s/d
Estados Unidos	26,4	27,3	26,4	s/d
Japón	25,3	30,2	25,8	s/d

Fuente: J. C. Gómez-Sabaini (2007), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", CEPAL, *Serie Políticas Sociales* N° 127, Santiago de Chile.

<sup>a</sup> La información se refiere a 2004.

### **3. Condiciones y posibilidades de una estrategia de largo plazo para la cohesión social**

La República Dominicana estará en condiciones de lograr una importante mejora de los niveles de bienestar e incrementar la cohesión social si se instrumenta una estrategia de desarrollo más incluyente, capaz de aprovechar el crecimiento económico para la superación de los rezagos sociales, el fortalecimiento de la identidad cultural y la construcción de una amplia red de protección social para la población en general.

La evidencia histórica indica que mientras no haya un esfuerzo sostenido por incrementar el gasto social y mejorar sus mecanismos de asignación, el crecimiento económico no bastará por sí solo para superar la pobreza ni para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población. El Estado debe asumir una mayor responsabilidad en el combate a la pobreza y a las diferentes formas de exclusión que afectan a la sociedad dominicana, pero para que este esfuerzo pueda mantenerse y dar fruto en el mediano y largo plazo, debe garantizar que contará con los recursos suficientes para mantener el gasto social necesario para cumplir con estas metas.

El diseño de una estrategia de desarrollo social de largo plazo deberá considerar las restricciones económicas y fiscales, junto con las tendencias demográficas de las próximas décadas. En la República Dominicana se ha iniciado un proceso de envejecimiento de la población sin que se hayan erradicado muchos de los problemas sociales y de salud que corresponden a la etapa anterior, de rápido crecimiento poblacional. La población comenzará a envejecer y todavía no existe una cobertura universal de servicios de educación y salud. En virtud de las tendencias demográficas, la oferta de servicios sociales deberá modificarse drásticamente en la perspectiva de 2030.

En 2005 la población del país ascendía a poco más de 9 millones de habitantes. De este total, el 36% tenía menos de 15 años, 60% entre 15 y 65 años, y sólo 4% más de 65 años. En 2030, 26% de la población tendrá menos de 15 años, 66% estará entre los 15 y los 65 años y 8% más de 65 años. Es el fenómeno denominado *bono demográfico*: una situación en la que el coeficiente de dependencia disminuye como consecuencia del descenso de las tasas de natalidad. En una economía capaz de generar empleos suficientes para un numeroso contingente de habitantes en edad productiva, este período brindaría una excelente oportunidad; en cambio, en la República Dominicana se podrían acentuar las presiones sobre los mercados laborales ante un desempeño económico insuficiente para absorber esta fuerza de trabajo.



En el caso de la República Dominicana, el bono demográfico durará hasta fines de la década de 2030, cuando el coeficiente de dependencia volverá a aumentar a causa de la ampliación del porcentaje de la población mayor de 65 años. Se trata de un período que deberá aprovecharse para lograr una mejora significativa en los niveles de vida de la población, que fortalezca el mercado interno, reduzca la vulnerabilidad económica ante choques externos y permita construir los mecanismos de protección social adecuados para enfrentar el envejecimiento de la población durante la segunda mitad del siglo XXI.

Es necesario entender el bono demográfico como una oportunidad para que el país crezca y fortalezca su cohesión total, pero también como un desafío, ya que en caso de no lograr ambos propósitos, el incremento de la población mayor de 60 años y del coeficiente general de dependencia planteará nuevos problemas a la cohesión social y a la capacidad del Estado para desarrollar estrategias de inclusión y protección social que hagan frente al agotamiento del bono. En lo inmediato, un crecimiento que no genere empleo remunerativo a tasas aceptables, o bien la falta de políticas públicas activas destinadas a compensar las fallas del sistema económico -y del mercado en particular- para ofrecer empleos en número y calidad mínimamente satisfactorios, son factores propicios para configurar un escenario que derive en movimientos sociales orientados a cuestionar la legitimidad del sistema político y del propio Estado.

En el mediano y largo plazos, el camino más sólido para construir una red de protección social de calidad y cobertura universal que incida favorablemente en la competitividad sistémica del país requiere fortalecer el sistema de seguridad social. Esta estrategia debe de acompañarse de una revisión de los programas de transferencias condicionadas y su articulación con los programas de generación de empleo, de tal forma que el incremento de la inversión en capital humano pueda aprovecharse en el propio país y no genere incentivos adicionales a la emigración.

La reforma de la seguridad social de 2001 implantó un esquema mixto de pensiones, de modo que en el régimen contributivo se abandonó el sistema de reparto y se lo reemplazó por uno de capitalización individual, en tanto que se instituyeron las pensiones solidarias para la población pobre, en particular para adultos mayores, discapacitados y madres solteras. El costo financiero de la reforma es alto, ya que el Estado dominicano absorbió el pago de las pensiones del sistema anterior, las cuales fueron indexadas a la inflación, y se estableció una pensión mínima equivalente a un salario mínimo del sector público del país.

Un primer paso para consolidar la reforma del sistema de seguridad social es la unificación de los distintos programas de asistencia social -particularmente los que involucran transferencias a adultos mayores, discapacitados y madres solteras- para crear un programa único de pensiones solidarias, tal y como está contemplado en el planteamiento original de la reforma de la seguridad social. El objetivo de mediano plazo debe apuntar a poner en práctica un sistema de pensión ciudadana universal para adultos mayores y discapacitados, complementado con pensiones temporales para madres solteras y un servicio público unificado de salud con cobertura universal, que constituyan la columna vertebral del sistema de protección social del país.

#### **4. Articulación de las políticas públicas en torno a objetivos explícitos de reducción de la pobreza, inclusión y cohesión social**

En los últimos años, la sociedad dominicana ha tomado conciencia de la necesidad de invertir en desarrollo social como mecanismo para superar rezagos que no sólo se han mantenido pese a los años de alto crecimiento económico experimentado por el país, sino que se han revelado irreductibles en ausencia de políticas públicas consistentes y con los recursos suficientes para lograr la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad. Únicamente el Estado, basándose en un consenso político y social amplio que permita trazar una estrategia de largo plazo, puede emprender un esfuerzo de esta naturaleza.

De hecho, la nueva política social contiene elementos encaminados a lograr una reducción de la pobreza, además de que atacan diferentes formas de exclusión, pero es necesario evaluar su articulación y llevar a cabo los ajustes institucionales y programáticos que permitan inscribirlos como parte orgánica de una estrategia de desarrollo económico y social. Es importante que la política social se inscriba en una estrategia de largo plazo orientada a alcanzar una inserción más incluyente y equitativa en la globalización al tiempo que refuerce un proceso de construcción de ciudadanía para fortalecer la gobernabilidad democrática del país y mejorar el funcionamiento de sus instituciones políticas, económicas y sociales, con el beneficio de obtener de manera sostenida una mayor calidad del gobierno y de las políticas públicas. Asimismo, es preciso introducir mecanismos eficaces de monitoreo del desarrollo social, tomando en cuenta la fuerte movilidad de la sociedad dominicana, la marcada intensidad de sus flujos migratorios y su amplia apertura externa.

Las Metas del Milenio proporcionan un marco de referencia trascendente, por el carácter parcialmente complementario de su contenido,

pero resta definir una estrategia económica y social de largo plazo que impulse una sinergia entre las políticas económicas y las sociales. En particular, es necesario revisar no sólo las políticas de gasto, sino también las fuentes de financiamiento de los programas sociales, ya que las restricciones fiscales pueden comprometer el éxito de un planteamiento muy ambicioso de reforma social como el requerido por la República Dominicana para superar los rezagos históricos y propiciar un crecimiento sostenible. Dotar a los órganos del Estado de flexibilidad para actuar en la coyuntura, puede sentar las bases de una progresiva integración entre la política macroeconómica y la estrategia de desarrollo, teniendo como pivote de esta integración a la política social y sus compromisos explícitos de equidad y cohesión social.

i) **Naturaleza transversal de la política social.**

La política social debe incluir como componentes transversales la equidad social, la equidad de género y la participación social. En otras palabras, se trata de que todos los programas sociales consideren explícitamente su contribución a impulsar, cada uno en su ámbito de acción, estos tres componentes tan importantes para combatir el deterioro de la cohesión social en República Dominicana.

Uno de los principales problemas que afecta a la cohesión social es la brecha de género, situación que se ha ido corrigiendo gradualmente en el sistema educativo; en cambio, sigue generando obstáculos en el mercado laboral y su incidencia se amplió por la crisis que afectó al país entre 2002 y 2004. Aun cuando la tasa de participación laboral de las mujeres se ha incrementado en forma sostenida, persisten barreras que se reflejan en mayores tasas de desempleo para la población femenina, segregación laboral y menores ingresos en situaciones similares con respecto a los varones (Montás, 2006). Al mismo tiempo, se observa un déficit en la representación femenina en los puestos de elección popular que aleja al país del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en la materia para 2015.

De acuerdo con lo argumentado en este capítulo, aun ante la falta de crecimiento, las desigualdades y la exclusión social no son el resultado de meros mecanismos de insuficiencia económica. Por el contrario, el debilitamiento del impacto del crecimiento económico en el abatimiento de la pobreza y la desigualdad revela que la principal causa de su persistencia son las estructuras de sistemática exclusión, reflejadas en la pérdida de cohesión social, en las percepciones de la población y en los problemas para la construcción de consensos, debido a una injustificada magnitud de la pobreza y a amplias desigualdades, que generan un sentimiento de injusticia que no favorece a la cooperación, la solidaridad y la cohesión social.

Es primordial considerar que los distintos programas sociales asuman de manera explícita un compromiso con el combate de la exclusión por razones sociales, raciales, religiosas así como la que se practica en perjuicio de los discapacitados. Para ello será necesario que periódicamente se efectúen encuestas para evaluar el peso de estos tipos de discriminación, ya que de lo contrario se estaría subestimando formas de exclusión y de discriminación ya identificadas como muy relevantes en otros países de América Latina.

La solidaridad social permite asumir responsabilidades basadas en la confianza, a cambio de reconocimiento y retribución moral. En este sentido, el comportamiento solidario se fundamenta en la reciprocidad, es decir, en la percepción de que los demás también son capaces de ser solidarios. Este comportamiento incentiva la participación social, que al establecer patrones de comprensión del interés general desarrolla una conciencia cívica acompañada del reconocimiento de los derechos del total de los ciudadanos. La participación es un mecanismo de reforzamiento de los lazos de solidaridad, que pueden extender sus redes a las instituciones, acotando la concentración de las decisiones y extendiéndolas al interés y la participación social.

La participación social debe ser un vector permanente de los programas de la política social, ya que contribuye a modificar las relaciones entre Estado y sociedad de manera constructiva, superando viejas formas de paternalismo y clientelismo, además de que puede contribuir a generar capital social cuando se traduce en formas de organización social y comunitaria para la superación de problemas comunes. Por consiguiente, es recomendable impulsar programas que generen mecanismos de corresponsabilidad social y comunitaria, y no únicamente individual o familiar. A este respecto, puede resultar muy productivo involucrar explícitamente al Congreso y los partidos políticos desde el principio de la cadena programática: en el diseño y la deliberación en torno a los objetivos. Lo mismo debe buscarse con la empresa, cuya participación en los planes de seguridad social y empleo y capacitación es decisiva.

Las evaluaciones de los programas focalizados deberán incluir como un indicador relevante sus efectos sobre la cohesión social. La experiencia de otros países latinoamericanos, como en el caso del programa Progresá (actualmente Oportunidades) en México, revela que en comunidades caracterizadas por bajos niveles de ingreso, una estrategia de focalización que deja fuera a hogares que atraviesan una situación de desventaja muy similar a la de los beneficiarios, puede generar fracturas en la comunidad y perjudicar la cohesión social. Debe tenerse presente este tipo de efectos no deseados de la focalización y acompañar los programas focalizados de transferencias condicionadas con programas universales que contemplen trabajo de equipo y decisiones comunitarias, con objeto de aprovechar

aquellas redes de solidaridad que han demostrado ser uno de los principales activos con que cuentan los pobres.

ii) **Coordinación de políticas y programas.**

El diseño institucional es clave para lograr un eficaz diseño e instrumentación de políticas y programas, pero sobre todo para permitir que su adecuada coordinación y articulación potencie los resultados de la política social. El diseño institucional debe favorecer la complementariedad de las distintas acciones de política, la articulación de los programas, el monitoreo continuo y la evaluación oportuna. Además de las instancias de coordinación general (Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales) es valioso contar con instancias de coordinación regional, intersectorial e intrasectorial.

La orientación sectorial y territorial del gasto conlleva también impactos progresivos o regresivos. Así, la regulación clara y exigible “en el ámbito de los pasivos contingentes explícitos”, cuando diversos agentes públicos y privados participan en la provisión de estas prestaciones, constituye en elemento relevante para la cohesión social.

La territorialización de la política social ofrece una opción de focalización que no pone el énfasis en los individuos ni en las familias, sino en las regiones. Las diferencias regionales también dan una pauta para alcanzar la equidad y la universalidad de una política social que genere cohesión. Puede presentarse un fuerte sentido de pertenencia en el interior de las comunidades, pero con grandes fragmentaciones entre grupos, por exclusión y discriminación étnica, socioeconómica, de género, o geográfica. La territorialidad puede complementar los programas de transferencias directas e indirectas mediante programas de infraestructura rural y urbana, que contribuyan directamente a reforzar los logros de las políticas de salud y educación. La República Dominicana cuenta ya con un ejercicio de cálculo del índice de calidad de vida (ICV) a nivel de regiones, provincias, municipios y en el ámbito de las áreas urbanas y secciones. Dispone además de un atlas de pobreza (Oficina Nacional de Planificación, 2005a), que representa la base para una estrategia territorial orientada a articular un conjunto de programas con el objetivo de hacer retroceder las disparidades en el grado de desarrollo de las diferentes regiones y provincias del país (Oficina Nacional de Planificación, 2005b).

Es necesario contar con sistemas de información adecuados para monitorear el avance y los resultados de los diferentes programas, pero también para evaluar su coordinación y grado de complementariedad. Se debe evitar que los programas generen incentivos contrapuestos, pues

de lo contrario el saldo final de la política social en su conjunto puede ser indeterminado. A título ilustrativo, debe cuidarse que aquellos programas creados para beneficiar a la población no abarcada por los programas de seguridad social para los trabajadores del sector formal, como el régimen subsidiado de seguridad social, no generen incentivos a favor de la informalidad laboral. Uno de los objetivos compartidos de las políticas económicas y sociales consiste en revitalizar el crecimiento del empleo en el sector formal de la economía, para estimular en el largo plazo la ampliación de la base gravable y garantizar mayor estabilidad y protección legal para los trabajadores. Al respecto, y también para fines de evolución de las políticas sociales, es necesario construir un sistema nacional de indicadores que dé cuenta periódica del estado que guarda la cohesión social en el país. Tanto la CEPAL como la Unión Europea han desarrollado metodologías apropiadas para la construcción de este sistema estadístico y de información.

**iii) Marco legislativo y normativo.**

La institucionalización de la política social debe ser producto de un consenso amplio de las distintas fuerzas políticas y sociales de la República Dominicana en torno a la necesidad de contar con una política social de Estado que trascienda los cambios en el gobierno y garantice la continuidad de los principales programas sociales, sin que ello signifique no efectuar los ajustes y las modificaciones que éstos requieran.

La ciudadanía moderna supone la plena universalidad de los derechos civiles, políticos económicos, sociales y culturales, cuyo ejercicio implica el reconocimiento de cada uno de los miembros aun cuando existan diferencias geográficas, étnicas, de género o de estratificación social. Se debe actuar propiciando corresponsabilidades dentro y entre los grupos. La fundamentación de la política social reposa en la definición de los derechos sociales centrales y en los mecanismos para garantizar su exigibilidad por parte de los ciudadanos. Según se señaló, este paso, de enorme trascendencia para el país, deberá estar condicionado a un esfuerzo fiscal adicional, que necesariamente involucra una reforma al sistema tributario y a los principales impuestos que actualmente constituyen la base de la recaudación de la República Dominicana.

La posibilidad de disponer de los medios de inclusión socioeconómica es una necesidad básica de los derechos sociales, que el Estado debe promover mediante la integración laboral, el acceso al conocimiento y a la información, así como a las redes de protección social. Al incrementar las capacidades de los grupos excluidos, se induce una mayor presencia de éstos en las decisiones que inciden en las políticas distributivas.

Con todo, es conveniente aclarar que puede resultar tan negativa la ausencia de legislación en materia de políticas y derechos sociales como su exceso. La legislación debe ser clara en definir derechos sociales y asignar responsabilidades a las diferentes dependencias públicas que intervienen en el proceso de formulación, operación y evaluación de la política social a través de sus diferentes programas sociales; en determinar las competencias y las instancias de planeación y coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno; en definir mecanismos de rendición de cuentas, de transparencia y acceso a la información, de contraloría y participación social. Pero también el marco legal debe ser suficientemente flexible, de tal forma que permita ajustar y reemplazar programas sociales de acuerdo con las necesidades de la población. Idealmente, debe distinguir entre programas temporales dirigidos a superar rezagos acumulados, y programas permanentes, que formen parte de la red de protección social, con cobertura universal y con una oferta de servicios diseñada con base en un enfoque de ciclo de vida, para atender las necesidades de los diferentes grupos de edad.

## **5. Ejes estratégicos de la política social y definición de metas de corto, mediano y largo plazo**

Para hacer frente al doble desafío de superar los rezagos acumulados y contribuir a un nuevo estilo de desarrollo -más incluyente y orientado a fortalecer la cohesión social en un entorno internacional más competitivo y en muchos aspectos también más adverso-, la política social deberá apoyarse en tres ejes que garanticen su continuidad y su contribución efectiva al cumplimiento de metas de mediano y largo plazo en materia de superación de la pobreza, reducción de la desigualdad y fortalecimiento de la cohesión social.

La coordinación de los tres ejes deberá procurar su refuerzo mutuo y contribuir a la consolidación de una estrategia integral, que mejore los indicadores básicos de bienestar, pero también aporte a la gobernabilidad democrática y a la competitividad económica. En el largo plazo, el éxito de la estrategia depende de crear un círculo virtuoso entre el eje político, el eje económico y el eje social, para así garantizar un desarrollo sostenible sobre bases más competitivas de cara a las transformaciones que están teniendo lugar en la economía mundial. Esto supone altos grados de coordinación de las políticas públicas, en especial en cuanto a la compatibilidad y armonización de sus metas y objetivos, que de acuerdo a este enfoque deberán estar organizados en función de logros de cohesión social específicos y mensurables.

### a) Eje político

El objetivo principal apunta a contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, en el marco de un proceso de construcción de ciudadanía que garantice el pleno ejercicio de los derechos sociales a partir de una nueva relación entre el Estado y la sociedad basada en la corresponsabilidad. Un objetivo específico consiste en reforzar vínculos sociales y comunitarios -siguiendo un principio de equidad- y en robustecer las redes de solidaridad.

Conviene no olvidar que el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos fundamentales es una condición sin la cual los avances en materia de derechos sociales universales y exigibles, base de todo Estado de Bienestar digno de tal nombre, no pueden considerarse sólidos ni consolidados.

Existe consenso con relación al efecto de las redes sociales sobre el progreso económico. Su elemento principal es la confianza, como la que fundamenta la reputación en la teoría de juegos. Pese al efecto negativo causado por su pérdida, esta situación también puede extenderse al desempeño económico y al marco institucional. En este sentido, tanto “el buen comportamiento, como el malo es influido por alguien dentro de la red [...]. Si el buen comportamiento se difunde, también lo hará el malo” (Arrow, 1999).

Lo mismo sucede con la inequidad en la distribución del ingreso: “si la pobreza estructural se perpetúa debido a la existencia de mecanismos que [la] reproducen de una generación a otra, una parte de la población no [...] encontrará caminos para salir de esa situación. [Las necesidades básicas motivarán *atajos* para percibir ingresos y], se crean visiones negativas y conductas desviadas y anómicas, que muchas veces se hacen normales o aceptables para quienes las practican.”<sup>32</sup>

Las redes de solidaridad constituyen una de las principales formas de capital social que deberán promoverse y consolidarse. Los programas sociales de desarrollo regional y aquellos que están encaminados a mejorar indicadores de educación y salud, deberán trascender el sesgo individualista de los programas focalizados, para generar espacios de convivencia, contraloría social y discusión de prioridades entre los beneficiarios de los programas. Al mismo tiempo, son mecanismos aptos para prevenir la utilización con fines políticos de los programas sociales, además de que fortalecen una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

---

<sup>32</sup> CEPAL (2007), p. 66.



Se ha reconocido que el capital social es, en muchas ocasiones, un efectivo y “poderoso disuasivo” del comportamiento depredador por parte de empresas, individuos o el Estado. Sin embargo, mal orientado puede ser un instrumento para obtener beneficios privados y políticos abusando de las fallas de acceso a la información, o bien puede distribuir desigualmente el poder en el interior de las organizaciones (Díaz-Albertini, 2003).

Es conveniente insistir en que la República Dominicana necesita definir mecanismos garantes de que el gasto social no resultará afectado, o lo será lo menos posible, cuando se presenten choques externos.

Los derechos deben jerarquizarse en torno a prioridades, puesto que los recursos públicos son escasos, será necesario focalizarlos estableciendo mecanismos de selectividad y prioridad para asegurar la continuidad y un gasto contracíclico.

El compromiso político en torno al gasto social debe traducirse en una política de Estado que lleve a blindar hasta donde lo permitan el marco jurídico y las restricciones fiscales los montos destinados a los principales programas sociales. Es evidente que cuanto mayores sean los ingresos fiscales, mayor será también su capacidad de sostener el crecimiento del gasto social y de resguardarlo de los choques externos que afecten el desempeño económico general del país.

Las desigualdades se han acentuado también por la contingencia económica en toda la región latinoamericana, pero los sistemas tributarios esconden consecuencias regresivas en varios de sus países. Por ello, es pertinente destacar que una reforma fiscal será mucho más viable desde el punto de vista político si se la plantea directamente vinculada a la obtención de beneficios sociales definidos. El tipo impositivo medio del impuesto al valor agregado (Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios en República Dominicana) es de 16%, un punto porcentual por encima del promedio regional, mientras que tanto la tasa máxima del impuesto sobre renta de las personas como del impuesto sobre la renta de las corporaciones es de 25%, por debajo de la media latinoamericana (Secretariado Técnico de la Presidencia, 2005).

La desgravación arancelaria acordada en el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) y la eliminación de la comisión cambiaria acarrea pérdidas tributarias por 2,9% del PIB, situación que obliga a llevar a cabo una reforma fiscal incluso si el objetivo a alcanzar es mantener los ingresos públicos en sus niveles actuales. Se han analizado diferentes escenarios de ampliación de la base del ITBIS

que sugieren un gran potencial recaudador del tributo, pero a costa de un empeoramiento en la equidad distributiva de la carga impositiva, ya que los productos actualmente exentos de su aplicación son alimentos que representan un alto porcentaje del gasto de los hogares más pobres. Es necesario tomar en cuenta el eventual impacto de una reducción de los aranceles de importación sobre los precios de los bienes finales y en qué medida ello compensaría un incremento del ITBIS. Para alcanzar los objetivos redistributivos congruentes con la estrategia económica y social, se requeriría de medidas complementarias para gravar a los estratos de más altos ingresos, por ejemplo mediante un impuesto a los hidrocarburos (Isa-Contreras, Lizardo y Félix, 2005).

Cabe señalar que en materia de seguridad social, la tendencia de los últimos años apunta hacia destinarle un mayor financiamiento público para poder extender sus beneficios a la población sin capacidad contributiva. Aun así, esta circunstancia debe evaluarse a la luz de sus potenciales efectos sobre la inhibición de la generación de empleos formales. En particular, la existencia de un sistema de capitalización individual tiene que emplearse como un pilar complementario de una pensión ciudadana a la que tengan derecho todos los ciudadanos, lo que necesariamente debería ser un beneficio condicionado a una reforma fiscal de amplio alcance.

En el eje político de la estrategia, el objetivo debe ser alcanzar el actual promedio latinoamericano de gasto social, que oscila en torno a los 15 puntos porcentuales del PIB. No es una meta fácil de lograr en el corto plazo, pero sí es viable para el 2030 si se combinan una reforma fiscal que aumente los ingresos del Estado, un buen desempeño de la economía dominicana durante el próximo cuarto de siglo (o sea, un crecimiento del producto por habitante como el establecido en el escenario posible del capítulo I) y una merma del peso de la deuda pública y de otros pasivos contingentes que permitan reasignar recursos hacia el gasto social.

En este sentido, una tarea política prioritaria del Estado, los partidos y la sociedad civil es afianzar el papel central del presupuesto público como la arena para la concertación política y social. El presupuesto representa un mecanismo fundamental para acercar las prioridades de la sociedad a las decisiones políticas, y a la asignación y distribución de los recursos.

## **b) Eje económico**

Hasta ahora ha sido notable la insuficiencia del dinamismo económico para reducir la pobreza. Su permanencia por largos períodos genera un núcleo duro que reproduce las condiciones de exclusión social y cada vez exige un mayor crecimiento para abatirla. La inestabilidad del crecimiento económico

merma el sentido de pertenencia al derivar en inestabilidad laboral; este proceso conduce a una contracción de los ingresos percibidos y a dificultar el acceso a la seguridad social, lo que genera mayores desigualdades sociales y por ende un sentimiento de exclusión más profundo, junto con la pérdida del sentido de pertenencia.

Se ha visto que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es suficiente para poder combatir la pobreza y mitigar la desigualdad. En el futuro, el desarrollo de los factores que incrementan la productividad del trabajo debe ser la principal fuente de competitividad del país. Al mismo tiempo, se requiere el aumento sostenible del empleo remunerativo, una mayor calificación de la fuerza de trabajo y acceso a servicios básicos que inciden positivamente en la productividad de la fuerza laboral.

Es necesario tener en cuenta que si se desplaza el empleo hacia sectores productivos más modernos, con mayor dotación de capital por hombre, su crecimiento puede tornarse lento. El ejemplo extremo es la agricultura, donde el incremento de la productividad pasa necesariamente por una modernización de los sistemas de producción y la incorporación de la tecnología y de mejores insumos, con los consiguientes menores requerimientos de mano de obra. Para evitar que la modernización tecnológica y la mayor productividad media del trabajo se traduzca en un nuevo tipo de desempleo, es necesario impulsar el crecimiento del empleo rural no agropecuario, de tal forma que se genere una red de servicios para la población rural que eleve a su vez la productividad media del sector y brinde opciones de empleo a la población que en otras circunstancias se vería obligada a migrar a las zonas urbanas o fuera del país.<sup>33</sup>

El principal objetivo del eje económico de la estrategia es impulsar un estilo de crecimiento económico compatible con la generación de empleo bien remunerado. Para generar este tipo de empleos, la inversión en capital humano deberá incrementarse, al tiempo que vaya acompañada de proyectos de desarrollo de actividades para ocupar esa fuerza de trabajo más calificada, pues de lo contrario se estarán generando incentivos adicionales para la emigración. El desarrollo moderno entraña una sostenida diversificación de la economía y de la estructura productiva, para lo que se debe dejar atrás visiones elementales sobre una especialización lineal que sólo propicia modernizaciones epidémicas de la estructura productiva y social

Las tendencias recientes en la República Dominicana indican que el dinamismo de la economía se traduce en un crecimiento mucho más lento

---

<sup>33</sup> Véase el capítulo V de este mismo libro.

del empleo formal. Durante 2005 el PIB creció más de 9% anual; en cambio, el empleo sólo avanzó 0,5%. En consecuencia, la población económicamente activa sigue expandiéndose a una tasa muy superior (2,1) a la generación de empleos. El gran desafío de la política económica es identificar aquellas actividades económicas con mayor potencial en la generación de empleo en el contexto de apertura comercial vigente, que se profundizará con la operación del DR-CAFTA (Sánchez, 2006).

En el largo plazo, la competitividad de la economía dominicana deberá descansar en el crecimiento de la inversión y de la productividad del trabajo. La competitividad basada en las bajas remuneraciones al trabajo muestra claros signos de agotamiento en toda la región latinoamericana tras el ingreso en gran escala de China y otras economías emergentes en el comercio internacional, según se analiza en el capítulo VIII de este libro.

### **c) Eje social**

La mala distribución de la riqueza sólo se corregirá brindando mejores oportunidades de acceso a los mercados laborales, que es una manera directa de inclusión social y de incentivar la participación. En ese sentido, las políticas encaminadas a incrementar la inversión en capital humano -principalmente en materia de educación, salud y alimentación- deben ser componentes esenciales de una estrategia que privilegie la creación de empleos mejor remunerados, lo que a su vez sólo se logrará mediante incrementos sostenidos en la productividad.

La estrategia de desarrollo debe tomar en cuenta las tendencias recientes de los mercados laborales, que evidencian cada vez mayores dificultades para la generación de empleos en el sector formal. En el largo plazo, deben corregirse esos sesgos negativos, para lo cual será necesario revisar las normas laborales y sociales, incluidos los sistemas de protección social ante la vejez, la enfermedad y el desempleo, la negociación colectiva de los contratos, el sistema impositivo. También se requiere combatir la desigualdad horizontal, como la discriminación por razones de género y de raza.

La educación y la salud deben ser garantizadas mediante programas de cobertura universal, combinados con programas focalizados de reducción de la pobreza extrema y con programas de desarrollo regional que permitan superar los rezagos de las regiones más pobres del país e impulsen su inserción más dinámica en los mercados nacionales e internacionales.

La política de combate a la pobreza debe inscribirse en el marco de una política social más amplia, que combine programas focalizados -dirigidos a la población en situación de pobreza y a los grupos más vulnerables- con

programas universales que permitan construir un sistema de protección social para todos los dominicanos. Al mismo tiempo, las políticas y los programas sociales deben contribuir a fortalecer la cohesión social y a superar los problemas derivados de las múltiples formas de exclusión que afectan a la sociedad dominicana.

En esta necesidad de construir mecanismos institucionales y políticos destinados a ampliar y profundizar la solidaridad social y nacional, coinciden prácticamente todos los observadores, analistas y activistas de la sociedad civil dominicana a los que se tuvo acceso. Darle al objetivo de fortalecer la cohesión social una centralidad política clara, es también un propósito que anima a importantes actores políticos y burocráticos.

En este aspecto también es ineludible prestar atención prioritaria a las condiciones sanitarias básicas, cuya precariedad y escaso alcance, así como su distribución asimétrica, son señalados con insistencia como los factores principales para explicar estas disonancias entre grado de desarrollo humano, crecimiento económico y condiciones básicas de la infraestructura social. Las asimetrías en la dotación de infraestructura sanitaria entre el campo y la ciudad tienen que atacarse mediante inversiones y modelos de atención adecuados para la población rural. Ésta es la única forma de mejorar los indicadores sanitarios y erradicar aquellas enfermedades transmisibles que, a pesar de ser fáciles de prevenir, siguen afectando a la población del país.

En el eje social, las metas de mediano plazo deben ser consistentes con los Objetivos del Milenio, de tal forma que se alcance en 2015 la reducción de la pobreza extrema a la mitad, no sólo de acuerdo con el criterio de la población que percibe ingresos por debajo del dólar de paridad de poder adquisitivo, sino de acuerdo con la línea de pobreza definida por la República Dominicana (Secretariado Técnico de la Presidencia y Oficina Nacional de Planificación, 2005).

La superación de la desnutrición deberá enfrentarse a la superación de problemas de diversa índole. Aunque el gobierno invierte ya importantes recursos en los programas de asistencia alimentaria, no existen mecanismo de coordinación e intercambio de información en los distintos programas de asistencia alimentaria; en algunos programas no están claramente definidas las prioridades geográficas y poblacionales; falta por establecer o precisar claramente los criterios de selección y el registro de la población beneficiaria, así como las metas específicas.

Es importante que los programas aporten la información relevante para su evaluación y seguimiento, y que se pongan en operación sistemas de monitoreo y evaluación tanto para tener estimaciones confiables del

impacto como para disponer de elementos que mejoren el funcionamiento de los programas (Valdez, 2005). Así, la política social ya no sería un tema especializado sino un asunto debatible por la opinión pública, que involucre a los beneficiarios y que constantemente sea motivo de reflexión en diversos ámbitos. Únicamente mediante una cultura política que entienda la prestación de determinados bienes y servicios sociales como un derecho exigible, podrá la ciudadanía involucrarse y demandar una rendición de cuentas acorde con la consolidación de una cultura democrática. Se trata de un desafío que trasciende la esfera asistencial e involucra una nueva manera de concebir la globalización e insertarse en ella, así como de relacionarse con el Estado. En esta perspectiva, los propósitos de desarrollo con cohesión y equidad sociales exigen desplegar un vasto y sostenido esfuerzo cultural, tanto en la dimensión político democrática y del servicio público, como en la que se determina cada día más intensamente en las relaciones multidimensionales que produce y reproduce la globalización de la economía y la sociedad dominicanas.

## Bibliografía

- Alesina, A. y R. Perotti (1996), "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, vol. 46, N° 6.
- Arrow, K. (1999), "Observations on social capital", *Social Capital, a Multifaceted Perspective*, Banco Mundial, Washington, D. C., p. 3.
- Asesina, A. y D. Rodrik (1994), "Distributive politics and economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, N° 109.
- 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.
- Begg, I. y D. Mayes (1991), *A New Strategy for Social and Economic Cohesion after 1992*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995), "Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review*, N° 9.
- Bobbio, Norberto (1993), *Igualdad y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Braudel, F. (1915), *La dinámica del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. y A. Uthoff (2007), "Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina" (LC/L.2775-P/E) CEPAL, *serie Políticas Sociales*, N° 136, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.110.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a), *Cohesión social. inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, enero.
- \_\_\_\_\_ (2007b), *Panorama social de América Latina 2007*, cap. II, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.

- \_\_\_\_\_ (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe (LC/G.2331-P)*, J. L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina (LC/MEX/L.539)*, México.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: Los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, tomo I, Pontificia Universidad Católica, Mediabyte, República Dominicana, p. 23.
- Coase (1994), *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial, capítulos. 1 a 6.
- Consejo de Europa (s/f), "A report on the brainstorming session held in November 1999 on education for democratic citizenship and social cohesion" (en línea) <[http:// culture.coe.fr/ postsummit/citizenship/concepts/erap99\\_60.htm](http://culture.coe.fr/postsummit/citizenship/concepts/erap99_60.htm)>.
- Díaz-Albertini, Javier (2003), "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones de la sociabilidad", en Raúl Atria y otros (compiladores), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL y Michigan State University, Santiago de Chile, p. 241.
- Godínez, Víctor (2007), *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada.
- Harris, D. J. (1915), "The theory of economic growth: From steady states to uneven development", en G. Feidwel (ed.), *Contemporary Issues in Macroeconomics and Distributions*, Londres, Macmillan.
- Hirshman, A. O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Isa-Contreras, Pável, Magdalena Lizardo y Joahanna Félix (2005), *Impacto recaudatorio y distributivo de alternativas de reforma tributaria*, Santo Domingo, Unidad de Análisis Económico, Secretariado Técnico de la Presidencia, texto para discusión N° 4.
- Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, N° 1.
- Maddison, A. (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*. París, OCDE.
- Montás, Juan Temístocles (2006), *Cohesión social: la experiencia dominicana*, Bruselas, Seminario Promover la cohesión social: las experiencias de la Unión Europea, América Latina/Caribe, Secretariado Técnico de la Presidencia, p. 9.
- Naciones Unidas (2003), *Report on the World Social Situation 2003*, Nueva York, Department of Economic and Social Affairs.
- \_\_\_\_\_ (s/f), *Base de datos de indicadores de los objetivos del Milenio de las Naciones Unidas* (en línea) <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>>.
- Oficina Nacional de Planificación (2005a), *Atlas de la pobreza en la República Dominicana*, Santo Domingo, julio.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *Focalización de la pobreza en la República Dominicana 2005*, Informe General, Mediabyte, Santo Domingo, julio.

- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, Brookings Institution.
- Osberg, L. (1995), "The equity/efficiency trade-off in retrospect", *Canadian Business Economics*, vol. 3, N° 3.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006), *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2005*, Santo Domingo.
- Prebisch, R. (1950), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", primera parte del Estudio económico de América Latina 1949, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ranis, G. (2004), "Human development and economic growth", Center Discussion Paper, N° 117, Economic Growth Center, Yale University.
- Ranis, G. y F. Stewart (2002), "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 71, diciembre.
- Ranis, G., F. Stewart y A. Ramírez (2000), "Economic growth and human development", *World Development*.
- Robbins, D. J. (1996), "HOS hits facts: Evidence on trade and wages in the developing countries", *Development Discussion Paper*, N° 557, Harvard Institute for International Development.
- Sánchez, Rosa (2006), *Hacia un plan de acción para implementar políticas activas de empleo: diagnóstico del mercado laboral dominicano*, Santo Domingo, Unidad de Información Social, Secretariado Técnico de la Presidencia, pp. 20-21.
- Schiefelbein, E. (1995), "La reforma educativa en América Latina y el Caribe: un programa de acción", *Boletín DREALC*, N° 37, CEPAL, Santiago de Chile.
- Secretariado Técnico de la Presidencia (2005), *Necesidad de la Reforma Fiscal*, Santo Domingo.
- Secretariado Técnico de la Presidencia y Oficina Nacional de Planificación (2005), *Focalización de la pobreza en la República Dominicana 2005*, Santo Domingo, ONAPLAN.
- Smith, N. (1990), *Uneven Development*, Oxford, Basil Blackwell.
- Solimano, A. (comp.) (2000), *Desigualdad social, valores, crecimiento y Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 1, N° 1, Santiago de Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CIDU/CLACSO), octubre.
- Valdéz, Julián (2005), *Situación nutricional dominicana y programas de asistencia alimentaria: una aproximación*, Santo Domingo, Unidad de Información Social, Secretariado Técnico de la Presidencia, pp. 35.



## Capítulo V

# Consideraciones sobre la cohesión territorial

### A. Acerca de la economía y la cohesión territoriales

#### 1. Sobre el enfoque de este estudio

La perspectiva de estas consideraciones sobre el territorio es de naturaleza económica. Este señalamiento es, sin duda, demasiado general, pero así se quiere indicar que el concepto de territorio constituye un componente básico del modo en que se establecen las actividades económicas y se estructuran las relaciones sociales de producción y, por ello, forma parte del proceso mediante el que se genera y se distribuye la riqueza y el ingreso. Por ende, el territorio es un factor que incide en el incremento de la productividad y en la capacidad para crear un mayor nivel de bienestar para la población.

En ese mismo sentido se entiende la cohesión territorial, es decir, como aquella situación que en su conjunto favorece las condiciones para el crecimiento de la actividad productiva y del empleo en un horizonte temporal y espacial sostenible. Para ello se deben considerar, entre otros elementos, el modo de comportamiento de los actores económicos, las medidas de la política pública, las formas de funcionamiento de los mercados (laboral, de bienes y servicios y financiero) y el entorno institucional que hagan factible dicho proceso.

Una gestión eficiente del territorio incluye muy distintos factores, entre ellos, por lo menos: la población (su dinámica, ubicación y desplazamientos en el espacio), la localización de los asentamientos urbanos y los centros de

producción, el acceso, apropiación y conservación de los recursos naturales, el uso del suelo y la determinación de su oferta y demanda, así como la segmentación de los mercados, las normas que regulan la localización de las actividades económicas y el efecto de las relaciones con el exterior.

La gestión que se emprende desde el Estado, y que puede contribuir a una mayor cohesión territorial, es un medio para provocar la convergencia en las rutas de crecimiento y desarrollo a escala geográfica, es decir, entre las regiones y las localidades que conforman un país (un proceso que puede ocurrir aun entre países); o sea, se trata de acciones que inciden en los niveles de la calidad de vida y las oportunidades de la gente. Este aspecto es de especial relevancia en aquellas situaciones en las que una sociedad presenta amplios grados de desigualdad social.

La cohesión territorial es, igualmente, un elemento clave para conseguir un mayor empleo de la fuerza de trabajo y una mejor articulación de las actividades productivas. Se ubica, pues, en el ámbito de la operación de los mercados y se define en función de la eficiencia y la rentabilidad de las inversiones. Estas características se consideran en el marco de un modo específico del uso del territorio en el que dichas actividades se asientan. De tal manera, la cohesión territorial puede plantearse como uno de los elementos clave de la productividad y, por lo tanto, de la competitividad, en especial respecto de las economías que funcionan con un alto grado de apertura hacia el exterior.

Esta propuesta para abordar el asunto de la cohesión territorial en la República Dominicana desde un punto de vista económico tiene, igualmente, un objetivo ordenador, pues es claro que el uso del territorio abarca un amplio conjunto de componentes, muchos de los cuales caen fuera de la atención de este trabajo.

La noción de cohesión territorial se refiere a un proceso complejo<sup>1</sup> por el cual se disponen los elementos y actividades que la conforman en un espacio geográfico determinado. Esa conformación expresa y proyecta en términos espaciales la definición, el contenido y las formas de aplicación de las políticas públicas y los objetivos de desarrollo sostenible en el conjunto de las dimensiones que la integran (económicas, financieras y ambientales) y en el seno de la sociedad en que se arraigan.

---

<sup>1</sup> Se considera aquí la complejidad en el sentido que propone Edgar Morin, en cuanto a que ésta no elimina la simplicidad, sino que aparece ahí donde el pensamiento simplificador falla, pero integra todo lo que pone orden, claridad, distinción, precisión en el conocimiento. Mientras que el pensamiento simplificador desintegra, el pensamiento complejo integra lo más posible los modos simplificadores de pensar, al tiempo que rechaza las consecuencias reduccionistas de una simplificación que se toma por reflejo de lo que hubiere de real en la realidad. Véase, E. Morin (2003).

El proceso de cohesión del territorio se articula, también, con las decisiones que toman y las acciones que emprenden las familias y las empresas y, de tal manera, se desenvuelve en el ámbito del mercado. Es ahí que se vinculan con las distintas formas que adopta la estructura de los mercados, con los patrones de consumo y de la distribución del ingreso y con el entramado institucional prevaleciente.

En todo caso, las medidas que involucran a la cohesión territorial pueden apreciarse como partes que constituyen una política de Estado y como un instrumento de la planificación dirigido a conseguir una adecuada organización político-administrativa a escala local, regional y nacional.

El ordenamiento del territorio a partir de sus unidades básicas –por ejemplo, la municipal o distrital– comprende un conjunto de medidas de gestión y de planeación concertadas y coherentes, emprendidas por las autoridades para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del ámbito geográfico bajo la jurisdicción de cada una de ellas, lo que comprende: la regulación del uso, ocupación y transformación de su espacio físico, considerando también las condiciones que enmarcan su historia y su cultura.

El ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la actividad del Estado en el campo de la planeación económica y social y de la promoción del desarrollo una dimensión geográfica específica y, por lo tanto, debe ser resultado de una efectiva participación de los diferentes actores sociales y agentes económicos relacionados con la dinámica espacial.

Este trabajo se emprende apenas como un acercamiento a las condiciones que enmarcan la cohesión territorial en la República Dominicana. Su contenido presenta, a manera de referencias básicas, ciertas consideraciones de carácter analítico con respecto a los elementos que definen esa cohesión, incluyendo los que corresponden a la organización política del territorio. Se utilizan algunas de las contribuciones hechas en el campo de la gestión territorial y de asuntos afines y se considera el resultado de algunas las experiencias emprendidas por diversas dependencias públicas en el país para abordar este tema.<sup>2</sup> Se plantean las necesidades para establecer un sistema de gestión territorial con un carácter más integrado dentro del sector público. Esta cuestión abarca aspectos tales como la generación de sistemas de información regional y la configuración de un entorno institucional que facilite la aplicación de políticas de naturaleza territorial que tiendan efectivamente a una mayor cohesión. La intención es presentar una serie de argumentos que estimulen

<sup>2</sup> Esta parte es resultado esencialmente de un amplio conjunto de entrevistas realizadas con funcionarios públicos, académicos y representantes empresariales en Santo Domingo y Santiago (19 a 23 de septiembre de 2006).

la discusión sobre el tema de la gestión territorial y la toma de decisiones políticas y administrativas para su aplicación.

## 2. Sobre el ámbito territorial

Ha dicho Michel Foucault (1992) que es necesario hacer una crítica de la descalificación del espacio que se ha extendido por varias generaciones. El espacio es lo que estaba muerto, fijado, no dialéctico, inmóvil. Por el contrario, el tiempo era rico, fecundo, vivo, dialéctico. Es de esa forma, al margen, como el análisis económico trató durante mucho tiempo de manera convencional al espacio, como una dimensión fija y homogénea, mientras que el tiempo era de una de naturaleza tal que entrañaba la capacidad de cambio y era el entorno en el que ocurría el crecimiento. Pero, cada vez más, el espacio, en su expresión geográfica y territorial, se constituye como un elemento integral de las consideraciones acerca de los procesos sociales y económicos y de la gestión estatal.

El geógrafo Yves Lacoste (1990) señaló expresamente que: “La articulación de conocimientos referentes al espacio, a la geografía, es un saber estratégico, un poder. Consideraba, así, a la geografía de los estados mayores con la que se deciden las estrategias y las tácticas partiendo de los mapas; o bien la que practican los políticos que estructuran el espacio en provincias o distritos y así organizan al Estado y, finalmente, la que plantean los directores de las grandes empresas productivas y financieras que deciden sobre la localización de las inversiones y las corrientes de los capitales en los planos local, regional, nacional e internacional.

A los planteamientos de la teoría económica usualmente les suele faltar la consideración explícita de la naturaleza espacial de las actividades productivas y los distintos elementos que la conforman. En consecuencia, se piensa como si el asunto referido al lugar, es decir, ahí donde se realizan dichas actividades y se genera la ocupación de la fuerza de trabajo, se resolviera mediante los mecanismos automáticos con los cuales se supone que funcionan los mercados.<sup>3</sup> De tal forma, los mercados asignarían de manera eficiente los recursos disponibles en una serie de usos alternativos, incluyendo lo relativo a la misma localización territorial, considerando los mecanismos usuales de optimización, pero sin ninguna determinación geográfica específica.

Luego, la cuestión territorial se convirtió por mucho tiempo en un asunto tratado por los estudios regionales, o bien, en un tema concerniente

<sup>3</sup> En este sentido ha habido poca relación entre los planteamientos derivados de la Economía y los de la Geografía Económica, asunto que ha empezado a modificarse apenas en las últimas dos décadas. Una referencia rápida sobre este tema es Edgard Moncayo J. (2001). Para un análisis más específico, véase Ron Martin (1999).

al campo de atención de otras disciplinas, como la geografía, más allá de las prácticas y las doctrinas económicas.

La cuestión regional fue atendida en una etapa por la política económica, incluyendo aspectos característicos de la planificación y de la gestión de proyectos con un carácter territorial. Esa dimensión regional se contrajo posteriormente hasta reducirse a una consideración muy limitada, con el cuestionamiento que cada vez se fue formulando a la intervención estatal en la economía y con la aplicación de medidas de reforma económica y desregulación de los mercados, como ha ocurrido de modo generalizado durante casi las cuatro últimas décadas.

Pero, para que una política estatal asuma carácter regional debe formularse e instrumentarse con esa intención explícita y con los mecanismos idóneos de intervención que consideren el modo de operación de los mercados. Su efectividad debe apreciarse mediante criterios específicos derivados de cómo se diseñan y ejecutan ese tipo de políticas públicas.

En la concepción de los espacios isotrópicos — aquellos en que todos los lugares se consideran iguales para efectos de la ubicación de las actividades productivas — se basaron durante mucho tiempo los modelos económicos que trataban sobre los procesos del crecimiento y el desarrollo, y sobre la determinación de los patrones de la especialización y de las corrientes del comercio internacional.

No obstante, los diversos costos asociados con las divergencias territoriales son reales y establecen diferencias efectivas en la utilización económica del espacio. La localización de las actividades económicas ejerce su influencia sobre los asentamientos de la población, la dinámica de la producción, la rentabilidad de las inversiones, las oportunidades de empleo, el uso de los recursos y la distribución de la riqueza.

Este efecto del territorio, derivado de las condiciones mismas en que se realiza la actividad productiva (nos referimos de modo específico a las distintas repercusiones provocadas por los patrones de la división del trabajo y la especialización, la existencia de rendimientos crecientes de escala, el efecto de las economías o deseconomías externas y su expresión en la aglomeración espacial), cuestiona la presunción de una tendencia natural al equilibrio en el funcionamiento del sistema económico, del que se derive la posibilidad de alcanzar un mayor grado de equidad social. En cambio, se advierte la tendencia a persistir las desigualdades, no sólo en cuanto al desenvolvimiento a lo largo del tiempo de las actividades productivas, sino también, en cuanto a su manifestación en el espacio, o sea, su despliegue en el territorio.

La incorporación del efecto territorial contribuye a generar una comprensión más completa de los fenómenos asociados con la demografía, la producción, la distribución, el empleo, las inversiones y el comercio y, en general, con el proceso de generación de las ganancias y de la reproducción del capital.

Así, es posible integrar en el análisis la cuestión relativa a la genealogía de los mercados, es decir, su historia y la serie de aquellos elementos que configuran la manera en que se arraigan en la vida social, tal y como lo planteó Karl Polanyi (2003). De igual manera, se da cabida a los procesos que caracterizan el desarrollo desigual entre localidades, regiones y naciones. Esto quiere decir que cabe también reparar de modo consciente en la acción del Estado y de la política pública para promover el crecimiento a partir de una mayor cohesión territorial.

El territorio (como manifestación del espacio) no es sólo el de los procesos económicos, sino que es tanto el lugar donde éstos ocurren como una creación de dichos procesos (el contenido) (Sánchez, 1991). El espacio económico se crea en el marco de una organización que gira en torno de los mercados y del funcionamiento del capital, a partir de la existencia de las actividades productivas, lo que se aprecia en términos del funcionamiento de un mercado específico que es el laboral. Desde esta perspectiva, adquieren relevancia económica los territorios en que se realiza la producción en condiciones de rentabilidad determinadas por la productividad y las expresiones de la competencia en los mercados.

Dicha competencia ocurre hoy en el entorno definido por el proceso de la denominada globalización económica, pero a esa dimensión se contraponen otra que se expresa al modo de una intensa localización de las actividades productivas y de las posibilidades de empleo. La producción se caracteriza, entonces, por su fragmentación y su posterior reintegración, aspectos que ocurren en términos espaciales y se establecen en determinados lugares.

Los lugares así identificados corresponden a una delimitación nacional, lo que imprime un rasgo peculiar a las consideraciones de índole geográfica, aun en entornos caracterizados por amplios grados de integración económica. Ahí se ubica lo que podría describirse como una nueva determinación o expresión geográfica de la producción a escala internacional. Esto permite plantear el proceso económico y su expresión territorial a partir de las escalas de análisis geográfico, a saber: internacional, nacional, regional y local.

El término geografía significa desde esta perspectiva una cierta amplitud del espacio que se considera, que puede ser el mundo o la nación, o bien, una región y hasta una ciudad o un municipio (aunque incluso

pueden hacerse consideraciones a escala de barrios o de áreas geoestadísticas básicas, AGEB). Lo que debe mantenerse en el foco del análisis del territorio y de los aspectos que definen su cohesión, en un sentido económico como el que se trata en este texto, es que el cambio de dimensiones implica también, necesariamente, un cambio de sentido en cuanto a su significado y comprensión de los fenómenos que entraña.

El caso es que debe prestarse una atención particular a lo que es propiamente geográfico (espacial, territorial) para integrarlo a las consideraciones más usuales de lo económico o lo político en los procesos que definen las relaciones sociales. Esta posición involucra un cambio de la relación que se acostumbra establecer entre tiempo y espacio. Considérese al respecto, por ejemplo, el hecho de que un mapa se interpreta fuera del tiempo, su lectura es instantánea y, puede ser, al mismo tiempo, infinita.<sup>4</sup>

Las escalas de análisis geográfico constituyen un elemento relevante del conocimiento sobre la localización de la producción y la distribución de las corrientes de inversión y de los intercambios, y en aquellas se observa la desarticulación y recomposición de los elementos del espacio. Se generan así formas desiguales de interdependencia entre sectores de actividad económica, así como entre naciones y regiones, y también, estructuras distintas de los mercados laborales; es decir, patrones de desarrollo que suelen ser divergentes en el interior de un país, o bien, entre países. Las escalas de referencia enmarcan, igualmente, los determinantes de las distintas modalidades de cooperación y conflicto presentes en los mercados y en el campo de las políticas públicas.

La actual etapa de la internacionalización de los capitales se expresa preferentemente en la forma de un intenso comercio intraindustrial, entraña una redefinición de la referencia nacional, regional y local de los espacios económicos, que se vinculan de nuevas formas y que aparecen al mismo tiempo como más delimitados y, también, más difusos. En ese entorno se establecen diversas redes con novedosos significados de funcionalidad entre sus partes, es decir, se crea una fragmentación funcional de las economías nacionales y de sus regiones.

De tal manera, el asunto de la dimensión territorial de los procesos económicos considera las cuestiones asociadas con la localización y la geografía económica se vincula con la topografía de los mercados. Pero hay más, ya que el territorio es también y, sobre todo, un elemento clave de la conformación de las relaciones sociales, que se articulan de modo específico con la reordenación espacial que surge de la actividad productiva.

---

<sup>4</sup> Hay muchas maneras de pensar la geografía, véase, por ejemplo, Pierre Jourde (2005).

El geógrafo Edward Soja (1989) expresa este asunto de manera muy directa y dice: “Debemos ser insistentemente conscientes de la manera en que puede hacerse que el espacio esconda determinadas consecuencias, cómo las relaciones de poder y disciplina se inscriben en la aparentemente inocente especialidad de la vida social, cómo las geografías humanas están repletas de política e ideología”.

La especialidad de los procesos económicos no tiene en efecto nada de inocente. Desde el punto de vista de la distribución territorial de las actividades productivas, el espacio se convierte en una expresión de procesos que inciden en las condiciones que definen el crecimiento, o sea, que afectan a la productividad, el empleo y la capacidad competitiva, tales como son: las economías de escala, las externalidades y los encadenamientos hacia atrás y hacia delante.

La situación provocada por estas condiciones, cuyos efectos tienden a ser más visibles en el caso de las economías cerradas o altamente reguladas, no se resuelve de modo automático con las reformas del tipo de la apertura y la liberalización. Esto quiere decir que los elementos definitorios de la eficiencia productiva y territorial se expresan en ambas situaciones y las reformas no constituyen en sí mismas garantía total de una mayor cohesión sectorial y espacial para el incremento del valor agregado.

En el entorno de la liberalización se generan nuevas fuerzas de atracción y de desplazamiento que de manera conjunta afectan la existencia y el funcionamiento de la actividad económica en términos de los distintos sectores productivos y del territorio. La globalización pone de manifiesto, precisamente, la confrontación de ambas fuerzas. Por un lado, las que atraen y que, por lo tanto, generan mayor actividad económica y con más altos niveles de productividad. Por otra parte, aquellas fuerzas que desplazan, o sea, que interrumpen el funcionamiento de las cadenas de producción y de valor con la consecuente repercusión en el desempleo de los recursos, en particular de la fuerza de trabajo. De ahí que las políticas de naturaleza territorial deban perseguir objetivos definidos de carácter geográfico, es decir, que han de tener un contenido espacial explícito.

El proceso de la globalización, además, coexiste con otro de regionalización (y aun, de localización). Han surgido bloques regionales que conforman un escenario de potencial cooperación y conflicto en el marco de la competencia. Las relaciones entre regiones se establecen de manera discontinua y se advierten diferencias significativas en el desenvolvimiento económico a escala intrarregional. Ésta es una forma en que se expresa la dimensión espacial del problema regional que reviste una creciente relevancia en la dinámica y las modalidades de la integración económica. Mientras



que se establecen esquemas de integración entre países (con modalidades que van desde los acuerdos comerciales, la movilidad del capital, los desplazamientos de la fuerza de trabajo, hasta la moneda única y la creación de bloques económicos), no se generan necesariamente las fuerzas de una mayor integración interna y de un proceso efectivo de convergencia en términos del territorio. En todo caso hay una insuficiente determinación de las mediaciones que indican las repercusiones locales de la globalización. No obstante, el establecimiento de esas mediaciones es esencial para considerar la ubicación de un país, de sus regiones y localidades en la geoeconomía mundial.

Por ende, no debe perderse de vista el hecho de que existen incluso numerosos espacios vacíos en el entorno global que abarcan territorios de muy distinta configuración, en términos de sus dimensiones, de su vocación productiva y de su naturaleza social, y que afectan el uso del espacio y la cohesión del territorio. Luego, son quizá más relevantes las divergencias constatables en el ámbito planetario que las similitudes impuestas por los patrones de producción, de financiamiento, de empleo y de consumo. Estas condiciones repercuten de manera aguda en el carácter de los procesos de desarrollo -marcados por la desigualdad- y en las condiciones de la equidad.

### **3. La geografía del crecimiento**

La llamada “Nueva Geografía Económica” considera de manera explícita el papel de las condiciones territoriales internas en el desempeño económico de las naciones, especialmente por su repercusión en el crecimiento del producto y del empleo y en la expansión del comercio internacional. Desde otra perspectiva, se estudia también el efecto territorial en las pautas que determinan la dinámica del desarrollo y las divergencias existentes entre distintos países. De tal modo se considera que la comprensión de los vínculos que se establecen en términos espaciales es una parte clave del conocimiento de las relaciones en la economía mundial.

La geografía económica ha sido caracterizada, entonces, como el estudio de las relaciones espaciales entre los agentes económicos (Venables, 2005). A partir de ahí se formulan dos distintas cuestiones. La primera tiene que ver con el hecho que representa la localización de los principales centros de actividad económica y cómo es que dicha actividad y los niveles de ingreso que se generan dependen de la proximidad de dichos centros. La segunda cuestión considera los factores que determinan la existencia y la localización de los centros de actividad económica. Como se sabe, la teoría económica convencional propone que la producción tenderá a diseminarse de manera uniforme a lo largo del espacio. En cambio, la actividad económica tiende a la aglomeración espacial (incluyendo al modo en que se reproduce

la población e, igualmente, los procesos asociados con la prosperidad y con la pobreza). Hay, por ende, dos asuntos dignos de consideración: por una parte, los costos derivados de la distancia, que actúa como una barrera a la interacción de los agentes económicos, y por otra, los mecanismos que provocan la aglomeración de las actividades productivas.

En un esbozo breve cabe apuntar que el efecto de la distancia se advierte en la determinación de los ingresos y en la estructura de las actividades económicas en una dimensión regional, generada por las diversas condiciones de acceso a los mercados de las diferentes localidades (de cierta forma constituyen las importaciones y exportaciones de la región).

En cuanto a la dinámica de la aglomeración, es posible identificar un conjunto de mecanismos que inciden en su configuración. Conforme a la especificación teórica de tipo neoclásica se postula que las actividades productivas se dispersan de modo continuo a lo largo de las localidades. Esto se desprende del hecho de que dicha producción no está sujeta a los rendimientos crecientes de escala y por ello se desagrega para satisfacer la demanda local. De tal manera que sólo en presencia de rendimientos crecientes habrá una alternativa entre producir en cualquier lugar (es decir, con bajos costos comerciales y en pequeña escala), o bien, producir en algunas localidades (con altos costos comerciales y bajos costos de producción). La eficiencia (derivada de la división del trabajo y otras circunstancias) está esencialmente limitada por la extensión del mercado, y ésta se forma por la geografía. Esto es lo que hace posible, aunque no de manera automática, que ocurra la aglomeración en términos espaciales. (Venables, 2005).

Por supuesto, esto quiere decir que en condiciones de existencia de rendimientos crecientes a escala, la decisión de las empresas en cuanto a su ubicación no es aleatoria sino que está asociada con la facilidad de acceso a los mercados, de lo cual depende también la rentabilidad de su inversión. Así se puede explicar la dispersión desigual de la actividad económica en el espacio y los procesos que adoptan el rasgo de círculos virtuosos y vicios de crecimiento a escala regional y local.

El fenómeno de la aglomeración involucra movimientos de la población, así como mecanismos que afectan la eficiencia de la producción. Entre estos últimos destacan tres tipos: a) las articulaciones entre las empresas (como las transacciones de oferta y demanda de productos intermedios); b) la conformación de mercados laborales robustos basados en el incremento de las habilidades y capacidades de los trabajadores, y c) lo que se conoce como la concentración de las externalidades de tipo

tecnológico establecidas entre distintos sectores productivos y que se desprenden, igualmente, de las condiciones de la proximidad y del acceso a la información.

La geografía económica y los modelos de localización de la actividad productiva intentan responder a la cuestión sobre dónde ésta ocurre y qué es la esencia de la microeconomía, y no sólo a las tres preguntas convencionales acerca de qué, cuanto y para quién se produce. El espacio económico es heterogéneo y discontinuo. En el análisis del territorio se identifican entornos de innovación, distritos industriales que favorecen la creación de valor agregado en la producción y hasta polos de desarrollo. Esto se vincula con la estructura del territorio y con los patrones de la integración espacial, lo que en términos sectoriales lleva a la consideración de las cadenas de producción, las cadenas de valor, la creación de clusters y, de modo más agregado, al examen del mercado interno y de sus relaciones con los mercados externos.

La noción de proximidad considera, en este sentido, los aspectos asociados con la coordinación de los agentes económicos, el fenómeno de la concentración y la dispersión espaciales, la localización de las empresas y así puede plantearse en relación con distintas escalas de análisis geográfico o de referencia territorial y espacial, a saber: local, regional, internacional y global. La proximidad puede entenderse como la dimensión espacial de los mecanismos de coordinación que influyen en la productividad y la competitividad. Así, tiene su propia dinámica que puede manifestarse en términos geográficos, definidos por la distancia y los costos de transporte y de tiempo. También puede expresarse como una cualidad de carácter organizado que resulta de la participación en una red de articulación social en la que los participantes comparten similares reglas de acción y sistema de valores. (Rallet, 2000).

Cabe advertir que la proximidad organizada no es necesariamente de naturaleza geográfica, ya que las comunidades y grupos pueden organizar sus relaciones aun con la distancia física. La necesidad de contigüidad geográfica para la coordinación económica se ha vuelto relativa, hecho que se aprecia con los procesos de segmentación de las actividades productivas en el espacio, uno de los rasgos prominentes del proceso de la globalización del comercio y de las inversiones, así como de la redefinición de los mercados de trabajo y las relaciones laborales.

Las exigencias funcionales de la coordinación espacial no son la única explicación de los procesos de concentración y aglomeración territoriales de los agentes económicos y de los sistemas localizados de producción, de innovación y de formación de mercados de trabajo. La aglomeración que

ocurre en un sentido espacial surge, sobre todo, de la incrustación de relaciones económicas y de mercado en las redes sociales e institucionales.

La competitividad territorial puede asociarse con diversos aspectos que se desprenden de las pautas de la proximidad, en particular desde la perspectiva de que es esa una característica intrínseca del territorio. Por consiguiente, se impone analizar las formas que puede adoptar la coordinación de los agentes en cuanto a las restricciones derivadas de la proximidad que se convierte en una dimensión posible de la relación entre los agentes y las instituciones que norman su comportamiento y su desempeño. Desde este punto de vista, lo que puede llamarse la cuestión territorial surge de una noción histórica del territorio, pues aquella se desprende de la existencia misma del territorio, del hecho de ser un complejo localizado, históricamente constituido en el que se dan las relaciones antes señaladas y con las que se vincula la capacidad de innovación y de transformación (ésta es una relación de naturaleza espacio temporal). Igualmente, puede tratarse el aspecto funcional de un territorio, como una construcción que se funda en las relaciones de proximidad que la delimitan (el territorio se ve, así, como un efecto y no como una causa). Finalmente, el concepto institucional del territorio deviene de las acciones emprendidas por medio de las políticas públicas.

La renovada atención en la geografía se asocia inicialmente con los enfoques planteados en torno a la teoría del comercio internacional. Esto se desprendió, sobre todo, a partir de las evidencias que contradicen los postulados básicos de esa teoría tal y como se formularon siguiendo el principio de las ventajas comparativas. La teoría se encaminó, de modo alternativo, a la integración del comportamiento de los rendimientos crecientes de escala y de los efectos de las externalidades asociadas con distintos tamaños del mercado. Así se intentaba dar cuenta, por ejemplo, de los patrones de la especialización productiva, del carácter intraindustrial del intercambio y del hecho de que la mayoría del comercio se realiza entre naciones desarrolladas.

Una parte significativa del comercio entre los países es, en efecto, de tipo intraindustrial (a diferencia del interindustrial), lo que representa una forma de especialización productiva en que se aprovechan las ventajas que provocan sobre la productividad los rendimientos crecientes de escala. De tal manera, se genera un escenario de competencia de tipo “imperfecto” con expresiones en términos espaciales, o sea, ocurre en ubicaciones territoriales específicas.

Si la especialización de las actividades productivas y las corrientes del comercio que se asocian con ellas, provienen esencialmente de los rendimientos crecientes de escala más que de las ventajas comparativas derivadas de la

dotación de los factores, las ganancias en términos de producto e intercambio surgen de la caída de los costos unitarios a medida que aumenta la escala de producción y se reducen los costos medios al nivel de las plantas. Éste es un criterio básico de las decisiones que determinan los flujos de las inversiones a escala nacional e internacional y un factor relevante en la delimitación de las características regionales y del territorio.

Entonces, es necesario distinguir entre el origen de las condiciones de la especialización en un lugar determinado así como el patrón de ventajas que se derivan de ellas en términos del aumento de la producción y del comercio, lo que se vincula con un proceso de naturaleza acumulativa en el que se sustenten las condiciones de un mayor crecimiento. En una dimensión local esto permite identificar el conjunto de las ventajas de las que se dispone en cuanto a su carácter absoluto, competitivo o adquirido, como forma de considerar los aspectos relativos a la cohesión territorial y su papel en las políticas de crecimiento y de desarrollo.

Esto tiene que ver con un aspecto del proceso de desarrollo que se observa en distintas regiones o a escala local y que se denomina como la trayectoria dependiente (*path dependence*). Esta cuestión puede referirse al modo que adopta el desenvolvimiento histórico en términos territoriales (regionales y locales), o bien a las repercusiones geográficas derivadas de los procesos de apertura y liberalización, y también, de los patrones de la integración que se emprenden en una etapa determinada.

Pero, una vez que se constituye esa dependencia de la trayectoria, la situación de la demanda por los bienes y servicios y de las retribuciones de los factores de la producción en términos territoriales, tendrán que ver con las condiciones tecnológicas de la producción a la escala de las empresas.

En esta secuencia del desenvolvimiento de los procesos productivos, incluida su naturaleza acumulativa, va perdiendo su carácter determinante la política que promueve el libre comercio. De la existencia de los rendimientos crecientes de escala y de la estructura imperfecta de la competencia se deriva, de modo alternativo, la posibilidad de instrumentar una política económica (por ejemplo, asociada con la inversión en infraestructura, los estímulos fiscales, la capacitación, la promoción industrial y empresarial) dirigida al crecimiento de la producción y del comercio que con criterios estratégicos provoque ventajas competitivas sostenibles en el mercado a lo largo del tiempo. Esas ventajas se asocian con la promoción de aquellos sectores donde las economías de escala y las externalidades positivas generen los rendimientos requeridos. En suma, de lo que se trata es que las políticas industrial y de comercio exterior permitan que se desplace el patrón de la especialización a favor del crecimiento.

En esta perspectiva, las consideraciones acerca del crecimiento de la producción y de la competitividad externa requieren vincularse con la teoría de la localización, introduciendo la dimensión territorial al análisis del desempeño de la economía y al diseño y la instrumentación de las políticas públicas, en su aspecto sectorial y explícitamente territorial.

Debe tenerse en cuenta que el esquema de especialización territorial que se va creando a partir de esta dinámica y que se expresa en la forma de la aglomeración de las actividades productivas, permite atraer inversiones e industrias a determinadas regiones o localidades, y generar un mayor crecimiento del producto y del empleo; pero, igualmente, puede aumentar la vulnerabilidad provocada por los choques externos y también las desigualdades territoriales.

#### **4. La política territorial**

A medida que la geografía se ha ido integrando de modo más amplio al análisis económico, han ido creciendo las políticas territoriales. Estas políticas abarcan el conjunto de las acciones que instrumentan los gobiernos centrales para promover el crecimiento de las unidades territoriales de un país, y para reducir las disparidades entre ellas, sobre todo en términos de oportunidades de desarrollo. (OCDE, 2001).

La ubicación territorial de las inversiones se asocia con su rentabilidad esperada, así que éstas tienden a localizarse en donde las expectativas de ganancia son más altas. Esta relación se asocia con diversos factores, pero cada vez más se acepta que las unidades geográficas dentro de un país cuentan con un determinado acervo que constituye su capital territorial, que está compuesto por las características y capacidades de sus habitantes, su localización, tamaño, dotación de factores, clima y recursos naturales, condiciones sociales, el orden institucional y las economías de aglomeración con sus redes de negocios que tienden a disminuir los costos de producción y los costos de transacción. Así, se generan ventajas territoriales o de localización que incluso pueden convertirse en ventajas absolutas (frente a aquellas de índole relativa) para ciertas actividades y con ello se obtiene una mejor posición en el mercado.

En este sentido, pueden deducirse diversos efectos de la localización de las inversiones en términos sectoriales y territoriales. Uno de esos efectos es de tipo multiplicador y se advierte en las condiciones de la oferta y de la demanda de productos. Otro efecto se advierte en la productividad que se desprende de las economías de escala y de aglomeración, y un tercer efecto, de competitividad, se registra por la mayor generación de valor agregado, con la consiguiente menor necesidad de importaciones y la creciente capacidad de exportación de los bienes y servicios producidos localmente.

Por consiguiente, la especialización no se restringe sólo al carácter de las condiciones de la producción en cuanto a la fuerza de trabajo, la gestión o la innovación tecnológica, sino que también está asociada con la localización. Esto permite a una región o localidad generar economías de escala al nivel de las empresas (ventajas de tipo interno) y economías de aglomeración a nivel general (ventajas de tipo externo); además, posibilita desarrollar el capital territorial y aumentar la competitividad, y así atraer más empresas (círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo).

El fomento de este conjunto de ventajas territoriales se logra abatiendo incluso los costos asociados con la creación de infraestructura para una determinada masa de inversiones. La especialización puede incidir en las pautas de la competencia con otras regiones (nacionales o extranjeras) para atraer inversiones y repercutir de manera efectiva en las condiciones que pueden asimilarse con las barreras a la entrada en el caso del funcionamiento de las industrias.

Este proceso también puede provocar efectos adversos, como una excesiva concentración de las actividades productivas en ciertas áreas, contribuyendo a la desigualdad económica y social y a las disparidades territoriales. Del mismo modo, una región puede hacerse más vulnerable si depende excesivamente de sus fuentes de abastecimiento, o bien de los mercados en los que se halla principalmente la demanda de sus productos.

La elección de una localización territorial específica por parte de las empresas tiende a asociarse analíticamente con fuerzas que se definen como centrífugas y centrípetas. En el primer grupo se cuentan las economías de escala que llevan a concentrarse en una sola ubicación; en este rubro se incluyen las externalidades positivas surgidas de los medios de diseminación del conocimiento, de las técnicas y la tecnología y de la creación de un extenso mercado laboral. Estas externalidades son las que permiten a las empresas operar con rendimientos crecientes de escala; ahora bien, no todas ellas pueden aprovechar esas ventajas del mismo modo, por lo que la estructura de la competencia no es de tipo perfecto. En el segundo grupo, el de las fuerzas de tipo centrípeto, están por ejemplo los costos de transporte, que tienden a reducirse de modo proporcional a medida que se incrementan los sitios en los que se produce. (Krugman, 1998).

La noción de territorio aplicada de modo expreso al análisis económico y social permite, entre otras cuestiones, extender el horizonte más allá de las consideraciones estrictamente sectoriales en términos agregados y de aquellas que se suelen hacer a escala macroeconómica para considerar de modo explícito el modo de funcionamiento de las empresas. La dimensión territorial se puebla de esta manera de distintos actores y modos de comportamiento,

y adquiere una dinámica distinta en el marco del proceso de crecimiento y de desarrollo de un país.

La perspectiva de tipo territorial implica la necesidad de atender los niveles que pueden denominarse subnacionales y la dinámica de su desenvolvimiento. Para ello se requiere delimitar las unidades territoriales a fin de analizar su desempeño para la definición de las políticas públicas, además de identificar las actividades que se realizan y los agentes sociales que participan. Por otra parte, se necesitan acervos y flujos de información útil para estos propósitos, y sistemas de gestión para la toma de decisiones y el seguimiento de las acciones a emprender.

A partir de estos criterios de naturaleza territorial puede proponerse la definición de “regiones funcionales” que se delimitan, por ejemplo, con base en distintos criterios. La OCDE (2002) considera una región funcional como una “unidad territorial resultante de la organización de las relaciones sociales y económicas, de modo que sus fronteras no reflejan particularidades geográficas o eventos históricos. Es, pues, una subdivisión funcional de los territorios. El concepto típico usado para definir una región funcional es el de los mercados de trabajo”.

Esto plantea, entre otras cuestiones, la opción de aplicar las políticas territoriales para promover actividades productivas ahí donde se encuentre la oferta de trabajo o, en cambio, alentar el desplazamiento de los trabajadores a las zonas donde se ubican las actividades productivas. Todo ello repercute sobre la estructura productiva, la organización de los mercados, los asentamientos humanos y las pautas de la reproducción del sistema económico y social.

En la mayoría de los países, las unidades territoriales básicas son los municipios (o sus equivalentes) y sirven para definir las regiones funcionales. Los límites de dichas regiones se consideran en referencia a la movilidad del factor trabajo. De ahí que se considere una región funcional como un territorio integrado en el sentido de que la movilidad del trabajo hacia el exterior es muy reducida. Existe un acoplamiento entre la demanda y la oferta de trabajo que la hace en ese sentido autosuficiente. Pueden definirse otros criterios de funcionalidad de las regiones, pero el laboral expresa una condición esencial en un sentido social.

## **5. Hacia la cohesión territorial**

Un primer acercamiento al tema de la cohesión parte de la noción del reordenamiento territorial. Este enfoque de la política pública se asoció, precisamente, con la consideración acerca del funcionamiento del mercado laboral. El asunto que se planteaba de modo explícito se expresó en términos



de la identificación de aquellos lugares en los que se promovían las actividades económicas y en donde se creaban empleos. La disyuntiva propuesta tenía que ver con la decisión de mantener a la población en sus lugares de origen, o bien provocar el desplazamiento de los trabajadores a nuevas áreas en las que dispondrían de fuentes de trabajo. La cuestión se propuso en Francia en la década de 1960 de la siguiente manera: “Reordenar el territorio en lugar de desplazar a los hombres”. (Lipietz, 2003).

El fenómeno asociado con el movimiento de la fuerza laboral se refiere a los factores que vinculan a la gente con el espacio en el que habita y en el que trabaja; es decir, su localidad o, de modo más amplio, su región. Así, se considera que lo que mantiene ligada a la población con su región de origen y que debería favorecer un desenvolvimiento más coherente del territorio es lo que se denomina “la viscosidad patrimonial del espacio”.<sup>5</sup>

Empero, bajo los criterios convencionales de racionalidad y maximización prevalecientes en el mercado esa condición se debilita, puesto que cuando una persona abandona su lugar originario para hacerse de un empleo y un ingreso deja, en efecto, un patrimonio, y se deshace la viscosidad social del entramado territorial. El patrimonio al que se refiere esta noción consiste de diversos activos de lo que conforma un “capital social”, concebido como la red de solidaridad de la colectividad, que puede denominarse como una serie de las “inversiones de forma”.

Sobre esta base se propone la posibilidad de construir una concepción alternativa del reordenamiento territorial o, propiamente, del desarrollo regional, con un criterio de carácter endógeno. La opción se basa en los efectos favorables que provoca la aglomeración de las personas, y con ella, su creciente capacidad no sólo para producir sino para reproducir la cohesión social.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Dice Lipietz respecto se la viscosidad patrimonial del espacio: “Cuando una persona deja su lugar de origen para trasladarse hacia donde se encuentra el trabajo, dicha persona se acerca a un empleo y a un ingreso, pero deja un patrimonio. No sólo pierde su alojamiento probablemente gratuito, heredado de los padres o fruto de un ahorro y que ha perdido gran parte de su valor debido a la crisis económica por la que atraviesa la región que abandona. Esta persona deja, sobre todo, un “capital social”, en el sentido de Putman (“Le declin du capital social aux Etats Unis” Lien Social et politique-RIAC, num.41, primavera de 1999): toda red de solidaridades familiares y amistosas, el probable crédito otorgado por pequeños comerciantes y vecinos, el reconocimiento social y profesional. Todas estas “inversiones de forma”, que se pierden en el momento en el que se desplaza la persona, constituyen la base de una concepción alternativa del reordenamiento del territorio: el desarrollo “local”, “endógeno”. *Ibíd.*, p. 10.

<sup>6</sup> Estas nociones provienen de los planteamientos originales formulados en torno al principio de la especialización y las ventajas de la aglomeración por Adam Smith en *La riqueza de las naciones* y Alfred Marshall en *los Principios de economía*.

El desarrollo regional tiende a tratarse, desde esta perspectiva y con un enfoque eminentemente económico, a partir de la identificación de lo que constituye una base exportadora y lo que conforma el sector interno de una unidad territorial específica. La base de exportación abarca el conjunto de empleos vinculados con la producción exportable, es decir, los productos que se destinan al mercado fuera de esa región o fuera del país; por lo tanto, la contraparte monetaria proviene del exterior. El sector interno, a su vez, toma en cuenta las actividades productivas de bienes y servicios para la propia región, ya sea que se asocien con la base exportadora o que provengan de la demanda de la comunidad; en todo caso, la contraparte monetaria es en este caso de origen interno.

Asimismo, el funcionamiento del mercado de trabajo puede generar efectos sobre el desplazamiento de la fuerza laboral que redundan en situaciones por debajo del punto óptimo. Aunque lo mismo puede ocurrir cuando se provoca la concentración de dicha fuerza de trabajo en ciertas áreas predeterminadas, en las que a partir de un cierto nivel de aglomeración se originan nuevos efectos negativos y situaciones de naturaleza subóptima (en términos, por ejemplo, de la cantidad y calidad del empleo, las remuneraciones del trabajo o las condiciones de vida de la gente, asociadas con la prestación de servicios públicos o la disponibilidad de vivienda). Hay, entonces, externalidades positivas y negativas de las aglomeraciones urbanas.

Parte del análisis de estas propuestas se relaciona con la característica subóptima que ocasiona el desplazamiento de la fuerza de trabajo y que provoca las solas señales automáticas, o sea, la oferta y la demanda del mercado, lo que se asocia con la noción de “fallas del mercado”. Pero, igualmente, el resultado podría atribuirse a la aplicación de las mismas políticas públicas de tipo territorial, es decir, se asociaría con lo que se denomina “fallas del gobierno”.

Además, esa situación subóptima puede provenir incluso de una configuración de tipo aleatorio de los que pueden considerarse territorios originales (asociados con la historia local y las condiciones externas que la afectan, y también, la denominada dependencia de la trayectoria), o también con los que resultan de la promoción de los polos de crecimiento. Luego, se deben considerar tanto los aspectos propios del funcionamiento de los mercados, como los relacionados con las políticas de gestión, e incluso, con cuestiones de naturaleza socioeconómica.

Según la Comisión Europea, el “concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo los desequilibrios territoriales

y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional". (Faludi, 2005).

En la Estrategia Territorial Europea se conciben los desequilibrios territoriales en el marco del proceso de la integración en curso en esa región, que incluye, además, de libre movimiento de mercancías y capitales, el de la fuerza de trabajo, y abarca la utilización de una moneda única. Dicha Estrategia relaciona el tema de los desequilibrios del territorio con aspectos relativos a la equidad y también con aquellos referidos a la competitividad del espacio que conforma la Unión Europea. La propuesta consiste en aumentar el potencial económico de las diversas regiones mediante la consolidación de una estructura territorial cada vez más descentralizada y, al mismo tiempo, mediante el mejoramiento de la competitividad de los distintos sectores a escala global, reforzando las formas de integración de los espacios económicos en la economía mundial.

Desde esa misma perspectiva, se considera que el éxito de las acciones para elevar la competitividad depende del aprovechamiento de las iniciativas surgidas desde la base, con lo que se establece un vínculo con las políticas de desarrollo regional. Se sostiene la promoción de las inversiones para provocar el crecimiento en los territorios definidos, pero éstas deben complementarse con las fuerzas endógenas que se deben movilizar mediante la generación del capital social requerido. Esto apunta a la creación de una capacidad de organización a escala regional para coordinar las iniciativas locales en un marco de institucionalización funcional al objetivo fijado de la cohesión territorial (a partir de las localidades), configurando así las ventajas competitivas propias de ese territorio.

Aun en aquellas extensiones espaciales en las que se advierte un mayor grado de cohesión política, social y económica pueden observarse diversas discontinuidades geográficas, que se manifiestan en la coexistencia de regiones con niveles relativos de atraso en su desarrollo. De ahí que la cohesión territorial conciba las oportunidades de desarrollo mediante el estímulo de la cooperación y la formación de redes. Asimismo se contempla la consideración de las condiciones propias de cada territorio y, de modo explícito, el acomodo de las políticas y de los instrumentos con los que se aplican.

La OCDE expone que la política enfocada al territorio no se reduce a una combinación de la planeación espacial y las políticas regionales, o del desarrollo rural y urbano, sino que cubre las acciones emprendidas por el gobierno central para promover el crecimiento de todas las unidades territoriales de un país a fin de reducir las disparidades entre éstas, especialmente en términos de las oportunidades de desarrollo. (OCDE, 2001).

Para ello se toma en cuenta a las fuerzas que atraen a las inversiones hacia áreas geográficas determinadas, en función de las mayores tasas de retorno esperadas. Dicha atracción depende de un conjunto de circunstancias; unas son de índole general, relativas a las condiciones de estabilidad social y política del país, la calidad de su infraestructura y de la fuerza de trabajo, y otras se refieren a las medidas de promoción e incentivos que ofrece el gobierno.

Las características territoriales de las regiones o localidades constituyen otras fuerzas de atracción de los flujos de inversión. Cada una de estas unidades territoriales cuenta con una dotación de “capital territorial”, distinta y específica. Entre los elementos que componen ese “capital territorial” figuran los de naturaleza geográfica, como su localización, tamaño, la dotación de factores productivos, el clima, las tradiciones, los recursos naturales, la calidad de vida y las economías de aglomeración que generan las ciudades. A ello se añaden ingredientes como el contar con redes de negocios que disminuyen los costos de transacción, con incubadoras de empresas o con una organización basada en distritos industriales.

Además, se incluyen aspectos como las “interdependencias no comerciables”: las costumbres, las reglas informales de entendimiento que conforman la organización y las relaciones de los agentes económicos en un entorno de incertidumbre, el entramado de pequeñas y medianas empresas que funcionan en la zona en el mismo sector, y otros sectores con los que hay competencia o complementariedad. El análisis de la OCDE hace una referencia a Marshall en el sentido de que existe, igualmente, un factor que consiste en el “ambiente” que prevalece en una determinada zona y que es el “resultado de la combinación de las instituciones, reglas, prácticas, productores, investigadores y quienes conducen las políticas públicas que posibilitan una cierta creatividad e innovación”. (OCDE, 2001: 15).<sup>7</sup>

Así como no todos los territorios tienen la misma capacidad de atracción de las inversiones, éstas tampoco tendrán la misma repercusión en cualquier territorio. El resultado territorial de las inversiones se ha caracterizado a partir de tres efectos: a) el efecto multiplicador que se provoca sobre la oferta (interna y externa) y la demanda (debido a las derramas derivadas del mayor ingreso regional); b) el efecto en la productividad que se genera a partir del surgimiento de economías de escala asociadas con las inversiones

---

<sup>7</sup> Las regiones se diversifican y se especializan en función de su capital territorial y unas son más propicias que otras para generar mayores rendimientos en determinadas actividades. Los territorios cuentan con ventajas comparativas de tipo “ricardiano” debido a la competitividad derivada del costo relativo de los factores de producción, pero también pueden tener ventajas absolutas por los activos únicos con los que cuentan. Algunos consideran incluso al territorio como un factor de producción a la par del trabajo y el capital.

realizadas y con las economías de la aglomeración (aquí se distingue entre las ventajas de localización debidas a la concentración de diversas actividades, y las de urbanización, originadas por la concentración de la población, de la infraestructura y de los servicios a las empresas), y c) efectos de competitividad, que se desprenden de la sustitución de importaciones por productos locales, y de las mayores exportaciones.

El concepto de capital territorial es inherente al proceso de cohesión ya que se trata de una manera de evidenciar las disparidades entre regiones y localidades en un país, al tiempo que se plantean los medios para incidir en la convergencia de los patrones de desarrollo en términos espaciales. Así, los asuntos sobre la localización pueden establecer un vínculo entre los procesos relacionados con la equidad social y los correspondientes al análisis de la eficiencia económica.

Desde el punto de vista de las políticas públicas asociadas con la gestión territorial, la OCDE propone las siguientes líneas de acción desde la perspectiva económica: a) promover la atracción de las inversiones en áreas donde puedan obtenerse altos rendimientos y con ello incidir en una mejor asignación de los recursos; b) aplicar políticas dirigidas al fomento del desarrollo territorial y a limitar las disparidades espaciales para apoyar la formación del capital territorial, y c) impulsar el desarrollo de largo plazo asegurando que los estímulos fiscales y financieros ofrecidos a las inversiones de las empresas, así como los proyectos de infraestructura que se realicen, se asimilen a las condiciones y necesidades de las regiones.

Esta formulación básica de una política de desarrollo territorial se sustenta en la idea de que algunas de las fuerzas más dinámicas del desarrollo capitalista tienen una especificidad local y espacial. De ahí que a partir de los criterios derivados de las ventajas de la especialización se proponga que pueden generarse economías de aglomeración, crear un capital territorial y acrecentar la competitividad y así, atraer más empresas. Al mismo tiempo se puede prevenir la competencia perversa entre diversas áreas que intentan atraer inversiones en los mismos sectores de actividad productiva. Aun así, se advierte también que la especialización territorial puede generar una excesiva concentración de las actividades en ciertas zonas y agravar las disparidades regionales en lugar de contribuir a la convergencia. Y, por otra parte, puede incrementar la fragilidad derivada de la dependencia asociada con la concentración en un sector.

La cohesión territorial consiste, entonces, en un proceso complejo que abarca, entre otros factores, una serie de instrumentos de planificación y que tiene un carácter político, técnico y administrativo. Así, se busca configurar a largo plazo una organización con respecto al uso y la ocupación del territorio

que sea conforme a la potencialidad y las limitaciones del crecimiento y del desarrollo en sus dimensiones productivas y de empleo, así como de participación de la población involucrada. La cohesión se manifiesta, por una parte, en una serie de planes y medidas de gestión pública que parten de un cierto modelo territorial deseable políticamente, y por otra, de estrategias para actuar en esa dirección. (Massiris, 2002).

Aunque en las concepciones sobre la localización y la organización espacial que se asocian preferentemente con la conformación de los mercados globales tiende a marginarse el aspecto relativo a la accesibilidad, éste es un factor de relevancia en la consecución de una mayor cohesión territorial. Desde esta perspectiva, las condiciones de acceso propias del territorio y la localización de los centros urbanos alrededor de los cuales se genera la dinámica productiva son componentes útiles para el análisis referido a la cohesión.

La organización espacial de un territorio (por ejemplo, de un país) puede irse alterando de forma progresiva; no hay en este sentido una causalidad predefinida. De hecho, la configuración del espacio puede tender a una mayor desintegración o a una mayor cohesión en términos de los procesos que en éste se registran, ya que en la dinámica territorial confluyen e interactúan los modos de funcionamiento de los mercados y la gestión de las políticas públicas. También inciden en ese ámbito las determinaciones asociadas con la historia, sean de carácter nacional, regional o local, así como la dependencia de la trayectoria.

Respecto de la accesibilidad, esta condición puede repercutir en la ampliación del grado de influencia de las ciudades. La flexibilidad del territorio se entiende como la capacidad para adaptar las estructuras y los patrones de funcionamiento productivo, del empleo de la fuerza de trabajo, la movilidad de la población, de los bienes y servicios y de las inversiones. Este elemento se ha convertido en un factor clave para el análisis del ordenamiento del espacio. Así, se consideran las ventajas derivadas de crear estructuras de tipo policéntrico a escala nacional y regional que se asocian con la creación de infraestructuras físicas de diverso tipo. Se va transitando de una situación en la que la centralidad y el tamaño de las ciudades constituían parte de los componentes principales de la organización espacial, a otro estadio en el que la flexibilidad y la existencia de nodos se convierten en un factor privilegiado. (Amaro Alves, 2000).

Desde el punto de vista económico del tratamiento del territorio, uno de los aspectos digno de consideración es el despliegue espacial de la población y de las actividades productivas. Hay que tener en cuenta su concentración, la disposición y funcionamiento de los centros urbanos y la dotación de infraestructura y equipamiento que la soporta (camino, puertos,

aeropuertos, instituciones educativas, hospitales y, en su caso, centros de innovación tecnológica y de investigación científica).

Este despliegue territorial de los habitantes, de los asentamientos humanos (en especial los centros urbanos) y de la actividad económica, puede asociarse con los niveles de desarrollo y bienestar observables de un territorio. La escala de análisis puede ser nacional o regional, y a partir de ahí hacer comparaciones y un seguimiento de la evolución temporal para considerar, así, las trayectorias de convergencia o divergencia en términos espaciales.

La accesibilidad, como uno de los componentes de la cohesión, se asienta en el territorio pero tiene consecuencias económicas (las condiciones que definen la generación de ingresos y la productividad) y sociales (los asentamientos de la población, la calidad de vida, la conformación de los mercados de trabajo). Un punto de partida puede ser considerar la red de ciudades existente y clasificarla de acuerdo con diversos criterios, que pueden asociarse con los recursos con los que cuentan y las funciones que desempeñan en la operación general de la economía (el mercado interno y el mercado externo) y en la estructura social, política y administrativa. Así, se puede abarcar desde los centros urbanos más grandes y significativos hasta las unidades básicas como los municipios. La relación del acceso entre esos centros se establece a partir del tiempo que lleva comunicarse físicamente entre ellos, lo que crea un vínculo con la estructura del sistema de comunicaciones. Una medida de la accesibilidad se refiere a la proporción de la población que vive a determinadas distancias (medidas en horas) de los centros urbanos y el porcentaje del territorio nacional o regional que significan esas distancias.

El territorio no se conforma de manera homogénea y las diferencias están marcadas por fenómenos de articulación de los centros urbanos, de conurbación y de polarización. La influencia de ciertas zonas tiende a irse acrecentando y se establece una especie de competencia en términos espaciales que involucran barreras de acceso y significan costos en términos de inversiones y asignación de recursos. Las ventajas territoriales pueden ser de naturaleza absoluta y relativa, y también de tipo competitivo y adquirido; las políticas de planeación, fiscales y de inversión pueden alterar el patrón de competencia territorial a favor de nuevas áreas para alentar la convergencia y reducir la polarización.

## **B. Consideraciones sobre la cohesión territorial en la República Dominicana**

El gobierno dominicano se ha replanteado las tareas que emprende en el campo de la planificación económica y social, lo que ha llevado incluso a formar una nueva organización institucional con la reciente creación de la

Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo. La propuesta innovadora consiste, de manera general, en articular más eficazmente el conocimiento del modo en que funciona la economía, tanto en términos de las actividades y los sectores productivos como en su dimensión territorial (a escala urbana, rural y regional) y a partir de ahí definir las políticas públicas y los instrumentos de gestión que acrecienten la eficacia, especialmente en cuanto a los rendimientos de las inversiones estatales.

Uno de los aspectos en que se concentra la labor de planeación se asocia directamente con su referente espacial, y lo hace en relación con la estructura política en sus distintos niveles: el gobierno central, las Regiones, las Provincias y los Municipios (con sus respectivos distritos). Esta perspectiva se relaciona con los efectos de las políticas, de la administración y de la asignación de los recursos. Asimismo, se asocia con la necesidad de ir reduciendo, por medio de un proceso de convergencia, la desigualdad en la productividad de las diversas actividades económicas y de las empresas, en el acceso a los recursos y en la distribución del ingreso entre la población y, de modo expreso, en el despliegue territorial de la población y del producto.

De ahí se desprende que la perspectiva de un análisis, y también de una forma de aplicación de la política pública, se trate a partir del concepto de la cohesión territorial. Ésta sería una de las partes constitutivas de un entorno social más dinámico y orientado a la generación de un mayor nivel de bienestar colectivo junto con la cohesión política y social del país.

A continuación se proponen una serie de consideraciones iniciales para el tratamiento de la cuestión territorial. En primer lugar se aborda la estructura del territorio en cuanto a su delimitación política y las pautas de regionalización establecidas por diversas entidades públicas. De dicha estructura se desprende una diversidad de esquemas de regionalización que tienden a dispersar los criterios comunes para establecer pautas de una regionalización única que sirva de referencia para la planeación del desarrollo. Esos ordenamientos inciden, y en muchos casos de modo adverso, en la creación de estímulos al crecimiento productivo y en la localización de las actividades productivas, así como en la ubicación y desenvolvimiento de los asentamientos humanos y, en general, del ordenamiento territorial.

En segundo lugar, se tratan aspectos de la gestión de territorio atendiendo a la configuración política en términos geográficos y a las instancias administrativas en distintos niveles espaciales. Se presentan en este caso las consideraciones derivadas de las propuestas de reforma del Estado que están en discusión.



Posteriormente, se exponen los elementos de la dinámica territorial empezando con algunas referencias acerca de la evolución histórica de su organización en cuanto a sus componentes políticos y económicos. Enseguida se formulan algunos planteamientos de tipo primario sobre la cuestión del territorio y su cohesión, en cuanto a las limitaciones que actualmente se advierten para crear los criterios, plantear los instrumentos y definir las políticas relacionadas con la gestión integral del espacio en la República Dominicana.

A continuación se detallan los aspectos sobresalientes del nuevo orden institucional que se está implantando para la administración del territorio en el marco de la política pública. Finalmente, se plantean una serie de recomendaciones para la propuesta de una organización estatal que tienda a una más eficaz gestión territorial en torno a la nueva Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.<sup>8</sup>

## **1. La estructura territorial**

### **a) La regionalización**

La República Dominicana tiene una extensión geográfica de 48 442 kilómetros cuadrados. La división política del territorio comprende un Distrito Nacional y 31 provincias, que a su vez se dividen en 148 municipios y 158 distritos municipales. En el Distrito Nacional se asienta la capital política, Santo Domingo, y la sede del Gobierno Nacional. Las provincias se componen de municipios, secciones y parajes que dependen del gobierno central y en cada una hay un Gobernador Civil que representa al Poder Ejecutivo. Los municipios y los distritos municipales se conforman por una zona urbana y por zonas rurales, que son las secciones y los parajes.

