

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.760
27 de julio de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA: LOS ÚLTIMOS
20 AÑOS Y PERSPECTIVAS
PARA EL SIGLO XXI**

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto BT-DOM-1999. No ha sido sometido a revisión editorial.

00-07-29



PRESENTACIÓN.....	xv
-------------------	----

Capítulo I

VISIÓN GLOBAL

INTRODUCCIÓN.....	I-1
1. Las reformas económicas.....	I-2
2. El balance de los ochenta.....	I-4
3. Cambio y estabilización en los noventa.....	I-6
4. La reforma adaptativa	I-8
5. Logros, riesgos, perspectivas	I-12

Capítulo II

HACIA UNA ECONOMÍA MENOS REGULADA: LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN LOS NOVENTA

INTRODUCCIÓN.....	II-1
A. REFORMAS ECONÓMICAS EN LOS NOVENTA.....	II-6
1. Política arancelaria.....	II-6
2. Las zonas francas	II-10
3. Política fiscal	II-13
4. Promoción de la inversión extranjera	II-16
5. Régimen laboral.....	II-20
6. Programa Nacional de reforma y modernización del Estado.....	II-22
7. Telecomunicaciones.....	II-26
8. Código monetario y financiero	II-27
9. Promoción de exportaciones	II-28
10. Regulación de la competencia	II-29
11. Reformas sociales y otras pendientes de aprobación	II-30
B. CONCLUSIONES	II-32

Capítulo III

EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO EN LOS NOVENTA

INTRODUCCIÓN.....	III-1
A. EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO, 1970-1989.....	III-3
1. El preludeo a al reforma económica: la década de los setenta	III-3
2. Intentos iniciales de estabilización monetaria y fiscal (1982-1986).....	III-5
B. LAS CONDICIONES INICIALES	III-9
1. La economía dominicana a finales de los ochenta y principios de los noventa	III-9
C. LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL NUEVO PROGRAMA ECONÓMICO (NPE)	III-12
1. El enfoque monetario de la balanza de pagos.....	III-12
2. La puesta en práctica del NPE	III-13
D. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS NOVENTA	III-27
1. Una primera aproximación al crecimiento económico	III-27
2. La economía dual.....	III-28
3. Indicadores de los sectores de actividad económica.....	III-33
4. Las restricciones fiscal y externa	III-35
E. CONCLUSIONES	III-37
<u>Anexos:</u>	
1. Medidas fiscales y financieras seleccionadas	III-39
2. Las restricciones fiscal y externa	III-43

Capítulo IV**EVOLUCIÓN, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA FISCAL**

INTRODUCCIÓN.....	IV-1
A. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL	IV-6
1. Medidas e indicadores fiscales por períodos del gobierno	IV-7
2. Etapas de la política económica y programas fiscales	IV-13
3. Ahorro corriente, déficit operacional, ingreso y gasto fiscales	IV-20
B. RIESGOS MACROECONÓMICOS DE LA POLÍTICA FISCAL.....	IV-29
1. Una delimitación de los riesgos	IV-29
2. Problemas de sostenibilidad del déficit fiscal.....	IV-33
3. Aspectos clave de la vulnerabilidad de los ingresos corrientes	IV-43
4. Pertinencia de la orientación del gasto público	IV-48
5. Regularidades observadas y acumulación de riesgos de la política fiscal	IV-54
C. OBSTÁCULOS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES.....	IV-56
1. Gestión de la deuda pública y credibilidad.....	IV-57
2. Administración tributaria y transparencia fiscal	IV-59
3. Presupuesto, orientación y control del gasto para el desarrollo sustentable.....	IV-61
D. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.....	IV-63

Anexos:

1	Definición del gobierno e identidades de ahorro y déficit.....	IV-69
2	Definiciones de nuevo endeudamiento en los ejercicios de sostenibilidad	IV-71
3	Patrimonio gubernamental de las empresas públicas antes y después de la capitalización.....	IV-74

Capítulo V**POLÍTICA MONETARIA Y MERCADO DE DINERO**

INTRODUCCIÓN.....	V-1
A. EL SISTEMA FINANCIERO DOMINICANO.....	V-3
1. Configuración institucional	V-3
2. El código monetario y financiero.....	V-8
B. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA, CAMBIARIA Y Y DEL SISTEMA FINANCIERO, 1980-1999.....	V-11
1. La política cambiaria, monetaria y el sistema anterior a 1985.....	V-12
2. Horizontalismo con diversificación operativa y crisis financiera, 1985-1999	V-17
3. El nuevo programa económico, 1990-1999.....	V-26
C. EL SISTEMA FINANCIERO, LA POLÍTICA CAMBIARIA Y MONETARIA Y EL LARGO PLAZO	V-39
1. El sistema financiero y el desarrollo económico	V-39
2. Las políticas cambiaria y monetaria y la estabilidad de largo plazo	V-42
D. CONCLUSIÓN	V-46
<u>Anexos:</u>	
1. Evolución del encaje legal, 1985-1999.....	V-49
2. Un modelo para entender la aplicación del congelamiento del excedente del encaje legal.....	V-53
3. Los determinantes de la inflación: una primera aproximación.....	V-55
4. La relación del tipo de cambio oficial y de mercado	V-61
5. Indicadores financieros	V-63

Capítulo VI**EL SECTOR EXTERNO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA:
¿TALÓN DE AQUILES O PUNTA DE LANZA
DEL CRECIMIENTO**

INTRODUCCIÓN.....	VI-1
A. LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERNA EN LOS AÑOS OCHENTA.....	VI-3
1. Los programas de ajuste y estabilización.....	VI-3
2. La política comercial	VI-4
B. EL PUNTO DE INFLACIÓN DE 1990: EL NUEVO PROGRAMA ECONÓMICO Y LA REFORMA ARANCELARIA.....	VI-6
1. Características de la reforma.....	VI-6
2. El papel de los ingresos del comercio exterior	VI-8
3. La política cambiaria	VI-11
C. UNA POLÍTICA ECONÓMICA CON EL EXTERIOR MÁS AGRESIVA: EL PERÍODO 1996-2000	VI-12
1. La propuesta de reforma arancelaria 1998-1999.....	VI-13
2. Implicaciones de la propuesta.....	VI-14
D. EL COMPORTAMIENTO DEL BALANCE DE PAGOS	VI-18
1. La cuenta corriente.....	VI-18
2. Comercio exterior de bienes	VI-21
3. Sostenibilidad del déficit comercial.....	VI-35
4. Inversión extranjera	VI-37
E. NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES	VI-38
F. DEUDA EXTERNA	VI-42
G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	VI-44
<u>Anexos:</u>	
1 República Dominicana: crecimiento y restricción de balanza de pagos	VI-49
2 Competitividad de las exportaciones dominicanas en los Estados Unidos	VI-53

Capítulo VII**POLÍTICA Y DESARROLLO SOCIAL**

INTRODUCCIÓN.....	VII-1
A. LOS RASGOS DESTACADOS DE LA SITUACIÓN SOCIAL.....	VII-2
1. La distribución del ingreso y la pobreza	VII-6
2. El funcionamiento de los mercados laborales.....	VII-9
3. Los sectores sociales: gasto y políticas	VII-16
B. ÁREAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA: UNA RECAPITULACIÓN.....	VII-36

Capítulo VIII

**EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA:
LAS REMESAS DE DOMINICANOS
Y LA INMIGRACIÓN HAITIANA**

INTRODUCCIÓN.....	VIII-1
A. LAS REMESAS FAMILIARES Y COMUNITARIAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....	VIII-1
1. Evolución y perspectivas de los flujos globales de remesas.....	VIII-1
2. Características generales de la migración internacional	VIII-3
3. Envío y uso de las remesas familiares	VIII-5
4. Asociaciones y migrantes y remesas comunitarias	VIII-10
5. Programas gubernamentales relacionados con los migrantes o las remesas	VIII-12
6. Algunas recomendaciones	VIII-14
B. LA MIGRACIÓN HAITIANA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....	VIII-15
1. Breve recuento histórico y situación actual	VIII-15
2. Economía política de la inmigración haitiana en la República Dominicana ...	VIII-23
3. Perspectivas, conclusiones y recomendaciones	VIII-24

Capítulo IX

EL SECTOR AGROPECUARIO Y AZUCARERO: POLÍTICAS, DESEMPEÑO Y PERSPECTIVAS

INTRODUCCIÓN.....	IX-1
1. Políticas agrícolas	IX-2
a) Investigación y transferencia de tecnología	IX-4
b) Sanidad vegetal y animal	IX-5
c) Servicios de apoyo a la producción	IX-5
d) Riego.....	IX-6
e) Crédito	IX-8
f) Mercadeo agrícola.....	IX-9
g) Política agraria	IX-12
2. El desempeño del sector agropecuario	IX-14
a) Estructura sectorial de la producción.....	IX-14
b) Comportamiento del PIB	IX-14
c) Aporte a la economía	IX-17
d) Comportamiento de la producción.....	IX-23
3. La industria azucarera	IX-37
a) Características estructurales y evolución en los ochenta y noventa.....	IX-37
b) El mercado del azúcar.....	IX-41
4. Perspectivas del sector agropecuario y la nueva institucionalidad.....	IX-43
a) La necesaria transformación agropecuaria.....	IX-43
b) La rectoría del Estado y la oferta de bienes públicos.....	IX-48
c) La concertación pública-privada.....	IX-49
d) El desarrollo del capital humano y el social en el campo	IX-50

Capítulo X

LA DUALIDAD DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA: ENTRE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA LOCAL Y LAS ZONAS FRANCAS

INTRODUCCIÓN.....	X-1
A. ANTECEDENTES: DINÁMICA Y POLÍTICAS INDUSTRIALES.....	X-2
B. REFORMAS Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	X-7
1. Tendencias internacionales de la industria	X-7
2. Las principales reformas con consecuencias en la industria manufacturera local y las zonas francas.....	X-9
3. Programas de la política industrial y de competitividad.....	X-15
C. FUENTES DE CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA.....	X-20
1. Dinámica del producto, empleo, productividad y comercio exterior.....	X-21
2. Fuentes de crecimiento de la industria manufacturera local.....	X-35
3. La dinámica de tres sectores de la industria manufacturera local.....	X-38
D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	X-41

Capítulo XI

EL SECTOR ENERGÉTICO

INTRODUCCIÓN.....	XI-1
A. RECURSOS Y BALANCE ENERGÉTICO	XI-1
1. Recursos energéticos.....	XI-1
2. Balance energético	XI-2

	<u>Página</u>
B. INSTITUCIONES Y DESARROLLO DEL SECTOR ENERGÉTICO.....	XI-4
1. Organización del sector energía.....	XI-4
2. Políticas energéticas.....	XI-5
3. Relaciones entre energía y macroeconomía.....	XI-6
4. Precios de los productos energéticos	XI-7
C. INDUSTRIA ELÉCTRICA	XI-11
1. Evolución de la industria eléctrica.....	XI-11
2. Proceso de reforma	XI-17
D. INDUSTRIA PETROLERA	XI-20
E. RECOMENDACIONES PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE DEL SECTOR ENERGÍA.....	XI-23

Capítulo XII

EL TURISMO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

INTRODUCCIÓN.....	XII-1
A. DESEMPEÑO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 1980-1999	XII-3
1. Definiciones y estadísticas	XII-3
2. Principales indicadores del turismo receptor internacional de 1980 a 1999.....	XII-4
3. El turismo en el Caribe	XII-7
B. POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL TURISMO Y FACTORES DE CRECIMIENTO	XII-11
1. Políticas de desarrollo del turismo.....	XII-11
2. Fuentes del crecimiento del turismo	XII-13

	<u>Página</u>
C. LA CONTRIBUCIÓN DEL TURISMO A LA ECONOMÍA	XII-18
1. La cuenta satélite de turismo	XII-19
2. Hoteles y similares	XII-20
3. Restaurantes, bares y similares	XII-21
4. Transporte aéreo	XII-21
5. Transporte terrestre	XII-24
6. Otras actividades.....	XII-24
D. ENCADENAMIENTOS DEL TURISMO CON EL ECONOMÍA.....	XII-26
1. Encadenamientos macroeconómicos	XII-26
2. Encadenamientos microeconómicos.....	XII-31
E. IMPLICACIONES DE POLÍTICA.....	XII-34
1. Desarrollo regional	XII-34
2. Sostenibilidad del turismo	XII-35
3. Logros y retos	XII-37
F. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	XII-39
1. Información y estadísticas.....	XII-39
2. Turismo sostenible.....	XII-41
3. Desarrollo económico competitivo	XII-42

Capítulo XIII

MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO

INTODUCCIÓN	XIII-1
A. ESTADO DEL AMBIENTE.....	XIII-3
1. Contexto socioeconómico y antecedentes	XIII-3
2. Tierra.....	XIII-8
3. Bosque	XIII-9
4. Biodiversidad.....	XIII-14
5. Agua.....	XIII-15
6. Ambientes costero-marinos	XIII-18
7. Atmósfera	XIII-20
8. Áreas urbanas e industriales	XIII-21

	<u>Página</u>
B. LA POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL	XIII-23
1. Aspectos generales.....	XIII-23
2. Instrumentos globales y regionales	XIII-24
3. Instrumentos nacionales.....	XIII-26
C. LA ESTRATEGIA NACIONAL DEL AMBIENTE.....	XIII-34
La política ambiental.....	XIII-36
D. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	XIII-39

Anexos:

1 Indicadores de desarrollo sostenible	XIII-41
2 Acuerdos ambientales multilaterales globales y regionales.....	XIII-45
3 Vulnerabilidad ante desastres causados por fenómenos naturales.....	XIII-47

BIBLIOGRAFÍA

Capítulo I.....	B-1
Capítulo II	B-2
Capítulo III.....	B-3
Capítulo IV.....	B-4
Capítulo V.....	B-6
Capítulo VI.....	B-7
Capítulo VII	B-9
Capítulo VIII.....	B-11
Capítulo IX.....	B-13
Capítulo X.....	B-15
Capítulo XI.....	B-18
Capítulo XII	B-19
Capítulo XIII	B-21
ÍNDICE DE SIGLAS	S-1

PRESENTACIÓN

El desempeño económico de la República Dominicana en la última década ha sido sobresaliente. Después del retroceso de 1990 (-6%), el producto interno bruto ha tenido un crecimiento promedio cercano a 6% en los siguientes nueve años y de 8% en el trienio 1996-1999, el más alto en toda la región latinoamericana.

La política económica y las reformas instrumentadas a lo largo de los noventa han coadyuvado a mantener la estabilidad macroeconómica. La inflación ha descendido a niveles de un dígito (excepto en 1994), el tipo de cambio se ha estabilizado y se han logrado avances importantes en el saneamiento fiscal. En el sector externo, el creciente déficit de la balanza comercial de bienes ha sido contrarrestado por los superávits de la industria de zonas francas, el turismo y las transferencias privadas, lo que ha mantenido el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos en niveles razonables como proporción del producto.

No obstante, a la par de este saludable desempeño macroeconómico, la economía dominicana se ha segmentado en la última década, a causa de una evolución sectorial heterogénea que, a su vez, se asocia en algún grado al esquema de crecimiento que ha prevalecido en el país en los años recientes que, por cierto, caracteriza también a numerosas economías de la región. En efecto, a lo largo de los años noventa se ha consolidado un sector moderno, dinámico y competitivo, representado por actividades como el turismo, las zonas francas, las telecomunicaciones, la construcción y ciertos servicios vinculados con los anteriores. Junto a ese sector convive un segmento amplio de empresas en donde privan reducidos niveles de competitividad, con limitado acceso al crédito y atraso tecnológico. En la manufactura abundan pequeñas y micro empresas que fabrican primordialmente bienes tradicionales, y que padecen la competencia de las importaciones. En el sector agropecuario la producción avanza con lentitud y las principales actividades agrícolas de exportación tradicional han disminuido su gravitación en la provisión de divisas para el país.

Este panorama convierte a la República Dominicana en un caso interesante para un estudio amplio y pormenorizado, dirigido a analizar los factores que subyacen en los cambios experimentados en sus patrones de crecimiento, de inserción internacional y distributivo en las últimas décadas.

Por iniciativa del gobierno de la República Dominicana, el Secretariado Técnico de la Presidencia de ese país y la CEPAL firmaron un convenio de colaboración en noviembre de 1999, cuya ejecución dio marco a la elaboración de un estudio de la economía dominicana y cuyos objetivos fueron: 1) analizar en profundidad y detalle la evolución de la economía de la República Dominicana, en especial en la década de los noventa; 2) identificar los retos que enfrenta de cara al siglo XXI; y 3) examinar posibles opciones de política y sus perspectivas.

Más específicamente, la investigación se dirigió a aportar elementos para responder a cuestiones cruciales del desarrollo económico y social del país en los albores del siglo XXI. Por

ejemplo: ¿cuál ha sido la dimensión y profundidad de los cambios estructurales de la economía dominicana?; ¿en qué condiciones el país podría sostener una tasa de crecimiento de 7%-8% en el mediano-largo plazo?; ¿qué reformas deben profundizarse o “reformarse” y qué instrumentos se podrían utilizar?; ¿qué factores de economía política han limitado los avances?; ¿qué tipo de políticas se requerirían para reducir la brecha entre el sector moderno y el tradicional para que los beneficios del crecimiento abarquen a una porción mayor de la población?; ¿cómo se podrían reducir efectivamente los niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso?; ¿cómo se podría incrementar la productividad del campo?; ¿serían necesarias políticas más activas para contener la declinación relativa de la manufactura?; ¿cómo se podría lograr un desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental? En fin, ¿cuáles son las opciones de política económica en el panorama futuro del país?

En los capítulos que integran el estudio se analizan las interrogantes precedentes, se presentan reflexiones y se delinear las políticas pertinentes. El estudio abarca el período 1980-2000; se analiza el desempeño económico y social, aportando evidencia sobre los cambios en la estructura de la economía y sus repercusiones sociales. Se documenta el proceso de reformas económicas, poniendo el énfasis en aspectos institucionales y de la economía política. Asimismo, se formulan recomendaciones de políticas públicas dirigidas a mejorar el desempeño en materia de crecimiento económico, generación de empleo, competitividad y desarrollo social.

La CEPAL llevó a cabo la investigación en estrecho contacto con el gobierno de la República Dominicana, que designó a la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) como el organismo interlocutor. En todo momento se contó con su apoyo técnico y logístico, lo que facilitó la ejecución de los trabajos.

El estudio comprende tres partes. La primera expone una visión global de la economía dominicana, con sus fortalezas y debilidades; se presentan y discuten logros, riesgos y perspectivas hacia el siglo XXI, y se resumen las principales conclusiones y recomendaciones alcanzadas en el resto del estudio.

En la segunda parte se abordan los temas macroeconómicos y sociales. En primer lugar, se brinda una descripción de las principales reformas económicas aplicadas en los noventa y se esboza su impacto en el comportamiento de la economía. Seguidamente, se reseñan el desempeño y las políticas macroeconómicas en las dos últimas décadas y se estudian en sendos capítulos las políticas fiscal y monetaria y cambiaria, así como sus interrelaciones. Se examinan también la evolución de las finanzas públicas, los agregados monetarios y el mercado cambiario. Más adelante, se analiza el comportamiento del sector externo y se identifican los factores que explican el dinamismo que ha revelado en la década de los noventa. Por último, se presentan y discuten las políticas de desarrollo social y las tendencias de indicadores de bienestar, para finalizar con una reflexión acerca de los temas sociodemográficos y el impacto socioeconómico de los flujos de remesas de dominicanos residentes en el exterior, así como de la inmigración haitiana.

La tercera parte se dedica a los temas sectoriales. En capítulos individuales se analiza la evolución de los sectores agropecuario —incluyendo la industria azucarera—, industria manufacturera y zonas francas, energía y turismo, para finalizar con un recuento de las políticas

ambientales y de la situación del medio ambiente, así como de la sostenibilidad del desarrollo desde esta perspectiva.

Por separado se presenta un compendio estadístico de los principales indicadores económicos y sociales del país; abarca el período 1980-1999 y, en los casos en que hubo información, se incluye también la década de los setenta. Se realizó un esfuerzo especial en materia de cuentas nacionales (producto interno bruto y oferta y demanda globales), que fueron calculadas por la CEPAL, usando el año 1991 como base de referencia, merced a la información detallada que proporcionó el Banco Central de la República Dominicana.

La investigación contó con amplio respaldo de especialistas y funcionarios de la Oficina Nacional de Planificación y del Banco Central de la República Dominicana, así como de otras oficinas gubernamentales, centros de investigación, instituciones académicas y de la iniciativa privada. El grupo nacional de contraparte, presidido por Rolando Guzmán, contribuyó a enriquecer la discusión y a identificar los mejores materiales analíticos, documentales y estadísticos.

La coordinación general del trabajo estuvo a cargo de David Ibarra y Jorge Máttar. La visión global de la economía dominicana fue preparada por David Ibarra. Los capítulos especializados fueron elaborados por Jesús García Molina (reformas económicas), Esteban Pérez y Jesús García Molina (desempeño macroeconómico), Martin Puchet (política fiscal) Esteban Pérez (política monetaria), Jorge Máttar (sector externo), Pablo Serrano (política y desarrollo social), Randolph Gilbert y Federico Torres (remesas e inmigración haitiana), Margarita Flores (sector agropecuario y azucarero), Enrique Dussel Peters y Wilson Peres (industria manufacturera), Fernando Cuevas (energía), Françoise Carner (turismo), René Hernández (medio ambiente) y Ricardo Zapata (vulnerabilidad ante desastres naturales).

El diseño y construcción del banco de datos y del compendio estadístico estuvo a cargo de Horacio Santamaría y Randolph Gilbert, con el apoyo de Jesús Santamaría. Alicia Acosta, Liliana Castilleja, Enrique Cortés, Eduardo García y Alfonso Mendieta colaboraron en la revisión de los documentos. La unidad de servicios editoriales de la oficina de la CEPAL en México prestó su valiosa colaboración y el apoyo secretarial de María del Carmen León, Marcela Hernández y Mónica Rangel fue igualmente imprescindible.

Finalmente, la CEPAL deja constancia expresa de su reconocimiento al Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana.

Capítulo I
VISIÓN GLOBAL

INTRODUCCIÓN

En la década de los sesenta la República Dominicana inicia el camino hacia una profunda transición institucional aún en proceso. El meollo de los esfuerzos se endereza a separar las esferas de la política y de la economía, segregación indispensable para el juego democrático y la abolición del autoritarismo.

Los objetivos declarados o implícitos en las transformaciones que toman carta de naturalización se sintetizan en la búsqueda simultánea de la modernización democrática y de la modernización económica. En el primer sentido, se avanza, no sin titubeos, en el fortalecimiento de los partidos políticos y de la limpieza de los procesos electorales; en la erradicación de prácticas autoritarias, en el aprendizaje de articular las decisiones en el debate abierto y en acuerdos consensuales. Poco a poco, la eficacia política y la misma alternancia en el poder pasan a depender de la capacidad de los partidos para atender demandas sociales sentidas.

La otra cara del proceso de transición se refiere a la modernización económica, entendida en un doble sentido: primero, en cuanto a crear sectores productivos dinámicos, pilares nuevos del desarrollo, romper las limitaciones principales al crecimiento sostenido; segundo, en cuanto a adaptar el país al nuevo orden internacional, caracterizado por la libertad comercial y financiera transfronteriza, tanto como por cambios tecnológicos incesantes, al tiempo que el Estado cede funciones al mercado y se cancelan patrimonialismo y privilegios no ganados en el mercado.

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 traducirse en acuerdos pragmáticamente constructivos.

Después de vivir rezagos modernizadores notorios, la historia nacional parece agolparse en el tiempo. Entrada la segunda mitad del siglo, el país vivía un régimen político autoritario, mientras la organización productiva correspondía a una economía pequeña de exportación de un puñado de productos primarios. Rebasadas (años sesenta) las inestabilidades anejas al cambio político (la intervención extranjera y la supresión de los movimientos guerrilleros), la economía toma una senda de desarrollo alto y sostenido.

Ciertamente el país se ha beneficiado de condiciones externas en lo general favorables. Durante las décadas de los sesenta y setenta, la comunidad internacional recibió con beneplácito la instauración de la democracia, se concedieron ayudas y se procuró suprimir restricciones. Menos propicias fueron las circunstancias en los siguientes 10 años (los ochenta), cuando el deterioro de los términos del intercambio y los endeudamientos insostenibles se tradujeron en reducción de los ritmos internos de expansión económica, como ocurrió todavía con mayor intensidad en el resto de América Latina.

En los años noventa, mejoran los factores condicionantes externos; en especial, el auge de la economía estadounidense se convierte en factor catalítico en el ascenso de los ingresos foráneos de la economía dominicana y la multiplicación de las oportunidades de comercio.

En todo caso, la liberación de las fuerzas sociales y la armonización pragmática de la modernización política con la económica, con vicisitudes, explican tres décadas de prosperidad casi ininterrumpidas. La economía crece a una tasa media superior al 5% anual (3% por habitante) rebasando a casi todos los demás países latinoamericanos en el mismo lapso (1970-2000). La década perdida de América Latina (los años ochenta) afecta al país, pero se logran evitar los retrocesos de los ingresos por habitante que se observan en la región. En contraste, los períodos 1970-1980 y 1991-1999 se caracterizan por avances muy favorables, como lo atestiguan crecimientos medios superiores a 7% y 6%, respectivamente.¹

1. Las reformas económicas

Parece entonces relevante investigar los factores determinantes de la evolución económica especialmente satisfactoria de la República Dominicana y de los ingredientes de política en que se sustentó. Asimismo, se justifica explorar las fortalezas y vulnerabilidades que apoyarían u obstaculizarían en el futuro cercano la continuidad del desarrollo y del mejoramiento social.

La sociedad civil y los gobiernos de la República Dominicana han podido formular y poner en práctica estrategias nacionales de acomodo interno y de reposicionamiento de la reinserción en el exterior. En cuanto a lo primero, el país necesitaba vitalmente reconstruir su capacidad exportadora y atenuar el estrangulamiento externo, en tanto restricción esencial al desarrollo sostenido. Es decir, resultaba imperativo crear nuevos polos de crecimiento que impulsasen la economía y, a la par, se convirtiesen en fuente dinámica de divisas.

En el segundo aspecto, se requería y requiere reformar las reglas económicas fundamentales a fin de adecuar la economía nacional a las exigencias del mundo globalizado. Más explícitamente, se requería y requiere abrir fronteras comerciales y financieras hasta que la estructura interna de precios corresponda a la que priva en los mercados internacionales; desregular y trasvasar funciones productivas del Estado al mercado; lograr la estabilidad de precios, a través del equilibrio en las cuentas fiscales. En tal sentido, la intensificación de la competencia con el exterior estimularía la eficiencia de los productores locales y el crecimiento se basaría en el aprovechamiento de la demanda de los mercados internacionales.

Desde luego, adoptar una estrategia de desarrollo hacia afuera, a la inversa del proteccionismo, plantea menos disonancias históricas con las posibilidades reales de una economía pequeña, de baja industrialización y, por ende, bastante abierta al exterior. Aun así, como se verá más adelante, hay obstáculos inevitables, conflictos entre objetivos y círculos viciosos que será necesario superar.

La reforma económica en el sentido de la creación de nuevos núcleos dinámicos de la oferta nacional se inicia en los años setenta, aunque adquiere mayor vigor en los noventa, a partir

¹ Véanse CEPAL (1999a) y CEPAL (1999b).

del Nuevo Programa Económico (NPE) (1990), que busca mejorar la inserción externa de la economía. Las exportaciones de las zonas francas, de cifras insignificantes (menos de un millón de dólares en 1970), pasan a 117 millones en 1980, a 850 millones en 1990 y a más de 4 300 millones en 1999. Su participación en las ventas foráneas de bienes y servicios sube de medio por ciento a más de la quinta parte en diez años y a más de 50% en 1999. Otro tanto ocurre con las ventas de servicios al exterior —principalmente asociados al turismo— con ritmo de crecimiento del 10% real en la década de los setenta, de 7.4% en el siguiente decenio y que casi se triplican en los noventa.

La expansión de las zonas francas sigue ritmos vertiginosos. El número de empresas asciende de dos a más de 330 entre 1970 y 1990, el de parques industriales de uno a 25, y el empleo de 126 a más de 130 000 trabajadores en el mismo período. A fines de los noventa el número de empresas llega a cerca de 500 y el empleo a 190 000 personas. La capacidad hotelera sigue una ruta semejante. Aun en la década de los ochenta, caracterizada por el receso económico que afecta al país y a toda América Latina, el número de habitaciones sube de 5 000 a más de 19 000, y en 1998 a cerca de 45 000.

El intenso proceso de formación de capital en el turismo y las zonas francas se constituyó en uno de los más recios pilares de la expansión del sector de la construcción (8% de crecimiento entre 1970 y 1990) y de las telecomunicaciones y el transporte (5.5%). Se forma así un polo dinámico en la economía dominicana que impulsa el desarrollo nacional, principalmente desde la década de los ochenta.

La principal virtud de ese núcleo de crecimiento no sólo reside en constituirse en fuente primaria de empleo, sino también en compensar el decaimiento dinámico de las exportaciones tradicionales y resolver el estrangulamiento externo. En efecto, en las dos décadas que siguen a 1970, los ingresos por ventas de servicios y zonas francas, alcanzan la respetable tasa media de expansión del 14.7% anual, mientras las exportaciones tradicionales apenas suben a razón del 2.5%. Merced a ese impulso los ingresos totales por ventas de bienes y servicios ascienden casi al 9% anual, dejando atrás a las importaciones que lo hacen al 5%. En suma, la restricción externa queda atenuada transitoriamente, abriendo compuertas al desarrollo sostenido.

Los resultados descritos en los párrafos anteriores no ocurren espontáneamente, son más bien producto de políticas deliberadas para asentar el crecimiento sobre bases más sólidas, de la habilidad en aprovechar complementariedades geográficas y oportunidades de mercado, y del diseño de políticas activas del Estado a las que se incorporan inversionistas nacionales y extranjeros.

Desde fines de los años sesenta, el Banco Central, a través de Infratur y la Corporación de Fomento a la Industria Hotelera, planea la creación de nuevas zonas turísticas, invierte en infraestructura, maneja hoteles, otorga financiamientos preferenciales en tasa, acceso, monto y plazos, obtiene fondos de organismos financieros internacionales. Al propio tiempo, se conceden generosos incentivos fiscales y cambiarios. La ley 153, vigente de 1971 a 1992, otorgaba exención total del impuesto sobre la renta, los aranceles a la importación, la repatriación de utilidades y capitales a los inversionistas foráneos, durante períodos de diez a quince años. Además, las empresas hoteleras quedaron eximidas de la obligación de entregar sus divisas al Banco Central.

Esfuerzos promocionales análogos se encuentran en el impulso a las actividades de las zonas francas. Desde la ley 299 de 1968, se concedieron exenciones al impuesto sobre la renta, a las tarifas arancelarias y al propio impuesto de ventas. El Estado estableció varios parques industriales en las zonas libres, invirtió en infraestructura y concedió financiamiento a los empresarios privados, principalmente a través del Fondo de Inversión para el Desarrollo (FIDE) del Banco Central.

En definitiva la reforma estructural del sector productivo-exportador resultó exitosa y explica en gran parte el desarrollo económico de las últimas décadas. También se acertó en aislar en alto grado esas actividades del doble sesgo antiexportador del proteccionismo y de las altas tasas de interés del financiamiento interno. Muchos hoteles y maquiladoras vivían y aún se benefician de la plena libertad de comercio. Asimismo, el grueso del financiamiento interno asumió condiciones preferenciales mientras, hoy en día, fuentes externas de recursos cubren el grueso de las necesidades de ambas actividades.

Con todo, esos avances no se dan sin costo alguno. Sin duda, de ahí arranca el dualismo de la economía dominicana, donde el complejo de actividades tradicionales se va rezagando, mientras financia directa o indirectamente los nuevos polos de crecimiento. Frente a las escaseces habituales en materia presupuestaria y en los recursos de fomento, poco esfuerzo pudo dedicarse a la reconversión productiva tanto del grueso de la producción de consumo interno, cuanto de las exportaciones de productos primarios (azúcar principalmente).² Además, aun cuando ya se han moderado los subsidios fiscales y de otro género, los criterios del fomento eximían o eximen a los polos de crecimiento de contribuir en mayor medida a resolver los apremios fiscales, en tanto menguan las capacidades tributarias de los segmentos rezagados de la economía.

2. El balance de los ochenta

La década de los ochenta trajo consigo trastornos externos y necesidades internas de adaptación. La interrupción de la afluencia de capitales internacionales a partir de la moratoria mexicana de la deuda, el deterioro de los términos del intercambio y el receso en los países industrializados (1980-84), enfrentó al país a un proceso de ajuste que no siempre estuvo bien correspondido con las políticas macroeconómicas que se aplicaron sobre todo en la segunda mitad de los años ochenta. Se produce ahí un desacomodo creciente entre las percepciones políticas de las necesidades sociales y las capacidades reales de la economía para satisfacerlas.

Al comienzo de la fase depresiva, las acciones del gobierno son de orden compensatorio, pues se quiere conservar los ritmos de desarrollo. Se permite el ascenso del déficit fiscal al disminuir o estancarse las recaudaciones —sobre todo de los gravámenes al comercio exterior— e intentarse mantener y aun elevar los gastos gubernamentales corrientes y de capital. Esas circunstancias y la debilidad de los ingresos por exportaciones —todavía no se han consolidado las nuevas actividades proveedoras de divisas, como las zonas francas y el turismo— llevan a

² La agricultura de consumo interno, muchas de las exportaciones tradicionales y las manufacturas no vinculadas a las nuevas actividades de comercio exterior, han enfrentado y enfrentan condiciones cada vez más difíciles: protección y apoyos en descenso, altas tasas de interés y acceso limitado al crédito y apoyos muy limitados a la reconversión productiva (véanse los capítulos IX y X).

uplicar con creces el déficit de la cuenta corriente, que pasa de 190 millones de dólares a 480 millones de compararse los trienios 1976-1978 y 1979-1981. Las brechas fiscal y de balanza de pagos debieron financiarse con fondos del exterior que, al monetizarse, amplificaron las presiones inflacionarias y tornaron insostenible el tipo de cambio.³

Así se inician diez años de inestabilidad macroeconómica, de varios esfuerzos por atemperarla y de intentos por alcanzar la conciliación entre los apremios políticos y las exigencias del ajuste económico inevitable. En 1982 se firmó un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI), al que siguió otro en 1985, que sólo se cumplieron parcialmente. En ambos casos se aplicaron medidas correctivas (sobretasas arancelarias, aumentos en los precios de los combustibles y de bienes de consumo, recalendarización de la deuda externa). Por su parte, el Banco Central elevó la tasa de redescuento, acentuó los encajes medios y marginales, controló las tasas de interés, devaluó la moneda nacional (1985)⁴ y emitió certificados financieros para recoger liquidez. Sin embargo, junto con la política expansiva de gasto público, se sostiene la política de asignación preferencial del crédito a los sectores prioritarios, donde destacan los programas de apoyo a las nuevas actividades exportadoras.

En conjunto, prevalecieron los criterios político-desarrollistas sobre los estabilizadores. A la postre, los esfuerzos monetarios y fiscales resultaron insuficientes para corregir los desequilibrios macroeconómicos coyunturales y a la par sostener el crecimiento del país. Ya a comienzos de 1987 tuvo que declararse una moratoria en el servicio de la deuda externa. Las presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio registraron cifras elevadísimas,⁵ mientras el crédito externo quedaba cerrado. El auge exportador con tasas de crecimiento de 15% y 14% en 1989 y 1990, no bastó. En ese último año, el producto se desplomó 6.4% y el país resintió una doble crisis económica y del sistema financiero.

El diagnóstico de la situación a comienzos de los años noventa hace resaltar las contraposiciones entre la expansión del gasto público⁶ y el financiamiento de los déficit fiscales con recursos internos con relación a la política de tipo de cambio fijo; entre el control de las tasas de interés y la permisividad concedida a la banca comercial en el ensanchamiento de sus carteras; entre la expansión del crédito interno y el desendeudamiento externo neto provocado por la moratoria del servicio de la deuda. La conclusión era ineludible, ya no era posible evadir el ajuste económico.

³ El sector turismo se analiza en el capítulo XII.

⁴ Después de décadas de paridad fija, el valor del dólar en el mercado oficial pasó de uno a 3.12 pesos en 1985.

⁵ El índice nacional de precios al consumidor creció al 55% en 1988 y luego al 80% en 1990. El tipo de cambio oficial, a pesar de haberse devaluado casi dos veces entre 1986 y 1990, seguía a la zaga de la cotización del mercado libre y aun de la elevación interna de precios.

⁶ Entre 1986 y 1989, los gastos públicos totales crecen en promedio real al 12% anual y los rubros de inversión prácticamente se triplican.

3. Cambio y estabilización en los noventa

Hasta los años ochenta, en la República Dominicana la modernización y las demandas políticas preceden a la reforma económica y la dominan, casi a la inversa de lo que ocurre en el resto de América Latina; se quieren resultados más allá de lo posible, se tensan excesivamente los instrumentos económicos hasta que los desacomodos acumulativos hacen necesarios nuevos deslindes entre ambas esferas de la vida social.

El balance de los años ochenta registra logros, pero también la creciente desadaptación de las políticas a la coyuntura de corto plazo, al cambio estructural demandado por la globalización de los mercados. Entre los aspectos positivos destacan dos importantes: el primero, haber consolidado nuevos centros dinámicos de crecimiento en que apoyar el progreso de los noventa; el segundo, sostener una tasa de crecimiento baja pero que duplica el promedio latinoamericano, es decir, que atenúa el impacto del ajuste socioeconómico de la década perdida.

Con todo, los costos de la crisis fueron apreciables, aunque de corta vida. El producto (1990) se contrae 6.2%, el consumo privado 11% y la inversión bruta fija 9%, mientras la inflación sube al 80%, las reservas internacionales se reducen en cerca de 500 millones de dólares y quiebran siete bancos comerciales.

La capacidad de maniobra económica del gobierno queda seriamente constreñida. Las circunstancias hacen indispensable alcanzar un consenso nacional distinto y avanzar en la adopción del paradigma universal de mercados sin fronteras. Se impone dar primacía a la estabilidad de los mercados, implantar criterios permanentes de equilibrio fiscal, usar el tipo de cambio como ancla nominal de los precios y acrecentar el peso del Banco Central y de la política monetaria en el manejo macroeconómico.

En cuanto al cambio estructural, también surgen nuevos énfasis: cobra importancia la desregulación interna y externa, la incorporación más decidida del sector empresarial extranjero y nacional en el manejo de las empresas públicas, el acercamiento de los precios internos a los que privan en el exterior. Las directrices de las transformaciones que se comienzan a instrumentar buscan transferir funciones económicas del Estado al mercado, liberalizar los mercados y borrar muchos de los vestigios regulatorios y proteccionistas del patrón anterior de desarrollo.

La corrección de los desequilibrios macroeconómicos y el comienzo del cambio estructural en el sentido del párrafo anterior, fueron las metas declaradas o implícitas de la estrategia plasmada en el NPE de 1990. La esencia del programa de estabilización consistió en reconocer las restricciones y vulnerabilidades de la economía dominicana en el manejo macroeconómico. La interrelación entre el estrangulamiento de pagos, la posición fiscal y la inflación obtuvieron prioridad en la conducción económica.⁷

Aparte de los excesos del gasto público en la República Dominicana, las fuentes principales de presión inflacionaria se relacionan con los movimientos en el tipo de cambio, las tasas de interés o los precios de los productos energéticos. Los desajustes en el mercado laboral

⁷ Los capítulos II al VI abordan con amplitud las características del NPE y de la política económica resultante, en sus vertientes fiscal, monetaria, cambiaria y comercial.

parecen reconocer menor influencia por el hecho de disponerse de dos válvulas de escape: una dada por la emigración dominicana a los Estados Unidos; otra, por la inmigración haitiana, proveedora de mano de obra barata (véase el capítulo VIII). Ambas facilitan el equilibrio en ese mercado, con costos salariales por debajo de los aumentos de la productividad.⁸

Con esos antecedentes, el NPE asignó a la política monetaria el doble papel de perseguir los equilibrios interno y externo. A tal fin se utilizaron el tipo de cambio como ancla nominal y la restricción del crédito interno, como armas antiinflacionarias. Ambos instrumentos habrían de servir también en el control de la demanda agregada y, por consiguiente, de las importaciones, es decir, de instrumentos aseguradores del equilibrio de las cuentas externas (véase el capítulo V).

El centro de gravedad del manejo económico se trasladó al Banco Central. La política fiscal siguió jugando un papel importante, pero no protagónico. Las exigencias de la estabilización condujeron no sólo al convencimiento del imperativo de cerrar la brecha fiscal, sino a una especie de consenso en mantener equilibradas las cuentas públicas, aun a costa de restar funciones contracíclicas a la política fiscal.

De todas maneras, el programa de ajuste fiscal llevó a recortar gastos (reducción de subsidios al consumo y a las empresas públicas, de algunas partidas de carácter social y de la inversión pública). Se adoptaron medidas impositivas entre 1991 y 1992 con el doble propósito de fortalecer los ingresos tributarios y compensar los efectos de la desgravación arancelaria o de los impuestos directos en las recaudaciones. En esos términos, se duplicó el precio de los combustibles, se impusieron recargos arancelarios, se estableció una comisión a las transacciones en divisas y se cambiaron las bases de los gravámenes selectivos al consumo (véase el capítulo IV).

En conjunto, el programa de estabilización resultó eficiente, pero puso de relieve tensiones entre las estrategias de largo plazo y las exigencias de la coyuntura. A partir de 1992, la variación media anual de la inflación cae de 47%-50% a menos del 5% y se mantiene el resto de la década de los noventa a un promedio que no excede del 7% anual. Los ingresos fiscales suben a razón del 13% entre 1990 y 1993, mientras los egresos lo hacen a ritmos medios ligeramente inferiores (12%), equilibrando las cuentas presupuestarias. Por lo que hace a la balanza de pagos, primero los déficits se reducen por el estancamiento de las importaciones que induce el receso económico; luego, el acrecentamiento simultáneo de las ventas foráneas de bienes y servicios, las remesas de nacionales en el exterior y la afluencia de capital extranjero permiten financiarlas fácilmente. Los efectos de la reforma productiva anterior y del programa de estabilización abren las puertas a otro período de auge económico que desborda las experiencias latinoamericanas comparables y que abarca casi toda la década de los noventa.

⁸ En cualquier caso, los trabajadores han logrado mejores remuneraciones —el salario real ha crecido en términos reales a razón del medio por ciento anual en la última década—, y a la par han podido acceder a puestos mejor pagados.

4. La reforma adaptativa

La década de los noventa se caracteriza no sólo por salvar los desequilibrios coyunturales en tiempo récord, sino también por el impulso a la reforma adaptativa de la economía nacional al nuevo orden internacional y a los paradigmas que le sirven de sustento. Muchos de los esfuerzos de reforma que se examinan en los siguientes párrafos tienen antecedentes en las décadas previas. Lo mismo ocurre con la mezcla pragmática de políticas ortodoxas y heterodoxas que han servido tanto para suavizar los costos del cambio como para adaptar este último a las especificidades sociopolíticas del país.

En materia de política monetaria, las reformas se encaminaron a efectuar la liberación financiera con gradualidad y por etapas que dieran tiempo y permitieran armonizarlas con los cambios que se fuesen instrumentando en otros terrenos de la estrategia económica gubernamental. Al efecto, se sustituyó la política selectiva de asignación del crédito por un régimen de encaje unificado. Se conservan los controles cuantitativos (encaje, limitaciones al endeudamiento foráneo de la banca, comisiones cambiarias, etc.) como instrumentos preventivo-correctivos de movimientos desestabilizadores de la demanda agregada, propios de una economía pequeña y sujeta a frecuentes choques externos. Simultáneamente se comienzan a emitir “certificados de participación” del Banco Central que poco a poco se convierten en el principal mecanismo de control monetario.⁹ Y, al propio tiempo, se liberan las tasas de interés y se dan incentivos a la integración financiera en instituciones de banca múltiple.

Puesto en términos más explícitos, el proceso de reforma monetaria altera radicalmente los objetivos y los instrumentos con que habrían de alcanzarse. Ahora importa desterrar la represión y avanzar en la profundización financiera, crear condiciones de estabilidad y desarrollo al propio sector bancario y financiero. En correspondencia, pierden importancia las funciones bancarias de fomento a la producción que ocuparan lugar preeminente en las estrategias estatales de desarrollo del pasado.

Por su parte, las mudanzas en el manejo de los instrumentos monetarios, subrayan dos tendencias principales: el uso preferente de instrumentos de mercado, esto es de aquéllos que operan no a través del control de cantidades, sino de los precios. La segunda, derivada de ésta, consiste en que el encaje legal es sustituido en algún grado por la emisión de los certificados de participación.

El cambio de objetivos y de instrumental altera los incentivos positivos o negativos que reciben los agentes económicos. En el sistema anterior, había alicientes directos a las empresas que invertían o desarrollaban actividades calificadas como prioritarias: acceso y condiciones preferenciales al crédito, amén de subsidios, dotación de infraestructura, tratamientos aduaneros favorables.

Con esa modificación, muchos de los apoyos descritos se reducen o desaparecen y surgen algunos costos que han de sufragar fisco y productores. Después de la reforma, la liberación de

⁹ Ya en el período 1995-1999, la realización de operaciones de mercado abierto con certificados de participación explicaba una circulación de casi 4 000 millones de pesos, nueve veces superior a los adelantos y redescuentos concedidos por el Banco Central.

las tasas de interés y la creciente emisión de certificados de participación han tendido a elevar y sostener altas las tasas de interés. Entre 1991 y 1999, el promedio simple de la tasa de interés real es de dos dígitos, mientras la remuneración a los certificados de participación representan un costo cuasifiscal.

Se ha ganado al suprimir las tasas negativas de interés a los ahorradores, así como al sostener altos los márgenes de intermediación financiera y procurar el saneamiento bancario después de la crisis de 1989-1990. En lo que toca a la restricción crediticia, ésta ha servido a dos propósitos importantes: por una parte, para abatir las presiones inflacionarias y de pagos externos en el terreno macroeconómico y, en el microeconómico, para depurar gradualmente a los productores cuya eficiencia y productividad no les permitiría resistir la apertura comercial plena. Al mismo tiempo, la adopción de medidas de regulación prudencial adoptadas y el reducido flujo de capital foráneo de corto plazo, han sido garantía de la salud del sistema financiero y la prevención de los contagios de las crisis internacionales que tanto han afectado a otras economías.

Aun así, la política monetaria de la República Dominicana y su reforma liberalizante están sujetas a las restricciones emanadas de la situación y la política cambiaria, al usarse la paridad como ancla nominal del sistema de precios. Aunque se ha buscado unificar los mercados cambiarios, como parte de la reciente reforma económica, la meta no ha sido alcanzada. En los hechos, la dualidad de los tipos de cambio y la discrecionalidad de los manejos del Banco Central, ha atenuado los impactos externos y diluido en el tiempo las presiones inflacionarias sin prescindir de la guía de los indicadores de mercado. Esa combinación histórica de acciones e instrumentos de política ha resguardado la estabilidad cambiaria y de precios dentro de márgenes razonables de oscilación a lo largo de la década de los noventa.

Con todo, el régimen cambiario está expuesto a factores de vulnerabilidad que trascienden el radio de acción del Banco Central. El dualismo de los mercados cambiarios crea incentivos macro y microeconómicos distintos a los agentes que operan en los mismos: convergentes en tiempos de prosperidad, pero acaso divergentes en otras circunstancias. Otro es el cumplimiento o incumplimiento de la transferencia de fondos gubernamentales al Banco Central para el servicio de la deuda externa. Por lo demás, la estabilidad cambiaria no sólo depende de la evolución de la economía internacional, sino también de los resultados de la estrategia exportadora, esto es, del comportamiento y la competitividad de ese segmento de productores nacionales, tanto como de su integración al resto de la economía.

De la misma manera, por lo menos en el corto y mediano plazos, las oscilaciones cambiarias estarán influidas por la celeridad y características de la liberación de las transacciones comerciales externas, así como por los cambios consecuentes en la política de ingresos fiscales. Seguir profundizando en la nueva política arancelaria intensificaría, *prima facie*, las importaciones, acentuando, así fuese transitoriamente, el estrangulamiento externo. Habría un efecto antiinflacionario al reducirse los precios por la competencia de los productos extranjeros, pero se tendrían impactos de signo distinto de varios orígenes. Uno derivaría de la compensación de las menores recaudaciones arancelarias con el alza de otros gravámenes. Otro, se asociaría a las alzas de las tasas de interés y las restricciones crediticias que seguramente se implantarían para evitar las consecuencias negativas inmediatas en la balanza de pagos. Unos terceros,

derivarían de la solución de las tensiones distributivas al alterarse la composición de los grupos de ganadores y perdedores de las reformas comercial y fiscal.

El examen de los obstáculos al cambio en la estructura impositiva obliga a señalar algunos antecedentes. La carga tributaria de República Dominicana subió del 9% al 10% entre 1979 y 1989, y del 8.5% al 11.3% en el período 1990-1999. La caída inicial en el comienzo de la década de los noventa se explica por la crisis económica y la primera reforma arancelaria. Las cifras anteriores señalan promedios inferiores a la media latinoamericana y sobre todo a la de los países del Caribe. La segunda característica del sistema impositivo dominicano es su alta dependencia de los gravámenes al comercio exterior. En 1979, el 45% de las recaudaciones tenían ese origen y, en 1999, alcanzaban el 31%.

El hecho de que la economía sea abierta —en el sentido de requerir una alta proporción de abastos de origen externo y de reconocer como núcleo primario de desarrollo al sector externo— explica que la base gravable principal se sitúe en torno al comercio internacional, donde por razón natural se ubican los principales centros empresariales del país. Esos hechos y el estrangulamiento de pagos como dificultad central para el desarrollo, multiplican los obstáculos a la erradicación del proteccionismo. Por las mismas causas, cerrar la brecha fiscal o compensar las liberalizaciones al comercio exterior, casi siempre ha desembocado en imponer recargos o nuevos gravámenes al propio comercio exterior.¹⁰ En consecuencia, el desmantelamiento del conjunto de medidas proteccionistas ha debido avanzar por etapas,¹¹ con un ritmo que contrasta con los cambios frecuentemente abruptos que se instrumentaron en muchos países latinoamericanos. La ventaja de haber procedido de ese modo, reside en no haber concentrado en el tiempo los costos del ajuste productivo y en abrir espacios a la reconversión productiva o a la gestación de nuevas actividades productivas vinculadas al sector externo.

En otros aspectos, el sistema impositivo se ha venido reformando en consonancia con los paradigmas universales. Algunos de los impuestos al comercio exterior han sido rebajados o sustituidos por gravámenes internos; ha habido migración de los tributos directos hacia los indirectos, y se han disminuido las tasas y la progresividad de la imposición directa.¹²

¹⁰ A título ilustrativo, en el período 1979-1986 se decretaron sobretasas de 10% a las importaciones, de 36% a algunas exportaciones, y se elevaron a la par los precios del petróleo. Con el NPE, se establecieron recargos temporales a las importaciones, se duplicaron los precios del petróleo, se incrementaron las comisiones cambiarias y se crearon impuestos selectivos al consumo. En 1995 se implantó un gravamen a los movimientos de turistas y en 1996 se fijó una tasa del 10% a los usuarios de los hoteles.

¹¹ En 1990 se redujeron las tarifas arancelarias y su dispersión, con tasas que van del 5% al 35%, y en 1997, se liberaron las importaciones de materias primas y bienes de capital para los sectores textil y de la confección (véase el capítulo VI).

¹² Al efecto, se han suprimido el grueso de los impuestos a la exportación y se han liberalizado algunos a la importación. La tasa del impuesto al valor agregado (impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios, ITBIS), se ha elevado del 6% al 8% y su cobertura se ha ido ensanchando al incluir servicios e insumos importados; en distintas fechas se han establecido impuestos selectivos al consumo (bebidas, tabaco, artículos suntuarios). En cuanto al impuesto sobre la renta, el que recae sobre las personas físicas redujo la tasa máxima del 71% al 30% y el aplicado a las sociedades mercantiles tiene una sola tasa (25%) desde 1992.

Como última característica del sistema fiscal y de su reforma conviene señalar la que se refiere a la generación de ahorros. En general, la hacienda dominicana ha resultado capaz de producir considerables excedentes corrientes en las últimas dos décadas. En efecto, sólo en un año (1982) se registró déficit corriente, mientras los excedentes han sido considerables, fluctuando entre algo menos del 1.5% y casi el 6% del producto. Así, pese a la carga tributaria relativamente baja, las cuentas públicas dominicanas tradicionalmente han generado suficientes fondos sea para apoyar el proceso de formación de capital o para cubrir déficit más o menos importantes del sector de empresas públicas.

No obstante, en años recientes se observa cierto debilitamiento dinámico en las inversiones públicas y un aumento correlativo en las erogaciones corrientes del gobierno central. Los gastos corrientes del gobierno, que promediaron 5.6% del producto entre 1979 y 1994, ven ascender su participación al 7.3%, mientras desciende la de los gastos de capital del 6% al 5% en los mismos períodos. Visto el mismo fenómeno de manera distinta, la participación de la inversión pública en la formación nacional de capital (sin variación de inventarios) alcanza el 18% en 1970, el 16% en 1990 y sólo el 12.4% en 1999.

El proceso de redefinición de las funciones y responsabilidades socioeconómicas del Estado, aparte de lo ya dicho en materia de estabilización y liberación comercial, ha seguido también sendas propias. En vez de adoptar las políticas más comunes en América Latina, la separación del Estado de la producción no ha consistido en la privatización de las empresas públicas y el fortalecimiento transitorio de las finanzas gubernamentales. Como en Bolivia, se ha implantado el mecanismo de la capitalización. Al efecto, se organizan licitaciones abiertas con el fin de crear negocios mixtos. Los socios privados aportan otro tanto del valor de los activos que transfiere el gobierno (véase el capítulo II). Las contribuciones al capital son equivalentes, pero la administración de las *joint venture* queda en manos privadas. Es posible que se sobrecapitalicen las empresas, pero en principio quedan asegurados los recursos necesarios para su modernización técnica y financiera.

En materia social, la República Dominicana ha perseguido dos objetivos simultáneos. Por un lado, superar graves rezagos históricos y, por otro, confiar en la velocidad del desarrollo para fortalecer el mercado de trabajo, reducir la marginalidad y evitar la caída de los salarios reales. En el primer aspecto, pese a la relativa estabilidad del gasto público en el producto, las erogaciones sociales han elevado su participación en este último del 33.7% al 40.3% entre 1980 y 1999. No se alcanza todavía la media latinoamericana (47%), pero el avance es significativo. La expansión del producto por arriba de los promedios regionales no sólo ha impulsado el gasto social propiamente dicho, sino que también ha limitado la marginalización y ha ampliado las oportunidades del mercado de trabajo.¹³ El alto dinamismo de la economía y la mayor prioridad a lo social explican que el gasto gubernamental destinado a esos propósitos haya crecido en términos reales a la respetable tasa del 11% anual entre 1990 y 1999.

Los índices de hogares pobres (32%) y de indigentes (13%), aunque apremiantes, revelan una situación bastante menos angustiada que la de México, El Salvador, Brasil, Nicaragua, Perú,

¹³ En el período 1978-1990 el producto latinoamericano creció aproximadamente 2% anual, y entre 1990-1999 lo hizo a una tasa que no excede del 3.5%. Las cifras dominicanas son superiores: 3% en el primer caso y 6.1%, en el segundo.

Venezuela y la de los promedios latinoamericanos. Los coeficientes de Gini de concentración del ingreso urbano, ponen de relieve una situación mejor a la de la mayoría de los países de la región, incluyendo Brasil, Chile, Argentina, Venezuela y Honduras.¹⁴

El énfasis en lo social, sobre todo en los últimos años, ha implicado la reorientación del gasto público. La participación de los servicios económicos en las erogaciones gubernamentales cae del 38% en 1980 al 27% en 1999.¹⁵ Asimismo, a partir de 1995, como se dijo, parece perder dinamismo la formación pública de capital en favor del gasto corriente. Las erogaciones de capital, que solían representar alrededor del 40% del gasto público total, alcanzan apenas una participación del 27% en el trienio 1997-1999. Con todo, en la década de los noventa el debilitamiento relativo de la inversión pública pudo ser compensado por el ascenso de la inversión privada, en la que desempeñó un papel destacado la de origen externo.¹⁶

En síntesis, salvo por las tendencias más recientes, la política social dominicana se diferencia de la seguida por el grueso de los países latinoamericanos y resulta más próxima a la adoptada en países como los Estados Unidos. Más que paliar a posteriori los efectos del ajuste al cambio estructural —típico objetivo de los programas latinoamericanos de combate a la pobreza—, se han seguido caminos preventivos que se asocian con el sostenimiento de altas tasas de formación de capital y de crecimiento de la economía.¹⁷ El desarrollo no es en sí mismo suficiente para asegurar la declinación sustantiva de la pobreza, pero juega un papel importante sobre todo en países donde los sectores dinámicos son grandes demandantes de mano de obra.

5. Logros, riesgos, perspectivas

a) Logros

No podría afirmarse que el proceso de transición asociado a la liberación de mercados y a la adaptación de los mercados globalizados se haya finiquitado. Hay avances de consideración que, junto a la estabilización macroeconómica y la reforma estructural de los sectores productivos, han creado las condiciones de un auge alto y sostenido que ya se prolonga una década; pero también existen reformas incompletas e incluso algunas que no se han emprendido, como las necesarias en los campos institucional y social (véanse los capítulos II y VII).¹⁸

¹⁴ Véanse el capítulo VII y CEPAL (1999c).

¹⁵ Las mayores reducciones afectan al sector agropecuario, la energía al sector azucarero y al turismo.

¹⁶ Eliminando el movimiento de inventarios, en la década de los noventa la inversión privada se expandió más del 11% anual, mientras la pública lo hizo a razón del 7.5%.

¹⁷ En los Estados Unidos el auge económico de los años noventa y el fortalecimiento consecuente del mercado de trabajo, han sido decisivos en combatir la difusión de la pobreza. Como señala Blank, "To the extent that policies can help maintain strong employment growth, low unemployment, and expanding wages among workers, these policies may matter as much or more than the dollars spent on targeted programs for the poor". Véase Blank (2000), pág. 10.

¹⁸ En muchos casos es necesario completar y perfeccionar las reformas pero en otras oportunidades podría ser preciso "reformular las reformas." Véanse Ffrench-Davis (1999) y CEPAL (2000).

El país adelanta la modernización democrática y afianza a la par los acuerdos que concilian nacionalmente las demandas sociopolíticas con las de la liberalización económica. Y se avanza siguiendo caminos adaptativos propios donde se ha sabido combinar las tesis desarrollistas del cambio en la base productiva con las del cambio estructural moderno. En ese sentido, la fusión pragmática de viejos y nuevos instrumentos de la política económica ha desempeñado un papel catalítico en suavizar y diluir en el tiempo los costos del ajuste económico y sus consecuencias sociales, tanto como en configurar un proceso de transición bien adaptado a las circunstancias específicas de la sociedad y del aparato productivo dominicanos.

El balance económico de la década que acaba de terminar es alentador. La República Dominicana ha logrado una doble transformación. En primer lugar, cambiar el centro de gravitación del sector externo: de las exportaciones de productos básicos —con pocas perspectivas de mercado— a los servicios, si en ellos cabe el turismo y la maquila en un sentido funcional que no de clasificación estadística; eso mismo ha permitido rebasar la etapa del desarrollo centrada en la industrialización sustitutiva y facilitar la inserción del país en el nuevo orden económico internacional, sin mengua de los ritmos de desarrollo (véanse los capítulos VI y X).

La corrección de los desequilibrios fiscales, el prudente manejo de la deuda externa, el abatimiento de la inflación, la aceleración del crecimiento de las exportaciones aprovechando lo construido en años anteriores, la reducción de los rezagos sociales, son los principales logros de la década. Esos avances están en la base de la credibilidad ganada por las autoridades en el manejo macroeconómico y de la extraordinaria afluencia de capital del exterior.

Entre 1990 y 1999, el producto crece a razón del 6% anual promedio, la inversión bruta fija al 10% y las exportaciones de bienes y servicios lo hacen al 18%. La inflación se reduce del 80% en 1990 a un dígito en el resto del decenio, mientras se mantienen prácticamente en equilibrio las finanzas del gobierno central.

En suma, aprovechar en plenitud la capacidad de crecimiento de la transformación productiva precedente y combinarla con la estabilización macroeconómica, tanto como con la desregulación gradual de la economía, constituyen la clave del notable desarrollo de la República Dominicana que la distingue del comportamiento de casi todo el resto del continente latinoamericano.

Hacia el futuro las cuestiones medulares se relacionan con la posibilidad de imprimir continuidad al crecimiento y de alcanzar un desarrollo más equitativo, más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales. En ese terreno surgen interrogantes y disyuntivas complejas que no será fácil despejar en el futuro inmediato y donde es necesario incorporar el desarrollo regional a la agenda de desarrollo sostenible (véase el capítulo XIII). Para la República Dominicana esto va más allá de una simple conservación de su base de recursos naturales, y más bien se refiere a un conjunto de acciones dirigidas hacia la realización de inversiones en sectores productivos dinámicos con un alto coeficiente de tecnologías limpias o tecnologías ecológicamente racionales, de tal manera que la competitividad se logre por la acumulación de capital humano, físico y natural.

Son distintos los escenarios en que podrían bifurcarse los posibles futuros económicos de la República Dominicana. Uno consistiría en proseguir con el objetivo casi único y fundamental de completar en profundidad las reformas adaptativas a la economía global. Seguramente el modelo económico tiene que ser enmendado de distintas maneras para calzarlo a las realidades de la globalización y del cambio tecnológico. En ese sentido, habría que liberar plenamente el comercio, unificar el tipo de cambio, instrumentar la reforma fiscal, completar la liberación financiera y dotar de plena autonomía al Banco Central. Además, mucho tendría que seguirse cambiando y consolidando de la estructura legal e institucional del país, a fin de adecuar bien las conductas de los agentes económicos al nuevo entorno.

Las consecuencias inmediatas de esa estrategia llevarían a centrar los costos del ajuste en la economía real. Con alta probabilidad se acentuaría el desplazamiento de los productores nacionales por la influencia de abastos más baratos del exterior. Paralelamente, las autoridades seguramente se verían obligadas a aplicar medidas restrictivas para reducir la avalancha de importaciones provocada por la apertura y las posibles presiones inflacionarias asociadas al alza de los impuestos internos. Eso mismo reduciría la capacidad de la economía de crear empleos y combatir la pobreza; y también quedarían acotados transitoriamente los márgenes gubernamentales de maniobra para atender otras demandas sociales y fomentar el cambio productivo.

Posiblemente algunos efectos desfavorables del ajuste podrían atenuarse con el uso de mayor endeudamiento externo o con una política cambiaria más activa y protectora. Con todo, a más largo plazo, fructificarían las ventajas de la libertad de comercio y de las finanzas, abriendo canales al aprovechamiento del potencial de beneficios de la estrategia de crecimiento hacia afuera, del aumento inducido en la eficiencia productiva y de la más rápida incorporación a la revolución tecnológica mundial. En el sector privado, la intensificación de la competencia externa se transformaría en acicate a la productividad de los ganadores en la competencia, mientras el adelgazamiento del sector público llevaría a una mejor distribución de las prioridades y la asignación del gasto.

El otro escenario estratégico se sintetiza en el empeño de llevar a cabo una doble y difícil política de cambio estructural, preservando a la par los beneficios de la estabilización. El desmantelamiento del proteccionismo comercial y financiero se acometería gradualmente, tanto como las reformas fiscal y cambiaria. El propósito consistiría en sostener el crecimiento de la economía y facilitar, en ese sentido, la absorción de los impactos desfavorables. En contraste, frente al agotamiento dinámico de las transformaciones anteriores de la base productiva, se intentaría revitalizar y diversificar deliberadamente el sector exportador de bienes y servicios, acompañado de acciones integradoras de las actividades rezagadas a los nuevos polos dinámicos de la economía nacional. Las ventajas de la disyuntiva esbozada son obvias: se abrirían nuevos canales de desarrollo y se distribuirían en el tiempo, en vez de quedar agolpados los costos de las reformas pendientes, creándose así menores tensiones políticas.

Sin embargo, no todo sería ventajoso: habría que prolongar el período de transición económica y social al nuevo paradigma del desarrollo, asumir riesgos no desdeñables, sin descuidar los problemas de la coyuntura. Por otro lado, están las dificultades vinculadas a seguir una doble y compleja estrategia de reforma estructural en dosis que han de ser flexibles y variables, pero al mismo tiempo fieles a ambas vertientes del cambio. Como se esboza más

adelante quizás ello exigiría la culminación de un pacto social que corresponsabilice a gobierno, sector privado y trabajadores en un esfuerzo mancomunado, capaz de imprimir continuidad al crecimiento, resguardar a la vez la estabilidad macroeconómica y procurar el progreso de la equidad en los efectos de las transformaciones (véase el capítulo VII).

Seguir una u otra trayectoria y definir las combinaciones más apropiadas supone remozar los acuerdos armonizadores de economía y política que están en la base del auge de los noventa; supone igualmente evaluar con el mayor rigor posible las vulnerabilidades y riesgos que enfrenta y enfrentará en el futuro la evolución socioeconómica de la República Dominicana. Los apartados siguientes se dedicarán a destacar las fragilidades actuales del modelo económico implantado en la década de los noventa.

b) Vulnerabilidades

En primer término, como limitación fundamental de la continuidad del desarrollo económico parece resurgir el estrangulamiento de la balanza de pagos. Si bien las ventas foráneas de bienes y servicios, como se dijo, han crecido 10% por año en la última década, las importaciones lo hacen a una velocidad 40% mayor, ensanchando peligrosamente los déficit comerciales. El desequilibrio de transacciones externas de bienes y servicios se ha triplicado con creces entre el comienzo y el final de los años noventa hasta dejar de ser cubierto por las remesas de los trabajadores dominicanos en el exterior. Hasta ahora, la afluencia de inversiones directas ha llenado la brecha al expandirse a razón del 30% por año. Sin embargo, no parece que esos ritmos extraordinarios puedan sostenerse indefinidamente y, además, sin oscilaciones acusadas.

El prolongado auge norteamericano ha contribuido tanto al florecimiento de las zonas francas y del turismo como a acrecentar el volumen de las remesas de los emigrantes. La baja natural en las elevadísimas tasas de crecimiento del sector exportador y la posible ruptura de circunstancias externas favorables plantean elementos de incertidumbre. Cada vez es más intensa la competencia de maquiladoras ubicadas en Centroamérica y México, así como de otros centros turísticos del Caribe.¹⁹ En el mismo sentido militan los efectos de corto plazo de profundizar las reformas liberales del lado de las compras externas.

En todo caso, renovar la capacidad de crecimiento parece depender no sólo de factores externos, sino de acciones decididas y concertadas de carácter interno. Por lo que hace al turismo habrá que mejorar sensiblemente la calidad de los servicios, transformar los sistemas de mercadeo, cuidar más celosamente de la ecología, mejorar la dotación de infraestructura y crear nuevos centros hoteleros. En cuanto a las zonas francas, habrá que ganar competitividad a marchas forzadas, procurar su incorporación gradual a los sistemas impositivos nacionales y buscar nichos o especializaciones más complejas, de segunda generación. También habría que prestar atención al cuidado y regeneración de las exportaciones tradicionales. En la misma vertiente, convendría evaluar los méritos de crear polos de fomento de servicios internacionales. Las posibilidades son variadas, desde la integración de un centro de carga aérea entre América

¹⁹ Más específicamente, parece existir excesiva concentración de las maquiladoras en la confección, salarios acaso no competitivos con respecto a los que se cubren en otros países, posible oposición entre el régimen fiscal y las reglas de la Organización Mundial del Comercio.

Latina y los Estados Unidos, o la creación de servicios financieros especializados, hasta impulsar nuevas modalidades turísticas.

Todo esto habría de complementarse con programas de integración entre esos sectores dinámicos y el resto de la economía, multiplicando sus efectos directos e indirectos (sustitución eficiente de importaciones), así como con esfuerzos decididos por mejorar competitividad y tecnologías. Las tareas descritas plantean la necesidad de impulsar programas de transformación productiva para elevar productividad y competitividad en sectores de la industria local que podrían encadenarse con las zonas francas y el turismo.

El propósito no residiría exclusivamente en aliviar la restricción externa de pagos, sino también en eliminar las barreras que impiden la conclusión ordenada de la reforma liberalizadora. Sin duda, ganar holguras en los resultados de las transacciones externas, allanaría el camino de la reforma arancelaria y de la unificación del tipo de cambio, de la misma manera, el remozamiento de los polos de crecimiento del empleo y de los salarios, contribuiría a reducir los costos de la reforma tributaria. A su vez, todo ello facilitaría la profundización financiera y la reducción de las tasas de interés que castigan la competitividad de los productores nacionales.

Con todo, aquí se localiza un dilema de difícil solución: la posibilidad de seguir extrayendo recursos de los segmentos tradicionales de producción no sólo se agota, sino que posiblemente necesite apoyos o recursos a fin de reconvertirse y resistir la creciente apertura externa. Esto no significa que se pretendiera convertir la industria manufacturera o la agricultura tradicional en el motor del desarrollo. Los principales sustentos a la expansión económica provendrán de la maquila, de los servicios, de las actividades productivas de bienes no comercializables en el exterior. Con todo, revitalizar las pequeñas y medianas empresas —agrícolas y manufactureras— que pueden soportar la competencia foránea no sólo constituye una prioridad económica, sino también social, por la cantidad de empleo que generan estos segmentos productivos. Ahí se localiza también el grueso de los empresarios y la posibilidad misma de captar los efectos positivos de la apertura externa y de reducir los negativos.

c) Perspectivas y elementos de política económica

Lo dicho hasta aquí no ignora los imperativos de instrumentar reformas tributarias y afinar la pertinencia de la composición del gasto público. En cuanto a lo primero, parece indispensable elevar la carga tributaria, y al mismo tiempo liberar progresivamente el comercio exterior y ligar las recaudaciones más y más a fuentes internas. Pero también deben reconocerse dilemas ineludibles dada la interdependencia funcional de las reformas comercial y fiscal —y financiera—, lo mismo en sus alcances que en los tiempos de su implantación. Como se dijo en párrafos anteriores, desgravar sustancialmente el intercambio lleva a acentuar de inmediato el desequilibrio comercial, a forzar el ajuste de los productores nacionales, precisamente cuando no se dispone de programas de reconversión o adaptación productiva.