Conforme al Decreto N° 2465 del 27 de mayo de 1981 se estableció una división del territorio del país en tres regiones: 1) Región Cibao (Norte), 2) Región Suroeste y 3) Región Sureste, según se aprecia en el mapa V.1.

---

<sup>8</sup> En este texto no se hace una revisión de las diversas acciones de política pública que se han aplicado y de las leyes y decretos que se han promulgado en torno a la cuestión territorial, tanto en el caso de las zonas urbanas como de las regiones. El inventario de esos elementos del análisis espacial existe y es muy extenso, así como puede consultarse una amplia serie de estudios y consideraciones realizados por diversos expertos en el país en los años recientes. Tampoco es la intención presentar un análisis y un planteamiento empírico de corte espacial sobre las regiones y otras divisiones territoriales. En todo caso, las debilidades y las fortalezas de la constitución de los espacios económicos y sociales tales como se manifiestan es un asunto que está en permanente discusión y que, sin duda, deberá considerarse de modo específico en cualquier propuesta de división regional a la que se arribe de modo operativo en un escenario de mediano plazo.

Mapa V.1  
REPÚBLICA DOMINICANA, REGIONES Y PROVINCIAS  
SEGÚN EL DECRETO 710-04



Fuente: Oficina Nacional de Planificación División Regional, según decreto N° 710, del 30 de julio del 2004.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El 30 de julio de 2004 se emitió el Decreto N° 710, en el que se establece como una prioridad del Gobierno Dominicano impulsar el desarrollo y la democratización del país mediante la descentralización de la función pública. Para ello se estimó que era necesaria la reorganización del ordenamiento territorial y de la estructura político administrativa del Estado Dominicano. Se tomó como base para este efecto el Decreto 685 del 1 de septiembre de 2000, en el que se habían definido las Regiones de Planificación Económica y Social; así, todas las subregiones que se consideraban en el anterior decreto (N° 2465) se convirtieron en regiones, con una modificación mediante la cual la Región Cibao Central se había transformado en dos regiones distintas y, además, se había creado la Región de Santo Domingo junto con el Distrito Nacional.

El criterio del nuevo decreto para modificar la regionalización anterior se expuso de la siguiente manera: “para que se tomen en cuenta los vínculos históricos, socioeconómicos, comerciales y culturales entre las diferentes poblaciones implicadas en la conformación de las distintas regiones de desarrollo y la opinión pública al respecto”.<sup>9</sup> Se estableció una nueva regionalización del país compuesta por diez Regiones de Desarrollo con sus respectivas provincias, que se listan a continuación (véase el cuadro V.1).

<sup>9</sup> El Congreso Nacional, Decreto N° 710, 30 de julio de 2004.

Cuadro V.1  
 REPÚBLICA DOMINICANA: REGIONALIZACIÓN  
 SEGÚN EL DECRETO 710

Regiones de desarrollo	Provincias
Cibao Norte	Santiago
	Puerto Plata
	Españat
Cibao Sur	La Vega
	Monseñor Novel
	Sánchez Ramírez
Cibao Nordeste	Duarte
	Salcedo
	María Trinidad Sánchez
	Samaná
Cibao Noroeste	Valverde
	Santiago Rodríguez
	Montecristi
	Dajabón
Valdesía	San Cristóbal
	Peravia
	San José de Ocoa
	Azua
Enriquillo	Barahona
	Bahoruco
	Independencia
	Pedernales
El Valle	San Juan
	Elías Piña
Yuma	La Romana
	La Altagracia
	El Seybo
Higuamo	San Pedro de Macorís
	Hato Mayor
	Monte Plata
Ozama o Metropolitana	Distrito Nacional
	Santo Domingo

Fuente: Oficina Nacional de Planificación División Regional, según decreto No 710, del 30 de julio del 2004.

El mismo Decreto 710 establece un conjunto de macrorregiones que deben servir para definir “grandes políticas territoriales” y que se forman con varias regiones de desarrollo y son:

- i) Macrorregión Norte: Cibao Norte, Cibao Sur, Cibao Nordeste, Cibao Noroeste.
- ii) Macrorregión Suroeste: Valdesía, El Valle, Enriquillo.
- iii) Macrorregión Sureste: Yuma, Higuamo, Ozama.

Igualmente, se consideran tres ejes geográficos para la “definición de grandes políticas de planificación estratégica del desarrollo territorial” con su propia agrupación de regiones de desarrollo y son:

- i) Eje Central: Cibao Norte, Cibao Sur, Valdesía, Ozama.
- ii) Eje Occidental o Fronterizo: Cibao Noroeste, El Valle, Enriquillo.
- iii) Eje Oriental: Cibao Nordeste, Higuamo, Yuma.

Los objetivos que fija el decreto para las regiones de desarrollo consisten en promover la desconcentración administrativa y política de la función pública en los organismos centralizados autónomos y descentralizados del gobierno central; alentar el desarrollo regional creando medidas de articulación e integración de los agentes sociales en el territorio; garantizar la participación de la comunidad y sus organizaciones para planificar el uso y la conservación de los recursos naturales y productivos y garantizar la gestión de los asuntos públicos mediante la concertación democrática y participativa.

En cuanto a las funciones que se realizan en las regiones de desarrollo el decreto señala que habrán de: planificar y coordinar las funciones públicas en las entidades del Poder Ejecutivo y las demás instituciones afines del Estado en su ámbito territorial; garantizar y promover el apoyo al desarrollo regional, distrital, provincial, municipal y de las demás divisiones territoriales; asegurar la prestación oportuna, integral y coherente de los servicios responsabilidad del Estado y la asignación racional de los recursos económico, técnicos y materiales a la región por parte del gobierno central; coordinar con las autoridades políticas y administrativas representativas del territorio las acciones de las entidades gubernamentales con énfasis en el desarrollo institucional de los municipios y promover el desarrollo interinstitucional de los organismos y organizaciones públicas y privadas que actúan en los territorios.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Para seguir los debates y los diversos planteamientos sobre la organización territorial conviene consultar el documento preparado por el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE, 2004). En este texto puede advertirse la preocupación central que ocupa al tema territorial y que tiene que ver con la organización política del país y la flexibilización del modo sumamente centralizado que ha prevalecido en la gestión política. No obstante, este tipo de aproximación no establece un vínculo explícito con el entorno económico y, así, con los efectos de la dimensión espacial sobre las condiciones de la actividad productiva y la promoción del crecimiento del producto y del empleo.

Se estipula que todas las secretarías de Estado y los organismos descentralizados con presencia territorial deberán establecer una sede en cada región, localizada en el municipio que sea más idóneo, además de otras sedes que puedan mantener en otros lugares, según sean las conveniencias del caso.

Las sedes de las Oficinas Regionales de Programación se fijan en los siguientes municipios de cada una de las regiones:

- Cibao Norte: Santiago
- Cibao Sur: La Vega
- Cibao Nordeste: San Francisco de Macorís
- Cibao Noroeste: Mao
- Valdesia: San Cristóbal
- Enriquillo: Barahona
- El Valle: San Juan de la Maguana
- Yuma: La Romana
- Higuamo: San Pedro de Macorís
- Ozama o Metropolitana: Santo Domingo Este

Aquellos organismos y programas de carácter nacional que no necesiten para su operación de establecerse en las Regiones de Desarrollo podrán organizarse territorialmente con base en las macro regiones o en los ejes norte-sur. Existen órganos institucionales encargados de la ejecución del Sistema de Planificación Económica, Social y Administrativa en cada Región de Desarrollo, así como Intendentes o Delegados Regionales como representantes del Poder Ejecutivo en cada Región de Desarrollo. Estos delegados deben cumplir con las atribuciones que les delegue el Poder Ejecutivo y promover el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, planes y proyectos de desarrollo de la región conforme a lo que se fija en el Sistema Nacional de Planificación; también deben colaborar con las autoridades provinciales y municipales para vigilar y fiscalizar los servicios públicos. Sirven como secretario ejecutivo de las Asambleas y del Consejo Regional de desarrollo de su demarcación.

En los últimos 25 años se han establecido tres distintas regionalizaciones del país. En 1981 (Decreto 2465-81) se contaban tres regiones (Cibao, Suroeste y Sureste) con siete subregiones y 30 provincias. En el año 2000 (Decreto 685-00) sólo se denominaron unidades regionales y se contaban 9 de ellas con 31 provincias y un Distrito Nacional. En 2004 (Decreto 710-04) las regiones se aumentaron a 10 con la división de la antigua Región Este en las regiones de Higuamo y Yuma y se recolocaron algunas provincias —las mismas 31 más el Distrito Nacional— entre las Regiones de Desarrollo (Ésta es la regionalización que se muestra en el listado presentado más arriba).

## **b) La gestión del territorio**

Hay un reconocimiento explícito por parte de los organismos oficiales sobre la falta de atención que ha prevalecido para promover el potencial de desarrollo del territorio nacional. Se advierte que en la política pública de fomento ha habido una fuerte concentración de las inversiones en infraestructura física en las dos principales ciudades: Santo Domingo y Santiago. En general, se observa un desarrollo regional de naturaleza desigual y una falta de aprovechamiento de los recursos de los que disponen las distintas regiones y localidades.

El objetivo explícito de la regionalización que se ha establecido en el país (conforme al Decreto 710-04 referido anteriormente) es el de “delimitar las áreas geográficas que presentan homogeneidad tanto desde el punto de vista de los recursos naturales como del desarrollo económico y social, con la finalidad de identificar en ellas potencialidades y diseñar e implementar políticas de desarrollo que promuevan el crecimiento armónico y sostenido en un marco de participación y sostenibilidad social y ambiental” (ONAPLAN, 2005).

Como se aprecia, estas consideraciones aún presentan un planteamiento muy genérico y se requiere, primero, explicitar los criterios que definen la homogeneidad de los territorios que se conforman en una región, sobre todo en cuanto a su relación con el tipo de las actividades económicas y la promoción de la productividad. En segundo término, se tiene que contar con las bases de información de índole cuantitativa (de tipo estadístico a partir de encuestas y censos) y cualitativa (por ejemplo, la consideración de los elementos relevantes de la historia local, los patrones de especialización, la estructura y organización de las empresas, las características de la fuerza laboral, entre otras) que permitan definir, diseñar e instrumentar diversas medidas de política asociada con la promoción efectiva del crecimiento de la actividad productiva y del desarrollo en un sentido más amplio. Estos componentes de una visión territorial más acabada en su perspectiva económica pueden empezar a conferir un sentido más práctico a la estrategia del gobierno central para promover la cohesión territorial, así como a la capacidad de respuesta de las regiones y localidades.

En la República Dominicana se han producido en las últimas cuatro décadas diversos acercamientos a la cuestión territorial, que parten de distintos enfoques y criterios, e incluso se apegan a varios aspectos de tipo administrativo; pero se reconoce que tal variedad ha impedido una evaluación justa de los efectos de las medidas de política y gestión que, a partir de esos distintos objetivos, se han aplicado en términos territoriales.

El Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) ha propuesto un esquema de regionalización para fomentar la descentralización del Estado. Éste es un objetivo explícito de la política pública y, en este caso, se asocia con el arreglo jerárquico de tal organización por parte del gobierno central. Este nivel de gobierno opera mediante las secretarías de Estado y las instituciones descentralizadas. La propuesta plantea un segundo nivel desconcentrado de coordinación socioeconómica constituido por las Regiones, 10 de ellas según el decreto 710, que cuentan con direcciones regionales. A este nivel le sigue el de las Provincias, que son 31 más un Distrito Nacional, cuya función es la de instrumentar la gestión política mediante las funciones que se desarrollan en las gobernaciones. En algunas provincias existen Consejos de Desarrollo Provinciales, nombrados por el Presidente y encargados de las funciones que les asigna (como puede ser la relativa a la infraestructura).<sup>11</sup> La escala geográfica desagregada que sigue corresponde a los municipios, de los que hay 153, que son autónomos y cuyos gobiernos se renuevan cada cuatro años; tienen un carácter autónomo y operativo y funcionan en los ayuntamientos.<sup>12</sup> No hay actualmente una propuesta de ley para su conformación y modo de operación y se plantean para el caso de las ciudades grandes. En la relación que se establece entre el gobierno central y los distritos municipales, que suman un número de 172, está la Liga Municipal Dominicana (LMD), una entidad cuya relevancia debe ser reconsiderada.<sup>13</sup>

Desde la perspectiva de la reforma del Estado, la descentralización se concibe como un proceso directamente vinculado con una forma de gestión que se soporta en última instancia a escala municipal, lo que incluye el fortalecimiento de las instituciones y de las capacidades de los gobiernos locales. Dicho proceso está planteado para establecer una tendencia de reducción del fuerte centralismo que ha definido el orden político del país (CONARE, 2004). Además, involucra, según la visión gubernamental, las acciones para acrecentar las capacidades de recaudación de los municipios y para aplicar los recursos que financia en sus proyectos, y así tiene tanto una dimensión administrativa como una base territorial. La cuestión que sigue siendo de relevancia primordial es cómo hacer efectiva la descentralización para efectos del incremento de la capacidad competitiva de las regiones y del bienestar de la población.

---

<sup>11</sup> Al respecto existe un nuevo marco legal (Ley 498-06) que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

<sup>12</sup> El CONARE ha propuesto que de los municipios se desprenda una estructura dual que contenga a los distritos municipales, con sus secciones rurales y los distritos metropolitanos con sus sectores urbanos. En esta propuesta los distritos cuentan con sus juntas municipales y los sectores con las delegaciones barriales.

<sup>13</sup> La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios modificó el papel de la LMD.

La Subsecretaría de Estado de Planificación cuenta con mapas de regionalización propuestos por distintas dependencias gubernamentales encargadas de la gestión de sectores específicos. Entre estos casos de división regional del país están los siguientes ( véase los mapas V.2 a V.8):

Instituto Agrario Dominicano  
Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos  
Secretaría de Estado de Agricultura  
Secretaría de Estado de Educación  
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social  
Mercados Territoriales de Empleo y Trabajo; Secretaría de Estado de Trabajo.

La Secretaría de Estado de Trabajo, en el marco de su Programa de Capacitación y Modernización Laboral, ha elaborado, por ejemplo, una regionalización en la que se destacan los territorios dedicados a la actividad de sector turístico, en el marco de un estudio sobre las necesidades de capacitación en el ámbito hotelero.<sup>14</sup>

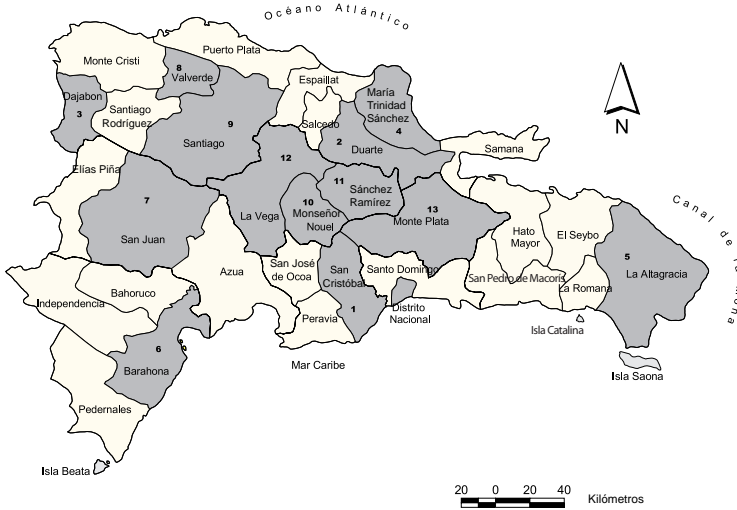
Aun cuando estas propuestas de regionalización cumplen una función en la aplicación de las políticas públicas de diversa naturaleza, hay una necesidad de establecer las pautas políticas y administrativas para hacer operativa la gestión del espacio y, desde, ahí, establecer las acciones para acrecentar la cohesión del territorio. En todo caso, estas formas de regionalización indican que hay un acercamiento geográfico que sirve de base para alcanzar el objetivo de la cohesión, que en el marco de este estudio se enfoca en los aspectos relacionados con la actividad económica y los fenómenos productivos y sociales.

---

<sup>14</sup> Secretaría de Estado de Trabajo, Programa de capacitación y modernización laboral. Necesidades de capacitación en el subsector hotelero de la Región Este en la República Dominicana, Douglas Hasbun, junio de 2006.

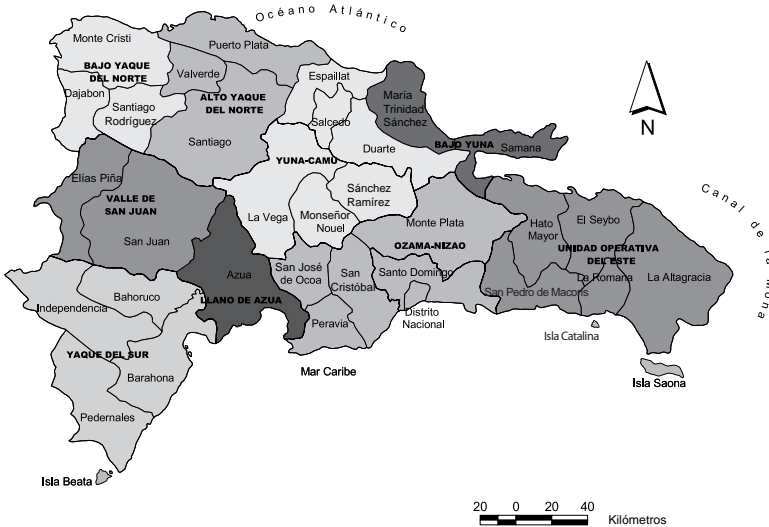


Mapa V.2  
REGIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO



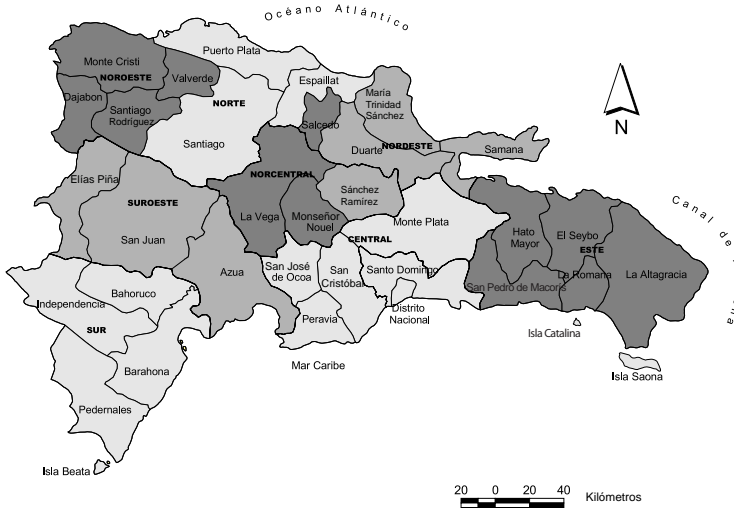
Fuente: Oficina Nacional de Planificación Gerencias Regionales del Instituto Agrario Dominicano - IAD  
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa V.3  
REGIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS HIDRAÚLICOS



Fuente: Oficina Nacional de Planificación Distritos de Riego del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos INDRHI.  
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

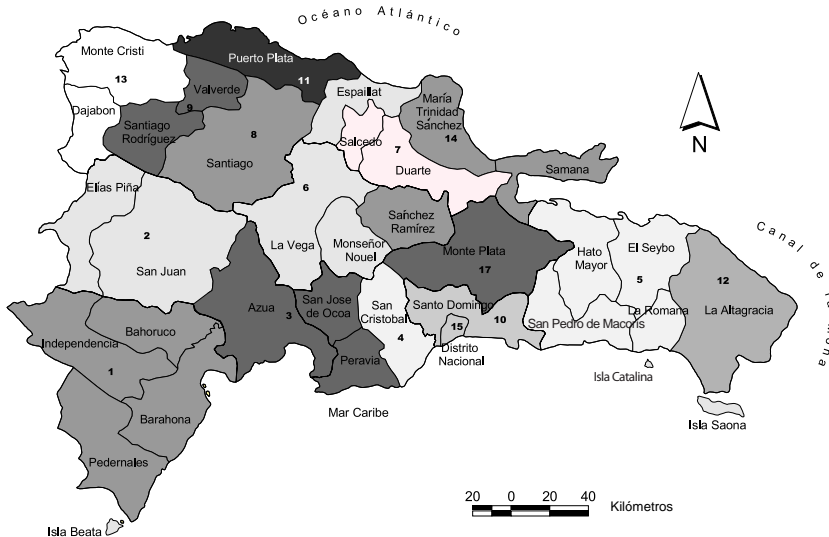
Mapa V.4  
REGIONALIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA



Fuente: Oficina Nacional de Planificación División Regional de la Secretaría de Estado de Agricultura - SEA.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa V.5  
REGIONALIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN

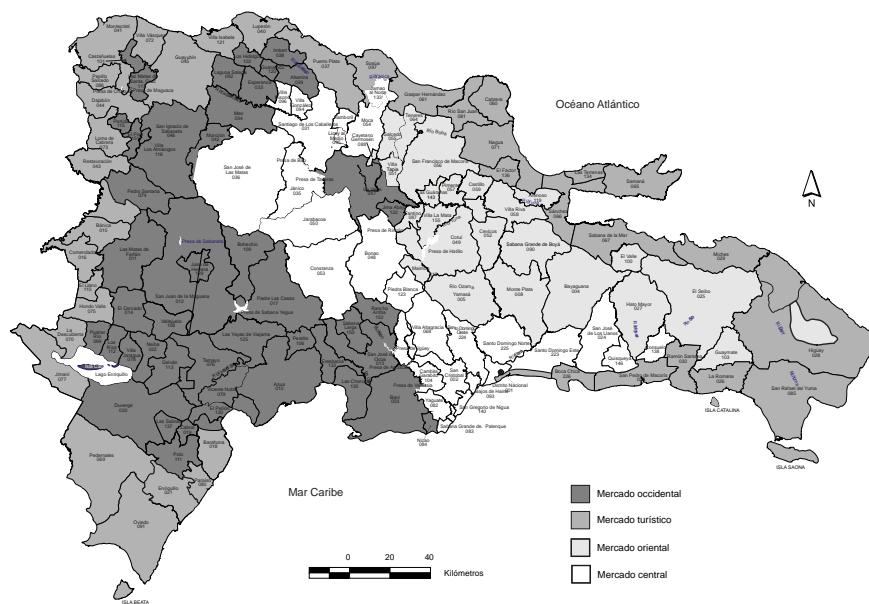


Fuente: Oficina Nacional de Planificación División Regional Secretaría de Estado de Educación - SEE.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



Mapa V.8  
MERCADOS TERRITORIALES DE EMPLEO Y TRABAJO



Fuente: Oficina Nacional de Planificación Regiones Hidrográficas de la Secretaría de Estado del Medio Ambiente y Recursos Naturales - SEMARN.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## 2. Algunos elementos de la dinámica territorial

Las regiones, como entidades territoriales, se conciben como formas específicas de representación de los procesos sociales que ocurren en un momento determinado. Para analizarlas se parte de considerar la manera en que se establecen las interrelaciones de los asentamientos humanos que conforman un espacio homogéneo; para ello debe tenerse en cuenta cómo intervienen en ese espacio los factores de índole física, histórica, social, cultural y económica. En consecuencia, es necesario determinar los criterios que definen esa homogeneidad, según advierten Yunén y María (2003-2004)

Los mismos autores señalan, entonces, que una región no constituye un fenómeno estático definible a partir de un conjunto de indicadores, sino que exige una determinación del modo en que ha evolucionado el proceso de formación de las distintas regiones del país. Este método es, sin duda, necesario para generar una visión integral del carácter regional y de la manera en que las regiones interactúan en el proceso de desarrollo.

No obstante, una base suficiente, pertinente y consistente de indicadores demográficos, económicos, sociales, y de la infraestructura material, representa una fuente de información útil para el análisis de los fenómenos que se examinan en términos del territorio y para la formulación de las políticas públicas que pueden incidir de modo favorable en una mayor cohesión. Contar con este tipo de información, generada de modo periódico, uniforme y ordenada, sirve para organizar el conocimiento de la dinámica regional en la doble dimensión del espacio y el tiempo. Por ende, no debería relegarse este componente del análisis regional. Para ello, por supuesto, debe contarse con el sustento institucional que provea la información requerida conforme a ciertos criterios previamente definidos en términos de los objetivos y las estrategias de la planeación y de las políticas públicas y su relación con los entes de carácter privado y social.

En la evolución histórica de los asentamientos humanos se destaca el hecho de que a mediados del siglo XIX se habían definido ya en la República Dominicana tres grandes grupos territoriales, aunque no integrados, que eran: el cibaño, el oriental y el sureño. Dichas agrupaciones del territorio, según apuntan Yunén y María, se relacionaban con el Estado para obtener beneficios y respondían a un esquema basado en la acción de caudillos de arraigo local cuyo poder se ejercía en distintas regiones sin que existiera una noción clara de la unidad nacional.<sup>15</sup> Debido a la limitación de los medios para las comunicaciones, las regiones mantenían una relativa libertad de acción frente al gobierno central, lo que acrecentaba la pugna regionalista en un entorno que había sido dominado por el Cibao.

Los factores internos y externos (principalmente originados en Estados Unidos y desde Europa) generaron una organización territorial que en ese período sirvió para definir una estructura en la que cada región se sostenía económicamente por medio de la exportación de productos agropecuarios. Al mismo tiempo, esa dinámica comercial determinó la construcción de una infraestructura de transporte que repercutió en la movilidad de la población y la consiguiente marginación de los poblados más pequeños.

---

<sup>15</sup> Yunén había argumentado ya en su libro *La isla como es que el Estado dominicano se había constituido en función de proteger la propiedad privada y siguiendo los lineamientos del liberalismo económico*. Así, la nación permanecía abierta a las inversiones foráneas, las cuales estimulaban la economía dentro del ámbito del comercio internacional. El Estado tuvo que descansar en aquellas actividades productivas que aseguraban la captación de fondos vía los impuestos aduaneros de exportación e importación. Por esta razón, tuvo que proteger y respetar las actividades empresariales de cada una de las regiones, las cuales muy raras veces se intercomunicaban entre sí debido principalmente a problemas de acceso físico.

A principios del siglo XX el comercio exterior fue progresivamente controlado por el capital estadounidense y provocó un crecimiento urbano desordenado. Este proceso se fincó en la intervención de los años 1916 a 1924 y luego en la dictadura de Trujillo, entre 1930 y 1961. Así, se concentró la población en unas cuantas ciudades y el territorio adoptó en general una posición cada vez más periférica, de modo que los beneficios de ese ordenamiento se centraron primordialmente en Santo Domingo, y en segundo término, en Santiago. La industrialización basada en la sustitución de importaciones alentó la forma de desenvolvimiento desigual del territorio y de la estructura urbana, con lo que se favoreció la centralización económica y política y la concentración poblacional; esta tendencia se acentuó en la etapa posttrujillista.

El proceso de urbanización en la República Dominicana ha seguido el mismo patrón observable en la mayoría de los países latinoamericanos. Este patrón se caracteriza por un crecimiento heterogéneo del territorio a escala regional, con una concentración de los habitantes en ciudades que se convierten en polos de atracción de la población con base en los ciclos de crecimiento (en ocasiones sería admisible juzgarlas como polos de desarrollo en un sentido más clásico del término); al mismo tiempo, se advierte el rezago de los sectores rurales y así se provoca un entorno de creciente desigualdad económica, social y espacial. Las principales ciudades crecen de modo acelerado y esto se acompaña de la proliferación de poblados pequeños y medianos en la periferia, los que suelen crecer de modo más acelerado por el menor costo de la tierra y, en general, del sustento familiar (Yunén y María, 2003-2004).

En 1920 se registraban siete centros urbanos con más de 5 000 habitantes, siendo la ciudad más grande Santo Domingo con 31 000 y a la que se sumaban: Santiago, San Pedro de Macorís, Puerto Plata, La Vega, La Romana y San Francisco. Estas poblaciones se ubicaban en la costa y se vinculaban con actividades comerciales con el exterior y en localidades del interior en donde desempeñaban funciones de centros de comercialización de los productos agrícolas de la zona el Cibao, tanto en el mercado local como en el de exportación. Santo Domingo operaba como un puerto comercial y como capital del país.

Entre 1935 y 1950 se advierte la expansión de la ciudad de Santo Domingo que en el primero de esos años tenía una población del orden de 71 000 habitantes, poco más del doble que Santiago. En 1950 la diferencia entre ambas ciudades era de 3,2 veces, mientras que las demás contaban con menos de 20 000 habitantes. Para 1960 había 95 localidades urbanas que concentraban la tercera parte de la población total; siete de ellas superaban las 20 000 personas y significaban dos terceras partes de la población urbana. Ellas eran: Santo Domingo con más de 350 000 habitantes, San

Pedro de Macorís y La Romana en la zona sureste, Santiago y San Francisco de Macorís en el Cibao, y San Juan y Barahona en el suroeste. En 1970 las localidades urbanas — que habían permanecido prácticamente en el mismo número — concentraban 40% de la población total y Santiago era la segunda ciudad en rebasar los 100 000 habitantes, en tanto que Santo Domingo alcanzaba más de medio millón. Más de la mitad de los centros urbanos estaban en la región del Cibao. En 1993 se contabilizaban un número de 8 335 asentamientos humanos; más de la mitad de ellos se ubicaban en el Cibao, un tercio en la región del sureste y menos de una quinta parte en el suroeste. En esta última zona, sin embargo, se encontraba casi la mitad de la población total, otro 38% en el Cibao y 12% en el suroeste. La población urbana representaba 56% del total y se distribuía en 154 localidades, de las que 23 tenían más de 20.000 habitantes. La dinámica de la urbanización y los cambios en los patrones productivos fueron elementos que contribuyeron a redefinir la especialización espacial en el país.

Yunén y María consideran que desde hace prácticamente 50 años el sistema urbano del país ha respondido al efecto de cuatro principales factores: a) una urbanización muy dependiente de las repercusiones provenientes del exterior; b) la desarticulación de la estructura agraria debida a la expulsión de la población de las áreas rurales; c) la metropolización que conlleva la concentración del control de la actividad económica y política en la capital Santo Domingo, y d) un patrón de inversiones públicas y privadas que alienta el crecimiento de algunas zonas y ciudades, con la formación de tipos de enclave que provocan la desarticulación espacial.

Con base en el estudio realizado por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos en 2000 se identificaron doce subsistemas urbanos. A partir del papel de las principales ciudades en el conjunto de las redes urbanas se puede establecer una perspectiva de tipo regional. Así, los autores de referencia señalan que en la Región Sureste, el centro lo constituye Santo Domingo, tanto por contar con la ciudad capital nacional, como por su predominio sobre las ciudades centrales de los otros dos subsistemas de esa región que son: San Pedro de Macorís y La Romana que se relacionan con aquella y con muy poca articulación entre ellas. El subsistema Santo Domingo tiene una red urbana que se despliega hacia el norte (Sabana Grande de Boyá, Bayaguana, Monte Plata, y Yamasá) y otra hacia el suroeste (San Cristóbal, Bajos de Haina, Baní, San José de Ocoa y Cambita). El subsistema de San Pedro tiene como ciudad central a San Pedro de Macorís y se conforma por cuatro ciudades (Hato Mayor, Consuelo, Quisquilla y Sabana del Mar). El subsistema La Romana tiene como centro a la ciudad del mismo nombre y se forma de cuatro ciudades (Higuey, El Seibo, Miches y San Rafael del Yuma).

En la Región del Cibao se sitúa la ciudad de Santiago de los Caballeros, que es el centro de un subsistema y también es la Ciudad Central Regional (cuenta con las ciudades de Moca, Esperanza, Villa Bisonó, Tamboril, San José de las Matas y Villa González). En esa región hay otros cinco subsistemas urbanos: Mao (Sabaneta, Dajabón, Montecristi, Villa Vásquez, Las Matas de Santa Cruz, Laguna Salada y Loma de Cabrera); Puerto Plata (Sosúa, Imbert y Gaspar Hernández); La Vega (Bonaio, Cotuí, Jarabacoa, Maimón, Fantino, Jima Abajo y Piedra Blanca); San Francisco de Macorís (Cotuí, Salcedo, Pimentel, Las Guáranas, Tenares y Castillo) y, Nagua (Sánchez, Samaná y Río San Juan).

En la Región Suroeste no se identifica un centro único por la situación de incipiente desarrollo económico prevaleciente y la limitación de la red de carreteras. Hay tres subsistemas urbanos que se relacionan de modo débil entre ellos y son: Barahona, San Juan y Azua (las ciudades centrales son dependientes de Santo Domingo). El subsistema Barahona tiene dos redes urbanas con esa misma ciudad en posición central; la red ubicada al noroeste (Neiba, Cabral, Tamayo, Vicente Noble, Duvergé, Villa Jaragua, Galván y Jaminí) y la red hacia el suroeste (Pedernales, Enriquillo y Paraíso). Los otros dos subsistemas son el de San Juan (San Juan de la Maguana, Las Matas de Farfán, Comendador, Villajuelo y El Cercado) y el de Azua que se estructura al interior de una sola provincia (Padre de las Casas).

Con la información estadística que consideran estos autores, y que abarca hasta el año 1993, concluyen con respecto al desarrollo urbano que aparte de algunos intentos de ordenamiento territorial en Santo Domingo y Santiago, las ciudades del país han crecido sin planificación, proceso que en general se ha dejado en manos de los ayuntamientos, sin que exista aún una política nacional en este terreno.

Los datos censales de población del año 2000 indican la más reciente distribución de los habitantes y permiten apreciar el crecimiento de los asentamientos urbanos en el territorio nacional durante la última década. Es necesario poner al día la información acerca de las redes de ciudades y las características actuales de la localización de la población por tipo de asentamiento y establecer las vinculaciones con el patrón de las actividades económicas del país. Este panorama es un insumo básico para poner al día el análisis del desenvolvimiento regional y trabajar en las cuestiones relativas a la cohesión territorial y su repercusión en las condiciones del bienestar social y de la productividad.

Como ocurrió de manera generalizada en América Latina, a la conformación económica y del patrón de urbanización asociado con la industrialización sustitutiva de importaciones, siguió en la década de 1970 un modelo que favoreció la apertura de la economía. Esto significó la



liberalización de los movimientos de mercancías y de los flujos de capitales, acompañada de la privatización de diversos sectores y un consiguiente y profundo achicamiento de las actividades de planeación del Estado. El privilegio a la asignación de los recursos por medio del funcionamiento de los mercados significó un reacomodo cuyo impacto en términos de eficiencia y de las condiciones de bienestar es actualmente motivo de reconsideración y ponderación, y ese mismo esquema incidió en la configuración urbana y rural. En ese período se advierte un incremento de la actividad productiva en el sector de los servicios, como es el caso, por ejemplo, del turismo y, también un cambio en los movimientos de la población tanto al interior del territorio como hacia el exterior, es decir, fenómenos de migración interna y al exterior del país.

### **3. Territorio y cohesión: observaciones iniciales<sup>16</sup>**

Es posible afirmar, sin demasiado riesgo de exageración, que desde la perspectiva del Estado no existe una concepción integral del territorio, que se expresara en una organización funcional del gobierno y de las instituciones encargadas de generar información de índole espacial, y de diseñar y aplicar políticas públicas y medidas de planeación del crecimiento y el desarrollo en esta materia. Esto se advierte de alguna manera en la perspectiva que ofrece el desenvolvimiento de los subsistemas urbanos y la dinámica de asentamiento de la población, así como en la estructura productiva predominante y su expresión en el mercado de trabajo.

Existe en el país una forma de representación de las regiones, las provincias y los municipios que está asociada estrechamente con un carácter muy concentrado del Estado y que torna a las unidades territoriales muy dependientes del gobierno central. No se observa un proceso de ordenamiento explícito del territorio en su conjunto que, por una parte, se organiza a partir de las actividades que generan empleo u ocupación asociado a los circuitos del mercado interno y externo (con poca articulación entre ellos), y por otra parte, vinculado con la persistencia del fenómeno de la pobreza (como ocurre en los mercados fronterizos).

La cohesión se puede entender de modo general como un sistema de gestión del territorio en el que están involucrados tanto el Estado como la sociedad. Este sistema abarca la forma en que se establecen y, sobre todo,

---

<sup>16</sup> Este trabajo se realizó en un período limitado de tiempo y se hicieron sólo dos cortas visitas de trabajo al país. Las apreciaciones que aquí se hacen son, necesariamente, de tipo preliminar y basadas en una información y conocimiento aún incompletos y fragmentarios. Durante las visitas de referencia se entrevistó a un extenso número de especialistas y funcionarios relacionados con el tema territorial que complementaron de modo significativo la información documental y el acercamiento a una serie de instituciones públicas.

en que se reproducen las relaciones entre diversos grupos y comunidades. Así, el concepto al que se hace referencia comprende también un modo de administración consistente con una serie de objetivos que se definen, por ejemplo, en el entorno que crea las condiciones del bienestar de la población y el proceso de generación de ingreso y de riqueza. En este sentido, la noción de reproducción de los factores que generan y fortalecen la cohesión territorial debe concebirse de modo específico para el caso dominicano.

En todo caso, debe reiterarse que no existe aún una organización en las áreas del gobierno que sea efectiva para instrumentar el ordenamiento territorial y configurar las pautas de la cohesión espacial. Eso ocurre a pesar del amplio conjunto de planes, programas y leyes que se han aplicado en determinado momento. No hay, pues, un ámbito de coordinación de planteamientos, estrategias y medidas de política que resuelva, incluso, las contradicciones y posibles duplicaciones que se advierten en la gestión del territorio.

Algo similar ocurre con los sistemas de información estadística que no se adaptan, necesariamente, a las tareas específicas de la gestión espacial. Hay, sin duda, información de distintos niveles y extensión en su cobertura (demográfica, geográfica, económica, de empleo, y del medio ambiente y los recursos naturales), pero no está diseñada todavía para los propósitos de crear un entorno espacial más cohesionado. Esta cuestión se reconoce de modo explícito, por ejemplo, en el caso de la planeación urbana, pero puede aplicarse a otros ámbitos. El Consejo Nacional de Asuntos Urbanos señala una serie de deficiencias que de alguna manera pueden hacerse extensivas a los demás sectores:

- a) "Hay una cantidad considerable de datos dispersos y de informaciones que están relacionados con nuestros asentamientos humanos, y que pueden aportar valiosísimos insumos para la gestión de mejores procesos de planeamiento urbano."
- b) "Encontrar la información adecuada en el momento preciso y en la escala pertinente de agregación es una tarea que se torna cada vez más difícil. La información no se ordena como corresponde debido a la falta de recursos financieros y personal capacitado, a un desconocimiento de su valor y de su disponibilidad y a otros problemas inmediatos apremiantes."
- c) "Incluso en aquellos lugares en que existe la información es posible que no sea fácil acceder a ella ya sea debido a la falta de tecnología para un acceso efectivo o al costo que entraña."
- d) "Hay una deficiencia generalizada entre los diversos sectores de la nación, en la capacidad para la reunión y la evaluación de datos, su transformación en información útil y su divulgación."

- e) “Carencia total de coordinación entre los diversos actores que inciden en las actividades de generación, análisis, uso y distribución de información y en la adopción de decisiones en todos los niveles y que contribuyan al desarrollo urbano de nuestros asentamientos humanos y a una sostenibilidad autorregulada de los sistemas integrados del medio ambiente.”
- f) “Hay un alarmante aumento de las diferencias que existen entre los sectores de la nación en cuanto a la disponibilidad de datos y el acceso a ellos. Así como también existe un notable rezago técnico de las instituciones del Estado dominicano en cuanto al uso de herramientas tecnológicas que puedan hacer más eficiente la gestión de los servicios que son dispensados a la población.”
- g) “Consecuentemente las instituciones del Estado generan costos elevados e insostenibles en los procesos de gestión de los servicios públicos, especialmente en lo concerniente a la gestión del planeamiento urbano”.<sup>17</sup>

Ambas circunstancias, la de tipo institucional y la relativa al objetivo, la disponibilidad, la calidad y la oportunidad de la información y su sistematización, son aspectos esenciales para establecer políticas generales de planeación con una perspectiva y una intención específica en términos espaciales. Éste es un campo de trabajo en el que debe profundizarse mucho, tanto en la definición de la información que se requiere, las fuentes para generarla y los procedimientos para ordenarla y sistematizarla e igualmente en la responsabilidad de los agentes involucrados en todo el proceso. Para ello deberán hacerse explícitos los criterios y los objetivos de naturaleza política para el uso de los sistemas de información regional que permitan fortalecer las tareas de gestión pública para promover el crecimiento del producto y el empleo, los patrones del desarrollo y su sustentabilidad.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> CONAU, [www.dataurbana.gov.do/Conau/objetivos.html](http://www.dataurbana.gov.do/Conau/objetivos.html), página consultada en enero de 2007.

<sup>18</sup> No es suficiente contar con información estadística de buena calidad y recabada de manera oportuna. La planeación económica y social que tienda de manera efectiva hacia una mayor cohesión requiere, igualmente, de un conocimiento de la manera en que evolucionan las condiciones regionales y se estructuran las relaciones sociales a escala local y territorial. Éste es un trabajo complementario y de tipo interdisciplinario que en algunos países ha llevado al estudio de la historia local o la microhistoria, que sustenta muchas de las prácticas de desarrollo que contribuyen a la cohesión territorial y social. Véase, por ejemplo, el libro de León Bendesky y Raúl Conde, Parral: Comunidad y desarrollo, Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua, México, 2001. Este texto contempla el caso de la ciudad de Parral que se desarrolló durante 450 años asociada con la producción de la mina de oro y plata La Prieta, cerrada en 1990, y que obligó a replantear el modo de reproducción de esa sociedad en un entorno regional que abarcaba el territorio de 21 municipios, en dos entidades federativas, en los que se extendía su influencia comercial y como proveedora de servicios.

Se pueden identificar en la República Dominicana ciertos elementos que contribuyen a la creación de una estrategia y una política de cohesión territorial a partir de las distintas aproximaciones realizadas en diversas instituciones gubernamentales en los años recientes. No se trata aquí de un recuento exhaustivo que, no obstante, tendrá que hacerse para contar con un inventario que sirva de base para organizar el trabajo y establecer las líneas de organización institucional y la planeación en este terreno.

Se señala aquí, sólo de manera ilustrativa, el caso del mercado laboral.<sup>19</sup> Éste aparece como uno de los ejes de la gestión territorial, a partir de la consideración de cómo se arraiga la población a su referente espacial, es decir, en términos de su permanencia, desplazamiento y del uso de los recursos.<sup>20</sup> Como ocurre en otros países de la región latinoamericana, el mercado laboral está segmentado y en él se resienten los efectos de un conjunto de distorsiones asociadas con el patrón de crecimiento del producto, la incapacidad de generar suficiente empleo de tipo formal y la consiguiente expansión de la informalidad (se estima, por ejemplo, que casi la mitad del comercio que se realiza en la frontera haitiana tiene este carácter), los efectos provocados por la situación de pobreza que afecta a una parte significativa de la población y la migración fuera del país, que opera como una válvula de escape a las presiones en el mercado de trabajo.

En términos genéricos, la política estatal de empleo tiene un enfoque territorial, a partir de lo local, que incluye cuestiones tales como los flujos y los incentivos de la inversión pública y privada, los programas de educación y capacitación, los insumos energéticos y un marco regulatorio para la migración de Haití. Con todo, estos elementos tienen que ser puestos en un marco integral con las demás disposiciones que afectan la absorción de la mano de obra y el incremento de la productividad en términos de los sectores productivos y su localización geográfica.

Es significativo, con respecto del tema laboral, que las estadísticas sectoriales se levantan en el Banco Central pero con escasa -o incluso nula- articulación con las necesidades de una política de empleo. Aun más, el Banco parece cumplir en este caso con una función que tiene adscrita sin un fin específico en términos de sus funciones, o bien de aquellos fines propios de un sistema de estadísticas nacionales que se vinculara con una política de

---

<sup>19</sup> Otras áreas en donde se puede acopiar información de índole regional o territorial, son las de la planeación urbana, el medio ambiente y los recursos naturales, la actividad turística y algunos elementos de la actividad productiva en que se identifica su localización geográfica.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Rosa Sánchez Betancourt, (2006). También puede consultarse Douglas Hasbun (2006)..

empleo. Es necesario replantear este tema de la información laboral para que adquiriera un valor en las tareas de planificación y gestión del gobierno.

#### **4. El nuevo orden institucional para la gestión del territorio**

##### **a) Creación de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo**

Las acciones del gobierno central para reorganizar de modo decisivo las funciones asociadas con la planificación del proceso de desarrollo y la gestión del territorio se han plasmado en la promulgación de la Ley N° 496-06 (publicada en la Gaceta Oficial, Santo Domingo, 29 de diciembre de 2006) y que entró en vigor el 1 de enero de 2007.

Esta ley crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) partiendo de una serie de consideraciones entre las que destacan, para el propósito de este texto, las siguientes:

- i) A efectos de contar con una administración que responda a los requerimientos del desarrollo con cohesión económica, social, territorial y administrativa es necesario integrar en una misma Secretaría de Estado la conducción de los procesos de planificación con los de modernización del funcionamiento de la administración y de la gestión de los recursos humanos del sector público, a fin de asegurar su debida coherencia y consistencia.
- ii) El actual marco jurídico en materia de organización del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social, Territorial y Administrativa tiene un alto grado de obsolescencia y carece de operatividad, lo que origina que el actual Secretariado Técnico de la Presidencia tenga escaso poder normativo.
- iii) El proceso de modernización administrativa en el ámbito del Poder Ejecutivo requiere la conducción por una autoridad política que impulse y coordine reformas de las estructuras y procedimientos, la mejora de la productividad de los recursos económicos y humanos y la instrumentación de nuevas tecnologías de gestión pública que aproxime la administración a los ciudadanos.
- iv) Es necesario crear la SEEPYD para que reemplace al actual Secretariado Técnico de la Presidencia.

El articulado de la ley señala como competencias de la nueva SEEPYD:

- i) Ser el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, para lo cual tiene la misión de conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible para alcanzar la cohesión económica, social, territorial e institucional de la nación.
- ii) Ser el Órgano Rector de la ordenación, el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural.
- iii) Podrá crear dependencias desconcentradas territorialmente para el cumplimiento de sus objetivos.

La Ley confiere a la SEEPYD las siguientes atribuciones y funciones en el ámbito de la gestión territorial:

- i) Ser el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y del Ordenamiento y la Ordenación del Territorio.
- ii) Formular la Estrategia de Desarrollo y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, incluyendo la coordinación necesaria a nivel municipal, provincial, regional, nacional y sectorial.
- iii) Formular y proponer al Consejo de Gobierno una política de desarrollo económico, social, territorial y administrativa sostenible tomando en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos productivos e institucionales.
- iv) Desarrollar y mantener el sistema estadístico nacional e indicadores económicos complementarios del mismo.
- v) Mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo de la evolución del desarrollo nacional que permita tomar decisiones oportunas y evaluar el impacto de las políticas públicas y de los factores ajenos a la acción pública sobre el desarrollo nacional.
- vi) Evaluar los impactos logrados en el cumplimiento de las políticas de desarrollo económico, social, territorial, administrativos y de recursos humanos.
- vii) Definir y proponer una regionalización del territorio nacional que sirva de base para la formulación y desarrollo de las políticas en

todos los ámbitos del sector público. Se adscribe a la SEEPYD la Oficina Nacional de Estadística.

Una de las tres subsecretarías de las que se compone la SEEPYD es la de Planificación, que está conformada, a su vez, por tres Direcciones Generales, una de ellas la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (las otras dos son: la Dirección General de Desarrollo Económico y Social y la Dirección General de Inversión Pública).

La Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es responsable de la coordinación intersectorial e interinstitucional, entre los diferentes niveles de la administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación, de la ordenación y ordenamiento urbano, rural y calificación del uso del suelo. La ley establece que a partir del 31 de julio de 2008 se suprime el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos y sus funciones se transfieren a la Subsecretaría de Planificación de la SEEPYD.

La Ley N° 496-06 establece un plazo de 180 días a partir de su entrada en vigor para que la SEEPYD presente a consideración del Presidente de la República una propuesta de reestructuración de las comisiones, consejos e institutos de desarrollo regional y territorial existentes, de manera tal que sus acciones se enmarquen en las políticas y prioridades del desarrollo territorial.

Esta legislación expresa un mandato para la reorganización profunda de los sistemas de gestión territorial que incluyen: la modernización de los instrumentos analíticos y estadísticos, los criterios para la definición y aplicación de las políticas gubernamentales, la reestructuración de las instancias públicas y la fijación de las pautas de coordinación necesarias entre ellas y la capacitación del personal técnico y administrativo encargado de su funcionamiento.

#### **b) La Ley de Planificación e Inversión Pública**

Al mismo tiempo que se modificó la estructura y organización del gobierno con la creación de la SEEPYD, se promulgó la Ley de Planificación e Inversión Pública (Ley N° 498-06, Santo Domingo, 28 de diciembre de 2006), para ordenar las acciones de fomento del desarrollo económico.

Esta ley tiene un carácter regional expreso derivado del problema de la localización territorial propio de las inversiones públicas y que se expresa en la organización del sistema de planificación que establece. Las entidades

que conforman el sistema incluyen al gobierno central y los Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal.

Conforme al artículo 14 de la ley, los Consejos de Desarrollo son la instancia “de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio que tiene como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y el gobiernos municipal”; además: “participarán en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial según corresponda”. En ese mismo artículo se indica cómo se componen los Consejos con representantes de las distintas escalas territoriales de carácter político administrativo (Gobernadores de las provincias y síndicos municipales), e incluyen representantes del Congreso (senadores y diputados); representantes de los empresarios, de los gremios profesionales de las provincias y de las instituciones de educación superior de las provincias que integran las regiones únicas de planificación; también contarán con presencia de miembros de asociaciones productivas, organizaciones no gubernamentales y juntas de vecinos. Los Consejos tienen asignadas funciones específicas en la definición, la formulación y el seguimiento del proceso de planificación y sus propuestas serán consideradas en la elaboración del Plan Plurianual del Sector Público.

Entre los instrumentos de la planificación considerados en la ley destacan por su incidencia territorial la elaboración de Planes Regionales que expresarán las orientaciones del Plan Plurianual con la participación de los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional. Igualmente se plantea la formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales de mediano plazo cuya base son las políticas, objetivos y prioridades a nivel sectorial e institucional. Esto abre la posibilidad de cruzar la planificación sectorial y territorial del desarrollo.

La parte de la ley que corresponde a la inversión pública señala como instrumentos al Plan Plurianual y al Sistema de Información y seguimiento de la cartera de proyectos. Se fijan responsabilidades a los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional en el proceso de planeación de las inversiones. Los ayuntamientos deberán elaborar planes municipales de inversión pública de mediano y corto plazos, con los proyectos correspondientes y se encargarán de su ejecución. Deberán registrar en el Sistema Nacional de Inversión Pública aquellos proyectos que hayan sido presupuestados en cada ejercicio anual y tendrán que informar periódicamente al Secretariado Técnico de la Presidencia sobre la ejecución. Para realizar estas labores, los ayuntamientos podrán celebrar convenios de asistencia técnica con dicho Secretariado para contar con la capacidad de generar y programar los proyectos de inversión y tener sistemas de información para el seguimiento de su cartera. Si el trabajo de los ayuntamientos es satisfactorio podrán



incorporarse a programas de cofinanciamiento con el Poder Ejecutivo para realizar los proyectos de inversión municipales.

La Ley N° 498-06 es un instrumento que ofrece la posibilidad de crear mejores condiciones para cumplir con dos objetivos básicos de las políticas de desarrollo, a saber, una mayor creación de empleos bien remunerados y la generación de un patrón de convergencia territorial que aminore las grandes diferencias existentes entre las regiones del país. Aunque este objetivo no se hace explícito en la ley, las inversiones públicas, como parte inherente de la planificación son un elemento que puede favorecer la mayor cohesión territorial y social.

Debe mencionarse, por último, pero con igual rango de importancia, la promulgación de la Ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios.

## **5. Breves consideraciones prospectivas en torno a la gestión territorial**

- a) La creación de la SEEPYD y la promulgación de la Ley de Planificación e Inversión Pública constituyen un cambio relevante en un aspecto clave del proceso de desarrollo económico relacionado con el entorno institucional. Es en dicho entorno en el que se van creando de manera progresiva los lineamientos legales, normativos y reglamentarios que sirven de apoyo a las actividades que realiza el gobierno. Conforman, también, el conjunto de los incentivos para las acciones de los agentes económicos del sector social y privado que tienen que ver con las decisiones del gasto en inversión y los efectos multiplicadores que puede generar.

Por ende, mediante el marco institucional se pueden ir creando el conjunto de las economías externas y los circuitos de causación acumulativa que soportan el incremento de la productividad y la capacidad competitiva de las actividades económicas, al tiempo que se promueven las aglomeraciones productivas y urbanas de una configuración territorial más eficiente y capaces de generar condiciones de mayor equidad en cuanto al bienestar colectivo.

- b) El ámbito institucional de las actividades de planeación emprendidas por el gobierno requiere de los instrumentos para hacerlo operativo en el campo del desarrollo. En el caso particular de la gestión del territorio, una cuestión relevante consiste en afinar el marco de referencia regional con el que actualmente se cuenta y que tiene un carácter muy disperso.

La regionalización puede, en efecto, tener un objetivo particular

para la planeación de las actividades en determinados sectores cuyas materias de atención requieren de criterios específicos para definir metas de cumplimiento de sus programas y establecer procedimientos de ejecución, seguimiento y evaluación. Esto se advierte, actualmente, en la experiencia de la República Dominicana en la que se encuentran distintas aproximaciones a la cuestión regional usadas por diversas entidades gubernamentales.

No obstante, en términos de la planificación gubernamental, en donde la promoción del desarrollo tiene un criterio de naturaleza más amplia y general se puede tender a reducir tal dispersión y avanzar hacia lo que puede concebirse como una regionalización única. La finalidad, que es a la vez de carácter técnico y político, es contar con una referencia común para establecer una política coherente de desarrollo económico y hacer explícita su vertiente territorial para fortalecer las condiciones de cohesión en su dimensión espacial. Esta cuestión puede apreciarse, por ejemplo, en el marco del funcionamiento de las estipulaciones contenidas en la Ley de Planificación e Inversión Pública, o bien, en las funciones ejecutivas que debe desempeñar la recién creada SEEPYD.

Así, sería consistente con los cambios ya emprendidos en el campo de la planificación estatal contar con una ley de regiones que fije los criterios técnicos y administrativos de la regionalización. Estos criterios deben ser consistentes con los principios políticos de largo plazo que guían la actividad planificadora del Estado —en este caso, en un entorno dado por la existencia de un gobierno central—, en las diferentes escalas en las que se expresa: nacional, provincial, regional, municipal, urbana y local.

- c) La ley de regiones podría convertirse en una herramienta útil para ordenar y aplicar las políticas públicas que persiguen el fortalecimiento de la cohesión en materia de las actividades productivas, las articulaciones sociales y del espacio. La existencia de una regionalización única puede servir de base técnica y de gestión pública y financiera para crear uno o varios fondos para la cohesión con recursos provenientes de los ingresos presupuestarios y de las fuentes de la cooperación internacional.

Los fondos de este tipo son un medio de las políticas públicas con un carácter administrativo para asignar de manera eficaz, conforme a una serie de criterios diversos, los recursos que apoyen los proyectos a escala regional. También pueden ser un elemento para incidir en la generación de un proceso de convergencia que vaya aminorando paulatinamente las grandes diferencias que marcan a la configuración territorial del país. El patrón de divergencias regionales que hoy se advierte, tanto en un sentido estático como dinámico, incide de modo adverso en la capacidad de acrecentar las

condiciones de la productividad y la competitividad, en la generación de empleos de calidad -bien remunerados y con prestaciones- y en el entorno más extenso del bienestar social.

- d) La planificación del desarrollo con un enfoque regional y territorial explícito y sustentado en criterios homogéneos, se puede convertir en el ámbito propicio para plantear un asunto de primer orden en el campo de las políticas públicas y la gestión presupuestaria. Éste tiene que ver con las transferencias a los ayuntamientos para dotarlos de recursos que promuevan de manera efectiva la cohesión económica, social y territorial.

Un marco de este tipo, a partir de una concepción uniforme de la situación territorial y sus perspectivas de desarrollo, puede incluso servir de referencia para considerar las particularidades a escala municipal. Se trata, en realidad, de que las visiones generadas a una escala de análisis más grande, como puede ser la regional, no provoque una pérdida de la especificidad municipal o incluso a escala de las localidades. De tal manera se contribuye a generar mayores elementos de gestión para configurar las pautas del ordenamiento del territorio, la consideración de la dinámica urbana, y las cuestiones del ámbito rural. Por otra parte, permite atender con mayor eficacia las necesidades locales de planeación del desarrollo y la ejecución de los proyectos como se establece en la Ley de Planificación e Inversión Pública y, de modo más amplio, en cuanto a la inversión en bienes públicos en general.

La planificación del desarrollo y la gestión territorial serán más efectivas si se cuenta con una definición clara de las competencias políticas y administrativas de naturaleza intermedia a escala regional. Y no se trata únicamente de fijar dichas competencias, sino de proveer de los recursos y capacidades de operación que les permitan cumplir con sus responsabilidades.

Ésta es una condición para hacer efectivas las transferencias de funciones a escala regional y local, en particular para que ellas ocurran de una forma que permita superar las restricciones que se reproducen en el campo administrativo cuando prevalece la descentralización de funciones y responsabilidades sin un avance más concreto en materia de desconcentración.

- e) Todo proceso de planificación económica tiene una dimensión cuantitativa. En este caso en particular, que cuenta con una expresión territorial, requiere de un soporte estadístico y contable que permita fijar objetivos, determinar metas, establecer presupuestos y comprobar las etapas de cumplimiento involucrando a distintos

niveles de gobierno. Tal sistema de información cuantitativa no se desprende necesariamente de las fuentes y procedimientos que actualmente están disponibles. Por lo tanto, será necesario diseñar un sistema de información regional con bases de datos respecto de variables de distinto tipo y a partir de las cuales se puedan generar indicadores y proyecciones útiles para la planeación territorial. En el marco de una regionalización única se podrán fijar los criterios para construir este sistema aprovechando la infraestructura de la actual Oficina Nacional de Estadísticas.

## Bibliografía

- Amaro Alves Rui, Manuel (2000), "Territorial organization and economic and social cohesion in Portugal", presentado en el 10th European Regional Science Association Congress, Barcelona, septiembre.
- Bendesky, León y Raúl Conde (2001), *Parral: Comunidad y desarrollo*, Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua, México.
- CONARE (Consejo Nacional de Reforma del Estado) (2001), *Propuesta de descentralización del Estado Dominicano*, Santo Domingo.
- Faludi, Andreas (2005), "La política de cohesión territorial de la Unión Europea", *Boletín de la A.G.E.N.*, número 39.
- Foucault, Michel (1992), *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta.
- Hasbún, Douglas (2006), Secretaría de Estado de Trabajo, Programa de Capacitación y Modernización Laboral, *Necesidades de Capacitación en el Subsector Hotelero de la Región Este en la República Dominicana*, junio.
- Jourde, Pierre (2005), *Geografías imaginarias*, México, Edere, Colección Estancias.
- Krugman, Paul (1998), "The role of geography in development", trabajo presentado en la Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., abril.
- Lacoste, Yves (1990), *La geografía: un arma para la guerra*, Barcelona, Anagrama.
- Lipietz, Alain (2003), *Reordenamiento del territorio y desarrollo endógeno, en territorio y economía*, México, SIREM, N° 1, primavera.
- Martin, Ron (1999), "The new 'geographical turn' in economics: some critical reflections", *Cambridge Journal of Economics*, N° 23.
- Massiris, Ángel (2002), "Ordenación del territorio en América Latina", *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VI, N° 125, 1 de octubre.
- Moncayo, J. Edgard (2001), "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos de desarrollo territorial", *ILPES, serie Gestión Pública*, N° 13, Santiago de Chile, agosto.
- Morin, Edgar (2003), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2002),

Working Party on Territorial Indicators, Redefining Territories: Functional Regions, París, enero.

\_\_\_\_\_ (2001), *Territorial Outlook*, París.

ONAPLAN (Departamento de Desarrollo Social y Territorial) (2005), Organización Político Territorial de República Dominicana, Santo Domingo.

Polanyi, Karl(2003), *La gran transformación*, 2ªed., México, Fondo de Cultura Económica.

Rallet, Alain (2000), *L'économie de proximités*, IRIS, Université de Paris, Dauphine.

Sánchez, Betancourt Rosa (2006), "Hacia un plan de acción para implementar políticas activas de empleo: diagnóstico del mercado laboral dominicano", Secretariado Técnico de la Presidencia. Programa de apoyo a la reforma y modernización del Poder Ejecutivo, borrador, inédito, marzo.

Sánchez, Joan-Eugeni (1991), *Espacio, economía y sociedad*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Soja, Edward W. (1989), *Postmodern Geographies*, Londres, Verso.

Venables, Anthony J. (2005), "Economic geography: Spatial interactions in the World Economy", documento escrito para el Oxford Handbook of Political Economy, enero.

Yunén, Rafael Emilio y Rosa Arlene María (2003-2001), "Geografía urbana y regional", Enciclopedia temática de la República Dominicana, Santo Domingo, Grupo Océano.



## Capítulo VI

# Mercado de trabajo

### Introducción

Una de las principales preocupaciones actuales para las autoridades de la República Dominicana se refiere, a la vez, a la situación laboral y a la evolución del desempleo. Pese a que la economía ha mostrado períodos de alto dinamismo, en particular durante la segunda parte de la década de 1990, y después de la crisis de 2003-2004, la evolución del empleo ha sido poco satisfactoria, ya que la tasa de desempleo amplio se ha mantenido en dos dígitos, y en algunos momentos llegó a cerca de 20%. El problema, que por cierto también se ha observado en otros países, incluso industrializados, es que la economía ha sido incapaz de generar una adecuada oferta de puestos laborales ante una fuerza laboral que muestra altas tasas de crecimiento como consecuencia del cambio demográfico.

Al mismo tiempo se han producido importantes modificaciones en la estructura del mercado laboral como resultado del cambio estructural de la economía, tanto en el plano interno como en el externo. Al respecto sobresalen algunos elementos centrales: a) la ampliación del sector informal; b) una creciente participación de empleos temporales en el empleo total, que en la mayoría de los casos resultan de menor calidad que los del sector formal; c) un aumento en la tasa de participación laboral de las mujeres; d) una mayor demanda por trabajadores con mayores niveles de educación; f) problemas en la absorción de los jóvenes, y g) cambios en la estructura económica que conducen a la coexistencia de sectores productivos altamente

dinámicos con sectores atrasados, lo que genera distintas dinámicas laborales que no necesariamente se compensan entre sí.

Como se ha mencionado, estos aspectos no son privativos de la economía dominicana, pero en este caso parece acentuarse la paradoja entre crecimiento económico y creación insatisfactoria de empleos a causa de que este país ha mantenido tasas de crecimiento por encima del promedio de la región. En este marco, dos temas son relevantes para los diseñadores de políticas públicas: por una parte, entender las razones que explican este bajo dinamismo en la creación de empleos y, por la otra, vislumbrar las posibles sendas futuras en la evolución de esta variable y las políticas públicas que podrían afectarlas. En el presente capítulo se examinan estas cuestiones en una perspectiva de análisis que incluye el período 1992-2006 y las perspectivas que se abren hacia el 2030. En la siguiente sección se realiza un breve recuento de la evolución macroeconómica del período 1991-2006, enfatizando el proceso de cambio estructural observado en la década de 1990. En una sección posterior se presenta una caracterización del mercado laboral dominicano, que trata los cambios en su estructura y las modificaciones en su composición, incluyendo un análisis de la evolución del desempleo. También se discute el impacto en el mercado laboral del sector informal y los procesos migratorios. En la siguiente sección se detalla un panorama prospectivo de la evolución del mercado laboral hacia el 2030. Por último se resumen las principales conclusiones y se exponen algunas propuestas de política.

## **A. Evolución macroeconómica: 1991-2006**

El comportamiento económico de la República Dominicana en los últimos 15 años constituye un caso interesante en el contexto de América Latina y el Caribe, en virtud del alto dinamismo observado en materia de crecimiento. En el capítulo II de este libro se presentó una revisión de las principales características de largo plazo de este comportamiento, lo que permite contar con un marco general de referencia. En esta parte se enfatiza la evolución de la economía dominicana de los últimos 20 años, detallando algunos cambios en su estructura, así como algunas acciones de política pública que ayudan a entender de mejor manera el comportamiento del mercado laboral dominicano.

Hacia finales de la década de 1980 la situación que presentaba la economía dominicana era similar a la de la mayoría de los países de la región, caracterizada por un bajo crecimiento, alta volatilidad en el comportamiento de las principales variables, pérdida de control fiscal, choques negativos a los términos de intercambio, altos niveles inflacionarios y una disminución en los niveles de bienestar reflejados en una mayor incidencia de la pobreza en la población. Entre 1979 y 1991 la tasa de crecimiento real promedio del



PIB fue de 2,9%. Aun así, cabe acotar que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en este período fue superior al promedio registrado tanto en Centroamérica como en América Latina y el Caribe en su conjunto.

## 1. Cambio estructural y crecimiento

El importante crecimiento registrado por la República Dominicana en los años noventa se produjo en el marco de un proceso de reformas estructurales que contribuyeron a incrementar la tasa de crecimiento económico. Como respuesta a los años críticos de la década anterior, el gobierno dominicano instrumentó el Nuevo Programa Económico, que en su primera etapa se propuso reducir el déficit fiscal mediante el alza de impuestos (el IVA aumentó de 6% a 8%), disminuir las tasas de protección y simplificar la estructura arancelaria. A ello respondieron la ley de reforma tributaria en 1992 y la reforma arancelaria en 1992-1993. También se liberalizó el sistema financiero y se mejoró el esquema de supervisión prudencial, mientras que en el mercado interno se procedió a una liberalización de precios. En el ámbito de la política cambiaria se discontinuó el sistema dual de tasas de cambio, en tanto que en el sector externo se introdujeron importantes cambios en la política comercial y se inició un agresivo proceso de apertura a los mercados externos, que significó el abandono de la política de sustitución de importaciones. Este proceso está ampliamente documentado en un estudio anterior de la CEPAL (2001) y aquí sólo se hace referencia a algunos de sus aspectos centrales (la simplificación arancelaria en virtud de la cual desde 1996 sólo se aplican aranceles *ad valorem*, al tiempo que también se reducía el arancel de Nación Más Favorecida (NMF). En este proceso se emprendieron importantes modificaciones legales que afectaron al sector externo, como la aprobación de una ley de zonas francas en 1990 que propone diversos incentivos tributarios, elimina la obligación de los impuestos sobre la renta y obligaciones arancelarias sobre importaciones de materias primas, equipos y maquinarias.

Como resultado del proceso descrito se produjo una importante dinamización de la economía dominicana a partir de 1992-1993, que se reflejó en un crecimiento promedio del PIB real superior al 6% anual entre 1991 y el año 2000, cifra mayor a la registrada en el resto de los países de la región en el mismo lapso (véase el cuadro VI.1). Incluso, se estima que entre 1996 y 2000 el crecimiento de la economía dominicana se mantuvo por arriba de su producto potencial. En este marco, el producto por habitante también observó una tasa elevada, de 4,3% anual, lo que de acuerdo con la CEPAL (2006), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) fue un factor que contribuyó a una reducción en los niveles de pobreza del país durante ese período. La incidencia de la pobreza se habría reducido de 33,9% a 28,6% hacia 1999, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 7% a 5%.

Cuadro VI.1  
 REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1991-2006

	Promedio		
	1991-2000	2001-2006	1991-2006
PIB real <sup>a</sup> (TC)	6,3	5,2	5,8
PIB real per cápita <sup>a</sup> (TC)	4,3	2,1	3,4
Inflación anual <sup>b</sup>	7,1	17,0	11,1
Tasa de desocupación ampliada <sup>c</sup>	16,6	16,9	16,7
Exportaciones <sup>d</sup> (TC anual)	4,3	2,2	3,5
Exportaciones <sup>e</sup> (% PIB)	26,4	23,3	25,4
Importaciones <sup>d</sup> (TC anual)	21,2	2,5	14,2
Importaciones <sup>e</sup> (% PIB)	41,5	35,4	39,5
Inversión extranjera directa <sup>e</sup> (md)	464,3	908,2	612,3
Inversión extranjera directa <sup>e</sup> (% PIB)	3,2	3,7	3,4
Deuda pública <sup>f,e</sup> (% PIB)	34,6	26,2	31,8
Saldo cuenta corriente <sup>e</sup> (md)	-403,4	8,9	-265,9

Fuente: CEPAL, Anuarios estadísticos de América Latina y el Caribe, 1999, 2004 y 2006 ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)).

<sup>a</sup> Dólares base 1995. Las cifras para 1991 no son reportadas.

<sup>b</sup> El nivel de inflación no se conoce para 1991; la inflación de 1992 y 2006 es un cálculo a partir del cuadro 1.17 de la serie anterior.

<sup>c</sup> Tasa de Desempleo Ampliado Urbano. Las cifras corresponden al cuadro 6.21 de la serie anterior.

<sup>d</sup> Cambio en exportaciones e importaciones en millones de dólares corrientes hasta 2005, la tasa para las exportaciones en 1993 y para exportaciones e importaciones para 2006 se estima de los datos del cuadro 1.2 de la serie anterior.

<sup>e</sup> Se consideran las cifras hasta 2005 por falta de información.

<sup>f</sup> La deuda pública total no es reportada, se toman los valores de la serie anterior (cuadro 1.12) cuya fuente es el Banco Central y Secretaría de Estado de Hacienda.

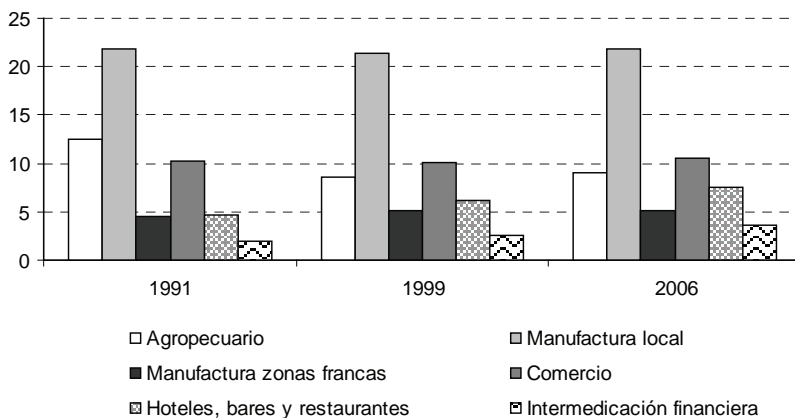
En el contexto de este crecimiento dinámico y acelerado se verificó un cambio en la estructura productiva de la economía dominicana, que necesariamente afectó las características y composición del mercado laboral. Un primer componente de este cambio fue la progresiva pérdida de participación en la producción total de sectores como la agricultura, la minería y las ramas manufactureras tradicionales. Este último punto está documentado en el capítulo VIII del presente libro, en donde se destaca la pérdida de peso de ramas como las productoras de alimentos, bebidas y tabaco, textiles y prendas de vestir. Por su parte, un mayor dinamismo se observó en ramas como la de productos no metálicos, metálicos básicos, sustancias y productos químicos y maquinaria y equipo, en el caso del sector industrial.

Un segundo componente se registra en el comportamiento del sector externo. Se observa una importante expansión de la producción para

exportación, en particular en zonas francas, producto de la liberalización comercial y la política de promoción a la inversión extranjera, que conducen a una agresiva inserción de la economía dominicana en la economía mundial (véase el capítulo X). Hacia 1990 la inversión extranjera directa (IED) representaba 0,97% del PIB; en 1999 llegó a 6,24%. Éste es un fenómeno que se presenta en otras economías de la región bajo el impulso del proceso de apertura comercial y la recuperación del crecimiento de la economía mundial, y en particular de la estadounidense. Como consecuencia de este proceso, las exportaciones dominicanas crecieron a una tasa anual promedio de 14,4% entre 1991 y 2000, mientras que las importaciones lo hicieron a tasas superiores a 16% anual promedio.

Por fin, el tercer componente que contribuyó al dinamismo de la economía dominicana durante la década de 1990 fue la expansión del sector servicios, en particular comercio, turismo y servicios financieros, como se observa en el gráfico VI.1. Cabe destacar al respecto el caso particular del turismo, actividad que se convirtió en el principal receptor de IED, promediando 22,5% del total durante el período 1993-2006. Como se ha mencionado, estos cambios en la estructura económica son importantes en la medida en que definen las características del comportamiento del mercado laboral durante los últimos años. En especial, como se verá más adelante, la expansión de estos sectores favorece al empleo femenino.

Gráfico VI.1  
REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO  
POR SECTOR ECONÓMICO, 1991-2006  
(Porcentajes del PIB)



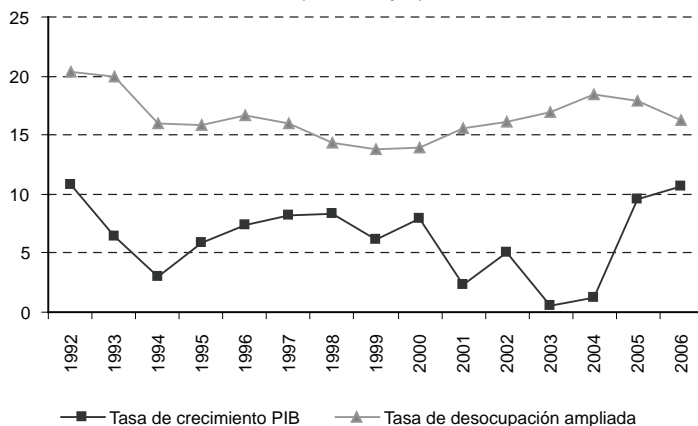
En el inicio del nuevo siglo este proceso de crecimiento tendió a perder dinamismo. En la medida en que el sector externo se convirtió en uno de los principales motores del crecimiento, el comportamiento del ciclo económico mundial tiende a ejercer un mayor impacto en el ciclo económico interno, y a partir de 2001 se manifiesta una retracción en la demanda mundial como consecuencia del cambio de ciclo de la economía estadounidense. Entre los rubros que muestran una mayor contracción durante estos años destaca la producción en las zonas francas, cuya tasa de crecimiento promedio anual entre 2001 y 2006 es cercana a cero, lo que se reflejó ampliamente en el comportamiento de las exportaciones, que crecieron alrededor de 2% anual en este lapso, una cifra muy inferior a la registrada en la década de 1990.

Pese a esta pérdida de dinamismo, las tasas de crecimiento del PIB real dominicano se mantienen por arriba de las registradas en la mayoría de los países de la región, lo que no deja de resultar sorprendente. Entre 2001 y 2006, la tasa promedio de crecimiento fue de 4,6% anual, aunque valga subrayar que esto obedece a la dinámica recuperación observada a partir de 2005, luego de la crisis de 2003 y 2004. Además, la República Dominicana continúa siendo una economía receptora de flujos de capital externo, ya que a pesar de la pérdida de dinamismo durante los primeros años de la actual década, la IED siguió fortaleciéndose de tal forma que su participación como proporción del PIB aumentó a 3,7% en promedio entre 2001 y 2006. Un último punto digno de mención se refiere a la inflación actual, situación relevante en el aspecto laboral, debido a su incidencia negativa en los salarios e ingresos reales, los cuales habían mostrado una recuperación hacia fines de la década de 1990.

## **B. El mercado laboral dominicano**

Como se desprende de la sección anterior, la economía dominicana ha mostrado un sorprendente dinamismo en los últimos 15 años, con excepción del período que comprende la crisis de 2003-2004 (una excepción por demás relativa a la vista de la vigorosa recuperación de 2005-2007). Este dinamismo se ha reflejado en tasas de crecimiento real anual promedio muy por arriba de las obtenidas por la mayoría de los países de la región. Estas tasas, por cierto, se ubicaron durante varios años por encima de las correspondientes al producto potencial de la economía dominicana. Por ello mismo, resulta sorprendente el comportamiento del desempleo en estos años, cuyas tasas se han mantenido en los dos dígitos, situación que genera una enorme preocupación entre las autoridades responsables de las políticas públicas. Como se aprecia en el gráfico VI.2, en la mayoría de los años comprendidos entre 1992 y 2006, la tasa anual de desocupación ampliada ha sido superior a 15%, incluso después de la sustancial recuperación económica a partir de 2005. Para analizar este tema, se presenta una caracterización de la

Gráfico VI.2  
 REPÚBLICA DOMINICANA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB  
 REAL Y TASA DE DESOCUPACIÓN, 1992-2006  
 (Porcentajes)



Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

estructura y evolución del mercado laboral en la República Dominicana en el período 1991–2006, al tiempo que se discute sobre las posibles causas del comportamiento del desempleo.

## 1. Estructura y composición del mercado laboral

La estructura y el comportamiento del mercado laboral responden a la interacción de diversos factores que afectan tanto la demanda como la oferta, y entre otros destacan los siguientes: los cambios demográficos; las modificaciones en la estructura productiva; la dinámica del crecimiento económico; las políticas públicas que afectan las características de los factores productivos, en particular la educación, y el marco institucional que incide en su funcionamiento.

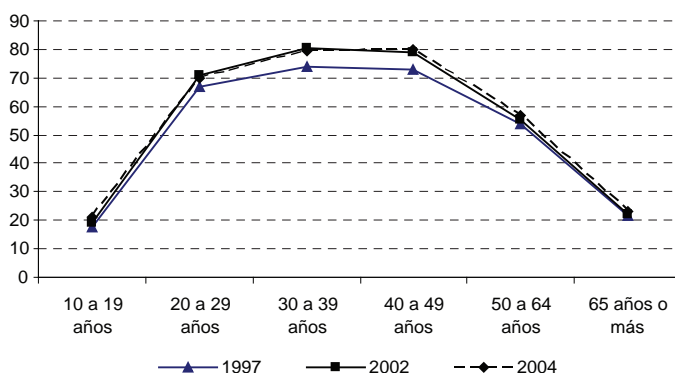
Un primer aspecto a comentar es el demográfico. La tasa de crecimiento de la población ha venido disminuyendo de manera significativa en los últimos años: en el quinquenio 2000-2005 fue de 1,6, mientras que hace 30 años era de 2,7. Las altas tasas mantenidas en el pasado han conducido a que el cambio en la pirámide demográfica sea un acelerado crecimiento de la población entre 15 y 64 años, que es el segmento relevante para el mercado de trabajo, y que en 2005 se estimaba en 3,7 millones de individuos. Este punto es más claro cuando se revisa el comportamiento de la tasa de dependencia, o el cociente entre la población hasta 15 años y mayor a 65 años, por un lado, y la población de 15 a 64 años, por el otro. Esta relación

era de 101,8 en 1970 y de 84,1 en 1980, mientras que en 2005 descendió hasta 57,7. Tal cambio significa un acelerado crecimiento de la fuerza laboral. Se estima que dicha tendencia continuará con la misma dinámica, de manera que aproximadamente en dos décadas alcanzará su punto máximo. Este hecho configura una situación descrita por los especialistas con el término de “bono demográfico”, cuyos beneficios potenciales podrían hacerse efectivos siempre y cuando la economía esté en posibilidades de ofrecer suficientes oportunidades a la población. Del grupo de población de 15 a 64 años, se estima que la población económicamente activa (PEA) ascendía a 2,54 millones de personas en 2005 (el 69%).

Estas tendencias demográficas ejercen presiones sobre el mercado laboral y significan un reto importante para la economía y las autoridades. De acuerdo con el Banco Mundial (2005), en 1996–2002, que fue un periodo de acelerado crecimiento, la fuerza laboral y la generación de empleos aumentaron a tasas similares, aproximadamente 4,6% en promedio anual; esto quiere decir que si bien se crearon empleos no se produjo una reabsorción del desempleo acumulado en años anteriores. De todos modos, este comportamiento se refleja en un ligero incremento en la tasa de participación laboral entre 1997 y 2004, como se aprecia en el gráfico VI.3 para el caso del empleo urbano, del cual se cuenta con mejor información proveniente de encuestas.

Los datos arrojan que el mayor aumento se registra entre las mujeres. De hecho, entre 1996 y 2002 la fuerza de trabajo femenina creció a una tasa anual promedio de 7%, más del doble del 3% registrado entre los hombres (BM,

Gráfico VI.3  
REPÚBLICA DOMINICANA: TASA DE PARTICIPACIÓN  
LABORAL URBANA POR EDAD, 1997-2004

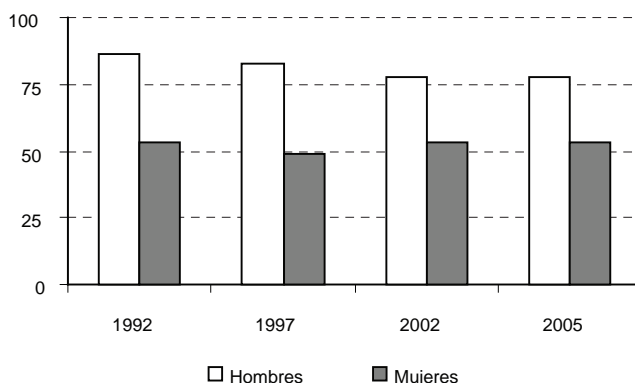


Fuente: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2006), “Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres”, agosto.

2005). En el gráfico VI.4 se muestra la evolución de la tasa de participación por género entre 1992 y 2005, y en él se percibe una disminución en el caso de los hombres y un ligero aumento en las mujeres, en particular a partir de 1997.

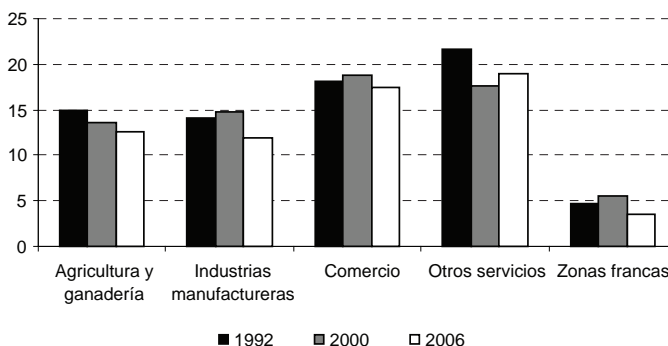
El intenso crecimiento de la economía, y en particular el cambio estructural generado por el conjunto de reformas adoptado en la década pasada, afectaron la composición sectorial del empleo entre 1992 y 2006 (gráfico VI.5). Como ya se mencionó, los sectores más dinámicos fueron los

Gráfico VI.4  
REPÚBLICA DOMINICANA: PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1992-2005  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

Gráfico VI.5  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO, 1992  
(Porcentaje de la PEA)

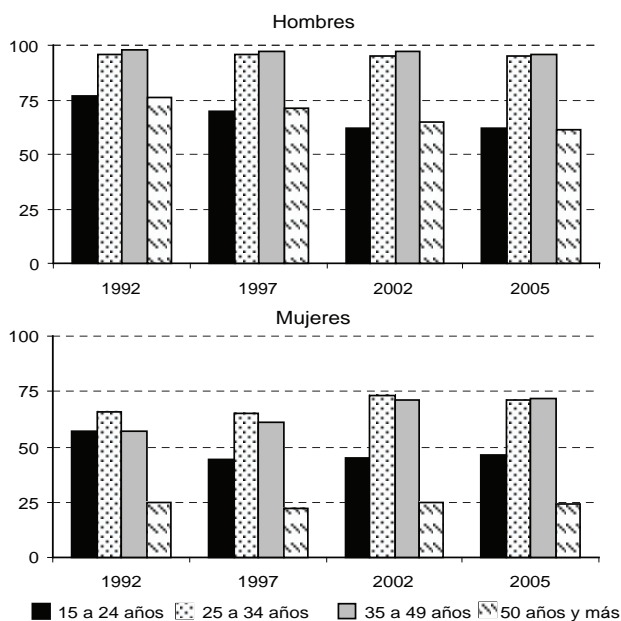


Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

asociados a las manufacturas de exportación, y en particular la producción en las zonas francas, así como los servicios vinculados con el turismo y el comercio, donde el empleo se expandió más aceleradamente que en el sector agrícola y otros de corte tradicional.

Si se examina el comportamiento de la participación laboral de acuerdo con la edad de los individuos también se advierten cambios dignos de ser considerados, como se desprende del gráfico VI.6. Sobresale una disminución en la participación de la población de 15 a 24 años de edad entre 1992 y 2005. Tal comportamiento es independiente del género, aunque acentuado entre la población masculina. Un fenómeno similar ocurre con la población mayor a 50 años, si bien la disminución de su participación es marginal entre la población femenina. Como contrapartida, se tiene una creciente participación laboral de la población entre 25 y 49 años de edad, incremento que fundamentalmente resulta de una mayor participación de las mujeres, sobre todo entre los 35 y 49 años de edad. Como sostiene el Banco Mundial (2005), entre 1996 y 2003 el empleo femenino aumentó alrededor de 50%, mientras que el masculino lo hizo en 22%.

Gráfico VI.6  
REPÚBLICA DOMINICANA: PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES  
EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA POR EDAD, 1992-2005  
(Porcentajes)

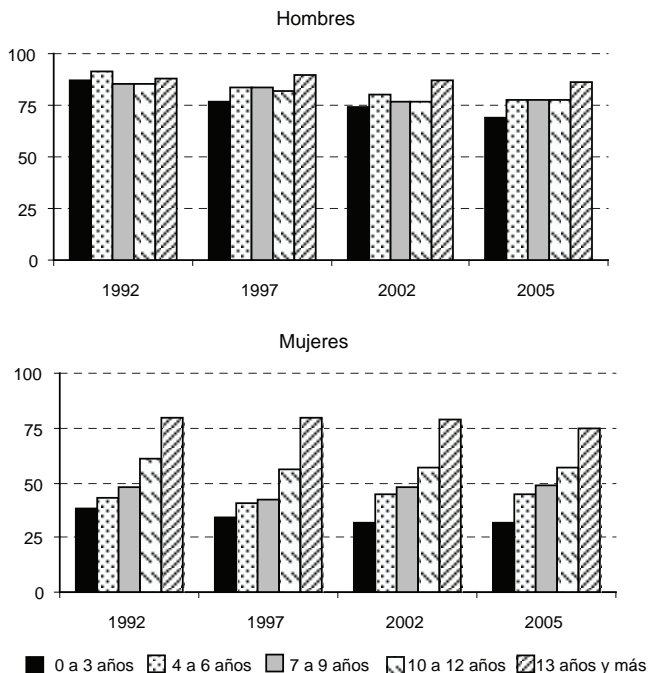


Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.



En cuanto a la participación laboral según el nivel de educación, la información se presenta en el gráfico VI.7, donde se distingue la participación por género y años de instrucción clasificada en cinco categorías durante el período en análisis. De acuerdo con esta información, independientemente del género, el grupo más castigado es el que cuenta con menores años de instrucción, pero el impacto mayor se detecta entre los hombres. Se observa que entre la población con más de tres años de estudio (pero con menos de diez), el género es una condición relevante, ya que entre los hombres disminuye la participación laboral y también lo hace entre las mujeres. Finalmente, en los grupos de población con más de 10 años de instrucción no se muestran cambios sustantivos en la participación laboral, con excepción de las mujeres con el mayor nivel educativo, cuya participación decrece al final del período. En conclusión, la mayor participación laboral se reporta entre la población con mayor nivel educativo, pero entre 1992 y 2005 son las mujeres con calificación media las que más han logrado aumentar su participación en el mercado laboral.

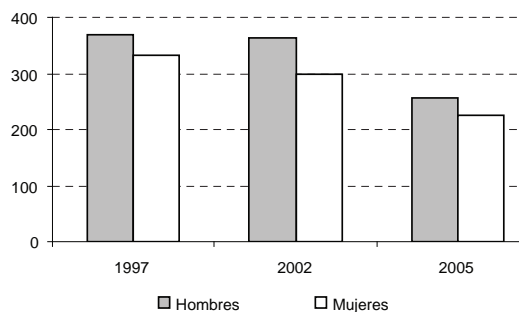
Gráfico VI.7  
REPÚBLICA DOMINICANA: PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN  
LA ACTIVIDAD ECONÓMICA POR AÑOS DE INSTRUCCIÓN, 1992-2005  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

Este panorama, en el que se observa un patrón dinámico de inserción de la mujer en el mercado laboral y sus características en edad e instrucción, es congruente con el hecho de que los sectores de mayor dinamismo son turismo, comercio, servicios y zonas francas, en todos los cuales parece existir una preferencia por contratar personal femenino con menores remuneraciones. De hecho, en el mercado laboral dominicano se mantiene un diferencial relevante en los salarios por género: en el gráfico VI.8 se aprecia cómo esta brecha se amplió hacia 2002, antes del estallamiento de la última crisis económica, y pese a que vuelve a disminuir en 2005 aún se mantiene en niveles semejantes a los de 1997.

Gráfico VI.8  
REPÚBLICA DOMINICANA: SALARIOS URBANOS POR SEXO, 1997-2005  
(Dólares del 2000)

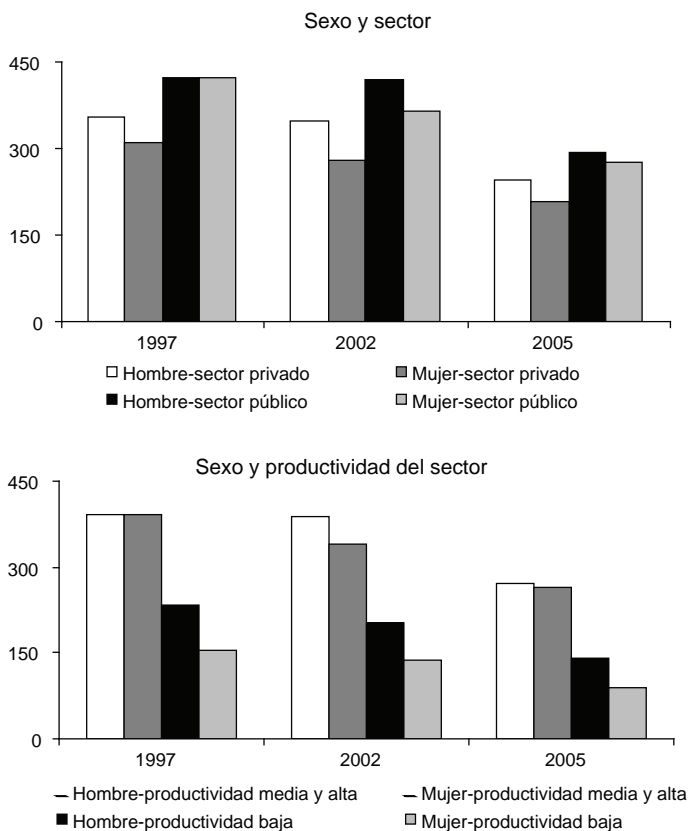


Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

Este diferencial salarial se presenta tanto en el trabajo del sector privado como en el público, aunque en este último la brecha es menor. Como era de esperarse, esta brecha es mayor en el caso de los sectores de baja productividad, según se observa en el gráfico VI.9. El patrón que se evidencia en todos los casos es una ampliación en los diferenciales salariales entre 1997 y 2002, lo cual es producto tanto del sustancial crecimiento económico registrado como de la composición de la demanda laboral. A partir de la crisis de 2003-2004 estos diferenciales vuelven a disminuir en un marco de contracción generalizada de salarios e ingresos laborales.

Se sabe que las remuneraciones laborales dependen de diversos factores, como el nivel educativo, aspectos demográficos y características de las ramas o actividades económicas particulares. Entre todos ellos, el nivel educativo parece ser fundamental. El estudio del BM-BID (2006) aporta amplia evidencia al respecto; con base en un estudio econométrico muestra cómo los retornos a la educación de la fuerza laboral dominicana son bastante bajos para individuos con educación primaria o secundaria, y aumentan significativamente cuando se cuenta con educación terciaria, si bien

Gráfico VI.9  
 REPÚBLICA DOMINICANA: SALARIOS URBANOS POR SEXO Y SECTOR,  
 Y POR SEXO Y PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR, 1997-2005  
 (Dólares del 2000)



Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

el ascenso es menor al observado en otras economías de la región. En todo caso, la mayoría de los estudios existentes sobre la República Dominicana con respecto a este tema resaltan que las mayores ganancias salariales en la segunda parte de los años noventa correspondieron a la población con mayor educación, y en particular las mujeres. Dichos segmentos poblacionales se ubican por lo general en las zonas urbanas y están ocupados en los sectores económicos que exhibieron mayor dinamismo durante esos años.

Un aspecto característico de la evolución de los salarios es su carácter procíclico. Así, en 2005, inmediatamente después de la crisis económica, disminuyeron los salarios en términos de dólares, lo que refleja cierto

grado de flexibilidad en el mercado laboral dominicano. Este aspecto ha sido enfatizado en otros estudios (BM, 2005 y BM-BID, 2006). En general, se aprecia cierto grado de flexibilidad de los salarios reales, que se ajustan al ciclo económico, por lo que este factor no representaría una causa relevante para explicar el desempleo registrado en la economía de este país. Sin embargo, existe evidencia de problemas o rigideces generados por costos no laborales asociados al marco legal y de regulación, que afectan la movilidad de la fuerza de trabajo y los incentivos a la inversión. Al respecto cabe mencionar, en particular, legislaciones que reducen la competitividad del mercado dominicano mediante costos no laborales más altos, como los cargos auxiliares que los empleadores del sector formal deben pagar en cuanto a cesantía, el salario doble y la nómina de impuestos al Instituto de Formación Técnica Profesional (Infotep), además de un conjunto de salarios mínimos específicos de los sectores; sin que en todo esto se incluyan las contribuciones futuras derivadas del nuevo programa de pensiones (BM, 2005). Este aspecto es uno de los varios factores que explican, por un lado, cierta pérdida de competitividad de la República Dominicana, y por otro, el agudo crecimiento del sector informal en este país.

## 2. La evolución del desempleo

En síntesis, queda en evidencia que la economía dominicana ha enfrentado serios problemas en materia de desempleo. Debe acotarse, sin embargo, que la aparente contradicción entre crecimiento económico y una débil generación de empleos no es un fenómeno exclusivo de la República Dominicana, y que en el transcurso de los últimos años se ha dado en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. El empleo es una variable que muestra una “respuesta rezagada” a la evolución en la producción. Pero en la actualidad también se observa un cambio en la relación entre producción y empleo derivado de las transformaciones de la estructura económica, tanto a escala nacional como global. Un ejemplo al respecto se encuentra en Estados Unidos después de la recesión de 2001: durante los primeros meses de iniciada una recuperación solía ocurrir en el pasado una mejoría promedio del empleo de 6%, pero en la presente década se presentó, junto con la recuperación, una caída de casi 1% del empleo. Algo similar, aunque de manera más débil, se ha registrado en algunos mercados europeos. Este fenómeno estaría reflejando cambios estructurales profundos en las economías nacionales y en la economía global.