Desde 1998 hay una iniciativa de liberalización tarifaria puesta a consideración del poder legislativo. Ahí, habiendo acuerdo en las ventajas del comercio sin fronteras, han surgido puntos de vista distintos en cuanto a la tributación compensatoria. Quizás el característico pragmatismo

dominicano, conduzca a llevar adelante cambios graduales que tengan la virtud de constreñir los costos del ajuste en el fisco, la balanza de pagos y entre los productores nacionales.

Existen, desde luego, algunos márgenes de maniobra asociados al mejoramiento de la eficiencia fiscal, al uso de impuestos selectivos, al aumento prudente de las tasas de los gravámenes a la renta o a la contratación también prudente de deuda interna o externa. Los coeficientes de endeudamiento foráneo son bajos (21% del producto) conforme a estándares internacionales y será viable elevarlos sin correr los riesgos desestabilizadores de los préstamos de corto plazo.²⁰

La otra vertiente fiscal se refiere a los destinos del gasto público. En el caso de diferirse la reforma impositiva, cabría examinar, en particular, una serie de problemas en torno al patrón de asignaciones, sin perjuicio de suprimir desperdicios, ganar eficiencia y mejorar estratégicamente los programas de acción gubernamental.

Un primer acotamiento surge de la necesidad —ya apuntada, pero acaso no suficientemente reconocida— de impulsar otra transformación de la estructura productiva, ante el agotamiento paulatino de la emprendida en las décadas de los setenta y ochenta. Sobre todo, se trataría de renovar el crecimiento exportador incrementando a la vez su capacidad de arrastre del resto de la economía. Las acciones de respaldo seguramente demandarán inversiones de infraestructura, cambios en los incentivos a los agentes del mercado, acceso más expedito al financiamiento, asistencia informática y estímulos para el desarrollo, innovación y adaptación tecnológicos, enmarcado todo ello en políticas activas de desarrollo y transformación productiva.²¹

En íntima relación con este último punto está la disyuntiva de acentuar la inversión estatal o dar mayor preferencia al gasto corriente, singularmente en servicios sociales. Es imprescindible superar los rezagos sociales y distributivos del país. Con todo, elegir es inevitable. Habrá que escoger las proporciones entre redistribuir el ingreso ya creado o ensanchar el tamaño del pastel; entre combatir más directamente los efectos de la pobreza o hacerlo por la vía del crecimiento. Con la salvedad del necesario fortalecimiento del sistema educativo, hasta cierto punto, el dilema no es extremo, por cuanto la sustentabilidad de los ritmos de desarrollo —asociados a la formación de capital físico y humano— aporta, en principio, buenas posibilidades de avance social por la vía del empleo.

Pero eso no bastaría, deliberadamente habrá que abandonar concepciones de política alejadas de los principios básicos de equidad, solidaridad y universalidad.²² Eso suele ocurrir cuando se dejan librados a su suerte a los sectores más vulnerables de la población, sean trabajadores o empresarios medianos o pequeños, cuando las redes de seguridad tienen una

²⁰ Cabe notar, sin embargo, el hecho de que la cuenta de pago a factores en la balanza de pagos tiene un saldo deficitario de cerca de 1 000 millones de dólares (1999), con una tasa de crecimiento de más de 16% anual en la década pasada.

²¹ En el documento presentado en el XXVIII Período de sesiones, de abril de 2000, la CEPAL apunta una serie de elementos integrantes del núcleo de las políticas de transformación productiva. Véase CEPAL (2000), capítulo 10.

²² Véase de nuevo CEPAL (2000), *op.cit.*, capítulos 3 al 7.

cobertura limitada, cuando se permite que las cargas del ajuste económico y los beneficios del crecimiento se concentren en algunos grupos sociales. Por lo demás, el acceso a la educación y los esquemas de protección social ha estado segmentado discriminatoriamente y hay riesgos de que se agudicen esas tendencias.²³

Por otro lado, es claro que el efecto redistributivo del gasto público se maximiza cuando se otorga prioridad a la nutrición, a la educación —hasta los niveles medios— y, desde luego, a la cobertura de los servicios de salud. El récord dominicano en torno a esta cuestión revela avances importantes y algunos problemas; resulta evidente que sus efectos positivos elevarían la productividad del trabajo y el potencial de desarrollo de la economía.²⁴

En los años noventa, el gasto social ha crecido considerablemente y la participación de los servicios de educación y asistenciales se han incrementado 6% y casi 2%, respectivamente. Pero se ha reducido el peso de las erogaciones en salud (-0.6%) y sobre todo las asociadas a la vivienda (-5.9%) y a los sistemas de agua y alcantarillado (-2.1%).²⁵ Aparte de enderezar estas tendencias, convendría acentuar las prioridades educativas y de salud por su doble efecto de facilitar la capilaridad y oportunidades de mejoramiento social, así como ser ingrediente indispensable en la elevación de la eficiencia y capacidades competitivas del país en el exterior.

Cabe señalar dos últimos casos de presión presupuestaria. Dentro de las prioridades del gasto de inversión debieran ocupar lugar destacado el mejoramiento de la infraestructura y el rompimiento de cuellos de botella (como el que aqueja al sector eléctrico), puesto que crean externalidades favorecedoras de la competencia y la competitividad. Asimismo, habrá que dedicar energías y dinero a la reforma institucional. Hay que subsanar las imperfecciones o la inexistencia de muchos mercados; hay necesidad de formar o fortalecer las instituciones reguladoras que atiendan los problemas de la liberalización económica, de la desincorporación de empresas públicas o del desempeño del sistema financiero; hay apremio en perfeccionar los sistemas de información e investigación; faltan mecanismos de formación de consensos.

En suma, el manejo de la restricción fiscal reconoce pocos márgenes de maniobra y numerosas demandas. Mientras la viabilidad de implantar reformas recaudatorias, dentro de los cánones admitidos, es ciertamente limitada, se da un cúmulo de exigencias de gasto de alta prioridad. Nuevo impulso al desarrollo productivo, mejoramiento de la infraestructura física, atención a la formación de capital humano, cuidado al medio ambiente, erogaciones sociales que afiancen la equidad en la distribución de los beneficios y costos del desarrollo, son otros tantos rubros que inevitablemente intensifican las presiones sobre el presupuesto público. Encontrar acomodos razonables no sólo será arduo y exigirá eficiencia, sino que requerirá acuerdos sociales que respalden la transición económica en marcha.

La globalización y las reformas liberalizadoras de los derechos económicos, quiérase o no, reducen la autonomía y eficacia de los gobiernos para atender y articular las demandas ciudadanas, y son fuente de las disparidades de ingresos, entre estratos sociales y entre países. En particular, el grado de concentración económica tiende a aumentar, sea por la penetración de

²³ Aunque aquí hay espacios de maniobra asociados a los efectos de la transición demográfica.

²⁴ Véanse, Tanzi y Chu (1998) y Sen (1995).

²⁵ Véanse el capítulo VII y CEPAL (1999c).

conglomerados internacionales o por la formación de los propios, mientras se torna angustiosa la sobrevivencia de las pequeñas empresas. En el mismo sentido milita la difusión de algunos cambios tecnológicos que tienden a hacer perder centralidad al trabajo. Tal situación entraña el riesgo de que las fuerzas económicas dobleguen o deformen las genuinas metas democráticas. La declinación universal de la capacidad aglutinadora de los gobiernos debiera subsanarse con la formación de pactos políticos que legitimen la acción gubernamental, señalen las prelacións comunitarias y, simultáneamente, reconozcan los problemas y los sacrificios.

Al parecer, la República Dominicana encara la reconstrucción del exitoso pacto económico de comienzos de los años noventa. La simple continuidad de las políticas vigentes no bastaría: quizás haya que atender transformaciones de la doble naturaleza ya explicada y, además, resguardar la equidad social, sustento real de toda democracia. No se pueden echar atrás los logros en materia de estabilidad macroeconómica, como tampoco anular la dinámica del crecimiento que ha permitido armonizar progreso con reducción de las brechas sociales.

La legitimación democrática de las políticas socioeconómicas exige un Estado activo lo mismo en la dimensión del fomento al desarrollo que en la de equilibrador social. La República Dominicana necesita seguir desterrando los vicios del autoritarismo o de las oligarquías; necesita, por tanto, liderazgo de un Estado delgado pero con suficiente legitimidad para orientar las reformas por cauces democráticos.

Mientras no se finiquite la transición adaptativa al mundo globalizado y, aún después, el Estado no debería ser espectador pasivo del cambio económico. Junto a los otros agentes productivos ha de encauzar, crear o perfeccionar las instituciones del mercado, impulsar proyectos de inversión o reconversión productiva y armonizar el acomodo a los mercados mundiales con la atención a los ajustes sociales internos.

La modernización de los sistemas políticos no reside exclusivamente en perfeccionar los procesos electorales o garantizar la alternancia de los partidos. Importa también alentar la formación de organizaciones empresariales y obreras con voz propia e independiente. Un componente esencial de la renovación del pacto social sería la formación de alianzas con las principales fuerzas nacionales, nuevas y viejas, y la creación de instituciones que faciliten la formación de consensos en el doble sentido de convenir decisiones y aceptar responsabilidades compartidas. Ello sería ingrediente indispensable para una viva concertación nacional que legitime las decisiones, que institucionalice la solución de los conflictos. Desde un ángulo más estrecho, parece que ha llegado el momento político de convenir la combinación de estrategias públicas y empresariales a fin de encarar los desafíos de la revitalización del sector exportador y la de las actividades agropecuarias y manufactureras vinculadas al mercado interno.

Poco de lo dicho es nuevo o desconocido en la República Dominicana. La trayectoria de los procesos de modernización político-económica lo atestiguan. Por designio o por azar histórico, en el país se ha plasmado una fórmula ingeniosa de hacer economía política —en la acepción clásica del término— de tomar lo bueno, de armonizar los viejos y los nuevos paradigmas del desarrollo. Acaso sea irrepetible el virtuosismo pragmático con que se permutan el autoritarismo de antaño por la democracia de hoy, o las limitaciones del sistema exportador de productos básicos por una economía pujante que rebasa holgadamente los promedios latinoamericanos.

Al comienzo del milenio, el país se encuentra de nuevo en un punto de inflexión. El desarrollo siempre es una tarea inconclusa, como también lo es la adaptación a los paradigmas universales que cambian de tiempo en tiempo. Hay riesgos, vulnerabilidades, acumulación de necesidades insatisfechas propias de un país subdesarrollado, insular pequeño, sujeto a las vicisitudes y cambios de la economía internacional. Hay impaciencia del electorado en ver transformado el crecimiento económico en cura inmediata de rezagos ancestrales.

Pese a todo, la historia reciente del país arroja un saldo optimista y una lección para América Latina. La democracia, el crecimiento y la equidad dominicanos han seguido caminos menos divorciados de los que caracterizan a la experiencia dominante en la región.²⁶ Y lo han hecho, por medio del uso juicioso de limitados márgenes de maniobra, de hacer a un lado presiones de las ortodoxias, de cuidar de la adaptación de las estrategias a las especificidades nacionales y singularmente armonizando las demandas de la economía con las de la política.

²⁶ En los hechos, la República Dominicana parece haberse adelantado a los postulados del “Consenso de Santiago” emanado de la Segunda Cumbre de las Américas (1998): fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos; la integración económica, el libre comercio y el desarrollo.

Capítulo II

HACIA UNA ECONOMÍA MENOS REGULADA: LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN LOS NOVENTA

INTRODUCCIÓN

La modernización institucional de la República Dominicana ha encontrado un clima internacional favorable. Las enseñanzas de la lucha civil, de la guerra fría y de la intervención foránea en los años sesenta, han puesto de relieve la necesidad de facilitar la remodelación del país conforme a criterios democráticos. Así quedó de manifiesto en el apoyo que la administración del presidente estadounidense Carter (1978-1982) y de muchos gobiernos latinoamericanos otorgaron a la realización de elecciones transparentes, que inauguraron la alternancia política del país. Por suerte o por designio, otro tanto ocurre en materia económica. La reconstrucción productiva del país ha estado también fincada en la afluencia de inversión extranjera directa, en los ingresos excepcionales de la cuota azucarera y singularmente en el aprovechamiento de las ventajas creadas por la apertura al mercado norteamericano de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Todo lo anterior ha posibilitado que, en vez de la ruptura radical con el patrón de crecimiento anterior, se pudiese emprender la construcción de nuevos polos dinámicos de crecimiento. En los hechos se ha creado un sistema económico dual, donde el sesgo antiexportador del proteccionismo o de las regulaciones todavía existentes, no afectan negativamente o, sólo lo hacen de modo limitado, al segmento exportador más dinámico: zonas francas y turismo.

En suma, antecedentes e inercias históricas han influido poderosamente en definir la senda de la reforma institucional del país. Hasta ahora, mudanzas políticas y económicas se han combinado armoniosamente para hacer de la década de los noventa un período de intenso crecimiento y de reducción de la deuda externa casi sin paralelo en América Latina. Lo que se ha logrado en materia económica no está exento de rezagos y, sobre todo, de riesgos, como se detalla más adelante.

La década de los sesenta fue especialmente difícil, marcada por la guerra civil, la intervención extranjera, represión política y retrocesos económicos considerables. Algún asentamiento de las tensiones políticas, así como la presencia de oportunidades de inversión nacional y extranjera, aplazadas, junto a la ayuda estadounidense, permiten un repunte económico considerable en los años setenta. En los primeros cuatro años el producto crece alrededor de 9% anual y, con fluctuaciones, en todo el decenio se alcanza 7% en promedio. Todo ello permite aflojar tensiones de la difícil transición democrática, fortalecer los partidos de oposición y lograr la alternancia política.¹

En lo externo, la crisis latinoamericana de la deuda torna extremadamente arduo el financiamiento de la balanza de pagos y el sostenimiento de las tasas anteriores de desarrollo en la República Dominicana. La agricultura se estancó a lo largo de los años ochenta, mientras las

¹ Con posterioridad a la intervención estadounidense (1965) han gobernado el país las administraciones de los presidentes Joaquín Balaguer (1966-1978), Antonio Guzmán (1978-1982), Salvador Jorge Blanco (1982-1986), Joaquín Balaguer (1986-1996) y Leonel Fernández (1996-2000).

manufacturas crecieron lentamente; muchas empresas estatales se encontraban en situación financiera comprometida; la inversión total del país casi se estancó en términos reales, principalmente por debilidad del esfuerzo privado de formación de capital. Por lo demás, el sector externo, que estaba experimentando un cambio estructural, todavía no cobraba suficiente fuerza como proveedor de divisas y como centro de nuevos impulsos dinámicos a la economía. Los ingresos de las zonas francas, aunque se expandieron más de 20% por año en la década de los ochenta, todavía tenían capacidad insuficiente de arrastre macroeconómico. De la misma manera, la reforma arancelaria registraba pocos avances, tanto como la liberación financiera y el proceso de privatización o desregulación.

Durante la administración del presidente Jorge Blanco (1982-1986) se implantó una política de ajuste económico ante la expansión de las brechas fiscal y externa; se devaluó la moneda nacional, se redujo el gasto público, se inició el proceso de impulso a las exportaciones de servicios y se instrumentaron medidas de fortalecimiento de las actividades productoras de bienes comercializables internacionalmente. En ese período el producto por habitante declinó, pero las brechas fiscal y externa se redujeron y la inflación bajó a un dígito.

En contraste, durante el gobierno de Joaquín Balaguer (1986-1990) se establecieron políticas fiscales expansivas apoyadas en un ambicioso plan de inversiones públicas y poco se avanzó en las reformas económicas. Si bien se logró alguna recuperación productiva, el costo fue el sobrecalentamiento de la economía (presiones inflacionarias ascendentes, expansión del déficit de la balanza de pagos y erosión de las reservas internacionales del Banco Central).

La República Dominicana inició la década de los noventa con progresos en el frente democrático y rezagos en cuanto a su adaptación al nuevo orden económico internacional. Más aún, a comienzos de esos años se enfrentaron problemas serios de desajuste macroeconómico. La inflación anual era superior a 50% anual, las exportaciones se estancaban, mientras las compras externas, aunque en retroceso, determinaban un déficit abultado; los ingresos públicos, altamente dependientes de los gravámenes al comercio exterior, mostraban debilidades acentuadas por pérdidas de las empresas públicas, cargas salariales y los ambiciosos programas de inversiones. En suma el producto cae más de 6% en 1990, los salarios reales 16% y el país se ve obligado a declarar una moratoria en los pagos de su deuda externa.

En respuesta, el gobierno tuvo que adoptar el Nuevo Programa Económico (NPE), que cubría el período 1991-1993 con medidas de estabilización macroeconómica de corte ortodoxo como la contracción de los gastos públicos corrientes y de inversión con el propósito de reducir la demanda agregada. Destaca aquí la reducción de los cuantiosos subsidios al consumo de alimentos básicos y a las tarifas eléctricas; con el fin de equilibrar las finanzas públicas se toman medidas recaudatorias importantes: se ensancha el diferencial de precios de los derivados del petróleo ² y aumenta el recargo cambiario sobre los bienes importados; cambian las políticas monetaria y

² Es la diferencia entre el precio que el gobierno paga por la compra de combustibles en el exterior y el precio que cobra en el mercado nacional. Está orientado al servicio de la deuda externa del Gobierno, por lo que este impuesto se recauda exclusivamente para solucionar un problema presupuestario.

crediticia de naturaleza restrictiva; se atenúan los controles sobre el tipo de cambio y se establece una paridad fija única.

Como resultado, la brecha fiscal se cerró a fines de 1991 y la inflación se redujo a poco más de 5% en apenas dos años. En síntesis, el programa de estabilización macroeconómica 1991-1993 resultó exitoso; y permitió impulsar un proceso de reformas que responden a los desafíos creados por el nuevo orden internacional. En particular, se planteó llevar adelante programas de privatización de empresas públicas, desregulación de muchas actividades productivas, el desmantelamiento del proteccionismo excesivo, la revisión de las normas regulatorias del sector financiero y muchas otras medidas de naturaleza análoga.

En el contexto regional, la República Dominicana siguió un camino propio en su proceso de reformas económicas que se ha caracterizado por su ser gradual y por combinarse con políticas heterodoxas. Las reformas institucionales en la República Dominicana se iniciaron con posterioridad (1990) a las de otras naciones latinoamericanas pero han tenido diversas coincidencias generales en los procesos de apertura comercial, en la retirada del Estado de la producción de bienes y servicios y en la desregulación de los mercados.³ También ha habido fallas comunes en materia de supervisión del sistema financiero que condujeron a crisis originadas por problemas de descontrol y desregulación. Así, en 1992 se liquidaron tres bancos menores y en 1996 se intervino el tercer banco en importancia con el 7% de los activos.

Aunque en la mayoría de los países latinoamericanos el proceso de reformas económicas se inició en el ámbito comercial, han existido secuencias y modalidades diferentes con el caso dominicano que tuvo el siguiente orden: comercial (1990), tributaria y laboral (1992), financiera (1996), de la empresa pública (1997) y mercado de capitales (2000) y aún quedan pendientes las reformas administrativa y de seguridad social.⁴ Por ejemplo, en Argentina se desarrolló con la siguiente prelación: comercial y tributaria (1976), financiera (1977), mercado de capitales (1978), administrativa (1980), empresa pública (1990), laboral (1991) y seguridad social (1994). En Chile se aplicó una política de apertura indiscriminada al exterior (1974) con la liberalización de las importaciones, por lo que se eliminó la selectividad en la política comercial con un mismo arancel (10%) para virtualmente todas las compras externas. La política de comercio exterior se apoyó en la abrupta declinación de la protección que tenían los sustitutos de importaciones.⁵ En cambio, en Costa Rica se inició una política de apertura comercial gradual (1986) con una reducción de las tarifas arancelarias que osciló entre 1% y 100%.⁶ En la República Dominicana

³ Las reformas en otros países comenzaron más temprano: Chile y Uruguay (1974), Argentina (1976), Perú (1979), México y Bolivia (1985), Costa Rica (1986) y Brasil (1987). Véase *Reformas económicas en América Latina: una síntesis de la experiencia en once países*, CEPAL, LC/R. 106, 20 de diciembre de 1995.

⁴ Aquí conviene tener en cuenta que desde el punto de vista estrictamente técnico el ordenamiento secuencial de las reformas puede ser incompatible desde el ángulo político por la presión de grupos de interés.

⁵ Véase Ffrench-Davis, Ricardo *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad – Tres décadas de política económica en Chile*, DOLMEN EDICIONES, Santiago de Chile, 1999.

⁶ Véase *Costa Rica: Una economía en recesión – Informe sobre la economía en 1996*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1997.

también se empezó un proceso paulatino de apertura (1990) con la disminución de las tarifas arancelarias dentro de un intervalo del 5% al 35%.

Al igual que otras naciones latinoamericanas, en la República Dominicana se flexibilizó la legislación sobre inversión extranjera directa, eliminando barreras e igualando los incentivos con los inversionistas nacionales. En cambio, el mercado dominicano de capitales sólo ha contemplado hasta la fecha operaciones con títulos de renta fija, por lo que no existen transacciones de compra y venta de acciones de empresas como sucede en Argentina, Brasil, México y Chile. Ello ha obstaculizado la absorción de una parte de los enormes flujos financieros que se han orientado hacia la región en los noventa.

Las reformas del sector público dominicano se han concentrado en la modernización del sistema tributario y en la desincorporación parcial de las empresas estatales pero, a diferencia de otros países latinoamericanos, las reformas administrativas y de la seguridad social aún están pendientes, como se indicó anteriormente. La modernización del sistema tributario de la República Dominicana ha coincidido con otras experiencias de la región en lo referente a su simplificación, la ampliación de la base gravable, la eliminación de exenciones y el fortalecimiento de impuestos indirectos como el impuesto sobre el valor agregado (IVA).

Coincidiendo con la experiencia de Bolivia, la reforma de las empresas públicas dominicanas se ha apoyado en su capitalización, manteniendo una presencia importante del Estado. En Argentina, Chile, México y Perú se desincorporó un porcentaje considerable de los activos del sector público. El insuficiente consenso político dominicano sobre la privatización hizo que el proceso fuera lento y tardío, como en Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela. En cambio, en Chile se impuso un retiro generalizado del sector público de la actividad económica partiendo de la premisa de que el mercado es más eficiente en la producción de bienes y servicios.

En la República Dominicana no se dio prioridad al criterio de recaudación de ingresos en el corto plazo como en otros procesos latinoamericanos de privatización, y se ha incentivado la acumulación en las actividades privatizadas, considerando explícitamente en la licitación el desarrollo de nuevas inversiones. No obstante, la insuficiente regulación de mercados no competitivos como la electricidad ha impedido que el incremento de eficiencia que debería haber generado la privatización se haya traducido en beneficios tangibles para la población.

Por otro lado, la República Dominicana padece atrasos en su desarrollo institucional en comparación con otros países de la región que deterioran su posición en la competencia internacional, por lo que los agentes económicos demandan una profundización del proceso de reformas.⁷ Una parte de la iniciativa privada reclama transformaciones institucionales ante el hecho de que la calidad y la eficiencia de los servicios públicos y financieros están dañando sus niveles de eficiencia y competitividad. Al mismo tiempo, los estratos de población más vulnerables exigen reformas que contribuyan a disminuir las inequidades en la distribución del ingreso y al desarrollo de redes de seguridad social.

⁷ Recuérdese que las instituciones eficientes deben asegurar reglas transparentes, extensamente conocidas, coherentes, predecibles, creíbles y aplicadas con uniformidad.

La consolidación de la democracia exige gobiernos más transparentes y eficientes, una educación de mejor calidad y un sistema judicial más confiable. Una nueva división político-administrativa que supere la atomización del país en múltiples municipios ayudaría también al proceso de descentralización del Estado y a la devolución de facultades administrativas a los gobiernos locales. En la misma dirección, los cambios institucionales deben extenderse a una reorganización de los organismos de la administración central del Estado con nuevas funciones que se correspondan con sus ámbitos competencia. De hecho, el Banco Central debe tener mayor autonomía y transferir funciones de captación, procesamiento y emisión de información estadística a la Oficina Nacional de Estadísticas.

La profundización de la reforma institucional se apoyaría en la capacidad de los líderes políticos para identificar a los supuestos ganadores y perdedores, y para establecer medidas de transición que eviten ganancias y pérdidas excesivas de los agentes económicos dañados por el curso de la política económica. La experiencia latinoamericana sugiere una graduación pragmática acompañada de acciones para alcanzar mercados más completos, especialmente con la integración de mercados segmentados y un equilibrio entre las metas macroeconómicas y las macrosociales. Al mismo tiempo, serían recomendables medidas mesoeconómicas tendientes a dotar a la economía dominicana de capital humano calificado, la aplicación deliberada del progreso científico-técnico y el avance de las pequeñas y medianas empresas para incrementar la productividad en todos los niveles de la sociedad. Ello constituye la manera más viable de consolidar un crecimiento económico dinámico, estable, endógeno, integrador, sostenible y con equidad social.

Quizás haya que “reformular las reformas” para explotar las potencialidades del mercado en beneficio de toda la sociedad.⁸ Las políticas públicas tenderían a construir y reconstruir instituciones y corregir tanto “fallas del mercado” como “fallas del gobierno”.⁹

⁸ Véase Ffrench-Davis, Ricardo, *“Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina”*, CEPAL, MacGraw-Hill Interamericana, Chile, 1999.

⁹ La CEPAL entiende por políticas públicas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo por lo que no constituyen sinónimo de políticas estatales. Véase *“Equidad, desarrollo y ciudadanía”*, CEPAL, LC/G.207(SES.28/3), Chile, 28 de febrero de 2000.

A. REFORMAS ECONÓMICAS EN LOS NOVENTA

Pausadamente se implanta una política económica con vistas a la modernización del Estado y del aparato productivo. A diferencia de otros países de la región, la liberalización económica ha sido gradual y se ha caracterizado por avances, marcados por algunos retrocesos. Se observa cierta desregulación externa e interna, así como una retirada parcial del Estado en la producción de bienes y servicios. Al propio tiempo el ajuste doméstico ante la competencia externa ha sido más pausado, ha permitido preservar eslabonamientos interindustriales e impulsar exportaciones no tradicionales, sobre todo de servicios, inmunes en alto grado a las normas proteccionistas que persisten en los países desarrollados.

Durante los noventa se promulgaron diversas leyes tendientes a transformar el funcionamiento económico.¹⁰ El proceso de reformas económicas se inició en el sector externo con apoyo en disposiciones jurídicas relacionadas con la modernización arancelaria (1990), el desarrollo de las zonas francas (1990), el cambio del régimen tributario (1993) y la apertura a la inversión extranjera (1995). También se ha avanzado en materia de mercado laboral (1992), capitalización de las empresas públicas (1997) y servicios de telecomunicaciones (1998). Como parte de la política de promoción de exportaciones, en 1999 se aprobó un decreto sobre la ventanilla única de exportación (aunque aún no se han emitido las disposiciones reglamentarias) y se promulgó la ley 84-99 para la reactivación y fomento de las exportaciones que estableció un régimen expedito de reintegro de derechos y gravámenes de aduana, así como otro de admisión temporal de activos. Posteriormente, el 12 de mayo del 2000 el poder ejecutivo promulgó el decreto 213-00 que implementó el cumplimiento de dicha ley.

Más recientemente, se impulsó una política encaminada a incorporar al país en los esquemas regionales de integración. Así, se firmaron acuerdos de libre comercio con Centroamérica y la Comunidad del Caribe (CARICOM) que están pendientes de aprobación por el poder legislativo.

1. Política arancelaria¹¹

Como parte de la apertura externa, en 1990 se empezaron a cambiar las reglas para promover la competitividad y mejorar la inserción internacional mediante el desarme gradual de la estructura proteccionista. La cantidad de tarifas arancelarias y su dispersión se redujeron, y oscilaron entre 5% y 35% cuando anteriormente resultaban superiores a 200% en muchos casos.

De hecho, el nuevo arancel reduce la protección efectiva de la industria, elimina exenciones y cambia el mecanismo de valoración aduanal teniendo en cuenta las variaciones en el tipo de

¹⁰ Conviene subrayar que las reformas económicas en la República Dominicana se pueden aplicar mediante leyes o decisiones administrativas del Estado, aunque evidentemente el primer caso tiene más fuerza legal.

¹¹ Una profundización de este punto puede verse en los capítulos IV y VI de este libro.

cambio. Por lo demás, la reducción de las tasas queda compensada por la ampliación de la base gravable. Con propósitos análogos, en 1993 se estableció una tarifa mínima de 3%, excluyendo recargo cambiario e IVA, a determinados productos considerados de alto interés nacional.

Vale destacar que la ley 150-97 (1997) modificó el artículo 15 de la ley 14-93 (1993) del arancel de aduanas de la República Dominicana estableciendo un arancel cero para los insumos, equipos y maquinarias orientados hacia el sector agropecuario. Asimismo, el decreto 367 (1997) estableció también la tasa cero para los insumos, equipos y maquinarias del sector textil nacional con el propósito de incentivar su reactivación tras la pérdida de competitividad observada después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

En menor grado, la protección arancelaria sigue resguardando diferentes actividades que abastecen al mercado interno, como la agricultura tradicional y las manufacturas. A raíz de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los aranceles de los productos agropecuarios se consolidaron en 40% y se renegotió con la Organización Mundial del Comercio (OMC) un aumento de los aranceles en ocho productos sensibles (frijol, pollo, maíz, ajo, leche, cebolla, arroz y azúcar) para los cuales se ha definido también un contingente arancelario. (Véase el capítulo IX.)

Tanto el arancel máximo (35%) como el promedio ponderado (14%) son todavía altos en comparación con otros países. Al respecto vale destacar que la República Dominicana es uno de los países de la región en que los impuestos al comercio exterior constituyen una de las fuentes principales de financiamiento de las actividades gubernamentales. (Véase el cuadro II-1.) Por consiguiente, toda reducción arancelaria necesariamente ha de ser compensada con otras medidas impositivas.

Hoy en día, están vigentes diez tarifas arancelarias que oscilan entre 0% y 35% con bastante dispersión de tasas. Ello origina problemas administrativos, ya que los agentes económicos tratan de clasificar sus mercancías en subpartidas que pagan menos aranceles. Además, se generan distorsiones en la asignación de los recursos ante los distintos niveles de protección efectiva de que gozan las diferentes actividades productivas.

Frente a esta situación, el poder ejecutivo elevó al Congreso Nacional (1998) una nueva propuesta de reforma arancelaria para los años 1999 y 2000 que pretende una simplificación a cuatro tasas (0%, 5%, 10% y 15%). La tasa nominal promedio ponderada se reduciría a 5.2% en el año 2000, cifra más cercana a la de otros países de la región con quienes la República Dominicana pretende celebrar convenios comerciales. Los criterios de la propuesta buscan la nivelación de tarifas a todo el universo arancelario, salvo algunas excepciones justificadas, como productos farmacéuticos, libros y folletos, para que mantengan precios bajos;¹² y que los bienes sean gravados en relación con su nivel de elaboración, y que los bienes que se producen en el país gocen de mayor protección.

¹² En las excepciones se incluyen también los productos mencionados anteriormente que se encuentran en proceso de rectificación técnica ante la OMC, así como las camionetas y vehículos pesados de trabajo por considerarse bienes de capital no producidos en el país.

Cuadro II-1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES, 1994

(En porcentajes de los ingresos totales)

Mercosur		Comunidad Andina		Mercado Común Centroamericano (MCCA)		Comunidad del Caribe (CARICOM)	
País	%	País	%	País	%	País	%
Argentina	7.26	Bolivia	6.66	Costa Rica	14.89	Anguila	77.00 ^{b/}
Brasil	1.50	Colombia	8.44	El Salvador	14.70	Antigua y Barbuda	66.10 ^{b/}
Paraguay	12.46	Ecuador	11.27	Guatemala	21.17	Antillas	39.16
Uruguay	4.12	Perú	9.71	Honduras	23.40 ^{a/}	Bahamas	59.98
		Venezuela	7.33	Nicaragua	20.94	Barbados	8.60 ^c
Chile	9.31	México	6.00			Belice	52.39
						Dominica	56.50
						Granada	16.77
						Islas Caimán	42.16
						Jamaica	14.00 ^{b/}
						Monserrat	52.50 ^{b/}
						Rep. Dominicana	44.80 ^{b/}
						St. Kitts y Nevis	55.20 ^{b/}
						Santa Lucía	58.70 ^{b/}
						San Vicente y las Granadinas	40.80
						Suriname	41.70 ^{b/}
						Trinidad y Tabago	10.40 ^{a/}

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1996-1997* (LC/G.1968-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.97.II.G.2.

^{a/} Manuel Castilla Domingo, "La armonización tributaria en la integración de las economías pequeñas", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero de 1997.

^{b/} T. Harker, Sidya Ould El Hadj y L.V. Souza, "Los países del Caribe y el Area de Libre Comercio de las Américas", *Revista de la CEPAL*, No. 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto de 1996.

La iniciativa no ha sido aprobada. En todo caso existe conciencia de la necesidad de bajar los aranceles en el contexto de apertura e integración económicas. Sin embargo, el debate se concentra en la magnitud de la reducción y la incidencia de los gravámenes que se implantarán para compensar el sacrificio fiscal. Algunos sectores industriales proponen que el máximo sea 20% en lugar de 15%, aduciendo los problemas del ajuste estructural del país. También hay controversia en torno a los posibles impuestos compensatorios ya que los grupos afectados por aumentos al impuesto sobre el valor agregado (ITBIS) o a los selectivos al consumo (bebidas, tabacos y bienes importados), tienen consecuencias en distintos grupos de consumidores y agentes productivos. Hay además voces que subrayan la opción de mejorar la administración tributaria a fin de reducir los niveles de evasión y elusión fiscales, así como usar los ahorros resultantes de la capitalización de empresas públicas en transferencias presupuestarias.

Finalmente, los avances dominicanos en el proceso de inserción internacional y de apertura comercial de los noventa se observa en los elevados coeficientes de exportación e importación (55.4% y 67% con respecto al PIB, respectivamente) en comparación tanto con el período anterior como con otros países de la región. (Véase el cuadro II-2.) La apertura comercial aumentó la propensión a la importación de bienes y servicios, y el dinamismo productivo de los noventa también aceleró las compras externas de diversos bienes cuya protección efectiva se redujo. Asimismo, la apertura comercial modificó la estructura de precios relativos a favor de la inversión en los sectores de exportación-capaces de elevar su productividad y en detrimento de las actividades de exportación tradicionales —como las agropecuarias— que están limitadas por políticas que les impiden incrementar su nivel de eficiencia.

Cuadro II-2

AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN
PROMEDIOS 1980-1981, 1989-1990, 1997-1998 Y 1999

(Valores con respecto al PIB, en dólares de 1995)

Países/Períodos	1980-1981		1989-1990		1997-1998		1999	
	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones
Argentina	5.0	8.0	8.2	4.0	11.7	14.9	10.9	13.1
Bolivia	15.1	20.4	18.7	24.4	20.6	31.4	19.0	27.2
Brasil	5.0	4.6	7.1	3.7	8.4	11.0	8.0	9.4
Chile	16.6	25.9	25.4	20.9	33.2	30.5	34.8	26.7
Colombia	8.7	10.2	11.0	7.7	14.5	18.6	16.8	14.9
Costa Rica	25.4	26.4	32.9	34.7	49.4	49.1	65.4	60.1
Ecuador	17.4	37.8	23.5	25.4	29.6	28.2	31.6	16.6
El Salvador	21.7	19.9	15.4	20.7	26.5	36.9	26.8	38.6
Guatemala	26.1	24.5	19.1	17.7	21.9	28.8	21.4	28.2
Haití	9.5	13.0	9.7	11.0	14.4	31.1	17.0	38.1
Honduras	56.7	57.0	48.2	45.0	43.3	44.8	39.9	52.1
México	9.0	16.6	15.1	16.9	31.3	32.0	35.5	36.3
Nicaragua	29.5	53.1	25.3	43.9	41.8	69.9	37.3	78.2
Panamá	106.9	94.1	104.3	93.5	93.1	100.6	72.8	79.6
Paraguay	11.3	17.1	22.7	23.5	29.1	44.8	20.3	30.2
Perú	10.8	12.0	10.5	8.8	13.1	17.0	13.4	14.0
Rep. Dominicana	17.4	32.1	18.8	25.0	54.0	62.4	55.4	67.0
Uruguay	12.1	14.6	15.9	12.8	21.5	23.1	19.2	22.2
Venezuela	19.9	29.4	26.4	18.0	32.6	26.0	42.0	25.3
América Latina	8.7	12.1	12.1	9.9	18.4	20.5	19.8	20.1

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de cifras oficiales.

2. Las zonas francas

El desarrollo de las zonas francas ha contribuido a la transformación de un modelo económico apoyado en la agroexportación en otro más dinámico basado principalmente en la venta de productos de zonas francas y servicios.

Es de resaltar que las empresas de las zonas francas alcanzan niveles de organización, productividad y eficiencia superiores a los de la manufactura tradicional que abastece fundamentalmente al mercado interno. Se han implantado sistemas modernos de organización del trabajo y de calidad total, así como mejores controles de los procesos productivos, sobre la base del uso de maquinaria y equipo de tecnología avanzada. Se observa marcada tendencia a la automatización, particularmente en la manufactura textil, mientras la transferencia de tecnología y los programas de entrenamiento han permitido aumentar la eficiencia y competitividad de los trabajadores, así como la disciplina laboral.

Las zonas francas de la República Dominicana han propiciado la creación de empleos (alrededor de 200 000 trabajadores en 1999), la calificación de recursos humanos y la incorporación de desarrollo tecnológico. El éxito alcanzado es atribuible a la conjugación de factores internos y externos. Entre los primeros destacan los estímulos fiscales, la estabilidad económica y política, los bajos costos de producción y el nivel de desarrollo de la infraestructura, incluyendo los servicios de telecomunicaciones. Entre los segundos están la cercanía geográfica al dinámico mercado estadounidense y los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Puesto en otros términos, a la demanda del mayor mercado del mundo se ha sumado un régimen de fomento que permite que las maquiladoras escapen del sesgo antiexportador del proteccionismo y de las altas tasas internas de interés.

La ley 299 de 1968 estimuló el desarrollo de zonas francas, por lo que a fines de los ochenta ya se habían establecido unas 300 empresas maquiladoras en 19 parques industriales. La actividad adquirió impulso definitivo más tarde, a raíz de la promulgación de la ley 8-90 (1990) que promueve el establecimiento de nuevas zonas francas y el crecimiento de las existentes. Desde esa fecha, las exportaciones de zonas francas (más de 4 300 millones de dólares en 1999) ocupan el primer lugar en el total de ventas externas del país. Destacan las exportaciones de prendas de vestir hacia los países miembros de la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en particular los Estados Unidos, que ya representa (1996) el 45.5% del valor total de las exportaciones de bienes. (Véanse los cuadros II-3, II-4 y II-5.) Hay aquí ciertos riesgos, asociados a la concentración excesiva de la maquila en unos cuantos productos y a la competencia externa. Asimismo, los encadenamientos de las zonas francas con el resto de la economía todavía se encuentran en estado embrionario. Se estima que el valor agregado nacional (salarios, transporte, electricidad, etc.) de las zonas francas oscila alrededor de 20%, pero una parte de las divisas no se cambian en el mercado interno formal.

En 1997 se promulgó el decreto 367-97 que otorga un tratamiento de zona franca a la industria local textil y de confecciones, y concede tasa cero a diversas importaciones de materias primas, equipos, maquinarias, máquinas de coser y telares.

En síntesis, la maquila ha contribuido a resolver problemas de empleo, a la generación de divisas y al progreso técnico, en actividades con un alto coeficiente de mano de obra barata. Con todo, sus efectos multiplicadores en la producción y la demanda efectiva son limitados por el elevado contenido importado de la producción.

Cuadro II-3

LOS 25 EXPORTADORES MÁS IMPORTANTES DE PRENDAS DE VESTIR A LOS PAÍSES DE LA OCDE
1980-1996

Economía	Participación en el mercado de importaciones de la OCDE (En porcentaje)			Estructura exportadora (prendas de vestir como porcentajes de las exportaciones totales)		
	1980	1996	Porcentaje de variación	1980	1996	Porcentaje de variación
1 China	2.74	17.70	545.3	10.5	19.1	81.7
2 Italia	12.89	8.05	-37.6	8.2	7.2	-12.5
3 RAE de Hong Kong	13.72	6.72	-51.0	37.5	33.2	-11.5
4 Turquía	0.36	3.87	965.1	6.0	37.3	524.8
5 Alemania	6.93	3.78	-45.4	1.8	1.4	-19.2
6 India	2.09	3.23	54.5	13.6	21.6	58.6
7 Rep. de Corea	9.13	2.95	-67.7	25.8	7.0	-73.1
8 Francia	5.37	2.70	-49.7	2.5	1.8	-26.3
9 Portugal	1.72	2.51	46.0	16.3	17.6	8.9
10 México	0.77	2.42	213.3	1.6	4.4	178.2
11 Indonesia	0.21	2.39	1 061.5	0.4	10.2	2 771.7
12 Reino Unido	4.12	2.34	-43.3	2.0	1.8	-8.7
13 Provincia China de Taiwán	6.62	2.18	-67.1	15.4	4.6	-70.1
14 Tailandia	0.66	1.95	195.4	5.7	8.3	47.2
15 Estados Unidos	2.04	1.78	-12.8	0.5	0.7	41.2
16 Túnez	1.00	1.75	75.7	20.1	52.5	161.9
17 Malasia	0.48	1.64	241.3	1.9	5.3	185.9
18 Filipinas	1.41	1.62	14.6	9.2	14.5	57.6
19 Polonia	0.80	1.60	99.1	5.8	13.4	133.8
20 Marruecos	0.37	1.60	334.1	6.3	36.7	482.8
21 Países Bajos	1.79	1.42	-20.5	1.1	1.4	35.9
22 República Dominicana	0.28	1.28	359.5	9.2	45.5	395.8
23 Bélgica/Luxemburgo	2.30	1.18	-48.7	1.6	1.4	-12.1
24 Pakistán	0.24	1.16	389.0	7.4	33.1	346.3
25 Rumania	1.01	1.06	4.9	10.5	28.1	167.9

Fuente: CEPAL, sobre la base del Programa de Análisis de la Competitividad de los Países (CAN).

El futuro de la maquila dominicana está asociado a transformaciones internas relacionadas con su diversificación e integración doméstica, pero también con la evolución del mercado de los Estados Unidos y de la relación privilegiada con países como México. Recientemente se extendieron los beneficios de la ICC a la República Dominicana (véanse los capítulos VI y IX). Con todo, conviene intensificar la incorporación de nuevos productos y de tecnologías de vanguardia como las que se promueven en el Parque Cibernético de Santo Domingo. Éste se encuentra en construcción y se constituirá en una zona franca con actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Se pretende así el establecimiento de empresas clave que generen un efecto de demostración en otras firmas de la misma naturaleza.

Cuadro II-4

IMPORTACIONES DE PRENDAS DE VESTIR ESTADOUNIDENSES EN VIRTUD DEL MECANISMO DE PRODUCCIÓN COMPARTIDA, SEGÚN LA PROCEDENCIA, 1993-1997

(En millones de dólares y porcentajes)

Procedencia	1993	1994	1995	1996	1997
Total de importaciones (en millones de dólares)	4 853	5 836	7 758	8 845	11 491
México	1 067	1 523	2 331	3 033	4 204
Países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe	3 165	3 632	4 508	5 008	6 420
República Dominicana	1 212	1 377	1 565	1 601	2 060
Costa Rica	543	587	670	646	793
Guatemala	424	450	520	579	651
Honduras	332	451	675	970	1 362
Jamaica	313	371	448	437	425
El Salvador	185	303	477	588	894
Total los demás	463	493	727	683	711
Total de importaciones (en porcentaje)	100	100	100	100	100
México	22.0	26.1	30.0	34.2	36.6
Países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe	65.2	62.2	58.1	56.6	55.9
República Dominicana	25.0	23.6	20.2	18.1	17.9
Costa Rica	11.2	10.1	8.6	7.3	6.9
Guatemala	8.7	7.7	6.7	6.5	5.7
Honduras	6.8	7.7	8.7	11.0	11.9
Jamaica	6.4	6.4	5.8	4.9	3.7
El Salvador	3.8	5.2	6.1	7.7	7.8
Todos los demás	12.3	11.7	11.9	9.2	7.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), "Production Sharing: Use of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1994-1997", USITC Publication, No. 3146, Washington, D.C., diciembre de 1998 y "Production Sharing: Use of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1992-1995", USITC Publication, No. 3032, Washington, D.C., abril de 1997.

Cuadro II-5

IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE PRENDAS DE VESTIR, AÑOS SELECCIONADOS

(En millones de dólares y porcentajes)

Procedencia	1992	1995	1998	Junio de 1999
Total importaciones (en millones de dólares)	26 713	34 649	48 175	23 025
México	901	2 566	6 494	3 529
Países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe	3 228	5 433	8 270	4 125
República Dominicana	1 203	1 731	2 342	1 098
Costa Rica	589	757	821	396
Guatemala	451	682	1 134	555
Honduras	365	918	1 873	1 014
Jamaica	292	530	422	173
El Salvador	166	582	1 171	610
Todos los demás	22 584	26 650	33 411	15 371
Total de importaciones (porcentajes)				
México	3.4	7.4	13.5	15.3
Países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe	12.1	15.7	17.2	17.9
República Dominicana	4.5	5.0	4.9	4.8
Costa Rica	2.2	2.2	1.7	1.7
Guatemala	1.7	2.0	2.4	2.4
Honduras	1.4	2.6	3.9	4.4
Jamaica	1.1	1.5	0.9	0.8
El Salvador	0.6	1.7	2.4	2.6
Todos los demás	84.5	76.9	69.4	66.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de importaciones estadounidenses para el consumo (valores en aduana) proporcionados por la Oficina de Textiles y Prendas de Vestir de la Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

3. Política fiscal

Las finanzas públicas se erosionaron sensiblemente durante los ochenta por la caída de los ingresos tributarios reales que provocaron la inflación y los rezagos del sistema tributario. El sistema impositivo se caracterizaba por su regresividad, registraba múltiples exoneraciones y mostraba deficiencias recaudatorias que estimulaban la evasión y la elusión fiscales. Alrededor de 1990, la presión tributaria apenas llegaba a 10% del producto, una de las más bajas de la región.

Frente a esa situación y como parte del plan de estabilización en 1992, el Congreso de la República aprobó el Código Tributario con las siguientes características: ampliación de la base tributaria; especificación clara de los ingresos gravables; implantación de régimen de retención; reducción de exoneraciones y exenciones; sustitución de gravámenes específicos por impuestos ad valorem (principalmente en el comercio exterior), y revisión de los impuestos sobre las utilidades de capital y herencias. Además, se simplificaron las regulaciones tributarias y los

procedimientos fueron más transparentes; se redujo el número de tasas, y se eliminó gran parte de la discrecionalidad.

La reforma impositiva eliminó el gravamen al ingreso personal de los trabajadores de menores ingresos y estableció escalas progresivas al resto de los contribuyentes. Al propio tiempo, se buscó promover la eficiencia empresarial mediante el otorgamiento de estímulos a las actividades de investigación y desarrollo, incorporación de conocimientos técnicos del exterior y adiestramiento de los recursos humanos. De igual manera se introdujeron incentivos para estimular el ahorro interno a través de fondos de pensiones de retiro.

En síntesis, el nuevo sistema tributario promovió avances en materia de recaudación, eficiencia, neutralidad y equidad. De hecho, la presión tributaria ha ido en ascenso, lo que ha facilitado el equilibrio fiscal y la desactivación de las presiones inflacionarias.

a) Fortalecimiento del equilibrio fiscal

Si bien los ingresos y gastos del gobierno central se encuentran en situación de equilibrio, subyacen varias debilidades del sistema fiscal. En primer lugar, conviene reducir la cuantía de las transferencias a las empresas públicas, sea mediante medidas de eficiencia o acelerando el proceso de capitalización y privatización.

En segundo término, los impuestos al comercio exterior tienen un peso muy alto en las recaudaciones. Por consiguiente, la reforma arancelaria exigiría establecer gravámenes compensatorios. Una posibilidad consiste en elevar la tasa o ampliar la base gravable del impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios¹³ (ITBIS o IVA); otra consistiría en usar distintas figuras impositivas. El ITBIS es un impuesto general a las ventas, cuya tasa está por debajo del nivel regional (véase el cuadro 6) y existen posibilidades de ampliar su base gravable. Habría que cuidar que ello no origine nuevas presiones inflacionarias y precisar también las exenciones del ITBIS en los renglones del consumo básico de la población más pobre.

También estaría justificada una revisión del régimen de precios e impositivo en el manejo de los combustibles y derivados del petróleo. Aquí las recaudaciones han sido vulnerables tanto a las oscilaciones de los precios internacionales del petróleo como a las de la tasa de cambio. Cabe resaltar que el diferencial del petróleo recaudado bajó de 1.8% del PIB en 1998 a 1% en el siguiente año. Este gravamen ha sido criticado porque no siempre refleja las oscilaciones del mercado a causa de su alto grado de discrecionalidad. Conviene destacar que recientemente se elevó al Congreso un proyecto de ley de combustibles con el propósito de sustituir el actual sistema impositivo sobre los combustibles y derivados del petróleo.

¹³ Este gravamen se estableció en 1983 inicialmente para productos industrializados pero posteriormente se extendió a otros bienes y servicios.

Cuadro II-6

AMÉRICA LATINA: TASAS BÁSICAS DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO a/

(En porcentajes)

	Año	Mes	Tasa inicial	Marzo 1994	Octubre 1997
Argentina	1997	Enero	16	18	21
Bolivia <u>b/</u>	1973	Octubre	10	13	13
Brasil (intraestatal) <u>c/</u>	1967	Enero	15	11	17
Brasil (entre estados) <u>d/</u>	1967	Enero	15	17	17
Chile	1975	Marzo	20	18	18
Colombia	1975	Enero	10	14	16
Costa Rica	1975	Enero	10	8	15
Ecuador	1970	Julio	4	10	10
El Salvador	1992	Septiembre	10	10	13
Guatemala	1983	Agosto	7	7	10
Haití	1982	Noviembre	7	10	10
Honduras	1976	Enero	3	7	7
Jamaica	1991	Octubre	10	12.5	15
México	1980	Enero	10	10	15
Nicaragua	1975	Enero	6	10	15
Panamá	1977	Marzo	5	5	5
Paraguay	1993	Julio	12	10	10
Perú	1976	Julio	20	18	18
República Dominicana	1983	Enero	6	8	8
Venezuela <u>e/</u>	1993	Octubre	10	...	16.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI.

a/ Las tasas difieren según los países, pero en este cuadro figuran las de uso más frecuente. Las tasas son los valores legislados (t_e) para el cálculo del IVA en la modalidad "por fuera" (excepto Bolivia y Brasil), y se aplican a productos y servicios no cubiertos por tasas especialmente altas o bajas. Algunos países contemplan tasa cero para ciertos productos y exportaciones.

b/ La tasa (t_i) de 13% es el valor legislado (ley 843, art. 15) para el cálculo IVA en la modalidad "por dentro". Para hacerla comparable con el resto del cuadro, puede estimarse la tasa efectiva (equivalente al cálculo "por fuera"): $t_e = t_i / (1 - t_i)$, de donde se concluye que $t_i < t_e$.

c/ Brasil, al igual que Bolivia, legisla tasas (t_i) para el cálculo "por dentro del IVA".

d/ Los estados se clasifican en Grupo 1 (región sur y sudeste, excluyendo Espiritu Santo) al que se aplica el 12% y Grupo 2 (el resto de los Estados) al que se le aplica el 7%.

e/ Poco después de entrar en vigor, el IVA se derogó y, posteriormente, se volvió a introducir en forma definitiva.

b) Mayor eficiencia en el gasto público

Todavía hay margen de maniobra para adoptar criterios que mejoren la eficiencia y calidad de uso de los recursos presupuestarios. En tal sentido, acaso pudiera avanzarse en materia de descentralización y fortalecimiento municipal a fin no sólo de mejorar la asignación de recursos, sino de acercar a los ciudadanos a las decisiones públicas. También podría ganarse mucho ampliando los efectos reales de las erogaciones públicas, redoblando los esfuerzos de distribución estratégica del gasto. La preparación y la expedición de una ley orgánica del presupuesto contribuiría a reducir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y asegurar la mayor congruencia posible con los grandes objetivos nacionales.

En los sentidos señalados, el manejo fiscal podría constituirse también en herramienta de primera importancia para instrumentar la política de mejoramiento social en sus dos vertientes principales: prevenir y combatir la pobreza y fomentar la formación de capital humano y el bienestar de la población. Aquí cabe reconocer la existencia de rezagos históricos, pese a los avances de la década de los noventa.

4. Promoción de la inversión extranjera

En 1995 se avanzó en perfeccionar la apertura externa y la estrategia de desarrollo hacia afuera con la promulgación de una nueva ley sobre inversión extranjera. El ordenamiento jurídico tiene el objetivo central de estimular el ingreso de capitales foráneos y su aporte al fortalecimiento de las actividades productivas, principalmente en el sector exportador. Para conseguirlo se eliminan obstáculos de acceso a la inversión extranjera, complementarios de otras medidas de fomento. En particular, se otorga tratamiento nacional a empresas e inversionistas del exterior, se suprimen prohibiciones para dirigir los recursos foráneos a ciertas actividades económicas¹⁴ y se eliminan las restricciones a la repatriación de utilidades. Sólo se limita el porcentaje de la participación extranjera en el capital de empresas en los sectores de transporte terrestre y aéreo interno, marítimo de cabotaje e internacional; bancos comerciales y de inversión y otras instituciones financieras; pesca; seguros y explotación agrícola, avícola y ganadera.

Se instrumentan disposiciones que refuerzan otras normas dirigidas al mismo objetivo. Entre otras, se cuentan el impulso a los procesos de capitalización y de cesión de la administración de empresas estatales que parece resultar atractivo a inversionistas foráneos; la ley de fomento de las exportaciones; la creación de la Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera; los acuerdos de libre comercio y, sobre todo, los de protección recíproca de inversiones firmados con Alemania y España, o los pendientes de ratificación legislativa con Francia, la Provincia China de Taiwan, Haití, Cuba, Ecuador, los países del CARICOM y del Mercado Común Centroamericano (MCCA).¹⁵ Asimismo, se firmó un convenio para evitar la doble tributación con Canadá y se prevé también hacerlo con Francia, Italia y Ecuador.

¹⁴ Sólo subsisten restricciones relacionadas con seguros, marina mercante, armamento y manejo de desechos tóxicos.

¹⁵ La legislación prevé en casos límite la expropiación de las inversiones por causa de utilidad pública, pero siempre mediante indemnización.

Vale señalar que Canadá (36%), Estados Unidos (25%) y España (23%) destacaron en su participación relativa en el flujo total de inversión extranjera directa hacia la República Dominicana en el período 1993-1998.

En los hechos la ley de inversión extranjera y otras disposiciones promocionales parecen haber resultado exitosas. En efecto, mientras los ingresos netos de capitales del exterior alcanzaron un promedio de 170 millones de dólares entre 1990 y 1994, ascendieron a 1 300 millones en 1999. Además los flujos de capital externo han alimentado la construcción de las nuevas actividades exportadoras o de los sectores de crecimiento más dinámico: turismo, zonas francas industriales, telecomunicaciones y, más recientemente, electricidad.

En esencia, el régimen de inversión extranjera de la República Dominicana se ha liberalizado y converge con las tendencias de muchos países latinoamericanos.¹⁶ No obstante, las reformas son todavía susceptibles de afinamiento: hay criterios discrecionales en el manejo de las aduanas; las compras gubernamentales podrían quedar sometidas a normas más rigurosas; el registro de inversionistas extranjeros podría perfeccionarse; la estructura arancelaria o el manejo de las divisas desalienta la inversión en los sectores exportadores tradicionales. Con todo, la nueva ley de inversión extranjera representó un avance significativo con relación a las anteriores regulaciones y su apertura se compara favorablemente con otros países de la región. (Véanse los recuadros II-1 y II-2.)

¹⁶ Véanse CEPAL (1999), *La inversión extranjera en México*, México; CEPAL (1999), *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica*, (LC/MEX/L.407), México; CEPAL (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

Recuadro II-1		
REPÚBLICA DOMINICANA: COMPARACIÓN DE LA ÚLTIMA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA CON LAS ANTERIORES		
	Leyes 86/78, 138/83 y otras Regulaciones	Ley 16/1995
Régimen de autorización	Autorización previa del Banco Central	No se requiere autorización previa
Registro	Obligatorio	Optativo
Remisión al exterior	Las utilidades netas y los dividendos podían transferirse hasta el 25% del valor de la inversión extranjera directa (IED) registrada. Podían transferir el 100% del capital registrado	No existen restricciones
Apertura sectorial	Prohibida en servicios públicos, explotación de materiales radioactivos, minas e hidrocarburos. Reservadas a empresas nacionales en: <ul style="list-style-type: none"> - Producción de materiales y equipos para la defensa y seguridad nacional. - Publicidad, radiodifusión, televisión, diarios, revistas, empresas editoras y medios de comunicación masiva. - Transportes terrestre y aéreo internos y marítimos internacional y de cabotaje. - Explotación forestal hasta 49% de propiedad extranjera en: <ul style="list-style-type: none"> - Explotación agrícola, avícola y ganadera. - Pesca - Bancos comerciales y de inversión y otras instituciones financieras - Seguros Permiso de la Presidencia para invertir en bienes raíces	Prohibidas sólo las actividades vinculadas con desechos y basuras tóxicas, medio ambiente, armamentos, seguros y marina mercante
Tratamiento jurídico	Mismo que a nacionales	Mismo que a nacionales

Recuadro II-2

REPÚBLICA DOMINICANA: COMPARACIÓN DEL RÉGIMEN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA CON LOS DE OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN

	República Dominicana	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Cuba
Trato nacional	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Autorización explícita del gobierno	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí
Libre remisión de utilidades y dividendos al exterior	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Restricciones sectoriales	Desechos y basuras tóxicas Medio ambiente Armamento Seguros Marina mercante	Electricidad Refinación, transporte, distribución y venta de petróleo y derivados Telefonía, agua Ferrocarril Seguros y bancos	Comercio Industria Prestación de servicios Acuicultura artesanal Act. en pequeña escala Puertos Aeropuertos Canales Armamento y municiones	Exploración y explotación de hidrocarburos Servicios profesionales	Actividades industriales y comerciales en pequeña escala	Actividades inmobiliarias en zonas fronterizas	Petróleo y otros hidrocarburos Petroquímica básica Electricidad Generación de energía nuclear	Instituciones armadas Servicios de salud y educación a la población
Régimen tributario								
Imp. S/Ingreso bruto		10% - 30%	25%	25%	15% - 42.5%			
Imp. S/Utilidades	25%		25%			30%		30%
Imp. S/Remesas al exterior	25%	5% - 50%		12.5%				
Imp. S/Dividendos	25%		No	12.5%				
Imp. S/Regalías	25%		25%	25%		Retención de 30%		
Imp. S/Intereses pagados al exterior	15%			Retención de 12.5%		5%		
Imp. S/Utilización fuerza de trabajo y cont. Seg. Social								25%

5. Régimen laboral

En 1992 se promulgó el nuevo Código Laboral, luego de un proceso de concertación social con todos los representantes de los sectores productivos. Ahí se recogen los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores, así como los mecanismos de conciliación de intereses. Es aplicable a los trabajadores que prestan servicios en empresas estatales y en sus organismos oficiales autónomos de carácter industrial, comercial, financiero o de transporte; pero no así a los funcionarios y empleados públicos ni a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

El nuevo código brinda más protección a los trabajadores ya que anula el desahucio ¹⁷ en cinco casos concretos: gestación durante el período que dure el mismo y hasta tres meses después del parto; los trabajadores suspendidos por el fuero sindical; la etapa de vacaciones; cuando estén suspendidos los efectos del contrato de trabajo y durante el período que se le ha asegurado al trabajador que se usarán sus servicios. Asimismo, incrementa el pago del auxilio de cesantía, regula la cantidad de días de licencia por concepto de matrimonio, nacimiento o muerte de familiares, incrementa la protección de la maternidad y establece el 10% de participación en los beneficios de la empresa. En el artículo 82 “se establece una asistencia económica de cinco días de salario ordinario después de un trabajo continuo no menor de tres meses ni mayor de seis; de diez días de salario ordinario después de un trabajo continuo no menor de seis meses ni mayor de una año; y de quince días de salario ordinario por cada año de servicio prestado después de un año de trabajo continuo, cuando el contrato de trabajo termina” por diversas causas justificadas como enfermedad del trabajador, quiebra de la empresa o agotamiento de la materia prima.

También quedó establecido que por lo menos el 80% de los trabajadores de una empresa deben ser ciudadanos dominicanos y que todos los empleados que han trabajado un año tienen derecho a disfrutar de un período de vacaciones de catorce días laborables.

En síntesis, el nuevo código modernizó la legislación laboral con regulaciones acerca de la formación y funcionamiento de los sindicatos y la puesta en vigencia de los tribunales de trabajo.

Finalmente, en la comparación con otros países de la región, la República Dominicana registra menores disparidades de remuneraciones tanto entre sector formal e informal como entre hombres y mujeres. (Véase el cuadro II-7.)

¹⁷ Situación en la cual una de las partes, a través de aviso previo a la otra y sin plantear los motivos, termina un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

Cuadro II-7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): DISPARIDADES DE INGRESO
EN ZONAS URBANAS, 1990-1997 ^{a/}

País	Año	Disparidad de remuneración media entre sector formal e informal	Disparidad salarial entre hombres y mujeres	Disparidad salarial entre hombres y mujeres con más de 12 años de educación
Argentina	1990	129	132	161
	1997	124	127	156
Bolivia	1989	151	167	204
	1997	273	145	167
Brasil	1990	229	154	192
	1996	161	137	167
Chile	1990	142	152	182
	1996	161	137	167
Colombia	1990	...	125	154
	1997	187	130	149
Costa Rica	1990	221	135	152
	1997	230	115	130
Ecuador	1990	212	149	179
	1997	209	120	139
El Salvador	1995	...	...	...
	1997	253	114	141
Honduras	1990	283	128	159
	1997	256	130	169
México	1989	164	137	159
	1996	282	137	159
Nicaragua	1997	270	152	169
Panamá	1991	295	125	132
	1997	246	132	159
Paraguay	1990	182	159	172
	1996	229	132	143
Rep. Dominicana	1997	148	111	133
Uruguay	1990	190	156	175
	1997	199	149	175
Venezuela	1990	139	127	141
	1997	125	120	143
América Latina b/	1990	195	141	164
	1997	213	130	153

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^{a/} Las disparidades son cocientes entre el ingreso promedio de la categoría de mayor ingreso respecto de la de menor ingreso multiplicado por 100.

^{b/} Promedio simple de los países.

6. Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado

En 1997 se aprobó el Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado que tiene como objetivo fundamental la creación de una sociedad más equitativa e incluyente, la renovación de un pacto social que establezca normas de convivencia social e institucional así como la transferencia ordenada de la administración de las empresas públicas al sector privado. El programa se ha concentrado en los temas relacionados con la administración pública, la descentralización del Estado, la reforma constitucional y la del sistema político-electoral, así como la reforma del poder judicial y la de la empresa pública.

En torno a la administración pública se elevó un proyecto de ley al Congreso Nacional que está pendiente de aprobación. En términos prácticos, se ha avanzado en la simplificación y modernización de trámites administrativos. Asimismo, se creó la Autoridad Metropolitana del Transporte (AMET) y la Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA) que han contribuido a mejorar el tránsito de vehículos. Más importante es el aumento de las funciones y los recursos puestos a disposición de los municipios, como parte de los esfuerzos de descentralización de las actividades públicas. Sin embargo, algunas iniciativas han estado obstaculizadas por la excesiva atomización territorial en 29 provincias y 115 municipios. Hay ahí un tema de orden constitucional, sin perjuicio del cual se elabora un proyecto de ley orgánica municipal, así como un plan decenal de descentralización del Estado.

De la misma manera surgen otras necesidades de reforma constitucional. A título ilustrativo subsisten limitaciones que impiden la firma de acuerdos de integración económica y de libre comercio con otros países, así como la privatización de empresas públicas. Parecería conveniente ajustar algunas normas que consoliden los avances en la modernización democrática del país. Con todo, la modificación de la carta fundamental del país requerirá un proceso prolongado y, sobre todo, un acuerdo político previo de alcance nacional, sobre la agenda y la orientación de las reformas.

A escala menor convendría redimensionar el sector administrativo gubernamental, enriquecer las acciones de desregulación y simplificación administrativa y eliminar el carácter discrecional de diversas reglamentaciones en vigor.

En otra vertiente, la reestructuración del Estado se encamina a reducir su participación en las actividades productivas a fin de concentrar funciones en el manejo macroeconómico y en orientar la nueva estrategia de liberalización y de crecimiento hacia afuera. Eso ha venido exigiendo alteraciones en el modo de conducción de la empresas públicas, conforme a preceptos constitucionales limitativos. Históricamente, la intervención del gobierno en la producción de bienes y servicios cumplió diversos objetivos, pero también llevó a sostener muchas empresas ineficientes que gravitan pesadamente en el fisco del país, sin mejorar la calidad de servicios básicos a la población. Junto a una protección arancelaria a veces excesiva, en algunos casos se crearon empresas monopólicas con estatutos imperfectos de protección a consumidores y usuarios.

A inicios de los noventa se impulsó un proceso limitado de desincorporaciones, por la vía de la subcontratación de los servicios (recolección de basura en Santo Domingo, servicios de rampa del Aeropuerto Internacional de las Américas y arrendamiento de hoteles).¹⁸

Un paso mucho más significativo se dio en 1997 con la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, cuyo objetivo primordial es el de promover la participación de la iniciativa privada en el patrimonio y gestión de las principales empresas u organismos estatales: Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE); Corporación Dominicana de Electricidad (CDE); Consejo Estatal del Azúcar (CEA), y los hoteles de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera (CORPOHOTEL). Al efecto “se crea la Comisión de Reforma de la Empresa Pública, como la entidad responsable de la conducción y dirección del proceso de reforma y transformación de la empresa pública con poder jurisdiccional sobre todas las entidades sujetas a transformación”. Esta comisión quedó adscrita a la Presidencia de la República y su presidente ostenta la jerarquía de secretario de estado. Sus principales funciones consisten en hacer competitivas las empresas públicas, atraer recursos frescos (principalmente en divisas extranjeras), modernizarlas tecnológicamente y organizativamente, brindar mejores servicios a la población y disminuir los subsidios presupuestarios. Por su parte, el Estado se ha comprometido a saldar las deudas de esas empresas, incluyendo los pasivos con sus trabajadores, y a permitir la participación de estos últimos en las nuevas sociedades.

Dadas las restricciones jurídicas, el camino elegido en la reforma de las empresas públicas ha resultado en varios aspectos novedoso y distinto a la práctica usual de las privatizaciones latinoamericanas.¹⁹ El esquema consiste en la capitalización de las empresas, por cuanto los aportes de los nuevos socios suman cantidades equivalentes al valor de los activos netos de las propias empresas. De esa manera, se logra mejorar radicalmente la liquidez de los negocios reformados, como fase preparatoria para su modernización o reconversión productivas. Por otro lado, el capital se divide en partes iguales entre inversionistas privados y gobierno, pero la administración queda en manos de los primeros. La inyección de liquidez y el atractivo del

¹⁸ El gobierno auspició recientemente la concesión de los aeropuertos internacionales de Las Américas, Gregorio Luperón, Arroyo Barril y María Montéz, la licitación fue ganada por la empresa concesionaria Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI (AERODOM) y se prevé el inicio inmediato de la remodelación y modernización de las terminales aéreas.

¹⁹ La Constitución de la República Dominicana establece que “el Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista” y “se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Se destinan a los planes de la Reforma Agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que éste adquiera de grado a grado o por expropiación, en la forma prescrita por esta Constitución, que no estén destinadas o deban destinarse por el Estado a otros fines de interés general.” De ello se infiere que el gobierno no puede privatizar legalmente las empresas y las tierras estatales, por lo que se optó por la alternativa de la capitalización en el primer caso y del arrendamiento en el segundo. Además, el artículo 55-10 de la Constitución señala que “corresponde al Presidente de la República celebrar contratos, sometidos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro”. Como es el caso de las empresas estatales sujetas a privatización, el proceso sería muy complicado ya que habría que someter cada una de ellas a la aprobación del Congreso Nacional cuya mayoría es de partidos de la oposición.

manejo técnico-administrativo permitieron suprimir compromisos de otorgamiento de créditos o garantías por parte del gobierno dominicano.

Las empresas más importantes de la CORDE ya se han adherido al esquema de capitalización. Al respecto cabría mencionar el caso de Molinos Dominicanos y Molinos del Norte, que se fusionaron en la empresa Molinos del Ozama, con 50% de capital privado. Queda pendiente, sin embargo, la solución para las filiales de CORDE que resultan difíciles de sanear y reconstruir.

En 1998 se inició la capitalización de las unidades integrantes de la CDE. Ya en 1999, después del proceso de licitación se vendieron a entidades extranjeras acciones de cuatro empresas de distribución y generación eléctrica, a saber: Empresas de Distribución de Energía Eléctrica Norte y Sur, Compañía Generadora de Electricidad Itabo, Empresa Generadora de Electricidad Haina y Empresa Distribuidora Eléctrica del Este. El valor de las colocaciones accionarias asciende a 635 millones de dólares. (Véase el cuadro II-8.)

Cuadro II-8

REPÚBLICA DOMINICANA: PRIVATIZACIONES Y LICITACIONES CON PARTICIPACIÓN DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS, 1999

Empresa	Comprador	País de origen	Porcentaje de capital extranjero	Monto (millones de dólares)
Empresas de Distribución de Energía Eléctrica Norte y Sur	Unión Eléctrica Fenosa	España	50	212
Compañía Generadora de Electricidad Itabo	Gener/Coastal Power	Chile/Estados Unidos	50	177
Empresa Generadora de Electricidad Haina	Enron Corporation	Estados Unidos	50	145
Empresa Distribuidora Eléctrica del Este	AES Corporation	Estados Unidos	50	109
Concesión para operación de cuatro aeropuertos	Ogden	Estados Unidos	...	400

Fuente: CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

El Estado dominicano se reserva el dominio pleno de las presas hidroeléctricas nacionales y las compañías de transmisión de energía eléctrica. Al respecto se han invocado razones regulatorias que también llevaron a crear por decreto la Superintendencia de Electricidad. Sólo queda pendiente la aprobación legislativa de la ley de electricidad para perfeccionar el nuevo régimen institucional del sector eléctrico.