El problema del desempleo obedece desde luego al comportamiento y estructura de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en el mercado, y a desequilibrios en estas dos variables. Hay aquí un primer punto a considerar y se refiere a la especial definición utilizada de esta variable en la República Dominicana bajo el concepto “Tasa de Desocupación Ampliada”.<sup>1</sup> La definición

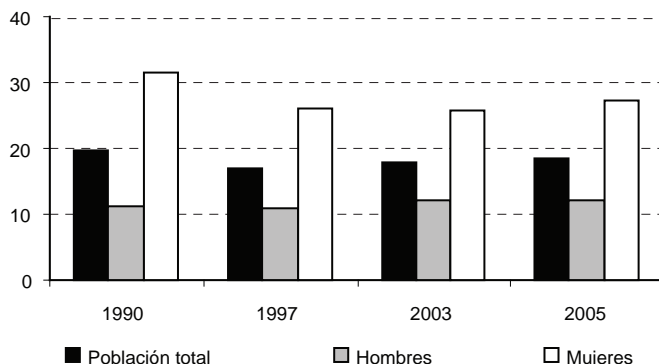
<sup>1</sup> Este punto también es discutido en Banco Mundial (2005) y Banco Mundial-BID (2006).

oficial dominicana incluye a grupos desalentados que ya no están buscando trabajo activamente. En el marco de esta definición se estaría sobreestimando el desempleo, razón por la cual se ha propuesto una estimación alternativa que incorpore a las personas que actualmente están buscando un trabajo y a empleados desalentados, pero que excluya de la fuerza de trabajo a algunos grupos incluidos en la definición oficial (como los jubilados, los trabajadores con algún tipo de discapacidad, las amas de casa y los estudiantes que no están buscando activamente un trabajo). Con estos ajustes se tendría, por ejemplo, que en octubre de 2004 la tasa oficial era de 19,69% y la alternativa de 17,45%. Por su parte, el valor correspondiente a la tasa de desempleo abierto, considerando cuatro semanas (medición recomendada por la Organización Internacional del Trabajo, OIT), sería de 6,5%. Aun cuando se considerara esta última medición como la de mayor comparabilidad internacional, lo cierto es que sigue siendo alta, además de que muestra poca variación entre 1997 y 2004. Por ejemplo, en abril del 2007 esta tasa de desempleo abierto era de 5,81%, cifra relativamente elevada si se toma en cuenta que la economía dominicana tenía una importante inercia de alto crecimiento desde mediados de los años noventa. El punto central es que, independientemente de la variable de medición utilizada, el empleo ha mostrado relativamente poca sensibilidad a los ritmos de crecimiento del producto en el país.

A continuación se resume la evolución del desempleo en el período 1990-2005 y se identifican cuáles son las principales características de este fenómeno en la República Dominicana. Como ya se señaló, a pesar de los ritmos de crecimiento, el desempleo se ha mantenido elevado, pero el contraste por género es alto, ya que afecta en mayor medida a las mujeres (véase el gráfico VI.10), cuya tasa de desempleo prácticamente duplica a la registrada por la

Gráfico VI.10

REPÚBLICA DOMINICANA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO POR SEXO, 1990-2005

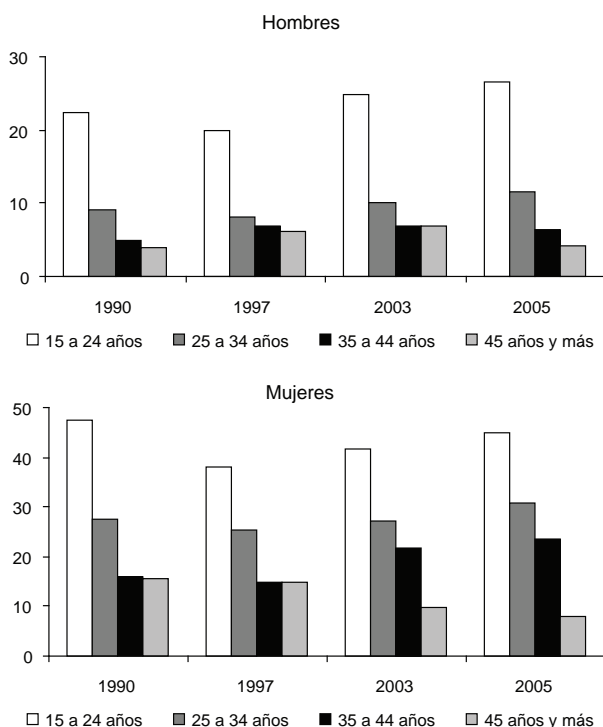


Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

población masculina. No obstante, esta brecha se ha venido cerrando como consecuencia del mayor crecimiento en el empleo femenino acaecido en los últimos 15 años, como ya se describió con detalle en la sección anterior.

Cuando se analiza la desocupación según el grupo de edad, resulta particularmente acentuado el hecho de que son los jóvenes quienes mantienen con amplitud las mayores tasas de desempleo, además de mostrar un progresivo empeoramiento de su situación entre 1997 y 2005, lo que seguramente se refuerza en parte por la creciente participación de este grupo de población en la pirámide demográfica del país (véase el gráfico VI.11). Además, destaca que son precisamente las mujeres jóvenes quienes ostentan el mayor índice de desempleo. Finalmente, el único grupo de población que obtiene una evolución favorable en términos de desempleo es el de 45 o más años de edad, independientemente del género.

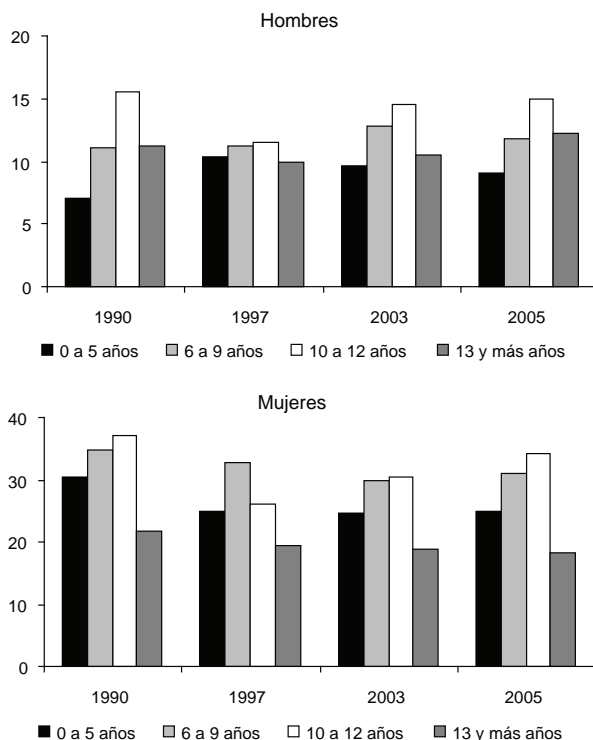
Gráfico VI.11  
REPÚBLICA DOMINICANA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO  
DE HOMBRES Y MUJERES POR EDAD, 1990-2005  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

El examen del desempleo por grupos con distintos niveles de educación revela una mejoría generalizada para hombres y mujeres entre 1990 y 1997, con excepción de la población masculina con menos de 5 años de instrucción académica. La mayor reducción en el desempleo en este lapso se observa entre hombres y mujeres con una instrucción de 10 a 12 años. En conjunto, esto refleja el dinamismo de la economía, y de manera particular las características estructurales que permitieron dinamizar sectores como comercio, hotelería y restaurantes, turismo y manufacturas de exportación, cuya demanda se centra especialmente en fuerza laboral femenina joven y con niveles educativos medios. Con el paso del nuevo siglo reaparece cierto deterioro de las condiciones laborales, y se manifiesta un aumento del desempleo (gráfico VI.12). Otro aspecto a destacar es que las mayores tasas de desempleo se registran entre la población que cuenta con una instrucción de 6 a 12 años, tasas que son particularmente altas en el caso de las mujeres.

Gráfico VI.12  
REPÚBLICA DOMINICANA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO DE  
HOMBRES Y MUJERES POR AÑOS DE INSTRUCCIÓN, 1990-2005  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

Finalmente, las menores tasas de desempleo entre los hombres se presentan entre los trabajadores de menor calificación, mientras que entre las mujeres ocurre exactamente lo opuesto, ya que las tasas de desempleo más bajas afectan a la población femenina con 13 o más años de estudios.

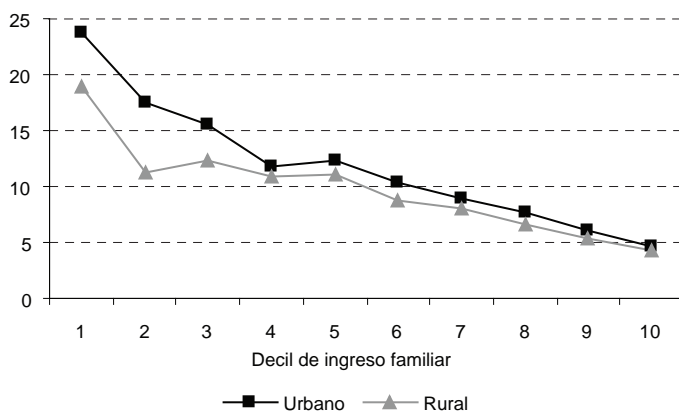
De acuerdo con la información del gráfico VI.13, en los años posteriores a la crisis de 2003-2004 se aprecia un aumento en el desempleo, fenómeno que se concentra en los sectores que habían acusado mayor dinamismo durante los años de alto crecimiento, en particular turismo, hotelería y servicios financieros (BM-BID, 2006), actividades que a raíz de la apertura y la globalización son relativamente más sensibles a la variación de los ciclos económicos externos.

Como sucede en muchas otras economías, en la República Dominicana el desempleo tiende a afectar en mayor medida a la población de bajos ingresos y en posición vulnerable. Esto se constata en el gráfico VI.13, cuya información fue obtenida mediante encuestas. Si se considera una estratificación por decil de ingreso, las familias de los deciles inferiores muestran mayores tasas de desempleo que las familias de mayores ingresos.

### 3. La informalidad y el mercado laboral

El sector informal tiene un gran peso en la economía dominicana y ejerce una marcada influencia en la dinámica del mercado laboral. Éste es

Gráfico VI.13  
REPÚBLICA DOMINICANA: TASAS DE DESEMPLEO POR INGRESO FAMILIAR, 2004  
(Porcentajes)

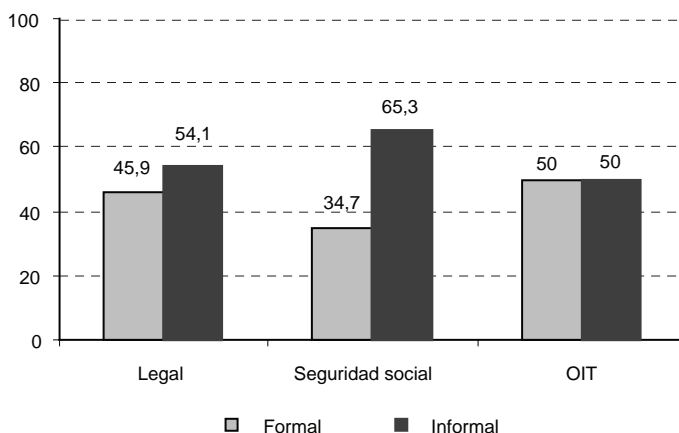


Fuente: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2006), "Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres", agosto.



un fenómeno que se extiende más allá de la República Dominicana y se presenta con una fuerza similar, con pocas excepciones, en el resto de las economías de la región. De acuerdo con algunas estimaciones, cerca de tres quintas partes del empleo urbano en América Latina se encuentra en el sector informal, en tanto que la OIT calcula que esta proporción abarca alrededor de la mitad del empleo total. Se sabe que no existe una definición única sobre la informalidad y que su medición tiende a ser muy compleja, dependiendo del criterio utilizado. Según un estudio elaborado por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y el Banco Central de la República Dominicana (SEEPyD-BCRD, 2007), cabe referirse a tres definiciones: a) la primera, basada en un criterio legal, define la informalidad como aquellas actividades al margen de la regulación gubernamental; b) la segunda considera como criterio central la incorporación del trabajador al sistema de seguridad social, en particular su afiliación a un sistema de pensiones público, y c) la tercera, que sigue los criterios establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), identifica con la informalidad a los asalariados que se desempeñan en establecimientos de menos de cinco empleados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores no remunerados y el servicio doméstico. Utilizando estas tres definiciones, el estudio citado realiza una cuantificación sobre el tamaño de la informalidad en la República Dominicana, cuyos resultados se presentan en el gráfico VI.14.

Gráfico VI.14  
REPÚBLICA DOMINICANA: INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN EN EL  
MERCADO LABORAL SEGÚN CRITERIOS ALTERNATIVOS  
(Porcentajes)

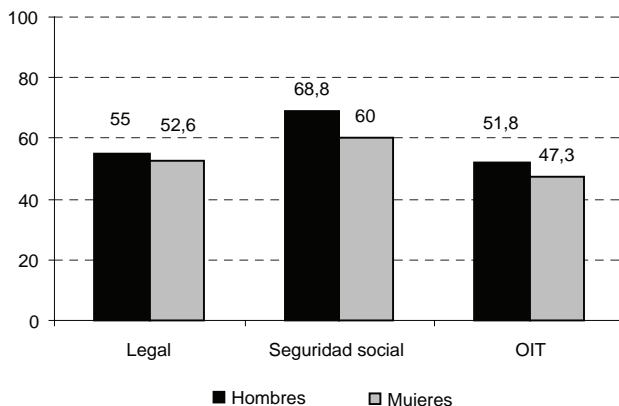


Fuente: Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y Banco Central de la República Dominicana (2007), "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana".

Lo primero que resalta con respecto a los resultados de dicha cuantificación es que, independientemente de la definición utilizada, el peso del sector informal en la República Dominicana es sustancial. Si estas proporciones se traducen a números absolutos, se tiene que la población urbana mayor a 14 años ascendía en 2006 a 2,26 millones de individuos. De este total, 1,2 millones se ajustan a la primera definición de ilegalidad, 1,48 millones están fuera del sistema de previsión social para la vejez y 1,13 millones son trabajadores por cuenta propia o asalariados de unidades de pequeño tamaño. El mismo estudio señala que este fenómeno involucra en mayor medida a la población masculina (véase el gráfico VI.15), a las personas con menor nivel educativo y en una mayor proporción a las familias de menores ingresos. Estos grupos de población se ubican con mayor frecuencia en actividades de servicios, como comercio y turismo, en el sector de la construcción, e incluso en el sector agropecuario.

Ante la falta de información sistemática es difícil realizar una valoración temporal sobre el comportamiento de la informalidad, aunque se cuenta con alguna evidencia de que ésta ha crecido. Existe un extenso debate sobre las causas que originan el surgimiento y la ampliación de este sector; entre los argumentos al que más se apela está el que considera la informalidad como producto del proceso particular de inserción de las economías al mercado mundial, el cual favorece el desarrollo de los servicios por medio de un esquema de enclave que impide los encadenamientos internos (PNUD, 2005). Por esta razón, dicha modalidad laboral se habría ampliado a los sectores

Gráfico VI.15  
REPÚBLICA DOMINICANA: INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN  
POR SEXO SEGÚN CRITERIOS ALTERNATIVOS  
(Porcentajes)



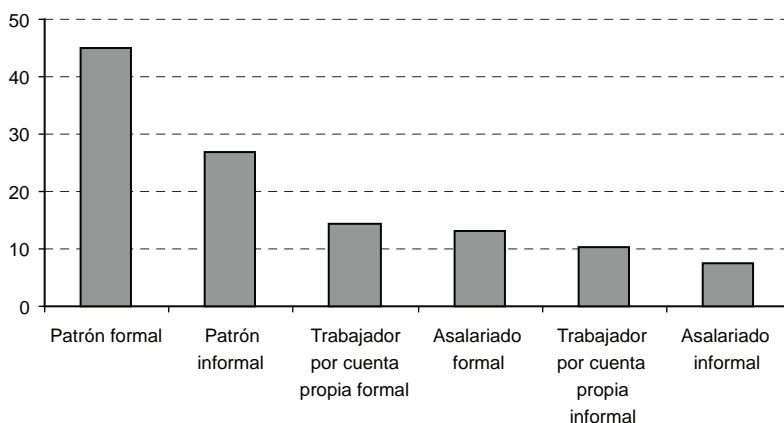
Fuente: Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y Banco Central de la República Dominicana (2007), "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana".

de mayor expansión durante los últimos 15 años, como el comercio y el turismo. En este mismo contexto, una de las principales preocupaciones con respecto a la ampliación de la informalidad es que en ella las condiciones laborales tienden a ser mayoritariamente precarias y están dominadas por trabajos de baja calidad y mal remunerados, lo que evidentemente afecta el bienestar de los trabajadores involucrados. Por más conocidos y evidentes que resulten, estas dimensiones de la informalidad no pueden soslayarse en el análisis ni en la formulación de políticas alternativas.

De acuerdo con el estudio de SEEPyD-BCRD (2007), el ingreso promedio de los trabajadores ocupados en actividades informales es menor al observado en los sectores formales, como se aprecia en el gráfico VI.16. No obstante, esta afirmación no podría generalizarse. En el estudio del BM-BID (2006) se concluye que, aunque la mitad del empleo está en el sector informal, la mayoría de los trabajadores informales no se encuentra en desventaja en términos de ingresos y otros beneficios frente a los empleados del sector formal. Los trabajadores independientes gozan de ingresos por hora muy similares a los asalariados formales; tienden a ganar un poco más en los empleos de remuneración media y alta, y en general, sólo enfrentan una ligera desventaja salarial al comparar los empleos remunerados. Aun así, se acepta que los asalariados informales sí enfrentan desventajas significativas en términos de ingresos.

Gráfico VI.16

REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE TRABAJADORES FORMALES E INFORMALES POR CATEGORÍAS LABORALES  
(Criterio de Seguridad Social, miles de pesos)



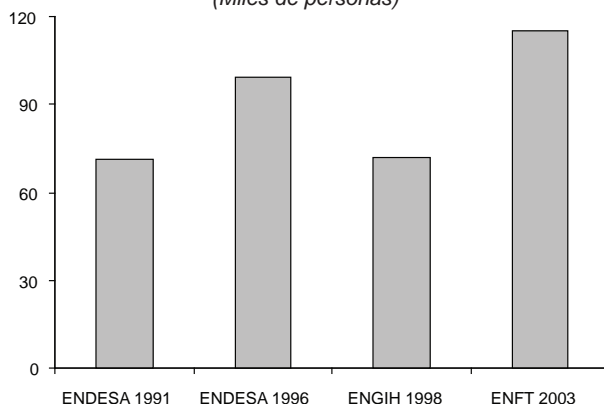
Fuente: Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y Banco Central de la República Dominicana (2007), "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana".

En todo caso debe enfatizarse la enorme disparidad existente en la distribución del ingreso en este sector, pero en la mayoría de los estudios se sugiere que los niveles de educación son un elemento que desempeña un papel central para que se produzca esta disparidad. Un punto que se destaca de manera reiterada en varios estudios es que existe una movilidad significativa entre el sector informal y el formal, aunque también se da cuenta de un alto grado de persistencia.

#### 4. La migración y el mercado laboral

Es conocida la importancia de los movimientos migratorios en la economía dominicana y su incidencia en el mercado laboral. En los años recientes se incrementó el grado de intensidad de este fenómeno. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), la tasa del movimiento poblacional internacional de la República Dominicana, medida como el total de entradas y salidas de personas con relación a la población total, se elevó de 1,9% en 1960 a 48,5% en el 2002. Con respecto a la inmigración, el fenómeno está dominado por el flujo de haitianos hacia la República Dominicana; si bien ya existía desde hace varias décadas dentro de esquemas de programas específicos, en las últimas dos décadas se aceleró bajo la forma de trabajadores indocumentados a consecuencia de la enorme inestabilidad económica y política en Haití. No es fácil establecer una cifra precisa de la población haitiana en la República Dominicana, pero se estima que puede llegar al menos a un millón de personas, aunque los censos no lo registren (véase el gráfico VI.17)

Gráfico VI.17  
POBLACIÓN HAITIANA RESIDENTE EN REPÚBLICA  
DOMINICANA. ENCUESTAS SELECCIONADAS  
(Miles de personas)

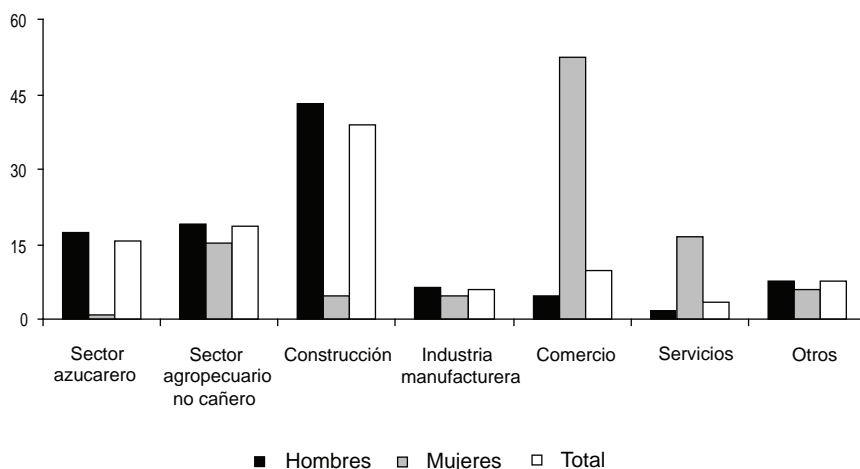


Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

En todo caso, su impacto relevante sobre el mercado laboral dominicano estriba en que la inmigración haitiana está compuesta en su mayoría por hombres jóvenes con escasa o nula educación. Esta característica genera una intensa presión en el mercado laboral al ampliar la oferta en sectores que requieren trabajadores poco calificados (se estima que casi 70% de este grupo no cuenta con calificación alguna), pero sobre todo disminuye el salario de reserva, lo que contribuye a deprimir los ingresos laborales de la población dominicana. En el gráfico VI.18 se observa cómo se distribuyen los trabajadores haitianos en la economía dominicana. Si bien en un principio estas personas se empleaban en el sector agropecuario, su participación en otros sectores tiende a aumentar de manera considerable, en particular en la construcción y en el comercio, que como ya señaló son actividades que han mostrado gran dinamismo en las últimas dos décadas. Es probable que esta segunda situación presione a la baja la productividad de dichos sectores que, al disponer de mano de obra muy barata, no tienen incentivos suficientes para la introducción de innovaciones tecnológicas.

La emigración de dominicanos es un fenómeno distinto en términos de las características de la población, ya que en general se trata de trabajadores con calificación media y alta, de tal forma que en las últimas dos décadas casi se ha duplicado el grupo de profesionistas y técnicos que viajan a Estados Unidos, el principal país receptor de esta población. El impacto

Gráfico VI.18  
DISTRIBUCIÓN DE LOS INMIGRANTES HAITIANOS  
EN EL MERCADO LABORAL DOMINICANO POR SEXO  
(Porcentajes)



Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

directo en términos del mercado laboral local es la pérdida de fuerza de trabajo calificada, pero un impacto indirecto relevante se refiere al efecto derivado del creciente flujo de remesas. Se estima que en 1993 este flujo de recursos representaba 7,4% del PIB, pero hacia 2003 esta participación había aumentado a 12,2%, lo que significa que en términos per cápita casi se había triplicado el ingreso (en dólares) durante ese lapso. En el último quinquenio esta tendencia ha permanecido prácticamente inalterada. En 2002, alrededor de 10,2% de los hogares dominicanos recibían remesas, lo cual significaba una población de aproximadamente 879.000 individuos con una alta concentración urbana (PNUD, 2005). Es cierto que este fenómeno permite atenuar condiciones desfavorables de ingresos entre los dominicanos, pero también existe la posibilidad de que contribuya a incrementar el tiempo durante el cual un individuo decide estar fuera del mercado laboral, es decir, actúa como un seguro de desempleo. Es éste un factor que, en la práctica, ayuda a explicar el mayor desempleo de las zonas urbanas en relación con las rurales. Hay evidencia de que los trabajadores urbanos que viven en hogares que reciben remesas familiares tienen 8% más de probabilidades de estar desempleados que los individuos en condiciones similares pero que no reciben ese tipo de ingresos (BM-BID, 2006). Es altamente probable que estos ingresos incluso generen un aumento del salario de reserva de los receptores.

## **5. Rasgos característicos del mercado laboral dominicano: a manera de recapitulación**

Es claro que el proceso dominicano de cambio estructural ha impactado la estructura y la dinámica del mercado laboral, provocando modificaciones importantes cuyos resultados pueden ser considerados mixtos. En sus aspectos generales, este proceso no ha sido muy distinto al ocurrido en otros países que siguieron políticas similares (cambios estructurales con orientación al mercado y una acelerada inserción al mercado mundial); pero también existen elementos específicos del marco institucional (en su sentido amplio) de la economía dominicana y de su propia historia de desarrollo.

Un primer elemento a destacar al respecto es que la forma en que se llevó a cabo el proceso de apertura y liberalización produjo una recomposición en la estructura económica, que afectó negativamente a los sectores orientados al mercado interno, produciendo una expulsión de fuerza de trabajo que no fue absorbida inmediatamente por los sectores más dinámicos debido a problemas de calificación y habilidades. El resultado fue un aumento en el componente estructural del desempleo, lo que a su vez generó condiciones para incrementar la población en situación de subempleo e informalidad.

Un segundo aspecto característico es que el acelerado proceso de integración a la economía mundial derivó en un patrón de crecimiento en el que los sectores dinámicos modificaron a su vez la estructura y los patrones del empleo. Estos sectores, que han desplazado a actividades tradicionales, se ubican fundamentalmente en los servicios (comercio, la hotelería y restaurantes, el turismo y los servicios financieros) y en las zonas francas, y su evolución está estrechamente ligada al ciclo económico mundial. Esto provoca que la actividad económica, y en consecuencia los niveles de empleo, estén sujetos a una variabilidad creciente determinada por el comportamiento de la economía externa. A nivel sectorial, el impacto, y por lo tanto la volatilidad, es mucho mayor, como se registra en particular en el caso de la producción y el empleo en las zonas francas, que después de un importante crecimiento en los años noventa, se ha reducido de forma sensible en los últimos años. En conjunto, este fenómeno provocaría un aumento en el desempleo cíclico, que además podría ser más recurrente y de mayor magnitud.

Un tercer elemento se refiere al nivel educativo de la fuerza de trabajo y su desajuste con los cambios en los patrones productivos. Las modificaciones en la estructura productiva, que conducen al desplazamiento de ciertos grupos de trabajadores, han afectado con mayor fuerza a los trabajadores que cuentan con menores niveles de educación. Por otra parte, si bien en un primer momento se observa un mayor empleo entre los grupos de más alto nivel educativo, este patrón tiende a perder fuerza porque el aparato productivo no ha sido capaz de mantener la expansión de líneas de producción que requieren de este tipo de trabajador, de tal forma que en los años recientes estos individuos no han podido ser absorbidos a los ritmos adecuados, con el consiguiente aumento en su tasa de desempleo. Este problema puede ser resultado de un desfase entre oferentes y demandantes por problemas de información (como se discute más abajo) o consecuencia de que no se han promovido los procesos productivos demandantes de este tipo de mano de obra porque las mismas empresas, sabiendo que es un factor escaso, deciden no invertir. No obstante, el grupo que ha mantenido una mejor posición en el empleo es el de trabajadores con educación media y media-alta. En este caso, la prescripción de lograr mayores niveles educativos es inexorable, como se discute en el último apartado de este capítulo.

Otro factor que ayuda también a explicar este desfase puede originarse en las propias imperfecciones del mercado que impiden un adecuado acercamiento entre la oferta y la demanda del grupo con mayor educación. Ésta es una razón por lo que el desempleo friccional puede ser relativamente alto en la economía dominicana. Cabe mencionar que este aspecto puede verse reforzado como consecuencia de la mayor volatilidad de la producción y el empleo, característica de una economía abierta. La falta de una adecuada

sincronización entre los ritmos de expulsión y reabsorción de fuerza de trabajo conducirían a ampliar la duración de este desempleo friccional. Este aspecto debe estudiarse con mayor profundidad en sí mismo y a nivel microeconómico.

Con respecto a la recomposición de la fuerza de trabajo debe señalarse que entre los grupos más afectados se encuentran los jóvenes y las mujeres con menores niveles educativos. Ya se ha hecho mención del aspecto educativo. Lo que es necesario enfatizar ahora es el impacto socioeconómico del problema, producido en buena medida por el cambio gradual de la pirámide demográfica. Los problemas que afectan a la población con bajo nivel educativo se acentúan entre los jóvenes, cuya participación en la población en edad de trabajar crece a mayores ritmos sin que encuentren opciones suficientes de inserción laboral.

Por último, pero no por ello menos importante, está la migración internacional de mano de obra hacia y desde la República Dominicana. En el primer caso, su acelerado crecimiento contribuye a reforzar la situación desfavorable de grupos de población vulnerables en términos de empleo, como los jóvenes con bajo nivel educativo. Este segmento poblacional es el que más ha crecido entre los inmigrantes, y su salario de reserva es muy bajo, lo que constituye una fuerte competencia para la población dominicana con similares características. En el segundo caso, la salida de mano de obra plantea un dilema en términos de las necesidades y disponibilidad efectiva de trabajadores calificados. Hay aquí un círculo vicioso: la fuerza laboral calificada emigra al exterior por falta de oportunidades, pero este hecho, a su vez, agudiza su escasez en el mercado laboral. La compleja relación entre el desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada y la emigración internacional de los dominicanos constituye uno de los grandes retos que la nueva política de desarrollo deberá resolver en el próximo cuarto de siglo.

### **C. Prospectiva hacia el año 2030**

En esta sección se presenta un análisis prospectivo del mercado laboral y el comportamiento del desempleo en la República Dominicana hacia 2030. Con ese propósito, se retoma el planteamiento presentado en el capítulo II de este libro en cuanto a los posibles escenarios y senderos de convergencias de la economía dominicana. Sobre esta base, en este ejercicio se realiza una valoración de las sendas hipotéticas que tomaría el desempleo hacia el año 2030. El ejercicio se enmarca en el marco analítico de la Ley de Okun, que constituye una respuesta cuantitativa a la observación empírica de que existe una relación inversa entre producción y desempleo. Cuando el producto se encuentra en su nivel óptimo o de pleno empleo, la tasa de



desempleo observada es la tasa natural (TND), por lo que las desviaciones con respecto a este nivel corresponden a un desempleo cíclico. De hecho, lo que refleja la TND es fundamentalmente el desempleo friccional, y se asume que los principales problemas estructurales del mercado laboral se encuentran en el empleo informal y el subempleo. En la exposición de este capítulo se evidencia que la informalidad ha crecido de manera importante en la economía dominicana. La metodología utilizada en las estimaciones de esta sección sigue los planteamientos propuestos por Ramos Francia y Chiquiart (1999). A partir de la Ley de Okun (expresión (1)) y los datos del desempleo y del crecimiento en el producto puede estimarse el crecimiento del producto de pleno empleo, el cual permite generar una serie de producto potencial y posteriormente estimar la TND.<sup>2</sup>

$$\frac{Y_t - Y^{PE}}{Y^{PE}} = \beta(u_t - TND) \quad (1)$$

en donde  $Y^{PE}$  es el producto potencial,  $u$  es la tasa actual de desempleo y  $TND$  es la tasa natural de desempleo. Si se manipula algebraicamente la expresión (1), puede derivarse una ecuación para estimar una regresión simple dada por:

$$\Delta\%Y_t = \alpha + \beta\Delta u_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

en donde  $\alpha$  es el crecimiento del producto de pleno empleo y  $\beta$  es el parámetro definido por la Ley de Okun.<sup>3</sup> Para estimar la tasa natural de desempleo ( $TND$ ) se utiliza la siguiente expresión:<sup>4</sup>

$$u_t = TND + \gamma G_t + \varepsilon_t \quad (3)$$

donde

$$G_t = \frac{Y_t - \hat{Y}_t^p}{\hat{Y}_t^p}$$

Realizando este ejercicio y considerando que, para el periodo en análisis (1991-2006), la tasa de crecimiento promedio anual del producto real

<sup>2</sup> Es importante enfatizar que el ejercicio propuesto es preliminar y exploratorio, ya que una estimación más precisa requiere de una serie que cubra un período mayor y mejor información sobre el desempleo.

<sup>3</sup> El resultado obtenido es para  $\alpha = 5.9973$  (7.0918) y  $\beta = -0.8565$  (-1.3391) con los valores  $t$  entre paréntesis y con una  $R^{*2} = 0.21$  y  $DW = 1.55$ . Hay que destacar que aunque el valor de la  $DW$  indica presencia de autocorrelación en los residuales, cualquier tipo de corrección haría perder el significado original de la relación estimada. Este problema se ha encontrado en estimaciones para otros países.

<sup>4</sup> Los resultados obtenidos son  $TND = 16.5065$  (36.0954),  $\gamma = -6.7200$  (-1.579) y  $R^{*2} = 0.2258$  y  $DW = 1.607$ . Es importante enfatizar que todas las estimaciones deben considerarse con reserva en virtud de que el tamaño de muestra es pequeño.

fue de 5,8% anual y la tasa de desempleo (amplio) promedio fue de 16,7%, se tiene que la tasa de crecimiento del *producto potencial* para este período fue de 6% anual. Este valor no es muy distinto al de otras estimaciones del producto potencial para la economía dominicana referidas a este período, como las realizadas en este mismo libro y en otros estudios. Con esta información, se estima que la TND sería de 16,5%. Es claro que el nivel de esta TND resulta muy alto considerando comparaciones internacionales, pero refleja la definición utilizada de desempleo, como ya se discutió antes en este mismo capítulo, y se mantiene por consistencia con la información utilizada en éste y otros análisis sobre la República Dominicana.

Con base en esta información se realiza un análisis exploratorio sobre las sendas del desempleo, en particular la TND, que se presentarían en los tres escenarios propuestos hacia el año 2030. Ya se mencionó que este ejercicio utiliza los supuestos de crecimiento del producto potencial presentados en los tres escenarios adelantados en el capítulo II de este libro. Los resultados son los siguientes:<sup>5</sup>

- 1) Escenario base: se considera un crecimiento del *producto potencial* de 4% anual, menor que el observado en los últimos 15 años, y poca variación en la acumulación física y humana en capital, lo que resultaría en una TND estimada de 16,83% anual.
- 2) Escenario optimista: se considera un crecimiento del *producto potencial* de 6%, tasa ligeramente superior a la observada en el período histórico de análisis, pero que asume un incremento en el capital físico y el humano, lo que provocaría una ruptura positiva en la tendencia del empleo. En consecuencia, la TND estimada es de 15,8% anual.
- 3) Escenario pesimista: considera un crecimiento del *producto potencial* de tan sólo 1,5% anual y un deterioro en la acumulación de capital físico y humano. En este escenario la TND estimada sería de 18,8% anual.

Es evidente que los valores arrojados por las estimaciones para la TND resultan altos, pero como ya se señaló, esto obedece en parte al tipo de definición utilizada.<sup>6</sup> Si se define la tasa de desempleo abierta de acuerdo con los criterios de la OIT, entre 2000 y 2004 existiría una diferencia

<sup>5</sup> Para este ejercicio exploratorio se utilizó la expresión (3) conjuntamente con una modificación dada por  $u_t = TND + \gamma.G_t + \delta.D_t^{94} + \varepsilon_t$ , en donde el producto potencial es el asumido en los escenarios del capítulo I y para el escenario deseable se incluye una *dummy* para el período 1994-2000 que refleja el mayor crecimiento y creación de empleo compatible con una estructura económica mucho más acorde con este escenario.

<sup>6</sup> Véase la nota 19 del capítulo I.

promedio de aproximadamente 10 puntos porcentuales.<sup>7</sup> En consecuencia, si se utiliza este valor como una aproximación de la diferencia entre la TND con desempleo abierto, las cifras estimadas para los tres escenarios podrían rondar en los siguientes valores: 5,2%, 6,8% y 8,8%, respectivamente. Estos valores siguen siendo relativamente elevados, lo que sugiere la existencia de un problema importante en términos de desempleo friccional en la economía dominicana.

Este análisis puede ser complementado con una revisión preliminar de la posible creación de nuevos empleos en los tres escenarios mencionados. Para este fin, se puede recurrir a un ejercicio preliminar de estimación de la creación de empleo a partir del concepto de elasticidad empleo-producto. El enfoque metodológico más adecuado para este ejercicio consiste en partir de una función producción que permita estimar funciones de demanda de trabajo, lo cual rebasa los objetivos del presente estudio. Alternativamente se puede realizar una estimación parsimoniosa, en la que se vincule al empleo con la producción para obtener la elasticidad empleo-producto, procedimiento que se adoptó para este capítulo.<sup>8</sup> El valor obtenido para el parámetro buscado es de 0,63, el cual se encuentra en el rango de otras estimaciones sobre la economía dominicana y de diversos paneles de países de la región. Básicamente, el valor sugiere que ante un aumento del producto en 1%, la población con empleo deberá incrementarse en 0,63%.<sup>9</sup> Si se consideran los tres escenarios arriba descritos, se tendría que en el escenario base se crearían casi 86.000 nuevos empleos anuales; en el escenario optimista, alrededor de 129.000 nuevos empleos en promedio anual; y en el escenario pesimista los nuevos empleos apenas superarían los 32.000 anuales.<sup>10</sup>

Este ejercicio pone de relieve la necesidad de una política explícita y activa de empleo para los próximos 25 años, en cuya ausencia no pueden esperarse modificaciones sustanciales en la estructura y evolución del mercado de trabajo en las próximas décadas, y se estaría creando un riesgo creciente de deterioro en las condiciones laborales de la población y por extensión de la cohesión social. En un enfoque de desarrollo como el adoptado en este estudio, que postula como un objetivo estratégico central el crecimiento económico con la generación de empleo de calidad, los resultados del ejercicio precedente constituyen un poderoso llamado de atención acerca de

<sup>7</sup> Para una referencia de estos valores, véase el cuadro 3.4 del estudio del BM y el BID (2006).

<sup>8</sup> La estimación se realiza en mínimos cuadrados para el período 1991-2006.

<sup>9</sup> Un estudio reciente (Bencosme Germán, 2008) estima que en el período 1992-2006 por cada punto porcentual de crecimiento del producto, la economía dominicana generó un crecimiento de 0.55% del número de ocupados.

<sup>10</sup> A manera de comparación, es interesante observar que de acuerdo con las propias autoridades dominicanas, entre octubre de 2004 y octubre de 2006 se crearon poco más de 286 empleos, lapso en el que el producto real creció a tasas cercanas al 9% en promedio. Para abril de 2007, la TDA oficial fue de 15,6% y la tasa de desempleo abierta acorde con el criterio de la OIT habría sido de 4,6%.

la urgencia de promover activamente el cambio productivo en la República Dominicana. Aun en un escenario de alto crecimiento de la economía -como el supuesto en el escenario optimista-, el nivel de desocupación proyectado mantiene una fuerte rigidez a la baja.<sup>11</sup> En términos de los grandes objetivos de la política pública, la conclusión es acelerar el cambio productivo e incrementar paralelamente los niveles promedio de productividad. Tal es uno de los principales retos que deberá enfrentar y resolver la estrategia dominicana de desarrollo en los años venideros.

## **D. Recomendaciones de política**

Con base en la caracterización de los apartados precedentes se plantea a continuación un conjunto de acciones y medidas cuyo propósito es contribuir a fortalecer las políticas públicas que inciden en el mercado laboral. Antes debe subrayarse que si el actual patrón de desarrollo se mantiene inalterado será difícil —si no es que imposible— esperar modificaciones significativas en la estructura y evolución del mercado laboral en las próximas décadas. Sin una reformulación explícita de la política de desarrollo a favor del empleo decente y la cohesión social, se corre el riesgo de un mayor deterioro en las condiciones laborales de la población dominicana en los años porvenir. Cabe recordar que incluso en el marco del escenario optimista, que considera un mayor esfuerzo en la acumulación de capital físico y humano, la disminución en la tasa de desempleo ampliado no resulta drástica. Una conclusión evidente del análisis realizado en este capítulo es la necesidad de un mayor esfuerzo en términos de política pública para modificar las condiciones laborales de la sociedad dominicana en las perspectiva de 2030.

### **1. Recomendaciones generales**

El análisis del mercado de trabajo dominicano sugiere un primer conjunto de recomendaciones generales cuya observancia parece inevitable para encaminar a la economía por un sendero de crecimiento sostenido e incluyente.

- a) Es claro que el crecimiento determina la cantidad de los empleos generados y las tendencias de las remuneraciones y los ingresos. En consecuencia, es necesario continuar promoviendo las políticas de cambio estructural que permitan tanto aumentar el producto potencial como sustentar un crecimiento sostenido de la economía en los próximos años. Las propuestas sectoriales contenidas en otros capítulos de este libro se articulan en torno a este mismo propósito estratégico.

---

<sup>11</sup> En este escenario hipotético, la tasa de desempleo (15.8%) resulta incluso ligeramente mayor a la tasa registrada en 2007 (15.6%).

- b) Sin embargo, también es evidente que la calidad de los empleos y el nivel de las remuneraciones no sólo son producto del crecimiento, sino de las características que adquiera dicho proceso. Si bien no es deseable aislarse del proceso de integración mundial y apertura comercial y financiera —proceso que requiere impulsar a los sectores exportadores, así como a aquellos receptores importantes de divisas—, también es crucial buscar la modernización y dinamización del aparato productivo orientado al mercado interno, procurando mantener encadenamientos importantes con el sector exportador.
- c) En particular, es deseable promover y apoyar al sector de las pequeñas y medianas empresas, que es un alto generador de empleo. Para este efecto es necesario continuar con la flexibilización del marco de regulación que afecta a este tipo de productores, así como incrementar los apoyos tecnológicos, de gestión y crediticios.
- d) Otro aspecto esencial es la ampliación y profundización de medidas que promuevan una mayor competitividad, tanto en las principales ramas de producción con orientación al mercado externo, como en las ramas de producción hacia el mercado interno.
- e) Como se menciona en el capítulo II, el tamaño del Estado desempeña un papel importante, siempre y cuando éste resulte de un esfuerzo en términos de una mayor inversión pública en infraestructura y capital humano.
- f) Mantener la estabilidad macroeconómica es condición fundamental y necesaria para la promoción del empleo, pero no es suficiente. La inserción en el mercado mundial ha provocado un aumento en la volatilidad del crecimiento y del empleo, por lo que sería deseable explorar mecanismos contracíclicos que redujeran o mitigaran los efectos negativos del ciclo económico y que afectan en mayor medida a la población en posición vulnerable. En este sentido, el papel de la política fiscal se torna central y estratégico.

## **2. Recomendaciones específicas**

El anterior conjunto de acciones y medidas tiene un alcance que rebasa al mercado laboral. Busca generar condiciones macroeconómicas y de entorno propicias para la creación sostenida de empleos remunerativos en la economía. Sin embargo, es necesario incluir otro conjunto de propuestas dirigido en particular a modificar el funcionamiento del mercado laboral, con el fin de imprimirle un mayor dinamismo. El análisis realizado en este

capítulo muestra que uno de los rasgos más sobresalientes del mercado laboral dominicano es la existencia de un enorme desempleo friccional, por lo que se recomienda:

- a) *Programas de apoyo a la inserción laboral de los dominicanos.* Será necesario diseñar políticas activas orientadas a mejorar la vinculación entre oferta y demanda de trabajo, propiciar la capacitación y apoyar la búsqueda de empleo. En este sentido será necesario realizar un esfuerzo con directriz gubernamental que conduzca a promover las instituciones que puedan centralizar el acopio, procesamiento y difusión de la información laboral, para lo cual deben utilizarse al máximo los medios tecnológicos. Probablemente una agencia gubernamental de empleos o bolsa de trabajo podría ser una solución, aunque en este caso es necesario realizar un estudio más detallado sobre la viabilidad de esta agencia, o la promoción de agencias o centros privados con regulación gubernamental. De acuerdo con lo planteado en el capítulo V, esta labor debiera coordinarse con las políticas de cohesión territorial, cuyo núcleo estratégico, según se vio, es precisamente el empleo.
- b) *Programas focalizado en grupos en desventaja.* Además de las medidas de corte general, que por definición están orientados a la población abierta, se propone diseñar programas de promoción del empleo dirigidos hacia grupos sociales específicos, concretamente aquellos que enfrentan desventajas en materia ocupacional: jóvenes que buscan una primera inserción en el mercado de trabajo, mujeres que desean reincorporarse a la actividad productiva, grupos sociales marginados. Por lo demás, esta línea de acción es claramente concordante con los objetivos de inclusión y participación postulados en este libro acerca de la cohesión social.
- c) *Programas de apoyo a la microempresa y de atención al autoempleo.* La naturaleza del mercado de trabajo, en el que las diversas manifestaciones de la informalidad están muy extendidas, torna evidente que la política laboral no podría tener como meta exclusiva o prioritaria el empleo asalariado formal. Es por tanto necesario diseñar, en un marco integral, líneas de acción orientadas a apoyar al segmento, tan amplio como heterogéneo, de las microempresas, que tiene un peso muy importante en términos de ocupación, además de ser portador de un fuerte potencial de desarrollo. De igual forma, es necesario poner en marcha acciones dirigidas a apoyar a los trabajadores en actividades no asalariadas, agrupadas bajo el rubro del autoempleo, que también es numeroso.

- d) *Mecanismos que amplíen la participación y coordinación de los sectores privado y oficial en materia laboral.* La instauración de estrategias como las que se están proponiendo supone ciertos cambios en el papel del sector público y sus instituciones en materia laboral, al menos en lo que hace a los procesos de diseño e instrumentación de las políticas. Como parte de estos cambios será imprescindible impulsar el surgimiento de nuevas modalidades de complementariedad entre los servicios públicos, privados y sociales en toda la cadena de intermediación laboral. Así, por ejemplo, acciones claves como la capacitación podrán descansar más ampliamente en programas concertados entre centros públicos y privados, incluyendo desde luego a las propias empresas. En este sentido, programas de empleo temporal desarrollados al amparo de obras públicas ejecutadas por las dependencias gubernamentales, podrían incorporar de manera más activa la participación de las comunidades.
- e) *Acciones sostenidas y sistemáticas de formación y mejoramiento del capital humano.* El factor educativo es crucial para sustentar y dar contenido a esta línea de acción y, de manera más amplia, en la óptica de toda la estrategia hacia la instauración de un estilo de desarrollo sostenido e incluyente. Como se ha hecho evidente en éste y otros capítulos del presente libro, es indispensable emprender un esfuerzo nacional para aumentar los años de instrucción de la población, pero sobre todo para elevar la calidad de la educación. Ya se mencionó en el capítulo IV que la República Dominicana es un país con altos índices relativos de reprobación, por lo que es necesario implementar esquemas que permitan abatirlos. Cabe insistir en que los retornos a la educación tienden a aumentar de manera significativa con el nivel de educación. Aunque la fracción de población con mayores calificaciones es relativamente pequeña, se debe recordar que constituye un estrato de fuerte propensión hacia la emigración al exterior. Se observa que existe un círculo vicioso en la expansión de la producción que requiere fuerza de trabajo de alta calificación, y las restricciones con las que aquélla choca debido a la carencia relativa de este factor. Así, es necesario aumentar los niveles de educación para promover este tipo de inversión y romper el círculo vicioso que desvía el crecimiento hacia proyectos y procesos productivos que demandan poca calificación.
- f) *Desarrollar dispositivos institucionales que permitan profundizar el conocimiento y la información oportuna sobre el mercado de trabajo.* Además del desarrollo de un sistema nacional de información laboral oportuna (que entre otras cosas facilitaría conectar la oferta y la demanda

de trabajo), parece necesario promover acciones conducentes a ampliar y actualizar el conocimiento empírico del mercado. Una recomendación puntual en este sentido sería la de realizar estudios detallados que permitan detectar el perfil educacional actual y futuro que demandará el aparato productivo nacional, y analizar la estructura de la oferta educativa a nivel universitario y técnico existente para compaginarla con la demanda futura. Esto debería reducir, en el mediano y largo plazos, el problema del desempleo en la población con mayores estudios que se ha venido observando en la economía dominicana en los últimos años.

- g) *Vinculación programática y operativa de la política laboral con los objetivos generales de cohesión social.* Sumada a las propuestas de política formuladas, la posibilidad de alcanzar cambios positivos significativos y profundos que incidan realmente sobre el bienestar de largo plazo de la población sólo se logrará en un contexto socialmente incluyente, para lo cual se requiere de un pacto social que reconozca las carencias y elimine los comportamientos rentistas, tratando de generar oportunidades en un contexto de equidad. En este sentido, es necesario inscribir estas transformaciones en el contexto de cohesión social en los términos discutidos en el capítulo IV. Es necesario compatibilizar lo económico con lo social por medio del empleo, el sistema educativo, la titularidad efectiva de derechos económicos y sociales, y el fomento real de la equidad, el bienestar y la protección social.
- h) *Reconstrucción de las redes institucionales de seguridad para el trabajador.* Finalmente, un elemento ineludible es el de la protección social, que permite cubrir riesgos de los trabajadores como desempleo, subempleo, enfermedad. Se impone mantener el elemento de solidaridad en el financiamiento de los sistemas y redes de protección, pero este esfuerzo debe ser compatible con un comportamiento responsable en cuanto a las finanzas públicas, evitando que se constituya en un factor de desajuste e inestabilidad, además de que también se debe impedir que se torne en un factor de erosión de la competitividad por aumentos insostenibles de los costos no laborales. Es claro que el desarrollo de esta línea de acción de la política laboral también es inseparable de la estrategia que adopte el país en materia de cohesión social.



## Bibliografía

- Banco Mundial (2005), "República Dominicana: Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral", Informe 30542 DO, 28 de marzo.
- Bencosme Germán, Patricia (2008), "Estimación de la demanda por trabajo en la economía dominicana", Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, *Texto de Discusión* N° 12.
- BM (Banco Mundial) (2007), "Informality: Exit and Exclusion", *World Bank Latin America and Caribbean Studies*.
- BM/BID (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", agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.06.II.G.133.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: Los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, tomo I, Pontificia Universidad Católica, Mediabyte, República Dominicana.
- Guzmán, Rolando, Douglas Hasbún, Dayana Lora y Fabio Vio (2004), "Aprendizaje a lo largo de la vida en la fuerza laboral dominicana", (DIFID-BM).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), "Informe Nacional de Desarrollo Humano", República Dominicana.
- Ramos Francia, Manuel y Daniel Chiquiart (1999), "Desempleo y subempleo, en la seguridad social en México", Fernando Solís y Alejandro Villagómez (eds.), *Lecturas del Trimestre Económico* N° 88, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y Banco Central de la República Dominicana (2007), "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana", Santo Domingo, Banco Mundial.



## Capítulo VII

# Sector agropecuario

### Introducción

En este capítulo se exploran algunas bases para el desarrollo del sector agropecuario de la República Dominicana hacia 2030. Con esa finalidad, se examinan tendencias seleccionadas del sector agropecuario y el medio rural en el período 1990-2006; se revisan tres desafíos principales: rentabilidad y crecimiento, cohesión social mediante el aumento del bienestar de los pobres y competitividad; se presentan escenarios posibles para 2030 y se mencionan algunas perspectivas y temas estratégicos del sector; se concluye en la necesidad de dar prioridad al sector agropecuario y al medio rural, reforzar cadenas productivas estratégicas, propiciar la cohesión social y combatir la pobreza rural mediante la formación de capital humano. Esto requiere el establecimiento de un acuerdo estratégico de alto nivel entre los sectores público y privado que concentre los esfuerzos de las instituciones de ambos sectores para aumentar la productividad y la competitividad rurales.

En la primera sección se presenta un resumen del aporte ambiental y económico del sector, así como de las tendencias generales de la producción, la productividad y el comercio internacional agropecuario; se hace una breve alusión a los grandes problemas que amenazan la cohesión social en el medio rural y su incidencia en la formación de capital humano y en el funcionamiento de los mercados laborales rurales. También se habla de la descapitalización del sector agropecuario.

En la segunda sección se mencionan tres desafíos clave para un crecimiento sostenido del medio rural dominicano hacia 2030: 1) la rentabilidad agropecuaria, el crecimiento sostenido, la innovación y el aumento de la productividad; 2) el incremento sostenible de los ingresos de los rurales pobres, y 3) la competitividad y el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA).

Por último, las secciones tercera y cuarta son de carácter prospectivo y exploran tendencias hacia 2030 mediante un breve examen de los escenarios mundiales agroalimentarios a futuro y su posible incidencia en la República Dominicana durante el período considerado. También se hacen algunas consideraciones sobre ciertos temas estratégicos: la administración de los recursos hídricos y los efectos del cambio climático en la agricultura; la formación de capital humano; educación y alimentación para la cohesión social, la competitividad y la reducción de la pobreza; el potencial de algunas tendencias actuales; abastecimiento de alimentos para el sector turístico; biotecnología y competitividad, además de algunas consideraciones acerca de la administración del riesgo y los seguros agropecuarios.

## **A. Tendencias generales y situación actual del sector**

La República Dominicana tiene un potencial significativo para desarrollar hacia 2030, cadenas productivas agroforestales generadoras de más valor agregado y competitividad, susceptibles de ser integradas de manera eficiente tanto en el mercado global como en el interno, incluido el turístico. Dicho potencial se acrecienta en un contexto internacional con precios agropecuarios al alza.<sup>1</sup> Algunas de estas cadenas ya se están desarrollando y ganan participación en el mercado.

No obstante, varios sectores de la sociedad dominicana tienen escasa conciencia de la importancia del sector agropecuario y el medio rural. Los servicios y productos rurales se ven como un hecho dado. Sus costos y la necesidad de reponer el capital natural, físico y humano rural casi no se toman en cuenta y en la práctica no se canaliza el financiamiento y la inversión suficientes para reponer y expandir la capacidad productiva agropecuaria. En consecuencia, la rentabilidad agropecuaria es baja y declinante.

El medio rural dominicano, en particular su sector agropecuario, presta valiosos servicios ambientales, entre ellos, la captura de carbono, la regulación del ciclo hídrico, la oferta de agua y la generación de energía;

---

<sup>1</sup> Como se comenta más adelante, también enfrentará precios elevados para algunas importaciones de alimentos y fertilizantes.

cuenta con un importante potencial de sustitución de hidrocarburos por biocombustibles; produce alimentos para los dominicanos y obtiene divisas a través de exportaciones; genera un porcentaje importante del PIB y proporciona empleo a la población; transfiere excedentes al resto de la economía por medio del sistema de precios; ofrece servicios turísticos y sus emigrados generan un significativo monto de remesas. Aun así, el sector agropecuario recibe un apoyo reducido en términos de gasto gubernamental y crédito bancario.

La producción de frutas, hortalizas y, en menor medida, de arroz ha sido dinámica. Las cadenas productivas pecuarias (aves, porcinos, huevos y leche) son muy activas y muestran un especial potencial de desarrollo, favorecidas por la demanda doméstica y global.

Entre 1990 y 2006 se manifestaron tendencias de innovación tecnológica en la producción de invernaderos, la capacitación en el uso eficiente de agua para riego y la producción de orgánicos para exportación. En algunos casos hubo mejoras significativas de la productividad gracias a innovaciones impulsadas por el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF) y la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), que incluyeron mejores prácticas e inversiones más eficientes. El DR-CAFTA ha generado expectativas favorables de exportación.

El crecimiento del sector agropecuario fue volátil y pausado en el conjunto del período, aunque en los últimos seis años aumentó su dinamismo al registrar una tasa promedio de 5,3% anual. Diversas tendencias caracterizaron este período: la productividad promedio se estancó o disminuyó en varios cultivos, pero fue menor que la de muchos países competidores, además de que factores climáticos como sequías, inundaciones y huracanes (Georges y Jeanne) afectaron el desempeño agropecuario (véase el cuadro VII.1).

La productividad promedio de la agricultura declinó o se estancó durante los últimos 15 años en la mayoría de los principales cultivos, que utilizan 75% del área cosechada. La superficie cosechada total de dichos cultivos se estancó (0,6% en promedio anual) entre 1990 y 2006, años en los que también cambió su estructura: se expandió el área cultivada de arroz, cacao, café, ajíes, berenjena, ñame, naranja, melón y piña, y se redujo la superficie de caña de azúcar, sorgo, habichuelas, tabaco, tomates, yautía y yuca, entre otros.

El Estado dominicano ha apoyado tradicionalmente al agro por medio de diversos instrumentos fiscales y comerciales. El gasto público en riego, investigación y extensión ha sido valioso; el crédito agropecuario, las exenciones fiscales, la protección arancelaria, las cuotas de importación y otros

Cuadro VII-1  
 REPÚBLICA DOMINICANA: PRINCIPALES INDICADORES, 1990-2006

Indicadores sectoriales	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>a</sup>
	<i>Tasas de crecimiento</i>								
Producto interno bruto	-5,5	5,5	5,7	1,8	5,8	-0,3	1,3	9,3	10,7
Producto interno bruto agropecuario (precios de 1991) <sup>b</sup>	-8,6	6,8	4,2	9,5	2,5	1,8	-2,5	5,9	8,6
Producto interno bruto agropecuario por habitante (a precios de 1991) <sup>b</sup>	-7,6	7,9	4,6	16,0	3,1	2,4	1,9	0,8	9,0
	<i>Porcentajes</i>								
PIB agropecuario/PIB total <sup>b</sup>	11,9	10,7	8,5	9,1	8,8	9,0	8,7	8,4	8,3
PIB agroindustrial/PIB total <sup>b,c</sup>	12,3	10,3	10,6	10,2	9,9	10,0	10,1	9,8	9,3
PIB agroalimentario ampliado/ PIB total <sup>b, d</sup>	24,2	21,0	19,1	19,3	18,7	19,0	18,8	18,3	17,6
Exportaciones agroalimentarias/ exportaciones totales de bienes con maquila	...	13,2	6,9	6,9	7,9	9,6	6,3	8,4	10,2
Exportaciones agroalimentarias/ exportaciones totales de bienes sin maquila	52,0	44,2	34,1	38,8	40,4	39,7	23,5	28,7	23,7
Importaciones agroalimentarias/ importaciones totales de bienes con maquila	...	34,0	34,3	28,8	40,3	35,1	36,1	38,7	...
Importaciones agroalimentarias/ importaciones totales de bienes sin maquila	20,9	21,5	16,4	13,7	16,8	17,4	16,9	12,9	...
Gasto agropecuario/Gasto gobierno central total <sup>e</sup>	13,7	7,9	5,1	4,8	4,4	4,1	1,9	3,1	2,3
Crédito agropecuario/crédito total <sup>f</sup>	11,0	10,3	4,4	5,0	4,7	3,7	3,6	4,0	3,4

(Continúa)

Cuadro VII-1 (Continuación)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>a</sup>	
	Índices (1995 = 100)									
Precios implícitos en el sector agropecuario <sup>a</sup>	65,4	100,0	118,6	119,3	129,9	151,7	249,5	278,7	284,6	
IPP agricultura/IPC general <sup>b</sup>	165,7	100,0	72,7	71,1	69,7	54,7	36,5	35,1	34,5	
Precios de las principales exportaciones agropecuarias	75,9	100,0	91,0	97,6	121,0	120,6	105,5	121,4	121,9	
Indicadores sociales					<i>Porcentajes</i>					
Población rural/población total	49,1	42,5	38,3	35,6	34,9	34,1	33,4	34,5	33,9	
PEA rural/PEA total	46,3	39,6	35,8	35,0	34,3	33,6	32,9	32,2	31,6	
PEA rural mujeres/PEA rural total	10,7	10,7	11,0	10,8	10,7	10,5	10,4	10,2	10,1	
Población ocupada sector agropecuario/población ocupada total	20,5	14,6	15,9	14,8	15,9	13,7	14,8	14,6	14,9	
Tasa de desempleo abierta a nivel nacional <sup>i</sup>	...	...	5,8	6,5	5,9	6,5	5,3	5,6	4,9	
Tasa de desempleo abierta sector rural <sup>i</sup>	...	6,2	2,2	2,4	2,7	2,7	2,7	2,7	2,1	
Tasa de desocupación ampliada a nivel nacional <sup>i</sup>	23,0	15,8	13,9	15,6	16,1	17,0	18,4	17,9	16,2	
Tasa de desocupación ampliada en el sector primario <sup>i</sup>	...	85,4	84,1	85,2	84,1	86,3	85,2	85,4	85,1	
Hogares rurales en situación de pobreza	...	...	50,5	...	45,6	...	...	...	...	
Hogares rurales en situación de pobreza extrema	...	...	25,9	...	23,4	...	...	...	...	
Población rural en situación de pobreza	...	...	55,2	...	50,7	...	59,0	51,4	...	
Población rural en situación de pobreza extrema	...	...	28,7	...	26,3	...	34,7	28,8	...	
Concentración del ingreso en zonas rurales (Índice de Gini)	...	...	0,501	...	0,473	...	0,503	0,542	...	

(Continúa)





Cuadro VII-1 (Conclusión)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>a</sup>
Tasas de interes activas a 90 días	...	...	17,5	12,8	18,3	1,6	-13,1	17,9	18,3
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)	8,7	12,9	16,2	16,7	17,6	29,4	41,9	30,3	33,4

Fuente: Sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de la República Dominicana, CEPAL, CORECA, PNUD y World Economic Forum.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Para las tasas de crecimiento, los porcentajes y los índices de los años 1990 y 1991 se refiere a millones de pesos de 1970.

<sup>c</sup> Porcentaje calculado en base a la Serie de Producción del Banco de 1991-1993.

<sup>d</sup> Incluye el producto interno bruto agropecuario primario y las ramas de alimentos, bebidas y tabaco y madera e industria de la madera, con excepción de lo siguientes productos: haría de trigo, otros productos de molinería, pan, otros productos de panadería, cerveza clara y oscura, macarrones, fideos y productos farmacéuticos similares y alimentos preparados para animales.

<sup>e</sup> Promedio enero a septiembre.

<sup>f</sup> A partir del año 1987 se incluyen los préstamos a la agroindustria.

<sup>g</sup> Se calculó en base a dividir los valores a precios corrientes por los respectivos valores a precios constantes.

<sup>h</sup> El índice de precios a la producción agropecuaria corresponde a la FAO.

<sup>i</sup> Esta tasa mide el grado de aprovechamiento real de la fuerza de trabajo laboral (PEA) y se mide por la relación entre población desocupada abierta (PDAb) y la población económicamente activa (PEA).  $TD = (PDAb / PEA) \times 100$ .

<sup>j</sup> En tanto, la tasa de desocupación ampliada (PDAm) considera, además de los desocupados abiertos aquellas personas que aunque no buscaron trabajo en el período de referencia están disponibles de inmediato para trabajar. La tasa de desocupación ampliada (TDAm) indica también el grado de aprovechamiento real de la fuerza laboral y se mide por la relación entre la población desocupada ampliada y la PEA.  $TD = (PDAm / PEA) \times 100$ .

<sup>k</sup> Cifras tomadas de Aspectos Socioeconómicos, Base de Datos del PNUD, Oficina de Desarrollo Humano.

<sup>l</sup> Cifras obtenidas del Global Competitiveness Index, World Economic Forum.

<sup>m</sup> Se calculó en base al índice del tipo de cambio (1995 = 100) entre el índice de precios relativos con el exterior.

instrumentos comerciales han favorecido a los productores. Sin embargo, estos apoyos resultan insuficientes ante los obstáculos y las tendencias adversas que afectan el sector agropecuario y el medio rural.

Los precios reales al productor se redujeron en la mayoría de los cultivos. El descuido del sector se ha manifestado en baja inversión —excepto en riego— y descenso de los apoyos, aunque también lo afectaron de manera adversa ciertos factores internacionales, como la baja de los precios registrada entre 1995 y 2000 y la reducción de la demanda de Estados Unidos en 2001. La crisis bancaria de 2003-2004 tuvo efectos desfavorables en los precios al productor, provocó alzas en insumos importados clave (fertilizantes y pesticidas) y redujo el crédito. Por otro lado, la devaluación favoreció los productos exportables.

Desde el segundo lustro de los años ochenta, la rentabilidad agropecuaria ha sido muy baja, incluso menor que en otros sectores (Secretariado Técnico de la Presidencia, 2000). Una estimación de la rentabilidad promedio de la mayor parte de los productos agrícolas muestra que, en términos reales, fue negativa en el lapso 1990-2006 para 54% de los productos y muy baja para 20% de ellos. Es más, la rentabilidad promedio ha tendido a decrecer de manera sustancial entre los períodos 1990-1995 y 2000-2006. Esto significa que la capacidad de consumo y ahorro de los ingresos de los productores agropecuarios fue cada vez menor, lo que explica en parte la escasa inversión, la pobreza y la emigración rurales.

Por otra parte, la diversificación de productos y mercados fue un logro importante. Las proyecciones globales de una mayor y mejor calificada demanda de productos agrícolas implican en términos generales una oportunidad de expandir la producción dominicana de exportación, pero también contemplan un incremento de los costos para las importaciones de maíz y otros granos. En los últimos tres lustros el déficit agroalimentario del comercio exterior fue volátil y se acentuó, tanto por el crecimiento acelerado de las importaciones de cereales y semillas oleaginosas como por el estancamiento de las exportaciones agroalimentarias.

En 2005, el 51% de la población rural dominicana era pobre y 29% estaba en condiciones de extrema pobreza, situación que sigue representando un gran desafío. A pesar del fuerte crecimiento de la economía en los últimos 15 años y de la aplicación de diversas políticas rurales y sociales a lo largo de varias décadas, la desigualdad en la distribución del ingreso ha crecido y la heterogeneidad entre los productores es elevada.

La República Dominicana muestra los indicadores más altos de concentración del ingreso rural en Centroamérica y México: 70% de la

población rural obtiene 35% del ingreso total, mientras que el decil más rico absorbe 34% de ese ingreso. Esta situación se acompaña de una concentración de los activos físicos y educativos: 81% de los agricultores posee apenas 22% de la tierra y los pobres registran los índices más bajos de escolaridad y los indicadores más elevados de desnutrición. Esta desigualdad es un factor que frena el crecimiento rural del país, además de que limita e incluso reduce las posibilidades de cohesión social en el medio rural.

## **B. Desafíos del sector agropecuario hacia 2030**

Cuatro condiciones son necesarias para el desarrollo agropecuario (Wild, 2003): incentivos para el productor y ganancias como resultado de sus inversiones por precios altos; necesidad de que los investigadores y extensionistas proporcionen información sobre costos y mercados; inversión en infraestructura y almacenamiento, e innovaciones técnicas para nuevos productos y sistemas alternativos de producción. A continuación se describe la situación de estos factores en el agro dominicano.

- i) **Incentivos.** Los precios al productor, con escasas excepciones (tomate, aguacate, lechosa, coco), presentaron tasas negativas de crecimiento entre 1990 y 2006. Junto con el alza del costo de insumos y servicios a la agricultura, esto muestra que los incentivos para el productor han sido bajos. En promedio, las actividades agropecuarias no son rentables en la actualidad.
- ii) **Información.** El sistema de investigación y extensión de apoyo a los productores se debilitó con las políticas de ajuste macroeconómico. La SEA ofrece cierto apoyo a los productores. Las empresas privadas (por ejemplo, las de agroquímicos) y algunas ONG brindan asesoría técnica, pero es evidente que no cubren a la mayoría de los agricultores y ganaderos ni mucho menos a los productores pobres de microfincas, que representan 33% del total. Así, buena parte de los productores carecen de información técnica sobre costos y mercados.
- iii) **Inversión.** Se registran avances en infraestructura rural, pero hace falta mejorar las carreteras, reducir los costos de transporte, resolver el problema del suministro de electricidad a las áreas rurales y aumentar la eficiencia operativa de los puertos (Montás, 2005). También se requiere inversión para apoyar el cambio tecnológico y ampliar los servicios de telefonía rural y el acceso a Internet, lo cual facilitaría a los productores el acceso a información sobre mercados, sanidad y técnicas apropiadas. Estudios de otros socios comerciales del DR-CAFTA muestran que el ingreso y los

beneficios netos de los hogares se elevan cuando tienen acceso a mercados, energía eléctrica, servicios de telefonía, agua potable y saneamiento. Las horas trabajadas por los hogares aumentan y el trabajo se desplaza hacia actividades que generan más valor (CEPAL/IFPRI, 2007).

- iv) Innovación técnica. Entre 1985 y 2000 se dio poca importancia a la investigación agropecuaria y forestal, parte de la cual fue realizada por organizaciones privadas. El debilitamiento de la investigación y la extensión explica en alguna medida los bajos rendimientos registrados de 1990 a 2005. Hoy se reconoce la necesidad de reorientar la investigación del IDIAF (véase el cuadro VII.2).

Así, en el caso dominicano, las condiciones para el desarrollo agropecuario todavía no son suficientes para enfrentar los tres grandes desafíos del sector rural: crecimiento y aumento de la productividad, incremento sostenible de los ingresos de los rurales pobres, y competitividad y aprovechamiento del DR-CAFTA.<sup>2</sup>

## **1. Rentabilidad agropecuaria, crecimiento sostenido y aumento de la productividad**

La rentabilidad agropecuaria ha sido muy baja desde el segundo lustro de los años ochenta (Secretariado Técnico de la Presidencia, 2000). Una estimación muestra que, en términos reales, en el lapso 1990-2005 la rentabilidad promedio de la mayor parte de los productos agrícolas fue negativa para 33% de los productos y muy baja para 50% de ellos. Es más, la rentabilidad promedio decreció de forma importante en los períodos 1990-1995 y 2000-2005, es decir, la capacidad de consumo y acumulación de ingresos de los productores agropecuarios fue cada vez menor, lo que explica en parte la baja inversión, la pobreza y la emigración rurales. Estos bajos indicadores de rentabilidad proyectan dudas sobre la posibilidad de un crecimiento agropecuario sostenible y, por ende, sobre la capacidad del sector para seguir abasteciendo de alimentos y generando servicios ambientales, exportaciones y empleo (véase el cuadro VII.3).

---

<sup>2</sup> Se podrían plantear otros desafíos del desarrollo rural y agropecuario, pero una de las fallas de la política rural en países de la subregión ha sido dispersar los recursos en busca de muchas metas, sin alcanzar lo propuesto. Convendría más bien, en una primera etapa, concentrar recursos en pocos objetivos —relacionados con los cuatro factores o cuatro “íes” mencionados: incentivos, información, inversión e innovación— y en pocas cadenas productivas para tener un efecto sostenido sobre ellas. Hay un mínimo de apoyo necesario para impulsar actividades de producción y comercio internacional, por debajo del cual las metas no se logran y los apoyos resultan poco eficientes.

REPÚBLICA DOMINICANA: GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL Y EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 1990-2006  
Cuadro VII.2

	Gasto agropecuario/gasto total										Promedios			
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>a</sup>	1990-1995	1995-2000	2000-2006	1990-2006	
Gobierno central	13,7	7,9	5,1	4,8	4,4	4,1	1,9	3,1	2,6	11,5	6,7	3,7	7,2	
Gasto agropecuario	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Gastos corrientes	...	28,0	65,0	60,8	68,7	67,5	89,0	64,5	82,1	25,8	54,2	71,1	60,1	
Servicios personales	...	8,4	23,4	19,8	24,8	20,8	28,3	18,3	22,7	8,2	18,0	22,6	19,3	
Bienes y servicios	...	0,4	2,6	2,8	3,9	5,4	9,6	6,5	10,8	0,4	3,1	5,9	4,5	
Transferencias corrientes	...	8,9	38,5	37,1	39,6	41,3	51,1	39,7	48,6	7,8	27,8	42,3	33,2	
Gastos financieros	...	10,2	0,5	1,0	0,4	-	-	-	-	9,3	5,3	0,6	4,6	
Gastos de capital	...	13,0	35,0	39,2	31,3	32,5	11,0	35,5	17,9	16,5	21,7	28,9	24,4	
Inversión fija <sup>b</sup>	...	-	10,0	14,7	11,2	12,5	2,0	6,3	14,5	1,6	3,4	10,2	6,7	
Transferencia de capital	...	13,0	23,9	23,5	20,0	19,2	9,0	29,2	3,5	15,4	18,1	18,3	17,7	
Otros gastos de capital	...	-	0,7	0,9	0,1	0,7	-	-	-	0,6	1,2	0,6	0,9	
Tasas de crecimiento pesos reales c/														
Gasto total	-21,3	-5,1	2,0	15,2	8,2	-6,7	21,3	10,4	13,4	10,1	11,4	9,9	10,4	
Gasto agropecuario	-0,1	-18,0	-20,7	8,6	-2,2	-12,1	-43,8	78,6	-4,6	-1,4	2,2	-1,9	-0,5	
Gastos corrientes	...	-3,0	-31,3	1,5	10,5	-13,6	-25,9	29,4	21,3	...	20,9	2,0	...	
Servicios personales	...	-15,5	14,6	-8,2	22,1	-26,3	-23,4	15,5	18,4	...	25,6	-2,4	...	
Bienes y servicios	...	-20,1	-72,8	17,1	32,7	23,7	-1,3	21,2	58,0	...	45,9	24,0	...	
Transferencias corrientes	...	8,7	-34,0	4,6	4,6	-8,4	-30,5	38,6	16,7	...	36,8	2,0	...	
Gastos financieros	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-44,6	...	...	

Gastos de capital ... -46,4 11,5 21,7 -21,8 -9,0 -81,0 478,3 -51,8 ... 24,4 -12,2 ...  
(continúa)

Cuadro VII,2 (Conclusión)

	Promedios													
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>a</sup>	1990-1995	1995-2000	2000-2006	1990-2006	
Inversión fija	...	...	79,0	60,7	-25,7	-1,9	-91,2	474,8	118,2	...	...	...	4,4	...
Transferencia de capital	...	-39,7	-2,1	6,9	-17,0	-15,5	-73,7	479,0	-88,6	...	15,3	...	-28,9	...
Otros gastos de capital	...	...	-50,2	45,6	-85,4	367,9	...	...	...	...	...	...	-57,4	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de República Dominicana.

a Cifras preliminares

b Incluye maquinaria y equipos y construcciones de obras y plantaciones agrícolas

c Deflataados por el IPC.

Cuadro VII.3  
 REPÚBLICA DOMINICANA: RENTABILIDAD PROMEDIO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS AGRÍCOLAS, 1990-2005  
 (Pesos reales por tonelada)<sup>a</sup>

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>b</sup>	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	1990- 2005
<b>Cereales</b>												
Arroz	4 592	3 317	3 207	2 577	1 334	-2 968	3 326	1 837	3 441	2 746	1 552	2 494
Maíz	-348	-1 335	-1 781	-1 404	-2 012	-3 171	-1 075	-2 564	-1 245	-1 373	-2 001	-1 538
Sorgo	-3 028	-2 267	-1 100	-1 074	-1 036	4 613	2 777	-1 811	-2 160	-498	395	-638
<b>Leguminosas</b>												
Habichuela roja	14 900	-6 533	-11 370	-8 169	-11 717	-16 028	-3 916	-10 620	4 701	-6 187	-10 303	-3 302
Habichuela negra	9 709	-1 108	-2 848	-1 967	-998	-3 058	2 902	-4 300	2 203	-256	-1 711	335
Habichuela blanca	-	-7 998	-11 317	-8 893	-11 524	-7 863	-1 739	-7 235	-7 998	-9 239	-8 095	-8 426
Guandul	-6 868	-612	-3 384	-4 092	-2 634	-4 436	-2 223	-2 626	-2 501	-3 422	-3 232	-3 184
Maní	5 611	-6 265	5 984	3 534	2 884	236	6 346	-62	2 927	4 315	3 154	3 916
<b>Raíces y Tubérculos</b>												
Papa	711	3 254	-325	-238	-1 764	-1 703	257	2 162	2 207	1 734	-268	1 194
Yuca	698	1 646	1 280	1 999	1 276	630	2 882	3 140	1 752	2 043	1 868	1 941
Yautía	6 205	2 215	4 711	6 140	4 054	2 927	8 151	4 113	5 907	3 141	5 016	4 841
Ñame	197	-8 010	1 138	1 450	1 229	-138	1 716	-2	-1 296	-2 104	899	-508
Batata	563	783	613	839	845	135	-9	1 169	1 376	1 173	599	1 093
<b>Hortalizas</b>												
Tomate ensalada	-1 051	3 567	2 274	1 309	1 647	1 306	3 635	2 219	2 005	1 694	2 065	1 797
Tomate industrial	301	3 158	2 737	2 499	2 505	3 071	3 530	3 370	1 105	2 563	2 952	2 114
Ají	-2 084	4 377	3 463	2 794	2 637	2 821	3 731	3 159	-5 004	4 375	3 101	437

(Continúa)

Cuadro VII.3 (Conclusión)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>b</sup>	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	1990- 2005
Ajo	23 280	16 268	19 090	9 984	8 924	-12 683	-15 656	-15 917	22 987	14 681	-1 043	11 525
Auyama	2 428	3 447	3 526	2 600	2 645	578	2 356	3 021	3 673	3 413	2 454	3 142
Berenjena	-6 504	-7 020	-4 599	-7 571	-681	-2 142	-1 111	-2 244	-4 969	-4 237	-3 058	-3 873
Cebolla	14 826	7 008	5 305	6 247	3 695	4 488	6 866	5 170	8 946	5 971	5 295	6 810
Zanahoria	1 475	3 287	1 509	1 893	1 722	1 276	1 970	2 693	3 375	2 390	1 844	2 553
<b>Frutas</b>												
Piña	-	-573	-1 922	-1 336	-1 369	-6 120	-4 369	-5 903	-410	-518	-3 503	-1 871
Guineo <sup>c</sup>	-63	113	-221	-57	50	-270	561	206	295	119	45	179
Plátano <sup>c</sup>	3 441	932	-1 932	-2 023	-984	-4 297	-999	-539				

Fuente: CEPAL, se calculó restando los costos de producción a los precios pagados al productor. Sobre la base de cifras de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA).

a Deflactadas por el IPC.

b Cifras preliminares.

c Promedio entre mantenimiento y fomento.



Aunado a esto, durante los últimos 16 años el crecimiento del sector agropecuario ha sido modesto y volátil, si bien los productos pecuarios han tenido mejor desempeño. Con todo, se da por sentado que el sector seguirá cumpliendo con su papel de abastecedor de alimentos, proveedor de diversos servicios ambientales, generador de ingresos y empleos, y ahora, como productor de bioenergía para exportación y uso doméstico. También se estima que seguirá brindando escasos medios de vida a la población pobre rural que no emigre. Sin embargo, resulta poco realista pensar que el sector llevará a cabo esas tareas si persisten las tendencias a extraer excedentes del campo por medio de los precios, la salida del capital humano más calificado, la baja inversión rural y el reducido financiamiento, así como los declinantes y poco eficientes apoyos reales.

Más aún, es probable que las demandas del sector se eleven y diversifiquen en el futuro cercano. Durante los próximos 10 años es previsible un crecimiento de la población dominicana, con el consecuente aumento de su ingreso, la demanda externa de alimentos, el consumo del sector turístico, la demanda de biocombustibles y, ante la demanda mundial de alimentos con precios a la alza, la necesidad de sustituir importaciones de granos, cárnicos y leche.

Por eso se presenta el desafío de crecer a tasas más elevadas y sostenibles que en el pasado. Esto implica un esfuerzo nacional para establecer un acuerdo de largo plazo entre los sectores público y privado<sup>3</sup> que impulse cadenas productivas, clusters seleccionados a partir de la demanda internacional, el DR-CAFTA y el consumo doméstico. Para elevar las tasas de crecimiento agropecuario es necesario incrementar el rendimiento físico de la tierra y la productividad laboral. Con esa finalidad, se deberá aumentar la inversión rural en capital humano y físico, mejorar y ampliar los servicios de investigación y extensión agropecuaria, e incrementar y hacer más eficiente el gasto público agrícola.

#### **a) La investigación agropecuaria y forestal**

En septiembre de 2000 se creó el IDIAF, que cuenta con cuatro centros regionales de investigación y realiza estudios sobre café, cacao, cereales, frutales, hortalizas, musáceas, pastos y forrajes, sistemas de producción, biotecnología y biodiversidad. Además, presta servicios de generación y validación de tecnologías, formulación y evaluación de proyectos, capacitación, información, laboratorio de suelos y producción de semillas.

---

<sup>3</sup> Es decir, un acuerdo entre gobierno, legisladores, productores, exportadores, sector agroindustrial, sistema financiero y otros agentes participantes en las cadenas productivas.

Aunado al hecho de que los recursos estatales dedicados a la generación y validación de tecnologías son insuficientes, el IDIAF muestra cierta dispersión de esfuerzos en muchos proyectos y programas de investigación y difusión. Por ejemplo, el Plan Operativo Anual 2006 incluye 74 fichas de proyectos y 18 programas. Todavía hay un camino por recorrer para hacer más eficiente la investigación y lograr que los agricultores la aprovechen.

El IDIAF ha propuesto una reorganización para sumar esfuerzos y ser más eficiente. Se plantea concentrar la investigación en tres programas estratégicos de seguridad alimentaria, mercados y competitividad, desarrollo rural, recursos naturales y biodiversidad. Los conocimientos y tecnologías desarrollados deberán responder a las demandas de las cadenas productivas — que serán seleccionadas en función de las tendencias de los mercados, con atención a los pequeños productores — y vincular más la generación y validación con la transferencia técnica. También se establecerán alianzas público-privadas para el desarrollo y la aplicación de innovaciones.<sup>4</sup>

Las universidades y el sector privado deberán asumir un papel protagónico en los procesos de generación, validación y transferencia de tecnologías.

El CEDAF lleva a cabo actividades de desarrollo tecnológico — redes de frutas, musáceas y apicultura —, información, capacitación y formación agropecuarias. La formación incluye maestrías en el país y en el exterior, capacitación de personal técnico de las instituciones del sistema nacional de investigación, capacitación en servicio, eventos científicos, talleres y entrenamiento a productores. Las limitaciones de su presupuesto, que proviene de asignaciones públicas y contribuciones de fundaciones y organismos internacionales (CEDAF, 2006), afectan el desarrollo de sus actividades.

La segunda contribución importante para elevar la productividad y el crecimiento rural consiste en elevar el gasto público y hacerlo más eficiente. El gasto del gobierno central o público agropecuario no es elevado, como a veces se afirma, basándose en comparaciones internacionales de países desarrollados que cuentan con un PIBA mucho menor. El gasto en el período 1990-2006 representó apenas el 0,7% del PIB y 9,5% del PIBA, mientras el valor agregado agropecuario es 9% del PIB total. En 2005, el gasto agropecuario como proporción del gasto total del gobierno fue apenas de 3% (véase el cuadro VII.4).

La calidad del gasto agropecuario se podría elevar. La mayor parte del gasto de la sea está destinada a salarios y otros gastos corrientes (63% en 2001) y por lo general esta secretaría ejerce menos de 90% del presupuesto aprobado. En 2002, del total del gasto público sólo 5% se dedicó a la

<sup>4</sup> El IDIAF cuenta con una propuesta de Reorganización valiosa (IDIAF, 2006). Véase también, IDIAF, 2004.

Cuadro VII.4  
 REPÚBLICA DOMINICANA: RELACIÓN DEL GASTO AGROPECUARIO  
 DEL GOBIERNO CENTRAL CON EL PIB Y EL PRODUCTO  
 INTERNO BRUTO AGROPECUARIO (PIBA), 1990-2006  
 (Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Promedios	Gasto agropecuario	PIB	Gasto agropecuario/PIB	PIBA	PIBA
1990-1995	1 762	164 712	1,1	16 010	11,0
1995-2000	2 476	293 769	0,8	22 851	10,8
2000-2006	4 045	714 897	0,6	30 357	13,3
1990-2006	2 894	436 945	0,7	30 357	9,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

provisión de servicios de investigación, extensión y atención sanitaria, que tradicionalmente son considerados como públicos (Banco Mundial, 2005). Los gastos en inversión fija de la SEA se contrajeron casi 10% anual en los últimos seis años (véase el cuadro VII.2).

La restricción fiscal del país requiere de un gasto agropecuario más eficiente; demanda revisar su estructura al interior del sector y en el conjunto del gobierno central con la finalidad de orientarlo a brindar apoyos que tengan más incidencia en las cadenas productivas y, de ser posible, elevar el gasto agropecuario para compensar las tendencias a la descapitalización. Sería provechoso examinar diversas fuentes de ahorro para utilizarlas en el sector, por ejemplo, fondos de capitales y de pensiones.

El desafío es aumentar la correlación entre gasto público agropecuario, por un lado, e incremento de la productividad y del PIBA, por otro. Con tal finalidad, se debe fortalecer la vinculación con los productores —en especial con los pobres— asignando profesionales a sus organizaciones. La necesidad de que las actividades agropecuarias sean más competitivas exige elevar la inversión rural y mejorar la calidad del gasto en capital físico y humano. Algunos estudios muestran que la relación entre crecimiento y gasto agropecuario es más favorable cuando este último implica una baja proporción de subsidios privados (FAO, 2006).

Es necesario orientar en mayor medida el gasto corriente hacia servicios de investigación, extensión y sanidad para responder a la demanda diversa de los productores y descentralizar más el gasto público agropecuario.

Los mercados de productos e insumos agropecuarios son concentrados y presentan distorsiones que perjudican la rentabilidad de agricultores y ganaderos. En buena parte como resultado de esto, los precios reales a los productores agrícolas y ganaderos dominicanos cayeron de forma general los últimos 16 años (véase el cuadro VII.5). La SEA puede desempeñar un

Cuadro VII.5  
 REPÚBLICA DOMINICANA: PRECIOS REALES PAGADOS AL PRODUCTOR DE LOS  
 PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1990-2006  
 (Pesos reales por tonelada)<sup>a</sup>

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>b</sup>	Tasas de crecimiento promedio anual				
										1990-1995	1995-2000	2000-2006	1990-2006	
Agrícolas														
Cereales y legumbres														
Arroz	12 006	10 093	8 726	7 585	6 362	6 228	10 024	9 122	8 742	8 742	-3,4	-2,9	0,0	-2,0
Frijol	30 665	18 292	12 896	12 569	13 159	12 650	15 962	13 775	13 964	13 964	-9,8	-6,8	1,3	-4,8
Maíz en grano	5 473	3 936	3 553	3 228	3 208	3 436	3 783	3 384	3 931	3 931	-6,4	-4,2	1,7	-2,0
Sorgo	2 997	2 814	2 272	2 084	3 701	11 942	8 027	4 664	6 520	6 520	-1,3	-4,0	19,2	5,0
Raíces y tubérculos														
Batata	3 445	3 027	2 843	2 915	2 833	2 510	3 680	3 308	3 189	3 189	-2,6	-1,2	1,9	-0,5
Name	8 239	8 059	6 756	7 069	6 420	5 599	5 780	5 764	6 030	6 030	-0,4	-3,5	-1,9	-1,9
Papa	8 196	8 305	6 590	5 653	5 503	5 669	6 719	6 646	6 160	6 160	0,3	-4,5	-1,1	-1,8
Yautía	10 734	9 332	8 635	9 501	7 261	5 782	9 441	8 153	7 552	7 552	-2,8	-1,5	-2,2	-2,2
Yuca	3 275	3 294	3 200	3 507	3 035	2 536	4 592	5 247	3 621	3 621	0,1	-0,6	2,1	0,6
Oleaginosas														
Coco seco	26 670	26 771	30 889	23 467	21 881	22 736	30 238	38 375	38 052	38 052	0,1	2,9	3,5	2,2
Maní	8 268	13 618	10 988	8 058	8 022	8 241	10 617	6 985	8 641	8 641	10,5	-4,2	-3,9	0,3
Hortalizas														
Ajo	45 688	48 570	37 335	30 767	28 708	24 557	-	-	17 064	17 064	1,2	-5,1	-12,2	-6,0
Berenjena	4 348	5 117	3 192	3 889	3 664	3 644	3 484	3 550	3 504	3 504	3,3	-9,0	1,6	-1,3
Cebolla	22 874	13 493	8 387	9 564	7 586	9 983	10 275	9 026	7 998	7 998	-10,0	-9,1	-0,8	-6,4
Guandules	11 386	9 511	6 962	7 421	7 586	6 399	5 937	7 342	8 194	8 194	-3,5	-6,0	2,8	-2,0
Tomate														
ensalada	5 752	10 414	5 711	4 714	4 499	5 623	6 961	5 506	4 673	4 673	12,6	-11,3	-3,3	-1,3
Tomate														
industrial	2 835	5 777	3 927	3 659	3 549	4 290	4 590	4 480	3 169	3 169	15,3	-7,4	-3,5	0,7
Zanahoria	6 927	6 406	4 050	3 655	3 549	3 831	3 553	4 198	3 115	3 115	-1,6	-8,8	-4,3	-4,9
Frutas														
Aguaçates	17 009	36 092	34 385	41 133	41 639	30 617	30 997	50 492	43 123	43 123	16,2	-1,0	3,8	6,0
Guineos	500	653	408	469	463	444	714	567	511	511	5,5	-9,0	3,8	0,1
Papaya o														
lechosa	237 999	145 375	88 266	85 143	63 163	73 873	35 595	52 753	75 375	75 375	-9,4	-9,5	-2,6	-6,9
Limón agrío	-	3 466	6 101	7 867	9 907	5 779	4 469	6 540	9 297	9 297	-	12,0	7,3	-

(Continúa)

Cuadro VII.5 (Conclusión)

	Tasas de crecimiento promedio anual											
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>b</sup>	1990-1995	2000-2006	
Naranja agria	-	-	6 507	4 703	4 401	4 848	21 466	6 017	5 458	-	-2,9	-
Naranja dulce	19 879	11 613	9 312	7 123	7 305	6 602	7 067	8 588	5 272	-10,2	-9,0	-8,0
Piña	124 725	87 121	86 942	98 416	97 184	97 564	90 087	89 731	138 971	-6,9	-0,4	0,7
Plátano	31 216	30 368	20 153	20 121	21 122	19 041	23 009	22 923	18 971	-0,5	-1,0	-3,1
Sandía	-	251 451	196 536	180 500	162 392	170 788	203 239	208 540	191 779	-	-4,8	-0,4
Melón	-	91 226	108 147	99 323	103 508	89 136	93 115	122 978	107 464	-	3,5	-0,11
<b>Agroindustriales</b>												
Cacao en grano	16 304	10 410	7 301	7 640	16 822	15 235	11 571	12 255	11 077	-8,6	-6,9	7,2
Café cerezo	24 706	29 651	20 952	11 139	14 116	16 572	22 639	21 386	17 667	3,7	-6,7	-2,8
Caña de azúcar	383	384	358	350	315	247	261	298	326	0,01	-1,4	-1,0
Tabaco en rama	56 810	25 040	22 398	13 509	31 738	17 821	20 201	19 643	20 904	-15,1	-1,1	-6,1
<b>Pecuarios</b>												
Carne de cabra	...	23 812	20 159	17 673	25 578	24 750	...	...	...	1991-1995	2000-2003	1991-2003
Carne de carnero y cordero	...	23 812	20 159	18 515	20 617	19 125	...	...	...	-4,7	-3,3	-3,8
Carne de cerdo	...	22 080	24 040	25 233	26 529	25 340	...	...	...	-5,0	1,7	-1,0
Carne de pollo	...	15 526	25 541	22 026	24 222	25 012	...	...	...	-9,1	10,5	-
Carne de vaca y ternera	...	35 093	32 484	31 355	24 866	25 610	...	...	...	-7,5	-1,5	-5,7
Huevos	17 970	13 400	16 311	14 812	16 476	19 831	...	...	...	-13,4	4,0	-2,7
Leche de vaca	4 946	5 207	5 227	2 297	3 247	4 129	...	...	...	-3,5	-13,5	-3,4
Miel	11 128	15 069	10 712	12 985	13 477	8 296	...	...	...	-5,7	-6,6	-7,1

Fuente: Calculado sobre la base de cifras de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y FAO, Base de Datos, FAOSTAT.

a Deflactados por el IPC.

b Cifras preliminares.

papel importante en el análisis de estos mercados, además de proponer medidas regulatorias para ampliar la competencia, mejorar las ganancias y, por esta vía, estimular el cambio técnico y el aumento de la productividad. Los próximos años, en los que se registrarán precios elevados, representan una oportunidad para aplicar estas medidas.

## **2. Cohesión social y aumento de ingresos de los pobres rurales**

El sector agropecuario es central para aumentar el ingreso de los pobres. La agricultura y la ganadería cumplen un papel importante en la generación de empleos e ingresos para los rurales pobres y en la provisión de alimentos. Estas funciones pueden fortalecerse mediante diversas medidas para apoyar de forma transitoria y elevar sostenidamente el ingreso de los pobres rurales.

El incremento de la productividad es condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar los salarios reales de los agricultores pobres; para lograrlo, se requiere ofrecer educación y capacitación de calidad y relevancia para la producción y la competitividad. La formación de capital humano debe ser uno de los pilares para aumentar de manera sostenida los ingresos de los pobres.

Gran parte de los productores rurales no asalariados (81%) tiene fincas equivalentes a seis hectáreas o menos. Los ingresos de muchos de ellos dependen de los precios de sus productos. Como se aprecia en el cuadro VII.3, los precios de casi todos los productos agrícolas y pecuarios han decrecido, en términos reales, durante los 16 años examinados. Si a ello se agrega que los costos de los insumos se han elevado, esto significa que los productores han perdido ingresos reales a lo largo del período. Defender los precios agropecuarios es importante para proteger los ingresos de los pequeños agricultores y ganaderos. Esto tiene que complementarse con otros mecanismos, como las transferencias, para apoyar a los asalariados pobres rurales. Se requieren instrumentos de ayuda ante choques externos de precios y climáticos que destruyen ingresos, ahorros y otros activos de los pobres. El seguro agropecuario puede tener un papel en esto, como se explica más adelante.

Un programa de inversiones en las áreas rurales pobres —por ejemplo, en caminos, electricidad, escuelas agroforestales y agroindustriales, acceso a computadores y pequeñas obras de riego— reducirá costos de transacción y ampliará las habilidades de los pobres rurales elevando así sus ingresos. Los Centros de Gestión de Agronegocios (Cegas) constituyen una modalidad muy interesante de capacitación que podría ampliarse hacia las zonas más pobres y reforzarse con contenidos acordes con la producción y demandas de cada región.

Para hacer un uso más óptimo de las asignaciones presupuestarias, se requiere descentralizar en mayor medida el gasto público hacia las

áreas pobres, focalizar mejor el gasto en las poblaciones de bajos ingresos, racionalizar el gasto identificando y suprimiendo duplicaciones, mejorar los sistemas de información y monitoreo de gastos y actualizar los procesos de compras. Todo lo anterior propiciaría que el gasto público impactara de manera positiva para elevar los ingresos de los rurales pobres (Banco Mundial y BID, 2006).

### 3. Competitividad y aprovechamiento del DR-CAFTA

#### a) Competitividad de los productos agropecuarios

Al examinar el cambio de participación de las exportaciones agroalimentarias de 25 grupos de productos en el mercado de Estados Unidos en el período 2000-2006, se observa que 24% corresponde a grupos de productos que amplían su participación en mercados dinámicos; otro 24% también está en mercados dinámicos, pero pierde participación; 32% se ubica en mercados estancados, en los que gana participación; y por último, 20% de los productos de la muestra pierde participación en mercados estancados (véase el gráfico VII.1).

Gráfico VII.1  
 REPÚBLICA DOMINICANA: TIPOLOGÍA DE PRODUCTOS  
 AGROALIMENTARIOS POR CAPÍTULO, 2000-2006  
 (Matriz de competitividad)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proporcionada por el Módulo para analizar el comercio internacional (MAGIC), [www.cepal.org/magic](http://www.cepal.org/magic).

Sólo seis grupos de productos son realmente competitivos: lácteos y miel, productos de molinería, grasas y aceites, preparaciones de carnes, cacao y sus preparaciones y productos elaborados a base de cereales. Esto muestra las posibilidades de diversificación de las exportaciones dominicanas.

Al observar el desempeño de dichas exportaciones durante 1990-1995, la situación fue más desfavorable, pues 14 de 25 grupos de productos — es decir, 56% — están en mercados estancados, la mitad de ellos con participación en ascenso y la otra mitad con participación decreciente.

Estas tendencias se confirman en otros estudios, que utilizan otras medidas de competitividad. Por ejemplo, mediante el índice de ventajas comparativas reveladas, un estudio (Banco Mundial, 2005) comparó el desempeño exportador de la República Dominicana con el de otros socios del DR-CAFTA y encontró que en 75% de las 447 partidas analizadas el país tuvo un desempeño desfavorable, aunque esto podría incluir el efecto de barreras al comercio (véase el cuadro VII.6).

Otra medición (costo doméstico de los recursos) compara el costo de oportunidad de los recursos domésticos con el valor agregado que generan los recursos transables, lo cual muestra que los productos con mayor potencial competitivo corresponden a especies de cultivo perenne (cacao, café, plátano, aguacate, mango, banana y caña de azúcar), a hortalizas con alta densidad de valor y alta intensidad de uso de mano de obra (cebolla roja y tomate de ensalada) y a productos pecuarios (leche). Es notable la ventaja comparativa de los productos exportables no tradicionales, como tomate, aguacate, mango y banana (Banco Mundial, 2005).

El recientemente aprobado Plan Nacional de Competitividad Sistémica de República Dominicana se propone desarrollar la competitividad agropecuaria, para lo cual incluye un capítulo titulado “El cluster de agronegocios y la competitividad en la cadena global de valor”. En él se detallan las políticas y los programas sobre inversión, información, innovación, abastecimiento de insumos, producción, logística distributiva, comercialización y sector orgánico. Estos programas se refieren a las actividades productivas de banano, aguacate, piña, mango, tabaco y cigarros (Consejo Nacional de Competitividad, Presidencia de la República Dominicana, 2007).

#### **b) El DR-CAFTA: productos sensibles y posibles efectos del acuerdo**

El acuerdo brinda desgravación gradual y salvaguardias a los bienes sensibles agropecuarios. Así, los siguientes productos tendrán un período de protección de 15 años: carne bovina y porcina, cebolla, ajo, maíz, habichuela roja, yuca, batata, guandules y concentrado de tomate. La carne de aves, la



Cuadro VII.6  
**ISTMO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA: COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES  
 AGROALIMENTARIAS A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 2000-2006**  
*(Tipología de los productos)*

Código	Productos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
<b>Agropecuarios</b>								
1	Animales vivos	Retirada	Estrella Menguante	Retirada	Retirada	Retirada	Estrella Menguante	Retirada
2	Carnes bovina fresca y refrigerada	Retirada	Estrella Menguante	No Definido	Retirada	Estrella Menguante	No Definido	No Definido
3	Peces vivos	Retirada	Retirada	Retirada	Retirada	Retirada	Retirada	Estrella Menguante
4	Lacteos y miel	Estrella Naciente	Estrella Naciente	No Definido	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente
5	Demás productos de origen animal	Estrella Menguante	Retirada	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Retirada	Estrella Menguante
6	<b>Plantas y flores</b>	Estrella Menguante	Retirada	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Retirada	Retirada	Estrella Menguante
7	Legumbres y hortalizas	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida
8	Frutos comestibles	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida
9	Café sin tostar, té, yerba mate y especias	Retirada	Retirada	Retirada	Retirada	Estrella Menguante	Retirada	Retirada
10	Cereales	No Definido	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Estrella Menguante	No Definido	No Definido
12	Semillas y frutos oleaginosos	Estrella Menguante	Retirada	Retirada	Retirada	Retirada	Estrella Menguante	Estrella Menguante
<b>Agroindustriales</b>								
11	Productos de la molinería	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Estrella Naciente	No Definido	Estrella Naciente
13	Gomas y resinas	No Definido	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Retirada	No Definido	Estrella Menguante	Retirada
14	Materias trenzables y demás productos	Estrella Menguante	Retirada	Retirada	Retirada	No Definido	No Definido	Estrella Menguante

(Continúa)

Cuadro VII.6 (Conclusión)

Código	Productos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
15	Grasas y aceites animales o vegetales	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	No Definido	Estrella Naciente	No Definido	Estrella Naciente
16	Preparaciones de carne	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente
17	Azúcares y artículos de confitería	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida
18	Cacao y sus preparaciones	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente
19	Preparaciones a base de cereales	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Estrella Naciente
20	Preparación legumbres, hortalizas y frutas	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida
21	Preparaciones alimenticias diversas	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida	Oportunidad Perdida
22	Bebidas, líquidos alcohólicos	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Estrella Naciente	Oportunidad Perdida
23	Alimentos balanceados y residuos	Estrella Menguante	Estrella Menguante	No Definido	No Definido	No Definido	Estrella Menguante	Retirada
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco	Retirada	No Definido	Retirada	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Retirada	Estrella Menguante
44	Madera y manufacturas de madera	Retirada	Retirada	Estrella Menguante	Retirada	Estrella Menguante	Estrella Menguante	Retirada

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC).

a/ Estrellas nacientes: mercados dinámicos y los productos ganan participación. Estrellas menguantes: mercados dinámicos y los productos pierden participación. Oportunidades perdidas: mercados estancados y los productos ganan participación. Estrellas en retirada o retroceso: mercados estancados y los productos pierden participación. Los sectores dinámicos son los que aumentan su importancia relativa en los flujos comerciales entre un año base y un año final. Los sectores competitivos son los que aumentan su participación en el mercado, contribución o especialización entre un año base y un año final. Los sectores no competitivos son los que disminuyen su participación en el mercado, contribución o especialización entre un año base y un año final. Los sectores estacionarios o estancados son los que disminuyen su importancia relativa en los flujos comerciales entre un año base y un año final.

leche y el arroz tendrán un período de desgravación de 20 años. Además, productos como arroz, ajo, azúcar, cebolla, habichuelas, carne de pollo y lácteos tendrán un arancel base de 99% (véase el cuadro VII.7).

Cuadro VII.7  
REPÚBLICA DOMINICANA: PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN  
DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Canasta	Descripción	Productos más importantes incluidos
A	Arancel cero, desde el inicio del acuerdo	Frutas, aceites comestibles, azúcar, preparaciones de harina, insumos para bebidas, bebidas alcohólicas y alimentos para animales
B	Se desgrava en cinco años, en partes iguales	Productos del mar, papas y algunas bebidas
C	Se desgrava en 10 años, en partes iguales	Harinas, azúcar, pastas alimenticias, preparaciones alimenticias (insumos), quesos
D	Se desgrava en 15 años, en partes iguales	Productos de cacao, agua, refrescos, jugos, cerveza de malta, tabaco rubio, ajo, carne de res, frijoles, azúcares
F	Mantiene arancel 10 años, se desgrava en 10	Lácteos
G	Tenía arancel cero y se mantiene igual	Cereales, semillas, pescados y mariscos, harinas, grasas y aceites, animales vivos y mascotas
N	Se desgrava en 12 años, en partes iguales	Productos del tomate, papas, helados, carnes (trimming)
O	Mantiene arancel seis años, desgrava 40% en cinco años y 60% en cuatro años	Carne de cerdo
V	Mantiene arancel 10 años, desgrava 40% en cinco años y 60% en cinco años	Arroz y muslos de pollo
W	Se desgrava en cuatro años, en partes iguales	Carne pollo, fresca, refrigerada y congelada
Y	Mantiene arancel un año y se desgrava en cuatro años	Carne pavo: fresca, refrigerada y congelada

Fuente: Banco Mundial, Implicaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos de América respecto al sector agropecuario, marzo, 2005.

Como otra forma de protección, se crearon cuotas para los pollos de alrededor de 500 toneladas y cuotas mínimas de cerdo, queso y carne bovina, entre otros. Además, se establecieron salvaguardias especiales y se creó un consejo para adoptar medidas fitosanitarias.

De igual forma, desde el inicio se acordó una desgravación total para los insumos, la mayoría de bienes intermedios y los productos finales agropecuarios de poca competencia local.

El DR-CAFTA brinda reglas y previsibilidad a la economía dominicana y, en particular, al sector agropecuario, pero planteará dos desafíos ya conocidos: i) aprovechar el acceso ampliado al mercado de Estados Unidos y ii) proteger a los productores de bienes sensibles. En el primer caso, de acuerdo con los retos que plantea el DR-CAFTA para Centroamérica según Thomas Reardon (Reardon y Flores, 2006), si se parte de tasas altas de pobreza, bajos índices de educación y débil infraestructura rural, la ampliación de exportaciones no tradicionales se enfrenta a mercados relativamente saturados y con nichos de oportunidad muy competidos entre los países asiáticos, Chile, Brasil y Perú. Por su parte, la demanda de Estados Unidos crece levemente. Por eso Reardon afirma que se necesita cortar los costos logísticos, dar certidumbre a la inversión y ampliar las posibilidades de acopiar productos para contar con volúmenes acordes con la demanda global y adecuar su competitividad y capacidad exportadora.

En el segundo caso, se trata de apoyar a los productores de bienes sensibles —en especial a los pobres— para fortalecer sus procesos productivos y facilitarles su acceso a los mercados, o en su defecto, alentar su reconversión a actividades más rentables.<sup>5</sup>

La experiencia de México muestra que la apertura sola no es suficiente para impulsar el desarrollo agropecuario. En el caso de ese país, factores macroeconómicos y ambientales, la política agrícola y las inversiones interactuaron para dar los resultados obtenidos en el sector (CEPAL, 2006b). La experiencia mexicana también evidencia que, contra lo pronosticado, la producción de granos no cayó drásticamente y, en algunos casos, aumentó. La tendencia a la reducción de los precios reales al productor, que data de 1970, no se intensificó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En todo caso, el ejemplo mexicano muestra que es de especial importancia atender a los productores pobres para no acentuar las ya de por sí grandes desigualdades en los ingresos.

Un estudio reciente del Banco Mundial afirma que, dado que 84% de las exportaciones agropecuarias dominicanas hacia Estados Unidos ya recibe tratamiento arancelario preferencial de acuerdo con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y 14% ingresa a ese país en condiciones de libre acceso, en el corto plazo las posibilidades de una expansión de las exportaciones no son significativamente mayores que antes de la firma del DR-CAFTA. En cuanto a las importaciones, el acuerdo prevé cuotas crecientes de importación en

---

<sup>5</sup> Un autor dominicano lo sintetiza así: “El gobierno podría apoyar la intensificación/diversificación productiva y la competitividad, a través del mejoramiento tecnológico (de la producción, la comercialización y el procesamiento), el fortalecimiento del sistema de sanidad agropecuaria, el desarrollo de capacidades empresariales, y el establecimiento de sistemas de información e inteligencia de mercado” (Santos, s/f).

un lapso de 10 a 20 años, por lo que el impacto inmediato en los cultivos sensibles (arroz, azúcar y habichuelas) será muy limitado.

En el mediano y largo plazos, el DR-CAFTA podría tener importantes impactos positivos. Los productos de exportación no tradicionales (como tomate, aguacate, mango y banana) muestran sólidas ventajas comparativas. La República Dominicana podría aprovechar más el tratado si: i) enfoca sus nuevas políticas a proveer bienes públicos elevando la competitividad de su sector agropecuario, en lugar de dar subsidios para bienes de naturaleza privada, y ii) refuerza, en función de la demanda, la investigación y la extensión, los servicios de sanidad animal y vegetal, el control de la calidad de los productos y la capacitación de especialistas agrícolas y empresarios (Banco Mundial, 2005).

Por último, se debe tener presente que los productos agrícolas como el arroz son un elemento importante en el presupuesto de los pobres en la República Dominicana, ya que representan 14% de su gasto. El estudio del Banco Mundial muestra que, si se eliminara la protección comercial, el ingreso disponible de los pobres aumentaría en 5% (Banco Mundial, 2005).

La agenda complementaria del DR-CAFTA también podría incluir un programa de inversiones priorizadas en materia de infraestructura rural básica para el desarrollo agrícola. A partir de un análisis de las necesidades identificadas en diferentes áreas rurales de inversión pública, servicios de electricidad, telefonía y caminos, se trataría de establecer la relación entre beneficios y costos de dichas inversiones y de su complementariedad a partir de modelos econométricos. Ya se han realizado estudios de este tipo para los cinco países de Centroamérica gracias a un acuerdo entre la CEPAL, el IFPRI y el BID. Estos estudios reforzarían los análisis de las cadenas productivas y fortalecerían la capacidad competitiva de los productores dominicanos, además de que elevarían el ingreso de los rurales pobres (CEPAL/IFPRI, 2007).

### **C. Escenarios y tendencias del crecimiento agropecuario hacia 2030**

No hay proyección lo suficientemente fundamentada ni modelo del sector agropecuario adecuadamente calibrado que permitan estimar resultados realistas para el sector agropecuario dominicano en el próximo cuarto de siglo.<sup>6</sup> El sector es impredecible y riesgoso, ya que las variables exógenas que condicionan el desempeño agropecuario son importantes y múltiples. Por ejemplo, algunas de las más complejas y difíciles de predecir son las

<sup>6</sup> Las proyecciones globales de los principales mercados agropecuarios realizadas por la OCDE-FAO y USDA incluyen estimaciones hasta el año 2016. Véase OECD-FAO, 2007.

cantidades demandadas globalmente y los precios internacionales de productos dominicanos exportables, dependientes del ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas y emergentes, en particular, los cambios en la demanda de Estados Unidos.

También se deben mencionar las dificultades que implica pronosticar las tendencias de los precios del petróleo y sus derivados, con obvios efectos en los costos de producción (insumos agrícolas y transporte). Es necesario destacar asimismo, por una parte, las tendencias de los precios de los cereales y los insumos agroquímicos que importa el país y, por otra, los efectos adversos del cambio climático — como inundaciones y sequías — que pueden seguir afectando la producción agropecuaria de la República Dominicana y de sus socios comerciales. Además, derivado en parte de dichos efectos, el surgimiento de plagas y enfermedades merma la productividad de cultivos y productos pecuarios.

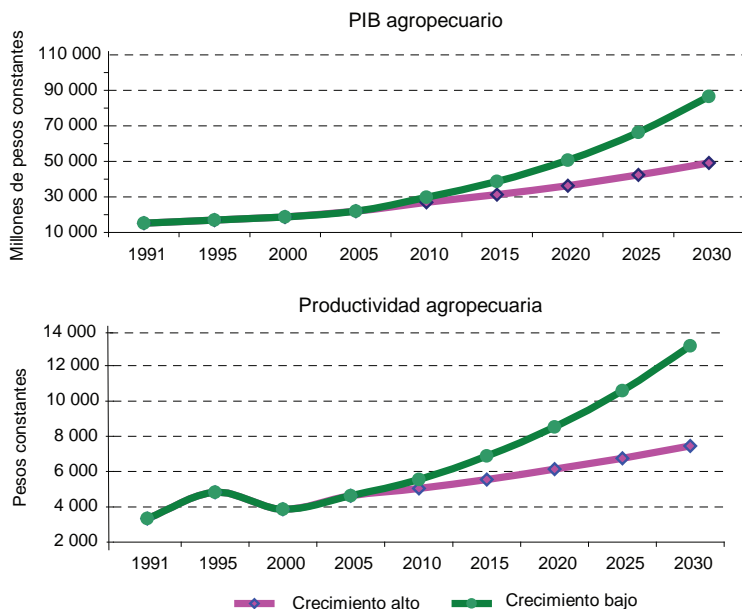
A lo anterior se debe agregar que nada garantiza que las tendencias de precios y cantidades demandadas globalmente en el pasado se mantengan, así como otras condiciones del crecimiento agropecuario. Al contrario, lo más probable es que dichas tendencias cambien (Taleb, 2007). Por eso, todo ejercicio de proyección debe ser considerado sólo como una orientación general sobre lo que convendría hacer en política rural.

Ante tal situación, en esta sección se pretende mostrar que el crecimiento del agro dominicano requiere de una nueva política agropecuaria de largo plazo, hacia 2030, que eleve la inversión en el medio rural y procure incrementar el gasto en el sector, además de hacerlo más eficiente y concentrado. Tal política debe dar un lugar especial a la rentabilidad agropecuaria y a la cohesión social mediante una participación más amplia de los rurales pobres en el ingreso y en los beneficios del gasto público y las inversiones rurales.

Así, de manera esquemática, se contemplan dos escenarios. En primer lugar, se proyecta una tendencia de bajo crecimiento, con una tasa de 3% promedio vigente en el período 1990-2006. En segundo lugar, se parte del supuesto de que habrá un cambio significativo en la política agropecuaria y ambiental que producirá un crecimiento alto, proyectado en 5,5% anual para los próximos años (véase el gráfico VII.2).

Como ya se mencionó, los escenarios posibles de la agricultura dominicana se agrupan en dos tendencias. En primer lugar, las tendencias de demandas y precios de los bienes agropecuarios en los mercados globales; en segundo lugar, las tendencias acentuadas del cambio climático, con sus efectos adversos en la agricultura y la producción pecuaria. A continuación se analizan estas tendencias hacia el año 2030 como horizonte.

Gráfico VII.2  
REPÚBLICA DOMINICANA: PIB AGROPECUARIO  
Y PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA, 1991-2030



Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

## 1. Proyecciones agrícolas internacionales y posibles efectos en la República Dominicana<sup>7</sup>

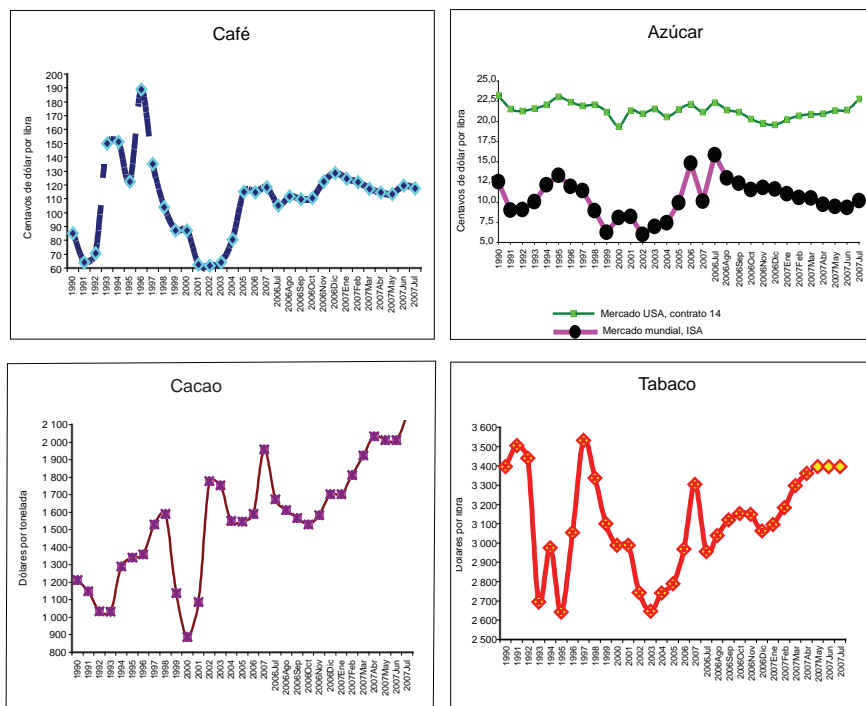
El aumento del consumo de alimentos, la producción de biocombustibles y los cambios en la estructura global de producción e importaciones brindarían en el mediano plazo oportunidades de exportación a la República Dominicana, pero también incrementos en el precio del arroz importado y en los costos de los insumos para la producción pecuaria (véase el gráfico VII.3).

Se proyecta que en el período 2006-2016 la producción agropecuaria mundial crezca de manera constante —aunque a una tasa menor que la de la última década— en respuesta al aumento del consumo por habitante debido a los crecientes ingresos y al comercio global.<sup>8</sup> Los mercados desarrollados

<sup>7</sup> Aquí se resumen las proyecciones realizadas por la OCDE-FAO y el USDA. Véase, OCDE-FAO, 2006 y 2007.

<sup>8</sup> Es evidente que las proyecciones agropecuarias globales son sólo un elemento cambiante que se debe tener en cuenta en las decisiones políticas.

Gráfico VII.3  
 PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRINCIPALES  
 CULTIVOS DE EXPORTACIÓN, 1990-2007



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas Financieras Internacionales, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (unctad), Boletín de Precios de Productos Básicos, Organización Internacional del Café (OIC) y Organización Internacional del Cacao (ICCO).

que abastece la República Dominicana brindarán especial atención a los atributos y a la calidad de los productos. Los cambios leves en los apoyos a los agricultores desarrollados podrían provocar desplazamientos de la producción que beneficiarían a los países en desarrollo.

En algunos países de menores ingresos, la baja productividad agropecuaria obligaría a incrementar la importación de alimentos. Se prevé una fuerte competencia entre exportadores de países en vías de desarrollo y los de países que hasta hace poco estaban en transición. Pero el comercio de productos agropecuarios será menor que el potencial debido a las barreras, los controles regulatorios asociados a la seguridad de los alimentos y las amenazas ambientales.



El comercio de trigo, maíz y sorgo aumentará de forma moderada, pero el de arroz crecerá aceleradamente. Las semillas y los productos oleaginosos se incrementarán debido al aumento del consumo humano y animal. Se espera que el precio del petróleo y sus derivados se mantenga elevado, con lo que se ampliará la producción de biocombustibles. En Estados Unidos, la producción de etanol a partir del maíz moderaría las exportaciones del grano, lo que afectaría a países importadores, como la República Dominicana. Los alimentos importados serán más caros en los países en desarrollo, lo que implicará altos costos y bajos ingresos para los productores pecuarios.

Los precios internacionales de la leche se mantendrían firmes debido al aumento de la demanda de los países en desarrollo. El comercio de carne crecería como consecuencia del incremento de los ingresos por habitante, pero podría verse afectado por el surgimiento de zoo enfermedades.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sostienen que estas tendencias podrían cambiar a causa de eventos climáticos, variaciones en los precios de los energéticos e inversiones para aprovechar la capacidad de los biocombustibles, así como por las perspectivas de crecimiento económico y el desarrollo futuro de políticas agrícolas. La incertidumbre crece con los resultados de la Ronda de Doha. Además, estas perspectivas dependen en gran medida de la evolución económica de Brasil, China e India.

Otro análisis prospectivo hasta 2015 da más importancia a la demanda de Estados Unidos, pero sus conclusiones coinciden con el estudio de la OCDE/FAO. Sus supuestos son que no habrá choques climáticos, brotes de enfermedades animales o vegetales u otros factores que afecten la demanda o la oferta. Supone un crecimiento sostenido de la economía de Estados Unidos y mundial, al igual que de la demanda humana de alimentos, y una fuerte expansión de la producción de etanol derivada del maíz (USDA, 2006a). El análisis concluye que la competencia comercial continuará siendo muy fuerte, lo que implica que la República Dominicana tendrá que hacer un esfuerzo creciente para elevar la competitividad de sus productos agropecuarios, y el DR-CAFTA le brinda un mercado que debe aprovechar. Estados Unidos se mantendrá muy competitivo y obtendrá ganancias al ampliar su comercio agropecuario. Esto y el aumento del consumo doméstico brindarán a los productores mayores ingresos, pero al mismo tiempo se elevarán los gastos de producción y disminuirán los apoyos del gobierno, lo que neutralizará las ganancias y mantendrá los ingresos netos sin mayor variación (USDA, 2006a).

Un examen preliminar del impacto de la producción de etanol a partir del maíz sobre los granos, las semillas oleaginosas y las actividades pecuarias muestra que, al precio de 4,05 dólares el bushel, se producirían 31,5 billones de galones de etanol por año, es decir, 20% del consumo proyectado para Estados Unidos en 2015 (Elobeid y otros, 2006). Para lograr este nivel de producción, se requeriría sembrar 95,6 millones de acres de maíz. La producción total de este grano ascendería a 15,6 billones de bushels, la cual (es de 11 billones en la actualidad. La mayor parte de la superficie adicional provendrá de la reducción del cultivo de soya. Además, los mercados de trigo se tendrán que ajustar para satisfacer la creciente demanda para alimentar ganado. Las exportaciones de maíz y la producción de porcinos y aves tendrá que reducirse ante el incremento de los precios del maíz y de su utilización en las plantas de etanol.

De continuar la tendencia alcista en los precios del maíz y las semillas oleaginosas, la República Dominicana se vería afectada como importador de estos productos para alimentos de las cadenas avícola y porcina, a menos que elevara la producción y la productividad de sucedáneos. Esto implica que los agricultores tendrían que obtener precios reales más altos, además de apoyo en investigación y extensión (véase el gráfico VII.4).

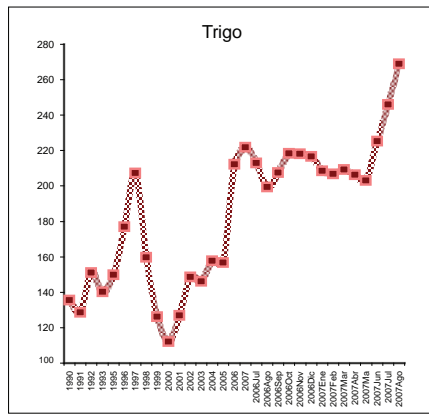
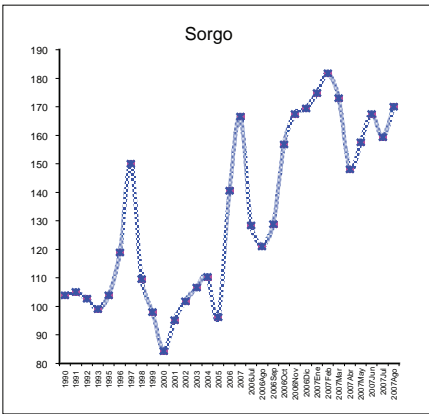
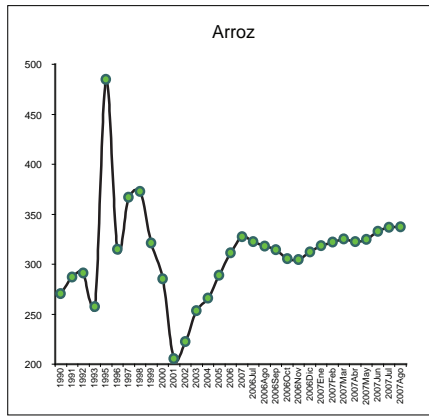
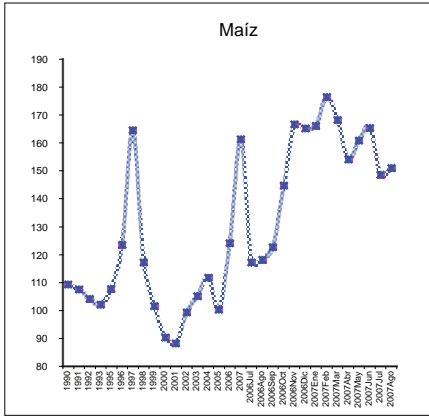
La República Dominicana, importador neto de combustibles, cuenta con potencial para la producción de biocombustibles, en particular de los derivados de la caña. Hay inversiones importantes para rehabilitar los ingenios Boca Chica y Consuelo. La producción de bioetanol le daría dinamismo a la industria que, como ya se comentó en este estudio, muestra debilidad en términos de productividad y rentabilidad. El fortalecimiento del marco legal y regulatorio contribuiría al desarrollo de los biocombustibles. También se cuenta con experiencias en la producción de biodiesel a base de *jatropha* (piñón) e higuera.

Ante las perspectivas mencionadas, un sector agropecuario fortalecido estaría en condiciones de contribuir, durante los próximos 25 años, a afianzar la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante el aumento de las exportaciones y la reducción de las importaciones de alimentos.

## **2. Efectos del cambio climático en la agricultura: inundaciones y sequías en los próximos lustros**

El número de huracanes de las categorías 4 y 5 va en aumento: han pasado de 16 a 25 en los períodos 1975-1989 y 1990-2004, respectivamente. Esto ha propiciado un acrecentamiento pronunciado de las inundaciones en el continente durante las últimas décadas. Además, se registra un incremento considerable de grandes incendios forestales. En la República Dominicana,

Gráfico VII.4  
 REPÚBLICA DOMINICANA: PRECIOS INTERNACIONALES  
 DE LOS GRANOS BÁSICOS, 1990-2007  
 (Dólares por tonelada)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas Financieras Internacionales, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Boletín de Precios de Productos Básicos y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Precios Internacionales de Productos Básicos (ciwQueryServlet).

la incidencia de huracanes e inundaciones de tierras agrícolas y ganaderas, así como las sequías, ha generado considerables bajas en la producción y la productividad.

El cambio climático eleva los riesgos en el sector agropecuario, ya que las plantas y el ganado se pueden ver perjudicados por la disminución de lluvias, la erosión de los suelos agrícolas por inundaciones y la reducción de las tierras cultivables. Los cultivos de temporal y los secanos, que dependen del régimen de lluvias, serán los que sufrirán más riesgos.

Lomborg Bjorn examina las consecuencias del calentamiento global en la agricultura con base en los trabajos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los cuales demuestran que, en el peor escenario, se proyecta que en 2060 la producción de cereales de los países en desarrollo disminuirá entre 14% y 16%. Sin embargo, esta proyección no toma en cuenta el incremento importante por productividad que se habrá alcanzado para ese año, ni la hipótesis del efecto fertilizante del aumento de CO<sub>2</sub> en la atmósfera y sus probables resultados en términos de elevar las temperaturas.<sup>9</sup> Además, si los productores cambiaran las fechas de siembra y utilizaran otras variedades, las secuelas negativas en la productividad disminuirían. Si a lo anterior se agrega un cambio hacia otros cultivos y hacia áreas con bajo riego, la pérdida se reduce para ubicarse entre 6% y 7% en los países en desarrollo (Bjorn, 2001).

De cualquier forma, para países como la República Dominicana el calentamiento global, en un caso extremo, podría tener efectos severos en la productividad agropecuaria y en la modificación de las condiciones climáticas que permiten el crecimiento de los bosques, con consecuencias adversas en su productividad. Pero también se debe mencionar que esas estimaciones no consideran la posibilidad de que se produzcan nuevas variedades resistentes a altas temperaturas y concentraciones de CO<sub>2</sub>.

Un estudio específico para evaluar el impacto del calentamiento en el cultivo de algunos productos dominicanos, como la papa, muestra una baja en los rendimientos. Una parte de este impacto negativo del cambio climático se debe a la disminución de la intensidad de la fotosíntesis y al aumento de la respiración; otra parte es consecuencia del incremento del tiempo requerido para que inicie la fase de formación de los tubérculos (Rivero, s/f). En contraste, el cambio climático afecta de manera favorable los rendimientos del cultivo de arroz debido al efecto fertilizante del CO<sub>2</sub>.

---

<sup>9</sup> Algunas implicaciones de esta hipótesis están sujetas a controversia. Es el caso del planteamiento según el cual el efecto fertilizante del CO<sub>2</sub> compensaría la pérdida de producción generada por el aumento de las temperaturas. Es cierto que dicho efecto mejora los rendimientos en cultivos como el arroz (tan importante en el agro dominicano), pero también tiene varios efectos colaterales, como estimular el crecimiento de malas hierbas, lo que significa un incremento de los costos. Por otro lado, las altas temperaturas afectan el ciclo de reproducción de insectos perjudiciales, propician la incidencia de enfermedades y reducen los efectos de la salinidad, lo cual reduce la vida útil de los suelos, entre otros efectos.

Así, el efecto del calentamiento sobre los cultivos estaría en función de dos factores contrapuestos: por una parte, la sensibilidad de las plantas al ascenso de la temperatura, que disminuiría los rendimientos; por otra, el aumento de CO<sub>2</sub>, que produciría el efecto de fertilización y podría elevar los rendimientos (Rivero, s/f).

Los efectos negativos del calentamiento global sobre la producción dominicana podrían magnificarse en caso de que disminuyan las precipitaciones anuales. Además, en este escenario los impactos negativos en los rendimientos agrícolas de regadío y la productividad primaria neta de los bosques no serían compensados por el efecto de fertilización por CO<sub>2</sub> (Rivero, s/f).

Aunque las medidas de carácter global son muy importantes para atenuar los efectos del cambio climático, es conveniente que la República Dominicana implemente estrategias locales de adaptación a dicho cambio. Se pueden incluir cambios en los sistemas de cultivos, como impulsar la producción en invernaderos y programas de eficiencia en el manejo del agua de riego, en especial, ampliar la superficie de riego y dar más relevancia a la reconversión de cultivos en áreas irrigadas y a los métodos de recuperación de suelos.

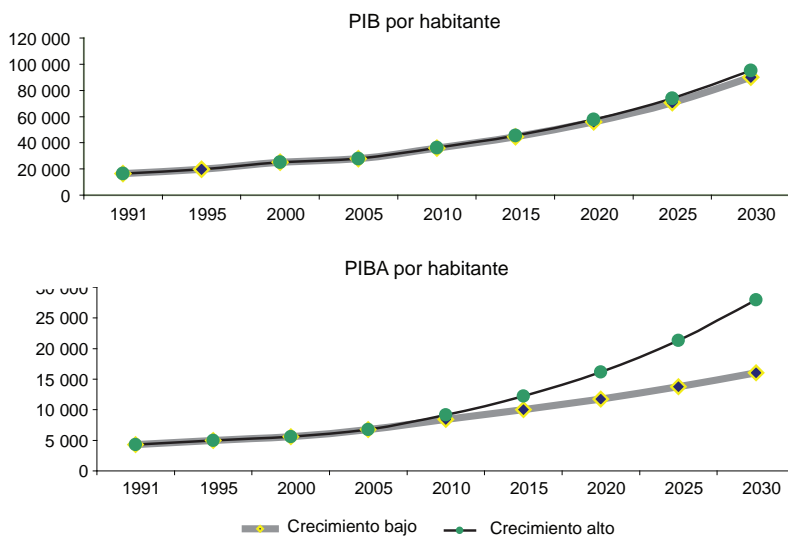
La información climática será cada vez más importante para construir escenarios y para que los productores agropecuarios tomen decisiones. Aquí se abre un nuevo espacio de cooperación entre el gobierno y los productores.

### **3. Escenarios agropecuarios hacia 2030**

Los escenarios que se describen a continuación son ejercicios que muestran la necesidad de aplicar nuevas políticas e incrementar las inversiones en el agro y el medio rural. Los indicadores cuantitativos son sólo parámetros que ejemplifican de manera muy aproximada los desafíos y las oportunidades; en sí mismos no tienen valor cuantitativo, dado el largo período que se comenta y las grandes incertidumbres que condicionan las proyecciones agropecuarias.

Se ha supuesto que las proyecciones globales de cantidades demandadas y precios, tanto de alimentos como de insumos agrícolas (fertilizantes y pesticidas), mencionadas en el apartado anterior, son válidas para los dos escenarios que se plantean a continuación.

Gráfico VII.5  
REPÚBLICA DOMINICANA: PIB Y PIBA POR HABITANTE, 1991-2030  
(Pesos constantes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

**a) Escenario I. Mantenimiento de tendencias: bajo crecimiento, rendimientos estancados, pobreza e inequidad**

Se supone que se mantiene la tendencia histórica de un crecimiento anual promedio del producto agropecuario de 3% y un crecimiento de la productividad de apenas 2% (véase el gráfico VII.2).<sup>10</sup> Esto implica un crecimiento del producto por habitante de 3,5% (véase el gráfico VII.5).

- i) **Supuestos.** No hay cambios relevantes en la orientación de la política agropecuaria, en el gasto ni en la inversión pública en los sectores rural y agropecuario. En la práctica, la política ambiental no se reorienta hacia el manejo óptimo de los efectos del cambio climático en la agricultura. Los apoyos se mantienen en los niveles actuales, menores que los registrados en los años noventa del siglo pasado. La protección comercial tiende a decrecer.

Se parte de la proyección de que los precios de los principales productos agroalimentarios de exportación tenderán a incrementarse. En efecto, a partir del crecimiento registrado en los últimos 16 años, se presenta

<sup>10</sup> Los datos que soportan este ejercicio pueden consultarse en el Compendio Estadístico anexo al presente volumen.

un escenario en el que los precios de la mayoría de los productos dominicanos de exportación tenderán al alza — con excepción del algodón, el tabaco y los camarones —, con lo cual los ingresos de los productores podrían elevarse. Los precios de los productos de importación, en particular el maíz, el trigo y las tortas de soya, también se incrementarían. Por su parte, se proyecta que los precios de los fertilizantes — que crecieron considerablemente a partir del año 2000 — aumentarán a tasas anuales de alrededor de 4%, lo cual, aunado al incremento de los precios de los alimentos para animales, afectará los ingresos reales de los productores.

- ii) **Necesidades proyectadas de financiamiento.** El gasto agropecuario real del gobierno central se seguirá reduciendo en -0,5%, de acuerdo con la tendencia registrada en el período 1990-2006. El crédito agropecuario para los productores comerciales se elevaría ligeramente (alrededor de 0,6%, sobre todo en los próximos cinco años) gracias a las expectativas favorables de los mercados globales. Las remesas, que han desempeñado un papel cada vez más relevante en el apoyo a las actividades agropecuarias, reducirán su tasa de crecimiento a casi 3% en el período 2010-2030 como consecuencia del decremento de la migración y de los envíos de los emigrantes, lo que afectará en cierta medida el financiamiento a la agricultura.

Con base en lo anterior, y a manera de ejemplo, se presenta un ejercicio de los recursos financieros que serían consistentes con un crecimiento de 3% del PIBA en las proyecciones de las principales fuentes de gasto y financiamiento agropecuario, que se muestran en el cuadro VII.8. Se muestra que las remesas son importantes para financiar actividades rurales, en particular agropecuarias. La inversión extranjera directa ha desempeñado un papel importante en la agroindustria alimentaria y se considera que continuará llegando a esas cadenas productivas aprovechando el DR-CAFTA y el crecimiento de la demanda interna dominicana. Se espera que su aumento anual sea de 2,5%.

El estímulo principal para los agricultores provendría de los precios internacionales de bienes agropecuarios transables al alza que favorecen las exportaciones y la producción para el mercado doméstico, al experimentar precios de importación elevados. Habría cierto desarrollo de las exportaciones no tradicionales y, en menor medida, de las tradicionales, pero se registraría una falta de inversión en el campo.

- iii) **Resultados.** El crecimiento del PIBA se concentrará en pocos cultivos y productos pecuarios de agricultura comercial. El crecimiento de las importaciones a mayor precio y el alza en los precios de los alimentos en el mercado interno estimularán la producción nacional.

Cuadro VII.8  
 REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIO I. CRECIMIENTO BAJO DE  
 LOS PRINCIPALES INDICADORES DE GASTO Y FINANCIAMIENTO  
 DEL SECTOR AGROALIMENTARIO, 1990-2030  
 (Millones de pesos reales)<sup>a</sup>

	TC Porcen- tajes	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Total financiamiento		6 720	10 163	15 426	17 056	20 091	22 607	25 418	28 308	31 663
Gasto del gobierno central agropecuario <sup>b</sup>	-0,5	2 426	2 266	2 522	2 360	2 206	2 151	2 098	2 046	1 996
Crédito agropecuario <sup>c</sup>	0,6	2 361	3 282	3 263	2 828	2 809	3 101	3 341	3 258	3 177
Inversión extranjera directa sector agroalimentario <sup>d</sup>	2,5	1 932	1 882	3 629	3 902	4 415	4 995	5 651	6 394	7 234
Remesas sector rural <sup>e</sup>	3,0	...	2 732	6 012	7 966	10 661	12 360	14 328	16 610	19 256

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de la República Dominicana, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

<sup>a</sup> El gasto del gobierno central y el crédito agropecuario se deflactaron con el IPC, la inversión extranjera directa y las remesas rurales fueron multiplicadas por el tipo de cambio promedio real.

<sup>b</sup> Para el gasto y se calculó en base a la tendencia de la tasa de crecimiento promedio anual del período 1990-2006.

<sup>c</sup> Para el crédito agropecuario, se utilizaron diferentes tasas de crecimiento, partiendo de un 2, % en 2007-2015, pasando a un 1,5% del 2016 al 2020 y de -0,5% del 2021 al 2030.

<sup>d</sup> Para la inversión extranjera directa en el sector agroalimentario se calculó una tasa de crecimiento a partir del 2007 de 2,5%.

<sup>e</sup> Para las remesas rurales la tasa fue de 3%. No se cuenta con una estimación de las remesas rurales dedicadas a la actividad agropecuaria, pero parte significativa de las mismas financian al sector agropecuario.

En el largo plazo, la intensificación de la competencia internacional entre países productores podría afectar las exportaciones de la República Dominicana en caso de que no se haya invertido para elevar la competitividad de muchos de sus productos agropecuarios. La falta de inversión rural en energía, telefonía y capital humano podría retrasar su participación en los mercados globales. Además, dado el efecto de la inversión en los ingresos de los hogares rurales, la falta de acceso a los activos mencionados podría contribuir a mantener la pobreza.

Otro resultado sería que la rentabilidad agropecuaria de varias actividades siga a la baja. Se estima que el aumento de los ingresos por el incremento de los precios será parcialmente compensado por el alza de los costos de fertilizantes y combustibles. En efecto, se proyecta que el aumento



considerable en los precios de los fertilizantes y otros insumos, registrado a partir del año 2000, continuará durante el período considerado. Además, las presiones fiscales que podrían presentarse en algunos años provocarían una reducción de algunos estímulos, como las exenciones, los subsidios y los descuentos en el pago del agua de riego, lo cual incrementaría los costos para los productores.

La población ocupada en actividades agropecuarias reducirá su participación en el total de 20% a 9%. El estancamiento productivo dejará pocas opciones a la población rural, por lo que continuará de manera acentuada la salida de población rural joven, debido al desempleo y a las relativamente bajas remuneraciones. El cambio de técnicas también contribuirá al aumento del desempleo y la migración.

Según la tendencia de los últimos 16 años, las proyecciones del empleo agropecuario hasta 2030, muestran un crecimiento de apenas 0,8% anual (véase el cuadro VII.9).

Las consecuencias adversas del cambio climático se acentuarán. Las inundaciones y las sequías provocarán pérdidas de cultivos y activos

Cuadro VII.9  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIO I: PROYECCIONES DE LA  
POBLACIÓN TOTAL Y EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS, 1991-2030

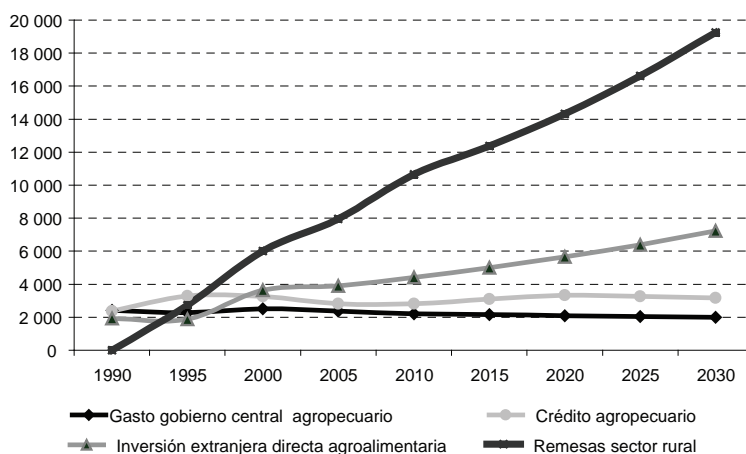
	TC	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Escenario I	1991-2006	<i>Miles de habitantes</i>								
Población económicamente activa	2,6	2 799	2 853	3 533	3 992	4 540	5 156	5 856	6 650	7 552
Población económicamente activa en la agricultura	0,8	462	365	499	489	542	566	590	615	642
Población ocupada	2,9	2 252	2 401	3 041	3 276	3 845	4 426	5 095	5 865	6 752
Población ocupada en agricultura y ganadería	0,8	458	351	483	478	529	550	571	593	616
		<i>Porcentajes</i>								
Población ocupada en agricultura y ganadería/población ocupada total		20,3	14,6	15,9	14,6	13,8	12,4	11,2	10,1	9,1

Fuente: Sobre la base de datos del Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, 1991-2006.

agropecuarios, entre ellos, suelos e instalaciones. El uso continuo de los suelos, la falta de su manejo apropiado y el aumento de la salinidad de algunas tierras generarán una baja de los rendimientos y presionarán la frontera agrícola.<sup>11</sup> Quienes resentirán más los efectos de esta situación serán los rurales pobres.

En términos de cohesión social, muchos productores no serán capaces de aprovechar el dinamismo de estos mercados debido a que carecen de activos, capital humano, tierra y acceso a financiamiento. El alza en los precios de los alimentos afectará a los asalariados rurales y urbanos, y podría tener efectos adversos en la nutrición. De esta forma, la desigualdad rural aumentaría y prevalecerían niveles importantes de pobreza en términos absolutos. Adicionalmente, la falta de gasto público inhibiría la formación de capital humano competitivo (véase el gráfico VII.6).

Gráfico VII.6  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIO I: CRECIMIENTO BAJO DE  
LOS PRINCIPALES INDICADORES DE GASTO Y FINANCIAMIENTO  
DEL SECTOR AGROALIMENTARIO, 1990-2030  
(Millones de pesos reales)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de la República Dominicana, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

iv) Incertidumbre. En el ámbito internacional, se prevé que un estancamiento de las negociaciones en la OMC, aunado a las prácticas proteccionistas de países desarrollados, son dos factores

<sup>11</sup> Destacan las pérdidas en la agricultura y la actividad pecuaria debido a desastres naturales en los últimos años, en especial los originados por los huracanes Georges y Noel.

que podrían restar dinamismo al comercio agrícola global, afectar adversamente las exportaciones dominicanas y aumentar aún más los precios de los alimentos importados.

En el ámbito interno, las inundaciones y sequías —efectos del cambio climático— podrían ser más severas y provocar daños de consideración en cultivos y ganado, además de propiciar más plagas y enfermedades vegetales y pecuarias.

Además, la aplicación de políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales restrictivas afectaría el financiamiento al sector. La existencia de tipos de cambios sobrevaluados afectaría la competitividad de las exportaciones agropecuarias y estimularía la importación de productos que compiten con la producción nacional.

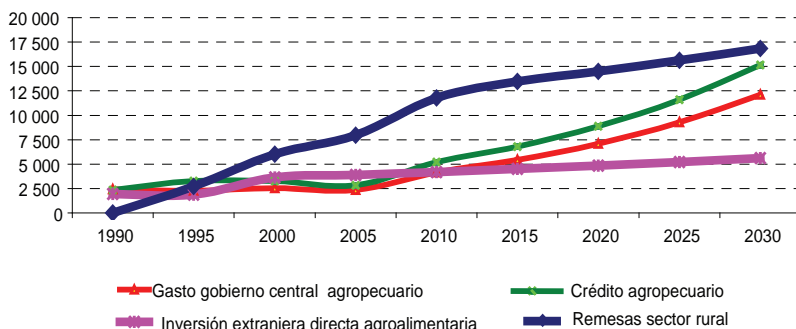
**b) Escenario II. Crecimiento sostenido, aumento de rendimientos y competitividad con reducción de la pobreza y la inequidad**

De acuerdo con este segundo escenario, se estima que habrá un crecimiento sostenido del PIBA, a una tasa anual de 5,5%,<sup>12</sup> gracias a un incremento en la productividad, mientras el PIBA por persona se eleva a 5,9% anual. Este aumento aprovecharía las favorables condiciones alimentarias globales y la creciente demanda interna de las zonas turísticas, además de que sería impulsado por una acción concertada entre los sectores público y privado para el desarrollo sustentable de cadenas productivas agroindustriales. Se hace un mejor manejo de suelos y un uso más eficiente del agua, además de dar relevancia a la prevención de los efectos de sequías e inundaciones. A partir de cambios en la política rural, se da especial importancia a la cohesión social mediante el fortalecimiento del capital humano —educación, capacitación y nutrición— y la reducción de la desigualdad (véase el gráfico VII.7).

i) **Supuestos.** Se parte del supuesto de que habrá un cambio fundamental en la política agropecuaria que implicará un aumento del gasto, en particular en inversiones rurales. Pero también habrá un cambio en su orientación, de tal manera que se concentrará de manera eficiente en cadenas seleccionadas y estará dirigida de manera notable a apoyar a los agricultores pobres. La cohesión social —resultado de la reducción de la pobreza, el hambre y la inequidad rural— será un parámetro importante de la nueva política agrícola y rural. Al principio, se incrementarán los apoyos a los productores pecuarios y agrícolas, pero después decrecerán y se estimulará la eficiencia productiva. Se aprovechará el período de transición del DR-CAFTA para fortalecer la competitividad y la cohesión social.

<sup>12</sup> Esta tasa se ubica 1% por arriba del promedio elevado alcanzado a partir del año 2000.

Gráfico VII.7  
 REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIO II: CRECIMIENTO ALTO DE  
 LOS PRINCIPALES INDICADORES DE GASTO Y FINANCIAMIENTO  
 DEL SECTOR AGROALIMENTARIO, 1990-2030  
 (Millones de pesos reales)<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de la República Dominicana, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

En el período 2008-2030 el gasto agropecuario crecerá a un ritmo de 7% anual y se concentrará en programas estratégicos de sanidad, investigación y transferencia, entre otros. Las actividades públicas responderán a las demandas de las cadenas productivas seleccionadas; esto se llevará a cabo de manera conjunta con los agentes privados y con una mayor participación de las universidades. La regulación estatal del mercado de productos e insumos agropecuarios será cada vez mayor, lo cual contribuirá al buen funcionamiento de esos mercados y a proteger los ingresos de los pobres.

Proyecciones de los precios de los principales productos agroalimentarios de exportación e importación. En un escenario de crecimiento sostenido del comercio agroalimentario global, los precios de la mayoría de los productos dominicanos de exportación tenderían al alza, con excepción del tabaco y los camarones. Así, gracias al aumento de la competencia en los mercados dominicanos, los ingresos de los productores podrían elevarse. Los precios de los productos de importación —en especial los de trigo, aceite, tortas de soya y frijol secos— también se incrementarían. Se espera que los precios de los fertilizantes crezcan a tasas anuales similares a las de los primeros años de este siglo. Si a esto se agregan aumentos en los precios de los alimentos para animales, los ingresos reales de los productores agropecuarios se verán afectados.

- ii) **Necesidades proyectadas de financiamiento.** Para hacer posible un crecimiento sostenido de casi 6% del producto agropecuario,

será necesario que en 2030 el valor total del financiamiento, la inversión y el gasto en el sector sea un poco más de cinco veces el alcanzado en 2005. El gasto agropecuario real del gobierno central se elevaría a un ritmo de 5,5% anual y se dirigiría de manera importante a lograr más eficiencia en la producción y la competitividad.

El crédito agropecuario se elevaría 7,7% anual, es decir, se multiplicará 5,5 veces. La nueva política pública agrícola y ambiental, la difusión del seguro agropecuario y la demanda externa permitirán otorgar más créditos. Además, los nuevos criterios de cohesión social implícitos en esas políticas facilitarán a los pequeños productores y a los agricultores pobres acceder al financiamiento. Se ampliarían los esquemas de micro finanzas asociados al sistema bancario estatal y privado por medio de la difusión del crédito entre este tipo de productores. Esto financiaría la producción y la comercialización y estimularía el cambio técnico hacia una agricultura más intensiva y sostenible. También permitiría llevar a cabo esquemas de inversión conjunta, privada y pública, en activos fundamentales para aumentar los ingresos de los hogares rurales y el desarrollo de las empresas agropecuarias. En especial, se invertirá en el acceso a mercados, electricidad, telefonía, agua potable y saneamiento.

La inversión extranjera directa (IED) se elevaría casi 4% anual en respuesta a la demanda global, en particular la de Estados Unidos, generada por el DR-CAFTA y las necesidades de abastecimiento del mercado doméstico y de las zonas turísticas. Asimismo, la política rural de crecimiento, competitividad y cohesión social generaría un ambiente propicio a la IED, lo que favorecería la articulación de cadenas productivas.

Las remesas de dominicanos que viven en el extranjero han contribuido a financiar actividades rurales y agropecuarias. En este último caso, benefician directamente la producción y la comercialización agropecuarias o bien se depositan en bancos y organismos de micro finanzas que, a su vez, prestan dinero a productores agropecuarios. Las remesas también generan demanda de alimentos, cuya producción es así estimulada. Se proyecta que las remesas crezcan en 3% anual entre 2010 y 2030, con un ritmo más acelerado durante los primeros cinco años. Posteriormente, al reducirse la migración —pues ante el aumento del empleo agropecuario muchos habitantes del campo decidirán permanecer en el país—, las remesas también disminuirían. A pesar de esto, seguirán aportando recursos importantes al medio rural, los cuales incluso se espera que se triplicarán.

A manera de ilustración, en el cuadro VII.10 y el gráfico VII.7 se muestra una proyección esquemática de las tendencias del gasto agropecuario,

el crédito, la IED y las remesas con destino rural, en el supuesto de que se registrará un crecimiento sostenido del PIBA de 5,5% en el período 2006-2030.

Cuadro VII.10  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIO II: CRECIMIENTO ALTO DE  
LOS PRINCIPALES INDICADORES DE GASTO Y FINANCIAMIENTO  
DEL SECTOR AGROALIMENTARIO, 1990-2030

*(Millones de pesos reales)<sup>a</sup>*

	TC Porcentajes	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Total financiamiento		6 720	10 163	15 426	17 056	25 329	30 192	35 322	41 709	49 714
Gasto del gobierno										
central agropecuario <sup>b</sup>	5,5	2 426	2 266	2 522	2 360	4 155	5 430	7 096	9 275	12 122
Crédito agropecuario <sup>c</sup>	5,5	2 361	3 282	3 263	2 828	5 193	6 787	8 871	11 594	15 152
Inversión extranjera directa sector agroalimentario <sup>d</sup>	1,5	1 932	1 882	3 629	3 902	4 196	4 511	4 850	5 215	5 607
Remesas sector rural <sup>e</sup>	3,0	...	2 732	6 012	7 966	11 786	13 464	14 504	15 625	16 833

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de la República, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

<sup>a</sup> Para el gasto y el crédito los pesos reales se obtuvieron deflactándolos por el IPC, para la inversión extranjera y las remesas multiplicándolos por el tipo de cambio real.

<sup>b</sup> Para el cálculo de las proyecciones del gasto del gobierno central y el crédito agropecuario se utilizaron los coeficientes obtenidos de la relación de estas variables con el PIB agropecuario en pesos reales, para el promedio del período 1991-2006.

<sup>c</sup> Para la inversión extranjera directa se calculó la proyección en base a la tasa de crecimiento promedio del período 2000-2006.

<sup>d</sup> Para las remesas rurales la tasa utilizada fue de 6,5% a 1,5% para obtener el promedio anual de crecimiento de 3%. No se cuenta con una estimación de las remesas rurales dedicadas a la actividad agropecuaria, pero parte significativa de las mismas financian al sector agropecuario.

iii) **Resultados.** La acción pública aprovechará de manera sostenida los altos precios internacionales y la dinámica demanda interna y turística. La alianza entre los sectores público y privado concentrará sus esfuerzos en la consolidación de líneas productivas estratégicas y en el desarrollo de nuevos cultivos y productos pecuarios. Se sustituirán importaciones de alimentos y se consolidarán y diversificarán las ventas al exterior de alimentos frescos y procesados. La República Dominicana ganará mercados con productos de mayor valor agregado al expandirse las industrias agroalimentarias.

El crecimiento del PIBA se expresará en un firme desarrollo de las exportaciones no tradicionales de frutas. Durante los primeros años del período, se recuperarán las exportaciones de azúcar y se enfrentará favorablemente la competencia con Centroamérica y México, además de que se desarrollará la producción de etanol. Por su parte, se amplía

considerablemente la producción intensiva de hortalizas de invernaderos y las cooperativas de agricultores pobres comienzan a beneficiarse de esta tecnología.

En los años considerados, la República Dominicana elevará su competitividad y aprovechará los mercados globales, así como los implicados en el DR-CAFTA. De manera creciente, la oferta de frutas, vegetales, carnes y productos pecuarios de calidad certificada satisface la demanda de las zonas turísticas.

Lo anterior se fortalece con la incorporación de nuevas áreas de riego y con el uso de las que existen actualmente en productos de mayor intensidad económica, lo que junto con una política de mayor competencia beneficiaría a los productores.

Las cadenas productivas de carne bovina y de cerdo, aves y lácteos mantendrían un alto crecimiento y aprovecharían la demanda creciente. Además se fortalecerían gracias a la ampliación de su acceso al crédito, a la regulación de los mercados y de la competencia externa desleal y a las inversiones en frigoríficos. La prioridad otorgada a la política de sanidad animal durante los años considerados alentaría la competitividad.

La cohesión social aumentará en el medio rural y en el agro. Los salarios reales agropecuarios se elevarán gracias a la productividad de la mano de obra, resultado del incremento de la inversión pública en nutrición y educación y de una política de cohesión social que velará por una distribución del ingreso menos desigual. De esta forma, también se ampliará la demanda interna de alimentos. Si a lo anterior se agrega una política agropecuaria que apoye a los productores pequeños y pobres, los ingresos de éstos se elevarán, al igual que la producción, y se reducirá de manera notoria la desigualdad y la pobreza rurales.

La población ocupada en actividades agropecuarias se elevará en alrededor de 180.000 puestos de trabajo, aunque en términos relativos su participación en el total declinará entre 20% y 12%. A pesar de que el dinamismo productivo implicará cierto aumento de la ocupación, el incremento de la productividad laboral, el cambio técnico para intensificar cultivos —que demandará más mano de obra calificada y menos empleo no calificado— y la mecanización de algunas actividades provocarán que dicho aumento del empleo se dé lentamente (véase el cuadro VII.11).

La rentabilidad agropecuaria es un elemento central de la política aplicada en el sector. Se refuerzan los mecanismos para ampliar la competencia en los mercados de insumos y productos agropecuarios. También se apoya la capacidad de asociación de los pequeños agricultores y beneficiarios de

la reforma agraria para elevar su capacidad de negociación en los mercados, lo cual se complementa con la capacitación y la información pública. El aumento de los precios reales al productor alienta el cambio tecnológico, la producción y la cohesión social. Sin embargo, el alza en los precios de los combustibles y los fertilizantes — causada por el encarecimiento de las materias primas necesarias para su producción y por el incremento de la demanda internacional — afectará adversamente la tasa de rentabilidad.

Cuadro VII.11  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESCENARIO II: PROYECCIONES DE LA  
POBLACIÓN TOTAL Y EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS, 1991-203

	TC	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Escenario II	1991-2006									
					Miles de habitantes					
Población económicamente activa	2,5	2 799	2 853	3 533	3 992	4 529	5 128	5 806	6 574	7 444
Población económicamente activa en la agricultura	0,8	462	365	499	489	542	565	588	613	639
Población ocupada	2,1	2 252	2 401	3 041	3 276	3 726	4 124	4 564	5 052	5 592
Población ocupada en agricultura y ganadería	1,0	458	351	483	478	535	562	592	623	655
					Porcentajes					
Población ocupada en agricultura y ganadería/ población ocupada total		20,3	14,6	15,9	14,6	14,3	13,6	13,0	12,3	11,7

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Encuesta nacional de fuerza de trabajo, 1991-2006.

Los efectos del cambio climático serán mitigados mediante nuevas prácticas de cultivo y prevención de desastres. Las consecuencias de las sequías se enfrentarán con nuevas variedades resistentes, la implementación de varios proyectos de riego y microrriego, la construcción de estanques y la agricultura intensiva en invernaderos e inundaciones. La reforestación y el manejo de cuencas y micro cuencas, además de la combinación de la agricultura con la ganadería, contribuirán a amortiguar las inundaciones y las pérdidas de cultivos, ganado, instalaciones y suelos. Estas actividades se integrarían en programas impulsados de manera conjunta por los sectores público y privado. La difusión del seguro agropecuario hará más manejables las pérdidas agropecuarias. La necesidad de incorporar más tierras al cultivo se reduciría debido al uso intensivo en la agricultura y mejores prácticas ganaderas.

Los agricultores y productores pecuarios responderán a la demanda internacional y doméstica con la ampliación de la oferta de bienes y la



integración de las cadenas a las agroindustrias y a los mercados de Estados Unidos, Japón y Asia. En el largo plazo, la intensificación de la competencia internacional entre países productores, que podría afectar las exportaciones de República Dominicana, será superada gracias a la inversión en capital humano y a la elevada productividad de cadenas seleccionadas. Las universidades y los centros tecnológicos aportarán innovaciones y desarrollarán actividades de extensión y transferencia técnica entre los productores, en especial entre los pequeños y pobres.

La inversión rural en energía, telefonía y capital humano facilitará el cambio técnico, aumentará la productividad, elevará los ingresos de los hogares rurales y facilitará la inserción internacional y en mercados que exigen estándares de calidad e inocuidad. El auge del turismo ecológico y agropecuario permitirá diversificar las fuentes de empleo y aprovechar mejor el paisaje rural dominicano, además de contribuir a la reducción de la pobreza rural.

El crecimiento sostenido de las actividades pecuaria y agrícola permitirá incrementar la contribución al fisco hacia 2015, al igual que reducir progresivamente los apoyos y percibir más pagos por concepto de agua de riego.

- iv) **Incertidumbre.** Algunos factores de incertidumbre provendrían de la esfera internacional. El estancamiento de las negociaciones con la OMC, las prácticas proteccionistas y el mantenimiento de elevados subsidios a productores de países desarrollados, podrían restar dinamismo al comercio agrícola global, dañar las exportaciones dominicanas y aumentar aún más los precios de los alimentos que el país compra en el exterior. La competitividad creciente de los bienes dominicanos compensaría en cierta forma los factores mencionados. Se supone que en la mayor parte del período prevalecerá un contexto macroeconómico de políticas que contribuirán a la estabilidad y al crecimiento. Así, las políticas monetarias y fiscales buscarán la estabilidad sin afectar el financiamiento del sector. La política cambiaria también contribuirá a la estabilidad, pero a la vez cuidará de mantener la competitividad de las exportaciones agropecuarias.

## **D. Temas estratégicos para la transformación agropecuaria, 2030**

Un escenario de crecimiento elevado y sostenido como el mencionado implica la atención prioritaria a algunos temas estratégicos para enfrentar el cambio

climático, afianzar la cohesión social y aprovechar las actividades agrícolas que muestran potencial de crecimiento en el período 2008-2030.

## 1. La administración de recursos hídricos, una prioridad

Frente a los niveles de pobreza, desnutrición, necesidad de elevar la competitividad agropecuaria y ante los riesgos de calentamiento global se requiere usar más y de mejor manera el agua para riego.

La República Dominicana ha hecho una inversión importante en construcción y rehabilitación de obras de irrigación. La agricultura bajo riego ha crecido de forma sostenida hasta representar 67% de la producción de cultivos —25% del área sembrada—<sup>13</sup>, lo que muestra un aumento importante de los rendimientos, que fueron de 33% en el período 1990-2004. La superficie que cuenta con riego creció ligeramente, aunque su estructura regional varió de manera considerable, de tal forma que los distritos Bajo Yaque del Norte y Yuna-Camú expandieron su área bajo riego (véase el cuadro VII.12).

Cuadro VII.12  
REPÚBLICA DOMINICANA: PARTICIPACIÓN DE LA  
AGRICULTURA BAJO RIEGO EN EL PIB, 1990-2006  
(Porcentajes)

	Riego/PIB	Riego/Agropecuaria	Riego/Sector agricultura
1990 <sup>a</sup>	3,1	25,5	45,0
1991	2,7	21,8	46,4
1992	2,1	16,8	35,9
1993	1,9	16,5	34,9
1994	1,9	17,7	38,5
1995	2,1	19,1	40,2
1996	1,8	17,4	35,8
1997	1,9	20,0	42,3
1998	2,0	22,1	46,0
1999	2,1	24,7	55,0
2000	2,1	25,7	58,1
2001	2,1	24,3	54,6
2002	2,5	27,0	61,4
2003	2,8	29,0	61,1
2004	2,6	28,5	66,9
2005 <sup>b</sup>	2,5	27,1	67,0
2006 <sup>b</sup>	2,5	28,1	67,2

Fuente: Calculado sobre la base de los porcentajes de las cifras del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), *Las Estadísticas del Agua en la República Dominicana* y el Banco Central de la República Dominicana.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Cifras estimadas.

<sup>13</sup> Por otra parte, 75% del área sembrada genera apenas 33% de la producción.

El número de usuarios creció casi 20% durante los últimos 10 años. El cultivo predominante fue el arroz, con 80% del área irrigada, seguido de las habichuelas, que se redujo 40% (véase el cuadro VII.13).

Cuadro VII.13  
REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LAS TIERRAS IRRIGADAS Y  
NÚMERO DE USUARIOS, 1930-2004

	Áreas de riego (hectáreas)	Número de usuarios	Tasas de crecimiento	
			Áreas de riego (hectáreas)	Número de usuarios
1930	3 081			
1941	32 000		23,7	
1946	51 472		10,0	
1954	132 000		12,5	
1980	200 000		1,6	
1985	206 953	48 866	0,7	
1990	205 811	63 523	-0,1	5,4
1991	244 296	64 453	18,7	1,5
1992	246 276	64 920	0,8	0,7
1993	248 903	65 840	1,1	1,4
1994	251 268	66 163	1,0	0,5
1995	259 129	72 571	3,1	9,7
1996	261 014	75 677	0,7	4,3
1997	265 324	75 694	1,7	0,0
1998	266 762	76 072	0,5	0,5
1999	268 772	80 734	0,8	6,1
2000	275 968	80 536	2,7	-0,2
2001	278 948	85 133	1,1	5,7
2002	275 968	80 536	-1,1	-5,4
2003	289 088	87 029	4,8	8,1
2004	301 537	86 026	4,3	-1,2
Promedio 1990-1995	242 614	66 245	4,7	2,7
Promedio 1995-2000	266 162	76 881	1,3	2,1
Promedio 2000-2004	284 302	83 852	2,2	1,7
Promedio 1990-2004	262 604	74 994	2,8	2,2

Fuente: Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI). 1/III/2007

A través del INDRHI, el Estado dominicano implementa, desde 1988, una política de descentralización de los sistemas de riego que incluye la transferencia de la administración, la operación y el mantenimiento de dichos sistemas a los usuarios organizados en juntas de regantes. El INDRHI apoya y supervisa este proceso. A la fecha, los traspasos de responsabilidades a 31 organizaciones de regantes representan 83% de la superficie con riego e incluye a 81% del total de regantes del país (INDRHI, 2006).

Además de consolidar la descentralización de los sistemas de riego, la política en este rubro pretende fortalecer los vínculos de la agricultura de irrigación con otros sectores productivos de la economía dominicana y con el combate a la pobreza. Así, se desarrolla un programa de apoyo agroempresarial y desarrollo sociocultural de los usuarios de los Centros de Gestión de Agronegocios y Centros Audiovisuales y Bibliotecas (CEGA-CABI) (INDRHI, 2006).

Prevalecen desafíos que merecen atención especial. La eficiencia en el uso del agua para riego es baja, de apenas 25%, por lo que un programa específico con las juntas de regantes ampliaría la disponibilidad del recurso —ya sea para riego o para otros propósitos— de manera significativa. Del total del área de riego, 31% tiene problemas de drenaje y 16% agrega a ellos problemas de salinidad, sobre todo en los distritos de riego Yuna-Camú, Bajo Yuna y Bajo Yaque del Norte (INDRHI, 2006). Los costos de operación y mantenimiento no son cubiertos en su totalidad con el precio que se cobra por el suministro de agua a los usuarios, quienes reciben un subsidio de casi 20% agregado (Banco Mundial, 2004). Esto explica, en parte, la concentración tan elevada de la producción bajo riego de dichos costos. Si a esto se agrega que la tasa de recuperación de costos es de sólo 40%, los agricultores no se verían motivados a diversificar sus cultivos hacia productos con mayor valor (véase el cuadro VII.14).

El potencial de la producción con riego es importante. Alrededor de 271.000 hectáreas adicionales a las actualmente sembradas son aptas para riego, dadas las características de los suelos así como la ubicación y disponibilidad de las fuentes de agua. Las inversiones en pequeñas obras de riego y microrriego serían un gran apoyo para elevar la productividad, los ingresos de los campesinos pobres y la oferta alimentaria, además de que contribuirían a atenuar los efectos del cambio climático.

Cuadro VII.14  
REPÚBLICA DOMINICANA: EFICIENCIA DEL RIEGO, 2001-2004<sup>a</sup>  
(Porcentajes)

	Promedio
2001	21
2002	28
2003	27
2004	24

Fuente: Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), Las Estadísticas del Agua en la República Dominicana.

<sup>a</sup> Corresponde al promedio calculado para 25 sistemas del Programa de Administración de Sistemas de Riego por los Usuarios (PROMASIR).

Se ha iniciado la producción con riego de precisión, que podría ampliarse hacia nuevas áreas. Este sistema tiene ventajas importantes: define la cantidad de agua y la periodicidad con que se debe irrigar un cultivo para que las plantas obtengan el mayor rendimiento a partir de conocer el nivel de humedad del suelo; permite que los productores hagan uso más eficiente del agua y, con esto, amplíen las áreas de siembra; economiza el combustible que utilizan las bombas para extraer el agua y reduce las posibilidades de plagas y enfermedades de las plantas.

## **2. Administración del riesgo: los seguros agropecuarios**

El riesgo agropecuario dominicano —derivado del cambio climático, las plagas, las enfermedades y la volatilidad de los precios agropecuarios— es un factor que tiene efectos importantes en la rentabilidad, los ingresos de los productores y los niveles de pobreza. En especial, son los pobres quienes sufren las pérdidas de su producción y de sus escasos activos. No obstante, hay poca aplicación de instrumentos de administración del riesgo agropecuario.<sup>14</sup>

Una encuesta refleja que casi 60% de los productores agropecuarios dominicanos muestran interés en administrar el riesgo derivado del clima o las enfermedades. Ellos afirman que las enfermedades de plantas y animales son el principal factor de riesgo, seguido por las sequías y los huracanes. Sin embargo, un número muy reducido de productores utilizan el seguro agropecuario: apenas 13% de los encuestados (SEA, 2004).

En países desarrollados, este seguro adquirió mucha importancia como instrumento de política agropecuaria desde mediados de los años noventa del siglo pasado (Shiva, *s/f*). Hay muchas formas de proteger a los pequeños agricultores, como el apoyo estatal a los fondos de aseguramiento y al seguro catastrófico para eventos climáticos, basado en un enfoque paramétrico. Los fondos de aseguramiento operan con poco capital, de manera autogestionaria y, con frecuencia, en una organización de agricultores a nivel local o regional. El gobierno podría apoyar la difusión de estos mecanismos mediante subsidios a las primas de seguro y programas de capacitación y divulgación de las ventajas del seguro agropecuario.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Un examen de temas relevantes del seguro agropecuario en República Dominicana se puede encontrar en Tejada, 2007.

<sup>15</sup> Para una explicación amplia de los Fondos de Aseguramiento en la experiencia de México, véase agroasemex, 2005.

### 3. Formación de capital humano: educación y alimentación<sup>16</sup> para la cohesión social y la competitividad

Las principales corrientes actuales del pensamiento económico y social dan una importancia central al capital humano —y en particular a la necesidad de su formación por medio de la educación— en el crecimiento en general, y en el rural y agropecuario en particular. Gran cantidad de estudios muestran la evidencia empírica de esto (Huffman, 2001). W. Schultz sostiene que los factores de producción decisivos para mejorar el bienestar de la gente pobre no son el espacio, la energía y la tierra buena para cultivos, sino el mejoramiento de “la calidad” de la población y los avances en el conocimiento.<sup>17</sup> El capital humano contribuye a la productividad laboral y a la habilidad empresarial. Este autor afirma que los desequilibrios provocados por la modernización —una de cuyas manifestaciones es la apertura comercial— son inevitables y se pueden manejar mejor con más capital humano, conocimientos y habilidades.

La importancia de la formación de capital humano para incrementar la productividad y reducir la pobreza también ha sido resaltada por Gary S. Becker, quien ha constatado que se requiere de la participación conjunta de trabajadores, administradores calificados y empresarios innovadores para operar maquinaria complicada, producir con eficiencia, desarrollar nuevos productos y procesos, y aprovechar las innovaciones provenientes de otros países.

El capital humano es el principal activo de cualquier población, y se estima que comprende cerca de 80% de la riqueza de Estados Unidos y otros países desarrollados (lo cual implica salud, educación y capacitación en el trabajo o de otro tipo). Así, la desigualdad en los ingresos de una nación se corresponde con la desigualdad en su educación (Becker, 1995).

Ampliar la educación hacia las mujeres pobres se refleja en mejores condiciones de salud de sus familias debido a que la escolaridad es determinante para reducir la morbilidad y la mortalidad infantiles, al igual que las tasas de fecundidad y para mejorar la nutrición (CEPAL, 2000).

Para el Banco Mundial, el contenido de la educación debe cambiar de forma sustancial con el objetivo de que agricultores, empresarios agrícolas y asalariados rurales estén preparados para enfrentar la demanda cambiante de los mercados y no únicamente para elevar la producción. Esto requiere

---

<sup>16</sup> El ministro de Finanzas de República Dominicana, junto con sus homólogos de Centroamérica reunidos en Guatemala, ubicó “la nutrición infantil al más alto nivel de las estrategias de reducción de la pobreza.” Reconoció asimismo el costo que conlleva la desnutrición para las economías.

<sup>17</sup> Este párrafo y los subsiguientes están basados en el capítulo “Educación y productividad agrícola” de CEPAL, 2006b.

mejorar la coordinación entre los organismos involucrados en la educación agropecuaria, incluir metas educativas en las estrategias de desarrollo del sector y coordinar inversiones en tres áreas agrícolas fundamentales e interrelacionadas: investigación, extensión y educación superior (Banco Mundial, 2005b).

Así pues, la educación de los productores agropecuarios es determinante para mejorar la productividad agrícola. F. Welch, citado por Schultz, plantea que hay tres efectos potenciales de la educación sobre la producción agrícola: a) el aumento de la productividad mediante la mejora de la calidad del trabajo, que permite al agricultor producir más con los mismos insumos; b) el “efecto de asignación”, que mejora la capacidad del productor para procesar información técnica y asignar recursos para usos competitivos, disminuyendo los costos del análisis de información, y c) la educación facilita una rápida respuesta empresarial a los desafíos planteados por el cambio tecnológico en términos de precios de insumos y productos.<sup>18</sup>

Un estudio de la cepal sobre el dinamismo del empleo rural no agropecuario (erna) en Centroamérica y México (2003) mostró que la educación constituye el principal determinante para participar en el erna asalariado y en el ingreso correspondiente.

Como ya se mencionó en el primer capítulo, cerca de 2,2 millones de dominicanos, 25% de la población en el medio rural, padecen hambre. La desnutrición limita las capacidades y potencialidades productivas de los pobladores rurales dominicanos. La población rural tiene una escolaridad promedio de apenas seis años y más de 40% de las escuelas rurales imparten sólo hasta el cuarto grado de primaria.

Por otra parte, hay cinco escuelas de agronomía y tres escuelas técnicas que deberían ser reforzadas para fortalecer la necesaria capacitación de los funcionarios públicos. La declinación de la demanda de estudios de agronomía debe ser examinada. La falta de capital humano afecta la absorción y puesta en práctica de nuevas técnicas y dificulta la incorporación de nuevas variedades o productos. El bajo nivel de instrucción de los productores es un obstáculo para ello. Capacitar administradores de fincas ganaderas —que gozan de grandes inversiones, pero tienen personal con baja escolaridad— elevaría los rendimientos y la competitividad, facilitaría la transmisión de técnicas y la aplicación de medidas sanitarias e incrementaría la eficiencia de los hatos lecheros.

---

<sup>18</sup> Schultz (op. cit.) cita varios estudios que se realizaron en la década de 1970 y 1980, en especial en el sudeste asiático y Estados Unidos..

Un estudio dominicano identifica severas deficiencias en la capacidad para adoptar nuevos conocimientos y tecnologías, lo que podría convertirse en un impedimento en el futuro para diversificar la economía y generar ventajas competitivas y consistentes con mejores salarios y niveles de vida en general. En especial, resultan preocupantes las deficiencias en la cobertura y calidad del sistema educacional, que afectan la capacidad competitiva de las actuales empresas dominicanas (Vial, 2002).

Así, un tema prioritario en cualquier agenda de desarrollo a mediano plazo debe ser la reforma y modernización de las instituciones públicas. Esto es necesario para desarrollar actividades económicas cada vez más complejas y para construir las redes de protección social y nivelación mínima de oportunidades que se requieren para un progreso económico y social sostenido en el tiempo. Es muy probable que tengan que transferirse más recursos al sector público, algo que sería difícil justificar en la actualidad, dadas las deficiencias e ineficiencias que se aprecian en ese sector (Vial, 2002).

#### **4. El potencial de tendencias actuales: alimentos para el sector turístico y biotecnología y competitividad**

##### **a) Provisión de alimentos para las zonas turísticas**

Hay una demanda no satisfecha de frutas y hortalizas en el sector turístico, particularmente en la región este de la República Dominicana. Alrededor de 40% de los alimentos que consumen los turistas en esa región son importados. La expansión de la oferta de frutas y vegetales hacia los hoteles y restaurantes por medio de proyectos en esas regiones brindaría productos en cantidad, calidad y precio adecuados. Los planes de expansión hotelera implicarán una demanda creciente de alimentos. Una proyección del crecimiento de las habitaciones ocupadas en los hoteles, calcula que será de 71% entre 2005 y 2015 (INDRHI, 2005a).

Se han hecho análisis y estudios de factibilidad para la producción con riego de hortalizas, melones y lechosas, lo que representa una contribución importante a la rentabilidad de los agricultores del este que fortalece las cadenas productivas de alimentos y la actividad turística. Con seguridad, esto elevará los estándares de calidad e inocuidad de la producción de la zona, además de que expandirá el área de riego y hará más eficiente el uso del agua. La evaluación de esta experiencia permitiría examinar la factibilidad de reproducir esta cadena en otras zonas (INDRHI, 2005a).



## **b) Invernaderos**

La producción en ambientes controlados implica un importante cambio tecnológico en la agricultura dominicana. El control del clima, las plagas y las enfermedades, así como el uso preciso de fertilizantes y agua hacen que esta actividad sea muy eficiente y permiten obtener productos de alta calidad. Los espacios pequeños que requieren la producción con esta tecnología a lo largo de todo el año proporcionan rendimientos elevados. La demanda del mercado de la costa este de Estados Unidos estimula la producción de tomate, pepino y ajíes en invernaderos, con elevados niveles de productividad, rentabilidad e inocuidad, en Constanza, San José de Ocoa, Villa Trina y Jarabacoa.<sup>19</sup> Sus posibilidades de expansión para la producción de frutales y hortalizas son elevadas. El uso de invernaderos con tecnología básica alentaría la producción agrícola con menos recursos.

El poco riesgo que implica la producción en invernaderos y su alta rentabilidad con respecto al promedio de las actividades agropecuarias, son dos elementos que hacen que esta forma de producción sea susceptible de recibir financiamiento bancario.

## **c) Biotecnología y competitividad<sup>20</sup>**

Existen valiosos desarrollos en biotecnología vegetal que merecen ser consolidados y ampliados dada la incidencia que tienen en la rentabilidad y el crecimiento agropecuarios. El IIBI de la República Dominicana realiza investigaciones aplicadas en biotecnología vegetal para obtener variedades con mayor productividad, calidad y resistencia a plagas, enfermedades y factores ambientales. Esto permite contar con una base importante para aumentar la rentabilidad y la competitividad agropecuarias. Las cadenas productivas se pueden fortalecer con la incorporación de este tipo de innovaciones.

El IIBI tiene la capacidad de producir hasta 2 millones de plantas de plátano al año, libres de enfermedades, como la Sigatoka Negra, que cuenta con un banco de germoplasma con los clones de plátanos FHIA-20, FHIA-21 y M-Hembra, lo cual reduce el costo de producción de las plantas.

El instituto ha seleccionado y propagado siete clones de yuca para el mercado nacional y para su exportación a Estados Unidos. Estos materiales se han difundido entre grupos de mujeres campesinas. En colaboración con

<sup>19</sup> El Programa de Mercados, Frigoríficos e Invernadero (Promefrin), de la SEA, apoya a los productores en este cambio tecnológico y promueve la participación de instituciones financieras.

<sup>20</sup> Este apartado se basa en IIBI, *Memorias* 2005.

el IDIAF, han suplido 50.000 vitroplantas de papa a productores de San José de Ocoa y Constanza para producir semilla básica y reducir en 50% las importaciones de semillas de papa. Con la sea se inició la multiplicación de material genético de yautía coco con tolerancia a la phytophthora y al manejo inadecuado del cultivo, entre 100.000 productores.

Se propagan materiales para la siembra de piña que será exportada a Estados Unidos y Europa y se incursiona en la propagación de especies forestales en peligro de extinción y de interés para la disminución de la erosión.

Se han desarrollado parámetros que cumplen con las exigencias de calidad de los mercados internacionales de aguacate (*Persea americana* Mill) y mango banilejo (*Mangifera indica* L), con métodos no destructivos y señalamientos de las fechas apropiadas de cosecha. Estas caracterizaciones de ecotipos de mangos banilejos y aguacates refuerzan la competitividad en el ámbito internacional.

## Bibliografía

- AGROASEMEX (2005), "El seguro y los fondos de aseguramiento", Manuales para el fortalecimiento de los fondos de aseguramiento agropecuario, Querétaro, México, diciembre.
- Banco Mundial (2007), "Agriculture for Development", *World Development Report* 2008, Washington D.C.
- \_\_\_\_ (2005), "República Dominicana: Implicaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América con respecto al sector agropecuario", Informe Final, Banco Mundial, marzo.
- \_\_\_\_ (2005a), "Agricultural Growth for the Poor. An Agenda for Development", *Directions in Development*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_ (2004), "Reformando instituciones para una mejor administración del gasto público", República Dominicana: Informe sobre el gasto público, Informe N° 23852-DO, marzo.
- Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo (2006), Report N° 32422-DO Dominican Republic Poverty Assessment Achieving More Pro-Poor Growth, Caribbean Country Management Unit Regional Operations Department 2 Latin America and the Caribbean Region Social Division Programs (RE2/SO2).
- \_\_\_\_ (2005), Dominican Republic Poverty Assessment Achieving More Pro-Poor Growth.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), Proyectos, Resumen ejecutivo, Programa para la Transición Competitiva).
- Bjorn, Lomborg (2001), *The Skeptical Environmentalist, Measuring the Real State of the World*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

- Carrasco, Silvio (2001), "Experiencia dominicana en la transferencia de los sistemas de riego", La descentralización de los sistemas de riego en la República Dominicana, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, septiembre.
- Cedaf (Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal) (2006), Memoria Anual 2004 y 2005, República Dominicana.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Enciclopedia Agropecuaria Dominicana", Tomos I al VI y 2002, República Dominicana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), República Dominicana: evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006 (LC/MEX/L.743), México, 25 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2006a), (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.06.II.G.133.
- \_\_\_\_\_ (2006b), México: Crecimiento agropecuario, capital humano y gestión del riesgo (LC/MEX/L.686/Rev.1), México, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2006c), Matthew Hammill, "Income Inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics" (LC/MEX/L.701 ) *serie Estudios y Perspectivas*, N° 43, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N°. de venta E.06.II.G.7.
- \_\_\_\_\_ (2004), Ros Jaime, "El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas" (LC/L.2124-P) *serie Estudios y Perspectivas*, N° 18, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.II.G.48
- \_\_\_\_\_ (2000), Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI (LC/MEX/R.760/Rev.1/E) México, agosto.
- CEPAL - IFPRI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - International Food Policy Research Institute) (2007), "Identificación de la combinación de inversiones públicas más apropiadas durante el período de transición hacia la entrada en vigencia del CAFTA", Informe Final de Consultoría Reportes Individuales para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, México, septiembre.
- Consejo Nacional de Competitividad - Presidencia de la República Dominicana (2007), "Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana", República Dominicana, marzo.
- Elobeid, Amani y otros (2006), "The long-run impact of corn-based ethanol on the grain, oil seed, and livestock sectors: A preliminary assessment", Card briefing paper 06-BP 49, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, noviembre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2006), Política pública y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. El papel del gasto público, Santiago de Chile.
- Finan, Federico, Elisabeth Sadoulet y Alain de Janvry (2004), Measuring the Poverty Reduction Potencial of Land in Rural Mexico, Giannini Hall 207, University of California, Berkeley, California 94720-3310, febrero.

- Grupo de Competitividad (2002), Estrategia competitiva nacional, Santo Domingo, julio.
- IBI (Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria) (s/f), Santo Domingo, Memorias 2005.
- IDIAF (Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales) (2006), Plan operativo anual 2006, Santo Domingo, 4 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2006a), Reorganización del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Principales proyectos del IDIAF que requieren apoyo de la biotecnología, Taller hacia la planificación estratégica de la biotecnología en la República Dominicana, 9 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2004), Reporte 2001-2003, Santo Domingo, abril.
- \_\_\_\_\_ (2004b), "La producción y el mercadeo de pimienta en la República Dominicana", *Boletín del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales*, v. 1, N° 3, Santo Domingo, diciembre.
- INDRHI (Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos) (2006), El INDRHI en el desarrollo nacional, República Dominicana.
- \_\_\_\_\_ (2005a), "El agua en Baigua: alimentos para el turismo", Un centro de abastecimiento de alimentos para la región Este, Santo Domingo, julio.
- \_\_\_\_\_ (2005b), Las estadísticas del agua en la República Dominicana, diciembre.
- Macours Alain, Karen (2004), Insecurity of Property Rights and Matching in the Tenancy Market, Janvry Johns Hopkins University of California, Berkeley, Elisabeth Sadoulet University of California, Berkeley. <[http://repositories.cdlib.org/are\\_ucb/992/](http://repositories.cdlib.org/are_ucb/992/)>.
- Montás, Juan Temístocles (2005), Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana. Retos y desafíos, República Dominicana, Secretariado Técnico de la Presidencia.
- Mortillo Pérez, Antonio (2005), "Priorización del gasto social y focalización de la pobreza 2005", *serie Protección Social*, N° 4, República Dominicana, Secretariado Técnico de la Presidencia, Unidad de Información Social, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, julio.
- OCDE - FAO (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2007), *Agricultural Outlook 2007-2016*.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Agricultural Outlook 2006-2015*.
- Ottenwalder A., Facundo (2002), *La pecuaria dominicana*, República Dominicana.
- Perry, Guillermo E. y otros, *Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, Secretariado Técnico de la Presidencia, (2006), "La cobertura educativa dominicana: logros y desafíos", *Boletín Mensual de la Unidad de Información Social, Perspectiva Social*, año 1, N° 8.
- Proyecto ROA FAO-INTEC, Roles de la agricultura en la República Dominicana. Síntesis Nacional.

- Reardon, Thomas y Luis Flores (2006), "Global Market Opportunities and Challenges for Central American Exporters: Strategies for Customized Competitiveness in the CAFTA Era", *Opportunities and Challenges in Markets, Land, Migration, and Public Investment in the context of the Free Trade Agreement between Central America and the U.S. (CAFTA)*, Michigan State University Conference, Guatemala, 14 de febrero.
- Rivera Fernández, Hugo, *Tratado de Libre Comercio República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA)*, Coordinación de la Oficina Especial para las negociaciones 2003-2004.
- Rivero Vega, Roger E. (s/f), *Evaluación preliminar del impacto de los cambios climáticos sobre la agricultura y los bosques de la República Dominicana*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana, Centro Meteorológico de Camagüey.
- Ros, Jaime (2004), *El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas*, *serie Estudios y Perspectivas*, México, No 18 (LC/L.2124-P). CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.IIG.48.
- RUTA - IICA (Unidad Regional de Asistencia Técnica - Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola) (1999), *El pago de servicios ambientales y el desarrollo sostenible en el medio rural*, junio y COSUDE-PASOLAC, y otros, 2003.
- Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación) (2004), *Perspectivas para los mercados agrícolas internacionales 2003-2013*, México, Food Agricultural and Policy Research Institute (FAPRI), ficha técnica N° 21, mayo.
- Santos, Jesús de los (s/f), *Negociaciones agrícolas dominicanas en el TLC con Estados Unidos. Algunas ideas para reflexionar en el caso de arroz*, Santo Domingo.
- SEA (Secretaría de Agricultura), *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, República Dominicana.
- \_\_\_\_ Subsecretaría de Estado de Planificación Sectorial Agropecuaria (2004), *Estudio sobre riesgo y vulnerabilidad de cultivos y ganados*, Santo Domingo, febrero.
- \_\_\_\_ (2003), *Diagnóstico* ([www.agricultura.gov.do/publicaciones](http://www.agricultura.gov.do/publicaciones)).
- \_\_\_\_ *Anuario estadístico agropecuario 1998, 2001 y 2004* ([www.agricultura.gov.do/publicaciones](http://www.agricultura.gov.do/publicaciones)).
- Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2002), *"Diagnóstico ambiental y análisis económico/social"*, Proyecto de Políticas Nacionales de Medio Ambiente, Tomo 6, República Dominicana, diciembre.
- \_\_\_\_ (2000), *Oficina Nacional de Planificación, Desempeño Agropecuario en la Década de los noventa: Diagnóstico y Tendencias Relevantes*, Santo Domingo, agosto.
- Shiva S., Makki (s/f), *"Crop insurance: Inherent problems and innovative solutions"*,
- L. Tweeten & Thompson, *Agricultural Policy for the 21st Century*. Taleb, Nassi M. (2007), *The Black Swan*, Random House. Tejada, Cabrera F. (2007), *"Agroseguro"*, *Economía Agrícola*, Santo Domingo, República Dominicana, mayo.

- Temístocles Montás, Juan (2005), *Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana, retos y desafíos*, República Dominicana, Secretariado Técnico de la Presidencia, septiembre.
- USDA (United States Department of Agriculture) (2006), *Gain Report DR6007, Dominican Republic Sugar Annual Report 2006*, Foreign Agricultural Service.
- \_\_\_\_\_ (2006a), *Baseline Projections to 2015, World Agricultural Outlook Board*, febrero.
- USAID (United States Agency International Development)-Consejo Nacional de Competitividad (2005), *Identificación de los productos de exportación de la República Dominicana, con más potencial en Estados Unidos*, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2005a), *Comercio bilateral entre la República Dominicana y Estados Unidos de América*, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *Administración de contingentes agrícolas y licencias de importación para productos agrícolas en CAFTA-DR*, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2000), *"USAID Program Competitive Strategy for the Dominican Republic National Strategy Project"*, Final Report, República Dominicana, noviembre.
- Valdés, Julián (2005), *"Situación nutricional dominicana y programas de asistencia alimentaria: Una aproximación"*, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, República Dominicana, Secretariado Técnico de la Presidencia, noviembre.
- Vial, Joaquín (2002), *¿Cuán competitiva es la República Dominicana? Documento de Trabajo*, Universidad de Cambridge, julio.
- Wild, Alan (2003), *"Soils, land, and food"*, *Managing the land during the twenty-first century*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Zapata, Héctor, T. Randall Fortenbery y Delroy Armstong (2005), *"Price Discovery in the World Sugar Futures and Cash Markets: Implications for the Dominican Republic"*, *Agricultural and Applied Economics, Staff Paper Series*, N° 469, Madison, University of Wisconsin-Madison, Department of Agricultural and Applied Economics, marzo.

## Capítulo VIII

# Industria y competitividad

### Introducción

En este capítulo se analizan las características de la industria manufacturera de la República Dominicana y se identifican los principales desafíos que se enfrentarán en los próximos años ante la profundización de la apertura comercial, incluyendo, en particular, los relacionados con la necesidad de fortalecer los factores micro y macroeconómicos de la productividad y la competitividad. A lo largo del estudio se distingue entre la industria nacional y la de zonas francas, debido a que cada una presenta dinámicas y características propias.

El conjunto de la industria manufacturera dominicana -es decir, la industria nacional y las zonas francas- aportó el 27% del producto interno bruto en el bienio 2005-2006. Después de una caída en 2003, por efecto de situaciones externas e internas, retomó la senda ascendente desde 2005. No obstante, como se describe en los siguientes apartados, existe una clara dualidad entre la industria nacional y las zonas francas en términos de la dinámica de crecimiento, la orientación exportadora, los sectores industriales a los que están dirigidas, entre otros. Aun así, ambos segmentos de la industria dominicana enfrentan los retos de transitar hacia actividades de mayor valor agregado y de fortalecer sus capacidades tecnológicas, de manera que puedan participar exitosamente en los mercados local e internacional cada vez más competidos. La República Dominicana está avanzando en este sentido, pero se identifican líneas en las que se requiere intensificar los esfuerzos.

El análisis de la industria manufacturera se desglosa en siete secuencias. En la primera se esboza una síntesis de los antecedentes históricos de la industria manufacturera dominicana en los últimos 50 años, en particular la transición de la industrialización sustitutiva de importaciones a la apertura comercial. En la segunda se exponen las principales características de la industria manufacturera dominicana en los últimos 15 años, distinguiendo entre industria nacional y de zonas francas. En la tercera se estudia la competitividad de la industria manufacturera en su conjunto, haciendo uso de dos tipos de indicadores: desempeño comercial y cambio tecnológico. En la cuarta se abordan los retos que enfrenta la industria en cuestión ante la apertura comercial. En la quinta se examinan los principales componentes de la política industrial dominicana actual. En la sexta se desarrolla un ejercicio prospectivo de posibles escenarios hacia donde podría evolucionar la industria manufacturera dominicana en las próximas décadas. En la séptima se identifican los elementos principales que debería contener una agenda nacional para el cambio productivo, la innovación y el fortalecimiento de la competitividad.

## **A. Antecedentes históricos: de la sustitución de importaciones a la apertura comercial**

La República Dominicana, al igual que otros países de América Latina, transitó por varias décadas de industrialización sustitutiva de importaciones. La inversión directa del gobierno, así como la puesta en marcha de diversos incentivos, permitieron el gradual crecimiento de una industria local. A principios de la década de 1960, después de varios años de protección gubernamental, la República Dominicana había desarrollado una industria local sustitutiva de importaciones, aunque aún era básica. En particular, sobresalía la industria azucarera —empleaba tres veces más trabajadores y su valor de producción casi igualaba al del resto de las manufactureras— con la presencia de otras ramas (textil, calzado, cemento, alimentos y bebidas).