Los servicios de electricidad constituyen uno de los principales puntos de estrangulamiento de la economía dominicana y enfrentan diferentes desafíos como su ordenamiento institucional, la consolidación de un sistema de información veraz y oportuno, el pasivo de la CDE con los productores privados independientes, las dificultades financieras de las empresas públicas de generación hidroeléctrica y de transmisión, las insuficiencias de la red de transmisión y los inconvenientes para conformar un mercado mayorista que estimule la declinación de las tarifas. Entonces, la modernización de esta rama es un imperativo para el desarrollo del país, que cuenta ahora con la liquidez que le ha aportado el proceso reciente de capitalización.

Por otro lado, en 1966 se creó el CEA para administrar los recursos estatales en este importante sector de la economía dominicana que ocupaba 12% de la superficie cultivable del país, aportaba 40% del valor total de las exportaciones y aseguraba 60% del empleo industrial.

Poco a poco, la producción azucarera ha venido declinando y multiplicándose los problemas en ingenios y campo. Costos elevados, rezagos tecnológicos y desatención de plantaciones han ocasionado pérdidas cuantiosas y sobreendeudamiento del CEA, que ha obligado al Estado a realizar transferencias fiscales importantes. Tal situación se ha agravado a pesar de que la República Dominicana se beneficia de la participación mayor (16%) de la cuota de importación de azúcar de los Estados Unidos que ofrece precios atractivos de alrededor de 20 centavos de dólar por libra, frente a cinco o seis centavos en el resto de los mercados internacionales.

Ante esta situación, el Gobierno decidió arrendar por 30 años la infraestructura vinculada a los 10 ingenios de su propiedad, las plantaciones cañeras y potreros. La elección de ese expediente obedeció a que los principales activos del CEA están constituidos por las tierras. Además, desde el punto de vista legal, la enajenación de las propiedades estatales habría implicado reformas jurídicas profundas y un dilatado proceso de aprobación en el Congreso Nacional. Se pretende que los inversionistas aporten capital, tecnología y administración con el propósito de recuperar y modernizar la producción, y satisfacer las demandas externa e interna. El Estado dominicano se beneficiará con la reducción de los subsidios presupuestarios y el cobro de una renta fija anual, así como con 2% del importe de la facturación bruta y el cobro de impuestos a las nuevas empresas. Por lo demás, los arrendatarios quedan obligados a renovar las plantaciones cañeras en cinco años, modernizar los ingenios y mejorar el funcionamiento de los ferrocarriles, entre otras inversiones. Por último, el Estado recuperará los activos capitalizados al final del período de arrendamiento.

Con los criterios descritos, el CEA se convertirá en una entidad reguladora que velará por el cumplimiento de los contratos de arrendamiento. Los arrendatarios podrán diversificar hasta 20% el uso de las tierras, pero se comprometerán a satisfacer la cuota de producción. (Véase el cuadro II-9.)

Cuadro II-9

PORCENTAJES PARA DISTRIBUCIÓN DE CUOTAS AZUCARERAS

(Capacidad instalada, 1999-2000)

	Capacidad T.C./ día	Porcentaje
<u>Zucarmex</u>		
Río Haina	6 000	
Consuelo	5 000	
Ozama	4 000	
Boca Chica	4 000	
Quisqueya	2 800	
Subtotal	21 800	60.46
<u>Consortio Dominico-Franco-Americano</u>		
Barahona	5 000	13.87
<u>Consortio Agroindustrial Cañabrava</u>		
Amistad	600	
Montellano	2 400	
Subtotal	3 000	8.33
<u>Consortio Pringamosa</u>		
Santa Fe	3 000	
Porvenir	3 250	
Subtotal	6 250	17.34
Total	36 050	100.00

Fuente: Consejo Estatal del Azúcar.

Nota: T.C.: toneladas cortas.

Finalmente, el Estado mantiene la propiedad de diversos organismos como el Banco de Reservas, el Banco Agrícola, la empresa minera Rosario Dominicana y 50% del valor de las acciones de la Refinería Dominicana de Petróleo.

7. Telecomunicaciones

En 1998 se promulgó la ley 153-98, que define el marco regulatorio de la instalación, mantenimiento y operación de redes, la prestación de servicios y la provisión de equipos de telecomunicaciones. Esa disposición jurídica moderniza el régimen anterior puesto que garantiza el servicio universal, la libre elección del prestador del servicio y la promoción de la competencia.

La ley asegura el principio del servicio universal a través de "la garantía, en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, de la posibilidad de acceso a un servicio mínimo y eficaz de telefonía,

a precios asequibles, mediante el libre funcionamiento de los mercados y la utilización de los mecanismos previstos por esta Ley”; “la satisfacción de la demanda de servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de libre competencia, asegurando la continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad de dichos servicios, y “el libre acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de transparencia y de no discriminación por parte de los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, los generadores y receptores de información y los proveedores y usuarios de servicios de información.”

Asimismo, la ley garantiza “el derecho del usuario a elegir el prestador del servicio de telecomunicaciones que a su criterio le convenga” y promueve “la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta de telecomunicaciones en términos de precios, calidad del servicio e innovación tecnológica”.

En síntesis, a diferencia de la rama eléctrica, las telecomunicaciones gozan de un adecuado marco regulatorio que está fomentando el dinamismo del sector y el desarrollo de nuevas tecnologías de vanguardia, lo que sitúa a la República Dominicana en una posición destacada en la región. El Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) es el órgano regulador de las telecomunicaciones en el país.

8. Código monetario y financiero

Hasta inicios de los noventa, el sistema financiero registró problemas asociados a la carencia de un adecuado marco regulatorio, a las repercusiones de las políticas fiscales y a variaciones pronunciadas en la política monetaria.

Con el programa de estabilización de 1991 se inició la reorganización del sistema bancario. Conforme a criterios más sólidos y menos intervencionistas, en 1992 la Junta Monetaria aplicó algunas disposiciones tendientes al fortalecimiento de la banca múltiple, y redujo las tasas de interés y los costos de intermediación. Desde entonces las entidades financieras pueden ofrecer servicios múltiples, incluyendo las asociaciones de ahorros y préstamos, siempre y cuando éstas se ajusten a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.²⁰ Posteriormente, se autorizó a las entidades bancarias de servicios múltiples a “captar recursos en dólares estadounidenses y en cualquier otra moneda libremente convertible, previamente aprobada por la Junta Monetaria, a través de depósitos de ahorros y a plazo mediante cuentas denominadas en dólares a nombre de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras residentes en el país o en el exterior”.²¹

Más recientemente, se ha avanzado en el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y en el establecimiento de medidas prudenciales encaminadas a prevenir y manejar las crisis bancarias que han padecido los países de la región. Recuérdese que a principios de los noventa la República Dominicana tuvo problemas bancarios significativos cuando se realizó la liquidación e intervención de diversos bancos (véase el capítulo III).

²⁰ Véase Resolución de la Junta Monetaria JMNo. 920402-02 del 2 de abril de 1992.

²¹ Véase Resolución de la Junta Monetaria JMNo. 921211-05 del 11 de diciembre de 1992.

En la práctica, la Junta Monetaria ha puesto en vigencia lo fundamental del Código Monetario y Financiero mejorando el funcionamiento del sector financiero. Existen regulaciones que brindan mayor protección y seguridad a los depositantes y hay mejoras en las normas bancarias de supervisión financiera. Sin embargo, no se ha resuelto el debate sobre la autonomía del Banco Central, y quedan pendientes otros puntos relacionados con la Junta Monetaria, el financiamiento del sector público y la regulación de algunas operaciones cambiarias y bancarias. Parece necesaria la promulgación oficial del Código Monetario y Financiero con el objetivo de imprimir mayor transparencia al sistema financiero sobre todo en materia de liberalización de actividades y de los mecanismos de supervisión.

9. Promoción de exportaciones

Diversas causas explican el serio deterioro de las exportaciones tradicionales y la pérdida de dinamismo de algunas de las nuevas fuentes de divisas. En el primer caso, más que debilitamiento de la demanda externa, son factores internos que van desde el descuido en la modernización de instalaciones, los recargos cambiarios,²² las tasas de interés elevadas, el manejo de las divisas, hasta las deficiencias en los medios de transporte o la burocracia excesiva. En cuanto a lo segundo, se trata de la normalización de tendencias y la influencia de otros competidores.

Frente a tal situación se han venido adaptando medidas correctivas. En 1998 se aprobó el decreto 248-98 que crea el Sistema Integrado de Ventanilla Unica de Comercio Exterior y en 1999 se promulgó la ley 84-99 para la reactivación y fomento de las exportaciones, cuyo reglamento se expidió en julio del 2000.

El Sistema Integrado de Ventanilla Unica de Comercio Exterior se diseñó para incrementar la eficiencia administrativa de las instituciones públicas y privadas relacionadas con los procesos de exportación de bienes y servicios mediante la centralización, unificación, simplificación y agilización de los respectivos trámites e instrumentos. Se espera reducir costos y gastos en las ventas externas públicas y privadas, y fomentar el desarrollo y consolidación de un sistema integrado de información sobre el comercio exterior. Con todo, el nuevo sistema sólo opera plenamente en el puerto de Haina Oriental.

La Ley de Reactivación y Fomento de las Exportaciones pretende establecer nuevos mecanismos de estímulo y eliminar el sesgo antiexportador que genera la tarifa arancelaria sobre los insumos importados de los productos de exportación. El nuevo sistema de incentivos a las exportaciones se apoya en el reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros, la compensación simplificada de gravámenes y el régimen de admisión temporal de importaciones. En el artículo 2 "se establece el reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros pagados sobre las materias primas, insumos, bienes intermedios, etiquetas, envases y material de empaque importados por el propio exportador o por terceros (indirectos), cuando los mismos hubieran sido incorporados a

²² El recargo cambiario o comisión de cambio se estableció con el propósito de suministrar pesos al Banco Central para pagar el servicio de la deuda externa y la del sector público descentralizado.

bienes de exportación, o en el caso de aquellos productos que sean retornados al exterior en el mismo estado en que ingresaron al territorio aduanero dominicano”

En el artículo 6 del mismo ordenamiento se establece que “las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, titulares de empresas que sean exportadoras de bienes, tendrán derecho a una compensación de los gravámenes aduaneros pagados por anticipado por un monto no mayor al equivalente al tres por ciento (3%) del valor libre a bordo o valor FOB de las mercancías exportadas, la cual se hará efectiva mediante la entrega de los cheques nominativos y/o bonos de compensación tributaria”.

El artículo 8 crea el régimen de devolución de derechos (*draw back*): “para los efectos de esta ley se considera como Régimen de Admisión Temporal la entrada de determinadas mercancías a territorio aduanero dominicano, con suspensión de los derechos e impuestos de importación y procedentes del exterior o de las zonas francas de exportación, para ser reexportadas en un plazo no mayor de dieciocho (18) meses, descontado a partir de los 30 días siguientes a la admisión de las mercancías en territorio aduanero nacional”.

El Régimen de Admisión Temporal permite internar a territorio aduanero dominicano libre de impuestos: materias primas, insumos y bienes intermedios; etiquetas, envases y material de empaque; y partes, piezas, moldes, matrices, utensilios y otros dispositivos, cuando sirvan de complemento a otros aparatos, máquinas o equipos empleados en la elaboración de bienes de exportación.

En el artículo 12, “se establece el reembolso del ITBIS y del Impuesto Selectivo al Consumo pagados al adquirir materias primas y bienes intermedios, tanto importados como de producción nacional, cuando éstos hayan sido incorporados a bienes de exportación”.

10. Regulación de la competencia

Aunque la República Dominicana es miembro de la OMC, hay rezagos en la formación de un marco regulatorio moderno en materia de mercado y competencia. En particular, hay que desarrollar los instrumentos legales sobre combate a los monopolios, defensa de los derechos de los consumidores, de la propiedad intelectual y normas *antidumping*, entre otras.

Por otro lado, pronto habrá que brindar protección legal más completa a los ciudadanos para cubrir riesgos de salud, seguridad, deterioro ecológico, así como mejorar la información sobre bienes y servicios.

Conviene dirigir las reformas, a crear las instituciones de mercado y mejorar el funcionamiento de las existentes no sólo con medidas pasivas de desregulación, sino con intervenciones activas a fin de crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados.

Ante esta situación, se creó una comisión mixta integrada por funcionarios gubernamentales, profesionales locales, consultores internacionales y agentes privados que

elaboró una propuesta de "Código de Ordenamiento del Mercado" con seis libros: Libro I sobre la Competencia; Libro II sobre la Competencia Desleal; Libro III sobre Protección al Consumidor; Libro IV sobre Propiedad Intelectual; Libro V sobre Derecho de Autor, y Libro VI sobre la Institucionalidad. El Congreso ya aprobó los libros cuarto y quinto, pero los restantes se mantienen en proceso de discusión.

11. Reformas sociales y otras pendientes de aprobación

Si bien se ha avanzado en materia de reformas económicas en los noventa, el panorama social es desfavorable en la República Dominicana, con indicadores en su mayoría por debajo del promedio regional. Este país ha registrado un crecimiento excepcional del producto por habitante pero acompañado de inequidades internas. (Véase una profundización en el capítulo VII.)

Ello se explica por debilidades institucionales y el reducido gasto público social. En la práctica, éste no se ha utilizado plenamente como instrumento para lograr una mejor distribución del ingreso, especialmente en su distribución secundaria, al mismo tiempo que la inversión en capital humano ha resultado insuficiente para modificar los factores estructurales que a más largo plazo influyen en la distribución primaria. En el cuadro 10 se aprecia que la República Dominicana tuvo el más bajo coeficiente gasto social/PIB en un grupo de 17 países seleccionados de la región durante el bienio 1996-1997, y obtuvo un resultado particularmente desfavorable en la comparación de los sectores de educación, salud y seguridad social. En el cuadro 11 se observa que los gastos en servicios sociales básicos por habitante, con respecto al PIB y como porcentaje del gasto público total en el período 1994-1996, también presentan un panorama negativo de estos indicadores sociales y de su cobertura a nivel regional.

Actualmente, el Sistema de Seguridad Social de la República Dominicana es de los más atrasados de la región y padece grandes restricciones en servicios de salud y de pensiones económicas, tanto para los trabajadores como para sus familias, por lo que se impone una reforma integral del mismo.

El sistema de salud pública presenta pronunciadas limitaciones en su cobertura e insuficiente calidad en sus servicios; la educación pública se caracteriza por bajo rendimiento escolar, altas tasas de deserción, repitencia y exceso de edad con una marcada brecha urbano-rural, a favor de la ciudad y, en general, a favor de los grupos de mayores ingresos. En particular, la educación superior está reservada para una minoría de la población que tiene un entorno familiar y una base económica y social favorables. Por ello, se requiere también una reforma de los sectores educativo y de salud para asegurar eficientemente estos servicios básicos a la población y dotar a la economía dominicana de capital humano con calificación creciente.

En la misma dirección, todavía están pendientes de aprobación otros proyectos de leyes sobre regulación de los fondos de pensiones privadas; tribunal de garantías constitucionales; defensor de los derechos del pueblo; sector agropecuario; aduanas; protección del medio ambiente y recursos naturales; migración y administración pública. La Ley del Mercado de Valores fue aprobada por el Congreso pero falta su promulgación por parte del poder ejecutivo.

Cuadro II-10

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN
ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB, POR SECTORES

	Gasto social/PIB		Gasto social/PIB							
			Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda y asistencia social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	17.7	17.9	3.3	3.8	4	4.1	8.3	8.0	2.1	1.9
Bolivia	6.0	12.0	3.1	5.9	1.2	1.4	1.0	2.7	0.7	2.0
Brasil	19	19.8	3.7	3.4	3.6	2.9	8.1	10.1	3.5	3.4
Chile	13.0	14.1	2.6	3.3	2.1	2.5	7.0	6.7	1.4	1.7
Colombia	8.1	15.3	3.1	4.4	1.2	3.7	3	5.4	0.8	1.8
Costa Rica	18.2	20.8	4.7	5.8	7.1	7.3	4.4	5.5	2	2.2
El Salvador	5.4	7.7	2.1	2.6	1.8	2.8	1.4	2	0.2	0.2
Guatemala	3.3	4.2	1.6	1.7	0.9	0.9	0.7	0.7	0.1	0.9
Honduras	7.8	7.2								
México	6.5	7.8	2.6	3.4						
Nicaragua	10.3	10.7	4.9	4.3	4.2	4.4				
Panamá	18.6	21.9	4.7	5.5	6.1	6.8	5.8	6.6	2	3.1
Paraguay	3	7.9	1.2	3.9	0.3	1.2	1.1	2.6	0.4	0.2
Perú	2.3	5.8								
Rep. Dominicana	3.4	4.7	0.8	1.6	0.8	1.1	0.9	1.2	0.9	0.8
Uruguay	18.7	22.5	2.7	3	3.2	3.7	12.4	15.3	0.3	0.5
Venezuela	9	8.4	3.4	3.1	1.5	1.1	2.4	2.9	1.6	1.2
Promedio simple	10.1	12.4	3.0	3.8	2.7	3.2	4.3	5.3	1.3	1.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del gasto social.

En síntesis, es necesario completar y consolidar reformas iniciadas con anterioridad y emprender nuevas reformas que adecuen el país a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

Cuadro II-11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (13 PAÍSES): GASTO POR HABITANTE EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS Y RECURSOS ADICIONALES NECESARIOS PARA LOGRAR LA COBERTURA UNIVERSAL

	Gasto en SSB en 1994-1996			Gasto adicional en SSB para cobertura universal		
	Por habitante (dólares de 1996)	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto público	Por habitante (dólares de 1996)	Como porcentaje del PIB <u>b/</u>	Como porcentaje del gasto público <u>b/</u>
Promedio <u>c/</u>	73	3.4	12.4	36	2.5	8.0
Belice	189	8.2	24.1	67	2.9	8.8
Bolivia	40	4.3	16.3	28	3.1	11.8
Brasil <u>a/</u>	132	2.7	8.9	26	0.5	1.7
Chile	98	2.2	9.3	10	0.2	1.0
Colombia	101	4.7	14.0	32	1.5	4.6
Costa Rica	103	3.9	12.2	6	0.3	0.8
Ecuador	53	3.5	14.3	39	2.6	10.6
El Salvador	30	1.8	11.8	21	1.3	8.4
Guatemala	19	1.2	11.8	n.d.	n.d.	n.d.
Jamaica	103	4.8	13.0	99	4.6	8.0
Nicaragua	18	3.9	8.7	49	10.7	23.8
Perú	39	1.4	8.2	30	1.1	6.3
Rep. Dominicana	19	1.2	8.4	22	1.4	9.7

Fuente: Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), Gasto público en servicios sociales básicos en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre, 1999.

a/ Las cifras sobre Brasil corresponden a 1995.

b/ Calculado con respecto a los promedios del período 1994-1996.

c/ Promedio simple.

Nota: SSB: servicios sociales básicos.

B. CONCLUSIONES

Ante el desbordamiento de los desequilibrios macroeconómicos, en 1990 se inició la instrumentación de un programa de ajuste que contenía embrionariamente elementos de reforma económica estructural (liberalización de precios, devaluación monetaria, desregulación de las tasas de interés y desgravación arancelaria, entre otros).

El Nuevo Programa Económico privilegió el equilibrio fiscal, entre otras metas, e inició el proceso de cambio institucional. Se corrigieron los precios de varios bienes y servicios públicos a fin de que reflejaran los costos de oportunidad. Los aumentos en las cotizaciones internas del petróleo permitieron incrementar sensiblemente los ingresos fiscales. La reforma fiscal subió la

tasa del ITBIS de 6% a 8% y alteró el impuesto sobre la renta. Por otra parte, se eliminaron subsidios y se constriñeron los gastos públicos.

En suma, las acciones mencionadas tornaron positivo el saldo fiscal primario (4% del producto en 1991). Pese al aumento de las erogaciones de inversión, el déficit público consolidado no fue superior a 1% del producto hasta 1995.

En lo que toca a la política monetaria tomó cuerpo la reforma liberalizadora de las tasas de interés, mientras el Banco Central comenzó a enriquecer sus instrumentos de control de la liquidez mediante la colocación de certificados de tesorería. Asimismo, se unificaron los requerimientos de reservas (encajes) a todos los depósitos (20%), y se establecieron regulaciones prudenciales y de supervisión bancaria.

En los últimos cinco años se cuentan avances en los procesos de liberalización comercial, privatización y modernización del sector público. De la misma manera, recibe prelación la dotación de servicios básicos a la población para reducir los niveles de desempleo y pobreza. El manejo prudente de las políticas fiscal y monetaria ha creado también un clima favorable a la inversión mientras que la nueva ley de inversiones extranjeras —del lado de la reforma estructural— ha estimulado nuevos flujos de capital hacia las actividades productivas.

Como resultado de la confluencia de la modernización democrática, de la instrumentación del programa de estabilización y del arranque de la reforma económica, desde 1991 el producto por habitante ha crecido ininterrumpidamente y la República Dominicana emerge como una de las economías más dinámicas de la región (véase el cuadro 12) y ha superado la situación de sobreendeudamiento del pasado. En particular, destacan el desempeño de las actividades de telecomunicaciones, construcción, zonas francas y turismo internacional. Se han restablecido los equilibrios macroeconómicos básicos (la inflación se ha reducido y la brecha externa parece manejable), el desempleo ha disminuido y la inversión muestra un crecimiento destacado en el conjunto de la región. (Véase el cuadro II-13.)

Los desequilibrios internos han sido corregidos mediante el saneamiento de las finanzas públicas, el perfeccionamiento de la política monetaria y la reducción de distorsiones del mercado financiero. Asimismo, las restricciones sobre el régimen comercial y el mercado cambiario están siendo superadas en beneficio de la inserción del país a la economía internacional.

Si se ha avanzado considerablemente en el objetivo de modernización política, aún hay tareas pendientes en el proceso de reformas institucionales. Al respecto están pendientes de aprobación legislativa medidas arancelarias y tributarias, mientras otros temas importantes se encuentran todavía en proceso de discusión, como la política social, la regulación de la competencia y la modernización de los mercados financieros.

Ese doble camino de transición no ha estado exento de vicisitudes. La crisis económica de principios de la década de los noventa así lo demuestra, aunque haya servido al propósito de clarificar los linderos de lo posible en esa interacción entre lo político y lo económico.

Cuadro II-12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE
(En porcentajes, sobre la base de valores a precios de 1995)

	PIB total		PIB por habitante	
	Tasa promedio anual		Tasa promedio anual	
	1981-1990 <u>b/</u>	1991-1999 <u>a/</u>	1981-1990 <u>b/</u>	1991-1999 <u>a/</u>
América Latina y el Caribe	1.0	3.2	-1.0	1.4
América Latina y el Caribe (sin Brasil)	...	3.6	...	1.7
Subtotal (19 países) <u>c/</u>	1.0	3.2	-1.0	1.4
Subtotal (19 países, sin Brasil)	...	3.6	...	1.7
Argentina	-0.7	4.7	-2.1	3.3
Bolivia	0.2	3.9	-1.9	1.4
Brasil	1.3	2.5	-0.7	1.0
Chile	3.0	6.0	1.3	4.4
Colombia <u>d/</u>	3.7	2.5	1.6	0.5
Costa Rica	2.2	4.1	-0.6	1.2
Cuba <u>e/</u>	3.7	-2.1	2.8	-2.6
Ecuador	1.7	1.9	-0.9	-0.2
El Salvador	-0.4	4.4	-1.4	2.3
Guatemala	0.9	4.2	-1.6	1.5
Haití	-0.5	-1.2	-2.4	-3.1
Honduras	2.4	3.1	-0.8	0.2
México	1.8	3.1	-0.3	1.3
Nicaragua	-1.5	3.2	-3.9	0.3
Panamá	1.4	4.7	-0.7	2.8
Perú	-1.2	4.7	-3.3	2.9
República Dominicana	2.4	5.0	0.2	3.1
Uruguay	0.0	3.2	-0.6	2.4
Venezuela	-0.7	1.9	-3.2	-0.3
Subtotal Caribe <u>f/</u>	0.1	2.0	-0.9	1.1
Antigua y Barbuda <u>g/</u>	6.1	2.9	5.6	2.3
Barbados	1.1	1.4	0.7	0.9
Belice <u>h/</u>	4.5	3.5	1.9	0.8
Dominica <u>h/</u>	4.4	2.6	4.8	2.7
Granada <u>h/</u>	4.9	2.9	4.7	2.6
Guyana	-2.9	6.6	-3.4	5.6
Jamaica	2.2	0.4	1.1	-0.5
Saint Kitts y Nevis <u>h/</u>	5.8	4.3	7.0	4.6
San Vicente y las Granadinas <u>h/</u>	6.5	3.2	5.5	2.3
Santa Lucía	6.8	1.9	5.3	0.6
Suriname <u>g/</u>	0.5	1.4	-0.7	1.1
Trinidad y Tabago	-2.6	3.0	-3.9	2.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales expresadas en dólares a precios constantes de 1995.

Nota: Los totales y subtotales, cuando corresponde, excluyen aquellos países para los que no se presenta información.

a/ Estimación preliminar.

b/ Calculada sobre la base de cifras a precios constantes de 1990.

c/ No incluye Cuba.

d/ Los valores para el período 1997-1999 fueron estimados por la CEPAL, sobre la base de cifras provisionales proporcionadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

e/ Calculado sobre la base de cifras en moneda constante del país.

f/ Calculado sobre la base de cifras expresadas a costo de factores.

g/ Se refiere al período 1991-1997.

h/ Se refiere al período 1991-1998.

Con todo, el siempre difícil contrapunto entre la modernización política y la reforma económica se ha iniciado con buen pie en la República Dominicana. Ambos procesos se han conjugado para imprimir dinamismo a la economía y enfrentar con mejor fortuna los acomodos dolorosos del ajuste económico junto con otros países latinoamericanos.

Cuadro II-13

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN BRUTA FIJA

(Tasas anuales de variación promedio)

País	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1998
Argentina	6.3	4.8	3.3	-7.6	14.6
Bolivia	2.9	7.3	3.2	-0.1	13.0
Brasil	5.7	5.9	10.2	-1.4	2.5
Chile	4.0	4.1	1.8	4.6	10.6
Colombia	4.3	5.0	5.2	1.6	9.2
Costa Rica	8.6	8.2	8.4	2.1	5.9
Ecuador	9.6	3.8	9.9	-3.7	4.3
El Salvador	9.0	2.9	4.0	0.3	9.0
Guatemala	2.8	6.9	5.9	-2.6	9.2
Haití	-0.2	3.3	11.8	-0.8	9.7
Honduras	3.7	8.7	6.9	-0.8	9.7
México	7.4	9.2	8.3	-1.2	4.9
Nicaragua	8.7	10.8	0.2	-1.5	8.6
Panamá	5.5	13.7	3.4	-7.9	24.4
Paraguay	10.7	9.5	17.7	1.0	1.0
Perú	4.3	5.2	7.3	-4.2	9.5
República Dominicana	2.8	12.5	11.0	1.1	11.0
Uruguay	-1.6	1.0	8.2	-7.6	9.6
Venezuela	3.6	4.2	7.4	-6.2	4.9
América Latina					
Media ponderada	5.5	6.2	7.3	-2.4	5.8
Media simple	5.2	6.7	7.1	-1.8	8.5
Mediana	4.3	5.9	7.3	-1.2	9.2

Fuente: CEPAL (tasas de variación calculadas sobre la base de cifras en dólares a precio constante).

El proceso de transición no se ha finiquitado; como se dijo, existen tareas pendientes, entre las cuales cabría destacar dos sobresalientes. Una se refiere al dominio de la economía. Pese a resultados satisfactorios en materia de crecimiento de la década de los noventa, las bases de sustentación del modelo de crecimiento hacia afuera son todavía endebles. La República Dominicana seguirá siendo una economía pequeña y abierta al exterior; es decir, expuesta a los vaivenes de los mercados y de las políticas de los grandes grupos financieros y económicos internacionales. Los factores de incertidumbre obligan a diseñar políticas y programas que fructifiquen en una nueva generación de exportaciones de bienes y servicios, así como en la rehabilitación de producciones con las que el país no destacó en el pasado, bien encadenadas a la oferta nacional.

El otro gran tema institucional, consiste en armonizar ex profeso el avance de la vida democrática con las exigencias —a veces pospuestas y otras exageradas— de la modernización económica. Fortalecer los derechos de propiedad, suprimir protecciones al productor nacional, flexibilizar los salarios pueden ser requisitos esenciales para competir exitosamente en los mercados internacionales, pero suelen trastocar la composición de los grupos exitosos o perdedores en la economía y, en ese sentido, acentuar disparidades distributivas contrarias al *desideratum* democrático de la igualdad. Preservar, entonces, las virtudes democráticas implica que los paradigmas económicos dominantes deben incluir ingredientes que reduzcan al mínimo los costos del ajuste y que, a la par, eviten sesgos insostenibles en la distribución del ingreso o a la equidad social.

Capítulo III

EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO EN LOS NOVENTA

INTRODUCCIÓN

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en la década de los setenta condujo a intentos de reformas económicas que no lograron prosperar en parte debido a sus propias contradicciones. A partir de 1986, la República Dominicana, en aras de retomar la senda de crecimiento del pasado, se embarcó en un programa de expansión de la demanda agregada que ignoró las restricciones fiscal y externa.

La política de expansión de la demanda agregada vía el gasto público (esencialmente gastos de capital) y su monetización se tradujo en un déficit externo de pagos que, aunado a la fuga de capitales, originó una fuerte pérdida de reservas internacionales (7% del PIB en 1990). A su vez, la insuficiencia de reservas obligó a las autoridades a postergar los pagos de la deuda externa de corto plazo y finalmente del servicio de todas las obligaciones externas.

La subsiguiente suspensión del crédito externo afectó a la adquisición de bienes e insumos estratégicos, tales como el combustible, medicinas y productos alimenticios. La contracción de la oferta agregada fue agravada por la depreciación del tipo de cambio paralelo que arrastró en su caída al tipo de cambio oficial. La pérdida de valor externo de la moneda generó un proceso de alza de precios (79% en 1990), y la reducción en la oferta de bienes básicos e insumos generó una fuerte contracción en el producto (-6% en 1990).

A la crisis económica se superpuso una crisis financiera de proporciones significativas con la quiebra de ocho bancos comerciales y de una gran parte de las instituciones del sector financiero informal. La crisis financiera fue la resultante de la combinación de una política de gasto expansiva y la falta de supervisión financiera adecuada; pero también de la regulación excesiva de las instituciones del sector financiero formal que impuso límites a las tasas de interés y procesos de desintermediación financiera que forzaron a canalizar operaciones a través del sector informal no regulado.

Ante una situación económica precaria, las autoridades pusieron en marcha un plan de estabilización basado en el enfoque monetario de la balanza de pagos, cuyos ejes principales fueron el uso del tipo de cambio como ancla nominal y el control del crédito neto al sector público. A la par se emprendieron reformas comerciales, fiscales y financieras.

Pese a cierta incompatibilidad entre esas medidas y la ausencia de políticas económicas destinadas a resolver los problemas estructurales básicos (tales como la dependencia fiscal de la evolución de los precios del petróleo o de los impuestos al comercio exterior), la economía dominicana inició una trayectoria de desarrollo que se consolidó a partir de 1995 con un promedio de 7.5% anual.

El crecimiento sostenido ha ido acompañado de tasas de inflación bajas (un dígito), producto de la estabilidad cambiaria, equilibrio fiscal y desequilibrios externos manejables (3% del PIB en cuenta corriente). En este último sentido, fueron importantes remesas, servicios turísticos e inversión extranjera directa que cubrieron con creces los déficit comerciales.

Desde la mitad de la década de los ochenta, la economía dominicana inició, mediante políticas de desarrollo, un cambio estructural consistente en alterar la composición del producto a favor de los sectores no comercializables (turismo, telecomunicaciones, construcción) y las zonas francas en detrimento de los sectores comercializables (minería, agricultura, industria nacional). El cambio incrementó el producto potencial. No obstante, muchos de esos beneficios no pudieron materializarse en la década de los ochenta debido a los desequilibrios fiscales y de pagos. El programa ulterior de estabilización y las condiciones favorables externas permitieron superar ambas restricciones y aprovechar la trayectoria de crecimiento que había abierto dicho cambio estructural.

Si bien las políticas de la década de los noventa han sido predominantemente de carácter coyuntural más que políticas de largo plazo, acertaron a alentar la expansión de los sectores no comercializables y de zonas francas, en parte a costa del resto de los sectores de la actividad económica. El resultado ha sido la articulación y consolidación de una economía dual con sectores dinámicos y con otros en proceso de declive. Aun así, el ajuste de la producción —sobre todo de la pequeña y mediana industria— ha sido paulatino, es decir, no ha estado sometido a la adopción abrupta de medidas de liberación comercial, como ha ocurrido en otras latitudes. Aunque tampoco se han instrumentado programas efectivos de reinversión productiva que, además, han estado obstaculizados por las altas tasas de interés o limitaciones de acceso al crédito.

Para el futuro se plantean varias interrogantes. Una es si los sectores en declive deberían quedar libres y a su suerte e impulsar de manera más definitiva el cambio estructural iniciado en la década de los ochenta para permitir la transformación de la República Dominicana en una economía de servicios, o si bien debería auspiciarse un proceso de integración de los sectores rezagados. Esta última posibilidad podría llegar a replantear algunas de las políticas económicas seguidas hasta ahora. Otra opción se refiere a la dirección y los énfasis que cabría imponer al cambio estructural. Aquí, sin duda, tendrán que evaluarse las prelaciónes en cuanto a romper la dependencia fiscal del intercambio exterior o acentuar la liberalización comercial y financiera. Y al propio tiempo tendrá que examinarse el contenido de una política de fomento que venga a dar nuevo impulso a las exportaciones y a la inversión que ya muestran síntomas de pérdida de dinamismo. En los hechos, difícilmente podrían seleccionarse opciones externas, tanto por sus consecuencias económicas, cuanto por la dificultad política de alterar demasiado bruscamente los conjuntos de perdedores y ganadores de los cambios estructurales.

Este capítulo se divide en cinco apartados. El primero analiza la situación económica de la década de los setenta que condujo a los primeros intentos de una reforma económica. A este preludeo le sigue un análisis breve de las políticas económicas de la década de los ochenta. El segundo describe las condiciones iniciales de la economía dominicana a finales de los ochenta y principios de los noventa. El tercero se centra en los fundamentos del plan de estabilización, instrumentado a principios de la década de los noventa. También se analiza el programa de estabilización per se, las reformas estructurales que le acompañaron y su compatibilidad recíproca. Finalmente se examinan las políticas económicas vistas desde la perspectiva de la década.

El cuarto apartado contiene un marco analítico para entender el proceso de crecimiento de la República Dominicana. Se aborda el tema de la dualidad de la economía dominicana distinguiendo los sectores dinámicos de los rezagados, se computan indicadores de actividad

económica de los sectores comercializables y no comercializables, y se delinearán posibles especificaciones de las restricciones fiscal y externa. Las conclusiones y reflexiones finales se desarrollan en el último apartado.

A. EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO, 1970-1989

1. El preludio a la reforma económica: la década de los setenta

Durante los setenta, la economía de la República Dominicana siguió un camino de sustitución de las importaciones cuyas metas consistían en debilitar la relación entre el crecimiento del PIB y las exportaciones tradicionales, mediante la flexibilización de la restricción en la balanza de pagos y la promoción de altos niveles de empleo. Dentro de esta estrategia, el fomento a la inversión nacional y extranjera se convirtió en una prioridad nacional.¹ Los resultados iniciales fueron sorprendentes. La economía registró en promedio una tasa de crecimiento de 11% entre 1971 y 1973 con un dígito de inflación. Además, las cuentas presupuestarias obtuvieron un superávit, y el déficit de la cuenta corriente fue por definición manejable.

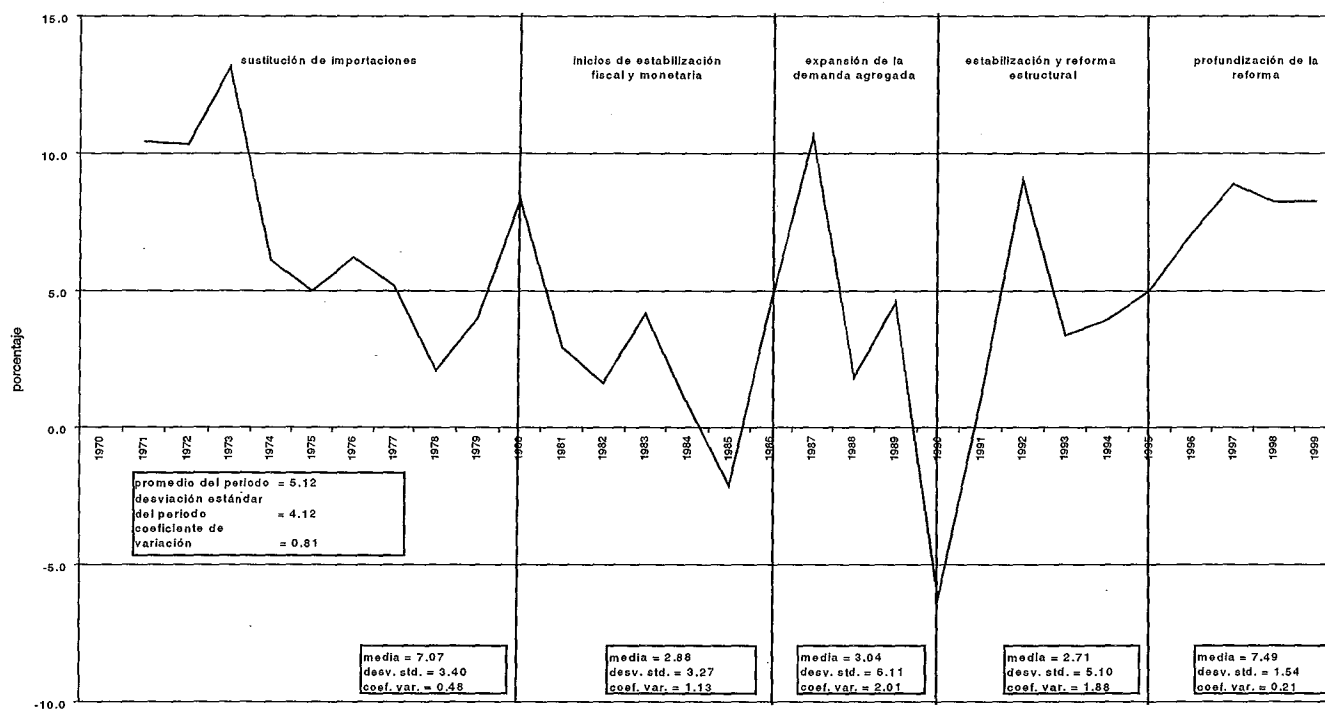
Como sucedió en otros casos de sustitución de las importaciones, la economía empezó a mostrar signos de profundo desequilibrio. La tasa de crecimiento cayó un 50% (entre 1973 y 1974) y la relación entre el PIB industrial y el PIB agregado comenzó a disminuir indicando el principio de un proceso de desindustrialización. Además, el mercado intuyó que el cambio de tipo oficial estaba sobrevaluado y estaba preparado para pagar una prima mayor por cada dólar comprado (aunque la tasa de cambio real estuviera sobrevaluada en 15%), actitud que reflejaba preocupaciones por la devaluación que podía acarrear un déficit en el comercio de mercancías que había alcanzado en promedio 7% del producto entre 1978 y 1981 (véase el cuadro III-1).² A la caída del crecimiento del PIB le siguió la del coeficiente de flexibilidad fiscal.³

¹ Ceara Hatton (1990) llama a la estrategia de desarrollo que se siguió durante este tiempo, una estrategia de sustitución de las importaciones. Pons (1995) se refiere a una estrategia basada en la promoción de la inversión nacional y en especial en la atracción de inversión extranjera. De cualquier modo, el modelo de sustitución de las importaciones no es único de este periodo. De hecho se aplicó anteriormente en 1938-1961 durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961).

² La brecha en la cuenta corriente fue también de un orden de -6% y -7% del PIB mientras que la balanza de servicios era deficitaria y las transferencias unilaterales (que comenzaron a ser una importante fuente de cambio extranjero de 1978 en adelante) no compensaban ambos déficits. El saldo en los servicios no factoriales se tornó positivo a partir de 1985.

³ El coeficiente de flexibilidad fiscal mide los cambios en el ingreso tributario que surgen de cambios en el ingreso manteniendo constante una estructura dada de impuestos. La flexibilidad fiscal se mide en términos absolutos más que relativos.

Gráfico III-1
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Tasas de crecimiento anual)



Cuadro III-1
INDICADORES MACROECONÓMICOS Y FISCALES SELECCIONADOS, 1970-1981
(Promedios)

Años	Crecimiento del PIB	Inflación	Tipo de cambio O P	Índice TCR (1970=100)	Índice de salario real (1970=100)	CI	CA	Brecha externa	
1970-1973	11.9	7.8	1	1.14	95.0	81.9	17.9	39.0	-2.8
1974-1977	5.7	12.1	1	1.19	84.1	78.4	19.8	48.5	-0.2
1978-1981	4.7	10.2	1	1.25	84.2	75.0	16.6	44.7	-6.5
Indicadores Fiscales									
Años	Brecha interna	Brecha fiscal	Relación Ingreso Fiscal-PIB	Relación Impuesto PIB	Velocidad del Ingreso fiscal	Coeficiente de Flexibilidad fiscal			
1970-1973	4.2	1	17.8	15.3	5.5	1.2			
1974-1977	6.5	-0.1	17.3	14.1	6.4	0.6			
1978-1981	4.5	-1	14.3	10.6	7.0	0.7			

Fuentes: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Nota: CI= coeficiente de industrialización; CA= coeficiente de apertura; TCR= tasa de cambio real. La velocidad del ingreso fiscal se define como la relación entre PIB nominal e ingreso fiscal. El coeficiente de flexibilidad es la tasa de cambio de esta razón.

De acuerdo con el desempeño global, los sectores económicos disminuyeron su desarrollo y dinamismo. La falta de incentivos obstaculizó la producción agrícola y la industria mostró signos de una administración ineficaz debido a una protección exagerada y a subsidios estatales. Las transferencias unilaterales a empresas propiedad del Estado aumentaron de 186 millones de dólares durante 1970-1973 a 598 millones para el período 1978-1981. Esto afectó al desempeño fiscal y no se compensó con un incremento en la recaudación de impuestos pues la presión tributaria disminuyó 4.7 puntos porcentuales entre 1970-1973 y 1978-1981 (véase otra vez el cuadro III-1).

A principios de la década de los ochenta surgió un consenso de la necesidad de un equilibrio macroeconómico y se emprendieron tres intentos de estabilización. El primero se inició en enero de 1983 y trató de corregir el desequilibrio en la balanza de pagos. El programa incluía una sobretasa a las importaciones, aumentos en el precio de los carburantes y el traspaso de importaciones al mercado extrabancario con el fin de lograr una depreciación en el tipo de cambio. Este programa de estabilización fracasó debido a la falta de consenso político.

El segundo y tercer intentos ocurrieron en 1984 y 1985. El programa de 1984 fue, en esencia, un intento de estabilización fiscal. Se trató de equilibrar las cuentas fiscales mediante el aumento de los precios de bienes básicos y de los precios del petróleo. También se pusieron en práctica medidas para restringir el crédito al sector público. Este programa se saldó con aumentos en la inflación ya que la pérdida de poder adquisitivo que produjeron los incrementos en el nivel de precios fue compensada con aumentos en los salarios nominales. Además, las autoridades pospusieron el pago de los compromisos externos.

El último intento de estabilización tuvo lugar en 1985 y consistió en una devaluación que fue acompañada de una estrategia fiscal basada en una sobretasa a las exportaciones tradicionales y en un aumento de los precios del petróleo que permitió mantener las transferencias a algunas empresas estatales. El programa de 1985 fracasó, al menos en parte, por la intención manifiesta de las autoridades de llevar a cabo, a partir de 1986, una política expansionista basada en un déficit fiscal financiado por atrasos en el cumplimiento de los compromisos externos y la emisión monetaria.

2. Intentos iniciales de estabilización monetaria y fiscal (1982-1986)

En enero de 1983 los desequilibrios económicos prevaecientes llevaron a las autoridades a firmar un acuerdo con el FMI. El objetivo del acuerdo fue equilibrar las cuentas externas. Más precisamente las metas consistían en limitar la pérdida de reservas internacionales a 20 millones de dólares y reducir el déficit en cuenta corriente de 6% a 3% del PIB. En el plano fiscal se trataba de disminuir el déficit del sector público consolidado de 6% a 3% del PIB. También se establecieron límites a la creación de crédito interno neto. Por último, se emitieron instrumentos financieros remunerados a tasas de interés que permitieran la captación del ahorro privado⁴ y su canalización hacia inversiones productivas. Entre los instrumentos utilizados por las autoridades destacan una sobretasa de 10% a las importaciones, incrementos en los precios de la electricidad,

⁴ Véase Coutts, Cury y Pellerano (1986), págs. 371-372.

y la depreciación gradual del peso mediante el traspaso del pago de importaciones equivalente a 75 millones de dólares desde el mercado oficial al extraoficial.

Finalmente, se inició el proceso de renegociación de la deuda externa. Durante el primer año de gobierno el atraso en el pago de la deuda había de disminuir de un estimado de 453 millones a 353 millones y se programaba su eliminación para el final del programa de estabilización.⁵

A fines de 1983 el crecimiento de M1 y M2 había disminuido 59% y 43%, respectivamente, en relación con el año anterior, y la tasa anual de inflación cayó de 60% en 1982 a 6% en 1983.⁶ El déficit presupuestario como porcentaje del PIB fue medio punto porcentual menor en 1983 que en 1982. Sin embargo, en un intento de cambiar la senda de expansión del producto se tomaron medidas de carácter expansivo que pusieron en entredicho las metas establecidas por el programa de estabilización. La depreciación del tipo de cambio entre noviembre de 1983 y abril de 1984 fue de 66%.

El fracaso de este programa reflejó una contradicción que surgió de la retórica y prácticas políticas. Por un lado, el gobierno prometió alcanzar las metas del programa; por el otro, los funcionarios del mismo gobierno criticaron el programa por sus efectos negativos en el empleo y la pobreza.⁷

Entre abril y agosto de 1984, por iniciativa de las autoridades se establecieron medidas destinadas al logro de la estabilidad macroeconómica.⁸ Se aumentaron en un principio los precios de los alimentos, y luego los de la electricidad (60%). También se traspasaron las importaciones (a excepción de la factura petrolera y el pago de la deuda externa) al mercado extrabancario. Finalmente, las divisas que generaban las exportaciones tradicionales se intercambiaban a una tasa de cambio de 1.48 pesos por dólar. Esta tasa estaba cercana a la intermedia entre el tipo de cambio oficial (1 peso por dólar) y el del mercado libre (2.61). No obstante, pese a las medidas de carácter restrictivo, se aumentaron los salarios nominales con el fin de mantener la estabilidad en el poder adquisitivo.

Los resultados finales llevaron una vez más al afloramiento de desequilibrios macroeconómicos básicos en particular en los frentes fiscal y externo. A este resultado final contribuyeron el deterioro de los términos de intercambio y la estrategia de liberalización

⁵ *Ibid.* Nótese que el Banco Mundial (1987) estima la deuda externa total en 660 millones de dólares.

⁶ Las tasas de crecimiento de M1 y M2 fueron de 13.1% y 16% en 1982; 6.7% y 9.1% en 1983.

⁷ Moya Pons (1995, p. 415) se refiere al final de los esfuerzos de la reforma de 1983 de la siguiente manera: "Esta política fracasó porque el FMI era constantemente atacado por los funcionarios públicos mientras que el gobierno intentaba ejecutar las recomendaciones del FMI [...] el gobierno terminó desacreditando a sus propias políticas [...] a finales de abril de 1984 [...]. los creadores de la política gubernamental intentaron sacar ventaja de las vacaciones de Semana Santa para subir los precios de todos los productos básicos". Para 1984, la tasa de inflación era de 39.1% y el crecimiento de M1 y M2 de 49% y 30% respectivamente.

⁸ Sse suele distinguir entre las medidas de abril y las de agosto de 1984. Las medidas implementadas en agosto son las que forman parte de un programa puente o de transición hacia un acuerdo con el FMI.

reflejada en una menor participación de los impuestos de comercio exterior en el PIB y de los impuestos en la mercancía de comercio exterior (véase el cuadro III-2). Así, el déficit del sector público consolidado se mantuvo en 5% del PIB entre 1983-1984 y el saldo global de la balanza de pagos registró en 1984 una caída equivalente a 8% del PIB.

Cuadro III-2

INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR, 1970-1986

Años	Impuestos de comercio exterior como % del PIB	Pérdida estimada del ingreso fiscal (millones de dólares)	Participación de impuestos en el comercio de mercancías	Tasa arancelaria efectiva	Índice de términos de comercio (1990=100)
1970-1981	6.4%	...	14.6	22.6	182.2
1982-1985	2.8%	143	7.0	10.5	163.9
1986	3.9%	238	11.5	14.9	150.83

Fuente: Martí Gutiérrez (1997).

Además, para enero de 1985, mientras la falta de coherencia y de credibilidad influyó en el proceso de decisión de los agentes, el gobierno permitió que la moneda flotara frente al dólar y fijó después un tipo de cambio unificado para todas las transacciones financieras. Las tasas de interés y los precios se ajustaron. Las expectativas de devaluación futura aumentaron la demanda de dólares y de acuerdo con algunos autores (por ejemplo, Pons, 1995) empujaron a la economía a una dolarización *de facto*.

El empeoramiento de las condiciones económicas llevó a un segundo acuerdo de apoyo con el FMI que se firmó en 1985. El acuerdo estaba diseñado para renovar el sistema financiero y estimular la economía mediante la mejora de la posición de la balanza de pagos, la reducción de la inflación y de los déficit públicos. Un elemento central del programa fue la devaluación del peso, cuyo tipo de cambio pasó de 1 a 3 pesos por dólar. En términos fiscales se aplicó una sobretasa de 36% a las exportaciones, se aumentó el precio de los carburantes y de la energía eléctrica.⁹ Las medidas monetarias de corte restrictivo permitieron controlar el crédito para el sector público ayudando así a estrechar el control de la emisión monetaria y limitando la expansión de los precios. Finalmente, se mantuvo el control de los tipos de interés a la vez que se permitió que los intermediarios financieros expandieran sus operaciones para canalizar el ahorro financiero hacia actividades productivas.

De este modo, el gobierno fue capaz de incrementar los ingresos por medio de derechos arancelarios de importación y exportación. Las reservas extranjeras se incrementaron con la

⁹ La sobretasa sobre las exportaciones tenía también como fin cubrir el déficit cuasifiscal del Banco Central debido a la devaluación. A finales de la década de los noventa las autoridades monetarias harán uso de la comisión coambiaria con el fin de evitar déficit cuasifiscales debidos al atraso en la entrega de pesos del gobierno al Banco Central para el pago de la deuda externa.

ayuda del FMI, el turismo y las actividades del área de libre comercio. Además, se logró renegociar los pagos de la deuda externa con el Club de París.

Sin embargo, en 1985 la economía registró un crecimiento negativo (-2.1%) desacreditando los esfuerzos de las autoridades por estabilizar la economía. Esta pérdida de confianza dio legitimidad a un nuevo intento de expansión de demanda financiada básicamente con atrasos en el servicio de la deuda externa y la emisión inorgánica. Esta estrategia desembocaría en una crisis económica y financiera de proporciones mayores.

Con independencia de los vaivenes de la evolución macroeconómica, durante la década de los ochenta se inicia una política de desarrollo —a la que contribuyeron en gran parte las instituciones gubernamentales— que gestaría un cambio estructural. Se entiende por tal un cambio en el peso relativo de los componentes principales de los agregados macroeconómicos, en particular del PIB,¹⁰ cuyos efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía se harían patentes en la próxima década debido a una política en cierto aspecto de continuidad, pero que permitiría a la vez superar las dos restricciones claves de la economía dominicana: la fiscal y la externa.

Este cambio estructural que, como se analizará más tarde, se refleja en el cambio de la participación de los sectores en el PIB, su contribución al crecimiento y su productividad, operó a favor de los sectores no comercializables y del sector de zonas francas.¹¹ Así se creó un núcleo dinámico vinculado inicialmente a las zonas francas, turismo y construcción que acabó atrayendo a otros sectores como el de las telecomunicaciones. El tipo de políticas que permitieron este cambio se percibe de manera más clara en dos sectores punteros de la década de los noventa: el turismo y las zonas francas.

A principios de los ochenta el sector turismo generó por primera vez un excedente neto. Durante el resto de la década el turismo se benefició de una serie de subsidios que permitieron no sólo la construcción de la infraestructura turística sino también la acumulación de excedentes que hicieron altamente rentable tal actividad. La infraestructura turística se construyó en parte mediante fondos INFRATUR que financiaron hasta 80% de la construcción de hoteles y ayudaron entre otros en la construcción de carreteras, alcantarillado y aeropuertos. Los fondos FIDE e INFRATUR acusaron un marcado dinamismo en la década de los ochenta y llegaron a representar el 1.1% del PIB en 1986.

¹⁰ Aquí no se entiende por cambio estructural el resultado de procesos vinculados a la liberalización de mercados (desregulación y privatización) sino que se adopta más bien la noción cepalina de cambio en la estructura productiva. Véase Ishikawa (1987). Perroux (1939) uso el concepto de cambio estructural definiendo la estructura como proporciones y relaciones que caracterizan un conjunto económico en el tiempo. Véase Pasinetti (1993), pág. 9.

¹¹ Las características de los bienes no comercializables son su falta de movilidad y su naturaleza perecedera. Por ejemplo, los edificios se consideran, por su falta de movilidad, un bien no comercializable. Los sectores o bienes no comercializables se pueden definir como aquéllos que no son intercambiados internacionalmente, es decir, que son consumidos en el lugar en el cual se producen. En este sentido el sector servicios se considera un sector no comercializable. Pero esto no quiere decir que dicho sector no tenga comerciabilidad. Por último, el sector turismo, pese a su alta comerciabilidad, es considerado un sector no comercializable: no se pueden intercambiar ni el clima ni las condiciones naturales que hacen que un país sea un centro de atracción turística. Véase Ten Kate (1987), págs. 89-90.

La política de tipo de cambio dual aplicada a principios de la década de los ochenta benefició a esta actividad, ya que las divisas que generaba podían cambiarse en el mercado cambiario extrabancario mientras que los costos operativos se saldaban al tipo de cambio oficial. La devaluación de 1985 también impulsó la actividad turística abaratando sus costos y generando una mayor demanda. Además, las empresas ligadas al turismo gozaron, al menos a principios de los ochenta, de una serie de exenciones fiscales entre las cuales hay que destacar el pago de los aranceles a la importación para materiales y suministros que no podían comprarse localmente y, hasta un plazo de diez años, del pago de impuestos sobre la renta personal, ganancias e impuesto municipales.

Este mismo tipo de incentivos fiscales es el que se venía aplicando a las zonas francas y que luego se plasmó de manera unificada en el marco jurídico que rige este régimen comercial a partir de 1990. Las empresas de zonas francas, al operar de acuerdo al principio de la extraterritorialidad, están exentas del pago de los tributos y no están sujetas a control de divisas o a la repatriación de beneficios. El efecto de las políticas de incentivos aparecieron de manera clara a partir de 1985. Entre 1980 y 1985, la participación de las zonas francas en las exportaciones totales era de 16% y pasó a 35% entre 1986 y 1989. El crecimiento de las exportaciones de zonas francas entre ambos períodos fue de 181%.

B. LAS CONDICIONES INICIALES

1. La economía dominicana a finales de los ochenta y principios de los noventa

Como se señaló, a finales de la década de los ochenta la economía dominicana enfrentó una crisis de balanza de pagos que culminó en una situación de estancamiento con inflación y crisis financiera. El agudo desequilibrio de pagos se originó en la expansión fiscal basada en los gastos de capital. A partir de 1987, la participación de gastos corrientes en el gasto fiscal total cayó de 72% a 45%, mientras que el gasto de capital aumentó su participación de 29% a 55% (véase el gráfico II-2). En esa misma línea, la relación entre gasto de capital y PIB creció de 3.1% a 8.1%. El financiamiento provino de la suspensión de los pagos de las obligaciones externas y de la monetización del déficit fiscal. Éste último incrementó la demanda agregada y las importaciones de bienes y servicios. Por su lado, las ofertas monetarias restringida y ampliada (M1 y M2) crecieron 36% y 32%, respectivamente. La inflación y el crecimiento del PIB promediaron 39.5% y 2.7%. El desempeño exportador fue deficiente (-4% entre 1988 y 1990), y de hecho la razón entre exportaciones y compras externas disminuyó de 0.55 a 0.41 entre 1988 y 1990.

Esta política expansionista fue acompañada de fuertes controles sobre las transacciones de tipo de cambio. Los exportadores y más tarde los bancos comerciales y operadores turísticos fueron conducidos por diferentes medios a entregar sus ganancias en moneda extranjera a las autoridades a un tipo de cambio subvaluado. Dos ejemplos de esta política se ven en la adopción de un sistema de tipo de cambio múltiple que transfería recursos del sector de exportación al sector industrial, y en el monopolio gubernamental de las transacciones en dólares a través del "sistema de reintegro de divisas" (agosto de 1988). Este impuesto implícito provocó la subfacturación de ganancias de exportadores y otros operadores de moneda extranjera. Los

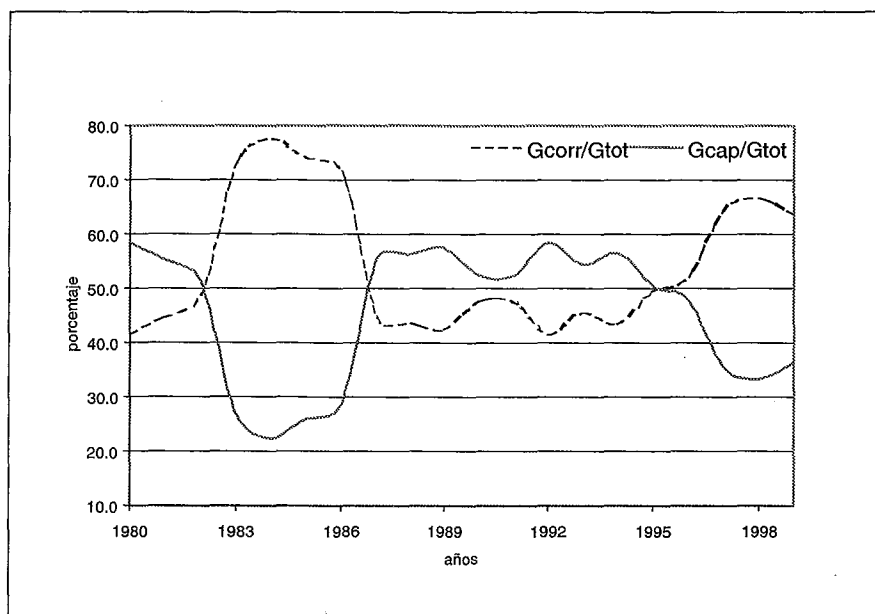
controles cambiarios crearon una situación de represión en el mercado de divisas y en el mercado de bienes.

La falta de reservas extranjeras forzó al gobierno a retrasar los pagos sobre la deuda a corto plazo (sobre todo pagos para el petróleo, medicinas e importaciones de alimentos). En mayo de 1989, el gobierno dejó de cubrir la mayoría de la deuda externa y no pagó su deuda a los bancos extranjeros. Finalmente, en el mes de septiembre las autoridades monetarias anunciaron la suspensión total de pagos de su deuda bancaria comercial que alcanzaba los 800 millones de dólares. A su vez, los proveedores suspendieron sus créditos y la entrega de insumos y bienes básicos a la República Dominicana, incluyendo petróleo, alimentos, medicinas y materias primas. Esto llevó a una escasez de combustible y energía.

La suspensión de los pagos de la deuda externa interrumpió el flujo de los recursos financieros externos y creó expectativas de devaluación, lo que devino en una pérdida de reservas internacionales. El desequilibrio en la cuenta corriente, aunado a la fuga de capitales, provocó una devaluación en el mercado extracambiario que arrastró al tipo de cambio oficial (véase el cuadro III-3), cuyo reflejo inmediato fue la aceleración de la tasa de inflación. Por su parte, la inflación fue agravada por la escasez de insumos básicos de origen externo para la producción, que contrajo sensiblemente la oferta agregada.

Gráfico III-2

RELACIÓN GASTO CORRIENTE/GASTO TOTAL
Y GASTO DE CAPITAL/GASTO TOTAL DEL GOBIERNO



Cuadro III-3

DEPRECIACIÓN DE LOS TIPOS DE CAMBIO EN LOS MERCADOS OFICIAL Y EXTRABANCARIO
ENERO-DICIEMBRE, 1987-1990

(Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990
Tipo de cambio oficial	57	26	0	81
Tipo de cambio extrabancario	58	27	30	58

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

En resumen, en 1990 el PIB y el producto por habitante registraron tasas de crecimiento negativas (-6% y -7% , respectivamente) (véase el gráfico III-1.). La contracción de la actividad afectó a todos los sectores económicos y se tradujo en una disminución de la inversión y el consumo (-16% y -11% , respectivamente). Los tipos de cambio oficial y privado se depreciaron en 60% y 36% respectivamente, y la inflación alcanzó 79% (la tasa de inflación más elevada de la década). El sector público consolidado y el sector externo registraron déficit equivalentes a 5% del PIB. Finalmente las pérdidas de reservas internacionales (474 millones de dólares) tipificaron una situación insostenible.

El riesgo principal consistía en que la crisis pudiese perpetuarse en un círculo vicioso. En primer lugar, la elevada tasa de inflación podría generar disminuciones en la recaudación tributaria (efecto Olivera-Tanzi). En segundo lugar, si bien la reducción del producto contrae las importaciones, las expectativas devaluatorias bien podrían retroalimentar la fuga de capitales, empeorando la cuenta corriente y, con ello, incrementando aún más la inflación.

Como se señala en el capítulo V, la crisis financiera se gestó en un contexto de supervisión financiera parcial. Los tipos de interés eran fijos y el mercado financiero estaba segmentado en un mercado oficial y otro extraoficial. La tasa de inflación permitió que las tasas de interés reales y los márgenes de intermediación fueran negativos, lo que animó a los intermediarios financieros a traspasar sus operaciones al sector informal, cuyo peso en los flujos financieros venía creciendo desde principios de la década de los años ochenta. La ausencia de regulación permitió la toma de posiciones de riesgo por parte de los intermediarios financieros del sector informal y formal.¹² La crisis irrumpió ante la intención manifiesta de las autoridades

¹² Kaminsky y Reinhart (1999) describen tres maneras mediante las cuales se puede establecer una relación entre una crisis de balanza de pagos y una crisis financiera: i) un *shock* externo combinado con un régimen de tipo de cambio fijo puede provocar una pérdida de reservas que se puede reflejar en una contracción del crédito y en una crisis financiera; ii) una crisis financiera puede llevar a una crisis de balanza de pagos si las autoridades deciden rescatar a instituciones financieras y esto se traduce en una creación excesiva de medios monetarios; iii) una apreciación del tipo de cambio real debido a un programa de estabilización basado en el tipo de cambio, en conjunción con un aumento de importaciones y de la deuda externa, puede llevar a una pérdida de confianza en la moneda y a un ataque especulativo que acabe poniendo en peligro el sistema financiero. Véase, G.L. Kaminsky and C. M. Reinhart. "The Twin Crisis: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems." *American Economic Review*, junio de 1999, págs. 473-500.

de regular y limitar las operaciones del sector informal y de hecho cerró una importante válvula de escape a la realización de transferencias redituables del propio sector formal.

Las empresas del sector financiero informal fueron las primeras en registrar quiebras. Entre 1987 y 1989 el número de empresas financieras se redujo casi 40%. La catástrofe arrastró al sector financiero formal. Entre 1989 y 1992 quebraron siete bancos comerciales que representaban 14% de los activos del sistema financiero.

En suma, ante una situación de desequilibrio de balanza de pagos, de precariedad fiscal y de una crisis financiera, las autoridades pusieron en marcha, a principios de los años noventa, un programa estabilización conocido como Nuevo Programa Económico (NPE).

C. LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL NUEVO PROGRAMA ECONÓMICO (NPE)

El NPE se basó en el enfoque monetario de la balanza de pagos. La puesta en marcha de dicho programa consistió en la adopción del tipo de cambio como ancla nominal apoyado por un programa de ajuste fiscal y, en particular, de un riguroso control de la creación del crédito interno neto. En conjunto con otro tipo de medidas para el control de la demanda agregada, la política cambiaria permitió que el tipo de cambio real fluctuara dentro de unos límites razonables para evitar que el control inflacionario se hiciera a costa del sector exportable.

1. El enfoque monetario de la balanza de pagos

En enfoque monetario de la balanza de pagos subraya la interacción entre la oferta y la demanda de dinero en la determinación de la posición de la balanza de pagos. Los aumentos en la oferta de dinero que no se compensan con incrementos equivalentes en la demanda del medio circulante dan lugar a desequilibrios de acervos. La alteración de los acervos lleva al consumidor a modificar sus patrones de consumo. El exceso de oferta con respecto a la demanda de dinero da lugar a un incremento en el gasto, un aumento de las importaciones o una disminución de las reservas internacionales. La disminución de las reservas implica reducir la base monetaria y la oferta monetaria para que sea coherente con el nivel deseado de saldos reales de los individuos.

Una implicación importante del enfoque monetario de la balanza de pagos es que en un régimen de tipo de cambio como el adoptado por la República Dominicana, la oferta nominal de dinero deja de estar controlada por las autoridades y se transforma de hecho en variable endógena. No obstante, las autoridades mantienen el control del crédito interno neto, mediante el cual pueden regular el crecimiento de la oferta de dinero.

Por lo tanto, las diferencias en las tasas de crecimiento de la oferta y la demanda de dinero se traducen en desequilibrios en la balanza de pagos que se corrigen a través de cambios en los activos internos netos. De aquí que la esencia del control monetario consista en lograr la compatibilidad entre la creación de crédito interno neto y la trayectoria de la demanda de dinero. Para un nivel de precios dado, cualquier exceso del crédito interno neto sobre la demanda de

saldos monetarios reales significaría un aumento de la demanda interna relativo a la tasa de expansión del producto, lo que implicaría una pérdida de reservas (y una disminución en la oferta monetaria) que, a su vez, llevaría a una disminución de la demanda interna en términos reales. De lo contrario, existirían presiones devaluatorias sobre el tipo de cambio que podrían poner en duda las metas inflacionarias.

Ya que las autoridades no controlan del todo la oferta monetaria pero sí pueden controlar la composición de una demanda de dinero dada (por ejemplo, la relación entre reservas internacionales y crédito interno neto), pueden tratar de buscar una combinación de reservas internacionales y crédito interno neto que sea compatible con sus objetivos. En momentos específicos las autoridades pueden dejar caer el nivel de reservas para que sea compatible con un nivel de demanda interna que corresponde a un determinado nivel del crédito interno neto. De la misma manera, las autoridades pueden variar el crédito neto imponiendo límites a la cartera de préstamos de la banca o, más específicamente, restringiendo los préstamos al sector público. En el caso particular de la República Dominicana, el Banco Central ha optado por dejar caer el nivel de reservas como en 1994 (véase el gráfico III-3) pero más frecuentemente se ha elegido el camino de la restricción de liquidez y crédito al sector público.

2. La puesta en práctica del NPE

La puesta en práctica del NPE se desarrolló en dos etapas. En la primera (1990-1994) se adoptaron medidas de orden coyuntural, (controles monetarios y liberalización de los tipos de interés), así como acciones para equilibrar las cuentas del gobierno central. Los cambios estructurales comprendieron las reformas fiscal, financiera y comercial. Las medidas de orden coyuntural y estructural no siempre fueron compatibles entre sí. En este período esencialmente se intentó eliminar los desajustes mayores. La tasa de crecimiento promedio del producto fue de 2.2%.

En una segunda etapa se consolidaron las políticas e instrumentos de control y estabilización de la economía (1995-1999). La tasa de crecimiento promedio del PIB más que duplicó la del quinquenio anterior y la inflación se redujo definitivamente a un dígito. No obstante, el avance en la profundización de las reformas económicas fue poco significativo y persistieron importantes vulnerabilidades en la economía dominicana tales como la excesiva dependencia fiscal de los precios del petróleo o los impuestos al comercio exterior.

a) El programa de estabilización y las reformas estructurales: los resultados iniciales

En el plano coyuntural se adoptó el tipo de cambio como el ancla nominal de la economía a la vez que, en consonancia con el enfoque monetario de la balanza de pagos, se impuso un riguroso control sobre la expansión monetaria a través del control del crédito interno neto.

Recuadro III-1**UNA EXPLICACIÓN FORMAL DEL ENFOQUE MONETARIO DE LA BALANZA DE PAGOS**

El enfoque monetario se puede explicar de manera más formal considerando tres identidades básicas. La primera muestra que la emisión monetaria (EM) es igual a las reservas internacionales netas (RIN) más los activos internacionales netos (AIN):

$$(1) \text{ EM} = \text{RIN} + \text{AIN}$$

Variaciones en las reservas internacionales netas o los activos internacionales netos se traducen directamente en emisión monetaria. En ausencia de operaciones de esterilización, las autoridades no tienen control sobre las reservas internacionales netas, pero controlan el crédito interno neto. Así, cualquier aumento en las reservas internacionales netas cuyo resultado sea el aumento en la emisión monetaria por encima del nivel deseado, debiera compensarse con la disminución equivalente en los activos internos netos (crédito al sector público, a instituciones financieras, a bancos comerciales, déficit cuasifiscal).

Esto significa que, en ausencia de operaciones de esterilización, una posición superavitaria en el saldo de la balanza de pagos obliga a instrumentar medidas para restringir el crédito al sector público o al privado (variaciones en la tasa de redescuento, aumentos de las tasas de interés y operaciones de mercado abierto). A estos instrumentos de política hay que añadir la utilización de los certificados de participación cuando las autoridades deciden esterilizar el efecto sobre la emisión monetaria derivado de un aumento en las reservas internacionales. La emisión de certificados de participación se ha transformado en el principal instrumento de política monetaria y tiene dos efectos. Por un lado, permite mantener una determinada estructura de tipos de interés que facilita la acumulación de reservas y por ende la estabilidad cambiaria y de precios. Por otro lado hay costos que ya contribuyen al déficit cuasifiscal del Banco Central, y generan aumentos en el crédito interno neto y, por ende, en la emisión monetaria.