En 1968, durante el período de sustitución de importaciones, se aprobó una nueva ley de incentivos industriales y protección,<sup>1</sup> la cual estableció una zona de aduanas nacional que servía a la industria nacional sustitutiva de importaciones y un régimen de zonas francas que hospedaba a una industria orientada a la exportación (Schrank, 2003). Con esta ley se sentaron las bases legales para la dualidad industrial del país: las zonas francas concentradas en la exportación y la industria nacional fuertemente orientada al mercado interno.

---

<sup>1</sup> Es importante acotar que en 1955 se hizo un primer intento por crear el régimen de Zonas Francas en la República Dominicana con la promulgación de la ley para la creación y desarrollo de zonas francas, pero no se puso en marcha en ese año.



En la década de 1970, la producción industrial de la República Dominicana avanzó a una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 7,4%. Aunque con una participación todavía reducida en el PIB manufacturero, las zonas francas lograron un crecimiento espectacular en esta década, con una TCPA superior al 60%.

En contraste, en la década de 1980 la economía de la República Dominicana experimentó un crecimiento lento y fluctuante, tasas de inflación altas, endeudamiento creciente y deterioro de las condiciones sociales (Aristy Escuder, 2000). No obstante, es importante resaltar en este período el distinto desempeño de la industria manufacturera nacional del de las zonas francas: la primera creció a una tasa promedio anual de 0,7%, mientras que la segunda lo hizo al 22%.

Como respuesta a este deterioro, en 1990 se imprimieron cambios importantes al modelo económico con la puesta en marcha de un nuevo programa que incluía un paquete de estabilización y otro de reformas estructurales (Dauhajre y otros, 1994). El primero se enfocó en la reducción del déficit fiscal, la contracción monetaria, y la eliminación de subsidios y controles de precios públicos. Las reformas, encaminadas a lograr un crecimiento real anual sostenible, se concentraron en los rubros arancelario y fiscal. En 1990 las tasas arancelarias oscilaban entre 0% y 200%, con lo que se erigía una protección muy elevada para la industria nacional, sumada a una gran cantidad de exenciones, leyes de incentivos, regulaciones administrativas y decretos especiales (Aristy Escuder, 2000). La reforma arancelaria simplificó el régimen comercial con pisos de 5% y techos de 35%, aunque la protección efectiva continuó siendo muy alta (Dauhajre y otros, 1994). La apertura comercial se profundizó con la entrada de la República Dominicana a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. En cuanto a la reforma fiscal, se diseñó un sistema impositivo más neutral, que eliminó casi todas las leyes de incentivos tributarios.

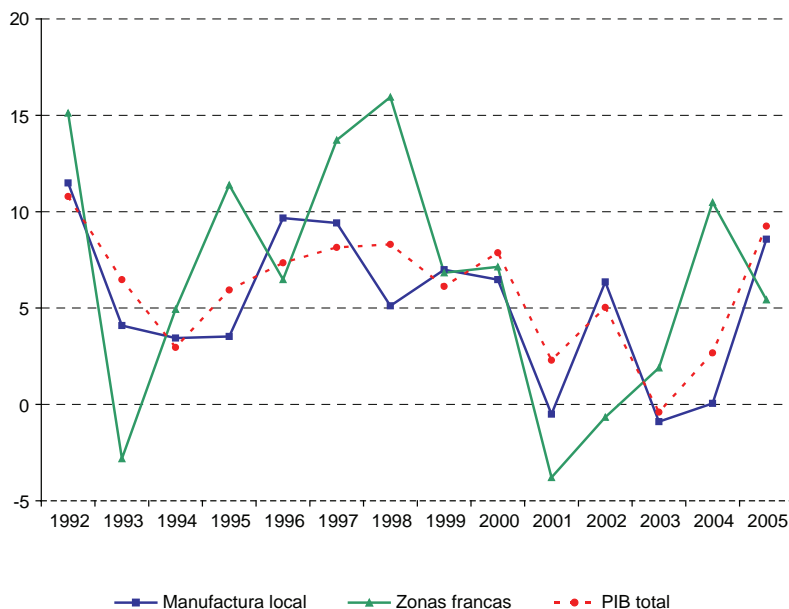
En este contexto, la industria manufacturera en su conjunto (la nacional y la de las zonas francas) experimentó una sólida tasa de crecimiento promedio anual en la década de 1990, con la ya mencionada dualidad entre zonas francas e industria nacional, especialmente marcada en la orientación exportadora. En la siguiente sección se analiza la evolución de la actividad industrial dominicana en la década de los años noventa y la primera mitad de la presente década.

## **B. Evolución reciente de la actividad industrial**

### **1. Producción y empleo**

Entre 1991 y 2005, la industria manufacturera dominicana transitó por dos períodos distintos (véase el gráfico VIII.1). Entre 1991 y 2000, la industria en su

Gráfico VIII.1  
 REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO  
 POR ENFOQUE DE LA PRODUCCIÓN, 1991-2005  
 (Tasa de crecimiento anual)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

conjunto creció a una tasa promedio anual de 7%, mientras que en el período 2000-2005 lo hizo al 2,6%. En la primera fase, las zonas francas y la industria nacional se expandieron a altas tasas (TCPA 8,6% y 6,7%, respectivamente), mientras que el segundo lapso se caracterizó por significativas fluctuaciones y una menor TCPA (2,5% y 2,6%, respectivamente).<sup>2</sup>

Las zonas francas presentaron entre 1991 y 2006 una variación oscilante en el valor de la producción anual, desempeño ligado a la evolución de la economía mundial, y en particular a la de Estados Unidos, debido a su marcada orientación exportadora: una caída a principios de los años noventa, fuerte crecimiento en la segunda mitad de esa década, de nuevo decrecimiento en 2001 y 2002, y una ligera recuperación en 2004 y 2005. En promedio las zonas francas presentaron un menor dinamismo en los primeros seis años del primer decenio del siglo XXI, en comparación con el anterior, a causa tanto de la mayor competencia en los mercados

<sup>2</sup> Debido a cambios en la metodología de cuentas nacionales mencionados anteriormente, los cálculos de tasas de crecimiento para todo el período de análisis (1991 a la fecha) no fueron actualizados a 2006.

internacionales (creciente competitividad de los países asiáticos y de la propia subregión, como Honduras y Nicaragua), como al término del Acuerdo Multifibras que otorgaba cuotas de acceso preferencial al mercado estadounidense y a la apreciación del tipo de cambio (CEPAL, 2006).

Por su parte, la industria nacional siguió un comportamiento más estable y más ligado a fenómenos internos. En la década de 1990 presentó un crecimiento sostenido, pero en los primeros cinco años del decenio del 2000 la tasa de crecimiento anual registró variaciones importantes, con una tasa negativa de crecimiento en 2003 (-0,9%), a raíz de la crisis del sistema financiero local, y una significativa recuperación en 2005 (9,1%) y 2006 (7,4%). La recuperación en estos dos últimos años estuvo vinculada principalmente a la reactivación del mercado interno. El aumento del gasto de consumo e inversión estimuló la producción de la mayoría de los bienes de la industria nacional.

La participación del producto interno bruto manufacturero en el PIB total disminuyó ligeramente, de 21,9% a 21,8% entre 1991 y 2006; la participación de zonas francas también descendió en el mismo período: de 4,5% a 4,2% del PIB total. Por el contrario, las actividades de servicios incrementaron su participación en el PIB total al pasar de 48,3% en 1991 a 51,8% en 2006, con un crecimiento especialmente pronunciado en comunicaciones (de 2,3% a 8,1%) y hoteles, bares y restaurantes (de 4,6% a 7,6%). En el área de telecomunicaciones la República Dominicana ha obtenido recientemente importantes avances, como se expone en el recuadro VIII.1.

En 2003,<sup>3</sup> la rama de alimentos, bebidas y tabaco generaba 54,2% del valor de la producción de la industria manufacturera nacional; sustancias y productos químicos 19,3%; productos minerales no metálicos 6,7%; e industrias metálicas básicas 6,7% (véase el gráfico VIII.2). En el cuadro VIII.1 se compara la composición sectorial de la industria nacional en 1991 y 2003. Las ramas que perdieron peso en el total fueron: alimentos, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir e industria del cuero; y papel y productos de papel. En contraste, en ese mismo período incrementaron su participación en el valor total de la producción manufacturera: productos minerales no metálicos; industrias metálicas básicas; industria de la madera; sustancias y productos químicos; y productos metálicos, maquinaria y equipo. Por producto, el mayor crecimiento (en términos de valor de la producción) entre 1991 y 2003 se registró en: grasas vegetales y animales, barras y varillas de acero, cemento, productos químicos básicos y gasolina.

---

<sup>3</sup> Última cifra disponible.

Recuadro VIII.1  
TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (TIC)

---

El Gobierno de la República Dominicana cuenta con una Estrategia Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Dicha iniciativa tiene como principales objetivos expandir las fronteras de la conectividad en materia de telecomunicaciones y promover la formación de recursos humanos capacitados en el uso de TIC, a fin de estimular la inclusión social y la equidad, y acortar la brecha digital.

El estado de la infraestructura de telecomunicaciones de la República Dominicana ha avanzado en los últimos años, aunque tiene retos pendientes. La teledensidad total se incrementó de 39,5% en 2004 a 45,7% en 2005, gracias a un explosivo crecimiento de la telefonía celular. Esta cifra ubica a la República Dominicana por arriba del promedio centroamericano, pero por debajo del promedio de América del Sur. No obstante, hay una amplia brecha en el acceso a telefonía entre la zona rural y la urbana. Los datos del último censo, realizado en 2002, registran que el 44% de los hogares urbanos disponían de un teléfono, ya sea celular o fijo, mientras que solamente en 18% de los hogares rurales existía uno.

Por otra parte, en 2005 había 10,3 usuarios de Internet por cada cien habitantes, sólo 34% de ellos a través de servicios de banda ancha. Al igual que en el indicador anterior, la República Dominicana se ubica por arriba del promedio centroamericano, pero por debajo de Sudamérica, y se advierten diferencias marcadas entre el acceso de la población urbana y de la rural.

La industria manufacturera dominicana en su conjunto tiene grandes oportunidades de desarrollo por medio de un mayor uso de TIC en temas como la administración de la cadena de abastecimiento, eficiencia operativa, oferta de productos en el mercado nacional e internacional, entre otros. En el corto plazo, la República Dominicana enfrenta el desafío de desarrollar plataformas de comercio electrónico para el fomento del comercio nacional e internacional, y usar las TIC para mejorar la competitividad y productividad del sector privado dominicano, en especial de las micro, pequeñas y medianas empresas.

---

Fuente: INDOTEL (2005).

La producción de azúcar y sus derivados, actividad de gran tradición en la economía dominicana, ha enfrentado y enfrenta una situación compleja, como se describe en el recuadro VIII.2.<sup>4</sup>

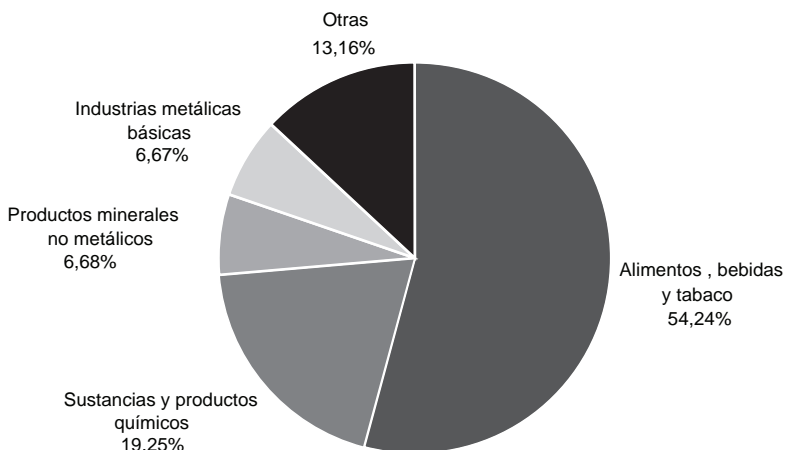
Con excepción de los productos farmacéuticos, la industria nacional ese halla concentrada en sectores catalogados de tecnología madura y de baja intensidad tecnológica. En general, dichos sectores industriales se caracterizan por el relativamente lento cambio tecnológico de sus productos

---

<sup>4</sup> No hay información disponible sobre la estructura sectorial de producción de zonas francas. Por ello, el análisis por sector se hace con información de exportaciones y se presenta más adelante.

y la elevada importancia de fuentes externas de tecnología (proveedores de insumos y bienes de capital) para la generación de innovaciones.

Gráfico VIII.2  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA  
INDUSTRIA MANUFACTURERA NACIONAL, 2003  
(Porcentajes del valor de producción)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Cuadro VIII.1  
REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA  
INDUSTRIA MANUFACTURERA NACIONAL, 1991-2003  
(Porcentajes del valor de producción)

	1991	2003
Alimentos, bebidas y tabaco	57,96	54,24
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	5,10	3,25
Industria de la madera	0,36	0,86
Papel y productos de papel	4,09	4,04
Sustancias y productos químicos	18,72	19,25
Productos minerales no metálicos	3,82	6,68
Industrias metálicas básicas	5,28	6,67
Productos metálicos, maquinaria y equipo	2,38	2,82
Otras manufacturas	2,28	2,20

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Recuadro VIII.2  
PRODUCCIÓN DE AZÚCAR Y SUS DERIVADOS

---

En el decenio de 1930 la producción de azúcar y sus derivados era la actividad industrial principal. La reducción de los precios del azúcar, el surgimiento de derivados y la política azucarera de Estados Unidos y la Unión Europea basada en subsidios a sus productores, son algunos de los elementos que han llevado al gradual cierre de ingenios y la consecuente declinación de la producción.

La producción de azúcar y derivados presentó fluctuaciones significativas entre 1991 y 2005. En 1991 se elaboraron 675.000 toneladas de azúcar (cruda y refinada), en 1997 se alcanzó un nivel máximo (para el período estudiado) de 803.000 toneladas, y luego descendió a 610.000 toneladas en 2005. En cuanto a productos derivados del azúcar, la producción de melaza presentó una caída al pasar de 51.613 galones en 1991 a 35.265 en 2005, mientras que la de furfural se mantuvo alrededor de las 30.000 toneladas en el período estudiado.

De acuerdo con el Instituto Azucarero Dominicano, los ingenios están muy deteriorados y hace falta invertir en las plantas, en la infraestructura vial, incluyendo vías férreas, y en el equipo de transporte. Las tierras cañeras también atraviesan por una situación complicada que ha derivado en un desmantelamiento gradual de las plantaciones. Sin embargo, es importante distinguir entre las empresas estatales y el sector privado, ya que este último ha puesto en marcha un plan de tecnificación y modernización de su infraestructura azucarera, así como un programa de modernización en las áreas agrícolas ([www.inazucar.gov.do](http://www.inazucar.gov.do)).

El sector azucarero enfrenta el reto de reorientar su capacidad productiva. Por una parte, existe la oportunidad de producir bienes de mayor valor agregado, además de crear y fortalecer bienes con marca país como el ron. Por otra, la producción de caña de azúcar puede ser usada para desarrollar fuentes de energía alternativa, como etanol carburante.

---

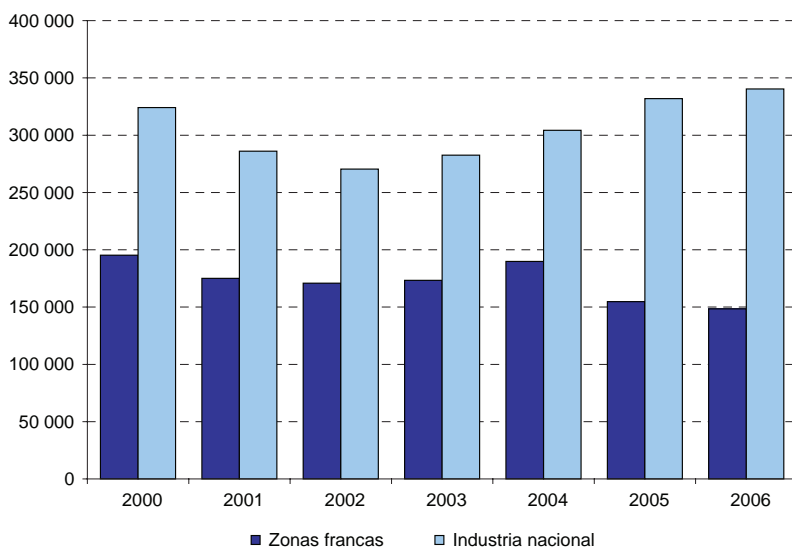
Fuente: Elaboración propia basada en información del Instituto Azucarero Dominicano.

En 2006, la industria manufacturera de la República Dominicana empleó 488.773 trabajadores, 148.411 de los cuales pertenecían a las zonas francas de exportación y 340.362 a la industria nacional.<sup>5</sup> El empleo en zonas francas registró una caída considerable en 2005 y 2006, concentrada en el sector textil (véase el gráfico VIII.3). La eliminación de cuotas de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, por el ya mencionado fin del Acuerdo Multifibras y la apreciación del tipo de cambio, llevaron a que 56 empresas del sector textil cerraran sus instalaciones en 2006 (CEPAL, 2006). El cierre de empresas de confección de prendas de vestir ha afectado

---

<sup>5</sup> Se presentan las cifras de los últimos seis años debido a que a mediados del decenio de 1990 se cambió la metodología y las cifras previas a 1996 no son comparables con las de años posteriores.

Gráfico VIII.3  
 REPÚBLICA DOMINICANA: EMPLEO EN ZONAS FRANCAS  
 Y EN LA INDUSTRIA NACIONAL, 2000-2006  
 (Número de empleados)



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación y Banco Central (2007).

especialmente a la provincia de Santiago, donde el desempleo está teniendo un fuerte impacto económico y social.

Por su parte, el empleo en la industria manufacturera nacional se incrementó en el período 2002-2006 después de la declinación muy pronunciada a principios de la presente década. La participación del empleo generado en zonas francas en el empleo total de la industria manufacturera cayó a 30,4% en 2006, después de haberse mantenido alrededor de 38% en los primeros cuatro años del primer decenio del 2000.

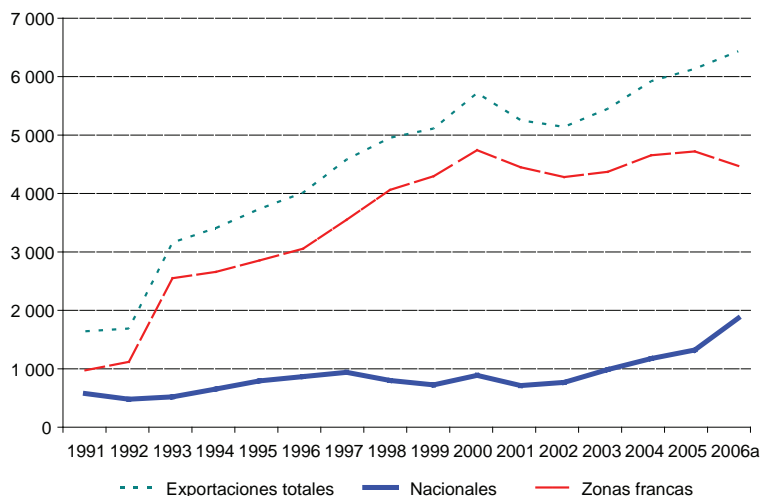
Las estadísticas de empleo en zonas francas distinguen por tipo de trabajador (obreros, técnicos y personal administrativo) y por sexo. En 2006, la participación de los obreros en el total del empleo fue de 77,9%, 13,3% la de los técnicos y 6,8% la del personal administrativo. Estos números reflejan la naturaleza de las actividades de zonas francas, en las que predominan las intensivas en mano de obra. No obstante, en lo que va del presente siglo la proporción de técnicos ha registrado un crecimiento significativo (representaban 10,8% en el año 2000), a raíz del surgimiento de nuevas actividades que requieren de personal más calificado que el tradicional sector textil, como los rubros de dispositivos médicos y servicios.

Por otra parte, si bien las mujeres tienen una mayor participación que los hombres en el empleo total de las zonas francas (51,4% en 2006), este porcentaje se contrajo a partir del año 2000, en que alcanzaba el 55,2%. Este hecho está relacionado con dos fenómenos principales. En primer lugar, la entrada de nuevos sectores industriales, distintos al sector textil-confección, en los cuales la participación de la mujer es menor. En segundo lugar, la extensión de las actividades de la zona franca en el sector textil-confección hacia un paquete completo determinó que se contrataran hombres para el desarrollo de funciones distintas al tradicional ensamble dominado por empleo femenino. (Padilla Pérez y otros, 2007).

## 2. Comercio exterior e inversión extranjera directa

Entre 1991 y 2006, las exportaciones totales de bienes de la República Dominicana aumentaron a una TCPA de 9,2%. Al igual que respecto de las cifras de producción, es posible distinguir dos períodos: entre 1991 y 2000 se incrementaron a una TCPA de 14,4%, mientras que entre 2000 y 2006 la TCPA fue de 1,9% (véase el gráfico VIII.4). Las exportaciones de zonas francas representaron 70% de las exportaciones totales en 2006, después de haber alcanzado una participación máxima de 84,9% en 2001. Las exportaciones de zonas francas y de la industria manufacturera nacional siguieron tendencias distintas, como se describe a continuación.

Gráfico VIII.4  
REPÚBLICA DOMINICANA: EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES, 1991-2006  
(Millones de dólares)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.



Las exportaciones de la industria nacional avanzaron a una TCPA de 7,4% entre 1991 y 2006, y en ese período duplicaron su valor. Entre 2000 y 2006 mostraron un mayor dinamismo (TCPA de 12,3%) que en la década de 1990 (TCPA de 4,4%). El crecimiento de los primeros seis años del presente siglo estuvo liderado por exportaciones consideradas tradicionales, como ferroníquel, cacao y melaza.

En 2005, el 64% de las exportaciones de la industria manufacturera nacional (incluido ferroníquel) se concentraban en cinco partidas a dos dígitos del sistema armonizado: fundición de hierro y acero (39,9%, incluido ferroníquel); azúcares y artículos de confitería (7,9%); frutos comestibles (7,5%); bebidas y líquidos alcohólicos (4,6%); y materias plásticas y manufacturas de estas materias (4,2%). En cuanto al destino de las exportaciones nacionales, en 2006 la República Dominicana tenía una estructura diversificada, sobre todo si se compara con otros países de la subregión muy concentrados en el mercado de Estados Unidos: el 33% se dirigía a Estados Unidos, 11,5% a la República de Corea, 9,6% a Haití, 7,7% a Puerto Rico y el resto a una gran cantidad de países en otros continentes. Ahora bien, respecto de las exportaciones de zonas francas cabe subrayar que tienen una fuerte concentración en Estados Unidos, como se analiza más adelante en el documento.

Por su parte, entre 1991 y 2006 las exportaciones de zonas francas aumentaron a una TCPA de 10,2%.<sup>6</sup> No obstante, la dinámica de la década de 1990 presenta un marcado contraste con la de los seis primeros años de la década actual: entre 1991 y 2000 se expandieron a una impresionante TCPA de 18,27%, en cambio registraron una TCPA negativa (-0,77%) entre 2000 y 2006. Como ya se mencionó, las principales razones que explican esta caída son la desaceleración de la economía mundial (y en particular la de Estados Unidos), una mayor competencia externa (sobre todo de los países asiáticos), la apreciación del tipo de cambio real en los últimos dos años y la mencionada finalización del Acuerdo Multifibras.

Vale la pena recordar que el intenso crecimiento observado en la década de 1990 en las zonas francas dominicanas es una tendencia también registrada en otros países de la subregión con actividades industriales similares, como la industria maquiladora de exportación mexicana y las zonas francas y otros regímenes especiales de exportación en Centroamérica. De igual forma, la desaceleración de la economía mundial a principios del decenio del 2000 y la creciente competencia de los países asiáticos se resintieron como un efecto negativo en las actividades de manufacturas orientadas a la exportación entre 2001 y 2003 en la subregión.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> El capítulo VIII del presente libro analiza la contribución de las zonas francas al sector externo de la República Dominicana.

<sup>7</sup> Para mayor información véase CEPAL (2006b).

En 2006, el 35,4% de las exportaciones de zonas francas se concentraba en confecciones textiles, pero este sector ha perdido participación en el total: representaba 53,6% en 2000 y 66,9% en 1991. Por el contrario, otras actividades han cobrado mayor importancia (artículos de joyería y productos eléctricos y electrónicos), los cuales ampliaron su participación de 7,4% a 14% y de 11,9% a 14,8%, respectivamente, entre 2000 y 2006. Cabe resaltar que como parte del proceso de diversificación, en los últimos años se han instalado en zonas francas actividades de servicios, destacando los centros de llamadas (*call centres*).

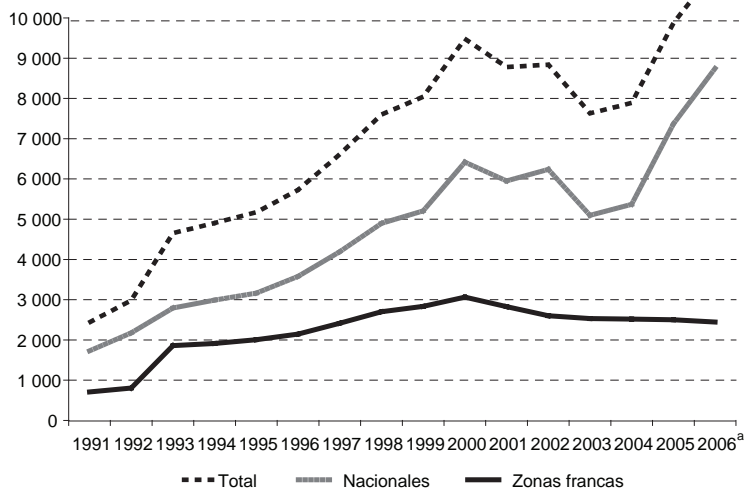
No existen cifras disponibles del valor exportado por las zonas francas por país de destino, pero el Consejo de Zonas Francas publica el número de empresas clasificadas por el destino de sus exportaciones. En 2006, 68,5% de las empresas de zonas francas enviaron sus exportaciones a Estados Unidos. Este dato hay que tomarlo con cierta reserva, ya que no implica que cada empresa envíe el 100% de sus exportaciones a Estados Unidos, pero sí es un indicador de la gran importancia que tiene el mercado estadounidense para las empresas de zonas francas en la República Dominicana. Otros mercados importantes de destino fueron Canadá, Puerto Rico, Alemania, España y México.

Si bien las exportaciones totales mostraron un gran dinamismo en el período 1991-2000 y un crecimiento moderado entre 2000 y 2006, las importaciones crecieron a una mayor tasa: la TCPA entre 1991 y 2006 fue de 10,5%, con un aumento especialmente pronunciado entre 1991 y 2000 (TCPA de 16,3%). Las importaciones nacionales—las que no realizan las zonas francas—avanzaron a un ritmo mayor que las importaciones totales: se acrecentaron a una TCPA de 11,4% entre 1991 y 2006, y con un incremento superior en el período 1991-2000 (TCPA de 15,7%). Por su parte, las importaciones de zonas francas registraron a una TCPA de 8,6% entre 1991 y 2006, pero con tendencias distintas en los dos períodos analizados: una TCPA de 17,65% entre 1991-2000 y -3,7% entre 2000 y 2006 (véase el gráfico VIII.5).

Los principales productos de importación de las zonas francas en 2006 fueron textiles, metales preciosos y productos de plástico. Por su parte, las principales importaciones de la industria local en 2005 fueron petróleo crudo y petróleo refinado, equipo de transporte (en su mayor parte automóviles), productos químicos, y maquinaria y aparatos eléctricos y electrónicos. De esta manera, las importaciones de las zonas francas están integradas principalmente por insumos y bienes intermedios para la elaboración de bienes finales de exportación, mientras que la industria local compra en el extranjero sobre todo bienes de capital y energéticos.

La correlación entre el valor de las importaciones y el de las exportaciones en el período analizado es muy alto (0,96), en particular

Gráfico VIII.5  
 REPÚBLICA DOMINICANA: IMPORTACIONES TOTALES DE BIENES, 1991-2006  
 (Millones de dólares)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.  
 a Cifras preliminares.

en zonas francas (0,95); es decir, los aumentos o disminuciones de las exportaciones de zonas francas han estado acompañados de movimientos similares de las importaciones. Asimismo, el valor agregado local en zonas francas (salarios, compra de insumos locales, pago de servicios, y otros) representó 31,6% del valor de las exportaciones en 2006, lo que también es reflejo de un régimen con una alta dependencia de componentes e insumos intermedios importados. Con todo, se debe reconocer que en los primeros seis años de la presente década se ha dado un cambio gradual hacia mayor valor agregado local en zonas francas (en el año 2000 el coeficiente era 27,3%).

El balance comercial total presentó cifras negativas para todo el período 1991-2006, pero hay que distinguir entre zonas francas e industria nacional. Las zonas francas obtuvieron un balance positivo en el período estudiado, el cual fue creciendo gradualmente, de 343,9 millones de dólares en 1991 a 2.061,5 millones de dólares en 2006. En sentido contrario, el balance comercial nacional (exportaciones nacionales menos importaciones nacionales) incrementó su saldo negativo, de -1.070,5 millones de dólares a -6.811,7 millones de dólares entre 1991 y 2006.

Por último, la inversión extranjera directa (IED) en zonas francas representó entre el 4,5% y 11,5% de la IED total recibida en la República Dominicana entre 2000 y 2006, con excepción de 2005, cuando representó el 17,1% debido a los abundantes flujos en zonas francas en actividades de tabaco y dispositivos médicos. En 2006, estos dos sectores, junto con textil y confecciones, eran los que mayor flujo de inversión acumulada habían recibido en los primeros seis años de la década del 2000. Por su parte, la IED en la industria nacional, la cual es reportada junto con la inversión dirigida a actividades de comercio, representó 13,4% del total de IED en 2006, aunque con importantes fluctuaciones entre 2000 y 2006. Por último, los principales países de origen de la IED total en 2006 fueron Estados Unidos (56,8%), España (15%) y Canadá (7,7%).

## **C. Competitividad de la industria manufacturera dominicana**

La competitividad —comúnmente asociada con la capacidad de participar exitosamente en mercados internacionales, la generación de valor agregado y la creación de empleo— ha tomado un papel central en la agenda de desarrollo, debido a estar estrechamente ligada con un crecimiento económico sostenible.

La competitividad se concibe a distintos niveles de agregación (empresa, industria, región o país). La competitividad de una industria, que es el objetivo de esta sección, comúnmente se la estima mediante la rentabilidad de sus empresas, de su capacidad de competir en los mercados internacionales, de su capacidad de innovar productos y procesos, entre otros factores (McFetrdige, 1995). En consecuencia, en esta sección se presentan dos conjuntos de indicadores de la industria dominicana: dinámica y posicionamiento de las exportaciones manufactureras, y cambio tecnológico.

### **1. Competitividad internacional de las exportaciones manufactureras**

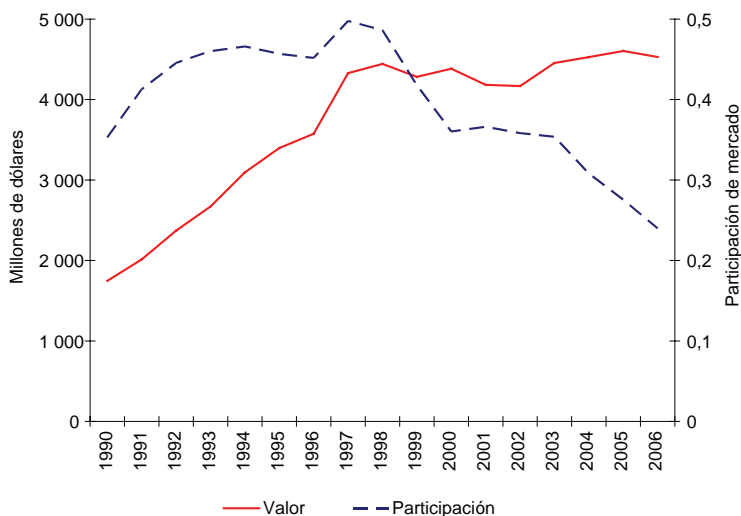
La fuente del primer conjunto de indicadores es un sistema de información desarrollado por CEPAL: el Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC, por sus siglas en inglés)<sup>8</sup>, que permite analizar la competitividad de las exportaciones dominicanas en el mercado de Estados Unidos, su principal mercado de destino. Las cifras e indicadores obtenidos por medio de este sistema incluyen datos de zonas francas e industria nacional.

Las exportaciones totales de bienes de la República Dominicana a Estados Unidos sumaron 4.529 millones de dólares en 2006 y representaron

---

<sup>8</sup> Para mayor información, véase [www.cepal.org/magic](http://www.cepal.org/magic).

Gráfico VIII.6  
EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA A ESTADOS UNIDOS, 1990-2006  
(Valor y participación de mercado)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC).

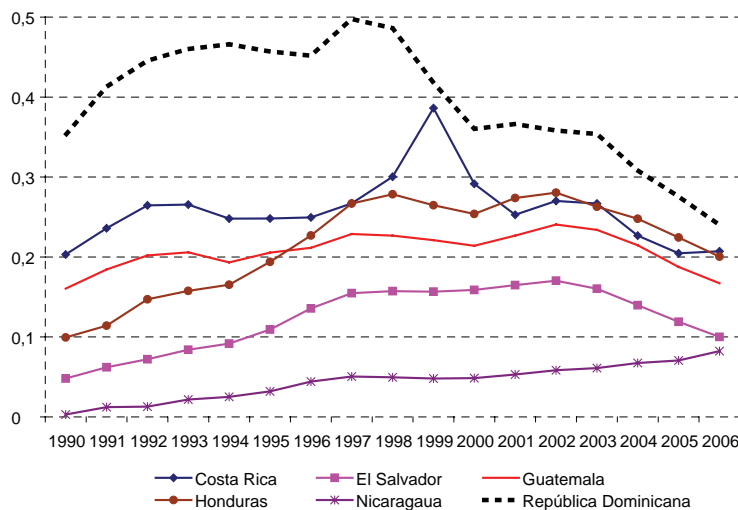
el 70,3% de sus ventas totales a todo el mundo. Entre 1990 y 2006, dichas exportaciones aumentaron a una TCPA de 6,1% (véase el gráfico VIII.6). A su vez, las importaciones globales de Estados Unidos en el mismo período se incrementaron una TCPA de 8,6%. Por ende, la participación de las exportaciones de la República Dominicana en el mercado de compras externas de Estados Unidos se contrajo de 0,35% en 1990 a 0,24% en 2006, a pesar de que a fines de los años noventa había alcanzado un pico de 0,49%.

Si bien los cinco países enteroamericanos, también firmantes del DR-CAFTA,<sup>9</sup> entre 2003 y 2006 perdieron participación de mercado en las importaciones de Estados Unidos (con excepción de Nicaragua), entre 1990 y 2006 esas economías ampliaron su participación de mercado (véase el gráfico VIII.7).<sup>10</sup> Las exportaciones de Nicaragua presentaron la mayor tasa de crecimiento entre 1990 y 2006 (TCPA 33,3%), aunque debe recordarse que partió de valores muy bajos (15 millones de dólares en 1990). Costa Rica, tras un espectacular salto a fines de los años noventa vinculado con la entrada en operaciones de Intel, sufrió un declive en el monto total de exportaciones

<sup>9</sup> En julio de 2007, Costa Rica era el único país centroamericano que aún no había ratificado el DR-CAFTA, aprobación que se verificó después de un referéndum

<sup>10</sup> En Costa Rica y Guatemala el cambio en participación de mercado en las importaciones de Estados Unidos en el período 1990-2006 fue muy pequeño, pero positivo.

Gráfico VIII.7  
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PARTICIPACIÓN  
DE MERCADO DE LOS PAÍSES FIRMANTES DEL DR-CAFTA EN LAS  
IMPORTACIONES GLOBALES DE ESTADOS UNIDOS, 1990-2006  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC).

a Estados Unidos a principios de la presente década, aun cuando sus tasas de crecimiento han sido positivas en 2005 y 2006. El Salvador y Honduras mostraron un sólido crecimiento en la década de 1990, y aunque en los años recientes han perdido dinamismo relativo, el balance del período analizado en términos de participación de mercado aún es favorable. Por último, las exportaciones de Guatemala incrementaron su participación gradualmente en la década de 1990, pero también padecieron una gradual pérdida de participación en la presente década.

En el cuadro VIII.2 se muestra la evolución de la participación de los cinco capítulos principales (en términos de valor de exportación), a dos dígitos del sistema armonizado, exportados por la República Dominicana a Estados Unidos. Estos cinco rubros representaron en 2006 el 63,2% de las exportaciones totales a Estados Unidos. La República Dominicana incrementó su participación de mercado en los rubros de prendas de vestir (61 y 62) hasta mediados de los años noventa, y a partir de entonces empezó a perder participación, tendencia acentuada en los primeros seis años de esta década. En el rubro de equipo médico y fotográfico (90) también ascendió la participación de mercado hasta mediados de los años noventa,

y luego se advierte una gradual pérdida de peso relativo. Las exportaciones dominicanas en equipo y maquinaria electrónica (85) incrementaron poco a poco su participación entre 1990 y 2000, la cual se mantuvo constante entre 2000 y 2006. En joyería (71), se acrecentó su participación entre 2000 y 2006, después de una contracción entre 1995 y 2000. Los tres últimos rubros son representativos de la diversificación de zonas francas hacia otras actividades productivas distintas de las prendas de vestir. No obstante, el crecimiento de nuevos sectores no ha logrado compensar la caída en participación de los sectores tradicionales de exportación de manufacturas.

Cuadro VIII.2  
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DOMINICANAS EN LAS  
IMPORTACIONES GLOBALES DE ESTADOS UNIDOS, 1990-2006  
(Porcentajes)

	1990	1995	2000	2006
Prendas de vestir, de tejido plano (62)	3,53	5,55	4,68	2,11
Prendas de vestir, de punto (61)	2,07	3,35	3,23	2,08
Equipo y maquinaria electrónica (85)	0,17	0,19	0,20	0,20
Equipo médico y fotográfico (90)	0,60	1,26	0,99	0,86
Joyería (71)	1,32	1,23	0,60	0,98

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC).

Los tres principales productos manufacturados de exportación a Estados Unidos de la República Dominicana, a 10 dígitos del sistema armonizado, en 2006 fueron: equipo médico (9018908000) con 337,8 millones de dólares, joyería de oro o platino (7113195000) con 205,3 millones de dólares y cigarros (2402108000) con 196,2 millones de dólares.

Los principales exportadores del rubro de equipo médico (9018908000) a Estados Unidos en 2006 fueron México, con 1.310 millones de dólares, seguido por Costa Rica con 447,7 millones de dólares, Alemania con 402,4 millones de dólares y en cuarto lugar la República Dominicana. En los seis primeros años de esta década, México incrementó su participación de mercado de 25,5% a 34,6% y Costa Rica de 11,8% a 11,9%. Por el contrario, la República Dominicana contrajo su participación de 23,3% a 8,9%.

En el rubro 7113195000 de joyería —dominado por India, China y Tailandia— la República Dominicana ocupa el séptimo lugar, una posición atrás de México, y amplió ligeramente su participación entre 2000 y 2006 en las importaciones de Estados Unidos, de 3,53% a 3,59%. Por otra parte, los principales exportadores de cigarros a Estados Unidos en 2006 fueron la República Dominicana, Honduras y Nicaragua, en ese orden. Entre 2000 y 2006, la República Dominicana disminuyó su participación de 68,8%

a 64,5%, mientras que Honduras la elevó de 19% a 23,8% y Nicaragua de 3,6% a 10,4%.

La República Dominicana retrocedió su participación de mercado en cuatro de los siete productos manufacturados de exportación más importantes que envía a Estados Unidos. Estos rubros corresponden a distintos tipos de prendas de vestir (pantalones de hombre, sostenes y ropa interior de hombre), además de que perdió participación ante países asiáticos como China, India e Indonesia, y en algunos rubros también ante Honduras y Nicaragua. En los rubros de interruptores automáticos, perteneciente a la industria electrónica, y en dos rubros de prendas de vestir (calcetines de algodón y sostenes), el país caribeño mostró una competitividad positiva.

Otro indicador de la competitividad de las exportaciones es la orientación hacia mercados dinámicos o estancados, es decir, hacia mercados que crecen más o menos que el promedio. Mediante la combinación de este indicador con el analizado en los párrafos anteriores (participación de mercado), se construye una matriz de competitividad. En el eje horizontal se distinguen los productos dinámicos de los estancados, o sea, aquellos con un crecimiento promedio mayor de aquellos con un crecimiento debajo de la media en términos de valor importado. En el eje vertical se distinguen los productos en los que el país pierde o gana participación de mercado en el período analizado.<sup>11</sup> En el gráfico VIII.8 se expone la matriz de competitividad para las exportaciones de la República Dominicana a Estados Unidos, distinguiendo entre dos períodos: 1990-2000 y 2000-2006.

Gráfico VIII.8

MATRIZ DE COMPETITIVIDAD: EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA A ESTADOS UNIDOS, 1990-2000 vs. 2000-2006

Participación de mercado	(+)	90-00 42,4%	00-06 19,8%	90-00 39,5%	00-06 12,8%
	90-00	00-06	90-00	00-06	00-06
	10,7%	60,4%	7,5%	7,0%	
	(-)	Participación producto			

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC).

<sup>11</sup> Véase CEPAL (2004) para mayor información sobre la matriz de competitividad.



En el período 1990-2000, el 81,9% de las exportaciones de la República Dominicana a Estados Unidos pertenecía a rubros que ganaron participación de mercado, y en los que el país desplazó a otros rivales. Por otra parte, el 47% de las exportaciones correspondía a rubros dinámicos, que crecieron más que el promedio.

En contraste, en el período 2000-2006 sólo el 32,6% de las exportaciones correspondía a rubros que ganaron participación de mercado y sólo el 19,9% a rubros dinámicos. La matriz resume con precisión el cambio de la competitividad exportadora de la República Dominicana entre los dos períodos analizados: importante pérdida de mercado y fuerte orientación hacia rubros de bajo crecimiento relativo en el mercado de importaciones de Estados Unidos. En efecto, los cinco principales rubros, a dos dígitos, que se muestran en el cuadro VIII.2 corresponden a sectores estancados (con un crecimiento debajo de la media).

## **2. Cambio tecnológico**

En esta sección se analiza un segundo conjunto de indicadores de competitividad: los relacionados con cambio tecnológico. Los datos aquí presentados distinguen indicadores de esfuerzo tecnológico de indicadores de resultados. Los primeros corresponden a la inversión necesaria para generar cambio tecnológico; por ejemplo, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB, personas dedicadas a I+D y diversos indicadores de formación de capital humano. Los segundos corresponden al desempeño innovador de una empresa, industria o país; por ejemplo, crecimiento en la productividad total de factores (PTF), número de patentes solicitadas y obtenidas, y tasa de innovación de productos y procesos, entre otros. No todos están disponibles para la República Dominicana, en especial los de dinámica innovadora, ya que no se ha llevado a cabo una encuesta de innovación en el país y la información sobre actividades de ciencia y tecnología es reducida. También es importante señalar que los indicadores que a continuación se presentan corresponden, por razones de disponibilidad de información, a la economía dominicana en su conjunto y no exclusivamente a la industria manufacturera.

La inversión en formación de capital humano es central para el cambio tecnológico. La educación formal y la capacitación en el trabajo incrementan la productividad, y facilitan tanto el desarrollo como la absorción de nuevas tecnologías. En 2005 la inversión en educación como porcentaje del PIB en la República Dominicana era baja (1,83%) en comparación con países del Istmo Centroamericano como Costa Rica (4,04%), Panamá (4,42%) y Honduras (3,55%) y con otros países latinoamericanos (véase el cuadro VIII.3)

La tasa de enrolamiento en educación secundaria en 2005 fue de 71%, sólo inferior a la de Costa Rica (79%) -entre los países del Istmo Centroamericano-, pero menor a la de Brasil (106%), Chile (91%) y México (80%) (véase el cuadro VIII.3).

Cuadro VIII.3  
PAÍSES SELECCIONADOS: INVERSIÓN EN FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO, 2005

	Gasto en educación como porcentaje del PIB	Tasa de enrolamiento en educación secundaria (bruta)
República Dominicana	1,83	71
Costa Rica	4,04	79
El Salvador	2,78	63
Guatemala	1,57	51
Honduras	3,55	65
Nicaragua	2,91	66
Panamá	4,42	70
Brasil <sup>a</sup>	4,40	106
Chile	3,48	91
México	5,25	80

Fuente: Banco Mundial (2007).

<sup>a</sup> Las cifras de Brasil corresponden a 2004.

Por otra parte, cerca del 50% de los recursos presupuestarios son dedicados a educación primaria, entre 6% y 7% a educación secundaria y entre 12% y 14% a educación universitaria (Banco Mundial, 2004). Si bien es positiva la alta atención a la educación básica, los rezagos presentes en el nivel de la secundaria y en la educación superior revisten son cruciales para el desarrollo tecnológico. La educación universitaria es una condición *sine qua non* y un basamento indispensable para crear capacidades nacionales de innovación, adaptar la tecnología a las necesidades del país y hacer frente a los retos del cambio tecnológico.

A la insuficiencia relativa en la magnitud del gasto se agrega la ineficiencia en su uso. El sector educación en la República Dominicana padece ineficiencias sistémicas, y ello significa que mayores gastos no conducen necesariamente a mejores resultados. El Banco Mundial (2004) estima que solamente 50% de los que ingresan al primer grado alcanzan a completar cuatro años de estudios, 22% completa el ciclo de ocho años y sólo el 10% termina la secundaria. Como resultado de este mal desempeño se requiere de una cantidad excesiva de recursos públicos para producir un ciudadano educado o un trabajador calificado en la República Dominicana. Según determinó el Banco Mundial, para completar los ocho años de primaria se necesitan en promedio casi 14 años de gastos por estudiante. El costo para producir un egresado de educación secundaria es aun más alto: se requieren 28 años de gastos para producir un egresado que haya completado los 12

años de estudios preuniversitarios. En estas condiciones de ineficiencia es muy difícil lograr resultados positivos aumentando el gasto.

En cuanto a los indicadores de esfuerzos en materia de I+D, la República Dominicana no tiene datos disponibles sobre gasto en este rubro ni de personas dedicadas a actividades de este tipo. Una tarea pendiente es el fortalecimiento de indicadores que permitan un mejor diseño y evaluación de políticas de ciencia, tecnología e innovación.

En cuanto a los indicadores de resultados, el último dato disponible de solicitud de patentes de residentes en la República Dominicana es de 2000 (sólo ocho casos), lo que ubica a este país por debajo de Guatemala (54 solicitudes), El Salvador (28 solicitudes) y Panamá (25 solicitudes). Se observa una situación similar con la solicitud de patentes por no residentes: la República Dominicana 159, Guatemala 250, El Salvador 217 y Panamá 189 (Lugones, 2006).<sup>12</sup>

La PTF en la República Dominicana aumentó a una TCPA de 0,78% entre 1991 y 2003, variación superior a la observada en otros países de la región como El Salvador, Guatemala y Honduras, que de hecho presentaron decrementos en el período; pero inferior a la de Costa Rica (1,41%) y Panamá (0,99%) (Lugones, 2006). La tasa de crecimiento de la PTF de la República Dominicana entre 1990 y 2003 también fue inferior a la de Estados Unidos (1,25%), por lo que la brecha de productividad entre estos dos países se ensanchó en el período analizado.

La innovación y la adaptación de tecnologías se llevan a cabo mediante la interacción de distintos agentes (empresas, institutos públicos de investigación y tecnología, e instituciones educativas y financieras), nacionales y extranjeros, proceso que exige un elevado grado de coordinación entre ellos. El Reporte de la competitividad mundial de 2006 destaca dos áreas de acción que presentan potenciales márgenes de progreso importantes en el mediano plazo para la República Dominicana. Por una parte, el gasto del sector privado en I+D es comparativamente bajo y, por otra, el nivel de colaboración entre industrias y universidades en I+D es muy deficiente (World Economic Forum, 2006).

Un tema adicional de la competitividad de la industria manufacturera dominicana es el alto costo y la dificultad de acceso a fuentes de energía. El acceso confiable y de bajo costo es central para industrias intensivas en

<sup>12</sup> Se reconoce que los indicadores aquí utilizados no son los óptimos y presentan debilidades para analizar esfuerzos y resultados de innovación tecnológica en países como la República Dominicana, pero son los indicadores disponibles. Para una discusión a detalle sobre estos indicadores y su pertinencia para América Latina, véase Lugones (2006).

energía, como las de alta tecnología. En el recuadro VIII.3 se describe con mayor detalle la situación energética del país.

Cuadro VIII.4  
PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES DE  
RESULTADOS DE CAMBIO TECNOLÓGICO

	Crecimiento de la PTF (1991-2003)	Solicitud de patentes de residentes, 2000 ( <i>número de patentes</i> )
República Dominicana	0,78	8
Costa Rica	1,41	n.d.
El Salvador	-0,35	28
Guatemala	-0,22	54
Honduras	-1,24	7
Nicaragua	-1,04	11
Panamá	0,99	25
Brasil	0,32	8 878
Chile	1,41	407
México	-0,55	455

Fuente: Lugones (2006).

Recuadro VIII.3  
REPÚBLICA DOMINICANA: CONDICIONES DEL SECTOR ENERGÉTICO  
Y SU IMPACTO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

La República Dominicana produce muy poca energía con respecto a la que necesita, por lo que importa grandes cantidades de energía primaria y secundaria: sólo el 19% de la energía disponible en el país tiene origen nacional. Esta carencia deriva en una importante vulnerabilidad frente a acontecimientos del mercado mundial y de la geopolítica.

La industria dominicana es intensiva en electricidad y participa con poco más del 40% del consumo total de energía del país. Las principales fuentes de energía de la industria son: energía eléctrica (41%), bagazo de caña (22%), petróleo (15%) y gas (11%). A raíz de la baja calidad del suministro de energía ofrecido por el servicio público, los establecimientos industriales se han dotado de medios de autoproducción. Las zonas francas son las que poseen la mayor capacidad de autoproducción.

El país dispone de recursos naturales susceptibles de aprovecharse con fines energéticos. Además de ofrecer fuentes alternativas de generación para la industria manufacturera, también se presenta como un área potencial hacia donde ésta puede dirigirse. El primero es el uso de etanol, proveniente del jugo de la caña, para usarse como sustituto de la gasolina. El segundo es el uso de desechos agropecuarios para la generación de biogás. El capítulo IX de este documento está abocado al análisis de la situación actual y perspectivas del sector energético en la República Dominicana.

Fuente: Rodríguez Padilla (2006).

## **D. Retos ante la apertura comercial y de la dualidad entre industria nacional y zonas francas**

Las zonas francas han sido y son un componente central de la industria manufacturera dominicana. De particular importancia para la economía es la generación de divisas y la creación de empleos. Sin embargo, los retos que enfrentan las zonas francas identificados por CEPAL (2000) y otros autores en la década de 1990 y en los últimos años no han sido resueltos (Kaplinsky, 1993; Schrank, 2003; Sánchez-Ancochea, 2006).

En primer lugar, las zonas francas tienen una alta dependencia de insumos importados, sobre todo en los sectores no textiles, como el electrónico y equipo médico. Como se describió en la tercera sección de este capítulo, la contribución de las zonas francas a la generación de valor de producción es relativamente reducida si se compara con su peso en las exportaciones. Estrechamente ligado se encuentra la falta de encadenamientos productivos entre las zonas francas y la industria nacional, elemento central de la dualidad entre estas dos industrias, tema que se desarrolla en los siguientes párrafos.

En segundo lugar, en general las empresas de las zonas francas dominicanas continúan concentradas en actividades de bajo valor agregado y bajo contenido tecnológico. Ante la pérdida de competitividad de la confección de prendas de vestir, la diversificación hacia otros sectores ha resultado provechosa en términos de empleo y divisas. Sin embargo, incluso la diversificación hacia industrias consideradas de alta tecnología, como la electrónica, no ha conducido a que en la República Dominicana se realicen procesos intensivos en tecnología y menos aun procesos de aprendizaje tecnológico en los eslabones de la cadena de valor más intensivos en conocimiento. En el caso particular de la industria electrónica, como lo muestra la experiencia de México y Costa Rica, un país puede exportar grandes cantidades de bienes finales y aun así participar sólo en los eslabones de la cadena de valor intensivos en mano de obra y en escala de producción, como es el ensamble y la manufactura de altos volúmenes.<sup>13</sup>

En el mismo sentido, la diversificación de las zonas francas hacia actividades de servicios -como centros de llamadas- tampoco garantiza el tránsito hacia actividades de mayor valor agregado o contenido tecnológico, además de que no ofrece la posibilidad de crear tantos puestos de trabajo como alguna vez lo hizo la confección de prendas de vestir. Si bien los salarios en este tipo de empresas son mayores que en las actividades tradicionales de zonas francas, no involucran procesos de aprendizaje en tareas intensivas en conocimiento. Los requisitos para trabajar en centros de llamadas son

---

<sup>13</sup> Véase Padilla Pérez (2006).

conocimiento del idioma inglés y manejo básico de computadoras, y la capacitación que recibe el personal se concentra en servicio al cliente. Al respecto cabe apuntar que la notable expansión internacional de la industria de servicios de países asiáticos, como India, se ha fundamentado en servicios de mayor valor agregado, como centros de diseño y de soporte administrativo.

En tercer lugar, la IED en zonas francas no ha sido explotada como una fuente de conocimientos tecnológicos para la industria nacional. La experiencia de Irlanda o Singapur evidencia los enormes beneficios que se pueden generar de la presencia de empresas multinacionales que operan con tecnología de punta. En el caso dominicano, autores como Kaplinsky (1993) y Buitelaar, Padilla y Urrutia (1999) argumentan que la mayor parte de la tecnología transferida en zonas francas es en el área de tecnologías de organización de la producción. No obstante, a causa de la falta de vinculación entre zonas francas y la industria nacional, estos conocimientos no son diseminados fácilmente al resto de la economía nacional.

Por otra parte, las exportaciones de la República Dominicana enfrentan una creciente competencia tanto de países asiáticos, como de la subregión. El análisis del desempeño exportador constata que el país compite con economías asiáticas en el mercado de Estados Unidos, su principal mercado, a las que se suman México y Centroamérica. Seis de los 10 principales productos a 10 dígitos del sistema armonizado exportados a Estados Unidos fueron desplazados entre 2000 y 2006 por exportaciones de China, India, México, Honduras y/o Nicaragua (dependiendo el producto), como se analizó en la sección anterior.

El sector exportador dominicano se encuentra en una encrucijada, ya que sus mayores salarios relativos y un tipo de cambio sobrevaluado le dificultan competir con países con menores salarios en la subregión, como Honduras y Nicaragua, y con países asiáticos que también presentan menores costos. Por otra parte, en industrias como la electrónica y equipo médico enfrenta la competencia de México, país con una mayor base industrial, mayor capital humano y aprendizaje acumulado en dichas industrias. El gran reto es fortalecer la competitividad por conducto del cambio tecnológico (innovación de producto y proceso) que permita incrementar la eficiencia productiva y la calidad, y ofrecer productos con mayor valor agregado nacional. Las acciones necesarias para lograrlo se discuten en la última sección de este capítulo.

Un último tema relacionado con las zonas francas es su escaso aporte a los ingresos fiscales, debido a su propia naturaleza. Las empresas establecidas bajo este régimen fiscal están exentas del pago de aranceles por la importación de materias primas, empaque, envases, maquinaria y

equipo. Asimismo, están exentas del pago del impuesto sobre la renta y el capital. Los beneficios de las zonas francas se han dado principalmente en términos de generación de empleo y divisas, y de atracción de IED, mientras que han arrojado costos fiscales significativos en términos de inversión en infraestructura, gastos por administración del esquema y los ingresos impositivos que se han dejado de percibir.<sup>14</sup> Es de suma importancia enfrentar los retos mencionados, de manera que los costos fiscales sean compensados por medio de mayores encadenamientos productivos, mayor valor agregado y transferencia de tecnología.

La industria nacional, por su parte, afronta el imperativo de modernizarse e incrementar su eficiencia. La dualidad entre zonas francas y la industria nacional no sólo radica en la marcada orientación exportadora y limitada integración entre estas industrias. La dualidad también se refleja en la calidad y la eficiencia productiva de las zonas francas, producto de su inmersión en la competencia de los mercados internacionales, fente a un gran número de empresas de la industria nacional que carecen de esas virtudes. La apertura comercial, la cual se profundiza mucho más con la firma del DR-CAFTA, presenta enormes retos para la industria nacional. Por una parte, la exportación directa o indirecta (por medio de la venta de bienes intermedios a empresas en zonas francas de exportación) exige altos estándares de calidad, capacidad de abastecer grandes volúmenes y cumplir puntualmente con cortos tiempos de entrega. Por otra parte, la mayor apertura intensificará la competencia en el mercado interno, sobre todo en bienes estandarizados y con bajo valor agregado.

Por último, el examen de los indicadores de cambio tecnológico presentados en la sección anterior revela que es necesario incrementar esfuerzos en la formación de capital humano. No es posible transitar hacia actividades o procesos de mayor contenido tecnológico sin recursos humanos altamente capacitados y especializados. Asimismo, de los indicadores se deduce que los recursos invertidos en actividades de I+D son bajos. Los resultados han sido un modesto incremento en la productividad (y se acentuó la brecha con el principal socio comercial, Estados Unidos) y una baja tasa de innovación.

## **E. Análisis de la política industrial y sus principales componentes**

En la misma línea de las políticas iniciadas en la segunda mitad de la década de 1990, con el nuevo siglo se han puesto en marcha, o se les ha dado

<sup>14</sup> Un análisis costo-beneficio detallado de las zonas francas en la República Dominicana sería una herramienta útil para la evaluación social de éstas como un instrumento de desarrollo económico y social.

continuidad, a iniciativas encaminadas a fortalecer la competitividad de la industria manufacturera dominicana. Estas iniciativas pueden agruparse en las siguientes áreas: apoyo a la innovación; fomento a la competitividad; fomento de las exportaciones; atracción de IED; promoción de la calidad; y apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYME). En este acápite no se presentará un recuento exhaustivo de todas las iniciativas, sino sólo de algunas que ejemplifican el tipo de acciones que el gobierno ha instrumentado.

El Parque Cibernético de Santo Domingo (PCSD), también conocido como zona franca de alta tecnología, fue creado en el año 2000 como la punta de lanza para que la industria dominicana entrara a sectores de alta tecnología. El parque busca incrementar las exportaciones de productos de alta tecnología, generar empleos de alto valor agregado, y permitir que en el país se diseñen productos innovadores y de alta calidad. Basados en el modelo de parques tecnológicos instalados en Asia, el PCSD junta en un espacio geográfico empresas de alta tecnología, una universidad y una incubadora de negocios. El gobierno dominicano ha colaborado para el desarrollo de infraestructura y programas de apoyo empresarial. Además, el parque cuenta con fondos de capital semilla del gobierno dominicano (2,5 millones de dólares) y del gobierno de la provincia china de Taiwán (20 millones de dólares), y se está buscando el soporte del Banco Mundial para promover las iniciativas tecnológicas empresariales.

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) se fundó en 2001 con el objetivo de formular, implementar y desarrollar las estrategias competitivas de los sectores productivos vitales de la economía del país. En 2003 se gestionó un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para fortalecer sus actividades. El CNC surge a partir de las iniciativas y trabajos realizados en el marco del Plan Nacional de Competitividad, que data de 1998. Entre sus principales actividades se cuentan: realizar estudios de sectores estratégicos en la República Dominicana e identificar oportunidades de inversión; ofrecer asistencia técnica a aglomeraciones industriales para fomentar la asociatividad; y financiar la implantación de las actividades identificadas en los estudios, por conducto del Fondo Nacional de Competitividad (FONDEC).

La Corporación de Fomento Industrial (CFI) se instaló en la década de 1960 con el objetivo de fomentar el desarrollo industrial del país, con especial atención a las PYME. Entre sus principales iniciativas se hallan: incubación de empresas, capacitación e información de mercado y parques industriales. A fin de apoyar a las PYME dominicanas para enfrentar los retos que plantea la entrada en vigor del DR-CAFTA, la CFI ha puesto en marcha un programa de consultorías en temas de sistemas



de calidad y certificación, identificación de oportunidades de negocios y capacitación empresarial.

El Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) promueve las exportaciones y la inversión extranjera en el sector no tradicional. El Centro surge en 2003 de la fusión del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) y la Oficina para la Promoción de Inversiones de la República Dominicana (OPI-RD). Además de ofrecer servicios a empresas exportadoras y a inversionistas extranjeros (como la ventanilla única de exportación y una red de representantes en el exterior), el CEI-RD impulsa la oferta exportable del país; desarrolla programas de apoyo y capacitación a potenciales exportadoras; atrae IED por medio de la promoción de las ventajas comparativas del país y la asistencia directa a potenciales inversionistas, entre otras acciones.

Las iniciativas de fomento industrial implementadas en la década de 1990 no tuvieron todos los efectos deseados. El objetivo de esta sección no es evaluar el impacto concreto de iniciativas como “Dominicana Innova” o “Manufactura 2005”,<sup>15</sup> pero el análisis presentado en las secciones 3 y 4 de este capítulo ilustra que aún restan esfuerzos importantes por hacer: en los primeros años de la presente década la industria manufacturera obtuvo una TCPA baja (2,6%); los indicadores de cambio tecnológico no exhiben avances significativos; la competitividad de las exportaciones dominicanas se erosionó, y no se han registrado cambios estructurales importantes hacia actividades de mayor valor agregado.

Al igual que las políticas puestas en práctica en la segunda parte de la década de 1990, las políticas actuales presentan debilidades que reducen su impacto esperado. Este estudio permitió identificar las siguientes tres áreas:

- 1) Las políticas de fomento industrial y a la innovación están dispersas y no existe una estrecha coordinación entre ellas. Se da el caso de iniciativas implantadas por más de una oficina pública que persiguen fines similares, como el fortalecimiento de la capacidad exportadora de las PYME y la incubación de empresas en sectores de alta tecnología, cada una con fondos y estructura gubernamental propia.
- 2) Como se describió, el gobierno dominicano ha puesto en marcha varias iniciativas de fomento industrial y a la innovación. Aun así, en muchas ocasiones los fondos comprometidos por el

---

<sup>15</sup> Véase CEPAL (2000) para mayor información sobre estas iniciativas.

gobierno central no han sido suficientes para que las iniciativas tengan el impacto esperado y se les pueda dar continuidad. Se tiene cierta dependencia de la ayuda y préstamos de organismos internacionales y gobiernos de otros países para la continuidad de dichas iniciativas.

- 3) Las zonas francas, desde su concepción, han sido entendidas como sustitutos y no complementos de la industria local. Al igual que en otros países de América Latina, el régimen de zonas francas en la República Dominicana surgió en la época de sustitución de importaciones como una excepción al modelo económico. Desde sus inicios, las zonas francas dominicanas operaron como enclaves productivos con escasa interacción con la industria nacional. Con las políticas de apertura comercial, la inversión en zonas francas también ha sido considerada un sustituto de la inversión local, en el sentido de que su atracción se concibió como suficiente para que se generaran todos los beneficios esperados (transferencia de tecnología, encadenamientos productivos, transición hacia actividades de mayor contenido tecnológico, y otras). Es decir, además de crear las condiciones para la llegada de IED y facilitar su instalación, no se han hecho grandes esfuerzos adicionales para vincularla con el resto de la industria nacional y promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales (capital humano, inversión en ciencia y tecnología, empresas locales más competitivas, entre otras) que haga más atractivo para las empresas extranjeras el integrarse con la economía local en actividades de alto valor agregado.

En consecuencia, incluso las iniciativas más recientes distinguen su orientación entre zonas francas o industria nacional, contribuyendo a la dualidad de estos sectores de la industria manufacturera dominicana. Como se discute a continuación, es necesario diseñar políticas que fomenten la complementariedad e integración entre ambos sectores.

## **F. La industria manufacturera dominicana en 2030: escenarios posibles de evolución**

En esta sección se presentan tres escenarios distintos de evolución de la industria manufacturera dominicana hacia el 2030: pesimista, tendencial y optimista. Cada escenario ofrece una perspectiva diferente de la industria, pero sin que se pretenda pronosticar lo que va a ocurrir en el futuro de la industria; más bien se trata de ilustrar lo que pasaría si se cumplieran o no ciertas condiciones. El ejercicio permite reflexionar con respecto a las decisiones que deben tomarse a fin de hacer más probable uno u otro de los escenarios aquí perfilados.

El escenario pesimista toma en cuenta eventos nacionales e internacionales, así como el desempeño de variables que incidirían negativamente en la industria manufacturera dominicana, haciendo retroceder los logros alcanzados, postergando el desarrollo tecnológico y erosionando la competitividad. El escenario tendencial se caracteriza por un desempeño similar al observado en años recientes, sin la presencia de factores que influyeran significativamente sobre el desempeño de la industria. El escenario optimista se define por un comportamiento favorable de los distintos aspectos internos y externos que repercuten en la industria manufacturera.

El primer paso para construir los escenarios es identificar los principales factores nacionales e internacionales que influyen el desempeño de la industria en el largo plazo. Del análisis presentado a lo largo de este capítulo se identifican los siguientes factores: recursos humanos, capacidades tecnológicas, sistemas de innovación, políticas del gobierno, financiamiento para el desarrollo productivo, infraestructura, condiciones macroeconómicas y competencia de otros países. Con la combinación de estos factores se construyen los tres escenarios ya mencionados:

## **1. Escenario pesimista**

Este escenario se caracteriza por una reducción en los esfuerzos de formación de capital humano y de fortalecimiento de capacidades tecnológicas del país. Se deteriora la relación entre los distintos componentes del sistema de innovación, al tiempo que se reduce la interacción entre empresas, universidades, centros de investigación, asociaciones empresariales y gobierno. El gobierno recorta los programas enfocados al fomento industrial y de la innovación, y se restringe aun más el acceso a financiamiento para actividades productivas. Asimismo, se deteriora la infraestructura existente por falta de inversión, continúa la apreciación del tipo de cambio real, se incrementa la volatilidad macroeconómica, y se intensifica fuertemente la competencia de otros países (de la subregión y de Asia) en los mercados en los que la República Dominicana compite.

En caso de cumplirse estas condiciones, la industria manufacturera que se vislumbra estaría determinada por la concentración en actividades de bajo valor agregado, en industrias de baja intensidad tecnológica y en eslabones de la cadena de valor poco intensivos en conocimientos. El deterioro de los recursos humanos y las capacidades tecnológicas, así como la debilidad del sistema de innovación, limitaría la incursión en industrias y actividades de mayor complejidad tecnológica. La falta de apoyo gubernamental, el deterioro de las condiciones macroeconómicas y de acceso al financiamiento también actuarían en el mismo sentido. De igual manera, la dura competencia internacional, aunada a las débiles capacidades tecnológicas, obligaría a la

República Dominicana a competir en los mercados internacionales con base en bajos costos de factores. La entrada en vigor en 2015 de los compromisos adquiridos en la OMC terminaría con el trato diferenciado a las zonas francas; ante el poco desarrollo de ventajas comparativas dinámicas se observaría el cierre de empresas que buscaban principalmente los incentivos fiscales.

## **2. Escenario tendencial**

Los principales rasgos del escenario tendencial son los esfuerzos en la formación de recursos humanos y de capacidades tecnológicas similares a los observados en años recientes, que si bien se han traducido en un desarrollo gradual, han sido insuficientes. Se observa interacción entre los componentes del sistema de innovación, pero ésta se concentra en ciertas aglomeraciones geográficas. Algunos componentes del sistema, como el de investigación y desarrollo y financiamiento a la innovación, muestran debilidades importantes. El gobierno diseña e implementa políticas de fomento industrial y a la innovación, pero no están sólidamente articuladas y no cuentan con los recursos financieros necesarios para su continuidad en el mediano y largo plazo. Se mejora gradualmente la infraestructura en servicio de la industria manufacturera. Existe estabilidad macroeconómica, pero el tipo de cambio continúa apreciándose, y se observa una intensa competencia de otros países de la subregión y de Asia.

Estas condiciones derivarían en una industria manufacturera diversificada en industrias de alta y baja tecnología, en donde predominaría la participación en los eslabones de la cadena de valor poco intensivos en conocimiento. Persistiría la dualidad entre las zonas francas, claramente orientadas a la exportación, y la industria nacional. Esta última se vería crecientemente amenazada por la competencia exterior y pasaría por un proceso de concentración en el cual sólo las empresas con mayores capacidades serían capaces de competir, incluso en el mercado local. El apoyo gubernamental sería central para el fortalecimiento de las empresas de la industria nacional capaces de competir ante las condiciones de apertura comercial. La fuerte competencia internacional obligaría a especializarse en nichos o segmentos de la industria menos competidos y en donde la industria dominicana tuviera ventajas comparativas como resultado de la disponibilidad de recursos, la posición geográfica o los conocimientos adquiridos por medio de la experiencia en la producción. La entrada en vigor en 2015 de los compromisos adquiridos en la OMC tendría un efecto menor, debido a que se han desarrollado ventajas comparativas que tornan atractiva a la República Dominicana por otros factores, además de los incentivos fiscales.

### **3. Escenario optimista**

El escenario optimista se define por mayores y sostenidos esfuerzos en la formación de recursos humanos y de capacidades tecnológicas, y el fortalecimiento de los componentes del sistema nacional de innovación, así como la interacción entre dichos componentes. El gobierno asume un papel central en estas acciones, mediante políticas activas y recursos considerables para las iniciativas. Se mejora considerablemente a infraestructura de transporte y telecomunicaciones, fortaleciendo las ventajas comparativas del país. La estabilidad macroeconómica va acompañada de un tipo de cambio real más competitivo. A pesar de la férrea competencia de Asia y otros países de la subregión, la República Dominicana se orienta a sectores o nichos de mayor valor agregado, para los cuales ha desarrollado ventajas comparativas.

Como resultado, la industria manufacturera dominicana en 2030 habría transitado hacia actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico, en industrias tradicionales y en nuevas industrias. La dualidad entre empresas de zonas francas e industria nacional tendería a desaparecer gracias a la mayor integración entre ambos sectores y al mayor desarrollo de capacidades exportadoras de la segunda. La industria nacional, a raíz de la apertura, pasaría por un proceso de concentración, donde las empresas sobrevivientes serían altamente competitivas en el mercado interno y en el exterior. Esta mayor integración de las zonas francas y la industria nacional, y la participación en actividades que generan mayor valor agregado, son un elemento central para que la economía en su conjunto alcance altas tasas de crecimiento. La IED sería un complemento para el desarrollo de la industria local por conducto de encadenamientos y transferencia de tecnología. La entrada en vigor en 2015 de los compromisos adquiridos en la OMC no ejercería un impacto negativo a causa de que la IED busca las ventajas comparativas dinámicas que ha desarrollado el país.

### **G. Hacia una agenda nacional para el cambio productivo, la innovación y el fortalecimiento de la competitividad de la industria manufacturera**

En esta sección se discuten las líneas centrales de una agenda nacional para el cambio productivo, la innovación y el fortalecimiento de la competitividad de la industria manufacturera, enfatizando el papel de la política industrial y la de ciencia, tecnología e innovación. Estas líneas dan la pauta del esfuerzo que es necesario realizar para transitar hacia el escenario optimista descrito. El eje central de la agenda nacional debe ser incrementar el valor agregado de los productos manufacturados, tanto por la industria nacional como por las zonas francas. El aumento del valor agregado y su apropiación va

asociado a la elevación del valor de producción, mayores salarios y mayor competitividad de los productos en el mercado internacional. Existen diversos caminos para acrecentar el valor agregado: transitar hacia actividades dentro la cadena de valor con mayor contenido tecnológico; transformar los productos primarios en bienes de alta calidad y diferenciados; desarrollar elementos de diferenciación (por ejemplo, marca-país); mayor integración de la cadena de valor, entre otros.

El reto principal de la industria nacional es transformar los productos primarios o manufacturados que actualmente elabora en productos que incluyan un mayor valor agregado. En los productos manufacturados tradicionales, como el ron y el tabaco, se afronta el reto de desarrollar una marca-país, asociada a características locales únicas, que permitan cobrar un mayor precio y adquirir un mejor posicionamiento en los mercados internacionales. También existe un gran potencial para incrementar la oferta exportadora de productos étnicos y nostálgicos,<sup>16</sup> explotando su demanda en el mercado de Estados Unidos como resultado de la migración dominicana a ese país. Por otra parte, existe el reto de una mayor integración con las zonas francas de exportación por medio de la provisión de bienes y servicios. En esa dirección, se requiere fortalecer la capacidad de las empresas locales para que puedan cumplir con las altas exigencias en los insumos y/o servicios que necesitan las empresas de zonas francas insertas en la dinámica de la competencia internacional.

Para las zonas francas, el reto principal no radica en la diversificación hacia nuevos sectores, dado que por sí misma esa transformación no garantiza que se transite hacia actividades de mayor valor agregado. El establecimiento de empresas de componentes electrónicos, médico o joyería, no es una condición suficiente para que se lleven a cabo procesos intensivos en tecnología. Incluso la diversificación hacia actividades de servicios, como los centros de contacto y de llamadas, pueden involucrar actividades que demanden personal con bajas calificaciones y traducirse en limitadas derramas tecnológicas a la economía local.

El verdadero reto de las zonas francas es moverse hacia los eslabones de la cadena de valor que exigen mayores conocimientos tecnológicos y especialización. A título ilustrativo, en los sectores de productos médicos o de electrónica esto implica transitar de las actividades intensivas en mano de obra, como el ensamble y las pruebas, a las actividades de diseño e investigación y desarrollo. Por otra parte, a pesar de que el sector de confección de prendas de vestir atraviesa una importante crisis, aún puede aportar una contribución importante si se transforma hacia una mayor integración vertical de la cadena de valor.

---

<sup>16</sup> Para un análisis de las oportunidades que ofrecen los productos étnicos y de nostalgia, véase Cruz, López Cerdán y Schatan (2004).

El aumento del valor agregado en las zonas francas y la industria nacional es un elemento central para alcanzar altas tasas de crecimiento en la economía en su conjunto. Asimismo, un mayor valor agregado, junto con una mayor oferta de capital humano especializado, llevará también a mejorar la calidad del empleo en la industria manufacturera.

El tránsito hacia actividades de mayor valor agregado requiere un esfuerzo conjunto del sector privado, academia y gobierno. A continuación se discuten las acciones que se consideran más importantes.

La acción más determinante es el fortalecimiento de la formación de capital humano. Los rezagos en este rubro identificados precedentemente limitan la capacidad del país para aprovechar los beneficios potenciales de su inserción internacional. La inversión debe hacerse en todos los niveles, pero si se desea transitar hacia actividades intensivas en conocimiento, como el diseño y la investigación y desarrollo, se debe acentuar el esfuerzo en la educación universitaria y de posgrado, actividades que demandan personal altamente calificado y especializado. El esfuerzo del sector educativo debe complementarse con mayor capacitación en el trabajo, por las ventajas que ésta ofrece en términos de rápida adecuación a las nuevas tecnologías y por la oportunidad de capacitar al empleado en los conocimientos específicos de cada empresa.

Ante la contracción del sector de confección de prendas de vestir, es necesario incrementar los esfuerzos para brindar capacitación técnica a los obreros que se desempeñaban en ese sector para que se trasladen hacia otros de mayor crecimiento. La educación formal y la capacitación laboral deben articularse más estrechamente con las prioridades del país en el futuro próximo. Luego, el entrenamiento para reforzar habilidades y competencias en las nuevas áreas de servicios, así como en los sectores crecientes de manufactura, deben ser aspectos a fortalecer.

Otra acción central consiste en fortalecer los sistemas de innovación. Cabe aclarar que no sólo se habla del sistema nacional de innovación, sino de la posibilidad de identificar sistemas regionales o sectoriales, con características y necesidades propias. En la República Dominicana uno de los primeros pasos sería reforzar la estructura de las instituciones y las organizaciones públicas encargadas de la formulación, implementación y coordinación de la política de ciencia, tecnología e innovación. Asimismo, habría que destinar recursos al fortalecimiento de los otros componentes del sistema y de la interacción entre ellos. Es necesario incrementar la actividad de I+D en universidades, centros de investigación y en el mismo sector privado. Dado el estado actual de las capacidades tecnológicas del país, se debería poner especial énfasis en investigación aplicada y relacionada con

demandas concretas de la industria manufacturera en su conjunto. Si bien se reconoce la importancia de la investigación básica para el desarrollo de capacidades tecnológicas, en las primeras etapas de desarrollo de estas capacidades es central crear círculos virtuosos entre el sector productivo, las universidades y los centros de investigación, mediante la puesta en marcha de proyectos conjuntos. La innovación en el interior de las empresas es también muy importante, y no debe entenderse sólo como innovaciones radicales o I+D de punta. En los países de la subregión -en los cuales las empresas normalmente operan con tecnologías lejos de la frontera tecnológica- las innovaciones incrementales de producto y proceso son centrales para el aumento de la competitividad.

El fomento de la colaboración entre las empresas y las universidades e institutos de investigación es un área de potenciales resultados positivos en el mediano plazo. En efecto, la colaboración es esencial para la modernización del sistema productivo y para incrementar y diversificar las fuentes de ingresos y conocimientos de las universidades. Hay un conjunto de medidas sencillas que permiten facilitar las relaciones de las universidades con las empresas,<sup>17</sup> entre las que destaca la creación de oficinas específicas en las universidades que gestionan las relaciones con las firmas en la negociación y administración de contratos. También se requiere un esfuerzo significativo para promover la difusión de información en las universidades y en las empresas interesadas acerca de las oportunidades y habilidades disponibles, así como sobre las experiencias exitosas. En el ámbito institucional, es imprescindible definir un marco de regulación acerca de las actividades de consultoría de los académicos, la gestión de los fondos asignados a las universidades y el tratamiento de los ingresos generados por los académicos. Además, este marco regulatorio también debe abarcar la identificación, protección y gestión de los derechos de propiedad intelectual y el tratamiento de los ingresos generados por éstos.

Ante la creciente apertura comercial, las PYME de la industria nacional requieren de especial atención. Gran parte de estas empresas están fuertemente orientadas al mercado nacional y no tienen la capacidad de competir exitosamente en el ámbito internacional. Más aún, la creciente apertura permitirá la entrada de empresas transnacionales con las que será difícil competir si las PYME nacionales no desarrollan importantes esfuerzos. Éstas requieren de asistencia técnica en temas de calidad, certificación, mejora continua y escalamiento tecnológico que les permita fortalecer sus capacidades. Para ello, la asociación entre las PYME para conseguir objetivos comunes es clave.<sup>18</sup>

El financiamiento para fortalecer capacidades productivas y la innovación es muy importante en la República Dominicana. La industria

<sup>17</sup> Véase Mullin Consulting (2005).

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Dini y Stumpo (2004) y Guaipatín (2004).



nacional requiere acceso a capital a tasas competitivas para expandir sus operaciones, invertir en maquinaria, iniciar nuevos proyectos (incluidos de I+D), entre otras. Aunque la asistencia técnica es necesaria, no es suficiente ya que se requieren ingentes inversiones para el fortalecimiento de capacidades, y las PYME no cuentan comúnmente con recursos financieros para hacerlo. Es de particular importancia incrementar el acceso al financiamiento dirigido a la innovación. Precisamente, el desarrollo tecnológico presenta características específicas en cuanto a sus riesgos, en la medida en que el retorno de la inversión es incierto y las necesidades de financiamiento son elevadas dados los altos costos seminales y de arranque. Por lo tanto, adquiere importancia la inversión directa del gobierno en financiamiento participativo para proyectos de I+D.

La atracción de IED puede resultar clave para el desarrollo de capacidades tecnológicas locales, como ha sucedido en los casos de Irlanda y Singapur. No obstante, la atracción de IED no es una condición suficiente. El gobierno puede incentivar y facilitar los procesos de transferencia y absorción de tecnología, ambos centrales para la creación de capacidades. El fortalecimiento de sistemas de innovación y la formación de recursos humanos, como se ha dicho, son muy importantes, como también lo es el fomento de la vinculación entre las empresas transnacionales y el resto de la economía local. Asimismo, el gobierno puede dar especial atención a empresas que por el sector en el que operan o el tipo de actividades que pretenden llevar a la República Dominicana ofrezcan un mayor potencial de transferencia de tecnología.

Por último, cabe resaltar el papel de las condiciones macroeconómicas para un mejoramiento de la productividad y la competitividad de la industria manufacturera. Por una parte, la estabilidad macroeconómica y un tipo de cambio competitivo (sin devaluaciones sistemáticas para mantener un tipo de cambio artificialmente subvaluado), deben de ir acompañadas de acceso a mercados, y un marco legal claro y estable. La República Dominicana ha hecho recientemente esfuerzos importantes en materia de estabilidad macroeconómica y negociación de tratados comerciales que faciliten el acceso a otros mercados a las empresas del país. Por otra parte, se impone incrementar la inversión para el desarrollo de infraestructura de transporte y de telecomunicaciones.

La experiencia de México a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) evidencia que garantizar mejores condiciones de acceso al mercado más grande del mundo y atraer IED, incluso en industrias de alta tecnología, no son condiciones suficientes para el fortalecimiento de la industria local y de las capacidades tecnológicas nacionales (Padilla Pérez, 2006). En cambio, la experiencia de los países del Este Asiático e Irlanda revela, además, la necesidad de asumir una actitud

proactiva de los diversos agentes de la economía local, donde los gobiernos nacionales y locales desempeñan un papel central.

## Bibliografía

- Aristy Escuder, J. (2007), *World Development Indicators*, Base de datos en línea, Banco Mundial, Washington, D. C.
- \_\_\_\_ (2004), “Reformando instituciones para una mejor administración del gasto”, Informe sobre el Gasto Público, República Dominicana.
- \_\_\_\_ (2000), “República Dominicana”, en A. Yúñez-Naude y R. Hinojosa-Ojeda, pp. 333-373.
- Buitelaar, R., R. Padilla y R. Urrutia (1999), “Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 85, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007), República Dominicana: Evolución económica durante 2006 y perspectivas para 2007 (LC/MEX/L.800), México.
- \_\_\_\_ (2006a), Istmo Centroamericano: evolución del sector manufacturero durante 2003 y 2004 (LC/MEX/L.705), México.
- \_\_\_\_ (2006b), República Dominicana: evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006 (LC/MEX/L.743), México.
- \_\_\_\_ (2004), Módulo para analizar el crecimiento del comercio internacional: manual de uso [en línea] <<http://www.cepal.org/magic/>>.
- \_\_\_\_ (2000), Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI (LC/MEX/R.760/Rev.1/E) México, agosto.
- Cruz, M., C. López y C. Schatan (2004), “Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: oportunidades en el mercado internacional. Los casos de El Salvador y México” (LC/L.2096-P) *serie Estudios y Perspectivas*, N° 17, México, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.II.G.33.
- Dauhajre, A., J. Achecar Chupan y A. Swindale (1994), *Estabilización, apertura y pobreza en República Dominicana*, República Dominicana, Fundación Economía y Desarrollo.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2004), *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de casos en América Latina*, México, CEPAL y Siglo XXI.
- Guaipatín, C. (comp.) (2004), *Los recursos del desarrollo: lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales de América Latina*, Bogotá, CEPAL y Alfaomega.
- INDOTEL (Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones) (2005), *República Dominicana: Estrategia nacional para la sociedad de la información y el conocimiento*, Santo Domingo.
- Kaplinsky, R. (1993), “Export processing zones in the Dominican Republic: Transforming manufactures into commodities”, *World Development*, vol. 21, N° 11, pp. 1851-1865.

- Lugones, G. (2006), *Análisis del desarrollo de las capacidades tecnológicas en los países de América Latina*, CEPAL, México, inédito.
- McFetridge, D. (1995), "Competitiveness: concepts and measures", *Occasional Paper*, N° 5, Industry Canada, Canadá.
- Melo A. (2001), "The innovations systems of Latin America and the Caribbean", *IADB Working Paper*, N° 460, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mullin Consulting LTD (2005), "University Policies in Latin America for the Promotion of R&D Links with Firms: A Five Country Analysis", Kanata, Ontario, Canadá.
- Moya Pons, F. (1990), "Import-substitution industrialization policies in the Dominican Republic", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 70, N° 4, pp. 539-577.
- Padilla Pérez, R. (2006), "Foreign Direct Investment and Regional Technological Capabilities: The Case of the Electronics Industry in Mexico", Tesis de Doctorado, Universidad de Sussex, Reino Unido.
- Padilla Pérez, R., M. Cordero, R. Hernández e I. Romero (2008), *Situación y perspectivas de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana (LC/MEX/L.839/Rev.1)* México, CEPAL.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, Oficina del PNUD en la República Dominicana.
- Ramos J. (2000), "Policy directions for the new economic model in Latin America", *World Development*, vol. 28, N° 9.
- Sánchez-Ancochea D. (2006), "Development trajectories and new comparative advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under globalization", *World Development*, vol. 34, N° 6, pp. 996-1015.
- Schrank, A. (2003), "Foreign investors, 'flying geese', and the limits to export-led industrialization in the Dominican Republic", *Theory and Society*, vol. 32, pp. 415-443.
- World Economic Forum (2006), *Reporte de la Competitividad Mundial 2006*, Ginebra.
- Yúñez-Naude, A. y R. Hinojosa-Ojeda (comps.) (2000), *Cambio estructural y apertura comercial en América Central, en la República Dominicana y en Norteamérica: enfoque de equilibrio general aplicado*, El Colegio de México, México.



## Capítulo IX

# Sector energético

### Introducción

La República Dominicana no cuenta con reservas probadas de petróleo que aseguren una producción comercial. Esta situación provoca que el país dependa de las importaciones de petróleo crudo y sus derivados, que se agregan a las de gas natural y carbón. Las principales fuentes locales de energía son la hidroelectricidad, la leña, los residuos agrícolas, la radiación solar, el viento y el océano. Con la notable excepción de las dos primeras, las demás han sido poco aprovechadas.

La dependencia externa en combustibles, aunada a una serie de políticas públicas coyunturales y poco adaptadas a las características de las industrias de la energía, ha derivado en crisis recurrentes desde la década de 1970. El sector se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo, especialmente el subsector eléctrico y, en menor medida, el de hidrocarburos.

Desde el segundo lustro de la década de 1990, las autoridades han impulsado reformas que combinan la introducción de la competencia en la industria eléctrica, la intervención cada vez más importante del sector privado y la reducción de las actividades empresariales del Estado para concentrarse en la regulación, la fiscalización y la definición de políticas públicas. Aunque esos cambios permitieron avances notables en la generación de electricidad, no se han resuelto problemas sustanciales que impiden un desarrollo con más sustentabilidad.

El objetivo de este capítulo es evidenciar los principales desafíos que enfrenta el sector energético en su trayectoria hacia 2030. Para tal efecto, se toman en cuenta los problemas históricos, así como los de corto y mediano plazo asociados a la diversidad de medidas que se han ensayado para resolver la crisis y que deben encontrar solución, pues de lo contrario socavarían la viabilidad y efectividad de las estrategias de largo plazo.

En función de dicho objetivo, este capítulo se estructura sobre tres grandes temas. En primer lugar, se presenta un panorama del sistema de suministro de energía que incluye aspectos institucionales y regulatorios con la finalidad de conocer la dinámica de un sector caracterizado por grandes inercias. Se trata de información que ya conocen los especialistas, pero que es necesaria para contextualizar y evaluar el problema energético dominicano en una doble perspectiva: por una parte, el enfoque de la política económica, que contempla una agenda de reformas institucionales, y por otra, el enfoque prospectivo del desarrollo posible y deseable del país hacia 2030. En segundo lugar, se abordan los obstáculos en el corto plazo y las políticas que se han puesto en marcha para eliminarlos. Por último, se mencionan las grandes tendencias del sector y se exponen algunas opciones de política energética también hacia 2030.

## **A. Situación del sector energético**

Alcanzar niveles más altos de democracia, crecimiento económico, bienestar social y cuidado del entorno natural representa un gran reto para cualquier nación. En el caso de la República Dominicana, para conocer la magnitud de ese reto, resulta fundamental hacer un recuento de los medios con los que cuenta el país en términos de sistema de suministro, marco institucional y regulatorio, así como en cuanto a matriz, sendero y potencial en energéticos.

### **1. Sistema de suministro**

El suministro de energía se lleva a cabo con la infraestructura construida por empresas públicas y privadas a lo largo del tiempo. A los sistemas formales se agregan los informales, especialmente numerosos en el caso de la leña.

#### **a) Petróleo**

Todos los hidrocarburos llegan a la isla vía marítima, procedentes sobre todo de Venezuela, Estados Unidos, México y Trinidad y Tabago. El suministro se organiza de acuerdo con el esquema tradicional de la industria petrolera, es decir, mediante un oligopolio de empresas integradas verticalmente que coexisten con algunas empresas más pequeñas y especializadas. Los sistemas

tienden a concentrarse en Santo Domingo, al igual que la población y la actividad industrial y comercial.

Dos empresas cuentan con capacidad de refinación: por una parte, *Falconbridge Dominicana*, empresa minera que produce 16.000 barriles diarios con los que cubre sus propias necesidades; por otra parte, la Refinería Dominicana de Petróleo, empresa mixta que produce 35.000 barriles diarios y opera con un enfoque comercial. Su baja complejidad tecnológica la aleja de una demanda que se orienta cada vez más hacia los productos ligeros.

La capacidad de almacenamiento de petróleo crudo alcanza 3,5 millones de barriles, y la capacidad de almacenamiento de productos derivados representa 21 días de consumo, pero con fuertes diferencias por producto: dos días de *jet fuel*, 12 días de gas licuado de petróleo (GLP) y gasolina, 43 días de *gas oil* y 47 días de *fuel oil*. La capacidad realmente utilizada oscila entre nueve y 15 días. El país está lejos del nivel alcanzado en naciones vecinas con similar desarrollo económico. Por ejemplo, en 2004 el Istmo Centroamericano disponía de una capacidad de almacenamiento que iba de 40 días para el gas licuado hasta 62 días para el búnker. En particular, los países que importaban crudo para sus respectivas refinerías (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) tenían niveles de almacenamiento superiores a 50 días. En los países industrializados, se considera que una capacidad de entre 50 y 55 días es un nivel óptimo (véase CEPAL, 2006).

La estrecha relación entre consumo y capacidad obliga a hacer compras frecuentes, lo que significa más costos y riesgos (los embarques frecuentes encarecen fletes, incrementan el riesgo de desabasto, elevan los costos de adquisición de los hidrocarburos y multiplican los trámites administrativos). El Estado interviene poco en materia de almacenamiento e inventarios, razón por la cual la seguridad energética en materia de productos petroleros reposa en las estrategias empresariales de los operadores dominantes.

El transporte interno de hidrocarburos se realiza por gasoductos, oleoductos, camiones cisterna y barcazas. Los destilados se distribuyen mediante transporte automotor. En estas actividades participan uniones de transportistas, compañías importadoras y algunas estaciones de servicio. Con la notable excepción del transporte privado, el parque vehicular público es antiguo y está en malas condiciones, lo que provoca el uso ineficiente de combustibles, además de riesgos para la salud y el medio.

En la República Dominicana hay 628 expendios de combustible, que pertenecen a distribuidoras y detallistas independientes. La venta es acaparada por seis compañías, entre las que destacan *Shell*, *Texaco Caribbean*,

y *Esso Standard Oil*, las cuales dominan las ventas de gasolina regular (80%), turbosina (100%), *gasoil* automotriz (87%) y *fuel oil* (98%).

Por tradición, el principal suministrador de petróleo crudo ha sido Venezuela, en el marco del Acuerdo de San José. Los flujos provenientes de México son modestos. El origen de los petrolíferos importados es diverso, pero domina el flujo proveniente de Estados Unidos. El gas natural se importa de Trinidad y Tabago.

El Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, cuyas condiciones son más beneficiosas que las del Acuerdo de San José, facilita a la República Dominicana la adquisición anual de 1,5 millones de barriles de petróleo crudo, lo que representa 50.000 barriles diarios. Dicho acuerdo otorga facilidades de financiamiento en función del nivel de los precios del petróleo. También está vigente el programa Petrocaribe, iniciativa que facilita al país importar hasta 35 mil barriles diarios en condiciones de financiamiento excepcionalmente favorables para el país.

#### **b) Electricidad**

El suministro de electricidad se organiza como un mercado abierto a todos los agentes que tengan interés en participar, con generadores públicos y privados que venden energía a compañías de distribución y a los usuarios finales mediante contratos bilaterales, transacciones en un mercado mayorista y ventas en un mercado spot. Los generadores privados operan como productores independientes, pero también hay centrales de mercado. Al finalizar 2004, había 15 generadores que participaban en el mercado eléctrico mayorista, tres empresas de distribución y dos usuarios no regulados. Una empresa pública (la ETED, encargada de la transmisión) asegura el despacho económico de carga de acuerdo con una programación del Organismo Coordinador, que es el operador del mercado. La operación y propiedad de la red de transmisión también está a cargo de la ETED. El país se divide en tres regiones para efectos de suministro: Norte, Sur y Este, las cuales son abastecidas por compañías de distribución de capital público y mixto. Se registra un nivel alto de autogeneración, que en algunos casos utiliza el sistema interconectado para proporcionar la energía en los centros de consumo. Las dimensiones del sistema eléctrico son relativamente modestas, lo cual se explica por la extensión territorial, la estructura económica orientada hacia los servicios y el nivel de desarrollo.

La capacidad instalada alcanzó 3.196 MW en abril de 2007, repartidos en 14 empresas, de las cuales cinco concentran cerca de 70%: Haina, EGE-Hidro, Itabo, AES Andrés y Compañía Eléctrica de San Pedro de Macorís. El parque está compuesto por centrales de ciclo combinado (25%),



motores de combustión interna que utilizan *fuel oil* (22%); turbinas de vapor que operan con *fuel oil* y carbón (19%); turbinas a gas (18%), hidroeléctricas (15%) y motores que usan *gas oil* (1%). Debido a la baja confiabilidad del servicio público se ha generalizado la autoproducción, que en 2001 representó 41% de la capacidad instalada en el país y 22% de la generación de energía eléctrica, además de alcanzar 2.298 MW, cifra que equivale a 71% de la potencia instalada del servicio público, lo cual resulta excesivo.

Como parte de la Estrategia de Recuperación Integral del Sector Eléctrico, el gobierno, a través de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales, impulsa la construcción de dos centrales carboeléctricas privadas, de alrededor de 600 MW cada una. Se proyecta que estas centrales entren en operación en 2012 y que entregarán la mayor parte de su producción a la CDEEE, en un esquema similar al de productor independiente: en virtud del contrato denominado Acuerdo de Transformación de Energía, la compañía pública se compromete a entregar el combustible y a recibir toda la producción de electricidad.

Hay algunos consumidores de energía que se autoabastecen por medio de pequeñas centrales hidroeléctricas. El país cuenta con uno de los mercados más activos en tecnologías solares desconectadas de la red pública. Entre 12.000 y 15.000 familias se abastecen con esos dispositivos; en la mayoría de los casos, son clientes de tres compañías privadas que operan sin subsidios pero que concentran su atención en los hogares con más recursos económicos. Hay organismos no gubernamentales muy activos que aprovechan diversos mecanismos de cooperación internacional y concentran su atención en escuelas y sistemas de distribución de agua potable.

La energía que se entregó al Sistema Eléctrico Nacional Interconectado en abril de 2007 asciende a 888 MWh. El 74% proviene de las centrales de cinco empresas o conglomerados: Itabo, AES San Andrés, Haina, EGE-Hidro y GPLV. La energía proviene de motores que operan con *fuel oil* (38,6%), ciclos combinados con gas natural (23%), centrales con turbinas a vapor (24,2%) e hidroeléctricas (13,4%). El resto lo proporcionan turbinas a gas en ciclo abierto (0,8%) y motores que emplean *fuel oil* ligero.

El sistema de transmisión está formado por una red troncal de 138 kV, que conecta Santo Domingo con las tres zonas (Norte, Sur y Este) y tiene una longitud aproximada de 1.799 km, y una red secundaria de 69 kV con una longitud de 1.461 km. En atención a diversas restricciones, el sistema es operado de manera radial en zonas específicas, lo que reduce su confiabilidad; sin embargo, esto se hace con la finalidad de evitar que las perturbaciones ocurridas en dichas zonas produzcan salidas en cascada y resulten en una salida total del sistema.

En abril de 2007 había 14 generadores que participaban en el mercado eléctrico mayorista, una empresa de transmisión y tres de distribución, así como dos consumidores no regulados. Del total de energía comercializada en el mercado mayorista, 10% se realizó en ventas inmediatas (mercado *spot*) y 90% por medio de contratos (Organismo Coordinador, 2007). Al respecto, la Ley General de Electricidad establece que la energía comercializada mediante contratos e intercambios inmediatos debe alcanzar una proporción de 80/20.

La generación de electricidad fue de 10.892 GWh en 2006, apenas 4% adicional a lo alcanzado cuatro años atrás (véase el cuadro IX.1). En el período 2000-2006 creció a una tasa anual de 1,9%. El principal consumidor fue el sector residencial (48%), seguido por la industria (32%), el gobierno (12%) y el comercio (9%). Las pérdidas de transmisión y distribución son muy altas y crecientes: en 2001-2002 se situaron en 33%, pero alcanzaron casi 46% en 2006. Debido a esa deficiencia, la energía disponible en 2006 fue inferior en 21% a la que se consiguió en 2002. La venta facturada creció a un ritmo anual de 20,7% debido fundamentalmente al aumento del precio de los combustibles utilizados para la generación.

Cuadro IX.1  
REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES DEL SECTOR ELÉCTRICO, 2000-2006  
(Millones de kilowatts-hora)

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Generación	10 892	9 910	8 724	10 487	10 449	9 793	9 701
Pérdidas <sup>a</sup>	4 968	4 417	3 524	4 026	3 411	3 233	4 139
Disponibilidad	5 926	5 493	5 200	6 462	7 037	6 560	5 562
Autoconsumo	322	271	212	240	229	232	237
Consumo final	5 604	5 222	4 988	6 222	6 808	6 328	5 325
Residencial	2 670	2 390	2 312	2 795	2 895	2 786	1 938
Industrial	1 786	1 699	1 655	2 161	2 195	1 909	1 864
Comercial	482	442	409	557	892	820	614
Gobierno	666	690	612	709	826	813	909
Venta facturada (millones de pesos)	31 323	26 339	24 945	20 017	13 871	11 903	10 118
Pérdidas/generación (porcentaje)	45,6	44,6	40,4	38,4	32,6	33,0	42,7

Fuente: Informe de la Economía Dominicana.

<sup>a</sup> Pérdidas en transmisión y distribución.

Durante 2006, las distribuidoras retiraron más de 9.500 GWh, de los cuales 87,6% fue distribuido al circuito comercial y 12,4% a las zonas pobres cubiertas por el Programa de Reducción de Apagones (véase el cuadro IX.2).

Cuadro IX.2

## REPÚBLICA DOMINICANA: DESEMPEÑO DEL SISTEMA ELÉCTRICO, 2006

A. Energía comprada por las distribuidoras (GWh) <sup>a</sup>	9 539
Distribuida a zonas no-PRA	8 357
Distribuida a zonas PRA	1 177
B. Energía facturada por las distribuidoras (en GWh)	6 268
Zonas no-PRA	5 109
Zonas-PRA	1 158
C. Déficit comercial (porcentaje) <sup>b</sup>	-35,0
Facturación (millones de pesos)	33 538
Cobros (millones de pesos)	29 778
D. Déficit de cobranza (porcentaje) <sup>c</sup>	-11,2
E. Índice de recuperación de efectivo -CRI- (porcentaje) <sup>d</sup>	54,3
F. CRI acordado con el FMI (porcentaje)	63,8

Fuente: SEEPyD, UAAES, Monitor Energético, N° 3, diciembre de 2006.

Notas: PRA, Programa de Reducción de Apagones.

<sup>a</sup> Se asume equivalente a la energía generada.

<sup>b</sup> Energía suministrada (GWh) no facturada.

<sup>c</sup> Energía facturada no cobrada.

<sup>d</sup> Índice de recuperación de efectivo (no incluye las zonas PRA) =  $((d/c) * (1 - (b/a)))$ ; donde a = energía comprada (GWh); b = energía facturada (GWh); c = facturación, en unidades monetarias, y d = cobros, en unidades monetarias.

La proporción de energía comprada por las distribuidoras que no alcanzó a ser facturada por fallas técnicas o por robo, denominada “pérdidas comerciales”, fue en promedio de 35% en 2006, con valores extremos de entre 46% y 34%. Con la activación del Programa Nacional de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico (PAEF), las pérdidas comerciales registraron una reducción significativa, de hasta 34,1%, lo cual hizo que surgieran expectativas sobre la efectividad de las medidas antirrobo aplicadas en el marco del referido programa; sin embargo, esa disminución no se sostuvo y más bien se revirtió. El déficit de cobranzas —es decir, la energía facturada que no se cobró— fue de 11,2% en promedio, pero mejoró a lo largo del año, pues pasó de 22% a 9,3% entre enero y diciembre. El índice de recuperación de efectivo (CRI) fue de 54,3% también en promedio, es decir, 9,5 puntos porcentuales por debajo del promedio programado (63,8%) en las metas del acuerdo con el FMI. El CRI ha mejorado un poco en los últimos años, al pasar de 48,4% en 2004 a 52,4% en 2005 y a 54% en 2006. Edenorte es la empresa que tiene el mayor rezago en la gestión del efectivo (52%).

Es importante mencionar que, hasta 1997, el servicio público de energía eléctrica estuvo a cargo de Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), empresa pública integrada verticalmente que disponía de 71% de la capacidad instalada y que se apoyaba en productores independientes.

Sin embargo, la calidad del servicio era deficiente. El país estaba en una situación permanente de racionamiento como resultado de un círculo vicioso: por una parte, la cultura del “no pago”, arraigada en los usuarios, deterioraba las finanzas del operador del servicio; a su vez, la carencia de recursos para la operación, el mantenimiento y la expansión agravaba la calidad y confiabilidad del suministro, lo que justificaba y reforzaba, según los usuarios, el no pago. La deficiente calidad y confiabilidad del abastecimiento alentaba, a su vez, el crecimiento de la autoproducción y la consiguiente disminución de clientes e ingresos del servicio público, todo lo cual profundizaba la crisis financiera y de suministro.

En 1997, alentado por la ola de liberalización en el mundo y las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales, el gobierno dominicano inició un proceso de reformas para resolver la crisis. Se adoptaron los lineamientos del marco regulatorio chileno y el esquema de capitalización boliviano para dejar al sector privado el papel determinante en la operación y las inversiones, mientras que el Estado se limitó a la fiscalización y la regulación. Así, de acuerdo con la Ley de Capitalización (Ley 141 de 1997), el Estado cede a un socio privado la administración de los activos para aplicar un programa de inversiones convenido por ambas partes, al término del cual la participación de ambos será igualitaria, es decir, será de 50% para cada uno.

La CDE fue segmentada y se separaron la generación, la transmisión y la distribución. Se crearon tres empresas de generación: una de generación hidroeléctrica que permaneció en manos de la CDE y dos de generación térmica que fueron privatizadas bajo el esquema de capitalización. Paralelamente se crearon cuatro empresas: una de transmisión de propiedad pública y tres empresas regionales de distribución surgidas de la privatización y capitalización de ese segmento.

Se excluyó la integración vertical, pero se permitió que las empresas distribuidoras participaran con activos de generación hasta en 15% de la demanda máxima del sistema, límite que desaparecería en caso de generar con energía renovable. Al respecto, hay que mencionar que el principio de separación de actividades no se cumplió estrictamente, pues Edenorte y Edesur quedaron en manos de una sola empresa cuyo socio privado era Unión Fenosa, firma española que también participaba en la generación. A su vez, el socio privado de Edeeste resultó ser AES, firma estadounidense que también participó en la capitalización de la generación.

De esta forma, se abrió la posibilidad de que los productores independientes, que vendían energía y potencia a la cde mediante contratos, se transformaran en centrales comerciales.

No fue sino hasta cuatro años más tarde, con la Ley 125 de 2001, cuando surgieron las instituciones tutelares, regulatorias y de coordinación técnica, como la Comisión Nacional de Energía (CNE), que formula la política sectorial; la Superintendencia de Electricidad (SIE), encargada de la regulación económica, y el Organismo Coordinador (OC), cuya función es la programación del despacho económico de carga y de la operación del mercado.

De acuerdo con la nueva ley, la participación del gobierno se llevaría a cabo a través de cuatro empresas: Corporación Dominicana Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), que conservaría los contratos con los IPP; Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED); Empresa de Generación Hidroeléctrica Dominicana (EGEHID) y Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), holding que controla a ETED y EGEHID.

En la actualidad, la CDEEE funciona como líder y coordinador de las empresas estatales en 100%, es decir, ETED, EGEHID, Edenorte y Edesur. En los dos últimos casos, el Estado compró la totalidad de las acciones en 2003. A éstas se agrega el Programa Nacional de Reducción de Apagones (PARA) y la Unidad de Electrificación Rural y Suburbana (UERS). Adicionalmente, el Estado dominicano participa como socio en las empresas Edeeste, Edehaina y Egeitabo, pero administra dicha participación a través de una entidad denominada Fondo Patrimonial (Fomper). Con este esquema se ha desarrollado la industria eléctrica en los últimos años.

## **2. Marco institucional y regulatorio**

La Ley General de Electricidad de 2001, marcada con el N° 125-01 y modificada por la Ley No. 186-07, establece el marco legal e institucional para todo el sector eléctrico nacional. Además, hay un marco regulatorio para el incentivo de las energías renovables proporcionado por la Ley 57-07, cuyo reglamento de aplicación está en proceso de revisión final.

La Comisión Nacional de Energía (CNE) es la autoridad tutelar del sector que se encarga de diseñar y poner en marcha la política energética. Creada el 26 de junio de 2001 mediante la Ley General de Electricidad (125-01), esta institución comenzó a operar efectivamente en abril de 2002. La ley le encomienda la misión de generar las condiciones propicias para promover el desarrollo sustentable del sector energético en un ambiente de competencia. Entre sus principales funciones se cuentan elaborar y coordinar los proyectos de normativa legal y reglamentaria; proponer y adoptar políticas y normas; elaborar planes indicativos para el funcionamiento y desarrollo del sector, proponerlos al Poder Ejecutivo y velar por su cumplimiento; promover decisiones de inversión acorde con los planes trazados y asesorar al Poder Ejecutivo en todas aquellas materias relacionadas con el sector. Así,

la CNE ha elaborado el Plan Energético Nacional 2004-2015, documento con carácter integral e indicativo, que sirve como base principal para orientar las políticas y acciones del gobierno, así como las decisiones sobre proyectos de inversión y desarrollo del sector privado.

En el subsector eléctrico, la Superintendencia de Electricidad (SIE) se desempeña como instancia reguladora. Encabezada por un consejo de tres miembros —uno de los cuales es el Superintendente, nombrado por el Presidente y ratificado por el Congreso—, su misión consiste en cuidar que consumidores, empresas eléctricas y Estado gocen de la protección prevista en el marco regulatorio. Entre sus facultades están vigilar la evolución de los precios de la electricidad e intervenir en caso necesario; fijar tarifas y peajes sujetos a regulación; verificar el cumplimiento de la calidad y continuidad del suministro, la preservación del medio ambiente, la seguridad de las instalaciones y otras condiciones de eficiencia; expedir permisos para obras de generación, transmisión y distribución; presidir y supervisar al organismo encargado del despacho, además de contar con una Oficina de Protección al Consumidor (Protecom), con una sucursal en cada municipio del país.

El Organismo Coordinador del Sistema Eléctrico Interconectado de la República Dominicana (OC) se encarga de la programación del despacho económico de carga y la operación del mercado eléctrico. Creado en 1998 por la Resolución 235 de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, en él tienen representación todos los agentes del mercado y cuenta con un Comité Organizador. Algunas de sus facultades son planificar y coordinar la generación, transmisión, distribución y comercialización a fin de garantizar un abastecimiento confiable y seguro a un mínimo costo económico; garantizar la venta de potencia firme; calcular y valorizar las transferencias de energía que se produzcan por esa coordinación; facilitar el ejercicio del derecho de servidumbre sobre las líneas de transmisión y cooperar con la CNE y la SIE en la promoción de una sana competencia, transparencia y equidad en el mercado de la electricidad. Además tiene la función de contratar al especialista encargado de hacer la planeación del despacho económico de carga con base en la información que le proporcionan los agentes sobre precios, costos y disponibilidad de las unidades de generación, entre otros aspectos. Una vez completado el ejercicio, el OC ordena al Centro de Control de Energía (CCE) —operador del sistema que forma parte de CDEEE-Transmisión— hacer efectivo el despacho. En otras palabras, el OC planifica y ordena el despacho y el CCE ejecuta las órdenes. La instancia que decide quién entra y quién sale de la red no es un organismo público, sino una entidad mixta.

La autoridad reguladora en materia ambiental es la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarena), creada

mediante la Ley N° 64-00 promulgada el 18 de agosto de 2000. Su propósito es aplicar, diseñar y ejecutar una política de Estado integral para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, con la finalidad de alcanzar el desarrollo sostenible del país. Esta secretaría otorga los permisos ambientales a los operadores del sector energético.

En lo que se refiere al subsector hidrocarburos, un amplio conjunto de instituciones tiene injerencia en la cadena de abastecimiento, en la que ejercen funciones de control, fiscalización o supervisión en los planos técnico, económico, ambiental y seguridad industrial. Dichas instituciones son las siguientes: Secretaría de Industria y Comercio: Dirección General de Minería, Departamento de Combustible, Dirección General de Normas; Comisión Nacional de Energía: Dirección General de Normas; Secretaría de Estado de Finanzas: Departamento de Fiscalización de Combustibles y Aduanas; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Subsecretaría de Gestión Ambiental; Banco Central de República Dominicana; Departamento Internacional; Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales y Superintendencia de Electricidad. La definición de los límites entre las funciones de cada institución es compleja, hay vacíos, traslapes y zonas grises. En septiembre de 2006 el gobierno anunció la creación de una Superintendencia de Hidrocarburos, que se encargaría de regular la distribución y almacenamiento de combustibles fósiles.

La Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) fija los precios de los combustibles mediante resoluciones semanales. El sistema está diseñado para traspasar automáticamente al consumidor las variaciones de los precios internacionales y los cambios en las tasas de cambio.

Con la finalidad de proveer al gobierno de recursos para atender el servicio de la deuda externa, se aplica un impuesto especial al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo. La recaudación por ese concepto se conoce localmente como “renta fiscal petrolera del país”. También se establece una indexación trimestral para preservar la capacidad recaudatoria real. Los derivados con mayor carga tributaria son la gasolina premium, el *fuel oil* EGP-T y la gasolina regular con 38%, 33% y 32% respectivamente (tasas aplicadas en abril de 2005).

En el caso de los combustibles empleados para la generación de electricidad, el gobierno interviene por medio de un subsidio para disminuir el impacto del aumento del precio del petróleo. También se subsidia el *glp* para consumo residencial, lo que genera un incentivo económico que permite desviar una parte del producto hacia el transporte. Así, 89,2% del

consumo de *glp* en el país es subsidiado y absorbido por hogares (52%) y vehículos (48%), mientras que el restante 10,8% es consumido por los sectores comercial e industrial que no gozan de ese beneficio. El subsidio mencionado constituye una carga insostenible para el fisco. El presupuesto 2006 preveía 2.636 millones por ese concepto, pero en la práctica llegó a 5.759 millones. Esa brecha se debe a que el gobierno pospuso la eliminación definitiva del subsidio, pero también al incremento de los precios en el mercado internacional y al crecimiento del consumo en el transporte. Por su parte, el gas natural y el carbón están libres de impuestos. A las empresas que generan con capacidad de hasta 15 MW se les permite la importación directa de combustible y se les proporciona *fuel oil* y *gas oil* exentos de impuestos. Hay alrededor de 60 empresas que generan electricidad para el autoconsumo y que realizan importaciones directas.

El precio en el mercado eléctrico mayorista se establece en función de la oferta y la demanda. Para el consumidor final, la SIE fija las tarifas en función de los precios en el mercado mayorista y la política de subsidios definidas por el poder ejecutivo.

Para proteger a los usuarios de la tendencia alcista en el precio del petróleo y sus derivados, en abril de 2000 el gobierno, a través del SIE, estableció una tarifa tope de 9% por encima de las tarifas básicas en el momento de privatización. La diferencia entre la tarifa calculada y la tarifa tope fue asumida por el gobierno como un subsidio a los consumidores, lo que ha significado transferencias cada vez más abultadas de recursos públicos a las empresas distribuidoras. En los últimos cuatro años (2004-2007), el promedio anual del subsidio del Estado al sector eléctrico es de alrededor de 600 millones de dólares. En 2003, el gobierno incrementó el subsidio para paliar los efectos negativos de la crisis financiera.<sup>1</sup> Desde entonces, y como parte del programa de ajuste económico convenido con el FMI, los subsidios han estado disminuyendo y concentrándose en los hogares de menor consumo. Así, por ejemplo, la brecha entre la tarifa indexada y la tarifa aplicada se ha ido cerrando; de hecho, la segunda ha llegado a ser superior a la primera. En 2004 la diferencia fue, en promedio, de 0,97 pesos por kilowatt/hora, pues ese año la tarifa fue subsidiada. En 2005 la diferencia promedio fue de -0,53 pesos, lo que significa que el usuario pagó un monto mayor que la tarifa indexada. En 2006 la tarifa también se subsidió, pero sólo en 0,26 pesos por kilowatt/hora (SEEPyD-UAAES, 2006).

---

<sup>1</sup> Los subsidios y del fondo estabilizador creado para compensar a las distribuidoras han sido objeto de un álgido debate alrededor de tres puntos: el precio de rendimiento que cobran las distribuidoras, los beneficiarios de los subsidios y la forma como el gobierno administra su deuda con las distribuidoras.



Expresado en moneda nacional, el subsidio al consumo llegó a 22.441 millones de pesos en 2006, es decir, más del doble que en 2004 (véase el cuadro IX.3). El subsector eléctrico acaparó 84%, y el subsector petrolero, el restante 26%. Esas subvenciones son una pesada carga para las finanzas públicas. En conjunto, representan 2,2% del PIB y casi 12% de los ingresos corrientes del gobierno.

Cuadro IX.3  
REPÚBLICA DOMINICANA: DESEMPEÑO DEL SUBSIDIO ENERGÉTICO, 2004-2006

	2004		2005		2006	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
<i>Millones de pesos</i>						
Subsidio al GLP	1 500	6 336	2 775	4 568	2 636	5 759
Subsidio a la electricidad	4 852	4 335	17 312	17 758	15 553	16 682
Total subsidio	6 352	10 671	20 087	22 326	18 189	22 441
PIB (miles de millones)	777	777	884	884	1 004	1 004
Ingresos (miles de millones)	108	126	152	158	190	189
<i>Porcentajes</i>						
Subsidio GLP/PIB	0,19	0,82	0,31	0,52	0,26	0,57
Subsidio electricidad/PIB	0,62	0,56	1,96	2,01	1,55	1,66
Total subsidio/PIB	0,82	1,37	2,27	2,52	1,81	2,23
Subsidio GLP/ingresos	1,39	5,02	1,83	2,88	1,39	3,04
Subsidio eléctrico/ingresos	4,50	3,43	11,40	11,20	8,19	8,82
Total subsidio/ingresos	5,89	8,45	13,23	14,09	9,58	11,86

Fuente: Elaborado con cifras de SEEPyD, UAAES, Monitor Energético, N° 3, diciembre de 2006.

Debido a su importancia, el tema del subsidio es un componente central de la agenda de diálogo y acuerdos entre el gobierno y los organismos internacionales, en especial con el Banco Mundial y el FMI. De hecho, ha sido —como se verá más adelante— uno de los puntos más álgidos de la agenda por las divergencias de fondo y forma en la manera de abordar el tema. Las medidas para reducir los subsidios a niveles compatibles con las metas de estabilidad macroeconómica convenidas con dichos organismos no han sido del todo eficaces, sobre todo en un contexto de fuertes aumentos en el precio del petróleo. Esto se refleja en la brecha entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado, pues la diferencia ha llegado a ser de 4 a 1 en el caso del GLP.

### 3. Matriz energética

#### a) Oferta

El balance energético es desfavorable, pues el país produce mucho menos energía que la que consume. La enorme brecha es cubierta con importaciones de energía primaria y secundaria. La escasa capacidad de respuesta económica a la dependencia externa de un bien fundamental, como es la energía, propicia vulnerabilidad ante los acontecimientos del mercado mundial y la geopolítica de la energía.

De acuerdo con las cifras más recientes, la producción y las importaciones de energía sumaron lo equivalente a 7,2 millones toneladas de petróleo en 2004. Las importaciones contribuyeron con 81% de esa oferta total. Las compras de petróleo crudo (36%) y derivados (52%) representan 89% de las importaciones totales de energía. El resto está constituido por carbón mineral (8%) y gas natural (3%). Sólo 19% de la energía disponible en el país es de origen nacional. De ese monto, la leña representa 52%; el bagazo, los desechos y la hidroelectricidad participan con 22%, 13% y 12% respectivamente.

Se demandan alrededor de 5 millones de toneladas anuales de productos derivados del petróleo, pero la refinería local sólo alcanza a cubrir 40%. Así, 60% de la oferta es de origen externo, pero alcanza 94% y 72% cuando se trata de *GLP* y *gas oil*. La refinería aporta 63% de la oferta de *fuel oil*. La participación de los derivados del petróleo en la oferta interna ha sido muy estable a lo largo del tiempo, pero se prevé que disminuya a mediano y largo plazos como consecuencia de una contribución más importante del gas y el carbón en la generación de electricidad.

#### b) Consumo

En el plano del consumo final de energía, la mayor parte (60%) de los requerimientos son satisfechos con energía fósil, principalmente derivados del petróleo. El 80% del consumo de petrolíferos se destina a mover mercancías y personas y a generar electricidad. En efecto, el transporte, el servicio público de energía eléctrica y la autogeneración de electricidad absorben 42%, 24% y 14%, respectivamente. Por su parte, el sector residencial acapara 8%. En cambio, la industria sólo participa con 6%, al igual que el resto de los sectores. La electricidad participa con 27%, y la leña, con 13%. El aporte de otros energéticos es inferior a 1 por ciento.

La estructura del consumo de energía final por sector refleja las características propias de un país prestador de servicios, es decir, en el que las actividades transformadoras de materias primas y productos intermedios tienen

poca importancia. El consumo final está dominado por el transporte (41%) y el sector residencial (28%), seguidos por la industria manufacturera (20%).

En el sector residencial, el energético más utilizado fue la leña (47%), seguida del GLP (29%) y la electricidad (19%). El restante 5% corresponde al carbón vegetal, el queroseno, la energía solar y los residuos de la biomasa. La tasa de cobertura eléctrica alcanza 80%, pero la autoproducción ocupa un lugar importante. En 2001, el 37% de los hogares urbanos de altos ingresos, 17% de los de medios ingresos y 3% de los de bajos ingresos disponían de plantas eléctricas o de inversor. La eficiencia de estos dispositivos es baja comparada con los sistemas centralizados de generación. La CNE estima que en el año 2001 había 47.381 hogares con plantas eléctricas de una potencia media de 3,83 kW por hogar, que sumaban una potencia de 183,2 MW con la que se obtenía una generación de 52,5 GWh a partir de 5,4 y 2,9 millones de galones de gasolina y gas *oil*, respectivamente.

En el transporte, la gasolina es consumida principalmente por vehículos particulares (64%), seguidos por los vehículos de carga (15%) y el transporte comercial de pasajeros (14%). El *gas oil* es consumido por el transporte de carga (52%), las *jeepetas* (15%) y los micro y mini buses (10%). El GLP es consumido principalmente por el transporte público. Destaca la presencia extremadamente baja del transporte público de pasajeros, que en total no supera 3% del parque vehicular

Cabe destacar que el parque vehicular es antiguo y, por tanto, está lejos de alcanzar los nuevos estándares de eficiencia energética. De acuerdo con los datos más recientes, se tienen registrados 1,9 millones de vehículos, de los cuales 44% son motocicletas, 30% automóviles, 15% vehículos de carga y 12% corresponde a otros tipos de vehículos, como *jeeps*, autobuses, máquinas pesadas y camiones de volteo, entre otros (SEF, 2005). Del total de vehículos privados, sólo 1% son autos nuevos, 22% tienen de uno a ocho años y 77% son de mayor antigüedad. De los vehículos de carga, 2,7% son nuevos, 29% tienen entre uno y ocho años y 68% son más viejos.

Por su parte, en la industria predomina el uso de la energía eléctrica, con 41%, y el resto se compone de bagazo (22%), *fuel oil* (15%), *gas oil* (11%), residuos (7%), GLP (3%) y gasolina (0.1%). Los establecimientos industriales también se han dotado de medios de autogeneración; la capacidad instalada alcanzó 1.657 MW en 2001, equivalentes a 70% de la capacidad nacional de autoproducción. Se utiliza principalmente en zonas francas (576 MW), así como en alimentos y bebidas (445 MW). La rama del cemento y la cerámica utiliza más horas su potencia instalada.

En los sectores de comercio, servicios y gubernamental la electricidad representa tres cuartas partes del consumo. Predominan los usos de

ventilación y acondicionamiento del ambiente, iluminación y conservación de alimentos.

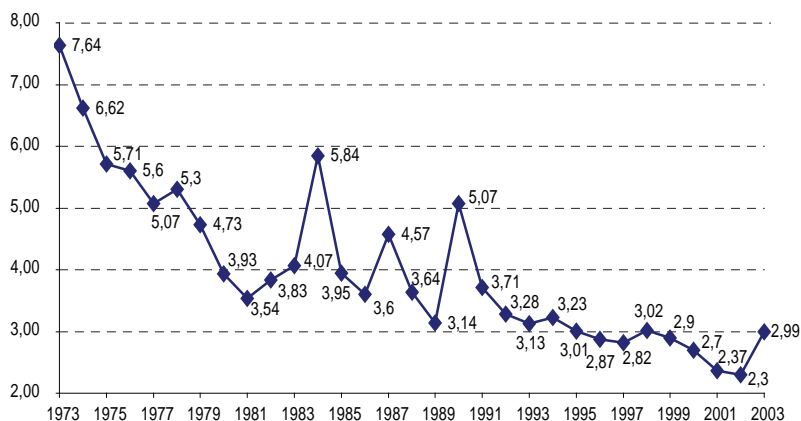
#### 4. Sendero energía y desarrollo

En el período 1973-2001 se observó un avance significativo en el consumo de energía y el producto interno bruto por habitante. De forma paralela, disminuyó la intensidad energética.

El mayor avance en el consumo por habitante ocurrió entre 1993 y 1998. En ese período, la demanda de petrolíferos se incrementó en 80%, el de GLP lo hizo en 183% y el de *gas oil* en 123%. Este avance refleja el dinamismo económico, la mejora en las condiciones de vida de la población, el rápido incremento en el parque automotor y el crecimiento en la generación de electricidad. Sin embargo, estos logros han sido insuficientes, pues el país sigue formando parte del grupo de naciones con mayor atraso.

La intensidad energética, que mide la cantidad de energía necesaria para producir una unidad de PIB, se redujo a menos de la mitad entre 1973 y 2003 al pasar del equivalente de 7,6 a tres barriles de petróleo por cada 1.000 dólares del PIB (véase el gráfico IX.1). Esa caída, que refleja un ritmo de crecimiento del consumo de energía inferior al crecimiento del producto (es

Gráfico IX.1  
REPÚBLICA DOMINICANA: INTENSIDAD ENERGÉTICA, 1973-2003  
(Barriles equivalentes de petróleo/1.000 dólares de 1995)



Fuente: Monegro, Juan T. (2005), "Crecimiento de los precios del petróleo y sus repercusiones en la economía dominicana", Texto de Discusión 1, Unidad de Análisis Económico, julio.

decir, una elasticidad de la demanda inferior a la unidad), se explica por una expansión económica basada en áreas menos intensivas en el uso de la energía, entre ellas el turismo, las zonas francas, las comunicaciones y las actividades agropecuarias. La industria y la minería, grandes consumidoras de energía, han progresado con menor velocidad. Lo anterior significa que el país está siguiendo una senda de desarrollo poco intensiva en el uso de la energía, lo cual tiene ventajas importantes en el plano económico, social y ambiental.

## 5. Potencial energético

El país dispone de recursos naturales susceptibles de aprovecharse con fines energéticos. Ese patrimonio representa un potencial, pero también una restricción para la oferta de energía en el mediano y largo plazos.

Los trabajos de exploración han detectado hidrocarburos, pero sin las características suficientes para clasificarlos como recursos y menos como reservas. De los 100 pozos perforados desde 1904, el 60% se localiza en la cuenca de Azua, donde se observa el mayor número de manifestaciones superficiales y se han extraído muestras de crudo pesado y azufroso (este último es el petróleo de entre 13 y 17 grados API). Las perforaciones en la cuenca de Cibao han encontrado rastros de gas natural. Desde 2001, las actividades se concentran en el suroeste y son realizadas por tres empresas: Murfin Dominicana (*Mobil*), con una concesión que comprende las cuencas de Azua, San Pedro y San Cristóbal-Baní (1995); la compañía *Once Once*, que opera en la cuenca de Cibao, y la firma *Maleno Oil Company*, en la cuenca de Enriquillo. La presente administración está revisando el marco legal para introducir cambios que motiven a los inversionistas para que extiendan y amplíen la búsqueda en las zonas tradicionales, así como en la plataforma marina.

El país dispone de un potencial eólico considerable, es decir, lugares donde la velocidad del viento a 30 metros de altura supera los seis metros por segundo. Se desagrega en calidad “moderada”, “buena” y “excelente” (Elliot, 2001). Las áreas con vocación comercial podrían albergar más de 10.000 MW de capacidad instalada y generar 68.300 GWh por año. Cabe mencionar que en dicha estimación se adoptó un supuesto conservador de 7 MW por km<sup>2</sup>. Se cuenta con zonas de viento de calidad excelente, buena y moderada, que representan 14%, 36% y 50%, respectivamente, de dicho potencial. Se considera que la calidad del viento es “moderada” para el mercado eléctrico, pero “buena” para las aplicaciones aisladas, cuando la velocidad del viento alcanza entre 6,1 y 7 metros por segundo a 30 metros de altura. La calidad “buena” para el mercado eléctrico y “excelente” para las aplicaciones aisladas corresponde a vientos que alcanzan entre 7 y 7,7 metros por segundo. La calidad es excelente para cualquier aplicación

cuando supera esa velocidad. Los recursos se clasifican de marginales a moderados cuando la velocidad del viento es inferior a 6 metros por segundo. Diversas localidades cuentan con condiciones apropiadas para construir parques eólicos en gran escala. Hay tres provincias en áreas de recursos clasificados de buenos a excelentes, con un potencial de al menos 1.000 MW, así como 20 provincias con un potencial de al menos 100 MW cada una. Aunque las áreas con recursos eólicos clasificados como “marginales” a “moderados” no son económicamente apropiadas para la generación de electricidad en gran escala o con fines comerciales, pueden aprovecharse para proyectos de electrificación rural y autoconsumo.

En materia de cogeneración, la mayoría de los ingenios utilizan calderas de baja presión ( $\approx 20$  bars), por lo que sólo se pueden obtener 20 kWh por tonelada molida. Con calderas de alta presión (de 40 a 60 bars), se podrían alcanzar entre 80 y 100 kWh por tonelada, cantidad suficiente para satisfacer las necesidades del ingenio y vender volúmenes apreciables de electricidad al sistema interconectado. Central Romana dispone de un sistema con esas características, pero el resto de los ingenios carece de ese tipo de dispositivos. Si se parte de zafras medias de 180 días de molienda por año y 500.000 toneladas de caña procesada, el potencial de cogeneración oscila entre 470 y 575 GWh por año, es decir, entre 5% y 7% de la energía que se genera actualmente en el país.

En 1999, los ingenios contaban con capacidad instalada para procesar un millón de toneladas de caña de azúcar, volumen que excedía ampliamente las 600.000 toneladas que se podían colocar en el mercado local y en el mercado preferencial de Estados Unidos. Durante la zafra 2002-2003, la industria ya privatizada operó con una capacidad de molienda estimada en 519.000 toneladas. Esa diferencia de capacidades, superior a 80.000 toneladas, representa una oportunidad para cultivar y procesar caña destinada a elaborar etanol para el transporte.

Es posible aprovechar otras fuentes de energía, pero su potencial aún no ha sido suficientemente evaluado. Son los casos del biogás, las pequeñas centrales hidroeléctricas, la energía solar y el biodiesel.

La CNE ha identificado un potencial de 1,2 millones de metros cúbicos anuales de biogás provenientes de estiércol de porcinos (5%) y bovinos (95%). Aún no se ha evaluado el potencial proveniente de las granjas avícolas ni el potencial de desechos agropecuarios húmedos, pero sin duda son importantes. Cibao Central genera alrededor de 650.000 toneladas de hojas de plátano, y de la superficie sembrada con arroz se obtienen 101.000 toneladas de follaje por año. En Santo Domingo se generan alrededor de 2.500 toneladas diarias de residuos de alimentos y basura de jardines, a

las que se agregan entre 479 y 603 toneladas generadas en Santiago de los Caballeros.

Por su parte, Egehid ha identificado y evaluado 18 proyectos microhidroeléctricos con caídas prometedoras y libres de conflicto en el uso del agua. De forma adicional, existen múltiples proyectos con capacidad inferior a un kW que pueden aprovecharse para usos residenciales y productivos en el plano regional.

La energía solar es una alternativa importante. Los estudios sobre el potencial expresan la posibilidad de desarrollar aplicaciones en prácticamente todo el país. A pesar de la gran cantidad de proyectos que se han realizado, la prospección no ha sido exhaustiva.

A comienzos de 2006, la CNE puso en circulación una primera flotilla vehicular que funciona con biodiesel y que forma parte del Proyecto de Promoción, Producción y Uso de Biodiesel, desarrollado en conjunto con la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales y el Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (véase <http://www.cne.gov.do/Page.asp?key=70>). La evaluación de los resultados está en proceso y dependerá fundamentalmente de la calidad del biocombustible que se utiliza. El país cuenta con potencial para la producción de diversas especies vegetales que pueden ser empleadas para producir ese combustible alternativo, por ejemplo, maní, coco, palma africana, algodón, piñón e higuera.

## **B. Estrangulamientos en el corto plazo y políticas para remover obstáculos**

El sector energético presenta una serie de problemas de importancia, complejidad y urgencia variables, en diversos planos y según la cadena productiva. Algunos son funcionales, pero otros son estructurales. Si se toman las medidas adecuadas, los primeros se solucionarán en el corto plazo, aunque otros requieren un horizonte más lejano, de entre cinco y 10 años, dadas las inercias propias de las industrias de la energía. Por su parte, los problemas estructurales sólo podrán solucionarse de manera aceptable en un horizonte lejano, que se extiende hasta 2030 y aun más. En este capítulo se plantean los problemas de corto plazo.

### **1. Subsector hidrocarburos**

La principal dificultad en el corto plazo es el encarecimiento de la factura por importación de combustibles como consecuencia del aumento del precio del petróleo en el mercado internacional. La estrategia para paliar los efectos

negativos de ese incremento de precios ha consistido en el uso racional del petróleo y sus derivados, la sustitución entre energéticos y la firma de acuerdos para el pago de la factura en condiciones preferenciales.

**a) Impactos macroeconómicos del alza del precio del petróleo**

Como el suministro energético depende fundamentalmente de la importación de petróleo y sus derivados, el aumento y la volatilidad de los precios del hidrocarburo implican un alto riesgo de perturbación de la estabilidad y el crecimiento de la economía. En gran medida, el impacto en la economía ha sido atenuado con los niveles de crecimiento e inflación registrados en los últimos dos años, de 9,5% y 7,1% en promedio anual, respectivamente. Pero el impacto se refleja sobre todo en un alto costo de la factura petrolera y una importancia creciente de variables fundamentales como el PIB, las importaciones y las exportaciones, los ingresos fiscales, el servicio de la deuda, el desempeño de los sectores estratégicos generadores de divisas y la inflación.

- i) Impacto en las importaciones, las exportaciones y las fuentes generadoras de divisas. En términos del PIB, el peso de la factura petrolera alcanzó 9% en 2004, casi el doble del promedio registrado en la década de 1990, cuando fue de 5%. En términos de las importaciones totales del país, el impacto ha sido más importante, pues la factura alcanzó 31%, casi dos y media veces el mínimo histórico de 1984, que fue de 13%. Como el precio siguió aumentando durante 2005 y 2006, es probable que se haya alcanzado la marca histórica de 40 por ciento.

El problema es que la capacidad endógena del sistema para financiar dicha factura se ha reducido sustancialmente (recuérdese que dicha factura se paga con las divisas generadas por las exportaciones de bienes y servicios, las remesas, las exportaciones de zonas francas, la inversión extranjera directa y otras fuentes). En efecto, en los últimos 25 años la relación entre las importaciones petroleras y las exportaciones generales pasó de representar 54% durante el primer lustro de los ochenta, a 158% en 2001, y aunque ha tendido a declinar (133% en 2003 y 126% en 2004), fue de 145% en promedio durante el período 2000-2004. Además de las exportaciones agrícolas tradicionales, dicha relación incluye el ferróníquel, la plata y productos menores, y excluye zonas francas y bienes adquiridos en puertos. Esto significa que se ha reducido la capacidad de las exportaciones para financiar la factura petrolera hasta una tercera parte, con respecto a la relación que se tenía hace 25 años. Esto se explica, en primer lugar, por la baja de los precios de la mayoría de las exportaciones nacionales con relación al precio de las importaciones de petróleo y sus derivados; y en segundo lugar, por la pérdida de mercado de



la mayoría de las exportaciones tradicionales, con las notables excepciones del ferroníquel y algunas exportaciones agroindustriales.

Si el país ha solventado la factura petrolera ha sido gracias a otras fuentes de divisas, como las remesas familiares, el turismo, las zonas francas y la inversión extranjera directa. El crecimiento de esos sectores, que fue en promedio de 10% anual durante el período 1994-2000, constituyó uno de los principales fundamentos del equilibrio de la balanza de pagos, la estabilidad y el crecimiento macroeconómico sobresaliente que tuvo la economía en la década pasada. La proporción del valor de las importaciones petroleras respecto del total de divisas que ingresaron a la economía representó 16,4% en el período 2001-2004, cifra muy por debajo del 29,5% alcanzado durante el primer lustro de la década de 1980. Esto significa que, aunque la coyuntura es difícil, la economía en su conjunto tiene ahora un margen de maniobra más amplio para solventar la factura petrolera. La interrogante es si dicha capacidad se mantendrá hacia 2030.

- ii) Impacto en los precios internos. El impacto del aumento del precio del petróleo ha sido notable, porque el precio interno es ya de por sí elevado. De hecho, se cuenta entre los más altos de la región. En 2002, el país ocupaba el séptimo lugar entre los 26 países miembros de la OLADE en los que la gasolina es más cara. Se ha dicho que los altos costos se deben a la estructura oligopólica del mercado, a lo que se agrega la rigidez de la cadena de suministro producto de una infraestructura poco eficaz e ineficiente. La situación del *gas oil* y los demás combustibles utilizados en el transporte era similar. La estructura de costos y la importancia de los márgenes e impuestos explican esa característica.

La actividad más afectada ha sido la producción de electricidad porque el parque de generación funciona principalmente con los derivados del petróleo. El aumento del precio de los destilados repercute en las tarifas eléctricas, aunque no de la misma manera en todas las tarifas, pues el gobierno dosifica los aumentos en función de criterios económicos, políticos y sociales, en especial en el caso de las tarifas domésticas. Cuando el costo es superior al precio, el gobierno cierra la brecha con el otorgamiento de un subsidio. Así, el aumento del precio del petróleo afecta simultáneamente a los consumidores de electricidad que pagan su factura y a las finanzas públicas por el subsidio que otorga el gobierno. Desde 2002, la política en materia de tarifas ha sido reducir el subsidio y focalizarlo en las familias de menos ingresos.

El gobierno también subsidia el consumo de GLP buscando el bienestar de los consumidores domésticos; de hecho, son grandes beneficiarios directos

del subsidio los prestadores y usuarios del servicio público de transporte (carros de concho y taxis), puesto que el 85% de estos vehículos han sido adaptados para que funcionen con ese combustible. En abril de 2005, el consumidor doméstico pagaba 25 pesos por galón, uno de los precios más bajos en la región, mientras que los consumidores industriales y comerciales lo pagaban al doble. Como resultado, el impacto sobre las finanzas públicas es significativo. En 2004, el costo fiscal del subsidio ascendió a 5.608 millones de pesos, equivalente a 10,9% del gasto social y a 4,4% de los ingresos fiscales; en 2007 el subsidio fue de RD \$6.160 millones, cantidad que equivale a 5,2% del gasto social y 6,3% de los ingresos corrientes (UUAES/SEEPyD, *Monitor Energético*, No. 4, p. 29).

- iii) Impacto sobre las finanzas públicas. En el plano fiscal, el impacto del aumento de los precios del petróleo es, al mismo tiempo, positivo y negativo. Por una parte, amplía sustancialmente la recaudación, ya que la demanda de combustibles es inelástica y el gobierno aplica un impuesto a los combustibles que va de 5% a 35%. Dicho impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo tiene por objeto proveer al gobierno de recursos para pagar el servicio de la deuda externa (Ley 112-00). Dicho impuesto se actualiza trimestralmente de acuerdo con el ipc calculado por el Banco Central.

Por otra parte, el aumento de precios tiene un efecto negativo en las finanzas públicas, porque junto con él crece el subsidio que el gobierno otorga a los consumidores de combustibles y electricidad. Con la finalidad de sanear la situación, el gobierno tomó la decisión de eliminar paulatinamente dicho subsidio a partir de junio de 2004, pero aún persiste el que se otorga a los hogares consumidores de GLP y electricidad.

Cabe destacar que, pese al aumento en el precio del petróleo y, por consiguiente, del monto de la recaudación, el impuesto petrolero que sirve para cubrir el pago del servicio de la deuda externa ha perdido su capacidad de hacerlo: si en 2002 alcanzaba para cubrir 52,2% de dicha deuda, dos años más tarde, en 2004, sólo alcanzaba para cubrir 29,6%. La causa de esto no es la reducción de la tasa impositiva, sino el aumento sustancial de la deuda pública a raíz de la crisis financiera de 2003.

#### **b) Estrategias para amortiguar los impactos del aumento del precio del petróleo**

Con la finalidad de mitigar los efectos inmediatos de la elevación del precio del petróleo, en especial para disminuir la presión sobre las finanzas públicas, las autoridades han tomado medidas específicas, entre

otras las siguientes: estimular el ahorro en el consumo de combustibles y energía eléctrica; transferir en forma gradual, pero efectiva, el precio real de los combustibles y la electricidad al consumidor final, es decir, profundizar la política de precios reales para que los consumidores respondan a las señales del mercado; eliminar el subsidio universal al GLP y a la electricidad y concentrar la ayuda en las familias más desfavorecidas (véase Monegro, 2005).

Dichas medidas se complementan con acciones cuyos resultados se verán en el mediano plazo, por ejemplo, sustituir el *fuel oil* y otros derivados del petróleo que consume el sector eléctrico por otras fuentes, como el carbón mineral y el gas natural; desmotivar el transporte individualizado mediante el desarrollo de un sistema de transporte colectivo cómodo, eficaz y eficiente; fortalecer el monitoreo y la evaluación de los impactos del alza y las fluctuaciones del precio del petróleo; fortalecer la articulación y coordinación de las instituciones para aumentar la capacidad de respuesta de las autoridades ante situaciones de crisis; evaluar las oportunidades y establecer estrategias; reducir la demanda de combustibles para el transporte; disminuir los límites de velocidad en carreteras; prohibir el uso de los vehículos en determinados días; reestructurar la semana laboral y mejorar el sistema de transporte.

## **2. Subsector eléctrico**

El principal problema de corto plazo es la insuficiencia de ingresos para cubrir los altos costos del suministro de electricidad. Esa deficiencia, que se manifiesta en precios altos y escasa confiabilidad del servicio, tiene su raíz en el robo, fraude e incumplimiento en el pago de facturas por parte de los usuarios formales o informales; el retardo en el pago de los subsidios que el gobierno otorga a los consumidores; la disminución del número de usuarios que emigran hacia el autoabastecimiento; pero también en las ineficiencias técnicas y en los excesivos costos y márgenes aplicados por generadores y distribuidores.

### **a) Crisis por la falta de ingresos y altos costos**

El sector eléctrico dominicano está en crisis desde hace varias décadas. Durante los ochenta y principios de los noventa, el servicio de electricidad sufrió apagones frecuentes, grandes variaciones de voltaje, pérdidas sustanciales de energía, bajos índices de cobranza, deficiencias operativas y escaso mantenimiento. La baja calidad de la electricidad y la oportunidad política con que se manejaba la empresa pública encargada del servicio (elusión en el cobro a los usuarios), derivó en un ciclo vicioso en el cual prosperó el incumplimiento en el pago de la factura de electricidad,

lo que dejó a la CDE con fondos insuficientes para invertir, sobre todo en centrales generadoras.

A mediados de 1990, el gobierno buscó resolver la falta de capacidad de generación mediante productores independientes de energía, esquema mediante el cual una firma privada se comprometía a construir y operar la central, así como a entregar toda la electricidad a la CDE a cambio de contratos de compra garantizada de energía y potencia, denominados Acuerdos de Compra de Energía (ACE) y conocidos en la jerga internacional como *Power Purchase Agreement* (PPA). Gracias a esa estrategia, que significó pasar del modelo de servicio público verticalmente integrado y operado por el Estado al esquema de comprador único, aumentó la capacidad y los apagones se redujeron significativamente. Sin embargo, dicha solución dio origen a nuevos problemas, por ejemplo, precios muy elevados por la electricidad comprada a los IPP, términos contractuales desventajosos para la CDE, discrecionalidad y poca transparencia en la asignación de dichos acuerdos y sospechas de corrupción.

A partir de que el Congreso aprobara la Ley de Reforma Empresarial del Sector Público, en junio de 1998, el gobierno puso en marcha un proceso de reestructuración del sector. La CDE fue segmentada en dos compañías de generación térmica y tres compañías de distribución. En 1999, el gobierno vendió 50% de las acciones de las cinco entidades y retuvo el restante 50%; de forma paralela, cedió a los nuevos socios el control gerencial de las entidades. Como resultado de las nuevas disposiciones, la CDE desapareció y la CDEEE asumió el papel de líder y coordinador de las empresas públicas, es decir, ETED y Egehid. El Estado dominicano conservó su participación como socio (con 50% de las acciones) en las empresas generadoras Edehaina y EGEITABO y en las empresas distribuidoras Edenorte, Edesur y Edeeste. En 2004, se transfirió a la CDEEE el Programa Nacional de Reducción de Apagones (PRA). La Unidad de Electrificación Rural y Suburbana (UERS) también forma parte del consorcio.

Las hidroeléctricas y la red de transmisión quedaron al margen de la privatización. La transmisión y producción hidroeléctricas permanecieron en el ámbito público porque la primera es un monopolio natural y por la necesidad de mantener una posición imparcial en el mercado y, en el caso de las hidroeléctricas, por razones ambientales y por el uso del agua para riego, electricidad, consumo humano, etcétera.

La Ley de Electricidad de julio de 2001 y las regulaciones de apoyo crearon un nuevo marco legal y regulatorio basado en el principio general de que las empresas deben ser responsables de la producción y el abastecimiento de electricidad en un ambiente de competencia, además de que el gobierno debía

encargarse únicamente del diseño de políticas y de la regulación. Ese mismo año se creó una Comisión Presidencial para la Estabilidad de la Reforma Eléctrica para resolver los problemas del sector. En agosto de ese mismo año, se suscribió el “Acuerdo de Madrid”, que redujo los precios de la electricidad comprada a los IPP, pero amplió a 15 años el término de los contratos. Mediante dicho acuerdo, que involucra a las empresas generadoras *Haina, Itabo* y *Seaboard*, se contrataron más de 890 MW a un precio base de 5,5 centavos de dólar por kWh y 6,98 dólares por kW/mes, además de incluir fórmulas de indexación por un período de 15 años. Esa potencia equivalía a 50% de la demanda pico en 2001 y a 89%, aproximadamente, de la demanda base. Para una central con factor de planta de 95%, esto equivalía a 6,5 centavos de dólar por kWh, que de cualquier forma era un precio muy alto para la demanda base de un sistema eléctrico.

De forma adicional, el acuerdo aumentó el canon de administración para las distribuidoras y concedió beneficios adicionales para generadores y distribuidores. Así, se estipuló que las distribuidoras cobrarán un cargo por administración de 2,75% de las ventas brutas, lo que generaría ingresos de entre 300 millones y 350 millones de dólares. Ese derecho tuvo vigencia hasta 2004. También se concedió un incremento de 0,5 centavos de dólar en el valor agregado de distribución del kilovatio/hora, lo que representaba más de 250 millones de dólares a favor de los socios privados de las distribuidoras.

Meses más tarde, en respuesta a la movilización social, fue creado el Programa de Reducción de Apagones (PRA) con la finalidad de suministrar electricidad a los barrios marginados (Decreto 1080-01 de noviembre de 2001). También se puso en marcha un Plan de Electrificación Nacional Rural por parte de la CDE, con la meta de alcanzar en 2015 una cobertura de 95% en áreas rurales.

Para paliar los efectos negativos del incremento internacional de los precios del petróleo, al inicio de 2002 el gobierno congeló las tarifas al menudeo. La diferencia entre los precios autorizados y los costos de generación resultó en un déficit financiero en aumento que fue asumido por el mismo gobierno. Durante la renegociación de los Acuerdos de Compra de Energía con miras a adaptarlos a la nueva estructura de mercado, el gobierno se responsabilizó de la compensación que debía otorgarse a los generadores a causa del aumento del combustible, la inflación y el tipo de cambio.

Como los precios del petróleo no cedieron, el costo fiscal alcanzó alrededor de 20 millones de dólares mensuales. Además, el gobierno había acumulado una deuda importante con los productores independientes a causa del incumplimiento de las obligaciones de pago que había aceptado el año previo. Dicha deuda ascendía a 179 millones de dólares en septiembre

de 2002. Para las compañías de distribución, la situación también se volvió crítica. Aunque habían mejorado los indicadores que heredaron de la CDE, continuaron observando sustanciales pérdidas técnicas y no técnicas, así como tasas bajas de recaudación. La situación empeoró con el aumento del precio de los combustibles, pues sus precarios ingresos resultaron insuficientes para mantener el servicio en funcionamiento. Además de incumplir con el pago a los generadores, las distribuidoras empezaron a racionar el suministro.

Como era de esperarse, estos problemas afectaron toda la cadena de suministro. Al dejar de recibir dinero de los distribuidores y del gobierno, los generadores suspendieron la producción por falta de liquidez para comprar combustible. El resultado fue una crisis sin precedentes. Desde mediados del año, los cortes alcanzaron más de 20 horas diarias en áreas inmensas, sobre todo en los barrios pobres. Más de 50% de todos los circuitos de Edesur estaban fuera de servicio el 13 de septiembre. Las revueltas populares dejaron 15 muertos. El 17 de septiembre el gobierno anunció medidas urgentes, entre otras, pagar los adeudos con los productores independientes, eliminar los subsidios generalizados y combatir el robo de electricidad mediante el Programa de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico (PAEF).

A principios de 2003 resurgieron con fuerza los problemas a causa del tenaz aumento de los precios del petróleo, la devaluación del peso (la tasa cambiaria pasó de 20 pesos por dólar en enero de 2003 a 26 pesos en mayo y a 35 pesos en agosto de ese mismo año) y la resistencia política a la transferencia de dichos aumentos a los usuarios del servicio público de electricidad (recuérdese que las tarifas se cobran en pesos, mientras que los combustibles y otras obligaciones se pagan en dólares). En marzo, el gobierno congeló la tarifa residencial de bajo consumo y creó un Fondo Estabilizador para compensar a las distribuidoras por el déficit resultante. Se suponía que dicho fondo sería temporal, pero en lugar de disminuir — como se había previsto —, aumentó sustancialmente, ya que se utilizó para amortiguar el alza de las tarifas provocadas por la devaluación en razón de las fórmulas de indexación. Sin embargo, como las compensaciones se calcularon de manera deficiente, las finanzas de las distribuidoras acabaron debilitándose, por lo que dejaron de pagar a las empresas de generación. Éstas, a su vez, se declararon incapaces de financiar las compras de combustible, tal como sucedió durante la crisis de 2002. Nuevamente, la falta de ingresos derivó en racionamientos de varias horas por día. A principios de agosto de 2003 se tenían instalados 3.000 MW, pero sólo estaban disponibles 1.500 MW para suplir la demanda máxima cercana a 1.750 MW. Para octubre, la energía suplida estuvo 20% por debajo de la demanda prevista. La situación llegó a tal punto que, en septiembre, Unión

Fenosa vendió al gobierno sus intereses en las compañías distribuidoras Edenorte y Edesur. Un mes más tarde, se creó una Comisión Especial de Energía con el propósito de elaborar una propuesta de reforma del sector eléctrico. Dicha Comisión fue creada el 28 de octubre mediante el Decreto 1036-03.

En febrero de 2004, el Banco Mundial aprobó un préstamo de 100 millones de dólares, cuya parte sustantiva estaba enfocada a respaldar financieramente la importación urgente de combustible para la generación de electricidad.<sup>2</sup> También serviría para apoyar el esfuerzo gubernamental en mejorar la asignación de los subsidios del sector eléctrico. En forma adicional, se concedió un préstamo por 7,3 millones de dólares para asistencia técnica en el diseño de la reforma del sector. En junio de ese año, se publicó la Propuesta de Reforma del Sector Eléctrico Dominicano, elaborada por la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Especial de Energía. Esta propuesta recogió las opiniones y recomendaciones vertidas durante tres talleres de consulta organizados por la CNE con fondos de la USAID, entre diciembre de 2003 y abril de 2004. A esto se agregó un diagnóstico del sector eléctrico elaborado por consultores de la USAID.

El 14 de enero de 2005, la nueva administración (que entró en funciones el 16 de agosto de 2004), envió al FMI un memorando en el que solicitaba un préstamo por un monto cercano a 670 millones de dólares para apoyar el programa económico 2005-2006, que incluía un plan para mejorar la eficacia y asegurar la viabilidad financiera del subsector eléctrico. Se argumentaba que, a pesar del considerable incremento en la tarifa, las finanzas sectoriales permanecían bajo presión debido a las altas pérdidas en la distribución, las bajas tasas de cobro de facturas, los altos precios de importación de combustibles y las dificultades financieras del gobierno para hacer transferencias al sector. En ausencia de medidas correctivas, se preveía que para 2005 las pérdidas serían del orden de 600 millones de dólares, además de que habría extensos racionamientos. La implementación exitosa de ese plan reduciría el apoyo necesario del sector público a 350 millones de dólares. En la práctica, el déficit llegó 620 millones de dólares, en razón del pobre desempeño de los índices de recuperación de efectivo, al aumento de la provisión de energía, y al aumento de los precios del combustible (véase 3ª y 4ª revisión del acuerdo con el FMI). Por su parte, el Banco Mundial (2006) estima que los costos totales de la crisis eléctrica en 2005 superaron los 1.000 millones de dólares (5% del PIB), de los cuales, 550 millones correspondieron a subsidios y el resto por la instalación y uso de dispositivos de autogeneración por parte de la industria y el comercio (400 millones) y el sector residencial (entre 150 millones y 200 millones). Ese elevado costo económico desalienta la inversión y disminuye

<sup>2</sup> (Véase <http://web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/newsspanish/0,contentMDK:20161500~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>).

la competitividad de la economía nacional. De acuerdo con esa institución una encuesta reciente, cuatro de cinco empresas mencionan la energía como un gran obstáculo para el crecimiento y la competitividad.

Como parte del plan mencionado, meses más tarde se adjudicó la administración de Edesur a compañías extranjeras especializadas en la administración de servicios públicos. Además, en noviembre de ese año el gobierno creó una comisión para renegociar el Acuerdo de Madrid<sup>3</sup> y los contratos suscritos con los productores independientes.<sup>4</sup> Se trata de las empresas *Smith-Enron Co-generation Limited Partnership* y *Cogentrix*, cuyos contratos datan de 1993 y 1998 respectivamente. De acuerdo con Moreno San Juan (2006), el exceso de costo de generación sobre el valor real es de 3,5 centavos de dólares, lo que es traspasado a las distribuidoras, que a su vez traspasan gran parte al Estado por la incapacidad que tienen de cobrar la energía excesivamente cara a los usuarios. En ese sentido, se estima que el Estado, atado por los contratos de ventas del Acuerdo de Madrid, se ve obligado a subsidiar a las generadoras con 26 millones de dólares mensuales, monto que presenta como dirigido a los usuarios a través de reducciones de las tarifas de consumos inferiores a 700 kilovatios al mes.

En octubre de 2005, la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales lanzó una licitación para instalar y operar dos centrales termoeléctricas de alrededor de 600 MW cada una: la primera sería instalada en la provincia de Montecristi, y la segunda, en la provincia de Azua. Ambas se alimentarían con carbón mineral suministrado por la empresa pública y recibirían a cambio una parte de la electricidad producida, de acuerdo con lo convenido en el contrato denominado Acuerdo de Transformación de Energía. La CDEEE también se encargaría de construir las líneas de transmisión que permitirían evacuar toda la energía producida. Las centrales serían propiedad de las firmas ganadoras de las licitaciones.

A comienzos de 2006, el gobierno firmó el Acuerdo General del Sector Eléctrico por el cual las empresas distribuidoras se comprometieron con las empresas generadoras a cubrir el pago total y puntual de las facturas generadas mensualmente. A su vez, el gobierno se comprometió a mantenerse al día en el pago de su factura y se reconciliaron las deudas y los créditos entre los distintos actores. Sin embargo, las tarifas se congelaron nuevamente, pues de haberse utilizado la fórmula de indexación, habrían provocado un aumento de 5% en la tarifa para el mes de febrero. En septiembre de ese año, el gobierno dio a conocer el Plan Integral del Sector

<sup>3</sup> Decreto 621-05, [http://www.presidencia.gov.do/frontend/amp\\_decretos.php?id=1391](http://www.presidencia.gov.do/frontend/amp_decretos.php?id=1391)

<sup>4</sup> Véase [http://www.clavedigital.com/Economia/Articulo.asp?Id\\_Articulo=5764](http://www.clavedigital.com/Economia/Articulo.asp?Id_Articulo=5764).



Eléctrico 2006-2012 para lograr la viabilidad financiera en un plazo de tres a cuatro años, pero con progreso real e identificable para diciembre de 2007.<sup>5</sup> En términos generales, ese programa se proponía reducir las pérdidas de energía y la dependencia de los combustibles fósiles, así como sustituir el *fuel oil* por gas natural en las centrales eléctricas más importantes.

En septiembre de 2006, la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales, la Comisión Nacional de Energía y la Superintendencia de Electricidad diseñaron el Plan Integral del Sector Eléctrico de la República Dominicana; período 2006-2012, así como un Modelo de Desempeño, que sería ejecutado por los organismos públicos con el objetivo de lograr la auto sostenibilidad del sector en un plazo de tres a cuatro años.<sup>6</sup> Además de la viabilidad, se consideraron como objetivos estratégicos los siguientes: reducir los precios de la energía al consumidor final; operar con las mejores prácticas de la industria; promover el uso eficiente y racional de la energía; aprovechar fuentes renovables de energía; preservar del medio ambiente y mejorar las condiciones para atraer inversiones y fomentar la competitividad en el mercado.

El plan inicia con aquellas fases y tareas que son más urgentes para lograr un progreso identificable en diciembre de 2007. Consta de 29 fases que incluyen 275 tareas. Las fechas límite para cada una de las tareas han sido establecidas y jerarquizadas para fines de diciembre de 2012. En 2007, el plan fue actualizado y se hizo distinción entre medias de corto y largo plazo. Contempla 29 líneas de acción: estrategia contra el robo de electricidad; desarrollo de una política a favor de los sectores pobres; remoción de las barreras legales para la persecución del robo de electricidad; remoción de las barreras regulatorias; política de comunicación; definición de esquema de financiamiento de las inversiones en distribución; financiamiento de las inversiones en distribución; programas antirrobo y mejora de las cobranzas; revisión y mejoramiento de la estructura tarifaria; establecimiento de estándares de calidad de servicio para las distribuidoras; diversificación de la generación e instalación de plantas a carbón; expansión de la red de transmisión. También se contempla renegociación de los contratos con los generadores; definición política de largo plazo para prestación de servicio a sectores pobres; expansión de la capacidad de generación hidroeléctrica; aprovechamiento de fuentes renovables de energía; conversión y desarrollo de la CDEEE como empresa *holding*; fortalecimiento de la Superintendencia

<sup>5</sup> Véase <http://www.cde.gov.do/Seminario/Plan%20Integral%20del%20Sector%20Electrico.pdf> y <http://www.cde.gov.do/presentaciones/SIE-Plan%20Regulacion%20Sector%20Electrico%202004.pdf>.

<sup>6</sup> Véase: [http://www.cdeee.gov.do/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&Itemid=&gid=32 &orderby=dmdatepublished&ascdesc=DESC..](http://www.cdeee.gov.do/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=&gid=32 &orderby=dmdatepublished&ascdesc=DESC..)

de Electricidad; revisión de las normas regulatorias en cuanto a los subsidios cruzados; desarrollo del papel de la CDEEE como principal comprador de energía; definición de políticas para el desarrollo del sector hidroeléctrico, energías renovables, eficiencia energética y administración de la demanda; evaluación del desempeño económico futuro del sector eléctrico por parte de la Superintendencia de Electricidad; diseño del mercado; estructura de la industria; seguridad en el suministro; mejoramiento de la capacidad de planificación y desarrollo de políticas orientadas a estimular la competencia.

#### **b) Soluciones portadoras de problemas**

Como se puede apreciar, algunas de las medidas tomadas al calor de la crisis han generado un círculo vicioso. La deficiente calidad del servicio y las tarifas elevadas han propiciado el incremento del robo de electricidad a través de conexiones ilegales y fraude en los medidores, así como retraso o falta de pago de las facturas. También ha alentado la proliferación del autoabastecimiento, el cual es globalmente costoso, poco eficiente, disminuye el mercado para el servicio público y representa un fuerte gasto para los consumidores.

La renuencia al pago del servicio y la proliferación del autoabastecimiento provocan que los ingresos sean insuficientes para asegurar la continuidad del servicio, situación que el gobierno ha buscado resolver autorizando aumentos de tarifas que han resultado insuficientes para mejorar de forma sustancial la calidad del servicio y han acelerado la fuga de clientes, cerrando ese círculo vicioso del que no ha podido sustraerse el subsector. La renuencia a pagar el servicio se conoce coloquialmente como “la cultura del no pago”, y consiste en considerar la electricidad como un bien público gratuito a cargo del gobierno. Esa cultura no es nueva, data de algunas décadas, pero se ha agudizado en los últimos años, especialmente en los momentos de crisis económica y aumento de tarifas.

Colateralmente se han deteriorado las finanzas públicas, pues para proteger a los consumidores de los altos precios de la electricidad, el gobierno ha establecido subsidios directos e indirectos, que son una carga pesada para el presupuesto. A lo anterior se agrega rigidez y deficiencias de la infraestructura, como son la elevada dependencia de los combustibles derivados del petróleo para la generación de electricidad, la insuficiente capacidad de transporte o la generación en ciertas áreas, así como las elevadas pérdidas técnicas en la red eléctrica.

Las soluciones propuestas para resolver los problemas de corto plazo del subsector eléctrico han sido múltiples. Tocaban todos los planos:

técnico, económico, organizativo, regulatorio, comercial, financiero, jurídico, institucional, ideológico y político. Reflejan inercias del sector, herencias de los distintos gobiernos, experiencias externas, objetivos contrapuestos, así como restricciones y margen de maniobra de las autoridades sectoriales. Revelan la complejidad y la dificultad inherente al proceso de formación y puesta en marcha de la política energética.

### **c) Políticas relevantes para resolver la crisis**

Desde 2002 las autoridades han puesto en práctica diversas estrategias para mitigar los impactos negativos de la carrera alcista de los precios del petróleo sobre los consumidores de electricidad, pero también para garantizar la viabilidad financiera del servicio público, socavada por ingresos insuficientes debido al robo, el fraude y las facturas sin pagar. El conjunto de soluciones adoptadas no siempre se ha caracterizado por su coherencia y consistencia. La mayoría de las veces ha expresado la correlación de fuerzas del momento y se ha perdido la visión de mediano y largo plazo.

- i) ¿Hacia dónde se ha orientado el esfuerzo? Las medidas se han enfocado a reducir déficit en el corto plazo y sentar las bases para solucionar definitivamente el problema a mediano plazo. Destacan tres líneas estratégicas:
- Ampliar la cobertura del servicio, mejorar su continuidad y proteger a la economía de consumidores. Se han establecido programas públicos de extensión de líneas de distribución en zonas marginales, subsidios al consumo y garantía de suministro. Además, el gobierno ha retomado nuevamente las operaciones de distribución mediante la readquisición de Edenorte y Edesur.
  - Reducir el costo del suministro. Esto ha incluido; *a*) renegociar el Acuerdo de Madrid y los contratos con los productores independientes; *b*) alentar la competencia en el mercado de generación; *c*) promover la construcción de grandes centrales generadoras que operen con carbón — cuyo precio es más bajo, más estable y menos volátil que del petróleo —, en las que el Estado asume el riesgo comercial y de mercado para dar viabilidad a los proyectos (riesgo de precio y disponibilidad del combustible, así como riesgo sobre la venta de electricidad), y *d*) poner en marcha programas de reducción de pérdidas en la red eléctrica
  - Elevar y asegurar el flujo los ingresos. Se han puesto en marcha programas de eliminación del robo de electricidad y combate

a la “cultura del no pago”. De forma simultánea, el gobierno ha procurado cumplir puntualmente con las transferencias de recursos públicos a las distribuidoras para cubrir los subsidios a los consumidores, así como reducir la deuda contraída.

- Disminuir la presión sobre las finanzas públicas. Sin renunciar al otorgamiento de subsidios, éstos se han replanteado y se focalizan en los sectores más desprotegidos. De igual modo, se han estado eliminando los retrasos en la indexación de las tarifas con respecto al precio de los combustibles.
- ii) ¿Por qué ha fallado?. Sin embargo, a pesar del esfuerzo de las autoridades, los resultados han sido poco contundentes y el proceso de solución ha estado marcado por avances y retrocesos. Las causas están en:
- Programas mal diseñados, insuficientes o desfasados.
  - Escasez de recursos fiscales para soportar un programa ambiciosos de subsidios generalizados.
  - Debilidad institucional, tanto de las autoridades políticas y regulatorias del sector como del marco legal y reglamentario, lo que resta efectividad a la acción gubernamental y da espacio para que generadores, distribuidores y consumidores sólo vean por sus propios intereses y actúen alejados del interés colectivo.
  - Búsqueda de objetivos contrapuestos y la tendencia de las autoridades a dar más importancia a la dimensión social y política del problema, que a los requerimientos económicos del subsector. Al respecto se debe mencionar que las medidas enérgicas que reclamaban los organismos financieros para un rápido saneamiento financiero del sector — elevación de tarifas, eliminación de los subsidios y establecimiento de penas severas por el robo de electricidad — hubieran implicado altos costos sociales difícilmente asumidos por el gobierno, especialmente en un clima de pobreza generalizada, inestabilidad social y presiones políticas derivadas de un corto período presidencial con posibilidad de reelección.

Por su parte, las distribuidoras han desarrollado programas para reducir pérdidas y elevar el índice de recuperación de efectivo. Se ha puesto énfasis en racionar el suministro para ofrecer más a los circuitos con menos pérdidas; instalar nuevos medidores y reemplazar los más viejos; capturar como clientes a usuarios que

consumen de manera ilegal; inspeccionar los medidores y otros dispositivos susceptibles de sufrir manipulaciones; eliminar el fraude electrónico y corregir las anomalías técnicas de los equipos. Sin embargo, los esfuerzos han sido débiles y el modesto avance en el índice de recuperación de efectivo está lejos de las metas establecidas. Resulta pertinente recordar que, cuando se privatizó la industria en 1999, las nuevas compañías de distribución comenzaron a funcionar con un índice de recuperación de efectivos (ire) de entre 40% y 50%. Meses más tarde, y con las prácticas empresariales privadas, el ire se elevó hasta situarse entre 62% y 69% en el caso de Edenorte y Edesur, respectivamente. Sin embargo, esos niveles estaban lejanos de los estándares internacionales cercanos a 100%. A raíz de la crisis financiera de 2003, el nivel promedio descendió a 56 por ciento.

iii) ¿Cómo mejorar el esfuerzo? A lo largo de la crisis se han expuesto diversos diagnósticos y propuestas que sin embargo no han sido compartidos por todos los actores: autoridades, operadores, consumidores, financistas, profesionales y analistas. Por ejemplo, para algunos analistas, los factores responsables de la crisis son la capacidad institucional y la supervisión deficientes, lo que constituye otro ejemplo de los costos elevados de una gobernabilidad débil. El complejo camino que va de los deficientes servicios públicos provistos por el gobierno a la privatización, luego a los subsidios implícitos y, finalmente, a la reestatización no resuelve los problemas de la calidad deficiente del servicio, que sigue siendo agravada por las conexiones ilegales y la falta de pago e impone un costo exorbitante para el gobierno y los consumidores. Concluyen que la reforma se ha visto retrasada o bloqueada por la falta de transparencia, de rendición de cuentas públicas y de un consenso político más amplio sobre el tema, además de una insuficiente voluntad política para impulsar una solución (véase Banco Mundial, 2006).

- Los consensos se ubican en redoblar esfuerzos y complementar las medidas ya emprendidas con nuevas acciones. Entre las acciones de carácter técnico y comercial que deben realizar las distribuidoras, destacan las siguientes:
- Investigar y perseguir a los grandes consumidores que recurren al fraude electrónico sofisticado para no pagar el servicio.
- Instalar medidores electrónicos *online* para los grandes clientes, a fin de hacer un seguimiento continuo del consumo y detectar

las anomalías a la brevedad; en otros sectores, es necesario reemplazar los equipos obsoletos o defectuosos.

- Facilitar el pago de las facturas residenciales aumentando el número de centros de pago y sus horarios de atención.
- Rediseñar las instalaciones de distribución de bajo voltaje con el fin de dificultar las conexiones ilegales y la manipulación de dispositivos.
- Reforzar los programas de mantenimiento y eliminación de las pérdidas técnicas en las líneas de distribución.

Uno de los puntos de mayor relevancia y acuerdo entre los actores concierne a las inversiones. La crisis ha dejado una lección importante: mientras no se mejore sustancialmente la calidad del servicio, lo que significa reducir los apagones hasta eliminarlos, los consumidores no estarán dispuestos a pagar las tarifas actuales, y mucho menos si se incrementan. En efecto, resulta ineficaz aumentar aun más las tarifas para sanear las

#### Recuadro IX.1

#### REPÚBLICA DOMINICANA: CULTURA DEL NO PAGO DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

---

El problema de una actitud renuente al pago del servicio de energía eléctrica observada en una parte importante de la población se ha multiplicado por la inhabilidad de las compañías de distribución, públicas o privadas, para cobrar y, en su caso, desconectar al usuario que no pague, a lo que se agrega la impunidad con la cual los infractores se reconectan ilegalmente a la red o cometen fraude alterando los medidores. Pero también se ha agravado por la desacertada intervención gubernamental, pues los subsidios llevan a las distribuidoras a tomar una actitud hasta cierto punto pasiva. Cuando los recursos públicos compensan la falta de ingresos y permiten alcanzar cierto nivel de rentabilidad, se pierde el incentivo para modernizar las instalaciones y enfrentar a los infractores.

La solución al problema de la cultura del no pago implica necesariamente un conjunto de medidas simultáneas en los planos comercial, económico, financiero, legal, regulatorio, policial, judicial, institucional, mediático y político. También requiere inversiones sustanciales, así como estrecha coordinación entre el gobierno y las compañías de distribución. Esto se está realizando a través del Programa Nacional de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico, cuyo éxito dependerá en buena medida de la voluntad política para acabar con ese problema, lo que incluye necesariamente autodisciplina gubernamental en todos los niveles.

finanzas de las distribuidoras mientras éstas no eleven el nivel del índice de recuperación de efectivo. En las condiciones actuales, los aumentos de precios tienden a elevar el fraude o el autoabastecimiento. Si las distribuidoras no logran aumentar dicho índice, no podrán pagar por sus compras de energía, los generadores detendrán la producción y volverán los grandes apagones. Por eso surge la necesidad de que las distribuidoras hagan un gran esfuerzo de inversión para elevar la calidad del servicio a un nivel razonable. Y como el sistema en su estado actual no genera fondos suficientes, será necesario recurrir al menos temporalmente a otras fuentes de financiamiento.

En ese sentido, se presentan al menos dos grandes opciones: por una parte, inyectar recursos públicos, lo cual está limitado por las restricciones presupuestales y los acuerdos con el FMI de no incrementar el endeudamiento público; por otra parte, inversión de recursos privados, por ejemplo, mediante contratos de servicio financiados, apertura del capital de las empresas y venta al sector privado, lo cual exige un previo saneamiento financiero y compromisos de inversión por parte de los nuevos dueños. A mediano plazo, la sostenibilidad financiera del servicio exige un incremento sustancial en el índice de pago de facturas con la finalidad de que las empresas de distribución y generación perciban el ingreso necesario para hacer las reparaciones y mejoras requeridas, al tiempo que ofrezcan a los consumidores un servicio confiable y sin cortes.

Por otra parte, el consenso de los actores exige que las autoridades establezcan un equilibrio entre objetivos económicos y sociales, así como corregir las fallas del sistema de regulación y la estructura institucional. Lo anterior implica:

- Rediseñar de los programas de subsidios para que sean focalizados, temporales, transparentes, fondeados con recursos fiscales y entregados directamente a los beneficiarios.
- Desarrollar más voluntad política para acabar con el robo y el fraude, lo que significa trabajar en estrecha colaboración con las distribuidoras, superar la debilidad o insuficiencia de la legislación que regula la persecución y el castigo del robo de electricidad, así como ampliar las campañas de comunicación sobre los problemas derivados de ese flagelo.
- Fortalecer a la SIE, por una parte, redefiniendo responsabilidades, procedimientos, financiamiento, normas de servicio e interacción con la CNE; por otra parte, acrecentando la solvencia técnica del personal.
- Fortalecer a la Oficina de Protección al Consumidor mejorando los procedimientos e introduciendo nuevos mecanismos de apelación.

- Fortalecer a la CNE incrementando recursos presupuestales, técnicos y humanos.
- Promover y financiar procesos de consultas públicas.

Hay otras propuestas, pero sin el consenso de las expuestas. Por ejemplo, algunas plantean que la transferencia de los derechos de propiedad sería el factor clave para solucionar la crisis. En esa dirección, el abanico de acciones concretas es muy amplio, y va desde la estatización completa hasta la privatización total.

Dichas posiciones extremas adolecen de escasa probabilidad de ocurrencia. Por una parte, la clase política dominicana muestra fuerte proclividad a la participación empresarial del Estado en electricidad, primero, por considerar que la electricidad es demasiado importante para dejarla en manos de las fuerzas del mercado, en especial por la alta sensibilidad de la población hacia el tema. Esa percepción ha dominado a pesar de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito en el sentido que el Estado abandone, a mediano o largo plazo, toda actividad empresarial en el sector para que se concentre en la regulación y el diseño de políticas. Por otra parte, la alta dependencia del país a la ayuda económica de dichos organismos y la aceptación tácita de sus condicionantes impiden la estatización completa del sector y/o el regreso al modelo de monopolio público verticalmente integrado.

Ese sistema de fuerzas contrapuestas explica el comportamiento contradictorio de algunas decisiones. Por una parte, se decide incrementar la participación empresarial del Estado, al comprarse de las tres empresas distribuidoras previamente privatizadas y participar en la construcción de nuevos medios de generación de electricidad. Por otra parte, se decide disminuir la intervención del Estado y se cede la administración de las distribuidoras recién reestatizadas a empresas privadas extranjeras.

A partir de esa doble dirección de las políticas públicas en materia de electricidad, algunas instituciones de crédito y asistencia plantean la necesidad de rescatar el espíritu de la reforma de 1997-1999 y proceder a una segunda generación de reformas. Estiman que la sostenibilidad financiera a largo plazo exigiría el desarrollo de nuevas instituciones y el cambio radical en el modo como el gobierno se ocupa de dicho sector, y dicho proceso llevaría muchos años según la experiencia internacional.

Por eso dichas instituciones insisten, primero, en consolidar la primera ola de reformas y preservar la desintegración vertical y horizontal, limitar la actuación de la CNE a la elaboración de normas y fortalecer el sistema de regulación; segundo, alentar la competencia eliminando los contratos de largo



Recuadro IX.2  
REPÚBLICA DOMINICANA: AVANCES EN LA  
RECUPERACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

---

El conjunto de medidas puestas en marcha por las autoridades ha tenido efectos positivos y la situación del sector ha empezado a mejorar. A pesar del incremento del precio del petróleo, han aumentado los indicadores de desempeño sin ensanchar el déficit financiero del sector.

En julio de 2005 había 145 circuitos con servicio eléctrico las 24 horas; un año más tarde, había aumentado a 183 y, en julio de 2007, llegaban a 226, cifra que representa aproximadamente 45% de todos los circuitos del país.<sup>a</sup>

La generación se ha incrementado de manera sostenida. Al cierre de 2006 se habían generado 10.709 GWh, mientras que en 2004 se produjeron 8.868 GWh.

Las distribuidoras han estado saldando puntualmente sus cuentas con los generadores en atención a la proporción presupuestaria comprometida. Es un gran paso en comparación con la situación prevaleciente a mediados de 2004, cuando las distribuidoras registraban una deuda acumulada que superaba los 450 millones de dólares.

En octubre de 2004, el país se comprometió ante el fmi a establecer 30% de racionamiento para disminuir las pérdidas operativas de las distribuidoras. Actualmente, y desde 2006, se está supliendo más de 85% de la demanda, lo que se refleja en una disminución de las interrupciones. En agosto 2004, las interrupciones de suministro promediaban 9,5 horas por día, mientras que en julio de 2007 alcanzaban sólo 3,2 horas.

Esos resultados se han realizado sin aumentos importantes de las tarifas. El precio promedio de la electricidad se situó en 5,84 pesos por kilovatio/hora en agosto de 2004 y en 6,55 pesos en julio de 2007, diferencia que representa un aumento de 12%, menor que la inflación acumulada, que fue de 14,6 por ciento.

El índice de recuperación de efectivo de las distribuidoras era de 48% en 2004, pero de 59% durante el primer semestre de 2007. Durante este último período, las pérdidas se redujeron 15% al pasar de 39,5% a 33,94%.

A estos resultados ha contribuido la renegociación de los contratos del Acuerdo de Madrid, como es el caso de Palamara-La Vega y el de Cogentrix, que representarán ahorros anuales superiores a los 110 millones de dólares anuales. Los avances serán más notables cuando rindan sus frutos las inversiones en generación hidroeléctrica y carboeléctrica —los cuales reducirán sensiblemente los costos de generación—, así como las leyes para el aprovechamiento de energía renovable y el endurecimiento de las sanciones por hurto eléctrico.

---

Fuente: Méndez, F. A., Sector eléctrico, luz al final del túnel, SIE, agosto de 2007.

<sup>a</sup> En julio de 2007, el 30% de los circuitos observaron interrupciones de una a seis horas; 23% de seis a 10 horas y 4% más de 10 horas.

plazo, alentando la incorporación de nuevos generadores y fortaleciendo la red de transmisión; tercero, profundizar la reforma mediante el manejo de los intereses del Estado como accionista únicamente a través del Fondo Patrimonial (Fomper) y la venta paulatina de las acciones hasta que se desprenda completamente de las actividades empresariales.

Dicha solución —que destaca más por su naturaleza política que económica, por su carácter teórico que práctico— domina el ambiente de las reuniones oficiales de análisis de la problemática del sector. Sin embargo, la práctica ha demostrado por las razones expuestas que, hacia 2030, será más probable la consolidación de un modelo híbrido en el que el Estado seguirá participando a través de sus empresas en todos los segmentos de la cadena de suministro, al lado o en asociación con empresas privadas. Un mercado totalmente abierto, desregulado y únicamente con operadores privados tiene escasas posibilidades de ocurrencia. Lo que sí es posible es una mejoría de la crisis mediante ajustes funcionales, como muestran los resultados positivos observados desde 2004 (véase el recuadro IX.2).

### **C. Hacia 2030: tendencias y opciones de política energética**

Una vez establecidas las acciones orientadas al mejoramiento funcional en la organización de los mercados, la regulación y la administración de las empresas —acciones que corresponden al corto plazo—, es necesario definir las acciones orientadas a alcanzar los objetivos permanentes del sector, como la seguridad energética, la equidad social, el cuidado del entorno natural y el equilibrio de poder entre los diferentes actores, los cuales están relacionados con el largo plazo.

#### **1. El sistema energético deseado en 2030**

La política energética es el conjunto de ideales, objetivos, prioridades, enfoques, acciones y criterios establecidos por el Estado para orientar el funcionamiento del sector energético en un sentido que favorezca el desarrollo económico, social, ambiental e institucional de acuerdo con la política general de desarrollo y el proyecto de país. Es claro que definir ideales implica un alto grado de subjetividad e ideología, pero se puede afirmar que la sociedad dominicana aspira a contar con un suministro de energía accesible, diversificado, confiable, de alta calidad, barato y que evite daños sociales o ambientales. Dichos ideales se desagregan en diversos niveles.

En el plano económico, se pide eficiencia productiva, es decir, el menor costo posible en el corto y largo plazos. Esto significa que el costo social de las operaciones e inversiones necesarias para garantizar el abasto

de energía debe ser reducido a su mínima expresión. En esa dirección, la eficiencia técnica, organizativa y regulatoria es clave.

Evidentemente, se espera que la reducción de costos de producción, transporte, distribución y comercialización se refleje en los precios al consumidor final. Los industriales quieren energéticos a precios más bajos o al menos similares a los que pagan sus competidores en otras regiones o países. Los hogares quieren gas y electricidad sin que ello signifique un pesado lastre en su economía familiar. Se trata de aspiraciones legítimas, pero es claro que los precios deben cubrir los costos y permitir una rentabilidad adecuada para dar sustentabilidad al suministro.

Es deseable que los energéticos sean producidos localmente, sin embargo, la autosuficiencia puede resultar inviable por falta de recursos o muy costosa. La situación óptima es una combinación de producción interna e importaciones; en todo caso, la dependencia puede ser aceptable, pero de ninguna manera la vulnerabilidad respecto de un producto, un suministrador, un mercado o un país.

También se quiere que la producción y el consumo de energía tengan un impacto favorable en el PIB, la inflación, la balanza comercial, el empleo, la formación bruta de capital fijo y las finanzas públicas. La energía no debe ser un obstáculo ni un lastre, sino que debe facilitar el crecimiento económico, la competitividad y la creación de empleos, así como propiciar una mayor recaudación fiscal y acentuar su efecto multiplicador en el resto de la economía.

Otro anhelo fundamental es que las rentas económicas asociadas a los recursos naturales sean recuperadas por el Estado y distribuidas a toda la población por medio del gasto público. Se trata de un derecho de la nación, que detenta la propiedad inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales estratégicos.

En el plano social, el país aspira a que las necesidades energéticas básicas de la población sean cubiertas en su totalidad con una oferta cómoda, flexible, diversificada y en condiciones de utilización razonables, lo cual sería inútil sin solvencia económica y financiera de las familias para consumir energéticos modernos. También se quiere que las rentas económicas asociadas a la energía se distribuyan de forma equitativa y no agudicen la concentración de la riqueza o la exportación de capitales. La energía puede y debe contribuir a la reducción de las desigualdades sociales.

El suministro de combustibles y los servicios públicos de electricidad y gas natural —al que se aspira en el largo plazo— deben estar plenamente orientados al aumento del bienestar colectivo. La ciudadanía exige que

se preste el servicio público de energía eléctrica a todo el que lo solicite brindando las mismas oportunidades de acceso, lo cual implica que el suministrador —público o privado— asuma la obligación de abastecer y ampliar la cobertura. El servicio no puede negarse en razón de raza, religión, sexo, edad, ideología, preferencia sexual, situación económica o estado de salud. Los usuarios deben recibir el mismo trato, sin discriminación ni favoritismos.

Se espera que los usuarios en circunstancias similares paguen la misma tarifa, de ahí que los subsidios cruzados sean ilegítimos, excepto si lo decide el legislador, que es la representación nacional. Se requiere que el servicio incorpore innovaciones tecnológicas y evolucione continuamente en cantidad, calidad y diversidad para que pueda adaptarse a las nuevas situaciones y necesidades de los usuarios.

Si se considera que la electricidad es un bien de primera necesidad, e incluso un derecho fundamental en el siglo xxi; que el acceso al servicio público es un factor de identidad —pues contribuye al sentimiento de pertenecer a una sociedad que trata a sus miembros con equidad—, al tiempo que un componente importante de la política de desarrollo y equilibrio regional, entonces se justifica la uniformidad nacional de precios, para que los usuarios paguen igual por un mismo servicio cualquiera que sea la zona en la que se encuentre. Lo anterior implica otorgar subsidios cruzados entre zonas rentables y menos rentables.

Se requiere operar y expandir los sistemas de abastecimiento manteniendo elevados estándares de seguridad industrial para minimizar los riesgos de daño a personas y bienes. De igual manera, se requiere armonía social, es decir, tomar en cuenta y respetar a las comunidades aledañas a las infraestructuras en sus actividades productivas y sociales, idiosincrasia, tradiciones y valores estéticos.

También se desea que la producción y el consumo de energía se realice en forma compatible con el entorno natural. Se aspira a contar con aire, agua y suelo libres de contaminantes; biodiversidad fuera de peligro en su ambiente natural; ecosistemas escasamente perturbados, así como racionalidad en la explotación de las cuencas hídricas y los hidrocarburos que pudieran descubrirse en trabajos exploratorios.

La sociedad dominicana también anhela que el desarrollo del sector energético contribuya en la construcción y consolidación de una nación más prospera, soberana, igualitaria y justa. La política energética —necesariamente de Estado— debe contribuir a fortalecer la seguridad nacional, ampliar el espacio de maniobra para el diálogo y la concertación; equilibrar el poder

político y el poder económico, además de promover y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En el plano institucional, se espera de las autoridades tutelares, entes reguladores, directivos y trabajadores del sector, solvencia técnica y administrativa, honestidad y compromiso con la nación, elementos fundamentales para generar confianza y seguridad de que se actúa en aras del bien común y no de intereses particulares, de grupo, de partido o de otro país. Se anhela un sector libre de toda forma de corrupción, robo, fraude de combustibles y electricidad.

Por último, la ciudadanía demanda participación en el diseño de la política energética, así como transparencia y rendición de cuentas sobre el comportamiento y desempeño de las empresas que abastecen de energía al país. Y cuando se trata de recursos públicos, exige transparencia en las decisiones de inversión, contratación de deuda, adquisición de bienes y servicios y fijación de precios.

## **2. Las tendencias de fondo**

Grandes inercias caracterizan al sector energético, pues lo componen industrias de infraestructura, pesadas, complejas, de fuertes inversiones y con largo tiempo de recuperación del capital. De continuar las tendencias, y sin cambios fundamentales en la política energética, el desempeño del sector en el período 2007-2030 tendrá las características siguientes:

- i) El consumo de energía seguirá aumentando pero a tasas inferiores a las del PIB. Se ha mencionado que, en los últimos 30 años, la intensidad energética se redujo en poco más de la mitad en razón de un crecimiento en el consumo de energía inferior al ritmo de progresión del pib, pues la expansión económica se basó en áreas poco intensivas en el uso de la energía. La disminución más importante ocurrió entre 1973 y 1981. A partir de entonces, y hasta 1993, la declinación se interrumpió y estuvo sujeta a una gran variabilidad, reanudándose con mayor lentitud, pero de manera persistente, hasta el presente. Esta tendencia continuará porque la expansión económica se apoyará en los servicios y en una industria poco intensiva en el uso de energía.
- ii) El consumo por habitante seguirá progresando. El desarrollo inercial del país implica un aumento paulatino del consumo de energía por habitante. Esa progresión sólo podría frenarse en caso de crisis económica severa y persistente. En otras palabras, el consumo de

energía tenderá a crecerá más rápido que la población, la cual ha progresado a un ritmo de 1,5% anual en los últimos años.

- iii) Los combustibles fósiles seguirán satisfaciendo la mayor parte de las necesidades de energía. Conforme el país se ha desarrollado, los combustibles fósiles han penetrando en el balance de energía, complementando o sustituyendo a los combustibles tradicionales. En la actualidad, 81% del consumo primario del país está constituido por petróleo crudo, gas natural, carbón y productos petroleros. Su participación absoluta y relativa en la oferta de energía al mercado nacional seguirá aumentando en razón del aumento de la demanda para el transporte y la generación de electricidad, así como de la lenta incorporación de fuentes alternativas.
- iv) Las importaciones aumentarán su participación absoluta y relativa en el consumo primario de energía. Hasta el momento, los trabajos de exploración no han permitido descubrir petróleo, gas natural o carbón en cantidades comerciales. De continuar la tendencia, la demanda de combustibles será satisfecha con importaciones. En la actualidad, 81% de la energía que requiere el país proviene del extranjero. El petróleo crudo y sus derivados representan 89% de las importaciones.
- v) El petróleo crudo y sus derivados seguirá siendo la energía más consumida. La expansión de la oferta de energía durante las últimas décadas ha reposado fundamentalmente en el petróleo y sus derivados, al punto que en la actualidad participan con 72% y 60% en el consumo primario y final de energía, respectivamente. Aunque se incorporen o fortalezcan los energéticos alternativos, entre ellos otros combustibles fósiles, el petróleo seguirá siendo la energía más consumida.
- vi) El carbón y el gas natural continuarán remplazando a los derivados del petróleo en la generación de electricidad. Desde finales de la década de 1990, inició una tendencia hacia la diversificación del parque de generación, empezando con la construcción de centrales de ciclo combinado alimentadas con gnl. Actualmente están en construcción dos centrales carboeléctricas de grandes dimensiones, y se ha tomado la decisión de aumentar las importaciones de gnl para sustituir fuel oil y diesel en las centrales generadoras. En 2030 se tendrá un parque de generación más diversificado y un mejor equilibrio en la participación de los combustibles fósiles. Esa tendencia implicará la declinación del peso relativo de la hidroelectricidad en la generación de electricidad.

- vii) Las fuentes renovables de energía disminuirán su peso relativo en la matriz energética. De mantenerse las tendencias, las fuentes alternativas continuarán aprovechándose cada vez más, pero su progreso será lento. En consecuencia, su peso relativo disminuirá ante el importante avance de los combustibles fósiles.
- viii) La electricidad seguirá ampliando su participación en el consumo final de energía. La electricidad es el energético por excelencia de la vida moderna. Su importancia ha venido creciendo desde hace varias décadas y lo seguirá haciendo en el futuro. En la actualidad representa 27% del consumo final. Dicho porcentaje se eleva hasta 41% en el caso de la industria, que es el área en la que muestra su crecimiento más dinámico. En el sector residencial, la tasa de cobertura alcanza 80 por ciento.
- ix) La leña seguirá siendo la energía más utilizada en los hogares rurales. Por tradición, los hogares han cubierto sus necesidades energéticas con el uso de leña. Con la modernización paulatina del país, este recurso se ha estado sustituyendo con gas LP y electricidad. Esa tendencia continuará en el futuro. Por lo pronto, la leña satisface 47% del consumo final de energía del sector residencial, pero ese porcentaje se eleva hasta 63% en los hogares del campo.

Pero el desempeño del sector hacia el año 2030 no sólo dependerá de las tendencias del pasado y de las condiciones del presente, también responderá a las medidas de política energética diseñadas y puestas en marcha para orientar el desarrollo del sector en función de las políticas generales de desarrollo. La formulación de la política energética —que no se trata de un acto único, sino de un proceso continuo de aprendizaje y adaptación—, se efectúa en un contexto caracterizado tanto por restricciones e incertidumbres, como por la compleja dinámica de fuerzas nacionales e internacionales. Difícilmente es la expresión de una racionalidad pura *ex ante* o *ex post*; la mayoría de las veces refleja más bien un compromiso entre las fuerzas presentes.

### **3. Estrategias para acelerar el desarrollo**

De cara al año 2030, el reto de la política energética consiste en establecer una serie de acciones tendientes a corregir los desequilibrios de corto y mediano plazo que aquejan al propio sector y, al mismo tiempo, sentar las bases de una modernización para que las industrias de la energía sean capaces de soportar e impulsar con bases sólidas el proceso de movilización y proyección del potencial de desarrollo nacional con un crecimiento y equidad duraderos y elevados. De igual modo, encauzar a los agentes

económicos hacia el desarrollo sostenible del consumo y la oferta de energía. Por ejemplo, debería propiciar el aceleramiento de algunas tendencias, como la sustitución de la leña en los hogares y el aprovechamiento de las fuentes renovables, pero la desaceleración de otras fuentes, como el avance de los fósiles y las importaciones. También se debería enfocar a mitigar los impactos negativos, como los de tipo ambiental o social.