La segunda identidad muestra que la diferencia entre los gastos y los ingresos totales del sector público (GT-IT) es igual a la suma del crédito externo neto y del crédito interno neto de depósitos en el Banco Central (CEN y CIN):

$$(2) \text{ GT-IT} = \text{CEN} + \text{CIN}$$

Finalmente, la tercera identidad describe el equilibrio en la balanza de pagos. Las reservas internacionales netas (RIN) son iguales al saldo de la cuenta corriente (CC) más el saldo en la balanza de capital (BK):

$$(3) \text{ CC} + \text{BK} = \text{RIN}$$

Estas tres relaciones se complementan con cuatro identidades adicionales que relacionan el saldo en la cuenta corriente (CC) con la relación entre ahorro nacional e inversión (S-I) y el ingreso nacional disponible (YND) con el PIB, las reservas internacionales netas (RIN) y las transferencias corrientes netas (TCN):

$$(4) \text{ YNB} = \text{PIB} + \text{RIN}$$

$$(5) \text{ YND} = \text{YNB} + \text{TCN}$$

$$(6) \text{ SN} = \text{YND} - \text{C}$$

$$(7) \text{ CC} = \text{SN} - \text{I}$$

Estas identidades se pueden combinar para generar escenarios de política económica coherentes con el enfoque monetario de la balanza de pagos. Así se pueden considerar las identidades (1), que muestra la emisión monetaria, (3) que muestra la relación de balanza de pagos, y (8), que se obtiene de la sustitución de (6) en la (7).

$$(1) \text{ EM} = \text{RIN} + \text{AIN}$$

$$(3) \text{ RIN} = \text{CC} + \text{BK}$$

$$(8) \text{ CC} = \text{YND} - (\text{C} + \text{I})$$

Según este escenario el saldo en la cuenta corriente y, por lo tanto, la posición de reservas, surge de la diferencia entre el ingreso neto y el gasto interno (o absorción). Consecuentemente, un déficit en la cuenta corriente y una pérdida de reservas es el reflejo de un gasto mayor que el ingreso.

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Posteriormente se liberalizaron los tipos de interés con el fin de eliminar “la represión financiera”, la consecuente segmentación en el mercado financiero y la distorsión en la asignación de los recursos financieros. Se suponía que el aumento de los tipos de interés incrementaría el ahorro que el sistema financiero canalizaría hacia los sectores productivos.

En el plano fiscal se adoptaron medidas, muchas de ellas transitorias, con el fin de equilibrar las cuentas del gobierno y sobre todo del sector público consolidado. Así se aumentaron los precios de los combustibles, se eliminaron subsidios a las empresas estatales, se incrementaron los aranceles y se aplicaron impuestos a las importaciones (véase el recuadro III-2).

Inicialmente, el programa provocó la desaceleración de la inflación, que cayó de 79.9% a 7.9% entre diciembre de 1990 y 1991. Entre 1991 y 1994 se mantuvo en promedio a un dígito (7.5%, véase el cuadro III-4). Por su parte, la tasa de crecimiento de la emisión monetaria disminuyó cerca de 30 puntos porcentuales, el tipo de cambio se estabilizó, y los tipos de interés acusaron una importante alza en términos nominales y reales.

Uno de los rasgos característicos del programa de estabilización fue que aun cuando la tasa de inflación disminuyó sustancialmente en 1990 y 1991, no hubo una disminución similar y simultánea de la oferta o la emisión monetarias.

Recuadro III-2

PRINCIPALES MEDIDAS COYUNTURALES DEL NPE

Política fiscal	Se duplicaron los precios del petróleo. El diferencial del petróleo se transformó en una importante fuente de ingreso y llegó a representar cerca de 2% del PIB y 14% de los ingresos fiscales en promedio entre 1991 y 1995. Se eliminaron los subsidios a la electricidad, azúcar y trigo. Impuesto temporal sobre las importaciones de 15%, luego reducido a 4% (junio 1995) que afectó a 40% de las importaciones. Aumento temporal de 1.3% en los aranceles, eliminado en septiembre de 1996.
Política monetaria	Liberalización de los tipos de interés. Disminución del crédito interno neto.
Política cambiaria	Unificación de los tipos de cambio.

Fuente: OMC (1996); FMI (1995).

Cuadro III-4

INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1980-1994

(Promedios %)

	1980-1990	1991-1994
Inflación	25	7.5
Emisión monetaria	31	22
Oferta monetaria	30	18
Tipos de interés	19	31
Diferencia entre tipo de cambio de mercado y oficial	36	3

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

El programa de estabilización no fue un programa de ajuste drástico o de *shock* monetario;¹³ más aún, no respondió a las opciones tradicionales sobre la rapidez óptima de instrumentación: gradualismo o política de *shock*; más bien se intentó estabilizar el tipo de cambio en tanto variable clave en el *trade-off* entre el binomio inflación-producto y el grado de apertura de una economía. En una economía abierta como la dominicana la política de tipo de cambio puede facilitar el control de la inflación sin una contracción monetaria que suponga la caída del producto.¹⁴ De hecho, la estabilidad de precios se logró reduciendo de la tasa de desempleo e incrementando el producto. La relación tasa de desempleo-inflación medida según los promedios quinquenales seleccionados tiene una clara tendencia a la baja (véase el gráfico III-3).

En un principio, la decisión de usar el tipo de cambio como ancla nominal de la economía, abatió el alza de precios. Al efecto se firmó un acuerdo de *stand-by* con el FMI, que facilitó las renegociaciones de la deuda externa, rompió una tradición de atrasos en su pago, y restauró los flujos de financiamiento externo. La estrategia de renegociación de la deuda pasó por dos etapas. En la primera se aceptó satisfacer la capitalización de los intereses adeudados e incluso recargos por el atraso en el pago. En 1991, el país obtuvo un descuento de 67% sobre el valor nominal de su deuda con México a partir del protocolo de San José y en 1992 se concluyen negociaciones similares con Venezuela. En ese año, el gobierno asumió la deuda pública del sector público descentralizado.¹⁵ Esto permitió eliminar casi por completo el déficit cuasifiscal¹⁶ del Banco Central, que era equivalente a 1.6% del PIB en 1989. Finalmente, en 1994 se renegocia la deuda externa con la banca comercial privada. Así el peso de la deuda externa disminuye entre 1990 y 1994 de 51% a 28% del PIB.¹⁷

¹³ Esto pese a que el estado de la economía dominicana se consideraba caótico antes del plan de estabilización (Aristy, 1999).

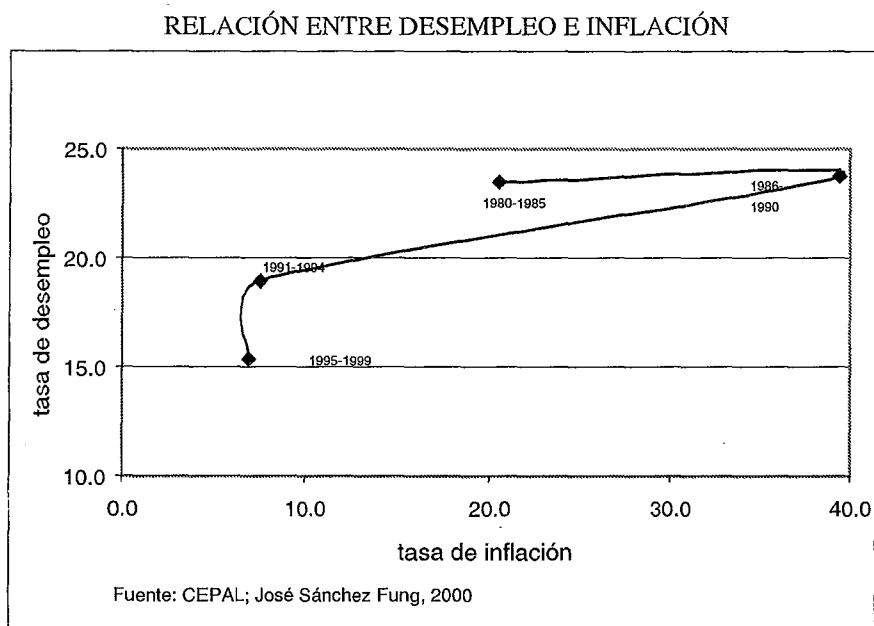
¹⁴ Este argumento se basa en Romer (1991).

¹⁵ Véase Jaque García (1997), págs. 193-195.

¹⁶ Por lo menos entre 1990 y 1993.

¹⁷ Para 1999, el acervo de deuda externa pública en proporción al PIB se sitúa en 16%.

Gráfico III-3



La cuantía de los flujos de capital permitió financiar parte de los desequilibrios de la balanza de pagos, sentando así las bases para la reanudación del crecimiento económico. A su vez el cumplimiento de los compromisos externos consolidó la credibilidad del programa.

Conjuntamente con la estabilización del tipo de cambio y de los precios, se abatió el déficit fiscal, disminuyendo los subsidios a las empresas públicas y aumentando los impuestos (al comercio exterior, el consumo y la producción). En particular, se aumentaron los precios internos de los combustibles y el diferencial del petróleo pasó a ser una importante fuente de ingresos fiscales (véase el cuadro III-5). La recaudación por ese concepto pasó de 2% a 14% de los ingresos gubernamentales totales, entre 1985-1990 y 1990-1995.

Cuadro III-5

FUENTES SELECCIONADAS DE INGRESO FISCAL, 1985-1999

(Como porcentaje de los ingresos del gobierno central)

Concepto	1985-1990	1990-1994	1995-1999
Impuesto sobre la renta	18.3	16.6	17.8
ITBIS interno	6.6	8.0	9.4
ITBIS externo	3.5	5.6	8.8
Diferencial del petróleo	2.0	14.1	15.2
Impuestos a la importación	26.7	27.1	27.0
Impuestos a la exportación	2.0	0.0	0.0

Fuente: CEPAL, 1999

El déficit fiscal del sector público consolidado bajó de 4.4% del PIB entre 1980-1990 a 1.2% entre 1991-1994 debido esencialmente a los resultados de las empresas públicas, ya que otros rubros de los gastos e ingresos del gobierno central mantuvieron su relación con el producto sin mayor cambio (véase el cuadro III-6). El balance operativo neto de las empresas públicas se comprimió de -2.2% a 0.04% del producto, de 1986 a 1992.

Cuadro III-6

BRECHAS FISCAL Y EXTERNA, 1980-1994

(En términos del PIB)

Brechas	1980-1990	1991-1994
Brecha fiscal	4.4	1.2
Brecha externa comercial	-9.5	-15.5
Brecha externa CC	-4.3	-4.6
Deuda externa global	60.9	47.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales. La brecha fiscal se refiere al sector público consolidado; CC = cuenta corriente.

Los buenos resultados del programa quedaron empañados por la ampliación de la brecha externa. El déficit comercial en proporción al PIB aumentó de 9.5% a 15% entre 1980-1990 y 1991-1994. El crecimiento de las importaciones no sólo se asoció a la apertura comercial, sino al mayor grado de correlación entre consumo y compras externas. En los períodos 1980-1985, 1986-1990 y 1994-1997, la tasa de crecimiento en volumen de las importaciones de bienes y servicios fue de -2.6%, 2.8% y 8.4% y el coeficiente de correlación entre las tasas de crecimiento de las importaciones y el consumo fue 0.46, 0.95 y 0.99 en los mismos períodos. La brecha comercial externa se ha transformado en característica estructural de la economía. Aun así, los flujos de divisas de las zonas francas, los servicios turísticos, remesas e inversión extranjera directa han permitido financiarla y aun reducir el déficit en cuenta corriente (de -6.8% entre 1980-1985 a -4.6% entre 1991-1994) (véase el cuadro III-7).

Cuadro III-7

BALANCE DE BIENES, SERVICIOS, TRANSFERENCIAS UNILATERALES CORRIENTES
Y CUENTA CORRIENTE, 1980-1999

(En proporción al PIB, porcentajes)

	1980-1985	1986-1990	1991 - 1994	1995 - 1999
Bienes	-8.6	-15.0	-15.5	-13.5
Servicios	2.2	9.6	8.6	8.0
Transferencias	4.6	6.0	7.2	9.6
Cuenta corriente	-6.8	-4.0	-4.6	-1.7

Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales.

En virtud de sus implicaciones con el programa de estabilización, conviene examinar los alcances y consecuencias de las reformas estructurales. La reforma comercial eliminó una serie de restricciones a las importaciones y a las exportaciones. Se suprimió la mayor parte de las cuotas y permisos de importación.¹⁸ Las licencias de importación de productos agrícolas aún existen, pero el gobierno borró (después de 1998) las barreras arancelarias de 31 decretos y 22 resoluciones que afectaban al arroz, carne e importaciones de pollo.¹⁹

Las exportaciones experimentaron una evolución similar a la de las importaciones. Durante la década de los ochenta la República Dominicana mantenía un importante sesgo anti-exportador resultante del sistema de tipos de cambio múltiples sobrevaluados, restricciones la exportación y protección excesiva de algunos sectores productivos nacionales. Esto se reflejó en un pobre desempeño exportador y en el hecho de que las ventas externas cayeron de 735 a 504 millones de dólares entre 1985 y 1993.

Durante la década de los ochenta se gravaban los bienes de exportación básicos: plátano, carne de vacuno, cacao, café, azúcar y pescado. Entre 1985 y 1990 la proporción de impuestos a las exportaciones representaba 2% de los ingresos tributarios. Entre 1990 y 1992 se desgravaron las exportaciones de los productos aludidos. No obstante, sobrevivieron algunas restricciones. La principal consistió en la obligación de los exportadores tradicionales de entregar sus divisas al Banco Central al tipo de cambio oficial.²⁰ Se trata de hecho de un impuesto a las actividades de exportación, sobre todo cuando la diferencia entre la tasa oficial y la de mercado es significativa.

La reforma comercial también alteró la estructura arancelaria, buscando racionalizarla, simplificarla y reducirla. Se estableció una nueva estructura con siete tasas ad valorem con intervalo de 5%-35%, cuando antes era de 0%-200%. Luego de diversos cambios, la estructura se modificaría y acabaría comprendiendo nueve tasas arancelarias que oscilan entre 0% y 35% (véase el capítulo VI).

La tarifa ganó en progresividad²¹ y se redujo en términos nominales, aunque de acuerdo a algunos cálculos la tasa arancelaria efectiva promedio aumentó de 16% a 23% entre 1990 y 1995. En 1995, las tasas arancelarias sectoriales para la agricultura, la minería y la industria fueron de 17%, 6.4% y 18%, respectivamente. No obstante, las tasas de protección efectiva se mantuvieron elevadas en un intervalo de 133% a 188%, según la Fundación Economía y Desarrollo, mientras que el Banco Mundial calcula la tasa de protección efectiva para la industria dominicana en 123% (1993).

¹⁸ Según el informe de políticas comerciales de la OMC (1996) las autoridades gubernamentales niegan la existencia de la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones. La única restricción importante son los contingentes de importación para productos sensibles, permitidos por los acuerdos de la Ronda Uruguay.

¹⁹ Las importaciones están sujetas a impuestos no arancelarios

²⁰ En el caso de los exportadores no tradicionales, esta restricción fue abolida a principios de la década.

²¹ Las tasas arancelarias aplicadas a los productos más elaborados son más elevadas que para los productos semielaborados (20% para productos terminados, 14% para semielaborados y 15% para materias primas).

La reforma financiera, iniciada entre 1992 y 1993, trató de fortalecer y mejorar la supervisión bancaria, así como reducir la segmentación del sistema financiero y acrecentar su eficiencia. Con el fin de fortalecer los mecanismos de supervisión bancaria se estableció un nuevo criterio basado en el análisis de la cartera de los bancos y de la posición de los intermediarios financieros en contraposición a un sistema de supervisión basado en límites y topes cuantitativos.

Al permitir el establecimiento de bancos de servicios múltiples y realizar transacciones monetarias en dólares, la Junta Monetaria abogó por mejorar la eficiencia del sistema financiero. De la misma manera, el proyecto del código monetario y financiero (1992) contempla un programa de transformación o fusión de los intermediarios financieros en cualesquiera de las siguientes instituciones: banco de servicios múltiples, banco de ahorros y créditos, y corporación de créditos.²²

El objetivo principal de la reforma tributaria de 1992 fue el logro del equilibrio fiscal. Trató de implantar normas sencillas que aumentasen los ingresos y la eficiencia de la recaudación. Con tal fin se modificaron los impuestos sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, sobre el valor añadido y los específicos al consumo. Las leyes sobre impuestos a la renta de las personas físicas y de sociedades incrementaron los montos exentos, con tres tasas impositivas para el ingreso personal y una tasa para el ingreso derivado de las empresas. Con algunas excepciones, también se eliminaron los incentivos fiscales. La tasa del impuesto sobre el valor añadido aumentó de 6% a 8%. La base del impuesto se amplió para añadir los servicios. El impuesto específico sobre el consumo fue transformado en gravamen ad valorem. Se suprimieron o refundieron una serie de impuestos. El nuevo código contempla tasas entre 10% y 15% para productos nacionales y siete tipos comprendidos en el intervalo 5%-8%. Asimismo redujo la sobretasa temporal a las importaciones de 1987 de 15% a 10%.

b) La compatibilidad entre el programa de estabilización y las reformas estructurales

La política de estabilización del NPE y las reformas estructurales que lo acompañaron no estaban exentas de ciertas incompatibilidades. Cabe reconocer, en particular, la oposición entre la reforma comercial y los objetivos de la estabilidad macroeconómica, así como entre las reformas fiscal y comercial, capaces ambas de generar desequilibrios potenciales en las cuentas fiscales, el sector externo o en la producción interna que, por fortuna, no se han materializado.

El cambio en el régimen comercial eliminó la mayor parte de las restricciones, por lo que acrecentó la propensión a importar. En contraste, la falta de un plan de reactivación de las exportaciones favoreció el desempeño de las zonas francas en detrimento de los sectores tradicionales. Así, en la década de los noventa el coeficiente de compras aumentó y las importaciones duplicaron su tasa de crecimiento. Entre 1985 y 1990 crecieron 6.6% anual y entre 1991 y 1998 lo hicieron 14% al año. La liberalización de las importaciones de bienes sujetos a prohibiciones y restricciones importantes (representaban 23% de todas las importaciones

²² El proyecto de código monetario y financiero ha sufrido diversas modificaciones y aún no tiene carácter de ley.

nacionales) es la causa principal de la sensible expansión de la base importadora y de la pérdida de mercado de los productos nacionales.

En cierto modo, la liberalización comercial fue asimétrica y parcial. A la vez que se han liberado las importaciones se ha restringido el potencial exportador. Esta incoherencia es un legado de las viejas normas de fomento que intentó desarrollar un sector industrial orientado hacia el mercado interno y otro sector orientado hacia las exportaciones. En la práctica, ello devino en una economía exportadora dual con un segmento privilegiado y plena libertad de mercado, y otro sujeto a restricciones que aún perduran. La diferencia es clara en el desempeño exportador de las zonas francas y de los sectores tradicionales (véase el cuadro III-8).

Cuadro III-8

DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES NACIONALES Y DE ZONAS FRANCAS, 1980-1999

	Exportaciones nacionales (millones de dólares)	Crecimiento promedio anual	Exportaciones zonas francas (millones de dólares)	Crecimiento promedio anual	Participación de exportaciones de zonas francas sobre el total %
1980-1985	884.9	-0.54	162.4	14.2	15.91
1986-1989	811.9	6.31	456.7	38.40	34.52
1990-1994	658.8	-3.23	1684.7	35.07	68.20
1995-1999	917.5	4.01	3608.6	9.86	79.42

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

De hecho, la reforma comercial ha tenido como consecuencia el agravamiento de la restricción de la balanza comercial (véase el cuadro III-6), a la vez que torna más vulnerables las cuentas fiscales (véase el cuadro III-4) ante las variaciones en el precio de los combustibles y las hace más dependientes del comportamiento de las importaciones. Por otra parte, la apertura comercial acercó más el nivel de precios a los precios externos y contribuyó a abatir la inflación.

Con todo, la evolución de la economía pudo sobreponerse a la vulnerabilidad fiscal debido a la combinación de políticas y factores favorables. Por un lado, las autoridades establecieron control del gasto fiscal y del crédito interno neto; y los ingresos se vieron favorecidos por la disminución de los precios del petróleo y el aumento de las recaudaciones asociadas a la importación. Los precios internacionales del petróleo aumentaron el diferencial a favor del gobierno, y las importaciones crecientes quedaron gravadas por los impuestos a las importaciones y por el ITBIS (véase el cuadro III-9).

Cuadro III-9

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO, RECAUDACIÓN POR DIFERENCIAL DEL PETRÓLEO Y POR IMPORTACIONES, 1991-1999

	1985	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Petróleo		20.56	18.46	17.10	18.32	22.05	20.34	14.42	19.24
Recaudación por diferencial	0.0	1.3	1.6	1.4	1.4	1.3	1.7	1.8	1.0
Recaudación por importaciones	2.2	5.3	5.4	4.5	4.2	3.9	4.4	4.5	4.7

Fuente: CEPAL y FMI (Estadísticas Financieras Internacionales).

Nota: Los precios del petróleo son el promedio anual de los precios internacionales al mayoreo, West Texas Intermediate (WTI) expresados en dólares por barril. Las cifras fiscales están expresadas en porcentajes del PIB.

En el frente externo, la brecha comercial fue compensada en alto grado por el aumento de las remesas familiares procedentes del exterior, los ingresos de zonas francas y la inversión extranjera directa. Entre 1991 y 1999, las remesas, las zonas francas y los ingresos procedentes de la inversión extranjera aumentaron su grado de cobertura del déficit comercial en 28, 18 y 34 puntos porcentuales, respectivamente (véase el cuadro III-10).

Cuadro III-10

GRADO DE COBERTURA DEL DÉFICIT COMERCIAL
1991-1999

(Porcentajes)

	Zonas Francas	Remesas	IED
1991	32.1	36.1	13.5
1992	24.2	26.8	11.1
1993	52.0	61.9	13.1
1994	55.5	67.7	14.3
1995	64.8	71.3	29.8
1996	57.4	69.7	5.8
1997	59.1	67.8	21.1
1998	53.5	75.9	26.7
1999	49.7	63.8	47.7

Fuente: CEPAL (1999)

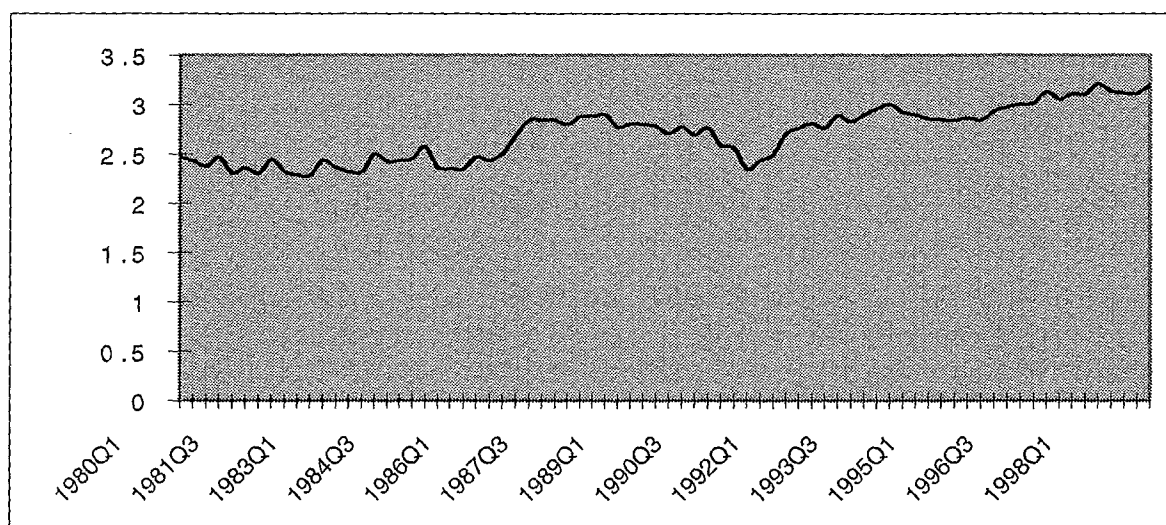
Nota: IED = inversión extranjera directa.

Por último —como se dijo—, el comportamiento de los agentes jugó un papel importante en el mantenimiento de la estabilidad de este proceso. Por un lado se notó un aumento de la confianza de los agentes económicos. La tendencia de saldos monetarios reales, reflejo de dicha confianza, acusó un claro punto de inflexión a partir de la puesta en marcha del programa y mantuvo una tendencia al alza a lo largo de la década (véase el gráfico III-4). Por otra parte, el gobierno y las autoridades no sólo mantuvieron el compromiso de asegurar la estabilidad macroeconómica, sino que específicamente aprovecharon los factores mencionados para aplicar una serie de instrumentos y medidas que evitaran desequilibrios en ambos frentes (fiscal y externo). Se controló el gasto mediante la imposición de límites al crédito del Banco Central. Se adoptaron medidas temporales en distintos momentos que se orientaron a evitar aumentos no deseados en las importaciones (congelamiento de excedentes bancarios, límites a la expansión de la cartera de préstamos de la banca comercial y aumentos de la comisión bancaria).

La importancia que puede tener la conducta de las autoridades y del gobierno para asegurar el éxito de un plan de estabilización como el implementado en 1990 se hace patente no sólo por la historia de la década de los ochenta aquí descrita, sino también por la experiencia más reciente de muy corto plazo de principios de la década de los noventa. Entre 1993 y 1995 las autoridades gubernamentales, animadas por expectativas favorables del estado de la economía resolvieron reiniciar un proceso expansivo con consecuencias desfavorables para la estabilidad macroeconómica. El superávit fiscal registrado luego de la aplicación del NPE disminuyó de 2.3% del PIB para 1990-1992 a 0.1% para 1993-1995. El crecimiento del PIB cayó de 9% en 1992 a 4.3% en 1994, y la inflación volvió a situarse en un nivel de dos dígitos (14.3%). En 1995 se volvieron a adoptar políticas congruentes con una disciplina fiscal y monetaria como vehículo para asegurar un crecimiento estable a largo plazo.

Gráfico III-4

SALDOS MONETARIOS REALES.
ESCALA LOGARÍTMICA, 1980-1998



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

En suma, la combinación de fenómenos favorables y de medidas coyunturales no sólo evitó que aflorasen las tensiones entre los cambios estructurales y las políticas estabilizadoras, o que resurgieran los desequilibrios de décadas anteriores, sino que impulsaron un crecimiento económico intenso y muy superior al promedio latinoamericano en la década de los noventa.

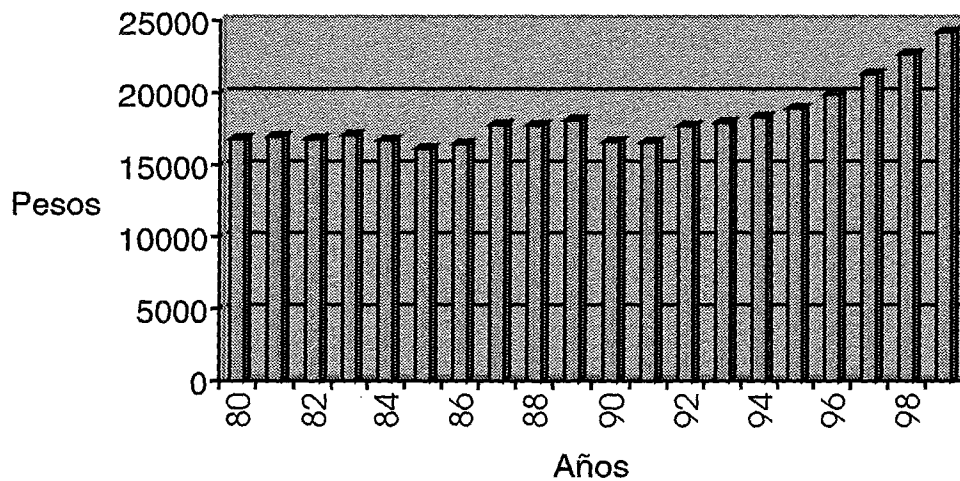
c) Las políticas económicas del NPE vistas a finales de la década

Salvo en 1990, la República Dominicana tiene registrado un crecimiento económico alto y sostenido. El PIB prácticamente duplicó su tasa anual de expansión en los noventa (5%) frente al 2.5% de los ochenta. El PIB por habitante, que se estancó durante la década anterior, acusó una tendencia alcista, sobre todo a partir de 1995. Al respecto téngase en cuenta que el producto por habitante de América Latina y el Caribe sólo creció alrededor de 1.5% en los noventa, en tanto que la República Dominicana logró hacerlo en aproximadamente al doble (véase el gráfico III-5).

Gráfico III-5

PIB POR HABITANTE

(Pesos de 1991)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

En este período la economía de la República Dominicana experimentó altas tasas de crecimiento (7%) con tasas de inflación de un dígito (7.3% en promedio). El crecimiento ha sido impulsado fundamentalmente por el sector de los no comercializables (construcción, turismo, comunicaciones) y la inflación ha sido controlada con el uso del tipo de cambio como ancla nominal y con políticas monetarias de corte restrictivo.²³

²³ También contribuyó la pérdida de importancia de los precios del petróleo en el índice de precios y en el PIB.

La política monetaria se ha orientado esencialmente al control del gasto y más específicamente al control de la absorción para evitar desequilibrios de la cuenta comercial que pudieran poner en peligro las metas inflacionarias. Las medidas han consistido en el abandono del encaje legal como principal instrumento de política monetaria y su sustitución por los certificados de participación para esterilizar aumentos no deseados en la oferta monetaria y, por ende, en la demanda agregada. Como medidas preventivas, las autoridades han congelado parte del sobrante del encaje legal, así como la emisión de certificados de participación. El manejo cuidadoso de la política monetaria ha generado credibilidad que, junto con el crecimiento productivo, se manifiesta en el aumento de los saldos monetarios reales (el anexo 1 contiene un recuento de las principales medidas financieras durante 1995-1999).

La política fiscal ha logrado sostener presupuestos equilibrados y aumentar la participación de los impuestos en el PIB (13.8% en 1995 y 15% en 1998).²⁴ Visto desde la perspectiva de erogaciones, el punto focal de la política fiscal (especialmente a partir de 1996) ha sido la reducción de la participación de los gastos de capital y el incremento de la participación de los gastos corrientes,²⁵ con el fin de responder a objetivos sociales (véase el anexo 1 para un recuento de las principales medidas de carácter fiscal).

Sin embargo, los resultados financieros poco saludables de las empresas públicas han forzado un flujo de transferencias netas que representan 29% de los gastos corrientes y 2% de los gastos totales (1998) y que obstaculizan la ampliación de los programas sociales. El proceso de privatización posiblemente acrecienta la capacidad discrecional del presupuesto gubernamental.

Por el lado de los ingresos, el desempeño fiscal sigue dependiendo de los impuestos al comercio exterior y del impuesto al precio de los carburantes. La recaudación por concepto de ambos impuestos pasó de representar 29% a 42% de los ingresos del gobierno central en el período comprendido entre 1985 y 1998.

El hecho de que el comportamiento fiscal esté directamente ligado a variables asociadas al desempeño externo de la economía crean un vínculo poco sano entre el sector externo y el fiscal: el aumento en las importaciones empeora la balanza comercial, pero mejora la situación presupuestaria.

A pesar de las intenciones manifiestas de reducir el peso de los impuestos al comercio exterior en las cuentas fiscales, la solución del problema no es nada simple. Otras fuentes de ingreso, como el impuesto sobre el valor añadido, apenas incrementan su peso en los ingresos totales (18% y 19% de todos los ingresos tributarios entre 1995 y 1998). Por eso, en algunas circunstancias coyunturales, el gobierno ha recurrido a imponer gravámenes específicos para alcanzar el equilibrio fiscal.

Ya se han dado los primeros pasos para reducir las tasas arancelarias e incrementar los impuestos internos. En 1997 se aplicó un arancel de 0% a las importaciones de insumos y

²⁴ Se refiere al presupuesto del gobierno según la metodología de flujo de caja.

²⁵ La participaciones del gasto corriente y de capital habían de representar 60% y 40% del gasto total del gobierno central.

maquinaria. En 1997 y 1998, las propuestas de reformas tributaria y arancelaria fueron sometidas a la cámara legislativa para su aprobación. La reforma contempla la reducción de las tarifas arancelarias y de su dispersión e incluye la propuesta de incrementar la tasa del impuesto sobre el valor añadido de 8% a 12%.

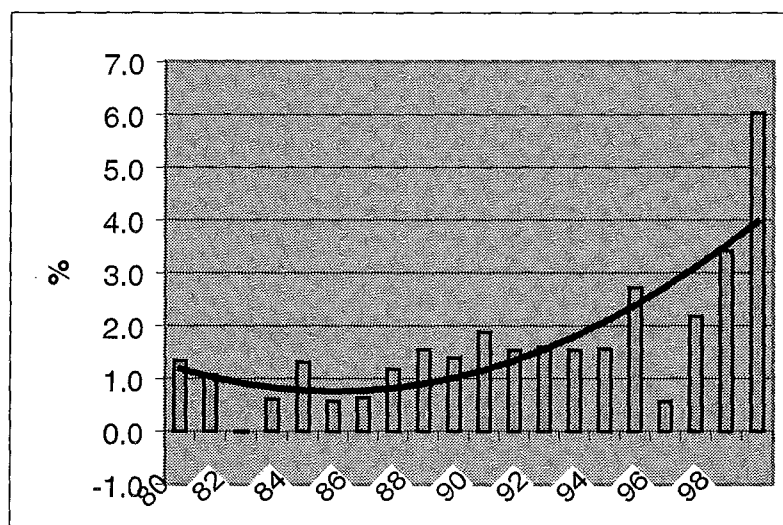
La evolución de las exportaciones tradicionales ha sido poco favorable, mientras la de las zonas francas ha prosperado de manera sustancial, elevando su importancia en las importaciones totales.²⁶ Por lo demás, debido a los altos niveles de consumo y al tipo de cambio sobrevaluado, las importaciones han crecido sustancialmente, sobre todo a partir de 1996. El resultado final ha sido un déficit en la balanza comercial (16% del PIB en 1998), y un aumento de la importancia de los aranceles en los ingresos fiscales. Sin embargo, el crecimiento de las remesas y la balanza de servicios positiva han permitido que el déficit en cuenta corriente sólo sea de 3% del PIB.

La cuenta financiera y de capital de la balanza de pagos ha mejorado de forma apreciable. La reducida deuda externa y las corrientes de inversión extranjera directa han acrecentado los flujos netos de capital del exterior. A fines de la década de los noventa las entradas netas ascendieron a más de 1 700 millones de dólares (2 821 millones de entrada y 1 113 de salida). La inversión extranjera directa, factor esencial para el equilibrio de la balanza de pagos, ha aumentado significativamente entre 1980 y 1999 (véase el gráfico III-6).

GRÁFICO III-6

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1980-1999

(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de la República Dominicana.

²⁶ El gobierno ha introducido la *Ley de Fomento a la Exportación* que debería en principio otorgar incentivos a las exportaciones de productos tradicionales.