En atención a los objetivos generales de largo plazo, es recomendable que la estrategia se enfoque a cumplir con los objetivos específicos siguientes:

- i) Disminuir la dependencia petrolera
- ii) Reducir los costos de abastecimiento
- iii) Elevar la confiabilidad y calidad del suministro
- iv) Ampliar para los hogares el acceso a energéticos modernos y a la posibilidad de consumirlos
- v) Elevar la capacidad del Estado para garantizar que el sector energético cumpla su cometido

Las estrategias para lograrlo:

- i) Sustitución de petrolíferos por otros energéticos nacionales o importados
- ii) Aprovechamiento de las fuentes locales de energía, fósiles y renovables
- iii) Ahorro y uso eficiente de la energía
- iv) Ampliación y mejoramiento de la infraestructura
- v) Fortalecimiento de las autoridades tutelares y regulatorias
- vi) Mejoramiento del marco institucional, legal y regulatorio
- vii) Cooperación internacional

#### **a) Disminuir la dependencia petrolera**

Uno de los problemas estructurales del sector energético es la elevada dependencia del petróleo y sus derivados, así como la excesiva atadura a las compras de energéticos en los mercados externos. Esa doble dependencia pone en riesgo la seguridad energética e impacta negativamente la economía y el ambiente. La estrategia para solucionar ese problema debe combinar medidas tanto del lado de la oferta como de la demanda: por una parte, diversificar fuentes de suministro para desplazar productos petrolíferos por otros energéticos, con énfasis en los de origen nacional, así como sustituir petróleo importado por petróleo nacional resultado de un importante esfuerzo exploratorio; por otra parte, incrementar la eficiencia a lo largo de las cadenas de suministro para desacelerar la demanda nacional de energía, así como alentar las actividades productivas de baja intensidad energética.



- i) En primer lugar, se trata de sustituir petróleo por gas natural y carbón en la generación de electricidad y en las actividades industriales. Aunque en una primer etapa se trata de combustibles fósiles e importados, presentan precios menos elevados, alto contenido energético en el caso del carbón y disponibilidad de tecnología altamente eficiente para su aprovechamiento, como son las centrales de ciclo combinado y los hornos de lecho fluidizado. Las posibilidades sustantivas de penetración del carbón en el balance energético están limitadas a la generación de electricidad, pero no así las del gas natural. En ese sentido, es conveniente diseñar un plan detallado de introducción de ese hidrocarburo en la matriz energética que incluya el desarrollo de infraestructura, las inversiones requeridas, los mecanismos de promoción y estímulo a los inversionistas, la definición de un marco jurídico y regulatorio adecuado en transporte, almacenamiento, distribución y comercialización. Por razones de seguridad energética, sería conveniente que las autoridades sectoriales intervinieran en la negociación de los precios de importación de gnl y en los convenios de suministro del combustible. En una segunda etapa, el gas y el carbón podrían ser producidos localmente, a condición que el Estado cree las condiciones para que se realice un amplio esfuerzo exploratorio y éste tenga éxito.

En segundo lugar, la estrategia consiste en sustituir petróleo por energía generada a partir de fuentes renovables disponibles localmente. Ese potencial endógeno ha sido poco aprovechado. En términos de potencial y tecnología sólidamente establecida, los recursos renovables que pueden tener un impacto importante en el balance energético a mediano y largo plazo son los siguientes:

*Energía eólica.* Es la fuente con mayor potencial para satisfacer las necesidades energéticas del país. Una de sus limitaciones es la ausencia de líneas de transmisión cercanas para integrar proyectos al mercado mayorista y de la infraestructura de carreteras para acceder a lugares aislados.

*Caña de azúcar.* Esta fuente tiene la ventaja de un doble aprovechamiento: producción de vapor y electricidad a partir de la quema del bagazo (cogeneración) y producción de alcohol carburante a partir de jugo de la caña. Ambas tienen la gran virtud de ser tecnologías muy conocidas y probadas que pueden aportar cantidades importantes de energía en poco tiempo. Es conveniente establecer un plan de producción conjunto, por las sinergias que se producen y para darle más flexibilidad frente a

la producción de azúcar. Como sustituto de la gasolina, el etanol se cuenta entre los principales vectores energéticos del futuro. La República Dominicana tiene ahí una gran oportunidad por sus atributos geográficos, su mercado interno y su cercanía con los grandes centros de consumo que se están desarrollando en el continente (Estados Unidos, Canadá y México).

*Hidroelectricidad* a partir de micro y mini centrales. Su ámbito de aplicación es regional, pues resulta una solución adecuada para las poblaciones o unidades productivas aisladas del sistema interconectado. Sin embargo, su gran limitación son los costos relativamente elevados, por lo que sólo se desarrollarán si son competitivos frente a otras opciones. Un sistema de subsidios cruzados entre energías fósiles y renovables podría mejorar sensiblemente su competitividad.

*Energía solar.* Esta fuente también presenta un potencial interesante. Las modalidades fotovoltaicas ofrecen soluciones adaptadas a las necesidades de pequeñas unidades productivas o servicios públicos, como centros de salud y escuelas, aislados de la red. Las modalidades fototérmicas son una buena solución para el calentamiento de agua en hoteles. El aprovechamiento mediante concentradores para generar electricidad tiene potencial atractivo en el sur y el noroeste por ser las regiones de mayor radiación solar directa.

*Otras energías alternativas.* La producción de biogás o electricidad a partir de los desechos urbanos y agrícolas, ya son tecnologías que pueden aprovecharse rápidamente, aunque sus costos debilitan su competitividad frente a otras opciones. En un horizonte más lejano, se sitúa la producción masiva de biodiesel, que ya cuenta con proyectos demostrativos.

- ii) **Sustituir petróleo y petrolíferos importados por productos nacionales.** Es recomendable que los petrolíferos que no puedan ser sustituidos por otros energéticos sean producidos internamente a partir de petróleo extraído del subsuelo dominicano. Esa estrategia implica dos conjuntos de acciones:

*Hacer un gran esfuerzo exploratorio.* Esto incluye la evaluación del esfuerzo realizado hasta ahora; la revisión de los contratos vigentes a fin de recuperar áreas; la identificación de nuevas zonas, terrestres y marinas, para ofertarlas en un proceso de licitación

internacional; establecer un marco legal, contractual y fiscal que sea atractivo para los inversionistas y maximice el esfuerzo.

*Modernizar y ampliar el parque de refinación.* Conviene promover la inversión en una refinería adicional o en el aumento y mejoramiento de la capacidad de refinación actual para depender menos de la importación de productos refinados. Aunque esa operación implicaría a su vez una mayor dependencia de las compras foráneas de petróleo crudo, hay un margen de maniobra más amplio para asegurar el abastecimiento a menores precios (Pacto de San José, Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, acuerdos bilaterales...). En virtud de los problemas para aumentar la capacidad de refinación en Estados Unidos —el mercado más vasto del mundo—, conviene estudiar la posibilidad de convertir al país en un centro refinador regional aprovechando las iniciativas políticas de los países productores y las estrategias de las grandes compañías petroleras internacionales.

- iii) **Reducir la demanda de petróleo mediante medidas de ahorro y uso racional de la energía.** Esta estrategia es la más noble entre las posibilidades para contribuir simultáneamente a todos los objetivos del desarrollo sustentable. Al reducir la demanda de energía en general, y la demanda de petróleo en particular, se tendría un impacto favorable en el ambiente, la economía y el presupuesto de los consumidores, tanto de petrolíferos como de electricidad. Resulta fundamental ampliar y reforzar la estrategia de ahorro y eficiencia energética diseñada por el gobierno con la coordinación de la CNE.

El programa de largo plazo debe estar definido como un proceso integral, de orden cultural, político, económico y tecnológico. En atención a esas características, debe englobar, entre otras medidas, el ahorro energético, la transformación eficiente, las sustituciones, la producción simultánea (cogeneración y trigeneración), así como la promoción e introducción de las innovaciones tecnológicas más eficientes y con más posibilidades en el futuro, como las celdas de combustible, el transporte eléctrico, el aire comprimido, las celdas solares, los sistemas híbridos y los combustibles alternativos a los tradicionales (hidrógeno, etanol, etcétera).

En virtud de la importancia del transporte en el consumo de petrolíferos, resulta fundamental enfocar un esfuerzo singular en este sector. Es necesario reordenar el sistema de transporte

y mejorar el parque vehicular. Para elevar la eficiencia de transformación energética, es preciso adoptar nuevas tecnologías y sustituir combustibles. En paralelo, es importante mejorar la infraestructura del sector, propiciar el transporte público masivo y medios más eficientes (trenes, buses articulados...), mejorar la administración del tráfico vehicular, obligar a revisiones técnicas y restringir la importación de vehículos ineficientes.

En el sector comercial, servicios y gubernamental los esfuerzos deben enfocarse en los sistemas de iluminación y acondicionamiento térmico de los espacios; en cuanto a la oferta, en la sustitución de GLP por energía solar en el calentamiento de agua. Estas mismas medidas se aplican en el caso del sector residencial. En el caso de los hogares rurales, es fundamental reducir el consumo de leña mediante el incremento en la eficiencia de las estufas, la sustitución por GLP, etanol y estufas solares. En el sector industrial, las medidas deben concentrarse en elevar la eficiencia de los procesos y la sustitución de equipos por otros más eficientes. Por su importancia, la cogeneración debe ser objeto de un programa específico.

#### **b) Reducir los costos de abastecimiento**

Con la finalidad de mejorar la competitividad de los productos dominicanos y disminuir el impacto en el presupuesto familiar, es prioritario establecer un programa de reducción de costos a lo largo de las cadenas de suministro que se traduzca en menores precios al consumidor final. En esa dirección, resulta pertinente combinar las clásicas medidas de ahorro y uso eficiente de la energía, con acciones tan diversas como las siguientes: sustituir de insumos caros por otros más baratos; crear infraestructura adecuada, optimizar su uso y darle mantenimiento apropiado; reducir al mínimo indispensable el autoabastecimiento eléctrico; disminuir las pérdidas técnicas y no técnicas en la red eléctrica de transmisión y distribución; renegociar con generadores y distribuidores los contratos con excesivos márgenes de ganancia, y eliminar las prácticas de poder de mercado. Uno de los puntos delicados de este programa será transmitir al consumidor final las ganancias de eficiencia y productividad logradas por lo operadores.

#### **c) Elevar la confiabilidad y calidad del suministro eléctrico**

A mediano y largo plazo, la política energética deberá garantizar, además del equilibrio financiero — ausente en la actualidad — tres objetivos fundamentales: aumento de la infraestructura de generación, transmisión y distribución; diversificación de fuentes de generación; reemplazo de fuentes

fósiles por fuentes renovables y fortalecimiento institucional (autoridades tutelares y reguladoras, así como un marco normativo y regulatorio).

**d) Ampliar el acceso a energéticos modernos y aumentar la posibilidad de consumirlos**

Por razones de equidad y justicia social, resulta fundamental ampliar el acceso de la población a energéticos modernos y distribuir el ingreso para elevar el bienestar de las familias mediante la adquisición de hogares dignos —con espacio suficiente, agua potable, drenaje, electricidad, techo, piso y muros aislantes— y que estén equipados con aparatos domésticos (eléctricos y térmicos), lo cual implica en ambos casos un mayor consumo de energía.

También significa ampliar la cobertura y mejorar la calidad de servicio en las comunidades rurales y urbanas marginales (véase el recuadro IX.3), de tal manera que se incorpore a las propias comunidades en la solución. Más que una electrificación, se debe plantear un amplio proceso de energetización generosamente diseñado.

Recuadro IX.3

REPÚBLICA DOMINICANA: ELECTRIFICACIÓN RURAL.

HACIA 2030, COBERTURA COMPLETA

En 2001, se puso en marcha un Plan de Electrificación Nacional Rural por parte de la CDE. La meta del gobierno era aumentar la cobertura en áreas rurales en 95% para 2015. El desafío es alcanzar 100% en 2030.

De acuerdo con el Banco Mundial (2004), la clave de la electrificación rural es la necesidad de subsidiar la inversión entre 40% y 60%, pues la mayoría de los proyectos son poco rentables dada la lejanía, la baja densidad de carga y la raquítica capacidad de pago de las poblaciones rurales.

El tamaño relativamente pequeño del país y la amplitud de la red actual ofrecen la posibilidad de conectar a la mayor parte de la población rural, pues aproximadamente la mitad de las comunidades sin servicio se localizan a sólo cinco kilómetros de la red. Para distancias mayores, resulta más conveniente la instalación de sistemas aislados. En ambos casos, resulta fundamental la coordinación de esfuerzos.

De ahí la pertinencia de revisar el Plan de Electrificación Nacional Rural con la finalidad de racionalizar y equilibrar el subsidio entre las dos alternativas: extensión de la red o instalación de sistemas aislados. Lo mejor

## Recuadro IX.3 (conclusión)

---

es que la ayuda —que debe otorgarse en forma competitiva y transparente— se enfoque a permitir el acceso en lugar de subsidiar el consumo.

Subsidiar la inversión es indispensable, pues la economía familiar de los hogares alejados de la red les impide comprar los sistemas. Por otra parte, los pequeños empresarios de servicio de energía rural enfrentan obstáculos para abastecer a esos hogares, entre otros, altos costos y escasez de capital.

---

Fuente: Comisión Nacional de Energía, Plan indicativo de la generación del sector eléctrico dominicano, 2006-2018.

Es importante recordar que, sin crecimiento económico, creación de empleos y distribución del ingreso no habrá elevación de los niveles de bienestar social. Garantizar el acceso a energéticos moderno no implica necesariamente que la población los consuma, ya que puede carecer de capital para adquirir equipos utilizadores, o si cuenta con ellos, no tener los ingresos necesarios para pagar la factura de consumo.

**e) Elevar la capacidad del Estado para garantizar que el sector energético cumpla su cometido**

El quinto eje de la estrategia consiste en elevar la capacidad del Estado para que esté en condiciones de conducir, participar, regular y fiscalizar, todo ello de manera eficaz y eficiente, la operación y el desarrollo de las cadenas de suministro. De otro modo, el sector energético no podrá cumplir su papel de soporte del crecimiento económico y el bienestar social, cuidando el ambiente y respetando las actividades productivas y sociales de las comunidades aledañas a las obras de infraestructura. Un Estado fuerte es fundamental para el desarrollo del sector energético, lo cual no significa necesariamente la intervención directa en actividades empresariales.

En primer lugar, significa capacidad para definir y poner en marcha *una política energética de Estado, independiente, veraz, integral, coherente y de largo plazo*. También significa capacidad para controlar que los operadores públicos y privados actúen de conformidad con las políticas públicas en la materia. Para lograrlo, se requiere fortalecer a la CNE en los planos técnico, económico, jurídico y político, para que pueda actuar como verdadera autoridad de tutela, con recursos, instrumentos, margen de maniobra y apoyo político.

En el ámbito de la regulación, significa capacidad para contar con recursos económicos suficientes y cuadros con alta solvencia técnica y

honestidad a toda prueba. También implica un compromiso del Estado con la regulación y el regulador. En esa dirección, se debe fortalecer el proceso regulatorio mediante ajustes al marco jurídico y reglamentario; asimismo, se requiere que el regulador cuente con sólido respaldo político: un regulador aislado es un regulador anulado. En ese sentido, la eventual independencia de la SIE es un tema que merece profunda reflexión.

La creación de un ente regulador del subsector hidrocarburos multiplicaría la dispersión institucional en materia de energía y tendería a debilitar la unidad y fortaleza del Estado alrededor del poder ejecutivo. De la experiencia internacional, se observa que el sistema de superintendencia o comisiones reguladoras, a las que se otorga autonomía con la intención de evitar la interferencia política, alejan efectivamente al regulador del poder político, pero lo acercan a los problemas e intereses empresariales privados, hecho que facilita la captura. Si se desea más capacidad de control sobre actores con sustantivo peso económico y político, sería mejor integrar autoridades políticas y regulatorias en una secretaría o ministerio fuerte que podría construirse alrededor de la CNE. Por esa razón, no es aconsejable que la CNE o la W se ocupe de la normatividad ambiental del sector, pues duplicaría las funciones de la Semaren y el proceso regulatorio en materia ambiental perdería integralidad y certeza. El ejercicio de ambas regulaciones es practicada en algunos países desarrollados con larga historia regulatoria e instituciones muy sólidas, que actúan en contextos muy diferentes a los observados en los países en desarrollo.

**f) Proporcionar un apropiado marco institucional, legal y regulatorio**

Este eje de la estrategia consiste en el fortalecimiento del marco legal y regulatorio para lograr un adecuado funcionamiento del sector, previniendo prácticas anticompetitivas que resultan de la concentración de poder de mercado en algunos actores. De forma simultánea, se trata de elaborar nuevas legislaciones y regulaciones que aseguren el desarrollo sustentable del sector, como la ley de eficiencia energética y la ley de aprovechamiento de fuentes renovables. Es importante un esfuerzo adicional en materia de hidrocarburos, pues la legislación obsoleta y dispersa, sobre todo en el ámbito de la exploración y producción de hidrocarburos. Por otra parte, como los aspectos ambientales de los diferentes sistemas de suministro de combustibles no se han regulado de manera adecuada, también en esta área se requiere un esfuerzo adicional.

**g) Integración energética**

Finalmente, el séptimo eje de la estrategia consiste en fortalecer —hasta donde lo permitan las condiciones de la República Dominicana y

la región — la cooperación internacional. En este punto, cabe explorar con realismo opciones de integración energética con los países vecinos, pues se trata de una de las líneas estratégicas con posibilidades de producir algunos resultados que mejoren la seguridad y disminuyan los costos del suministro externo de energía. El apoyo mutuo puede elevar la capacidad de respuesta de los gobiernos para cumplir de manera más fácil y expedita con los objetivos de la política energética que se han propuesto. La integración energética se da en cuatro dimensiones: física, económica, política y empresarial. En términos generales, su ritmo y alcance dependerán fundamentalmente de tres factores: la dotación de recursos energéticos a bajo costo, las formas de organización y regulación de las industrias de la energía y los factores institucionales. Si hay disponibilidad de recursos naturales, las formas de organización y regulación son compatibles, y si hay voluntad política, la integración avanzará a grandes pasos; de lo contrario, la marcha será más lenta. Resulta pertinente mencionar que el alcance de esta opción es hasta cierto punto limitado, debido tanto al carácter insular del país como a las restricciones que objetivamente representa la condición de desarrollo del país vecino, Haití. Desde esta perspectiva, la integración energética ofrece posibilidades limitadas en relación con los resultados que ya se observan de esas políticas en el Istmo Centroamericano y en otros espacios geográficos de la subregión y del mundo.

La República Dominicana ha desarrollado procesos de integración energética bilateral y multilateral con los países vecinos, en especial con Venezuela y México. El Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, que concede condiciones más benéficas que las del Acuerdo de San José, ha dado un nuevo aliento a la integración. De ahí el interés en optimizar, priorizar y multiplicar este tipo de instrumentos de cooperación solidaria, para aliviar la carga fiscal y macroeconómica que representan los altos precios del petróleo. En términos de seguridad energética, conviene fortalecer la relación de amistad con los países origen de las importaciones, especialmente Venezuela, Trinidad y Tabago y Colombia, países suministradores regionales por excelencia en el corto y largo plazos.

## Bibliografía

Banco Central, Importaciones petroleras 1994-2005.

\_\_\_\_\_. Estadísticas del sector eléctrico 1991-2005.

\_\_\_\_\_. Matriz acciones en el área de Energía dentro del acuerdo FMI.

\_\_\_\_\_. Documentos del acuerdo con el FMI.

Banco Mundial (2006), Memorando Económico de la República Dominicana: las bases del crecimiento y la competitividad, Informe N° 35731, 31 de marzo.



- \_\_\_\_\_ (2004), Documento de tasación de proyecto sobre una propuesta de préstamo por un monto de 7,30 millones de dólares a la República Dominicana para un proyecto de ayuda técnica al sector energético, Reporte No: 26186, 7 de enero.
- Castellanos, Bernardo (2006), “Más subsidios, menos energía”, *Hoy*, 23 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Istmo Centroamericano: Diagnóstico de la industria petrolera (LC/MEX/L.685/Rev.1)*, 25 de mayo.
- Comisión Nacional de Energía, Gerencia de Planificación, *Informes sobre energía 2001-2004*, disco compacto.
- \_\_\_\_\_ *Plan Energético Nacional 2004-2015*, 369 pp.
- \_\_\_\_\_ *Prospectiva de la Demanda de Energía*, 436 pp.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Evaluación de las posibilidades de importación de gas natural*, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Informe del mercado eléctrico mayorista*, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Plan Indicativo de la Generación del sector eléctrico dominicano 2006-2018, ajuste anual 2003*, 71 pp.
- Comisión Nacional de Energía – Comisión Especial de Energía, *Propuesta de reforma del sector eléctrico dominicano*, Decreto 1036-03, 64 pp.
- Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales, *Plan integral del sector eléctrico de la República Dominicana, Período 2006-2012*.
- Dirección de Hidrocarburos, *Importación anual de combustibles 2000-2005*.  
\_\_\_\_\_, *Monto mensual del subsidio al GLP 2004-2006*.
- Elliot, D. (2001), “Wind Energy Resources Atlas Dominican Republic”, National Renewable Energy Laboratory, Department of Energy.
- González Bunster, Rolando (2005), “Actualidad del sistema eléctrico dominicano y posibles soluciones”, Cámara americana de comercio de la República Dominicana, *El impacto del RD-CAFTA en el sector eléctrico*, Servicio Comercial de Estados Unidos, República Dominicana, noviembre.
- Monegro, Juan T. (2005), “Crecimiento de los precios del petróleo y sus repercusiones en la economía dominicana”, *Texto de Discusión 1, Unidad de Análisis Económico*, julio.
- OC (Organismo Coordinador) (2007), *Informe de operación real*, abril.
- Secretariado Técnico de la Presidencia (2005), *Monitor Energético*, 31 de diciembre.
- SEF (Secretaría de Estado de Finanzas) (2005), *Boletín Estadístico del Parque Vehicular*, enero-diciembre.
- SEEPYD – UAAES (Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo – Unidad Asesora de Análisis Económico y Social) (2006), *Monitor Energético*, N° 3, diciembre.
- USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2004), *Estrategia de Eficiencia Energética para la República Dominicana*, noviembre.
- Vicens Bello, Marisol (2004), “El Sector Eléctrico Dominicano: Sugerencias Efectivas para su Funcionamiento”, *Seminario ANJE, Regulación y Legislación del Sector Eléctrico Dominicano*, 14 de octubre.



## Capítulo X

# Cambio productivo e inserción internacional

### Introducción

La República Dominicana, como en varias partes de América Latina, atraviesa actualmente un importante proceso de transición en cuanto a su vinculación con mercado mundial. Siendo una economía pequeña y altamente dependiente del exterior, desde mediados del decenio de 1990 viene fortaleciendo su integración al mercado estadounidense de bienes vía importaciones temporales para su exportación. El turismo, los ingresos por inversión extranjera directa, las remesas, los costos de los energéticos importados y el desempeño de las manufacturas nacionales comprenden —a grandes rasgos— las principales variables que han afectado en forma considerable la balanza de pagos de la nación. Cada uno de estos factores, sin embargo, ha experimentado rotundas transformaciones desde entonces, y con trascendentes efectos en la inserción de la República Dominicana a la economía mundial: cambios en la organización industrial global de las importaciones temporales para su exportación, sobre todo ante la creciente presencia de países asiáticos, particularmente China; un desempeño incierto en los flujos de turismo y cada vez mayores costos de la energía, que para países sin mayores reservas energéticas —como es el caso de la República Dominicana— deben realizar cuantiosos desembolsos de divisas.

En este capítulo se busca analizar la dinámica del sector externo dominicano y los patrones de inserción en la economía internacional en el largo plazo. Se tratan los hechos estilizados, las restricciones externas vigentes

y las perspectivas de largo plazo. Con base en la dinámica sectorial y de segmentos de cadenas de valor, se destacan sugerencias de política para una mejor integración global y con efectos positivos en el desarrollo nacional en el largo plazo. Varios aspectos son relevantes en este contexto. En primera instancia, el diagnóstico que se presenta a continuación es sintético y parte de esfuerzos previos. En segundo lugar, se enfatiza el período iniciado en la década de 1990 y particularmente desde el año 2000, considerando que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000) ya había realizado, hasta ese momento, un análisis con diagnóstico y propuestas. Tercero, en este análisis de la inserción externa de la República Dominicana no se efectúa un detallado estudio cuantitativo —con base en funciones de importación y exportación, por ejemplo—, sino que se examinan diversos estudios existentes con objeto de presentar una visión estratégica de largo plazo y se formulan propuestas de política económica en la perspectiva de 2030.

El capítulo se estructura en dos secciones. La primera se concentra en el diagnóstico del sector externo de la República Dominicana y en ella se abordan tres aspectos: un análisis de las condiciones generales y de la política económica y comercial; un segundo acerca de los principales factores que han afectado la balanza de pagos, y un tercer apartado sobre la gestión de la política comercial. Sobre esta base, la segunda sección aborda con mayor detalle propuestas puntuales en cinco dimensiones: la macroeconómica; la mesoeconómica o institucional; la relacionada con el potencial de escalamiento de las zonas francas y particularmente del turismo; la relevancia del desarrollo tecnológico y la capacitación; y las políticas de diversificación efectiva del comercio exterior de la República Dominicana, con énfasis en Asia y particularmente la República Popular China.

## **A. Condiciones externas a partir de los años noventa**

Tras un prolongado período de estabilidad y auge económico durante la segunda mitad de la década de 1990 la economía de la República Dominicana enfrentó diversos y profundos problemas a partir de 2001. Respecto del sector externo, desde 2001 —y por diversas causas que serán analizadas— se percibe una creciente inestabilidad y amplias oscilaciones que repercuten profundamente en la socioeconomía dominicana. Ésta es también una de las razones por las que buena parte del período de análisis se divide en la fase correspondiente a la década de los años noventa (1990-2000) y el posterior a 2001.

### **1. Condiciones económicas generales y de política económica**

Casi con nueve millones de habitantes —sin incluir un aproximado de 10% adicional radicado en el exterior, sobre todo en Estados Unidos (PNUD, 2005)—, la República Dominicana ha sido desde la década de 1990 una

de las economías latinoamericanas más dinámica. Su PIB per cápita se expandió durante 1990-2005 a una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) del 3,2%, mientras en América Latina y el Caribe era del 1,4%; en el cuadro X.1 se aprecia que el desempeño fue incluso superior en 1990-2000. Pese a este sobresaliente ascenso, resalta la brecha con los países asiáticos y particularmente con China: si en estos 15 años el PIB per cápita aumentó 67% en la República Dominicana, en China se multiplicó por casi 7 veces. Además, la TCPA del PIB per cápita en República Dominicana descendió a 0,7% en 2001-2005.

Cuadro X.1  
PAÍSES SELECCIONADOS: PIB PER CÁPITA, 1980-2005  
(Dólares de 2000) (Tasas de crecimiento promedio anual)

	1980-2005	1990-2000	1990-2005	2001-2005	PIB per cápita en 2005 (1980=100)
América Latina y el Caribe	0,5	1,7	1,4	1,5	113,14
Argentina	0,3	3,3	2,5	2,7	107,22
Asia del Este y Pacífico	6,6	7,1	7,1	7,7	495,24
Brasil	0,4	1,1	1,0	1,0	110,47
China	8,5	9,2	9,1	9,1	776,88
México	0,8	1,8	1,5	1,3	120,69
República Dominicana	2,1	4,4	3,2	0,7	167,27

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial (2007).

Esta dinámica en el PIB per cápita se explica en buena medida hasta 2000 —y tal como se analiza a detalle por la CEPAL (CEPAL, 2000)— por su positiva integración a los mercados internacionales. La República Dominicana es actualmente una de las economías más abiertas de América Latina, e incluso a nivel mundial. Es notorio el crecimiento del coeficiente de exportaciones a producto desde inicios de la década de 1990 hasta 2003 —cuando alcanzó su máximo con un 53%— muy por encima de los niveles de otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México, pero también en comparación con otros asiáticos como China (véase el cuadro X.2). Como resultado, en diversos años el coeficiente de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios con respecto al PIB fue superior al 100%. Lo anterior no sólo implica un alto grado de apertura de la socioeconomía dominicana desde los años ochenta y noventa, sino también un alto grado de dependencia de los acontecimientos externos.

Un análisis más detallado sobre las fuentes del crecimiento económico en la República Dominicana indica, sin embargo, profundas diferencias

Cuadro X.2  
PAÍSES SELECCIONADOS: EXPORTACIONES DE BIENES  
Y SERVICIOS CON RESPECTO AL PIB, 1980-2005  
(Porcentajes)

	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
América Latina y Caribe	13	17	19	21	20	24	24	26	26
Argentina	5	10	10	11	12	28	25	25	25
Asia del Este y Pacífico	17	24	29	36	35	36	39	43	46
Brasil	9	8	8	11	13	15	16	18	17
China	11	19	23	23	23	25	30	34	37
México	11	19	30	31	28	27	28	30	30
República Dominicana	19	34	31	45	39	38	53	49	34

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial (2007).

sectoriales para los períodos 1990-2000 y 2001-2006.<sup>1</sup> Los cuadros X.3 y X.4, desde esta perspectiva, reflejan que:

- a) En ambos períodos los tres grandes sectores agregados — agropecuario, industria y servicios— crecen con tasas positivas. No obstante, destaca que en el caso de las industrias se presentan dinámicos significativamente diferentes durante ambos períodos. Tanto en el rubro de la manufactura local como de las zonas francas la TCPA cae a la mitad, de 6,7% a 4,6% para los períodos 1991-2000 y 2001-2005, mientras que fue de 8,8% y 0,3% para las zonas francas. En términos de la TCPA sólo el sector agropecuario logra recuperarse en el segundo período (2001-2006) como resultado de la ganadería, la silvicultura y la pesca.
- b) Sobresale en especial el caso de las zonas francas: el cuadro X.3 refleja que la TCPA del sector cayó sustancialmente en el segundo período; como resultado, la contribución al crecimiento del PIB por parte de las zonas francas disminuyó del 8,8% al 0,46% entre ambos períodos. En términos de la industria —la manufactura local, las zonas francas y la explotación de minas y canteras— su contribución al crecimiento del PIB se incrementó ligeramente, sobre todo ante la mayor contribución al crecimiento del PIB por parte de la manufactura local.
- c) Las tendencias anteriores reflejan que ha sido el sector servicios —en especial las telecomunicaciones, hoteles, bares y restaurantes, así como el transporte y el almacenamiento— el que ha contribuido

<sup>1</sup> Un análisis más fino en el futuro debiera incluso dividir el reciente período 2001-2006 en dos: 2001-2004 y 2005-2006; sobre todo este último se ha caracterizado por una muy espectacular recuperación económica.

Cuadro X,3  
 REPÚBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO DEL PIB Y CONTRIBUCIÓN  
 AL CRECIMIENTO DEL PIB POR SECTORES, 1991-2006

	Tasa de crecimiento promedio anual del PIB			Contribución al crecimiento del PIB		
	1991-2000	2001-2006	1991-2006	1991-2000	2001-2006	1991-2006
Total	6,7	5,3	5,9	100,0	100,0	100,0
Agropecuario	2,3	3,2	3,0	3,5	5,3	5,2
Industria	7,3	3,5	5,3	36,5	21,1	28,4
Minería	1,0	6,6	1,8	0,2	1,0	0,3
Manufactura Local	6,7	4,2	5,4	22,2	16,6	19,3
Azúcar	1,1	-4,1	0,0	0,1	-0,5	0,0
Elaboración de bebidas y productos de tabaco	8,0	4,0	5,4	3,8	2,3	2,7
Zonas francas	8,8	0,6	4,9	6,6	0,6	3,5
Textiles y prendas de vestir	8,8	-2,8	3,8	4,1	-1,4	1,6
Otras	8,9	5,6	6,4	2,5	2,0	2,0
Construcción	9,4	2,9	6,3	7,5	2,9	5,2
Servicios	6,4	6,4	6,4	45,3	60,6	54,1
Energía y agua	11,1	-2,8	6,5	2,5	-0,9	1,5
Comercio	6,6	2,4	4,7	10,1	4,4	7,5
Hoteles, bares y restaurantes	11,5	6,6	9,0	9,9	8,7	1,5
Transporte y almacenamiento	8,6	1,3	5,7	7,8	1,5	5,3
Comunicaciones	15,3	20,8	18,9	7,5	34,9	20,8
Intermediación financiera, seguros y actividades conexas	8,7	5,9	8,1	3,0	3,2	3,5
Alquiler de viviendas	1,5	3,3	2,3	1,7	3,8	2,8
Administración pública y defensa, seguridad social	2,1	4,1	3,4	0,5	1,0	0,8
Enseñanza	1,3	4,2	2,6	0,3	0,9	0,6
Salud	4,7	0,5	3,2	1,40	0,2	0,9
Otros	5,7	3,2	4,4	5,80	3,7	4,8

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL sobre las cifras del Banco Central de la República Dominicana,

mayoritariamente al crecimiento del PIB desde la década de 1990 y con el 60,6% durante 2001-2006.

- d) En términos de la productividad laboral —el coeficiente del PIB con respecto a la población ocupada— el cuadro X.4 refleja que ésta se

contrajo entre el período 1991-2000 y el de 2001-2006. Aun así, las tendencias sectoriales son resultado de un diverso desempeño en el empleo y el PIB. En el caso de las zonas francas, por ejemplo, el aumento de la productividad laboral de 2001-2006 con respecto a 1991-2000 —de 6,8% y 4,1%, respectivamente— deriva de una ligera caída en el PIB durante el segundo período y una declinación del 16,9% en el empleo.<sup>2</sup> En el sector servicios, por el contrario, el empleo se incrementó en un 15,6% durante 2001-2006 y el PIB lo hizo en 22,4%. El desempeño es diametralmente opuesto: mientras que la dinámica de la productividad de las zonas francas es resultado de una reducción del PIB y otra mucho mayor de la población ocupada, en el turismo ambos factores se elevan a tasas de dos dígitos, siendo mayor el de la producción.

Cuadro X.4  
REPÚBLICA DOMINICANA: PRODUCTIVIDAD LABORAL  
POR SECTORES, 1991-2000 Y 2001-2006

	1991-2000	2001-2006
Total	3,6	0,6
Agropecuaria	1,5	0,8
Explotación de minas y canteras	2,2	8,5
Manufactura local	4,4	0,9
Manufactura zonas francas	6,8	4,1
Construcción	0,8	-1,0
Servicios	5,9	1,1
Energía y agua	0,0	-1,6
Comercio	3,0	3,3
Hoteles, bares y restaurantes	3,9	3,5
Transporte y comunicaciones	6,8	2,7
Intermediación financiera, seguros y otras	9,7	-0,7
Administración pública	--	2,2
Otros	18,8	-6,6

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL sobre las cifras del Banco Central de la República Dominicana.

El desempeño de la década de 1990, sin embargo, se interrumpió con cambios profundos desde el año 2000. Ante la disminución de la dinámica importadora estadounidense desde 2001, su menor crecimiento económico en general, la creciente competencia con países asiáticos y particularmente con China, así como la crisis bancaria de 2003, cuyo costo alcanzó 20,5% del PIB, la economía dominicana atravesó por múltiples dificultades de las que apenas se está recuperando desde 2004-2005 (CEPAL, 2005 y 2006).

<sup>2</sup> Este desempeño reciente de las zonas francas es importante considerando su contribución al crecimiento del PIB y las brechas positivas que había logrado hasta 1998 con respecto al resto de la economía en términos de la productividad total de los factores y del laboral (Young, 2002).



Dichas dificultades se concentraron inicialmente en el sector externo y en las compras de energéticos, dado que el incremento de los precios del petróleo ocasionó que para el año 2000, la República Dominicana tuviese que desembolsar 1.505 millones de dólares por el pago de petróleo al exterior. Esta cifra fue 857 millones de dólares más elevada que la desembolsada apenas dos años antes; en 2005 las importaciones de petróleo y sus derivados representaron casi 2.800 millones de dólares (Monegro, 2005).<sup>3</sup> Un segundo problema proveniente del exterior surgió con el período de recesión económica de Estados Unidos. En la República Dominicana, el sector más afectado fueron las exportaciones de las zonas francas, pues las importaciones realizadas por Estados Unidos descendieron casi en 200 millones de dólares en 2001, siendo el primer año de declinación en las exportaciones dominicanas desde 1990. Una tercera complicación de origen externo se suscitó con los eventos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Dichos eventos generaron una profunda caída en la actividad turística mundial. En la República Dominicana, la actividad del sector turismo se contrajo 1,5% en ese año y apenas creció por debajo del 1% al año siguiente (véase el cuadro X-15 del compendio estadístico).

En síntesis, estos tres eventos externos pusieron en evidencia la fragilidad externa de la República Dominicana y cuestionaron a dos de sus tres principales fuentes de divisas (exceptuando las remesas), es decir, las zonas francas y el turismo. Además, se ha profundizado la falta de competitividad de los proveedores a las zonas francas y del sector manufacturero local en su conjunto, lo que se manifiesta en una caída del valor agregado doméstico añadido a las actividades en las zonas francas (Fairbanks y otros, 2006) y en un persistente déficit comercial del sector manufacturero local desde los años noventa.

Ante la disminución absoluta de las exportaciones y las importaciones de bienes en 2001 y 2002 el sector público buscó mantener los niveles de actividad económica vía la construcción y el endeudamiento externo (Despradel, 2006). A pesar de las condiciones adversas, la economía dominicana logró crecer a tasas reales de 1,8% en 2001, aunque se desplomó en 2003. La quiebra de varias instituciones del sistema bancario dominicano en 2003 truncó estos esfuerzos y ocasionó la peor caída del PIB desde 1990. En este año, el gobierno de la República Dominicana acudió al Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener los recursos que le permitieran saldar los problemas financieros, y hasta 2007 se habían firmado seis Cartas de Intención ante ese organismo. Así, desde 2001 y en especial desde 2003, la República Dominicana había

<sup>3</sup> Las cifras del cuadro X-9 del compendio estadístico que está en el CD-Rom anexo a este libro y del cuadro sobre importaciones nacionales (FOB) de petróleo y sus derivados no concuerdan debido a que el segundo incluye la totalidad de las importaciones bajo este rubro. En ambos casos, no obstante, se visualiza el enorme incremento de las importaciones petroleras durante 1998-2000 y el crecimiento de su costo desde entonces.

vuelto a un período de inestabilidad económica, en la que destacan la contracción del PIB, el aumento de los precios relativos en un 42,7% en 2003, un período de fuertes oscilaciones y profunda devaluación del peso, así como marcadas pérdidas en el salario, disminución en la generación del empleo, de la inversión bruta interna y del consumo. El incremento de la deuda externa y la salida de capitales en 2003 alentaron una mayor incertidumbre.

Desde entonces el gobierno tomó una serie de medidas —entre las que sobresalen el programa de estabilización con el FMI desde 2003 y hasta hoy día (CEPAL, 2005 y 2006; FMI, 2004; 2006a, 2006b y 2006c; SEEPD, 2007)— además de las siguientes:

- a) Reforma fiscal (2004 y 2006). Se modificó la tasa del impuesto a las personas físicas, exceptuando los primeros ingresos anuales por 240.000 pesos; se elevó la tasa del impuesto a las ventas (ITBIS) del 12% al 16%; se incrementó la tasa del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas, no alcohólicas y de cigarrillos, así como un nuevo impuesto de 10% a los servicios de telecomunicaciones, entre otros. Desde 2005, de igual forma, todos los tributos no contemplados en el Código Tributario serán ajustados anualmente por el índice de inflación.<sup>4</sup>
- b) Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) en 2005.<sup>5</sup> El acuerdo es significativo para generar mejores expectativas de crecimiento del comercio y de las inversiones con Estados Unidos y abrir nuevas condiciones de competencia comercial con Centroamérica, México y Asia.
- c) También como resultado del acuerdo con el FMI se tomaron restrictivas medidas monetarias y crediticias para absorber el exceso de liquidez. En mayo de 2004 las tasas de interés activas alcanzaron su máximo —con un 35,7%— y descendieron desde entonces hasta caer a niveles cercanos al 17% a fines de 2005.

---

<sup>4</sup> A finales de 2006 se tomaron nuevas medidas para profundizar la reforma tributaria (la tercera desde 2003), incluyendo el incremento de los impuestos al tabaco, combustible, alcohol, seguros, las apuestas y el derecho de circulación de los vehículos, así como un recorte de 25% al salario de los altos funcionarios.

<sup>5</sup> La reforma fiscal dominicana también está estrechamente vinculada con el proceso de apertura y el DR-CAFTA, considerando que el ITBIS sobre los productos importados ha sido históricamente considerable: los ingresos fiscales relacionados con las importaciones —incluyendo aranceles y el ITBIS— cayeron del 36,2% en 1995 al 29% en 2001 y reflejan el importante costo fiscal del proceso de apertura y de la reducción arancelaria de las importaciones (OMC, 2002).

- d) En el marco del régimen de libre flotación formalizado en 2004 se presentaron dos marcadas tendencias. Desde la crisis bancaria y hasta inicios de 2004, la cotización del dólar bajó de niveles de 37,50 pesos en diciembre de 2003 —después de una larga estabilidad del tipo de cambio nominal a niveles cercanos a los 17 pesos por dólar— a 54 pesos por dólar en 2004. Desde entonces, en cambio, se registra una creciente apreciación para llegar a niveles inferiores a los 33 pesos hacia fines de 2006. Si bien existe un debate al respecto, la CEPAL (CEPAL, 2006a) estimó que en 2006 el tipo de cambio real se encontraba ligeramente sobrevaluado, después de una aguda subvaluación durante 2003 y 2004.

Así, después de casi una década de un sostenido y relativamente alto crecimiento económico, el período 2001-2004 fue de alta inestabilidad y bajo desempeño socioeconómico. Si bien durante 2004, y en especial durante 2005, el PIB ha vuelto a expandirse en forma relevante —con niveles superiores al 10,7% durante 2005-2006 (BCRD, 2006 y 2007)—; la recuperación desde entonces se ha dado principalmente con base en el consumo —público y privado— y la demanda interna, mientras que el crecimiento del comercio exterior de bienes —importaciones y exportaciones— ha sido positivo durante 2003-2005, pero ha estado muy por debajo del desempeño exhibido durante los años noventa.

Si bien algunos sectores mostraron signos de recuperación a partir de 2004, otros siguieron sufriendo importantes deterioros o un crecimiento muy por debajo del PIB nacional. El caso de la industria —con un pronunciado decrecimiento durante 2001 y 2004 y un aumento del PIB sectorial por debajo del nacional en 2005-2006— y la manufactura son relevantes. Además, los niveles de desempleo se elevaron para el año 2004 y aún en 2006 se hallaban por encima de los niveles observados en el período anterior a 2001, al tiempo que se incrementó el número de empleados en el sector informal<sup>6</sup> Uno de los principales factores que detonaron el incremento de la demanda interna fueron los salarios en todos los estratos de las empresas desde 2005, revirtiendo las tendencias negativas durante 2001-2004. No obstante, los salarios reales se encuentran todavía por debajo de los niveles de finales de la década de 1990.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Según la última información disponible (BCRD, 2007) en 2007 casi 2 millones de trabajadores —o el 56% del total— se desempeñaban en el sector informal con un ingreso promedio 22% inferior al del sector formal.

<sup>7</sup> Según reciente información de CEPAL, los salarios reales —tomando como base a 2000— continuaban en 2006 muy por debajo de sus niveles de 2000 y representaban en las empresas privadas grandes, pequeñas, en las zonas francas y en el sector público un 89,2%, 89,5%, 74,4% y 67,2%, respectivamente, los niveles del año base. Destaca que después de la generalizada caída en 2003-2004 las grandes y pequeñas empresas privadas lograron recuperarse, mientras que los salarios en las zonas francas y en el sector público todavía se mueven muy por debajo de los niveles de 2000.

En los años recientes la integración económica de la República Dominicana enfrentó un parteaguas: ¿puede el sector externo — y en particular las exportaciones dominicanas — continuar siendo el motor de crecimiento de la economía como lo hizo en los años noventa? o ¿será el mercado interno, como lo ha hecho recientemente, el principal factor de crecimiento de la economía? Considerando que ambos sectores — el interno y el externo — seguirán siendo significativos para la socioeconomía dominicana, ¿cuáles serán los factores externos que afectarán el crecimiento socioeconómico de la República Dominicana?

En lo que sigue se destacarán las principales características del sector externo de la República Dominicana con énfasis en el período que arranca en el año 2000.

## 2. Política comercial

Se han analizado anteriormente los cambios macroeconómicos y de la política comercial desde los años ochenta y hasta fines de la década de 1990 (CEPAL, 2000). Desde 2000 — y como se presentó en el capítulo anterior —, la política macroeconómica ha estado estrechamente vinculada con la crisis bancaria iniciada en 2003 y los subsecuentes programas de estabilización adoptados con el FMI desde entonces.

La política comercial, por otra parte, puede dividirse en dos grandes períodos hasta 2000 (CEPAL, 2000; OMC, 2002, 2003 y 2006):

- a) En la década de 1980, la República Dominicana inicia el tránsito de la sustitución de las importaciones a una cautelosa apertura comercial, aunque todavía con múltiples mecanismos reguladores, como licencias, aranceles, permisos, prohibiciones, exenciones al comercio exterior. Diversos impuestos a las exportaciones e importaciones y muy altos niveles de protección efectiva (BM, 1987) generaron grandes limitaciones al comercio exterior en general, con la excepción de las zonas francas.<sup>8</sup> Se consolidaba así una “economía dual” entre las zonas francas y el resto de la economía dominicana, en términos de la balanza comercial, el acceso a divisas y el trato fiscal.

---

<sup>8</sup> La Ley 8-90 otorga una serie de incentivos durante un período de 15 años a las empresas que se acogen situadas en estas zonas geográficas, particularmente la exoneración del pago de los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades, el ITBIS sobre los productos importados y los derechos de importación sobre todos los insumos y equipos utilizados para el establecimiento y funcionamiento de la empresa, impuestos municipales, impuestos de exportación, entre otros. Además, las empresas en las zonas francas localizadas en la frontera con Haití disponen de otros beneficios, como una exoneración por 20 años de los impuestos citados y subvenciones para el arrendamiento.

- b) Con el Nuevo Programa Económico (NPE) la política comercial asumió un papel fundamental: la orientación exportadora de la economía —o al menos de un segmento de ella— permitiría abandonar la sustitución de las importaciones y que aquélla se convirtiera en el motor de crecimiento de la economía. Se llevaron a cabo significativos cambios en la normativa<sup>9</sup> y sustanciales reducciones y simplificaciones arancelarias; desde inicios de los años noventa se inició la aplicación de aranceles ad valorem, se eliminaron las crestas arancelarias y se redujo el arancel de Nación Más Favorecida (NMF): el promedio efectivo se contrajo del 17,8% al 8,6% durante 1996-2000 y en 2000 el 66% de las partidas arancelarias estaba gravado con un arancel de entre 0-8% y el 99% entre el 0-20%, a diferencia de un 44% y 62% en 1996, respectivamente.<sup>10</sup> En la presente década se implementaron nuevas modificaciones arancelarias, destacando las relacionadas con el DR-CAFTA (ver más adelante en este mismo capítulo).

Desde 2000 destacan cuatro nuevos aspectos en la política comercial, que se vuelve más propiamente de inserción externa: a) la negociación de los tratados de libre comercio con diversos países y grupos de países, el más relevante con Estados Unidos; b) una serie de medidas para fortalecer las zonas francas; c) instrumentos para fortalecer la integración del aparato productivo con las exportaciones dominicanas, y d) diversas medidas dirigidas al sector turismo.

- a) Bajo el primer acápite, y después de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) que entró en vigor en 1984 y la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés) desde los años ochenta y el TLC firmado con la Comunidad del Caribe (CARICOM), la República Dominicana ha realizado un esfuerzo importante para fortalecer sus relaciones comerciales con al menos tres bloques comerciales: i) Centroamérica, ii) la Unión Europea, y iii) Estados Unidos. Este último, por los montos comerciales entre ambos países, sus efectos fiscales y las potenciales repercusiones en general, es el más significativo. Estos esfuerzos también reflejan la estructura comercial de la República Dominicana con sus principales socios comerciales.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Por ejemplo, con la promulgación de la Ley de Inversión Extranjera en 1995 y diversos reglamentos en 1996 y 1997.

<sup>10</sup> Desde entonces el promedio arancelario efectivo se ha mantenido constante; de un 8,5% para todos los bienes, de un 13,2% para los bienes agrícolas y un 7,8% para los no agrícolas (OMC, 2006).

<sup>11</sup> Como se verá más adelante, y sin incluir a las exportaciones de las zonas francas, Estados

En el marco de Acuerdo de Libre Comercio negociado en 1998 entre la República Dominicana y Centroamérica, en el 2001 entraron en vigor los correspondientes a El Salvador, Guatemala, y Honduras, mientras que en marzo del 2002, tras la firma del Memorando de Entendimiento, entró a regir el acuerdo con Costa Rica. Este esquema preferencial se suma al establecido en el protocolo de implementación firmado por la República Dominicana y la Comunidad del Caribe firmado en abril del 2000, que entró en vigor a fines de 2001. El acuerdo no incluyó a Haití debido a que éste se adhirió a la CARICOM después de iniciadas las negociaciones (OMC, 2002).

Considerando la importante participación y el incremento del comercio exterior entre la República Dominicana y la Unión Europea (UE) y que más del 40% de los turistas que visitan el país provienen de la UE, así como el marco de los Convenios de Lomé —con los países del África subsahariana, el Caribe y el Pacífico (países ACP) en 1975 y que expiró en 2000— y de Cotonou —que retomó los Convenios de Lomé y entró en vigor en 2003—, desde septiembre de 2002 los Estados ACP y la UE iniciaron negociaciones en el plano comercial para establecer nuevos Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) que todavía no han concluido. Mediante estos EPA se busca eliminar las excepciones de las exportaciones dominicanas —considerando que en general éstas ingresan a la UE libres de arancel y de cuota— en sectores como el agrícola y alimentario (UE, 2007), así como poner en práctica programas de cooperación y asistencia por parte de la UE. Los EPA han generado interés mutuo entre ambas partes y desde varias perspectivas, considerando el elemento de la reciprocidad comercial, entre otros. Así, el EPA es de interés para la UE en el contexto del DR-CAFTA y los beneficios otorgados, mientras que un acuerdo comercial para la República Dominicana podría incrementar la diversificación comercial y exportadora. Hasta fines de 2006 se habían logrado cinco rondas de negociaciones CARIFORO-UE, y la última se celebró en septiembre de 2006 en la República Dominicana. Las negociaciones culminaron en 2007 y se espera su implementación en 2008, ya que de otra forma vencen los privilegios de acceso al mercado europeo consagrados en el Acuerdo de Cotonou para los países ACP (BCRD, 2007).

Adicional a la consolidación de los acuerdos comerciales —y en especial el DR-CAFTA—, destacan diversos instrumentos para compensar sus posibles efectos fiscales: las reformas fiscales propuestas e implementadas

---

Unidos, la República de Corea y Haití fueron el principal destino de las exportaciones dominicanas en 2006, con 32,22%, 11,8% y 9,58%, respectivamente; mientras que los Estados Unidos, Venezuela y México lo fueron para las importaciones con el 35,28%, 8,72% y 5,62%, respectivamente (DGA, 2007).

en 2006 esperan obtener un 2,5% del PIB adicional con objeto de compensar los costos del DR-CAFTA en términos arancelarios (FMI, 2005, 2006c).

- b) El segundo aspecto relevante de la política comercial desde 2000 se asocia a una serie de medidas vinculadas al fomento de las zonas francas. Dos aspectos resaltan: i) diversas prórrogas solicitadas desde 2001 como parte del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC y en el marco de la Ley de Zonas Francas (Ley 8-90); la última fue aprobada hasta 2010. En 2006 la República Dominicana, con varios otros países, volvieron a solicitar una prórroga ante la OMC hasta 2018 con objeto de no eliminar los programas de subvención a las exportaciones, según lo establecido en la Conferencia Ministerial de Doha, y ii) la “Norma general sobre Facturación a Beneficiarios de Leyes Incentivos” (Norma General N° 06-06) (DGII, 2006) que beneficia transitoriamente a los sectores turístico y a las empresas de zonas francas y especiales para que sus proveedores estén exentos del ITBIS.<sup>12</sup>
- c) Un tercer aspecto de la política de inserción externa reciente se vincula con un mayor énfasis en fortalecer, diversificar y vincular al sector exportador dominicano — tanto el nacional como el de las zonas francas— con el resto del aparato productivo. Con ese propósito se han creado y/o fortalecido diversas instituciones y se han establecido fondos para el apoyo de empresas proveedores, pequeñas empresas y la propia organización y gestión del comercio exterior. Destaca la experiencia del Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), fundado en 2001 con el objetivo de formular e implementar políticas y proyectos ante el proceso de globalización y apertura, priorizando sectores como el turismo, agroindustria, manufactura y zonas francas (CNC, 2007a y 2007b). Mediante el FONDEC (Fondo Nacional de Competitividad) y el Programa para el Desarrollo de Ventajas Competitivas, entre otros, en los últimos años el CNC ha logrado instrumentar una estrategia de mediano plazo en los sectores y agrupamientos prioritarios anteriormente señalados.
- d) Turismo. En general los inversionistas extranjeros en el sector reciben el trato nacional en el marco de la Ley de Inversión Extranjera y no existen restricciones en cuanto a los agentes de viajes y los organizadores de viajes en grupo. La Secretaría de

---

<sup>12</sup> La norma es muy significativa ya que desde finales de los años noventa la Ley de Reactivación y Fomento de las Exportaciones (Ley 84-99) y su Reglamento establecían incentivos vía el reintegro de los aranceles y derechos relacionados con la importación respecto de los insumos utilizados destinados a la exportación pero, y a diferencia de la Ley de Zonas Francas, excluía otros beneficios fiscales.

Estado de Turismo es la institución encargada de la promoción nacional e internacional del turismo. En 2001 se sancionó la Ley de Fomento al Desarrollo Turístico (Ley 158-01) y se aprobaron varios reglamentos (2115, 2116, 2117 y 2122) que establecen las normas de hoteles, restaurantes, negocios y alquiler de automóviles y de las agencias de viajes. La Ley es importante debido a que promueve el desarrollo del turismo en regiones prioritarias definidas y ofrece exenciones del ISR y deducción del ITBIS de hasta un 50%. Además se creó el Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR) integrado por representantes del sector público y la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), así como un Fondo Oficial de Promoción Turística. Los incentivos otorgados a proveedores del sector turismo —señalados en el apartado b) anterior— son de igual forma estratégicos para el turismo.

### 3. EI DR-CAFTA

Desde finales de 2001, los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y Estados Unidos iniciaron acercamientos para la eventual firma de un tratado de libre comercio. Fue a inicios del 2003 cuando se anunció oficialmente el establecimiento de conversaciones y negociaciones formales que concluyeron con la firma del acuerdo en mayo de 2004. Desde el comienzo de las negociaciones la República Dominicana manifestó interés por unirse al acuerdo. Sin embargo, la incorporación no se dio sino hasta que aquéllas concluyeron entre los países centroamericanos y Estados Unidos. A consecuencia de ello, el gobierno dominicano aceptó las disposiciones establecidas por el acuerdo e inició negociaciones específicas sobre las condiciones de acceso al mercado estadounidense (Guzmán, 2005).

El DR-CAFTA debe comprenderse en el contexto de la ICC (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), que entró en vigor en 1984, la eliminación de las cuotas del Acuerdo sobre Textiles y Vestidos (ATV) en 2005<sup>13</sup> y el Acuerdo de Asociación Comercial de los Estados Unidos con los países de la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés), que en 2000 amplió los beneficios de la ICC y estará vigente hasta 2008.

---

<sup>13</sup> El ATV surgió en 1995 al expirar el Acuerdo Multifibras y se estableció la eliminación de todo tipo de cuotas en 10 años, es decir, desde 2005. La abolición de esta restricción permite un ingreso mayor de competidores en los mercados importadores y, para el caso de los países exportadores latinoamericanos, de Asia y particularmente China (CEPAL, 2004b; Dussel Peters, 2005).



En términos generales, la ICC permitió la exoneración de aranceles de importación a los países beneficiados, aunque con importantes excepciones. La ICC —que requería de la aprobación anual del Presidente de Estados Unidos— excluía a los textiles y a las prendas de vestir, algunos calzados, el atún preparado en envases herméticos, el petróleo y sus derivados y relojes, entre otros, y exigía la exportación directa a Estados Unidos y un contenido nacional de por lo menos un 35%. Por conducto del programa de Niveles de Acceso Garantizados o GAL (Guaranteed Access Levels) (CEPAL, 2004b, USITC, 1998) se permitió la exportación libre de cuota de la cadena hilo-textil-confección (HTC), siempre y cuando sus insumos provinieran de Estados Unidos y hubieran sido cortados en ese país.

La posterior CBTPA o ICC-ampliada incorporó los beneficios de la ICC con vigencia por ocho años, y su principal novedad se registró en torno al tratamiento de la cadena hilo-textil-confección —en el debate en torno a la “paridad-TLCAN” — y el resto de los productos excluidos de la ICC. El nuevo acuerdo establece diversos criterios en torno a la norma de origen para 11 grupos preferenciales; para que los productos finales sean considerados originarios de la región los hilos y las telas deben ser totalmente formadas o manufacturadas en Estados Unidos, cortadas en este país o en los países de la región y luego ensambladas o confeccionadas obligatoriamente en los países de la ICC. Se permitía el uso de accesorios no estadounidenses con hilo y tela de Estados Unidos, siempre y cuando sus costos no excedieran el 25% de los costos de los demás componentes, excluyendo los hilos de costura. Se permitía igualmente tejer telas en la región, aunque exclusivamente con hilaza 100% estadounidense. Existían además dos excepciones relevantes: a) el ingreso vía niveles de preferencia arancelaria (tariff preference levels, TPLs) en caso de no cumplir con la norma de origen antes planteada, y b) la autorización presidencial estadounidense podía otorgar los beneficios de la CBTPA siempre y cuando la hilaza no pudiera ser abastecida por la industria estadounidense (CEPAL, 2004b). Por último, el tejido de punto estaba sujeto a restricciones cuantitativas.

A diferencia de la CBTPA, el DR-CAFTA es un tratado comercial de aplicación multilateral entre los países beneficiados. Además de temas arancelarios, el acuerdo protege las inversiones y permite el acceso a los sectores de servicios mutuos (CEPAL, 2006b). El texto del DR-CAFTA está integrado por 22 capítulos acompañado de los correspondientes anexos y notas aclaratorias. Destaca especialmente el capítulo 3, pues establece las condiciones de acceso preferencial entre las partes y el programa de eliminación de derechos arancelarios y no arancelarios entre ellas. La sección A se refiere al trato nacional; la B a la desgravación arancelaria; la C establece el tratamiento para los regímenes especiales de

importaciones y, finalmente, la sección D hace referencia a las medidas no arancelarias. En el anexo 3.3 de ese capítulo tercero se indican los períodos de desgravación.

En esencia, el DR-CAFTA contempla la eliminación de aranceles mediante un esquema de transición de 10 años para los productos no agrícolas y de 20 años para algunos bienes agrícolas.<sup>14</sup> Los bienes se clasifican en seis conjuntos de categorías: A y G (acceso inmediato), B (desgravación en 5 años), C, M y N (entre 10 y 12 años), D, S, R, T (en 15 años), F, U, y V (entre 17 y 20), y H (no serán sujetas a desgravación y continuarán recibiendo arancel de Nación Más Favorecida). Para algunos productos se preservaron esquemas temporales de arancel y/o cuotas que permiten el ingreso de determinada cantidad en condiciones de libre comercio, tras lo cual se impone una tasa prohibitiva.

En general, las partes se comprometieron además a no mantener, ampliar o crear después de 2009 nuevas exenciones de aranceles aduaneros, si estas exenciones se encuentren supeditadas a requisitos de desempeño. Similarmente, en el ámbito no arancelario, se acordó no mantener o imponer restricciones de esa naturaleza, excepto por lo previsto en el artículo XI del GATT, 1994, o cualquier acuerdo sucesor del cual formen parte los países signatarios. En el caso del sector industrial, Estados Unidos acordó desgravar cerca del 99% del universo, incluyendo los productos textiles y vestidos. En materia de reglas de origen, la mayoría de los productos son considerados originarios con base en un cambio de clasificación arancelaria, lo que significa que el procesamiento de las materias primas es lo que confiere el origen al producto final, sin que sea relevante el origen de tales materias primas. En algunos casos (como el cemento, preparaciones para lubricantes, laminados de plástico, pinturas, barnices y algunos productos químicos, entre otros), en adición al cambio de clasificación arancelaria se exige un requisito de valor regional (Guzmán, 2005; Jaramillo y Lederman, 2006).

En el caso de la cadena hilo-textil-confección, las reglas de origen<sup>15</sup> se flexibilizan para varios productos, y se admite dentro de ciertos límites el uso de insumos provenientes de Canadá, México y otros países.<sup>16</sup> Por ejemplo,

---

<sup>14</sup> Isa-Contreras (2005) estima relativamente pequeños efectos fiscales del DR-CAFTA ante la reducción arancelaria cambiaria —de alrededor de un 1,3% en el primer año y un 3,9% en 15 años— debido a que la participación de los Estados Unidos en las importaciones no petroleras es inferior al 50% y ya gravan aranceles relativamente bajos (véase el capítulo 3.3.1.)

<sup>15</sup> Se presentaron tres formas para calificar el origen: mercancías totalmente obtenidas en el territorio, mercancías elaboradas con materiales no originarios y mercancías regionales y un método del costo neto para el sector automotriz (CEPAL, 2006b). El documento de la CEPAL (2006b: 11-14) realiza un análisis exhaustivo sobre las diferencias en las reglas de origen entre la CBTPA y el DR-CAFTA.

<sup>16</sup> Hasta finales de 2006, sin embargo, existían todavía problemas de normatividad que no permitían que México integrara sus productos a la cadena hilo-textil-confección a la región.

para que se las reconozca como originarias, las prendas de vestir de lana deben elaborarse con tejidos fabricados en la región, pero no se requiere que el hilado sea originario. En otros casos -como los sostenes, pijamas, valijas de tela y tela para sombrillas- se adoptó la regla de simple transformación, por la cual se requiere que la prenda sea confeccionada (cortada y cosida) en la región, pero se permite importar la materia prima de cualquier país del mundo. El artículo sobre de minimis permite utilizar fibras o hilado no originarios en la confección de una mercancía, siempre y cuando el peso de esos materiales no rebase el 10% del peso total de la mercancía.

En el caso agrícola se definieron categorías especiales en adición al cronograma general y se estableció la aplicación de una salvaguardia especial como medida automática para preservar la competitividad de productos sensibles. Por otro lado, se acordó eliminar todo tipo de subsidio a la exportación en el comercio recíproco, lo que favorece a los productores locales vis-à-vis los estadounidenses en los casos de productos elaborados localmente.

Por otro lado, entre las disposiciones no comerciales establecidas por el DR-CAFTA destaca el capítulo 6, que determina el establecimiento de un foro para la resolución de problemas comerciales relacionados con el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. El capítulo 9 presenta las regulaciones para contrataciones de servicios al sector público. El capítulo 10 establece los principios de trato nacional en los casos de contienda, expropiaciones y transferencias, entre otros, así como los mecanismos de arbitraje en los que estén involucrados inversionistas de alguna de las partes firmantes del acuerdo. En el terreno de las inversiones, el capítulo 12 considera la inversión productiva en el sector financiero nacional y transfronterizo. Para el caso del comercio electrónico, se acordó el no aplicar aranceles u otras cargas relacionadas con la importación o exportaciones de este tipo de productos siempre y cuando éstos sean suministrados electrónicamente o materializados en un soporte físico (Guzmán, 2005).

En cuanto a temas laborales, las naciones firmantes se comprometieron a establecer garantías procesales y a respetar la legislación de cada país en la materia y a acatar los derechos de asociación, organización y negociación colectiva. En temas ambientales se reconoce la soberanía nacional de cada país en el establecimiento, modificación o derogación de políticas propias pero garantizando garantías procesales para los involucrados (Guzmán, 2005).

Hasta inicios de 2007 el DR-CAFTA había sido aplazado por Estados Unidos como consecuencia de la reforma fiscal aprobada por el congreso dominicano a fines de 2006, argumentando que se establecían limitaciones a la importación de vehículos usados que afectaban particularmente a Estados

Unidos.<sup>17</sup> Costa Rica, por otro lado, había sido el único país centroamericano que en esas fechas no había firmado el tratado.<sup>18</sup>

Para diversos sectores críticos del DR-CAFTA, el documento sólo se concentra en los aspectos comerciales de la relación con Estados Unidos, sin considerar temas de competitividad interna y no exige un tratamiento diferenciado de acuerdo con los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías firmantes; los efectos de la apertura en el sector agrícola, donde todavía radica una parte sustancial de la población dominicana, tampoco han sido estimados con mayor detalle (PNUD, 2005).

#### **4. Evolución y principales factores de la balanza de pagos y de la cuenta corriente**

En el cuadro X.5 se identifican los principales factores que afectan la balanza de pagos y la inserción externa reciente de la República Dominicana.<sup>19</sup>

Desde una perspectiva de la balanza de pagos y de la inserción externa de la República Dominicana desde 2000, cinco factores resaltan (véase el cuadro X.5):

- a) Un errático, volátil e incierto proceso de aumento —y decremento— de los principales factores de la balanza pagos.
- b) Una alta asociación entre el aumento del PIB de la economía con crecientes importaciones de bienes y también creciente déficit en la balanza comercial de bienes. Es decir, en la medida en que el balance de bienes y servicios permita importaciones de diversa índole, la economía dominicana se va a expandir; *shocks* externos en los ingresos —ya sea de bienes, servicios y/o inversión extranjera directa— presentan una asociación positiva con el PIB y

<sup>17</sup> Durante 2006, de igual forma, se habían presentado diferencias entre los gobiernos estadounidense y dominicano en los ámbitos de la propiedad intelectual y la Ley 173 —sobre servicios que prestan los agentes y distribuidores de la República Dominicana y promulgada en 1966—, los cuales fueron resueltos y teniendo como resultado la Ley de Implementación del DR-CAFTA (Ley 424-06) el 20 de noviembre de 2006. Hasta 2007, sin embargo, continuaban diferencias importantes en torno a los contratos de distribución de combustibles entre transportistas dominicanos y empresas mayoristas estadounidenses.

<sup>18</sup> Lo anterior también obedecía a que Costa Rica requería de importantes cambios legislativos, particularmente en cuanto a políticas y regulaciones en las telecomunicaciones y seguros (Jaramillo y Lederman, 2006). Después del referéndum, el país ratificó el tratado.

<sup>19</sup> La CEPAL (CEPAL 2000:VI-49ss.) ya había destacado hasta la década de 1990 cambios importantes en la elasticidad del producto con respecto a las importaciones de bienes, particularmente un aumento de esta elasticidad —de niveles de 1,17 durante 1950-1980 a 2,00 durante 1968-1998— y un crecimiento del PIB por encima de esta restricción externa debido a otras fuentes de divisas (maquila, turismo y remesas, entre otras).

el consumo. El tema ya ha sido analizado en múltiples ocasiones para la década de 1990 (CEPAL, 2000; Despradel, 2000 y 2006) y es resultado probablemente de una de las principales características de la economía dominicana: el consumo y el PIB dependen de los factores de la cuenta corriente que permitan llevar a cabo (o no) importaciones de bienes. Esta asociación entre balanza comercial de bienes y PIB se apreció claramente durante 2001-2006 ante la caída del PIB durante 2003 y la recuperación desde 2004. En 2005 y 2006 —con un crecimiento del PIB de 9,3% y 10,7%— el déficit comercial de bienes alcanzó niveles cercanos a los 6.000 millones de dólares, el máximo histórico registrado por estos montos.

- c) Por la parte de los ingresos externos resaltan —y en este orden— el creciente superávit externo del turismo, de las remesas, de la industria de zonas francas y de la inversión extranjera directa.
- d) Por parte de los egresos, sobresale el déficit comercial de bienes, dentro del cual ocupa un lugar prominente la factura petrolera.
- e) A lo largo del período 1991-2006 el saldo de la balanza en cuenta corriente es negativo con la excepción del primer año y del bienio 2003-2004 (véase el cuadro X.5, siendo este último fenómeno de corto plazo ocasionado por la crisis bancaria, la caída del PIB y la devaluación del peso dominicano, que encareció las importaciones).

Cada uno de estos factores será analizado con mayor detalle, y con base en las tendencias señaladas en el cuadro X.5.<sup>20</sup>

#### **a) Turismo**

Entre los principales factores que han afectado la balanza de pagos de la República Dominicana destaca el creciente peso neto que representa el turismo: desde 1999 su superávit ha representado más del 10% del PIB e incluso niveles superiores al 14% en 2003. Además, en términos sectoriales el turismo es actualmente el principal receptor de inversión extranjera directa desde 1993, promediando el 22,5% del total durante 1993-2006.

---

<sup>20</sup> Como resultado de la significativa revaluación de la moneda dominicana en 2004 y 2005, el peso de todas las variables externas presentadas en el cuadro X.5 han visto caer su ponderación con respecto al PIB. Como contraparte, y como se señaló anteriormente, el mercado interno ha actuado como factor dinámico de la economía en este reciente período.

Cuadro X.5  
 REPÚBLICA DOMINICANA: BALANZA DE PAGOS. FACTORES SELECCIONADOS, 1991-2006  
 (Porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>b</sup>
<b>Bienes</b>																	
Exportaciones	5,35	6,70	4,87	4,67	5,13	5,37	5,24	5,28	4,21	3,75	4,07	3,18	3,19	5,07	5,66	4,12	5,45
Importaciones	12,99	17,60	18,85	21,68	20,85	19,49	19,86	21,78	23,43	24,27	27,01	23,84	23,49	24,26	24,28	21,76	24,64
Balanza comercial	-7,64	-10,90	-13,97	-17,01	-15,72	-14,12	-14,61	-16,49	-19,22	-20,52	-22,94	-20,65	-20,29	-19,20	-18,63	-17,64	-19,20
<b>Maquila</b>																	
Exportaciones	6,19	10,72	10,36	20,24	18,93	17,91	17,23	18,68	19,62	20,19	20,08	17,94	16,26	20,98	21,20	14,03	12,70
Importaciones	4,17	7,22	6,98	14,42	13,32	12,36	11,90	12,55	12,92	13,21	12,89	11,32	9,79	12,05	11,40	7,39	6,89
Balanza comercial	2,02	3,50	3,38	5,82	5,61	5,55	5,33	6,13	6,70	6,98	7,19	6,63	6,46	8,93	9,80	6,63	5,81
IED	0,97	1,48	1,56	1,47	1,44	2,55	0,54	2,18	3,35	6,24	4,01	4,32	3,45	2,92	4,11	3,02	3,33
<b>Turismo</b>																	
Crédito	5,28	7,69	7,29	9,49	9,96	9,67	9,87	10,91	10,30	11,58	12,04	11,20	10,28	14,89	14,26	10,39	10,69
Débito	1,05	1,56	1,38	0,93	1,01	1,07	1,10	1,15	1,22	1,23	1,30	1,16	1,11	1,29	1,40	1,04	0,94
Balance turismo	4,24	6,13	5,91	8,57	8,95	8,61	8,78	9,76	9,09	10,34	10,74	10,04	9,17	13,60	12,86	9,35	9,75
Remesas	--	--	--	5,59	5,27	4,89	5,07	5,66	6,34	7,08	7,11	7,24	7,38	9,81	10,09	7,18	7,74
<b>Importaciones de petróleo crudo y derivados</b>																	
Cuenta corriente	3,76	4,45	4,23	3,51	3,64	3,73	4,26	4,23	3,10	4,06	6,34	5,01	4,88	6,74	7,54	7,24	7,86
	-2,04	-1,60	-6,13	-4,13	-1,97	-1,13	-1,18	-0,85	-1,62	-2,00	-4,32	-2,97	-3,00	4,93	4,74	-1,41	-2,22

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Departamento Internacional, Subdirección de Balanza de Pagos. Los datos del PIB en millones de dólares fueron obtenidos del Anuario Estadístico para América Latina y El Caribe 2007.

<sup>a</sup> Los datos correspondientes a enero-diciembre del 2004 y 2005 fueron revisados en relación con los presentados en publicaciones anteriores realizadas por esta institución. El año 2003 tiene incluida la revisión de la deuda externa realizada en el mes de marzo (2005).

<sup>b</sup> Cifras preliminares

El antecedente más importante en materia de promoción turística se halla en el año 1971 con la promulgación de la ley sobre promoción e incentivo al desarrollo turístico, en la que se contempla una exención fiscal del 100% en el pago del impuesto sobre la renta en actividades de construcción, la constitución de sociedades comerciales o de aumentos de capital en éstas. También se considera la exención de impuestos nacionales y municipales sobre patentes y espectáculos públicos, además de la exoneración de un 100% de todos los derechos e impuestos de importación y demás gravámenes conexos a la actividad turística. El período de exención fiscal fue de 10 años, con opción de ampliación hasta de 15 años, que podría ampliarse hasta en cinco años más si la propiedad del capital pasaba a manos de inversionistas dominicanos. Este generoso paquete de exenciones fiscales fue derogado en 1992 debido a la débil implementación y formas de operación de la ley. Esta falta de un mejor marco institucional para operar las exenciones y regular el funcionamiento del sector en buena parte es atribuible a la relativamente tardía creación de una Secretaría de Turismo en 1979. Fue hacia fines de la década de 1980 e inicios de la siguiente cuando el capital extranjero, predominantemente español y estadounidense, comenzaron a invertir con fuerza en el desarrollo turístico nacional. Esta expansión del sector turismo se vio beneficiada por el cambio en la estrategia de desarrollo y crecimiento de la isla, que de un modelo de crecimiento sustitutivo de exportaciones y basado principalmente en la producción de la industria azucarera pasó a un modelo mucho más abierto, de promoción a las zonas francas y los servicios. Los procesos de devaluación de la moneda dominicana a lo largo de la década de 1980 posibilitaron el incremento de la competitividad de la República Dominicana como destino turístico a nivel mundial. Como resultado, la cantidad de turistas diarios se incrementó en un 70% entre 1984 y 1990 (PNUD, 2005).

En términos generales (ASONAHORES 2006; ASONAHORES/JAD 2006; capítulo 2.1.1.), el turismo presenta las siguientes tendencias en los años recientes:

- i) Una sensible caída en su dinámica durante 2001-2003 por efecto de los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos; la llegada de extranjeros se redujo de 2000 al 2003 en un 19,35% y la tasa promedio de ocupación hotelera (según número de habitaciones) descendió del 70,2% en 2000 al 62,8% en 2002. Desde 2004 el sector ha logrado recuperarse en forma pronunciada en los rubros anteriores (BCRD, 2006, 2007).
- ii) En el cuadro X.5 se refleja la significativa y creciente presencia del sector turismo —definido como hoteles, bares y restaurantes— en la balanza de pagos de la República Dominicana. Destaca, por un

lado, que el balance neto representó niveles superiores al 12% del PIB, o más de 2.800 millones de dólares, en 2003 y 2004, mientras que en 2006 alcanzó casi 3.500 millones de dólares. Desde esta perspectiva, la contribución del balance del turismo es la mayor de los sectores considerados. Por este rubro, los ingresos del exterior han presentado una tasa de crecimiento promedio anual del 6,6%, incluso durante 2001-2006, y fueron del 15,9% durante 1990-2000.

- iii) El turismo no sólo ha cobrado un peso prominente en la balanza de pagos, sino que también se ha convertido en una creciente fuente de empleos. La tasa de crecimiento promedio anual del empleo en el turismo fue de 6,6% durante 1990-2000 y siguió expandiéndose durante 2001-2006, con una variación de 4%. De esta forma, el empleo total del sector —directo e indirecto— en 2006 representó el 6,1% de la población ocupada de la República Dominicana y se ha convertido en una de las principales fuentes generadoras de empleo formal en el país. Las diferencias en la dinámica del empleo y del PIB con respecto a otros sectores — en particular, las zonas francas— es contrastante.

#### **b) Remesas**

Existen actualmente marcadas diferencias en la medición y en los montos anuales de las remesas a nivel internacional, en América Latina y el Caribe y en la República Dominicana (CEPAL, 2006a; Terry y Wilson, 2005). No obstante, y específicamente para el caso dominicano, es indiscutible su importante y creciente presencia en la balanza de pagos —entre muchos otros aspectos—<sup>21</sup> ya que representaban entre un 7% y un 12% del PIB en 2005. Las remesas se han constituido en uno de los factores más constantes de ingresos externos de la República Dominicana, y registran un continuo aumento desde 1993 (véase el cuadro X-31 del compendio estadístico). Las remesas enviadas por dominicanos residentes en el exterior (principalmente en Estados Unidos) sumaron poco más de 2.700 millones de dólares en 2006, acumulando más de 22.000 millones de dólares desde 1993, lo que duplica con creces el monto captado como IED en el mismo período (véase los cuadros 13 y 14 del compendio).

Los cuadros X-31 y X-32 del compendio indican, con objeto de situar a las remesas en el contexto de las cuentas externas con énfasis desde 2000, que, independientemente de acontecimientos internacionales —tal y

<sup>21</sup> El tema es analizado en varios de los capítulos del documento considerando su relevancia social, territorial y con respecto a sus efectos empresariales en las empresas de menor tamaño, entre otros.



como ha sucedido con la IED, el turismo o las zonas francas— los ingresos vía remesas han continuado creciendo continuamente para alcanzar niveles superiores a los 2.000 millones de dólares desde 2003 o mayores al 10% del PIB: su T CPA fue de 12,9% durante 1993-2000 y de 8,7% durante 2001-2006.

Además, en su dimensión con el resto de la balanza de pagos, los flujos de remesas en 2006 representaron el 40% del déficit comercial de bienes, el 142% de las exportaciones nacionales, el 99% de las importaciones de petróleo y sus derivados o el 232% de la IED.

De acuerdo con el PNUD (2005), la tasa de salida de nacionales respecto de la población del país, ascendió de 2,8 por 1.000 a 105,7 por 1.000 de 1960 a 2002 en la República Dominicana. El proceso de migración dominicana hacia Estados Unidos se acelera a partir de la década de 1980, hecho que coincidió con el período de agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la adopción de un modelo mucho más orientado hacia el exterior en el que sectores vinculados directamente con las exportaciones, como las zonas francas, estuvieron en el centro de amplias políticas de gobierno para su promoción.

La misma institución identifica tres elementos de impulso para el flujo migratorio de las últimas dos décadas: i) el proceso de reestructuración de la economía dominicana hacia el sector servicios por una parte y hacia la manufactura de exportación por el otro, causando un proceso de desajuste en sectores tradicionales como el agrícola; ii) el proceso de transición económica que incluyó procesos de devaluación, la caída del salario y el deterioro de los servicios públicos, lo cual impulsó las emigraciones, y iii) un ciclo de protestas sociales y políticas entre 1985 y 1994 que generaron la que es quizá la ola emigratoria de dominicanos más grande registrada en la historia (PNUD, 2005).

La temática migratoria en la República Dominicana no sólo está dominada por los flujos hacia el exterior, sino también por la cuantiosa entrada de ciudadanos haitianos a territorio dominicano (PNUD, 2005). Al igual que con el flujo migratorio, la inmigración proveniente de Haití se ha incrementado en las dos últimas décadas. En particular, son los grupos sociales de menor nivel de ingreso en Haití los que eligen a la República Dominicana como destino (grupos con mayor nivel de ingreso se marchan a Estados Unidos, Canadá y Europa). Se calcula que alrededor de 500.000 ciudadanos haitianos han emigrado a la República Dominicana en años recientes y que la porción de infantes y de aquellos que lo hacen ilegalmente va en aumento.

A diferencia de otros países en desarrollo en los que los procesos de emigración se nutren básicamente de la población en áreas rurales y con menores calificaciones formales, la población dominicana emigrante

proviene fundamentalmente de áreas urbanas y posee algún grado de calificación profesional. Así, se aprecia que entre las ocupaciones reportadas por los emigrantes dominicanos en Estados Unidos en años recientes, los profesionales y técnicos han aumentado relativamente, al tiempo que los emigrantes en ocupaciones de otros servicios han disminuido.

### **c) Zonas francas**

La industria de zonas francas (ZF) ha estado en el centro del debate reciente acerca de la inserción de la República Dominicana en la economía mundial. Las zonas francas (junto con el turismo) se rigen bajo la Ley 8-90 y el Reglamento 366-97, y han sido los ejes de la reinserción de la economía dominicana a la economía mundial en las dos últimas décadas. Con base en el cuadro X.5 y otras fuentes (ADOZONA/CNZFE, 2006; CNZFE 2006), la ZF puede caracterizarse de la siguiente forma con respecto a la balanza de pagos y con énfasis desde 2000:

En términos cualitativos las expectativas en torno a la ZF han disminuido en la República Dominicana —al igual que en Centroamérica y México—, respecto del período 1990-2000. Independiente del debate actual en torno a su potencial de escalamiento (upgrading) —tratado en el capítulo sobre industria y competitividad— las expectativas actuales son mucho más mesuradas que en la década de 1990 (CEPAL, 2000); es decir, en el mejor de los casos se espera que las exportaciones continúen creciendo —aunque con tasas de un dígito— y que el empleo en estas actividades se mantenga constante en su agregado. Las causas del deterioro del dinamismo de la ZF desde 2001 no han sido esclarecidas con detalle, aunque en general se presume que el sector ha disminuido su competitividad con respecto a Asia y particularmente con respecto a la República Popular China (PNUD, 2005), mientras que la dinámica global sectorial —en algunos como la cadena hilo-textil-confección y la electrónica— tampoco han beneficiado a la región en su conjunto.

Desde mediados de los años noventa y hasta 2006 el aporte de la ZF al PIB de la República Dominicana ha mermado sensiblemente: de niveles superiores al 5% en 1999 y 2000 al 4,15% en 2006. La TCPA del empleo generado en la ZF fue de 4,1% durante 1992-2000 y de -3,5% para 2001-2006; es decir, en 2000-2006 se perdieron el 25,09% de los empleos de la ZF. En 2006 el empleo en la ZF representó el 4,26% de la población ocupada dominicana.

Pese a las recientes dificultades de la ZF, su peso en las exportaciones totales continúa siendo preponderante. De hecho, en promedio el 78,05% de las exportaciones durante la década de 1990 correspondieron a la ZF, promedio que incluso durante 2001-2005 trepó al 80,86%. Si bien esta participación ha

caído —al 78,06% en 2005— la ZF sigue siendo con amplitud el principal sector exportador del país.

En términos de la balanza de pagos, las exportaciones y la balanza con el exterior obtenida por el sector asumen gran relevancia para la República Dominicana: se destaca la profunda disminución en la dinámica exportadora de la ZF, con una T CPA de 18,8% durante 1990-2000 y de 1,4% durante 2001-2005. Desde 2005 y en 2006 según información preliminar (BCRD 2007; CNFZE 2006b) la ZF continúa con un proceso de reestructuración y crisis en la cadena hilo-textil-confección.

Destaca en términos generales una mayor intensificación del capital en la ZF, es decir, un mayor uso del capital y de las exportaciones por trabajador y una debacle en la cadena hilo-textil-confección: tan sólo en 2006 las confecciones y textiles había perdido el 13% del empleo —considerando que en 2006 todavía representaban el 55% del empleo de la ZF dominicana—, y para el período 2000-2006 la pérdida de empleos había sido de 43,72%, mientras que otros sectores como productos farmacéuticos y productos eléctricos presentaron en 2006 incrementos a dos dígitos en el empleo (BCRD, 2007; CNZE, 2006a y 2006b).

No es de esperarse en el mediano plazo que se reproduzca la espectacular dinámica de la ZF de la década de 1990 en términos de valor agregado y particularmente en términos de las exportaciones y del empleo. Información sobre 2006 refleja una caída en la actividad de la ZF de 8,3% del valor agregado, en especial como resultado del descenso en los productos textiles y del 5,1% de las exportaciones. No obstante, el superávit comercial generado continúa incrementándose en términos absolutos, aspecto significativo para la cuenta corriente y la balanza de pago dominicana en general.<sup>22</sup>

#### **d) Inversión extranjera directa**

El marco jurídico vigente de la inversión extranjera en la República Dominicana consta de la Ley 16-95 sobre este asunto, del 20 de noviembre de 1995, y del correspondiente reglamento de aplicación contenido en el Decreto Presidencial 380-96, que a su vez fue modificado por el Decreto Presidencial 163-97. Este nuevo marco legal ofrece mayores ventajas y seguridad a la inversión de origen extranjero. En este marco jurídico, las únicas tres grandes actividades limitadas para el capital extranjero son: 1) disposiciones y desechos de basuras tóxicas, peligrosas o radiactivas no producidas en el país; 2) actividades que afecten la salud pública y el

<sup>22</sup> En 2003 y 2004 el superávit comercial de la ZF representó más del 9% del PIB; se redujo a un 6,7% en 2005, particularmente como resultado de la apreciación del peso.

equilibrio del medio ambiente del país, según las normas que rijan en tal sentido; y 3) producción de materiales y equipos directamente vinculados con la defensa y la seguridad nacionales, salvo autorización expresa del Poder Ejecutivo.

Varias tendencias son relevantes en torno a la IED con respecto a la balanza de pagos y con énfasis en el período reciente (véase el cuadro X.5 de este capítulo y los cuadros X-13 y X-14 del compendio estadístico).

En términos de atracción de flujos de inversión extranjera directa, en la década de 1990 se verificó un continuo aumento. A excepción de 1996, cuando los niveles de inversión cayeron dramáticamente, hacia fines de esa década los flujos de IED alcanzaron un máximo histórico. De Estados Unidos (un tercio del total del flujo), España y Canadá ha provenido poco más del 50% de la IED durante 1993-2006. España (segundo lugar por monto de IED) ha incrementado significativamente sus inversiones (primordialmente en el sector turístico). En total, y desde 1993 hasta 2006, la República Dominicana ha captado cerca de 10.000 millones de dólares.

Por sectores, son particularmente cuatro —turismo, comercio e industria, telecomunicaciones y electricidad— los que concentran alrededor del 80% de la IED durante 1993-2006. En los últimos años el turismo se ha convertido en el principal receptor de estos recursos, mientras que para el período 1993-2006 la IED en las zonas francas representó el 6,5%.

La IED se ha convertido en una fuente estable de ingresos para la República Dominicana, y promedió más de 950 millones de dólares anuales durante 2000-2006 y una TCPA de 15,1% para el período 1990-2006. Si bien los flujos de IED han presentado importantes oscilaciones —que es un resultado esperado ante transacciones particulares— con muy pocas excepciones su peso en el PIB se ha ubicado entre el 3% y el 4% del (véase el cuadro X.5).

#### **e) Exportaciones e importaciones nacionales**

Entre las principales tendencias recientes de las exportaciones e importaciones nacionales dominicanas, cabe resaltar:

En términos cualitativos se han profundizado las dificultades de inserción exterior del comercio nacional de la República Dominicana: los crecientes saldos comerciales negativos —ante estancadas exportaciones e importaciones en ascenso durante la década de 1990 (CEPAL, 2000)— se han agudizado desde 2001 y sólo se limitaron ante la disminución del crecimiento del PIB en 2001-2003; el déficit comercial en 2005 alcanzó el máximo histórico

de 5.809 millones de dólares, y ello acentuó la alta dependencia dominicana de masivas importaciones de consumo y de bienes intermedios.

A lo largo del período 1994-2005, el principal destino de las exportaciones de la industria nacional dominicana fue Estados Unidos. Durante este lapso Estados Unidos significó el mercado de destino del 35% de las exportaciones nacionales, con oscilaciones desde una participación máxima del 47% en 1997 hasta una mínima del 24% en 2005. Es fundamental destacar que Haití es el tercer socio en importancia para la exportación de la industria nacional dominicana, sólo después de Estados Unidos y Puerto Rico (véase el cuadro X-5 del compendio). Haití representa el mercado con demanda por bienes dominicanos más dinámico en los últimos años, con una TCPA del 27,7% durante 1994-2005.

De acuerdo con los datos de exportaciones por código del Sistema Armonizado (véase el cuadro X-3 del compendio estadístico) son las exportaciones de fundición, hierro y acero (ferroníquel incluido) las que ocupan el primer lugar de las exportaciones nacionales del país. En segundo lugar se encuentran las exportaciones de azúcares y artículos de confitería. Completando el grupo de los cinco primeros lugares en la exportación de bienes tradicionales se hallan los frutos comestibles, las bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre, y las materias plásticas y manufacturas de estas materias. Las exportaciones nacionales —es decir, las totales sin incluir a la ZF— no han logrado imprimir una dinámica de crecimiento sustancial desde la década de 1990, excepto el ferroníquel desde 2004 y la melaza en 2001-2005.<sup>23</sup>

Para el período reciente, las importaciones nacionales —a diferencia de las exportaciones nacionales— reflejaron su alta sensibilidad y asociación con el PIB dominicano, al presentar una tasa de crecimiento de apenas 8% durante 2001-2006 y de 13,6% durante 1990-2000. Considerando que un alto porcentaje de las importaciones nacionales son bienes de consumo, la recuperación del PIB desde 2005 trajo aparejado un aumento de las importaciones nacionales del 37,2% en 2005, lideradas por el crecimiento de las correspondientes a los bienes de consumo (51,2%), mientras que las de materias primas y bienes de capital fueron de 20% y 34,4%, respectivamente (véase el cuadro X-8 del compendio).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Es importante señalar que las exportaciones nacionales en 2006 habían logrado crecer en un 69,8%; destacan las exportaciones de ferroníquel con un aumento del 86,4%.

<sup>24</sup> Recientes tendencias en las importaciones hasta septiembre de 2006 —y considerando el importante crecimiento del PIB estimado en un 10,7% para 2006— indican un crecimiento de las importaciones nacionales de un 16%: de un 11,9% para los bienes de consumo, un 25% para materias primas y un 10,8% para los bienes de capital (BCRD 2006).

Las tendencias anteriores —reflejadas en el cuadro X.5— acentúan la vulnerabilidad externa de la economía dominicana ante el alto y creciente déficit del comercio exterior nacional de la República Dominicana, que había llegado a niveles superiores del 25% del PIB durante 1999-2002, luego se contrajo en 2003 y 2004, y volvió a incrementarse en 2005.

Estados Unidos es el principal socio comercial de la República Dominicana en el curso de 1994-2006, tanto para las importaciones como para las exportaciones. Sin embargo, desde el primero de estos años se experimenta un descenso constante en la participación de este país, al pasar del 56% hasta niveles inferiores al 40% en 2006.<sup>25</sup> En cambio, han crecido sustancialmente las importaciones de varios países latinoamericanos como Venezuela, México, Colombia y Brasil y, sobre todo, de Asia. De hecho, Japón, la provincia china de Taiwán y la República Popular China fueron en 2006 el quinto, décimo y decimoprimer importador de la República Dominicana. La provincia china de Taiwán y China han sido los abastecedores más dinámicos en exportaciones a la República Dominicana.

- i) Petróleo y sus derivados. La factura petrolera, es decir, las importaciones de las materias primas y bienes vinculados al petróleo y sus derivados, se ha incrementado en forma significativa en los últimos años. Las erogaciones anuales y crecientes bajo este rubro de la balanza de pagos presentan al menos dos características principales:

Un significativo crecimiento con respecto al PIB desde mediados de la década de 1990, enfatizado desde 2003: las importaciones de petróleo y sus derivados representaron más del 7% del PIB dominicano desde 2004. Desde esta perspectiva, las importaciones de petróleo y sus derivados constituyen uno de los rubros más deficitarios —después de las importaciones nacionales y el déficit comercial de las actividades nacionales— con una tendencia ascendente en los siguientes años.

La factura petrolera se incrementará en el mediano plazo en la República Dominicana, a causa por lo menos de dos factores: i) el alza de los precios internacionales y ii) el significativo aumento de la demanda interna de hidrocarburos ante el crecimiento económico. Hasta fines de 2006, por ejemplo, si bien los precios internacionales habían descendido, se elevó sustancialmente la demanda interna ante el desempeño del PIB: con un crecimiento del 10,7% del PIB las importaciones de petróleo y sus derivados se expandieron 14%.

<sup>25</sup> Según la información de la Dirección General de Aduanas, en 2006 la participación de los Estados Unidos en las importaciones bajo el régimen de consumo fue de apenas un 35,28%, seguidos por Venezuela, México, Colombia, Japón, Brasil, Panamá y China.

Existe un consenso internacional respecto de que continuará la inestabilidad en cuanto a las cotizaciones del petróleo. En ese contexto, es factible lograr cambios importantes para mejorar la eficiencia en el uso de los energéticos: la información del Banco Mundial (BM 2007) refleja que la República Dominicana todavía requiere de grandes esfuerzos tanto para incorporar en mayor medida combustibles renovables —el 18,1% del consumo total de energía en 2003— y sobre todo en cuanto al ineficiente uso de la energía: el coeficiente del PIB por uso de unidad de energía no ha cambiado significativamente desde finales de la década de 1980 hasta 2004. Es evidente entonces que se trata de un objetivo viable el llevar a cabo ahorros considerables en el uso de energía y con efectos positivos en las importaciones del petróleo y sus derivados.

## 5. Gestión de los acuerdos comerciales

Existen en la actualidad múltiples instituciones públicas y privadas vinculadas con la implementación y gestión de los acuerdos comerciales y de la estrategia de negociación. En general, la formulación de la política comercial es competencia del Poder Ejecutivo, cuyo organismo central para este tipo de acciones es la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Sin embargo, también pueden participar en la formulación de la política comercial una serie de otras instituciones como el Banco Central, el Consejo Nacional de Competitividad, las Secretarías de Estado de Industria, y Comercio y de Agricultura y la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD). La Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC)<sup>26</sup> creada en 1997 por el Decreto 74-97 tiene a cargo las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, mientras que diversas instituciones, en especial el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación y la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) también desempeñan un papel relevante.<sup>27</sup>

Además, hay dos instituciones —además del CNNC— que destacan en la gestión y la propuesta de acuerdos comerciales en la República Dominicana: el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) —hasta

<sup>26</sup> La CNNC está presidida por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores y está conformada por representantes del sector público y privado, incluyendo las Secretarías de Estado de Agricultura, Relaciones Exteriores, Industria y Comercio, Finanzas, Turismo y Economía, Planificación y Desarrollo, así como el Banco Central, CEI-RD y la Dirección General de Aduanas. Por el sector privado también lo hacen la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO).

<sup>27</sup> En enero de 2001 (Decreto 123-01) se creó el Consejo Nacional de Comercio Exterior para formular recomendaciones al Poder Ejecutivo en materia de promoción de exportaciones, zonas francas, inversión extranjera y negociaciones comerciales. Sin embargo, el Consejo no parece haber sido operante.

2003 el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) (Ley 98-03)— y el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE).

El CEDOPEX fue fundado en 1971 y es una institución estatal semiautónoma y responsable del fomento de las exportaciones dominicanas, ya sea vía seminarios e información como por medio de los diversos sistemas de reintegro de derechos y compensación establecidos por diversas normas y leyes. Obtiene su financiamiento por medio del sector público e ingresos privados derivados de los servicios que otorga, particularmente la compensación de gravámenes aduaneros, el reintegro de derechos y la admisión temporal para el perfeccionamiento de los activos.<sup>28</sup> En 2003 surge el CEI-RD, institución que retoma las funciones de CEDOPEX y se convierte en la principal institución pública promotora de la inversión extranjera y el comercio. Desempeña un papel crucial en el diálogo entre los sectores público y privado para proponer políticas y mejorar la competitividad en los ámbitos comerciales y de inversión extranjera.

La Ley de Zonas Francas de 1990 estableció la creación del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) con objeto de evaluar y promover las políticas orientadas hacia el sector, las solicitudes iniciales de las empresas que buscan establecerse en una zona franca y las solicitudes de prórroga. El CNZFE es la autoridad oficial que regula el cumplimiento de la mencionada ley 8-90 y está integrado por miembros de los sectores público y privado. Desde la segunda mitad de los años noventa el CNZFE, así como el CEDOPEX, recibieron recursos para su fortalecimiento y modernización (CEPAL 2000).<sup>29</sup> En la actualidad el CNZFE, conjuntamente con la ADOZONA, realizan una labor altamente especializada que brinda servicios puntuales y relevantes. Asimismo, el CNZFE es un activo negociador y vocero de los intereses de la ZF en la República Dominicana e internacionalmente, y participa directamente tanto en temas vinculados con la política de las zonas francas como en la divulgación de información estadística, capacitación, seminarios y actividades relacionadas con las empresas de dichas zonas.

En diversas ocasiones (OMC, 2002) se ha planteado la necesidad de establecer una institución única responsable de la política comercial de la República Dominicana.

---

<sup>28</sup> Se han externado diversas críticas tanto a la gestión efectiva de estos sistemas como sobre la capacidad de promover eficazmente las exportaciones (OMC 2002; Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores en entrevista con "El Caribe" (<http://www.drl.com>), 29 de enero de 2002.

<sup>29</sup> Véase: <<http://www.cnzfe.gov.do/>>.



## **B. Conclusiones y propuestas. Hacia una integración externa competitiva y sustentable de largo plazo**

El análisis del desarrollo del sector externo de la República Dominicana revela que es indispensable vincular explícitamente la integración externa con procesos competitivos y sustentables en el largo plazo. A diferencia de décadas anteriores en las cuales la simple integración al mercado mundial vía exportaciones —sin mayor énfasis o incluso sin análisis sobre procesos, productos, sectores, tecnologías empleadas y procesos de aprendizaje en general, entre otros temas— era considerada como condición suficiente de éxito, en la actualidad el comercio exterior de la República Dominicana puede plantearse desde una perspectiva de la competitividad sistémica incluyendo los niveles de análisis micro, meso y macroeconómico. Desde ese enfoque —y destacando una perspectiva de largo plazo— en esta sección se presentan una serie de propuestas de política para el sector externo de la República Dominicana.

Los aspectos anteriores no sólo tienen relevancia conceptual, sino que implican, por un lado, una perspectiva territorial —que puede ser tanto a nivel municipal y de ciudades como de países y grupos de países— del desarrollo socioeconómico en el proceso actual de globalización. La política industrial, empresarial y todas aquellas que afectan la integración con el exterior requieren partir de una perspectiva global y territorial —“glocal” y de endogeneidad territorial— que incluya: la integración de actividades a segmentos de cadenas de valor específicas que determinan las características socioeconómicas según los productos y procesos que realizan, el tipo y tamaño de empresas que repercuten en la especificidad comercial —por ejemplo, grado de comercio intra o interindustrial—, industrial y empresarial, necesidades de financiamiento, de tecnología, de capacitación, I&D, orientación al mercado doméstico o externo, de escalamiento (*upgrading*), entre otras. Las propuestas de política y en especial sus instrumentos deberían partir de este ámbito “glocal” de la socioeconomía.

Con base en los principales resultados del análisis expuesto en la sección precedente, este acápite se concentrará en cinco temas: 1. el nivel macroeconómico; 2. el nivel mesoeconómico e institucional; 3. el proceso de escalamiento en las zonas francas y particularmente el caso del turismo; 4. el desarrollo tecnológico y la capacitación, así como 5. una diversificación efectiva del comercio exterior con énfasis en la República Popular China y Haití. Estos cinco rubros de política son resultado de su dinámica reciente y su potencial en la balanza de pagos de la República Dominicana. Otros aspectos, como las remesas y las importaciones de petróleo y sus derivados, son de la mayor relevancia para la balanza de pagos y han sido analizados con detalle

en fechas recientes (Franco Rodríguez, 2006; Monegro, 2005; Terry y Wilson, 2006) y en otros capítulos de este libro.<sup>30</sup>

## **1. El nivel macroeconómico: instrumentos para una integración externa competitiva**

Desde la década de 1990 la República Dominicana ha presentado un considerable crecimiento económico en términos del PIB y una relativa estabilidad en la mayoría de sus variables macroeconómicas, bastante por encima de la media latinoamericana. No obstante, y como se destacó, se observan dos períodos: a) 1990-2000, con un proceso de alto crecimiento y estabilidad, y b) 2001-2006, durante el cual contrasta un crecimiento significativamente inferior y con importantes oscilaciones. Esta periodización —que también será utilizada en lo que sigue— se justifica desde la perspectiva del comercio exterior: en el segundo segmento temporal se manifiestan oscilaciones mayores en las principales variables de la balanza de pagos.

- Desde esta perspectiva se propone un sencillo esquema para estimar el crecimiento del PIB a nivel sectorial con base en tres escenarios hasta 2030:
- Escenario “base”, el cual se calcula con apoyo en tasas de crecimiento promedio anual (TCPA) según su evolución durante 1991-2006.
- Escenario “positivo”, el cual se calcula siguiendo la evolución de la TCPA en el período 1991-2000.
- Escenario “negativo”, el cual se calcula con fundamento en la TCPA del período 2001-2006.
- Los resultados permiten vislumbrar diversas tendencias, pese a serias dificultades metodológicas.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> En ambos casos, además, se considera que se encuentran fuera del marco de acción y control de la República Dominicana. El propio FMI (2006b) señala que en los siguientes años se espera un período con importantes oscilaciones en el precio del petróleo, aunque con precios superiores a 50 dólares por barril. La relativa inelasticidad de los combustibles ante cambios en el precio también ha sido destacada por diversos estudios (Franco Rodríguez, 2006).

<sup>31</sup> Con objeto de estimar la participación de los respectivos sectores en el PIB se aplicó la TCPA según el respectivo subsector de agricultura, manufactura y servicios, se sumaron los respectivos totales sectoriales y la suma de éstos resultó en el PIB total para 2010, 2020 y 2030. Esta metodología busca estimar un rango de posibilidades hasta 2030 y presenta dificultades en cuanto a que asume la condición de *ceteris paribus* y no incorpora un sistema dinámico con respecto a otras variables.

Hasta 2030 los sectores manufactura local, agropecuario y minería pierden participación en forma significativa en el PIB del total de la economía según los escenarios “base” y “positivo”, aunque su desempeño es más dinámico en el escenario “negativo” -dado que durante ese período la economía dominicana se orienta cada vez más hacia el mercado doméstico- con efectos positivos en ambos sectores. Desde esta perspectiva, los escenarios presentan características particulares: mientras que el denominado “positivo” se vincula con una rápida integración al mercado mundial vía exportaciones —tal y como sucedió durante 1991-2000—, el escenario “negativo” se asocia con un menor crecimiento y se orienta al mercado interno.

La industria es el sector que mayormente resulta afectado por los respectivos escenarios y especialmente en su interior: dependiendo del escenario particular —positivo o negativo— las zonas francas o la manufactura local lograrían un mayor dinamismo y participación en el PIB total. Destaca el caso de las zonas francas: en caso de continuar las tendencias durante 2001-2006 —el escenario “negativo”— su participación en el PIB de la economía tendería a la baja en forma significativa y en 2030 se reduciría a menos de la mitad de su actual peso. Sólo en el caso “positivo” —con base en la TCPA de 1990-2000— la participación de estas actividades se mantiene en el PIB dominicano en el mediano plazo.

No obstante lo anterior, en todos los escenarios construidos el sector servicios se fortalecerá como el más importante para la economía dominicana hasta 2030. Sorprendentemente, en el escenario “negativo” —con menor crecimiento del PIB y mayor orientación al mercado doméstico— la participación del sector servicios podría llegar a ser superior al 60% en 2030.

Dentro del sector servicios sobresale el elevado dinamismo del subsector comunicaciones —de dos dígitos— en todos los escenarios. En segunda instancia, y relevante para el frente externo, hoteles, bares y restaurantes presenta un desempeño positivo en los tres escenarios y con una tendencia a incrementar su peso en el PIB dominicano hasta 2030; en los tres escenarios su participación en el 2030 se incrementaría a niveles cercanos al 20% del PIB.

Con objeto de concentrarnos en los efectos y escenarios en el mediano y largo plazo del comercio exterior y sus efectos en la economía dominicana, se proponen tres escenarios para las principales variables del comercio exterior hasta 2030, y con base en la TCPA sectorial:

- Escenario “base”, el cual se calcula con apoyo en tasas de crecimiento promedio anual (TCPA) según su evolución durante 1990-2006.

- Escenario “positivo”, el cual se calcula siguiendo la evolución de la TCPA en el período 1991-2000.
- Escenario “negativo”, el cual se calcula de acuerdo con la TCPA del período 2001-2006.

Cuatro aspectos resaltan de estos escenarios:

En general, los tres escenarios indican que el grado de apertura de la economía dominicana con respecto al PIB proseguirá ampliándose: en el “escenario base”, por ejemplo, se estima que para 2030 la balanza comercial de bienes nacionales se incrementará significativamente — con signo negativo —, mientras que el turismo continuará siendo uno de los principales factores superavitarios de la cuenta corriente. En este mismo escenario, la balanza comercial de la ZF seguirá siendo un elemento relevante, al igual que la IED, y particularmente las remesas. Sólo en el “escenario negativo” — con una baja en la dinámica del PIB — el grado de integración con el exterior caerá estrepitosamente.

En los escenarios base y positivo, la participación de las exportaciones de bienes sobre el PIB disminuye, mientras que se eleva significativamente el déficit comercial; sólo en el caso del escenario negativo aumentan las exportaciones nacionales y desciende el déficit comercial. Estos resultados no sólo evidencian la alta asociación positiva entre crecimiento económico y déficit comercial de bienes nacionales (que una política activa podría romper mediante una mayor articulación productiva), sino que en el largo plazo refuerzan la identificación de una de las principales fuentes de inestabilidad en la balanza de pagos de la República Dominicana.

La IED, por el contrario, es mucho más estable con respecto al PIB en el largo plazo y con base en los respectivos escenarios; este rubro sólo en el escenario positivo podría incrementarse sustancialmente con respecto al PIB.

El turismo, al igual que las zonas francas, refleja también un amplio rango de posibilidades de desempeño hasta 2030, y su superávit en términos del PIB podría elevarse considerablemente desde el nivel actual de 10%.

Las otras dos variables -remesas e importaciones de petróleo crudo y derivados- reflejan una relativa estabilidad para el período en términos del PIB dominicano.

Las tendencias anteriores permiten vislumbrar —y justificar— el énfasis en las propuestas temáticas formuladas en este capítulo. Las diferencias entre

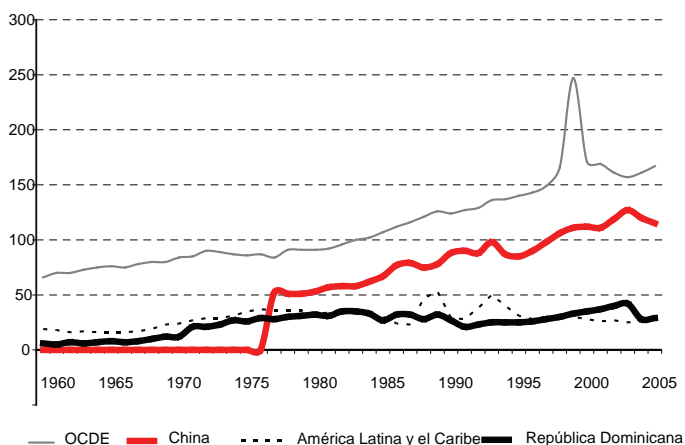
el escenario positivo y negativo reflejan el marco de opciones en el largo plazo: una dinámica cada vez más dependiente del mercado interno o bien del externo. Resalta, sin embargo, que las importaciones de petróleo crudo y sus derivados —independientemente del escenario— incrementarán su peso en el PIB, por lo que se requiere dedicar ingentes esfuerzos en otros rubros para su financiamiento.

Luego, dos tendencias macroeconómicas recientes adquieren relevancia en el contexto de los acontecimientos desde 2000: la evolución del financiamiento al sector privado y la del tipo de cambio real.

En el gráfico X.1 se muestra que el sistema bancario en la República Dominicana no está canalizando suficientes recursos al sector privado: con respecto al PIB el coeficiente ha caído de niveles superiores al 35% —con un máximo en 2003 de 42%— a un 29% en 2005. Ahora bien, paralelo a este desempeño es significativo poner atención a la enorme brecha con otros países, por ejemplo, la República Popular China: en 2005 el coeficiente dominicano representaba un 25% del financiamiento otorgado en dicho país, cuyo crecimiento económico ha sido sobresaliente en los últimos 25 años. Lo anterior, y como se verá posteriormente, es fundamental desde una perspectiva de la integración competitiva al exterior: la creciente exigencia de “paquete completo” (*full packaging*) en todas las cadenas de valor —con diferencias sectoriales— se ha impuesto y el contar con financiamiento es un requisito indispensable para la integración al mercado mundial.

Gráfico X.1

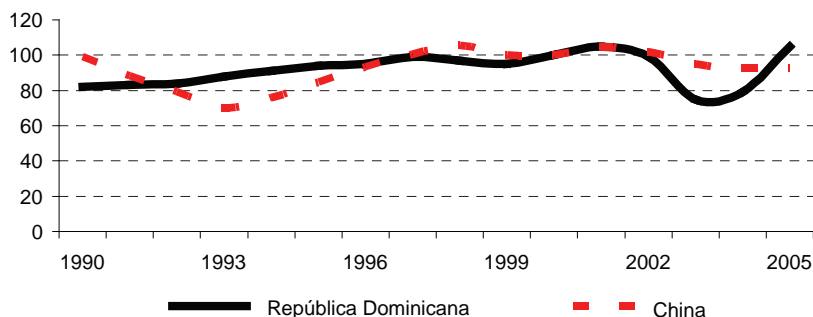
REPÚBLICA DOMINICANA: CRÉDITO DOMÉSTICO AL SECTOR PRIVADO, 1960-2005  
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial (2007).

Otro elemento digno de considerar para comprender la inserción dominicana al exterior es el tipo de cambio. El gráfico X.2 refleja que durante el período 1990-2006 el tipo de cambio real presentó una tendencia a la valoración en el largo plazo, también como reflejo de políticas macroeconómicas restrictivas, pero con efectos negativos en las exportaciones e incentivos para las importaciones (véase también CNC, 2007b). El tema es relevante además al considerar que varios países competidores de la República Dominicana —sobre todo varios asiáticos, como China— han esterilizado grandes superávits en cuenta corriente y han manejado una política de subvaluación del tipo de cambio real.

Gráfico X.2  
REPÚBLICA DOMINICANA: TIPO DE CAMBIO REAL, 1990-2005  
(2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial (2007).

Entonces, la propuesta general para una nueva política económica externa —hacia una integración externa competitiva y sustentable de largo plazo— requiere, en primera instancia, de un esfuerzo significativo por parte de los sectores público, privado y académico para incrementar la competitividad de dicha inserción para que tenga como resultado un proceso de integración entre territorios, empresas, sectores y segmentos de cadenas de valor con efectiva generación de empleos formales de mayor calidad. Para ello es indispensable basarse en una estrategia nacional y regional con una perspectiva de largo plazo con presupuesto y mecanismos efectivos, puntuales y justificados que sean evaluados permanentemente.

La relevancia de llevar a cabo un mayor esfuerzo para mejorar las condiciones de la competitividad en el ámbito macroeconómico se hacen evidentes con por lo menos dos fuentes adicionales:

El World Economic Forum (WEF) ha expresado recientemente (López-Claros, 2006:116-119) que la República Dominicana presenta un muy limitado desempeño en su competitividad global, principalmente por efecto del mal desempeño de sus instituciones —en el lugar 111 de 117 países— y de su macroeconomía (en el lugar 107 de 117 países). En cambio, mejoran las condiciones en términos de infraestructura y en temas como salud, educación primaria y la sofisticación empresarial.<sup>32</sup>

En el cuadro X.6 se advierte que actualmente en la República Dominicana todavía pueden llevarse a cabo múltiples mejoras en la normativa y la eficiencia para iniciar negocios así como en la celebración de contratos. Si bien las comparaciones con América Latina y a nivel global son relativamente positivas, no ocurre así con Estados Unidos y diversos países asiáticos como la República de Corea. En el caso de la República Dominicana destaca que entre los factores más problemáticos para realizar negocios se cuentan la corrupción, el acceso a financiamiento y la ineficiencia de la burocracia gubernamental.

En este contexto se proponen las siguientes políticas:

*Propuesta 1.* Una política de integración externa competitiva y sustentable de largo plazo requiere apoyarse en un enfoque sistémico de la competitividad. Desde una perspectiva macroeconómica es fundamental un mayor grado de flexibilidad y pragmatismo para lograr un efectivo proceso de mejoría de la inserción externa del país. En este contexto se propone la elaboración de un Programa de Inserción Externa 2030 en el que se establezcan pautas, prioridades y métodos de evaluación anuales del sector externo y de las principales variables micro, meso y macro a nivel territorial que las afectan. Con base en la propuesta general anterior se sugiere que cinco fueran los principales aspectos de la propuesta y respectivos instrumentos: 1. el nivel macroeconómico; 2. el nivel mesoeconómico e institucional; 3. el proceso de escalamiento en las zonas francas y con énfasis en el turismo; 4. el desarrollo tecnológico y la capacitación, así como 5. una diversificación efectiva del comercio exterior de bienes.

*Propuesta 2.* Los instrumentos deben incluir objetivos temporales —en el corto, mediano y largo plazo— para tener claridad sobre las expectativas de política y sus resultados.

*Propuesta 3.* En el ámbito macroeconómico la política del sector público tendría que insertar efectivamente el tema de la competitividad del sector externo en todos sus rubros: política fiscal, monetaria, de financiamiento, energética,<sup>33</sup>

32 Para el caso de la República Dominicana y su evaluación por parte del WEF, véase: CNC (2007b).

33 El tema del costo del suministro de electricidad ha sido señalado insistentemente por el

Cuadro X.6  
PAÍSES SELECCIONADOS: TIEMPO PARA INICIAR UNA EMPRESA Y PARA IMPLEMENTAR UN CONTRATO

	Iniciar un negocio		Implementar un contrato				
	N° de procedimientos	Días	Costo (% del ingreso per capita)	Capital mínimo (% del ingreso per capita)	N° de procedimientos	Días	Costo (% de la deuda)
Promedio total (155 países)	9	43	58	154	33	427	30
OCDE	6	17	5	36	22	351	11
América Latina	10	73	48	18	39	642	23
México	8	27	14	13	37	415	20
República Dominicana	10	73	30	1	29	460	35
Alemania	9	24	5	46	30	394	11
Argentina	15	32	12	6	33	520	15
Brazil	17	152	10	0	42	616	16
Chile	9	27	10	0	33	480	16
China	13	35	9	213	31	292	27
Corea	12	22	15	300	29	230	6
Costa Rica	11	77	24	0	34	615	19
España	10	47	16	15	23	515	16
Estados Unidos	5	5	1	0	17	300	8
Hong Kong, China	5	11	3	0	16	211	14
India	11	35	74	0	56	1420	36
Reino Unido	6	18	1	0	19	229	17

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2006b).



del tipo de cambio, y atracción y fomento activo de IED, entre otros. Se necesitan esfuerzos muy superiores para aumentar el financiamiento al sector privado e impulsar un tipo de cambio real más acorde para incentivar un proceso de integración entre el aparato productivo dominicano con las exportaciones de bienes y servicios. Hoy por hoy, tanto el financiamiento como el desempeño reciente del tipo de cambio real generan desincentivos para este proceso de integración de largo plazo.<sup>34</sup>

*Propuesta 4.* En general, el sector exportador de bienes y servicios —tanto el nacional como el de las zonas francas y el turismo— requiere con urgencia de nuevos incentivos y procesos que vayan más allá de las importaciones temporales. Si éstos fueron suficientes en la década de 1990 para lograr un ritmo de crecimiento y de integración relevantes en su momento, existe ahora un creciente consenso respecto de cambiar cualitativamente la orientación de la integración y con mucho mayor énfasis en el sector servicios. El sector servicios es en la actualidad el de mayor peso y dinamismo externo en la República Dominicana y los diversos escenarios a futuro indican que continuará con este desempeño. Es decir, desde una perspectiva macroeconómica y estratégica se propone priorizar al sector servicios y en especial al turismo y sus actividades vinculadas.<sup>35</sup>

## **2. El nivel mesoeconómico: fortalecimiento institucional en los sectores público y privado**

A lo largo de este capítulo se ha señalado la necesidad de revisar y plantear una estrategia de largo plazo con el exterior. Desde 2000 se han reforzado y creado diversas instituciones —entre las que destacan el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), el CEI-RD y el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)— con efectos importantes en la gestión efectiva en sus respectivos campos de acción.

La CNZFE, por ejemplo, se ha convertido en un activo y eficiente vocero y promotor de las zonas francas y de los procesos de importación temporal para su exportación en la República Dominicana y en el exterior. Con financiamiento propio y de los servicios que ofrece en muy diversos rubros —en aduanas, permiso de instalación y renovación de empresas

---

sector empresarial en la República Dominicana a raíz de su limitada calidad y alto costo (CNC, 2007b; Fairbanks, Escobari y Morriss, 2006).

<sup>34</sup> En ambos casos —tipo de cambio real y financiamiento— existe un debate, tanto internacional como en la República Dominicana. El evento organizado por ADOZONA/CNFZE en septiembre de 2006 visualizó incluso las diferencias de apreciación sobre este asunto entre expertos, funcionarios y empresarios.

<sup>35</sup> El argumento será presentado con mayor detalle en las siguientes secciones. Es importante destacar esta priorización estratégica de largo plazo y que no necesariamente excluye el continuar fomentando a otros sectores (CNC, 2007b).

en zonas francas, estadísticas y otros diversos servicios vinculados a la implementación de la Ley 8-90— <sup>36</sup> la CNZFE ha logrado posicionar con eficiencia el tema, las condiciones y los retos de las importaciones temporales en los sectores público, privado y medios, entre otros. Su capacidad de gestión y negociación con el poder ejecutivo y legislativo es relevante.<sup>37</sup>

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) también ha logrado un interesante posicionamiento a nivel nacional y cuenta con el apoyo y la participación de los sectores público y privado. En el caso del CNC, además, se han desarrollado varios proyectos —también con apoyo de instituciones multilaterales e internacionales— como el Fondo Nacional de Competitividad (FONDEC) para el fomento de sectores y clusters particulares. Es muy loable el esfuerzo institucional que realiza el CNC en aras de mejorar el diálogo y la concertación entre los sectores afectados y la reciente propuesta de competitividad sistémica (CNC, 2007b).<sup>38</sup>

Considerando entonces estos puntuales esfuerzos institucionales, y en aras de permitir un proceso de integración competitivo y sustentable de largo plazo, se propone:

*Propuesta 5.* En el marco mesoeconómico de la competitividad es indispensable mejorar y fortalecer —y como resultado del análisis realizado de las fortalezas y debilidades de la balanza de pagos de la República Dominicana— las instituciones vinculadas con el turismo y la industria nacional. A diferencia del CNC y en especial del CNZFE, las representaciones de ambos sectores —en el caso del turismo la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES) y de la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) para la industria nacional— enfrentan múltiples limitaciones en su relación con la política de financiamiento y de análisis y propuestas.<sup>39</sup> El papel de la Secretaría de Turismo y del Banco Central, de igual forma, no resulta suficientemente comprensible ni transparente (FGDD, 2004). En este sentido, el Poder Ejecutivo de la República Dominicana debería establecer las mismas condiciones legales y de financiamiento para ASONAHORES y AIRD que para el CNZFE y así lograr una contraparte efectiva y propositiva.

---

<sup>36</sup> Véase: <[http://www.cnzfe.gov.do/acuerdo\\_servicios.htm](http://www.cnzfe.gov.do/acuerdo_servicios.htm)>.

<sup>37</sup> Tal es el caso, por ejemplo, en las actuales negociaciones en torno a la ya mencionada Norma General N° 06-06 y la posibilidad de que otros sectores —como el calzado y la cadena hilo-textil-confección— sean completamente exoneradas de impuestos y particularmente del ITBIS.

<sup>38</sup> Para un análisis de los instrumentos y objetivos, véase: <<http://www.cnc.gov.do>>.

<sup>39</sup> El tema ya ha sido señalado en diversas ocasiones en forma pública y autocrítica, véase Fairbanks, Escobari y Morriss (2006) para el caso de la AIRD y ASONAHORES/JAD (2005).

### **3. Hacia un proceso de escalamiento en el comercio exterior: zonas francas y turismo**

Muy diversas publicaciones (ADOZONA-CNZFE, 2006; CEPAL, 2001; Bair y Dussel Peters, 2006; CEPAL, 2006b; CNC, 2007b; FGDD, 2004; PNUD, 2005; USAID-Chemonics International, 2000) han resaltado a nivel internacional y para la República Dominicana el potencial de escalamiento —es decir, de integrarse a segmentos de mayor valor agregado y con efectos positivos en los productos, procesos y en otras variables como la calidad de empleo, procesos de aprendizaje y competencia— de las actividades realizadas en la actualidad. Si bien el potencial —y principalmente en las zonas francas— no es despreciable y su efecto en el empleo y la cuenta corriente es significativa, la mayoría de los análisis plantean que no ha sido aprovechado.

En lo que sigue se abordan propuestas para dos sectores clave desde la perspectiva de la inserción externa: las zonas francas y el turismo.

#### **a) Zonas francas**

Además de lo ya expresado en este capítulo y en el capítulo VIII, estas actividades en la República Dominicana son relevantes por varios aspectos adicionales:

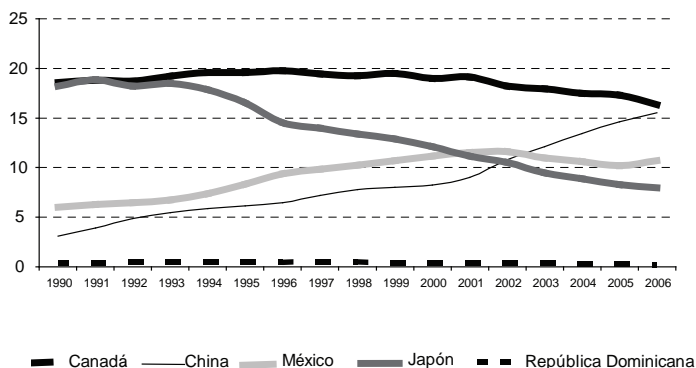
Las zonas francas exportaron durante 1990-2006 el 78,42% de los bienes y servicios —el 69,98% en 2006—, el 46% de las empresas tenían como origen a Estados Unidos en 2005 y las exportaciones del sector se dirigían mayoritariamente a Estados Unidos. Además, la cadena hilo-textil-confección sigue siendo el principal sector de las zonas francas, aunque con una clara tendencia a la baja: participó con más del 70% de las exportaciones a mediados de los años noventa y lo hace con menos del 40% desde 2006 (CNZFE, 2006b).

El gráfico X.3 refleja que el principal destino de las exportaciones dominicanas es Estados Unidos; destaca que hasta 1997 el crecimiento de las exportaciones fue de dos dígitos y desde entonces las exportaciones a Estados Unidos se han estancado, y en varios años han presentado una tasa de crecimiento negativa. Como resultado, durante 1997-2006 las exportaciones dominicanas a Estados Unidos apenas crecieron en un 0,6% —a diferencia de un 9,8% durante 1990-2000— y su participación sobre el total importado en Estados Unidos cayó del 0,5% en 1997 al 0,24% en 2006.

Las tendencias agregadas anteriores están estrictamente vinculadas con los acontecimientos desde 2001 en la cadena hilo-textil-confección<sup>40</sup> a nivel global y en particular en Estados Unidos y Asia: si durante 1990-2000

<sup>40</sup> Para una presentación puntual de la cadena HTC y su elaboración estadística, véase Bair y Dussel Peters (2006) y Dussel Peters (2005).

Gráfico X.3  
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES TOTALES, 1990-2006  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la United States International Trade Commission (USITC).

la TCPA de las importaciones estadounidenses fue de 12,6%, en 2001-2006 disminuyó a un 5,2%. Sin embargo, en este segundo período, de los principales exportadores de esta cadena prácticamente sólo China se benefició — con una TCPA de 27,9% durante 2001-2006—; países como México presentaron una TCPA de -5,3% y la República Dominicana de -6,4%; luego, la participación dominicana en estas importaciones de Estados Unidos cayó del 3,86% en 1995 al 1,57% en 2006. No obstante, en el cuadro X.7 se aprecia también que no sólo China —y que con la provincia china de Hong Kong participaron en 2006 con casi el 34% de las importaciones totales de la cadena hilo-textil-confección de Estados Unidos—, sino que otros países asiáticos como Bangladesh, Pakistán, Viet Nam e Indonesia están ingresando rápidamente al mercado estadounidense, mientras que la mayor parte de América Latina —en especial Centroamérica, México y la República Dominicana— ha perdido presencia sustancial desde 2001.

El cuadro X.7 es relevante en cuanto a las diferencias arancelarias efectivamente cobradas por Estados Unidos en la cadena HTC. Por una parte, se advierte que en dicha cadena el arancel sigue desempeñando un papel importante: en 2006 la tasa arancelaria para el total de las importaciones estadounidenses fue de apenas 1,36%, pero de un 10,3% para la cadena HTC. Al respecto cabe subrayar dos temas: la tasa arancelaria durante 1990-2006 ha caído del 17,6% al 10,3% y principalmente los países asiáticos gravan aranceles altos; en 2006, por ejemplo, China, Bangladesh y Pakistán pagaron un arancel efectivo por sus exportaciones a Estados Unidos de 11,6%, 16% y 10,75%, respectivamente. Por el contrario, México y la República Dominicana pagan un arancel muy por debajo del promedio, apenas de un 0,5% y 1,58%

Cuadro X.7  
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE LA CADENA HILO-TEXTIL CONFECCIÓN, 1990-2006  
PRIMEROS 15 PAISES SEGUN SU PARTICIPACION EN 2006  
(millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1990-2006	
	Participación (en porcentajes)																		
1	China	11,44	12,12	13,34	14,58	13,30	14,00	13,88	14,29	12,59	12,41	12,02	12,31	15,16	17,95	20,79	27,74	31,16	17,45
2	México	2,98	3,97	4,01	4,32	5,21	7,48	9,29	10,98	12,26	13,27	13,22	12,60	12,00	10,42	9,38	8,22	7,09	9,54
	Centroamérica	2,73	3,65	4,60	5,28	5,71	6,67	7,36	8,26	8,19	8,64	8,67	8,91	8,79	8,34	8,11	7,38	6,70	7,52
10	Honduras	0,44	0,70	1,06	1,32	1,52	2,03	2,50	2,94	2,96	3,23	3,14	3,16	3,12	2,98	2,94	2,69	2,42	2,61
20	El Salvador	0,27	0,36	0,54	0,74	1,03	1,30	1,49	1,87	1,87	2,00	2,12	2,15	2,13	2,04	1,88	1,65	1,37	1,66
18	Guatemala	0,81	1,28	1,49	1,64	1,60	1,52	1,64	1,67	1,75	1,81	1,92	2,10	2,08	2,10	1,83	1,61	1,80	1,00
34	Costa Rica	1,22	1,31	1,50	1,55	1,48	1,65	1,45	1,46	1,25	1,20	1,06	1,01	0,91	0,69	0,56	0,50	0,46	1,00
24	Nicaragua	0,00	0,00	0,01	0,03	0,08	0,16	0,29	0,32	0,36	0,41	0,44	0,49	0,54	0,56	0,64	0,71	0,84	0,45
3	India	3,17	3,23	3,58	3,84	4,19	3,86	3,87	3,76	3,77	3,74	3,85	3,74	4,14	4,18	4,35	5,12	5,28	4,16
4	Indonesia	2,64	2,34	2,84	3,14	2,96	2,89	3,02	3,20	3,06	2,89	3,11	3,34	2,95	2,79	2,83	3,12	3,77	3,07
5	Vietnam	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,19	2,90	2,90	2,93	2,90	3,27	1,21
6	Pakistan	1,35	1,38	1,65	1,60	1,75	1,99	1,95	1,96	2,10	2,12	2,37	2,51	2,52	2,62	2,78	2,96	3,18	2,38
7	Canadá	1,92	2,09	2,33	2,50	2,91	3,18	4,15	4,22	4,36	4,57	4,57	4,68	4,66	4,27	3,96	3,52	3,18	3,85
8	Bangladesh	1,85	1,73	2,32	2,26	2,46	2,50	2,42	2,60	2,65	2,60	2,89	2,89	2,51	2,27	2,23	2,48	2,88	2,52
9	Hong Kong	14,10	13,82	12,84	10,92	10,86	9,64	8,31	7,16	7,21	6,60	6,17	5,76	5,09	4,51	4,32	3,66	2,81	6,44
11	Italia	3,70	3,48	3,10	2,90	3,24	3,20	3,41	3,11	2,93	2,80	2,72	3,01	2,86	2,87	2,76	2,47	2,29	2,87
12	Tailandia	2,06	2,38	2,76	2,98	2,95	2,99	2,77	2,85	3,11	3,12	3,24	3,24	2,88	2,54	2,48	2,25	2,14	2,74
13	Cambodia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	0,56	0,86	1,06	1,23	1,32	1,45	1,54	1,72	2,05	0,99	0,99
14	Filipinas	3,66	3,43	3,45	3,57	3,54	3,63	3,36	3,07	3,19	3,17	2,98	2,92	2,57	2,39	2,10	1,95	2,02	2,78
15	Corea	9,11	7,86	6,67	6,35	5,86	4,69	4,37	4,21	4,44	4,54	4,35	4,24	4,08	3,46	3,23	2,35	1,98	4,12
	América Latina																		
	y el Caribe	12,89	15,35	16,28	17,45	18,48	21,53	23,49	25,82	26,58	27,79	27,37	26,62	25,63	23,74	22,40	20,12	17,77	22,71
	Subtotal	67,90	69,22	71,17	72,09	72,51	74,15	75,06	76,48	76,60	77,28	76,77	76,55	77,55	77,93	78,70	82,35	83,80	77,29
	REPDOM	2,54	3,34	3,66	3,82	3,74	3,86	3,60	3,86	3,65	3,44	3,13	2,95	2,70	2,47	2,15	1,76	1,57	2,85
	Resto del																		
	Mundo	32,10	30,78	28,83	27,91	27,49	25,85	24,94	23,52	23,40	22,72	23,23	23,45	22,45	22,07	21,30	17,65	16,20	22,71
	Total importado																		
	por Estados																		
	Unidos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(Continúa)

Cuadro X.7 (Conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1990-2006	
	<i>(Tasa de crecimiento anual)</i>																		
1 China	13,1	32,2	21,0	1,0	28,5	6,8	21,8	-1,3	4,3	9,5	2,8	27,8	27,2	25,8	42,8	17,3	16,9	13,2	27,9
2 México	42,6	21,2	19,2	33,7	75,0	34,0	39,8	25,0	14,5	12,6	-4,3	-1,1	-6,8	-2,2	-6,2	-9,9	15,9	30,7	-5,3
Centroamérica	42,9	51,2	27,1	19,8	42,4	19,1	32,6	11,1	11,6	13,5	3,1	2,4	1,9	5,6	-2,7	-5,2	16,1	26,4	0,3
10 Honduras	70,9	83,0	37,7	27,5	62,6	32,7	39,3	12,7	15,4	9,8	1,0	2,7	2,6	6,9	-1,9	-6,1	22,2	37,2	0,7
20 El Salvador	44,1	79,5	52,9	54,8	53,9	23,4	48,4	11,6	13,3	19,9	2,0	2,7	2,8	0,0	-6,3	-12,9	21,6	38,6	-2,9
18 Guatemala	69,9	39,0	22,3	8,1	15,9	16,0	20,5	17,9	9,0	20,1	9,8	3,1	6,1	10,4	-6,5	-8,3	14,6	22,8	0,7
34 Costa Rica	14,3	38,1	13,8	5,8	36,1	-5,4	19,4	-4,1	1,3	-0,1	-4,4	-5,8	-18,6	-11,5	-5,9	-2,7	3,3	11,0	-9,1
24 Nicaragua	3055,0	180,3	231,0	150,4	160,2	92,5	28,2	27,3	19,5	21,7	12,7	13,9	11,7	23,0	20,3	22,7	87,2	147,8	18,2
3 India	8,8	33,1	18,6	21,1	12,5	7,9	15,1	12,3	4,9	16,4	-2,7	15,1	8,4	13,0	25,8	7,9	13,3	14,8	13,9
4 Indonesia	-5,5	45,5	22,5	4,6	19,0	12,7	25,3	7,1	-0,1	21,6	7,7	-8,3	1,8	10,1	18,0	26,3	12,2	14,4	8,9
5 Vietnam	-	-	-100,0	-	567,6	40,4	11,1	10,3	29,6	31,8	-0,7	18289	160,4	9,8	5,9	17,9	153,0	-	133,1
6 Pakistan	9,2	43,0	7,3	21,1	39,2	5,3	19,3	19,5	7,2	26,0	6,3	4,1	11,7	15,4	14,0	12,0	15,8	19,1	11,4
7 Canadá	16,2	33,3	19,0	29,1	33,1	40,8	20,2	15,8	11,0	12,8	2,8	3,5	-1,5	0,6	-4,9	-5,8	13,3	22,7	-1,7
8 Bangladesh	-0,3	61,4	8,0	20,6	23,5	4,6	27,0	14,0	3,9	25,4	0,4	-9,7	-2,7	6,7	18,8	21,5	12,9	17,7	6,2
9 Hong Kong	4,6	11,5	-5,9	10,2	8,3	-7,0	1,9	12,7	-3,2	5,6	-6,3	-8,2	-4,9	4,0	-9,3	-19,8	-0,8	3,7	-8,0
11 Italia	0,5	7,0	3,4	23,7	20,6	15,0	7,6	5,8	0,9	10,0	11,1	-1,5	7,5	4,4	-4,1	-3,3	6,5	9,2	0,5
12 Tailandia	23,0	39,5	19,4	9,8	23,6	-0,2	21,6	22,2	6,1	17,4	0,6	-7,9	-5,4	6,2	-2,8	-0,7	10,0	17,8	-2,2
13 Camboya	-100,0	-	-	-95,4	2258,1	373,1	-	266,5	62,2	39,1	16,7	11,4	17,9	15,2	19,7	24,5	92,1	158,0	17,7
14 Filipinas	0,0	20,9	14,4	9,9	25,3	-0,3	8,2	16,4	5,0	6,4	-1,7	-8,8	0,1	-4,7	-0,7	8,6	5,8	10,3	-1,3
15 Corea	-7,9	1,9	5,3	2,2	-2,3	0,4	14,1	17,9	8,3	8,3	-2,3	0,0	-8,9	1,3	-22,1	-12,0	-0,2	4,6	-8,8
América Latina y el Caribe	27,2	27,3	18,7	17,3	42,1	17,6	30,1	15,3	10,6	11,3	-2,4	0,0	-0,5	2,4	-3,8	-7,8	12,0	21,4	-2,0
Subtotal	8,8	23,4	12,1	11,4	24,8	9,1	20,5	12,2	6,7	12,3	0,1	5,2	7,9	9,6	12,0	6,2	11,2	14,0	8,2
REPDOM	40,6	31,4	15,7	8,3	26,0	0,5	27,0	5,7	-0,1	2,9	-5,4	-5,0	-2,1	-5,2	-12,6	-6,9	6,5	7,0	-6,4
Resto del Mundo	2,4	12,4	7,1	9,2	14,7	4,0	11,6	11,4	2,7	15,5	1,4	-0,6	5,6	4,8	-11,3	-4,1	5,2	9,0	-1,3
Total importado por Estados Unidos	6,7	20,0	10,7	10,8	22,0	7,8	18,3	12,0	5,8	13,0	0,4	3,8	7,4	8,6	7,0	4,4	9,8	12,6	6,2

Fuente: Elaboración propia con base en el United States Imports of Merchandise (1991-2007).  
 a A la izquierda del nombre del país aparece su posición ocupada en las importaciones de Estados Unidos en 2006.

en 2006, respectivamente. El asunto es de la mayor relevancia considerando que las reducciones arancelarias en el principal rubro de exportación dominicana — la cadena HTC — ya eran sustancialmente menores mucho antes de la implementación del DR-CAFTA.

En el cuadro IX.8, por último, se aprecia un proceso que ha sido analizado internacionalmente: mientras que los países asiáticos y en especial China han tenido la capacidad de “escalar” en los segmentos de la cadena HTC, los países latinoamericanos, incluyendo la República Dominicana, se han estancado en sus productos y procesos. Las diferencias entre China y la República Dominicana son nítidas: China no sólo ha incrementado el volumen exportado, sino que ha logrado, además, ampliar la participación de insumos requeridos para la cadena HTC. La República Dominicana, al igual que la mayor parte de Centroamérica y México, exporta exclusivamente productos confeccionados y no participa en los demás segmentos de la cadena. El tema, sin lugar a dudas, no ha sido analizado con la suficiente atención en la República Dominicana.<sup>41</sup>

*Propuesta 6.* Un aspecto fundamental en el análisis y las propuestas concretas por segmento de cadena de valor consiste en crear mecanismos e instrumentos para incrementar la integración de insumos y procesos domésticos a los procesos y productos de las zonas francas.<sup>42</sup> Como se planteó *ut supra*, el DR-CAFTA no tendrá significativos efectos en la cadena HTC — considerando los de por sí ya bajos aranceles — y no existen estimaciones puntuales para analizar los efectos en otras cadenas de valor. Los esfuerzos por un escalamiento en las cadenas tendrían efectos positivos tanto en la balanza comercial de la ZF como de las mercancías nacionales. De hecho, este último rubro ha representado uno de los factores de mayor déficit en la cuenta corriente e incluso su peso podría aumentar fuertemente. La coordinación entre las instituciones públicas y privadas señaladas anteriormente, conjuntamente con mayores y más efectivos recursos y personal, tendrían que ser el centro de atención de estos esfuerzos.

<sup>41</sup> El evento de ADOZONA/CNZFE (2006) refleja un buen conocimiento del nivel general de las zonas francas y la cadena HTC. Sin embargo, no se han realizado estudios a nivel de empresa, por productos y procesos y territorios con objeto de llevar a cabo proyectos específicos de financiamiento, diseño, tecnología, escalamiento, entre otros. Para un estudio puntual y detallado, véase CEPAL (2004).

<sup>42</sup> El documento de Fairbanks, Escobari y Morriss (2006) es una de las últimas contribuciones puntuales para mejorar las condiciones de integración de las empresas nacionales con los sectores más dinámicos y exportadores. El estudio señala que “la industria está enfrentando una crisis” (Fairbanks y otros, 2006: 4): sólo el 6% de este estrato de empresas exporta más del 50% de su producción y su proveeduría a las zonas francas ha disminuido. El estudio propone — con una metodología preliminar y a profundizarse con estudios de segmentos de cadenas de valor — una serie de industrias atractivas para integrarse a la exportación a los Estados Unidos: cosméticos y perfumes, cerveza y malta, equipo médico, porcelana, hierro y acero y semiconductores, entre otros.

Cuadro X.8  
ESTADOS UNIDOS: TASA ARANCELARIA EFECTIVA PAGADA EN LA CADENA HTC, 1990-2006

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1990- 2006	
	Tasa arancelaria pagada (en porcentajes)																		
1	China*	16,31	15,51	14,24	13,53	13,90	12,46	12,29	12,05	11,95	11,75	11,22	10,81	10,33	9,86	11,29	11,64	11,58	
2	México	15,10	14,31	9,17	6,04	4,91	1,91	1,22	1,07	0,84	0,38	0,38	0,41	0,72	0,60	0,53	0,46	0,52	1,15
	República Dominicana	20,12	19,65	12,16	8,12	8,55	7,65	7,61	7,50	7,45	7,26	8,11	3,43	2,07	2,52	2,47	2,33	1,58	6,36
	Centroamérica	18,81	19,12	13,31	10,14	10,14	9,19	8,86	9,00	8,86	9,08	9,87	6,83	6,02	6,01	5,45	5,69	7,77	7,77
10	Honduras	19,12	19,11	13,85	10,79	9,71	8,66	7,73	7,41	7,13	6,95	7,83	4,20	3,26	3,08	2,91	2,56	2,28	5,27
20	El Salvador	15,85	18,29	13,42	10,79	11,12	9,98	9,62	8,90	9,00	8,56	8,94	5,50	4,67	4,72	4,85	3,94	4,53	6,75
18	Guatemala	18,87	19,62	14,61	11,33	11,83	11,20	11,69	12,70	13,55	14,83	15,71	12,95	11,77	11,45	10,82	9,84	9,81	12,28
34	Costa Rica	19,30	18,86	11,60	7,96	7,79	6,61	6,04	5,88	5,41	5,04	5,17	2,34	2,09	2,24	2,34	2,16	2,41	5,76
24	Nicaragua	7,00	17,49	13,15	12,77	15,53	16,84	16,60	15,51	14,70	14,75	14,74	12,71	11,75	11,17	11,15	10,84	11,38	12,41
3	India	15,16	14,17	13,80	13,71	13,81	13,13	13,05	12,80	12,70	12,24	12,09	12,24	11,76	11,51	11,05	11,26	11,08	12,11
4	Indonesia	21,99	21,38	20,63	19,96	19,75	18,86	18,21	18,08	17,87	17,80	18,10	17,57	17,69	18,08	18,24	17,65	17,89	18,29
5	Vietnam	-	-	28,21	-	38,66	34,66	36,36	39,56	40,61	41,46	42,76	41,94	16,92	17,11	16,29	16,79	16,54	17,13
6	Pakistan	14,38	14,20	15,23	15,57	15,92	14,89	14,18	13,60	13,03	12,90	12,45	11,97	11,58	11,50	11,05	10,79	10,75	12,21
7	Canadá	8,20	7,88	7,44	6,54	5,04	4,01	2,52	1,52	0,24	0,51	0,26	0,25	0,34	0,36	0,38	0,33	0,30	1,20
8	Bangladesh	18,25	17,81	17,67	15,98	15,28	14,87	14,97	14,92	14,67	14,94	15,32	14,81	14,93	15,39	15,71	15,93	16,08	15,47
9	Hong Kong	18,31	18,13	17,64	17,23	17,32	16,96	16,95	17,40	17,15	16,86	16,47	16,66	17,21	17,24	17,07	18,04	17,73	17,27
11	Italia	14,96	14,44	14,03	13,68	13,18	13,21	13,79	13,80	13,47	13,28	12,90	13,73	13,05	12,72	12,24	12,09	12,05	13,12
12	Tailandia	19,42	18,99	17,79	16,69	16,40	16,08	16,20	16,00	15,48	15,34	15,37	15,21	15,07	14,80	14,68	14,52	14,89	15,54
13	Cambodia	115,53	-	60,94	47,59	74,70	31,50	28,31	18,75	18,35	18,24	17,41	15,98	15,98	15,68	15,71	16,29	17,03	16,53
14	Filipinas	18,04	18,00	17,66	16,99	16,73	16,09	16,67	17,08	17,15	17,11	17,15	16,68	17,06	17,09	16,73	16,61	17,04	16,98
15	Corea	20,79	19,45	18,33	18,12	18,30	17,28	16,61	16,97	17,57	17,91	17,54	17,36	16,83	16,03	15,65	13,28	12,21	17,04
	Total de los																		
	19 países	17,46	17,13	11,81	8,71	8,35	6,34	5,64	5,28	4,96	4,69	5,09	3,68	3,48	3,20	3,08	2,82	2,83	4,84
	América Latina y el																		
	Caribe	17,61	16,96	15,12	13,81	13,54	12,01	11,28	10,84	10,55	10,25	9,74	9,59	9,59	9,43	10,01	10,47	10,83	
	Resto																		
	Total importado por Estados	17,59	17,29	16,73	16,02	15,48	14,65	14,24	14,53	14,33	14,27	14,27	13,56	12,65	12,20	11,26	10,15	9,44	13,48
	Unidos	17,61	17,06	15,59	14,42	14,07	12,69	12,02	11,70	11,44	11,16	11,19	10,64	10,28	10,16	9,82	10,03	10,30	11,43

(Continúa)



Cuadro X.8 (Conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1990- 2006		
	Total importado por los Estados Unidos=100																			
1	China	92,66	90,89	91,35	93,83	98,76	98,16	102,31	102,94	104,49	105,24	100,28	105,53	105,10	101,64	100,34	112,57	112,98	101,28	
2	México	85,76	83,89	58,85	41,89	34,90	15,09	9,17	7,37	3,38	3,37	3,88	7,06	5,88	7,06	5,88	5,37	4,61	5,04	10,06
	República Dominicana	114,27	115,14	78,03	56,31	60,77	60,30	63,35	64,11	65,16	65,06	72,54	32,21	20,10	24,76	25,16	23,26	15,32	55,62	66,92
	Centroamérica	106,84	112,04	85,39	70,34	72,10	72,41	74,98	75,67	78,69	81,30	88,24	64,24	58,53	59,24	61,16	54,30	55,25	47,95	67,95
10	Honduras	108,60	112,00	88,86	74,81	69,04	68,20	64,29	63,31	62,33	62,26	70,02	39,45	31,69	30,27	29,60	25,54	22,09	46,09	46,09
20	El Salvador	90,05	107,17	86,12	74,83	79,04	78,62	80,02	76,06	78,71	76,73	79,90	51,67	45,47	46,42	49,42	39,26	43,95	59,06	59,06
18	Guatemala	107,19	114,99	93,76	78,58	84,10	88,23	97,28	108,50	118,45	132,87	140,44	121,70	114,44	112,62	110,12	98,05	95,18	107,38	107,38
34	Costa Rica	109,64	110,54	74,41	55,23	55,40	52,09	50,25	47,26	45,14	46,22	22,01	20,31	22,02	23,83	21,54	23,43	23,43	50,37	50,37
24	Nicaragua	39,76	102,51	84,35	88,54	110,37	132,70	138,12	132,55	128,51	132,18	131,73	119,51	114,26	109,94	113,52	108,05	110,47	108,56	108,56
3	India	86,12	83,04	88,56	95,05	98,17	103,46	108,61	109,37	111,02	109,69	108,06	115,08	114,35	113,28	112,53	112,22	107,49	105,90	105,90
4	Indonesia	124,88	125,28	132,33	138,38	140,38	148,59	151,54	154,46	156,24	159,46	161,77	165,12	172,09	177,86	185,69	175,93	173,57	159,95	159,95
5	Vietnam	-	-	180,96	-	274,75	273,07	319,24	337,96	355,02	371,40	382,23	394,26	164,55	168,32	165,85	167,36	160,47	149,83	149,83
6	Pakistan	81,69	83,22	97,69	107,97	113,14	117,31	118,02	116,16	113,93	115,53	111,27	112,47	112,62	113,19	112,51	107,57	104,30	108,80	108,80
7	Canadá	46,55	46,19	47,71	45,35	35,84	31,59	20,97	13,02	2,13	4,56	2,34	2,33	3,30	3,54	3,83	3,32	2,91	10,52	10,52
8	Bangladesh	103,65	104,35	113,34	110,80	108,62	117,18	124,61	127,45	128,24	133,87	136,95	139,23	145,19	151,48	159,96	158,81	156,08	135,32	135,32
9	Hong Kong	103,97	106,23	113,20	119,48	123,11	133,65	141,05	148,69	149,96	151,00	147,23	156,61	167,37	169,62	173,78	179,85	172,03	151,04	151,04
11	Italia	84,99	84,60	90,00	94,85	93,68	104,08	114,76	117,91	117,74	118,93	115,35	129,07	126,94	125,16	124,64	120,54	116,89	114,78	114,78
12	Tailandia	110,32	111,28	114,14	115,73	116,59	126,69	134,81	136,67	135,36	137,44	137,44	142,97	146,56	145,66	149,43	144,74	144,47	135,93	135,93
13	Cambodia	656,19	-	390,97	329,98	530,91	248,14	235,55	160,24	160,43	163,41	155,61	150,19	155,46	154,33	159,93	162,36	165,25	144,54	144,54
14	Filipinas	102,47	105,47	113,32	117,80	118,90	126,79	138,68	145,91	149,94	153,31	153,34	156,78	165,94	168,16	170,31	165,55	165,34	148,53	148,53
15	Corea	118,08	113,98	117,61	125,65	130,09	136,13	138,23	144,97	153,63	160,47	156,77	163,15	163,69	157,69	159,35	132,38	118,53	149,04	149,04
	Total de los 19 países	99,19	100,38	75,77	60,37	59,33	49,92	46,95	45,15	43,40	42,04	45,51	34,59	33,89	31,51	31,34	28,10	27,43	42,36	42,36
	América Latina y el Caribe	100,03	99,41	97,02	95,73	96,21	94,61	93,85	92,58	92,27	91,80	91,67	91,58	93,33	94,31	96,03	99,75	101,62	94,74	94,74
	Resto del Mundo	99,93	101,32	107,37	111,04	110,00	115,45	118,51	124,13	125,30	127,87	127,53	127,49	123,05	120,09	114,65	101,17	91,60	117,89	117,89
	Total importado por Estados Unidos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en el United States Imports of Merchandise (1991-2007).

a A la izquierda del nombre del país aparece su posición ocupada en las importaciones de Estados Unidos en 2006.

Cuadro X.9

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE LA CADENA HTC POR SEGMENTOS, 1990-2006  
(Porcentajes sobre el total de las importaciones de HTC)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1990- 2006
Importaciones totales de los Estados Unidos										
Hilo	3,83	3,47	3,39	3,29	3,47	3,29	3,57	3,71	3,63	3,59
Textil	10,16	9,06	8,57	7,99	8,32	7,69	7,59	7,30	6,84	8,48
Confección	78,07	78,33	76,98	77,27	74,62	74,46	73,06	72,23	71,79	75,54
Otros	7,94	9,14	11,05	11,45	13,59	14,56	15,77	16,76	17,73	12,39
Total importado por EE.UU.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Importaciones de República Dominicana										
Hilo	0,01	0,00	0,02	0,02	0,01	0,02	0,09	0,10	0,05	0,02
Textil	0,10	0,34	0,87	0,94	0,98	0,43	0,17	0,21	0,17	0,56
Confección	97,92	97,69	99,72	99,71	100,07	100,16	102,18	104,95	94,39	98,95
Otros	2,85	3,20	1,24	1,98	2,50	3,28	3,91	5,12	5,39	3,09
Total exportado a EE.UU.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Importaciones de República Popular China										
Hilo	0,63	0,29	0,51	0,51	0,59	0,64	0,99	1,44	1,20	0,80
Textil	6,94	3,92	4,78	4,03	4,38	4,05	5,37	4,96	3,71	4,57
Confección	74,99	75,48	70,15	70,97	62,19	60,25	80,57	81,07	64,59	71,16
Otros	17,43	20,32	24,56	24,48	32,85	35,05	49,04	39,12	30,51	29,82
Total exportado a EE.UU.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en el United States Imports of Merchandise (1991-2007).

## b) Turismo

En comparación con las zonas francas, el sector turismo ha recibido relativamente poca atención en términos de las instituciones existentes, en relación con el diseño y la aplicación de políticas públicas y de inversión para la promoción de sus actividades. En contraste, el turismo se ha constituido en la principal fuente de divisas netas desde 2000 en la balanza de pagos de la República Dominicana. Igualmente, es el turismo el que parece mejor posicionado para generar mecanismos de arrastre con otros sectores de la economía dominicana tales como la agricultura, la producción de bienes tradicionales y artesanales, la creación de infraestructura y comunicaciones; además de que ofrece la posibilidad de descentralizar y potenciar la expansión de la actividad productiva a distintas zonas geográficas del país.

El cambio reciente en las preferencias turísticas hacia formas de entretenimiento que respeten y colaboren con la atención al medio ambiente y a las costumbres y tradiciones de la población local, representa una oportunidad inmejorable para generar un sector más dinámico y social y ecológicamente más responsable. Dicha problemática se refleja claramente en el hecho de que la actividad turística en suelo dominicano está dominada fuertemente por los grandes operadores turísticos (FGDD, 2004), que venden paquetes “todo incluido”, lo que los dota de mayor poder y control sobre los diversos procesos que componen la actividad turística (el transporte, el alojamiento, la alimentación y actividades de entretenimiento relacionadas). De manera por demás interesante, se establece que la competencia turística en los años noventa, no se dio en la República Dominicana con otros destinos turísticos del Caribe sino casi exclusivamente en el interior del país. Esta situación suscitó a menudo guerras de precios entre los distintos destinos y afectó gravemente la calidad en el servicio y la imagen de país como destino turístico (PNUD, 2005).

Como aspecto positivo sobresale una bien diferenciada oferta de capitales externos entre europeos (españoles casi todos) y estadounidenses. Esta diversificación ha minimizado el componente estacional de la demanda por servicios turísticos, pues el público proveniente de Estados Unidos prefiere viajar en invierno a esa zona mientras que los europeos eligen con mayor frecuencia el verano, y por ello disminuyen significativamente los períodos de baja demanda para la industria hotelera local (FGDD, 2004; PNUD, 2005).

En el año 2001 se promulgó la Ley de Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en Provincias y Localidades de Gran Potencialidad y se creó el Fondo Oficial de Promoción Turística. La nueva ley estableció de nueva cuenta un sistema de exenciones fiscales, entre otros: la exención del 100% en el impuesto sobre la renta, en los impuestos nacionales y municipales y en los impuestos de importación (ITBIS sobre los equipos, materiales y muebles) por un período de 10 años (PNUD, 2005).

Pese a que el sector turismo sigue siendo una dinámica fuente de divisas y empleo para la economía dominicana y se lo considera uno de los factores de crecimiento con mayor potencial, vale la pena resaltar algunas de las debilidades que amenazan con debilitar aun más su pujanza, en lugar de transformarlo en una actividad sostenible y con fuertes efectos de arrastre para el resto de la economía. En primer lugar, el sector está dominado por grandes operadores turísticos que monopolizan la actividad y no permiten una mejor distribución de los beneficios aportados por la derrama turística, especialmente entre la población y los productores locales. En segundo lugar, se advierte falta de creatividad en la promoción de otras variedades turísticas para el país distintas de las proporcionadas por las playas. El país

cuenta con un importante acervo colonial y arquitectónico muy apto para fines turísticos. En tercer lugar, la concentración de la actividad turística en pocas manos y grandes empresas no permite que se elabore una actividad turística de la que la población local, a través de la promoción y exposición de la historia, tradiciones y cultura nacionales, se vea también beneficiada y participe en el desarrollo de la industria y los servicios que la apoyan y complementan. Este punto es de particular relevancia, pues el aislamiento y marginación de la población local también se refleja en el deterioro ambiental de los recursos que posibilitan el atractivo turístico de la zona. Además, esta marginación se relaciona con el alto nivel de desempleo y falta de oportunidades que, tarde o temprano, también inciden en el incremento de los índices delictivos que impactan negativamente sobre el turismo.

*Propuesta 7.* Considerando que el sector turismo se ha convertido desde finales de los años noventa —y ante la caída en la dinámica de las zonas francas— en el principal factor superavitario de la balanza de pagos, el sector requiere de instituciones, financiamiento y presencia estratégica en los sectores público y privado de la República Dominicana. Su aporte actual y futuro a la socioeconomía, y en términos de inserción externa, es crítico y debiera priorizarse. Para la década de 1990 varias instituciones (CEPAL, 2000; FGDD, 2004; PNUD, 2005) ya habían identificado estos aspectos. Nueva información vertida recientemente (ASONAHORES-JAD, 2006) y los escenarios sectoriales y para el sector externo hasta 2030 confirman la enorme capacidad —existente y potencial— de integración del sector agropecuario a la demanda del sector turismo: la economía nacional actualmente provee el 28,6% de las frutas, el 13,4% de los alimentos envasados y un 16,1% de las carnes consumidas por el sector hotelero.<sup>43</sup> Se asume —aunque no existe mayor información al respecto— que el sector manufacturero nacional tiene diversos encadenamientos y un importante potencial en rubros como muebles, infraestructura, reparación de equipo, muy diversos servicios, y otros. Es indispensable replicar el esfuerzo de análisis de ASONAHORES-JAD (2006) para el resto de los sectores de la economía dominicana con el turismo.

*Propuesta 8.* Con base en el estudio de ASONAHORES-JAD (2006) es apremiante crear un programa específico para mejorar y profundizar los vínculos y el suministro del sector agropecuario al hotelero. Además de la creación de centros de acopio en lugares cercanos a los centros hoteleros, existe un enorme potencial para incrementar la proveeduría en rubros como frutas, víveres, pescados y mariscos, vegetales, carnes, lácteos, abarrotos y embutidos, entre otros. En todos estos sectores ya existen relaciones de proveeduría de empresas establecidas en la República Dominicana y es

<sup>43</sup> La capacidad de proveeduría varía significativamente por región. Punta Cana Bávaro y Puerto Plata parecieran tener la mayor capacidad de venta al sector hotelero, mientras que es muy inferior en Santo Domingo y Boca Chica, entre otros (ASONAHORES-JAD, 2006).

importante considerar la modalidad de compra (en su mayoría a 30 días y vía intermediarios) y los específicos controles de calidad de los hoteles. Mientras no existan estudios adicionales y propuestas puntuales de otros sectores, el sector agropecuario y su proveeduría para los hoteles debería constituir una prioridad de la política económica y externa de la República Dominicana.

*Propuesta 9.* Diversos estudios (CEPAL, 2000; PNUD, 2005) han señalado la fragilidad de la inserción de la República Dominicana en los estratos del turismo de “todo incluido”, la “*commodification*” de los servicios turísticos (FGDD, 2004) y con sus respectivas repercusiones en el medio ambiente y en limitados vínculos socioeconómicos con el resto del país. Resulta inexorable plantear una estrategia del sector turismo en el corto, mediano y largo plazo que permita diversificar esta estrategia en forma efectiva y que sea sustentable con el medio ambiente; el modelo actual y el deterioro ambiental cuestionan seriamente la viabilidad en el mediano plazo del modelo turístico seguido en las últimas décadas.

### **c) Desarrollo tecnológico**

Históricamente, el Instituto Dominicano de Tecnología Industrial (INDOTEC) —creado en 1975 como un departamento del Banco Central— ha sido la principal entidad pública encargada de las actividades de investigación y desarrollo tecnológicos orientadas al sector industrial. Por efecto del Decreto 58-05 del 10 de febrero de 2005, el INDOTEC fue separado del Banco Central y se creó el Instituto de Innovación en Biotecnología e Industrial (IIBI) como una entidad estatal descentralizada con el objetivo de encargarse de las investigaciones científicas y tecnológicas, servicios de laboratorios acreditados, consultoría, capacitación y asesoramiento técnico tanto al sector público como a las empresas.<sup>44</sup>

Actualmente, el IIBI cuenta con al menos cinco proyectos —de biotecnología industrial, biotecnología aplicada al medio ambiente, biotecnología médica, biotecnología farmacéutica y biotecnología vegetal—, así como una serie de servicios adicionales, incluyendo un laboratorio textil para determinar la calidad de los tejidos en términos de normas de calidad, teñido, resistencia y durabilidad, entre otras. Desde 2007 otorga la certificación a las exportaciones, desarrolla tecnologías e investigaciones y acredita y certifica la ISO 17025, entre otros.

Existen actualmente otras instituciones vinculadas con el desarrollo tecnológico: la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT), el Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (CONIAF), creado en 2002 y responsable de las prioridades nacionales en

<sup>44</sup> Véase: <<http://www.indotec.gov.do/principal.html>>.

el sector agropecuario y forestal en cuanto a las investigaciones, así como el Instituto de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), que realiza actividades de investigación y desarrollo en temas vinculados con el sector agropecuario.

En las últimas décadas, la información por parte de las propias instituciones — y de proyectos con instituciones multilaterales, con el Consejo Nacional de Competitividad y otras nacionales — es limitada y aun más la evaluación de estas actividades. De las pocas investigaciones al respecto (FGDD, 2004) se extrae que bajo el rubro del desarrollo tecnológico y la innovación existen significativas carencias y escasa coordinación y presupuesto de las instituciones responsables.<sup>45</sup> Fairbanks, Escobari y Morriss (2006) acotan que la falta de capital humano y capacitación afecta en forma significativa a más de la mitad de los negocios en la República Dominicana.

La información estadística internacional y en la propia República Dominicana sobre el tema es muy limitada, incluso en instituciones como la CEPAL, BID, OCDE, UNESCO y el Banco Mundial. Destaca al respecto que en 2001 el 1% de las exportaciones dominicanas podrían considerarse como de alta tecnología y que el 10% de la población económicamente activa (PEA) contaba con una educación terciaria (BM, 2007). Ambas reflejan niveles muy limitados en la ciencia y tecnología (CyT) y las posibilidades efectivas de realizar procesos de innovación.<sup>46</sup>

*Propuesta 10.* La ciencia y tecnología, el desarrollo tecnológico y la capacitación no sólo son un motor del crecimiento económico y de la competitividad, sino que requieren concretizarse en segmentos de cadenas de valor específicas, es decir, se necesita que vayan más allá de un “proceso interpretativo” (Lester y Piore, 2004). De esta forma, se sugiere hacer un mayor esfuerzo presupuestario y coordinar las acciones de CyT y capacitación en el IIBI y en forma conjunta con el CEIRD, CNC y la SEESCyT, acciones enfocadas en segmentos específicos de cadenas de valor que tengan potencial en la República Dominicana. Con base en varias de las propuestas señaladas anteriormente — particularmente el Comité de Integración Externa de la República Dominicana y Consejo de Promoción de los Servicios de República

<sup>45</sup> Se aprecia la CyT “relativamente atrasada en la formación de recursos humanos de nivel profesional y técnico, los indicadores de calidad educacional son bajos, está relativamente atrasada en el proceso de adopción de tecnologías de información y los resultados en términos de volumen de innovación con impacto comercial son exigüos y exhiben muy poco progreso” (FGDD, 2004:36).

<sup>46</sup> La información ofrecida por López-Claros (2006:116-119) es interesante en cuanto a que destaca los aspectos tecnológicos — capacidad de absorción de las empresas y la capacidad tecnológica en general —, así como la mala calidad de las instituciones de investigación, entre otras, como aspectos cruciales en los que la República Dominicana cuenta con notables desventajas competitivas.

Dominicana — el IIBI debe desempeñar un papel importante en mejorar los encadenamientos de las zonas francas y el sector turismo con las empresas establecidas en la República Dominicana.

*Propuesta 11.* La experiencia de diversos países asiáticos — en particular la provincia china de Taiwán, la República de Corea y China — y en Chile y Costa Rica pueden ser significativos para el IIBI en el sentido de especializar los esfuerzos de CyT en sectores escogidos: la cadena HTC y necesidades específicas de ésta (diseño, capacitación, y otras), pero principalmente en cuanto a mejorar y crear encadenamientos entre los sectores agropecuario y manufacturero locales con el turismo.

#### **d) Diversificación efectiva del comercio exterior**

En secciones anteriores se analizó con detenimiento las condiciones institucionales y estadísticas del comercio exterior dominicano con énfasis en el período que arranca en 2000. Se remarcó el estratégico esfuerzo que se ha realizado al menos en dos frentes: a) buscando mejorar el acceso de largo plazo al mercado estadounidense vía el CBTPA y particularmente el DR-CAFTA, y b) en el Mercado Común Centroamericano y la Unión Europea. Sin lugar a dudas, estos mercados son muy significativos en el comercio exterior dominicano.

Aun así, en el cuadro X.10 se refleja la necesidad de hacer frente institucionalmente a los cambios en el comercio exterior de la República Dominicana. Destaca, por un lado, la creciente participación de los países asiáticos y sobre todo de la República Popular China. En el caso de esta última el intercambio se ha incrementado notablemente: del 0,04% de las exportaciones dominicanas en 2001 al 2,57% en 2006 y del 0,74% de las importaciones dominicanas en 2001 al 3,13% en 2006; así, China ocupaba en 2006 el séptimo lugar como importador de la República Dominicana. Como contraparte, las importaciones provenientes de Estados Unidos han disminuido sustancialmente para llegar a un 35% en 2005. En segunda instancia destaca la creciente importancia de Haití en las exportaciones dominicanas: en 2005 Haití, desplazando a Puerto Rico, se convirtió en el segundo destino de las exportaciones con un 11,29% del total.

Hasta 2007 las relaciones diplomáticas entre la República Dominicana y la República Popular China permanecían limitadas al rango mínimo de relaciones comerciales. Por lo tanto, no existe una embajada de China (y su correspondiente dominicana en la nación asiática) que posibilite la creación de canales de cooperación y entendimiento comercial, cultural y diplomático entre ambas naciones. Esta carencia es muy trascendente en virtud de la enorme importancia económica, comercial, política y diplomática que la República Popular China ha adquirido en las últimas décadas y que crece

día con día. Más aún, los productos específicos desarrollados en las zonas francas dominicanas (como los textiles) hacen a la nación asiática el referente de competencia fundamental a nivel mundial en el sector.

Dicha carencia se explica, en parte, por un mayor grado de maduración de las relaciones diplomáticas entre la República Dominicana y la provincia china de Taiwán. En el marco de la cooperación comercial y de inversión entre estas dos naciones se realizó una visita de negocios del Presidente Fernández al país asiático (julio de 2006). Entre las expectativas generadas por dicha visita se contaba el impulso a la instalación de una industria para la producción de tejido plano en la nación del Caribe financiada por la Federación Textil del país asiático. Esta industria representaría una fuerte contribución a la producción textil dominicana, pues el 66% de los productos textiles producidos en aquel país son de tejido plano (Rubens, 2006b).

El tema de las relaciones comerciales con Haití es igualmente complejo. La relación con Haití va mucho más allá del comercio y abarca temas como la cooperación, seguridad, sanidad, migración, narcotráfico, comercio ilegal y el creciente comercio entre ambas naciones. No obstante, el tema prácticamente no es tratado ni analizado por los sectores público, privado y académico. No existía, hasta inicios de 2007, una estrategia integral entre ambas naciones.

Para lograr una diversificación del comercio exterior efectiva se considera que la República Popular China y Haití deben convertirse en dos nuevos pilares de esta política.

*Propuesta 12.* Por el momento la infraestructura portuaria y la posibilidad de tomar ventaja de la cercanía con Estados Unidos ha sido limitada. Diversos estudios (ADOZONA/CNZFE, 2006; CNC, 2007b; Fairbanks, Escobari y Morriss, 2006) mencionan el alto costo de la infraestructura, así como las limitaciones en la velocidad y flexibilidad en el transporte de Estados Unidos y la República Dominicana. Si ésta quiere convertirse en un “centro de logística” para el Caribe e incluso de Centroamérica, debe partirse de una estrategia de largo plazo, iniciando con puntuales análisis sobre las condiciones y el potencial efectivo de la República Dominicana.

*Propuesta 13.* La República Popular China se ha convertido crecientemente en una potencia mundial por su capacidad productiva, su creciente comercio y la estimación de que en alrededor de dos décadas se convierta en la economía más grande del mundo. Como resultado, no resulta satisfactorio que la República Dominicana no tenga una explícita y transparente relación binacional. Se sugiere que las instituciones públicas y privadas se reúnan inmediatamente para efectivamente decidir una estrategia dominicana de corto, mediano y largo plazo con respecto a China. Una Comisión Binacional



China-República Dominicana sería de gran interés mutuo, y particularmente considerando el creciente monto de intercambio comercial con las industrias nacionales y las zonas francas.

Cuadro X.10  
REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO EXTERIOR CON  
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES 2001-2006  
(Según su monto de 2005)

	Exportaciones					
	2001	2002	2003	2004	2005 p	2006
	(Dólares EE.UU.)					
Total	686 468	855 076	908 854	906 586	1 081 600	
	775	428	204	923	826	
	246 256	355 829	335 547	299 870		
Estados Unidos	160	784	358	278	349 197 169	
Haití	72 107 907	88 083 857	111 784 125	64 449 773	122 088 480	
		102 295				
Puerto Rico	78 935 833	440	115 196 037	78 166 366	105 506 180	
Corea del sur	29 869 673	2 794	0	84 216 764	71 434 066	
Holanda						
(Países Bajos)	29 250 068	19 083 013	34 161 130	88 681 875	67 513 233	
Reino Unido	17 813 745	27 984 213	23 321 454	16 912 582	49 691 005	
Alemania	5 556 810	15 843 163	13 370 138	25 588 691	35 404 012	
Bélgica	67 038 937	43 419 659	26 898 574	10 355 830	32 914 732	
República						
Popular China	298 500	368 651	275 928	7 251 395	27 848 396	
Japón	9 520 789	19 389 936	13 085 225	35 240 867	26 730 618	
	129 820	182 775	235 214	195 852		
Resto	353	917	234	502	193 272 935	
	(Porcentaje)					
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
Estados Unidos	5,87	41,61	36,92	33,08	32,29	
Haití	10,50	10,30	12,30	7,11	11,29	
Puerto Rico	11,50	11,96	12,67	8,62	9,75	
Corea del sur	4,35	0,00	0,00	9,29	6,60	
Holanda						
(Países Bajos)	4,26	2,23	3,76	9,78	6,24	
Reino Unido	2,59	3,27	2,57	1,87	4,59	
Alemania	0,81	1,85	1,47	2,82	3,27	
Bélgica	9,77	5,08	2,96	1,14	3,04	
República						
Popular China	0,04	0,04	0,03	0,80	2,57	
Japón	1,39	2,27	1,44	3,89	2,47	
Resto	18,91	21,38	25,88	21,60	17,87	
	(Tasa de crecimiento)					
Total	--	24,6	6,3	-0,2	19,3	
Estados Unidos	--	44,5	-5,7	-10,6	16,4	
Haití	--	22,2	26,9	-42,3	89,4	
Puerto Rico	--	29,6	12,6	-32,1	35,0	
Corea del sur	--	--	--	--	--	
Holanda						
(Países Bajos)	--	-34,8	79,0	159,6	-23,9	
Reino Unido	--	57,1	-16,7	-27,5	193,8	
Alemania	--	185,1	-15,6	91,4	38,4	
Bélgica	--	-35,2	-38,0	-61,5	217,8	
República						
Popular China	--	--	--	--	--	
Japón	--	103,7	-32,5	169,3	-24,1	
Resto	--	40,8	28,7	-16,7	-1,3	

(Continúa)

(Cuadro X.10 conclusión)

	Importaciones					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	<i>(Dólares EE.UU.)</i>					
Total	5 457 453	4 828 552	3 676 701	3 703 256		
	065	261	154	723	4 055 703 016	6 989 223 635
	3 186 748	2 174 921	1 618 586	1 595 297		
Estados Unidos	647	323	135	492	1 420 475 341	2 507 895 710
Canadá	51 275 600	64 744 311	97 909 620	47 055 090	421 730 042	86 698 353
Japón	320 047 632	359 534 031	139 419 373	139 153 948	336 412 167	265 694 616
Brasil	84 338 034	159 001 139	161 355 657	221 715 002	194 162 478	248 164 077
Mexico	171 840 407	180 385 349	104 648 610	112 033 641	152 846 726	399 372 759
República						
Popular China	40 636 888	99 690 451	76 593 288	84 514 417	137 897 915	218 802 269
Taiwán	89 028 454	125 031 345	82 456 216	119 272 966	135 180 268	205 988 889
España	253 416 873	247 415 553	174 136 298	178 994 987	135 024 376	213 763 615
Panamá	157 670 931	111 516 414	98 929 458	97 536 663	134 797 481	237 904 417
Colombia	88 969 763	136 961 005	122 696 618	143 740 834	85 409 074	302 466 367
	1 013 479	1 169 351				
Resto	836	340	999 969 882	963 941 683	901 767 148	2 302 472 565
	<i>(Porcentaje)</i>					
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Estados Unidos	58,39	45,04	44,02	43,08	35,02	35,88
Canadá	0,94	1,34	2,66	1,27	10,40	1,24
Japón	5,86	7,45	3,79	3,76	8,29	3,80
Brasil	1,55	3,29	4,39	5,99	4,79	3,55
Mexico	3,15	3,74	2,85	3,03	3,77	5,71
República						
Popular China	0,74	2,06	2,08	2,28	3,40	3,13
Taiwán	1,63	2,59	2,24	3,22	3,33	2,95
España	4,64	5,12	4,74	4,83	3,33	3,06
Panamá	2,89	2,31	2,69	2,63	3,32	3,40
Colombia	1,63	2,84	3,34	3,88	2,11	4,33
Resto	18,57	24,22	27,20	26,03	22,23	32,94
	<i>(Tasa de crecimiento)</i>					
Total	--	-11,5	-23,9	0,7	9,5	72,3
Estados Unidos	--	-31,8	-25,6	-1,4	-11,0	76,6
Canadá	--	26,3	51,2	-51,9	796,2	-79,4
Japón	--	12,3	-61,2	-0,2	141,8	-21,0
Brasil	--	88,5	1,5	37,4	-12,4	27,8
Mexico	--	5,0	-42,0	7,1	36,4	161,3
República						
Popular China	--	145,3	-23,2	10,3	63,2	58,7
Taiwán	--	40,4	-34,1	44,7	13,3	52,4
España	--	-2,4	-29,6	2,8	-24,6	58,3
Panamá	--	-29,3	-11,3	-1,4	38,2	76,5
Colombia	--	53,9	-10,4	17,2	-40,6	254,1
Resto	--	15,4	-14,5	-3,6	-6,5	155,3

Fuente: Elaboración propia con base en Oficina Nacional de Estadística. La información hasta mediados de 2006 de las importaciones se obtuvo de la Dirección General de Aduanas.

## Bibliografía

- Acosta, Cándida (2006b), "La Adozona pide extensión en la subvención a exportación". Listin Diario (edición del 10 de mayo de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=391>> (18 de agosto de 2006).
- ADOZONA/CNZFE (Asociación Dominicana de Zonas Francas/Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación) (2006), Seminario "Las zonas francas hoy y su relanzamiento competitivo hacia el futuro". Septiembre 4. Santiago/República Dominicana, ADOZONA/CNZFE.
- ADOZONA (2006), Diversos documentos consultados en <<http://www.adozona.org/esp/default.asp>>.
- Agosín, Manuel R. y Ennio Rodríguez (2005), Libre Comercio en América Central: ¿Con quién y para qué? Las Implicaciones del CAFTA. Banco Interamericano de Desarrollo, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*. Washington D. C., Estados Unidos.
- ASONAHORES/ (Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes) (2006), Estadísticas seleccionadas del sector turismo año 2005. ASONAHORES, República Dominicana.
- ASONAHORES/JAD(Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes/Junta Agroempresarial Dominicana) (2006), Estudio de consumo de productos agropecuarios en el sector hotelero.
- Bair, Jennifer y Enrique Dussel Peters (2006), "Global Commodity Chains and Endogenous Growth: Export Dynamism and Development in Mexico and Honduras", *World Development* 34(2), pp. 203-221.
- BCRD (Banco Central de la República Dominicana) (2006), Informe de la Economía Dominicana, septiembre 2006. BCRD, República Dominicana.
- \_\_\_\_\_ (2007), Informe de la Economía Dominicana, enero-diciembre 2006. BCRD, República Dominicana.
- BM (Banco Mundial) (2007), World Development Indicators. Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2006), Doing Business. Washington, D. C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1987), Dominican Republic: an Agenda for Reform (reporte N° 5965-D). Washington, D. C., Banco Mundial.
- EI-RD (Centro de Exportaciones e Inversión-República Dominicana) (2007), Diversos documentos consultados en <<http://www.cei-rd.gov.do/>>. CEI-RD, República Dominicana.
- DGA (Dirección General de Aduanas) (2007), Importaciones totalizadas por país de procedencia bajo el régimen de consumo. <[http://www.dga.gov.do/portal.net/uploads/download/estadisticas/PAIS\\_DE\\_PROCEDENCIA-2006.pdf](http://www.dga.gov.do/portal.net/uploads/download/estadisticas/PAIS_DE_PROCEDENCIA-2006.pdf)>. DGA, República Dominicana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), República Dominicana: evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006 (LC/MEX/L.743), México, 25 de agosto.

- \_\_\_\_\_ (2006b), ¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario? CEPAL (LC/MEX/L.691/Rev.2), México, D. F.
- \_\_\_\_\_ (2005), República Dominicana: evolución económica durante 2004 y perspectivas para 2005. CEPAL (LC/MEX/L.670 ) México.
- \_\_\_\_\_ (2004a), La competitividad de la industria maquiladora de exportación en Honduras. Condiciones y retos ante el CAFTA. CEPAL (LC/MEX/R.853), México.
- \_\_\_\_\_ (2004b), Desarrollo productivo en economías abiertas. CEPAL (LC/G.2234 (SES.30/3) Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000), Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI. CEPAL (LC/MEXR.760/Rev.1), México.
- CNC (Consejo Nacional de Competitividad) (2007a), Portal <<http://www.cnc.gov.do/>>, consultado en enero.
- \_\_\_\_\_ (2007b), Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana. CNC, República Dominicana.
- CNZFE (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación) (2006a), Informe estadístico. Sector zonas francas 2005. CNZFE, República Dominicana.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Síntesis de empresas, empleos e inversiones aprobadas en el período 2001-2006. CNZFE, República Dominicana.
- Despradel, Carlos (2006), 40 años de Economía Dominicana: Hacia dónde vamos. Santo Domingo, República Dominicana, Editora Búho.
- \_\_\_\_\_ (2000), La Economía Dominicana en la Globalización. Santo Domingo, República Dominicana, Editora Amigo del Hogar.
- DGII (Dirección General de Impuesto Internos) (2006), Norma General sobre Facturación a Beneficiarios de Leyes Incentivos. Norma General N° 06-06. DGII, Santo Domingo.
- Diario Libre (2006), “Atraso en DR-CAFTA afectaría inversiones”. Diario Libre (edición del 27 de junio de 2006) República Dominicana. Consultado en <[http://www.bancentral.gov.do/notas\\_prensa.asp?a=diariolibrel2006-06-27](http://www.bancentral.gov.do/notas_prensa.asp?a=diariolibrel2006-06-27)> (18 de agosto de 2006).
- Dussel Peters, Enrique (2005), Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America. DIE, Bonn.
- Dussel Peters, Enrique y Jorge Katz (2006), “Dos vías de desarrollo en América Latina: exportaciones temporales y transformación de materias primas”. En, Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda Miramontes (eds.). Producción de exportación, desarrollo económico y el futuro de la industria maquiladora en México. Universidad Autónoma Metropolitana, México. A publicarse.
- El Caribe (2006a), “DR-CAFTA Aumentará la balanza comercial”. El Caribe (edición del 19 de mayo de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=387>> (18 de agosto de 2006).
- El Caribe (2006b), “Funcionarios analizarán el TLC en EE.UU”. El Caribe (edición

- del 21 de marzo de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=368>> (18 de agosto de 2006).
- Esser, Klaus (ed.) (1999), *Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el estado y la sociedad*. Caracas, Nueva Sociedad/ Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fairbanks, Michael, Marcela Escobari y Anne Morriss (2006), *El sector industrial de la República Dominicana. Construyendo un mapa estratégico*. AIRD, CNC y CEI-RD, República Dominicana.
- FGDD (Fundación Global Democracia y Desarrollo) (2004), *República Dominicana: Estrategia nacional de desarrollo y competitividad*. Santo Domingo, República Dominicana, Harvard University/FGDD.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006a), "Mexico: Selected Issues" (IMF Country Report N° 06/351), pp. 1-48.
- \_\_\_\_\_ (2006b), *World Economic Outlook*. Washington, D.C., FMI.
- \_\_\_\_\_ (2006c), "Dominican Republic: Letter of Intent and Annex to the Technical Memorandum of Understanding". Abril 24. FMI, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2005), *República Dominicana. Memorando de políticas económicas para 2004-2006*. FMI, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Dominican Republic, Letter of Intent, Supplementary Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Santo Domingo, 23 de enero.
- Franco Rodríguez, Martín (2006), "Estimación de la demanda de combustibles en República Dominicana". *Texto de Discusión 6* (Unidad de Análisis Económico/ Secretariado Técnico de la Presidencia), pp. 1-22.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*. Praeger, Westport.
- Guzmán, Rolando (2005), *Evaluación del impacto potencial del RD-CAFTA sobre el sector industrial dominicano*. Chemonics Internacional, USAID y Consejo Nacional de Competitividad. República Dominicana.
- Hirschman, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Hoy (2006b), "Aún quedan escollos para que el país entre al TLC". *Hoy* (edición del 21 de marzo de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=367>> (18 de agosto de 2006).
- Humphrey, John (2004), "Upgrading in global value chains". IDS Working Paper 28, pp. 1-40.
- ICSD (2006), *República Dominicana: estrategia de política industrial y comercio exterior*. ICSD, Santo Domingo.
- Isa-Contreras, Pável (2005), "El impacto fiscal del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos". *Texto de Discusión 3* (Unidad de Análisis Económico/ Secretariado Técnico de la Presidencia), pp. 1-28.
- Jaramillo, Carlos Felipe y Daniel Lederman (2006), *Challenges of CAFTA. Maximizing the Benefits for Central America*. The World Bank, Washington, D. C.

- Lall, Sanjaya (2005), Global value chains and networks: opportunities or challenges. Ponencia impartida en el Seminario Internacional "Global Networks: Interdisciplinary Perspectives on Commodity Chains", Yale University, mayo 13-14.
- Lester, Richard y Michael Piore (2004), *Innovation. The Missing Dimension*. Harvard University Press, Cambridge.
- Listin, Diario (2006), "República Dominicana en la ruta de la inversión extranjera". Listin Diario (edición del 19 de junio de 2006) República Dominicana. Consultado en <[http://www.bancentral.gov.do/notas\\_prensa.asp?a=listindiario2006-06-19-1](http://www.bancentral.gov.do/notas_prensa.asp?a=listindiario2006-06-19-1)> (18 de agosto de 2006).
- López-Claros, Augusto (2006), *The Latin America Competitiveness Review 2006*. World Economic Forum, Ginebra.
- Lugo, Miguel (2006a), "Posponen el DR-CAFTA sin una fecha fija". El Caribe (edición 3 de julio de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=409>> (18 de agosto de 2006).
- Méndez, Mario (2006a), "Adozona advierte sobre los efectos negativos de la posposición del DR-CAFTA". Hoy (edición 3 de julio de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=408>> (18 de agosto de 2006).
- \_\_\_\_\_ (2006b), "Advierte que es fundamental administración del DR-CAFTA". Hoy (edición del 19 de mayo de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=386>> (18 de agosto de 2006).
- Messner, Dirk y Jörg Meyer-Stamer (1994), "Systemic Competitiveness: Lessons from Latin America and Beyond –Perspectives for Eastern Europe". *The European Journal of Development Research*, Vol. 6, N° 1, pp. 89-107.
- Messner, Dirk (2002), "The Concept of the "World Economic Triangle: Global Governance Patterns and Options for Regions". *IDS Working Paper* 173, pp. 1-99.
- Meyer-Stamer, Jörg (2005), "Systemic Competitiveness Revisited. Conclusions for Technical Assistance in Private Sector Development". Mesopartner, Duisburg, pp. 1-43.
- Monegro, Juan T. (2005), "Crecimiento de los precios del petróleo y sus repercusiones en la economía dominicana". Texto de Discusión 1 (Unidad de Análisis Económico/Secretariado Técnico de la Presidencia), pp. 1-48.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Esteban Pérez (2003), "Liberalización comercial y crecimiento económico en Centroamérica". *Revista de la CEPAL* N° 81, pp. 157-174.
- Mortimore, Michael, Henk Duthoo y José Alfredo Guerrero (1995), "Informe sobre la competitividad internacional de las zonas francas en la República Dominicana", *serie Desarrollo Productivo* 22, pp. 1-76.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006), Dominican Republic. Trade Profile. OMC, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2003), Examen de las políticas comerciales. República Dominicana. Informe del Gobierno. Acta de la Reunión. OMC, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2002), Examen de las políticas comerciales. República Dominicana. Informe de la Secretaría. OMC, Ginebra.

- ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2006), *Dominicana en cifras 2006*. ONE, República Dominicana.
- Paniagua, Soila (2006a), "Gobierno y empresarios acuerdan mejorar producción y aumentar las exportaciones". *Hoy* (edición 8 de julio de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=415>> (18 de agosto de 2006).
- \_\_\_\_\_ (2006b), "Taiwán invertirá en fábrica de tela en Santiago". *Hoy* (edición 28 de abril 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=380>> (18 de agosto de 2006).
- \_\_\_\_\_ (2005), Costo fiscal de crisis bancaria en República Dominicana es uno de los más altos del mundo. *Hoy*, Santo Domingo, República Dominicana. 15 de septiembre. Consultado en: <[http://www.bancentral.gov.do/notas\\_prensa.asp?a=externo2004-11-15-3](http://www.bancentral.gov.do/notas_prensa.asp?a=externo2004-11-15-3)> (agosto 2006).
- Porter, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Trade Press, Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*. PNUD, República Dominicana.
- Rodrik, Dani (2006a), "Goodbye Washington Consensus and Hello Washington Confusion?". Harvard University. Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2006b), "What is so special about China's exports?". NBER Working Paper Series 11947.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Growth Strategies". In, P. Aghion y S. Durlauf (eds.). *Handbook of Economic Growth Vol. 1<sup>a</sup>*, North-Holland, Amsterdam.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Mimeo. Harvard University.
- Rodríguez, Francisco y D. Rodrik (2000), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Gross-National Evidence". En, *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, pp. 261-325.
- Rubens, Evaristo (2006a), "Cree DR-CAFTA debe entrar en vigencia sin más demora". *Hoy* (Edición 26 de junio 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=403>> (18 de agosto de 2006).
- \_\_\_\_\_ (2006b), "Instalarán industria de tejido plano en República Dominicana". *Hoy* (edición 26 de junio de 2006) República Dominicana. Consultado en <<http://www.adozona.org/esp/noticiasdet.asp?codid=406>> (18 de agosto de 2006).
- Schrank, Andrew (2005 y 2006).
- SEEPD (Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo) (2007), *Programa Económico de la República Dominicana 2005-2007: Quinta y Sexta Revisión Acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional*. SEEPD, República Dominicana.
- Stallings, Bárbara y Wilson Pérez (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, México, CEPAL/FCE, México.

- Sturgeon, Tim (2006), *Services Offshoring Working Group. Final Report. Industrial Performance Center/MIT, Boston/Massachusetts.*
- Terry, Donald F. Y Steven R. Wilson (2005), *Remesas de inmigrantes. Moneda de cambio económico y social.* BID, Washington, D. C.
- UE (Unión Europea) (2007), *Portal de la Delegación de la Comisión Europea en la República Dominicana y Cuba.* <http://www.deldom.cec.eu.int>, consultada en enero de 2007.
- USAID (United States Agency for International Development)-Chemonics International (2000), *Competitive Strategy for the Dominican Republic. National Strategy Project.* USAID-Chemonics International, Santo Domingo.
- USITC (United States International Trade Commission) (1998), *Caribbean Basin Economic Recovery Act: Thirteenth Report 1997.* USITC, Washington, D. C.
- Vázquez Barquero Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo.* Antoni Bosh Editor, Madrid, España.
- Young, Philipp (2002), *The Dominican Republic. Stabilization, reform, and growth, Occasional Paper, (IMF, 2006).*





## Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
*Economic Commission for Latin America and the Caribbean*  
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

Véalas en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)  
*Publications may be accessed at: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)*

### Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2009 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2008-2009) son de US\$ 50 para la versión en español y de US\$ 60 para la versión en inglés.

*CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.*

*CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.*

*Annual subscription costs for 2009 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2008-2009) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.*

### Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

**Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available***

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008, 184 p.*  
***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2008, 176 p.***
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, 152 p.*  
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2007-2008, 146 p.***

- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008*, 160 p.  
**Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007. 2008 Trends**, 148 p.
- *Panorama social de América Latina, 2008*, 262 p.  
**Social Panorama of Latin America, 2008**, 256 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008*, 160 p.  
**Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2008**, 156 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2008, 430 p.

## Libros de la CEPAL

### 103 *L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire, 2009*, 138 p.

- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.
- 100 *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Sandra Huenchuan (ed.)
- 99 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, 2009, 212 p.
- 98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hilbert (eds.), 2009, 388 p.
- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez Pizarro (ed.), 2008, 375 p.
- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.
- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.

## Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica*, Marcio Wohlers y Martha García-Murillo (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina*, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- ¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones?*, Martin Hilbert y Osvaldo Cairó (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- O Estruturalismo latino-americano**, Octavio Rodríguez, CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.
- L'avenir de la protection sociale en Amérique latine. Accessibilité, financement et solidarité**, CEPALC/Eska, France, 2009.
- Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.
- Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico**, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.
- Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.
- Economic growth with equity. Challenges for Latin America**, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.
- Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.
- Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.
- Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/Fontamara, México, 2006.
- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective**, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Seeking growth under financial volatility**, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

*Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

*Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

## **Coediciones recientes / Recent co-editions**

*El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNFPA, 2009.

Espacio iberoamericano: la economía del conocimiento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

***Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina***, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

*Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

*Espacios iberoamericanos: comercio e inversión*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

***Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento***, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

*Visiones del desarrollo en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.

*Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

***Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean***, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.

*Espacios Iberoamericanos*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

***Espaços Ibero-Americanos***, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

## **Cuadernos de la CEPAL**

93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

## **Cuadernos estadísticos de la CEPAL**

36 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3)*. Solo disponible en CD, 2008.

35 *Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur*. Solo disponible en CD, 2007.

34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.

- 32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002.* Solo disponible en CD, 2005.
- 31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002.* Solo disponible en CD, 2005.

## **Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)**

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

*Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.*

*The Observatory appears twice a year in January and July.*

*Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.*

## **Notas de población**

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

*Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.*

*Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.*

*Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.*

## **Series de la CEPAL**

*Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / Studies and Perspectives (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

A complete listing is available at: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

---

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издавания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---

**Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:**

Publicaciones de las Naciones Unidas  
2 United Nations Plaza, Room DC2-853  
Nueva York, NY, 10017  
**Estados Unidos**  
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489  
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10  
**Suiza**  
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura  
7630412 Santiago  
**Chile**  
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069  
E-mail: publications@cepal.org

**Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:**

United Nations Publications  
2 United Nations Plaza, Room DC2-853  
New York, NY, 10017  
**USA**  
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489  
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications  
Sales Sections  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10  
**Switzerland**  
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura  
7630412 Santiago  
**Chile**  
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069  
E-mail: publications@eclac.org