Entre 1980 y 1999 los flujos de inversión extranjera directa aumentaron de 92 a 1 352 millones de dólares. La inversión extranjera ha estado ligada a las actividades punteras de la década de los noventa (turismo, zonas francas y telecomunicaciones) mientras que la proporción de estos flujos financieros en los sectores tradicionales ha disminuido de manera importante (véase el cuadro III-10). En 1999 la composición de la inversión reflejó el proceso de capitalización de la CDE (47% del total), las inversiones en el área turística (22%) y las de telecomunicaciones (16%). Por su parte, la participación de la zona franca representó un monto poco significativo, no obstante que la inversión registrada por empresas extranjeras en zonas francas llegó a ser 71% del total de este sector.

D. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS NOVENTA

1. Una primera aproximación al crecimiento económico

El crecimiento económico de la República Dominicana durante la década de los noventa y en particular durante su segunda mitad, sin lugar a dudas, ha sido un fenómeno singular. En términos del PIB y del producto por habitante, la tasa de crecimiento ha sido de 2.3% y 0.3% para 1990-1994, y de 7.5% y 5.7% para 1995-1999. Medido en términos de ingreso real disponible, las tasas de crecimiento han sido similares.

La explicación del crecimiento económico de la República Dominicana reside en que las acciones de política económica, y en particular la política de desarrollo, emprendidas durante la década de los ochenta estuvieron orientadas a cambiar la senda de expansión de la economía. En esencia, las medidas de intervención trataron de acentuar la acumulación de capital, desarrollar la capacidad empresarial o crear sectores empresariales y formar capital humano. De ese modo, se gestó un cambio estructural que consistió, a grandes rasgos, en el aumento relativo del peso e importancia de los sectores no comercializables en la producción, y que poco a poco permitió elevar la tasa de crecimiento de la economía, pero cuyos efectos no se hicieron plenamente presentes en los ochenta, ya que los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos resultaron dominantes.

En el siguiente decenio se puso en práctica además una segunda clase de políticas para paliar las restricciones de las cuentas públicas y externas mediante políticas de carácter monetario y fiscal, y aprovechar las condiciones externas favorables. Éstas permitieron acercar el producto histórico al producto potencial y generar el marco de estabilidad para materializar las posibilidades de crecimiento que emanaron de éste cambio estructural. Esta idea se ilustra en el cuadro X-11, donde se muestra que los sectores con mayor potencial en la atracción de inversión extranjera directa son justamente los sectores no comercializables.

Cuadro III-11

PARTICIPACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA, 1970 – 1999

	1970-1979	1980-1989	1990-1998
Agropecuaria	0.1	0.1	0.0
Minería	13.5	5.6	2.4
Productos alimenticios	24.4	21.1	12.6
Bebidas y tabaco	8.6	4.4	3.3
Textiles y prendas de vestir	0.3	1.0	0.4
Productos de cuero	0.0	0.0	0.0
Actividad madera	0.3	0.2	0.0
Substancias químicas y productos químicos	8.4	12.9	11.8
Fabricación de productos metálicos	1.8	2.9	2.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.3	21.5	39.1
Finanzas, seguros, bienes raíces, servicios comerciales y turismo	20.3	18.4	15.9
Comercio	17.1	11.9	6.2
Otros	0.0		5.8

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Por lo tanto, las causas primordiales que han fortalecido la capacidad de crecimiento de la República Dominicana se hallan en el cambio estructural de la economía, visible a partir de 1985. En contraste, el aprovechamiento y la misma sustentabilidad de las mayores tasas de crecimiento es atribuible a que pudieron superarse los desajustes latentes de orden fiscal y de pagos. La estrategia, sin embargo, ha tenido un costo: el continuo *crowding-out* (desplazamiento) de algunos sectores productores de comercializables.

En suma, el cambio estructural ocurrido en los ochenta fue validado por políticas económicas de manejo de las restricciones clave de la economía dominicana y por la creación de una economía dual, con sectores dinámicos y otros rezagados, que se hace cada vez más patente.

2. La economía dual

El cambio estructural y las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas, con marcados sesgos en los sistemas de incentivos y desincentivos, han venido conformando una economía dual con sectores dinámicos (como las zonas francas, el turismo, la construcción y las telecomunicaciones) y ramas rezagadas, como la industria manufacturera nacional y la agricultura, cuyas exportaciones tradicionales sufren un desfavorable desempeño.

En particular, la política comercial ha propiciado el crecimiento, aunque haya fortalecido el dualismo. La industria nacional y algunas actividades agropecuarias también presentaban baja

competitividad internacional, en parte porque gozan de alta protección y por la ausencia de programas de reinversión que les prepare a la apertura externa. De su lado, las exportaciones tradicionales están sujetas a legislación comercial restrictiva, en tanto que las zonas francas han disfrutado de un régimen de libre comercio y de un sistema activo de estímulos. En sentido positivo, habría que señalar la configuración de un nuevo sector generador de divisas (maquila, turismo) que en parte compensó la decadencia de las actividades exportadoras tradicionales, y en parte, hizo posibles las altas tasas de expansión económica de los noventa.

a) Sectores dinámicos

i) Las zonas francas. Las zonas francas se han beneficiado de un régimen especial de incentivos (ley 8-90 de enero de 1990) que ha consolidado una política estable, coherente con el desarrollo de las mismas. De hecho, las empresas de zonas francas gozan de exenciones de impuestos, incluyendo derechos de aduanas y demás gravámenes, así como de otras cargas tributarias que suelen imponerse a la producción y a las importaciones. Se han simplificado los procedimientos administrativos y comerciales con el propósito de facilitar las compras y ventas con el resto del mundo y rige el principio de extraterritorialidad. Los mecanismos aduaneros se han simplificado, no hay controles de divisas y pueden repatriar las utilidades sin limitación alguna.

ii) Servicios turísticos. En 1971 se promulgó la Ley 153 de Promoción e Incentivo del Desarrollo Turístico que favoreció a este sector con diferentes estímulos: exenciones tributarias, principalmente en derechos de importación de materiales y equipos; financiamiento preferencial y manejo libre de divisas para las compras externas; repatriación irrestricta de utilidades de los inversionistas foráneos. La Ley 861 de Inversión Extranjera de 1978 concedió a los extranjeros trato de nacionales en el desarrollo de servicios turísticos, derechos que fueron ratificados por la nueva ley de inversión extranjera de 1995. En conjunto, ambas disposiciones fueron eficaces para desarrollar una importantísima fuente de divisas. Los ingresos brutos del turismo internacional han crecido a una tasa media anual aproximada de 15% en las últimas dos décadas y han estimulado el crecimiento productivo de otras actividades, como alimentos y bebidas, construcción, transporte y comunicaciones.

Si bien los privilegios de la ley 153 fueron abolidos por el Código Tributario de 1992, los servicios turísticos se desarrollan sin incentivos fiscales especiales, con base en las ventajas competitivas del país y en la participación de empresas extranjeras, principalmente españolas.

iii) Construcción. El sector de la construcción ha crecido a una tasa media anual aproximada de 9% en las últimas tres décadas impulsado por amplios programas de inversión pública y por numerosas obras de la iniciativa privada, entre las que destacan la infraestructura hotelera y edificaciones residenciales. En alguna medida los excepcionales coeficientes de ahorro y de inversión pública y empresarial explican el dinamismo de la economía y el sensible mejoramiento de la infraestructura física del país. Asimismo, la expansión del sector ha influido favorablemente tanto en el desarrollo de la industria de materiales de construcción como en el mercado laboral.

iv) Telecomunicaciones. La ley 118 de 1966 creó el marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones, aunque la empresa privada Compañía Dominicana de Teléfonos (CODETEL) mantuvo la exclusividad en el mercado nacional. Luego toma cuerpo un proceso paulatino de liberalización. En 1990 se otorgó licencia a un segundo proveedor (TRICOM) y en 1991 se estableció la plena apertura a nacionales y extranjeros. Más adelante (1995) se perfeccionó el marco regulatorio con el establecimiento del principio de no discriminación de tarifas por los proveedores dominantes. También se prohibieron los servicios de retrodemanda. Por último, en 1998 se promulgó la ley 153-98 que establece normas para la instalación, mantenimiento y operación de redes, la prestación de servicios y la provisión de equipos de telecomunicaciones. Ello confirma los principios de servicio universal, la libre elección del prestador del servicio por el usuario, la libertad de prestación y la promoción de la competencia.

En síntesis, la liberalización de las telecomunicaciones y un marco regulatorio evolutivo y apropiado han creado condiciones favorables para su expansión. La tasa de crecimiento de los servicios en los noventa es de 15% en promedio, lo cual duplica el ritmo de expansión de la economía, y subraya la existencia de un proceso real de modernización tecnológica y de integración a los mercados internacionales.

b) Ramas rezagadas

Poco a poco se han desmantelado restricciones al comercio que afectaron históricamente al desenvolvimiento sectorial. Hasta hace pocos años, se fijaban precios mínimos a muchas de las exportaciones tradicionales que, además, estaban sujetas a licencias o impuestos de exportación. También se han prohibido las ventas al exterior de determinados productos para evitar el desaliento interno.

La política comercial externa resultaba extremadamente complicada y discrecional, y algo semejante se presentaba en el manejo de la política proteccionista. Por consideraciones de empleo, algunas actividades agropecuarias han recibido trato especial. La progresividad de los aranceles creó nichos excesivamente protegidos, sobre todo en favor de algunos productores de bienes de consumo final. Los controles de precios hasta 1992, con justificaciones de distinto orden, distorsionaron el crecimiento de la oferta de una gran variedad de productos.²⁷

Los exportadores de azúcar, café, cacao, tabaco (así como sus productos derivados), están obligados a entregar al Banco Central los ingresos procedentes de sus ventas al exterior. Asimismo, esos productores no tienen acceso al Programa de Financiamiento de las Exportaciones (PROFIMEX) (véase el cuadro III-12).

²⁷ En la actualidad sólo se controlan los precios del azúcar y los combustibles.

Cuadro III-12

IMPUESTO IMPLÍCITO A LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS
TRADICIONALES, 1985-1998

Año	Tasa oficial	Tasa paralela	Exportaciones de productos tradicionales (Mill. US\$)	Impuesto implícito a las exportaciones como porcentaje de la recaudación tributaria.
1986	2.89	2.89	547.0	-
1987	3.51	3.84	542.0	7.0
1988	5.81	6.12	711.0	5.66
1989	6.35	6.97	747.0	8.72
1990	8.65	11.13	629.0	24.50
1991	12.58	13.06	556.0	2.33
1992	12.5	12.77	421.0	0.72
1993	12.5	12.67	363.0	0.34
1994	12.62	13.16	486.5	1.31
1995	12.87	13.6	591.3	1.92
1996	12.9	13.77	623.9	2.25
1997	14.02	14.27	667.7	0.55
1998	14.7	15.27	515.5	0.81

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (1999) y de datos oficiales del Banco Central de la República Dominicana (1997-1998).

c) **Industria manufacturera nacional**

En la industria manufacturera se distinguen dos ramas: una orientada al mercado interno y la otra a la exportación. La primera desarrolló, en el marco de ley 299 de 1968, una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, en tanto que la segunda está asociada a la expansión de las zonas francas.

La industria dirigida al mercado doméstico se apoyó en un sistema de incentivos como protección arancelaria, crédito subsidiado, divisas subvencionadas y exención de gravámenes de importación. Aun así, muchas de las industrias se han caracterizado por la elevada intensidad de capital, ineficiencia y dependencia de insumos importados. Es decir, pocas se han reconvertido a fin de enfrentar con éxito la competencia externa de propiedad estatal, compuesta por empresas que recientemente han sido cedidas o capitalizadas a la iniciativa privada.

Una parte de las industrias domésticas ha logrado sobrevivir a las condiciones de la apertura, merced a su integración indirecta a entidades exportadoras o a la demanda generada por los sectores dinámicos (como las zonas francas, la construcción y el turismo); el otro segmento manufacturero ya fue desplazado por las importaciones o sufre actualmente este problema.

En síntesis, pese al dinamismo de las zonas francas, la economía dominicana ha sufrido un proceso de desindustrialización durante las últimas tres décadas asociado a la combinación de apertura del proteccionismo. Hay excepciones: las industrias asociadas al turismo (productoras

de ron y cerveza) y las de materiales de construcción (cemento y varilla) han logrado crecer satisfactoriamente.

d) Sector agropecuario

En general, el sector agropecuario ha tenido un desempeño desfavorable en las últimas décadas, singularmente en la producción agrícola orientada a las exportaciones y en la ganadería vacuna. En cambio, la avicultura, la porcicultura y algunas producciones destinadas al consumo interno (arroz, batata y tomate) registran mejor evolución.

Independientemente de las adversidades climáticas, hasta inicios de los noventa la agricultura ha padecido la distorsión de los precios relativos y la consiguiente ineficiencia en la asignación de los recursos disponibles, por efecto de las políticas reseñadas (controles arancelarios y de precios, política cambiaria, etc. Todavía prevalecen muchas regulaciones y el INESPRES fija los precios al productor y al consumidor y controla las importaciones de productos alimenticios.

La producción agrícola orientada a la exportación (azúcar, tabaco, café y cacao) abarca los principales cultivos del país, que ocupan más de la mitad de la superficie cultivable y generan más de 50% de las exportaciones de bienes. Sin embargo, enfrentan los mismos problemas que las demás exportaciones tradicionales, más las dificultades propias del sector agropecuario.

El desplome en los niveles de producción de la agroindustria azucarera ha estado relacionado con la declinación de la cuota azucarera de los Estados Unidos, pero también con problemas de orden interno. Los ingenios del CEA sufrieron ineficiencias, en tanto que los privados, resultaron penalizados por los impuestos de exportación y las políticas cambiarias o de controles de precios.

La producción de tabaco y sus derivados ha declinado a pesar de haber recibido subsidios estatales mediante la entrega gratuita de asistencia técnica, semillas, productos químicos y otros insumos.

Con el propósito lograr la autosuficiencia, el Estado ha tenido una participación activa en el fomento de la producción de arroz, el principal alimento básico del país. Los productores se han beneficiado de créditos preferenciales, maquinaria, agua, fertilizantes subsidiados y asistencia técnica. Los precios del arroz también se han regulado para estimular a los productores con altas cotizaciones que no han repercutido en los consumidores, por lo que éstas resultan más bajas en el mercado interno con respecto al internacional. Asimismo, las importaciones se han limitado y las exportaciones han sido subvencionadas. Con todo, la producción de arroz observó un virtual estancamiento en los ochenta y una modesta recuperación en los noventa.

En síntesis, si bien el proceso de liberalización iniciado en 1990 suprimió regulaciones y controles sobre las ventas externas de artículos agropecuarios, la producción apenas ha crecido al ritmo de expansión demográfica (2%), dejando estancado el abasto por habitante.

3. Indicadores de los sectores de actividad económica

Entre 1980 y 1999 el crecimiento de los sectores no comercializables es significativamente mayor en promedio al de los sectores comercializables y la divergencia entre ambos tiende a aumentar en el tiempo (véanse los cuadros III-13, III-14 y III-15). Entre 1980 y 1985 la tasa promedio de crecimiento de los sectores comercializables fue de 1% y la de los no comercializables de 7.2%. Entre 1980 y 1999, las disparidades aumentaron 2% (5.9% y 7.6%, respectivamente). Se acrecienta así la participación de los sectores de producción no comercializable: en 1980-1985 y 1995-1999 aumenta de 15% a 27%, mientras que la de los sectores comercializables cayó de 39% a 33%.

Los sectores productores de artículos no comercializables incrementan también sensiblemente su aportación en el incremento del producto durante el período 1980-1999 (véase el cuadro 14). Entre 1980-1985 representaron 20% del crecimiento pero ya en el período 1995-1999 su participación es de 44% (17% para la construcción, 10% para hoteles, bares y restaurantes, 8% para transporte y comunicaciones y 2% para electricidad, gas y agua). En cambio, los sectores comercializables parecen haber disminuido su contribución al crecimiento del PIB (26% y 22% entre 1980-1985 y 1995-1999).

Cuadro III-13

CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1980-1999

Ramras de actividad económica	Crecimiento				Participación			
	80-85	86-89	90-94	95-99	80-85	86-90	90-94	95-99
Comercializables	1.3	3.0	1.0	3.6	38.7	36.9	35.9	33.0
Agricultura	1.5	0.3	-3.9	5.7	10.2	8.7	6.7	5.9
Minería	0.7	1.8	3.4	-0.5	2.5	2.4	1.6	1.5
Manufactura	1.8	6.9	3.6	5.2	20.6	20.9	22.2	20.7
Zonas Francas	17.5	31.3	11.0	4.0	0.8	2.5	4.4	4.5
No comercializables	7.2	12.4	6.5	11.1	14.9	18.3	21.3	26.9
Construcción	1.5	16.5	4.6	14.8	5.0	6.1	6.8	8.7
Hoteles, bares y restaurantes	18.8	20.2	7.7	11.6	2.1	4.0	5.2	7.0
Transporte y com.	3.5	10.7	8.3	13.2	3.5	3.6	4.2	5.1
Electricidad y agua	5.1	2.1	5.0	4.8	5.6	5.5	5.4	5.3
Comercio	2.7	2.2	-0.4	9.2	16.8	15.0	12.7	13.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

En términos de producto por habitante, ambos segmentos económicos alcanzan en el período 1991-1999 la misma tasa de expansión (20%). No obstante, el aporte al producto por trabajador es más elevado en el grupo de no comercializables (véase el cuadro III-15).

Cuadro III-14

CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO Y PIB POR HABITANTE

Ramras de actividad económica	Contribución al crecimiento (porcentajes)				PIB por habitante (1991=100)			
	80-85	86-89	90-94	95-99	80-85	86-89	90-94	95-99
Comercializables	26.4	28.8	27.5	22.4	...	...	81.7	97.3
Agricultura	6.1	0.5	-13.5	4.5	...	...	116.7	112.9
Minería	-2.0	0.4	-4.1	-0.05	...	...	76.5	94.4
Manufactura	14.6	26.2	35.4	14.6	...	...	105.4	113.9
Zonas francas	5.2	11.1	19.2	2.4	...	...	...	...
No comercializables	19.8	39.9	53.7	43.7	...	...	101.6	120.7
Construcción	1.8	16.4	12.0	16.5	...	...	117.8	128.0
Hoteles, bares y restaurantes	12.1	12.1	16.9	10.3	...	...	99.0	114.0
Transporte y com.	2.0	5.6	10.6	7.9	...	...	108.3	132.9
Electricidad y agua	9.6	3.0	4.7	1.9	...	...	92.9	114.6
Comercio	16.2	6.4	-3.9	15.9	...	...	...	...

Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales.

Nota: El PIB por habitante es un índice cuya base es 1990. La contribución al crecimiento al crecimiento no suma 100 porque se han omitido algunos sectores.

Entonces, de alguna manera la productividad del sector no comercializable es mayor que la del resto de la economía (véase el cuadro 14). De aquí se desprende que la principal fuente de crecimiento no reside en la ampliación de la oferta de factores, sino más bien en el acrecentamiento de la productividad de las actividades dinámicas de no comercializables.

Cuadro III-15

PARTICIPACIÓN Y VARIACIÓN EN LA CREACIÓN DE EMPLEO

Ramras de actividad económica	Participación en el de empleo				Variación en la creación de empleo			
	1996	1997	1998	1999	80-85	86-90	91-94	95-99
Comercializables	38.6	38.2	35.8	35.3	...	...	-2.8	4.7
Agricultura	19.9	20.0	17.1	17.6	...	...	-8.8	10.5
Minería	0.35	0.32	0.28	0.25	...	...	7.9	-9.6
Manufactura	18.5	17.9	18.4	17.5	...	...	2.9	1.2
No comercializables	18.7	19.1	19.1	19.7	...	...	5.5	7.7
Construcción	6.7	6.8	6.9	7.1	...	...	4.8	13.5
Hoteles, bares y restaurantes	4.8	4.8	4.8	4.8	...	...	5.1	7.1
Transporte y com.	6.7	7.0	6.9	7.3	...	...	6.2	4.5
Electricidad y agua	0.5	0.5	0.5	0.5	...	...	35.8	-4.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

4. Las restricciones fiscal y externa

La restricción fiscal se puede precisar con el concepto de sustentabilidad fiscal. Aunque la determinación del déficit fiscal óptimo es objeto de debate, tradicionalmente se considera que un déficit fiscal es insostenible cuando conduce a aumentos incontrolables de la deuda pública, o cuando los intereses repercuten en los contribuyentes a través de tasas impositivas y se consideran excesivos o producen una distribución poco equitativa de la carga de la deuda pública (Sawyer, 1998).

El concepto de sustentabilidad suele incluir a la deuda interna. No obstante en el caso de la República Dominicana, la deuda interna del gobierno ha sido básicamente deuda administrada, es decir, que se contabiliza y paga sin los intereses. Por lo demás, en el país, la deuda externa es la principal restricción al gasto gubernamental.

Las disminuciones de la deuda externa (véase el anexo 2) como proporción del PIB y del tipo de interés externo aumentan el área de sustentabilidad fiscal. Durante los noventa, la reducción de intereses reales internacionales, la estabilidad cambiaria y la renegociación de la deuda permitieron ensanchar el margen de maniobra de las autoridades. De hecho, las cifras del cuadro III-16 muestran que debido a la reducción de la deuda externa (bajó de 60% a 20% del PIB entre 1991 y 1998), el superávit fiscal estimado sostenible disminuyó de 8% a 2% (columna 7 en el cuadro III-16). Además, debido a políticas de control del gasto, la diferencia entre el resultado fiscal actual y el déficit de estabilidad se redujo significativamente en el mismo período.

La sustentabilidad del déficit fiscal no sólo depende de la deuda externa y de los tipos de interés, sino que también es función de la tasa de crecimiento del producto, consistente con una determinada brecha externa. Es decir, la sustentabilidad está asociada al crecimiento, que ha de ser compatible con una brecha externa también sostenible.²⁸

El crecimiento del producto compatible con un déficit de la cuenta corriente es función de la demanda externa, de los términos de intercambio, de la elasticidad ingreso de las importaciones y de la razón de exportaciones a importaciones (véase el anexo 2). Según esta formulación, un aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones, una disminución de la razón exportaciones a importaciones, o de la demanda externa disminuirían la tasa de crecimiento sostenible. También puede pensarse que el aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones que fuera compensado con la elevación de la razón de las exportaciones a importaciones, aumentarían la tasa de crecimiento asequible.

²⁸ El concepto de brecha externa sostenible puede definirse como aquel déficit en balanza comercial que puede financiarse ya sea vía ingresos procedentes de remesas o a través de la inversión extranjera directa.

Cuadro III-16

LÍNEA DE SUSTENTABILIDAD CON DEUDA INTERNA Y EXTERNA

Años	D_i/Y	D_e/Y	r_i	$r_e+\delta$	g	Línea de superávit de estabilidad	Resultado fiscal actual	Margen de maniobra
1991	3.0	60.3	25.7	14.6	1.0	8.20	3.3	-4.9
1995	6.2	31.7	18.7	5.78	4.8	2.13	0.7	-1.43
1998	6.2	21.3	16.0	9.00	7.3	2.36	1.0	-1.36

Fuente: Sobre la base del Banco Central de la República Dominicana (1991-1998), Pellerano (1998), y CEPAL (1999).

Nota: Los cálculos de la línea de superávit de estabilidad se realizaron sin tener en cuenta los tipos de interés internos.

En la República Dominicana se han dado condiciones favorables en la última década, La demanda externa ha aumentado significativamente y ha compensado con creces la caída de los términos de intercambio (véase el cuadro III-17), lo que ha permitido mantener tasas sostenibles de desarrollo más altas.

Cuadro III-17

COMPORTAMIENTO DE VARIABLES EXTERNAS

	1980-1985	1986-1990	1991-1994	1995-1999
Demanda externa	2.05	2.65	1.88	3.98
Términos de intercambio	13	-7	1.5	-4.3
Elasticidad ingreso de las importaciones	1.13	1.27		1.70
Exportaciones/importaciones de bienes	0.66	0.48	0.50	0.68
Exportaciones/importaciones de bienes y servicios	0.79	0.85	0.82	0.89

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Por otra parte, la elasticidad ingreso de las importaciones se ha incrementado a cerca de 2, pero también lo ha hecho la razón de las exportaciones a importaciones. En suma, hay una tendencia creciente a importar más, pero también la economía ha sido capaz de financiar una mayor proporción de las importaciones. Por consiguiente, el producto ha crecido a tasas elevadas, sin incurrir en desequilibrios externos que pongan en peligro la trayectoria de crecimiento de la economía.

En resumen, la política del NPE permitió flexibilizar la restricción fiscal a partir de una deuda externa menor en proporción del PIB, aunada a un mayor crecimiento económico sostenible en términos externos. La afluencia de inversión extranjera directa podrá permitir que la economía mantenga las tasas de crecimiento económico actuales con mayores desequilibrios en cuenta corriente, o bien aumentar las tasas sostenibles de crecimiento en términos externos, manteniendo la proporción del déficit en cuenta corriente en términos del PIB.

E. CONCLUSIONES

A finales de la década de los ochenta, la República Dominicana registraba desequilibrios que condujeron a una crisis económica. A principios de la década de los noventa se puso en marcha un plan de estabilización. El Nuevo Programa Económico (NPE) también incorporó una serie de reformas destinadas a liberalizar el sector financiero, mejorar la inserción externa y la recaudación fiscal.

Luego de instrumentar el programa, el país ha experimentado estabilidad macroeconómica con elevadas tasas de crecimiento. No obstante, estas últimas son reflejo de la materialización del cambio estructural iniciado en los años ochenta.

A partir de esos años el segmento de la economía compuesto por los sectores comercializables (agricultura, minería, manufactura) ha perdido importancia en el producto. Por el contrario, los sectores de no comercializables (construcción, turismo, transporte, telecomunicaciones) han tenido una evolución opuesta: en conjunto, han aumentado su crecimiento de 2% en 1980-1985 a 8% para 1995-1999. De manera similar, su participación en el producto ha crecido de 42% a 52% y su participación en el crecimiento económico ha de 27% a 67%.

La transformación estructural se benefició de condiciones externas favorables, pero es resultado esencial de las políticas económicas que favorecieron nuevas actividades y dejaron rezagados los sectores tradicionales. El turismo y las zonas francas constituyen el fruto de políticas explícitas de fomento selectivo. Tratamientos diferenciales en el régimen impositivo, el canje de divisas, o en el otorgamiento de subsidios, atraieron inversiones y subieron la rentabilidad de las actividades prioritarias.

En la década de los noventa, el NPE trató de instrumentar otras reformas estructurales más cercanas a las exigencias de la globalización: liberalización comercial, desregulación, privatización de empresas públicas.

Aparte de que el proceso de las nuevas reformas no está finiquitado ni sus resultados pueden apreciarse plenamente, han comenzado a surgir las tensiones políticas inevitables al alterarse la composición de ganadores y perdedores en la transición, y al quedar en evidencia la oposición entre objetivos de largo alcance y las exigencias del equilibrio macroeconómico inmediato. A título ilustrativo adviértase que la apertura comercial, que incrementó considerablemente las compras externas de bienes (15% del producto), ha acentuado la dependencia fiscal del comercio exterior en lugar de aliviarla. De la misma manera, la desregulación del comercio foráneo afecta negativamente a los sectores tradicionales de exportación y a la vez impide abatir los costos de los insumos de la planta productiva nacional.

Los méritos del NPE son, sin embargo, importantísimos. En primer término, logró la estabilización macroeconómica en un lapso relativamente breve. En segundo término, permitió aprovechar el potencial de crecimiento que se asociaba a las reformas estructurales anteriores. La conjugación de estabilidad y crecimiento ha constituido un ingrediente fundamental para

acrecentar los flujos de inversión foránea y la demanda del sector turismo. Por último, estos resultados no son ajenos al uso de un instrumental de política económica que ha mezclado con acierto medidas de precios y controles cuantitativos, mezcla que hasta ahora ha sido eficaz en las circunstancias específicas de la República Dominicana.

Desde luego han surgido costos que habrá que pagar. Las políticas del NPE han situado las cargas en muchos de los sectores productivos tradicionales. Por ejemplo, el uso del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria ha provocado la elevación de los tipos de interés, es decir, costos elevados y restricciones de acceso al crédito a muchas empresas nacionales. Ese fenómeno, la apreciación del tipo de cambio en algunos períodos o los precios de los productos energéticos, restan competitividad artificialmente a los productores nacionales, ya sea en los mercados exportadores o en el interno.

No es esa, sin embargo, la interrogante central. En el futuro, el país tendrá que elegir un camino intermedio entre dos sendas extremas: permitir que el país se transforme en una economía predominantemente de servicios e impulsar esta opción, o rescatar los sectores rezagados, vinculándolos de alguna manera a las actividades dinámicas de vanguardia que, por otra parte, también habrán de revitalizarse y diversificarse.

Anexo 1:

MEDIDAS FISCALES Y FINANCIERAS SELECCIONADAS

Medidas financieras seleccionadas	
Fecha	Medida
Enero de 1995	Se establece que las instituciones financieras no reguladas por leyes especiales deben proporcionar mensualmente al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos sus balances financieros y su clasificación de préstamos de portafolio. Prohíbe la distribución de ganancias a aquellas instituciones que no cumplan las regulaciones prudenciales. Los bancos comerciales y múltiples que muestren deficiencias de reservas por tres semanas consecutivas no podrán realizar ciertas operaciones de cambio extranjeras. Autoriza al Banco Central a continuar otorgando préstamos a los fondos de FIDE e INFRATUR excepto aquéllos financiados por recursos internos. Establece un requerimiento en moneda extranjera a los bancos comerciales y múltiples. Dado que estos bancos no pueden mantener posiciones abiertas en moneda extranjera, deben de entregar en 48 horas todas sus compras de moneda extranjera. Se congela por un año el crédito neto del Banco de Reserva al sector público no financiero, al nivel existente en diciembre de 1994.
Febrero de 1995	Se autoriza al Banco Central a comprar la cartera de préstamos de aquellas instituciones bancarias y financieras que han sufrido una corrida en sus depósitos debido a la especulación, siempre y cuando estas instituciones hayan cumplido las regulaciones prudenciales.
Marzo de 1995	Se modifica la definición de capital y reservas de las instituciones bancarias de múltiples incluyendo el capital invertido en compañías que ofrecen servicios financieros (como lo son la administración de cajeros automáticos y tarjetas de crédito).
Julio de 1995	Se autoriza a la banca comercial y múltiple negociar libremente la tasa de interés de sus depósitos en moneda extranjera.
Agosto de 1995	Se autoriza al Banco Central a colocar hasta 500 millones de pesos en un año en certificados especiales de participación para la Refinería Dominicana a una tasa de interés anual de 17%.
Octubre de 1997	Se autoriza al Banco Central a colocar 1 000 millones de pesos en certificados de participación con una tasa de interés anual de 14%. Modifica la resolución número 5 de enero de 1997 posponiendo hasta el 1 de marzo de 1998 la fecha en que los bancos comerciales pueden optar por la redención gradual de sus certificados de participación colocados bajo la resolución número 9 de enero de 1996. La tasa de interés anual pagada en estos certificados permanece sin cambio al 8%.
Enero de 1998	Se establece una tasa mínima de solvencia de 10% para la banca comercial, múltiple y otras instituciones financieras.
Enero de 1998	Se congela el exceso de reservas de la banca comercial y múltiple por 90 días en una cuenta especial del Banco Central a una tasa de interés anual de 8%.
Enero de 1998	Se imita el crédito neto de la banca comercial al sector público, incluyendo al gobierno central, al nivel existente en enero de 1997. También se aplica al Banco de Reservas.
Enero de 1998	Se modifica la resolución número 1 de octubre de 1998 elevando la tasa de interés anual de los certificados de participación a 16%.

Continúa .../

Continuación

Enero de 1998	Se establece un requerimiento para las agencias de moneda extranjera. Las agencias no podrán mantener posiciones abiertas en moneda extranjera y están obligadas a entregar al Banco Central en 48 horas sus excedentes de compra de moneda extranjera.
Enero de 1998	Se establece un peso de 100% para los créditos en moneda extranjera en el cálculo de la base para las provisiones de crédito de los bancos.
Enero de 1998	Se establece que todas las instituciones financieras deben cumplir el estándar Y2K en diciembre de 1998.
Enero de 1998	Se establece que los intermediarios de monedas extranjeras deben abrir cuentas especiales de moneda extranjera con la banca comercial y múltiple para todas sus transacciones, exceptuando aquellas relacionadas con la importación.
Marzo de 1998	Se confirma la resolución de enero de 1995 donde se establece un requerimiento a la banca comercial y múltiple.
Julio de 1998	Se devalúa la tasa de cambio oficial y reestablece el mecanismo de ajuste semanal basado en el promedio de la tasa de compra de la banca comercial.
Julio de 1998	Se aumenta la comisión cambiaria de 1.5% a 1.75%
Noviembre de 1998	Se autoriza la emisión de certificados de participación por valor de 1 000 millones de pesos con una madurez de un año y una tasa de interés de 16%.
Febrero de 1999	Se limita el crédito neto del banco de reservas al sector público al nivel del 23 de enero de 1999.
Febrero de 1999	Se pospone la redención de los certificados de participación por 45 días.
Febrero de 1999	Se limita el crédito de los bancos comerciales y servicios múltiples al sector comercio. Este límite se impone por 90 días
Febrero de 1999	Congela 20% del exceso de reservas de los bancos comerciales por 90 días con una remuneración de 8%.
Octubre de 1999	Se aumenta la comisión cambiaria de 1.75% a 5%.
Noviembre de 1999	Se establece un límite a la cartera de préstamos de la banca comercial.

Fuente: FMI (1996), Banco Central de la República Dominicana; CEPAL (1999).

Medidas fiscales seleccionadas, 1995-1999	
Fecha	Medida
Enero de 1995	Se establece un impuesto de 10 dólares por pasajero a todas las aerolíneas con vuelos programados desde y hacia República Dominicana. Al impuesto establecido de 5 dólares para vuelos de carga y <i>charter</i> se les añadirá un impuesto de 0.03 dólares por libra transportada. Esta cantidad fue reducida en febrero a 0.02 dólares.
Junio de 1995	Se elimina el 15% de sobrecargo a las divisas extranjeras aplicado al 41% de las importaciones.
1996	Se incrementa en 10% el impuesto a usuarios de hoteles, moteles y apartahoteles.
1996	Incremento en los subsidios a empresas propiedad del estado (205 millones de pesos a la CDE; 110 millones de pesos al CEA y 35 millones de pesos a la UASD.
1996	Los impuestos petroleros se usarán para el pago de la deuda externa.
1996	Incremento de 30% en los ingresos por pensiones de entre 0 y 5 000 pesos y de 10% para aquellos mayores de 5 000 pesos.
Diciembre de 1996	El diferencial del impuesto petrolero se convierte en un monto fijo según el tipo de producto. Para la gasolina se fija en 12.48 pesos por galón y disminuirá a 12.17 pesos en 1997.

Continúa.../

III-41

Conclusión

Diciembre de 1996	Incremento en los precios internos del petróleo.
Junio de 1997	Se permite la participación del sector privado como propietario y administrador de la CDE, del CEA, de las empresas de la CORDE y de los hoteles de la Corporación para la Promoción de la Industria Hotelera. Crea el Comité de Reforma de las Empresas Públicas como la entidad responsable del proceso de reforma con jurisdicción sobre todas las entidades sujetas a transformación.
Julio de 1997	Se eleva el salario mínimo mensual de los trabajadores de las zonas francas a 1 932.00 pesos.
Julio de 1997	Se crea el Departamento General de Impuestos Internos para la recolección de impuestos internos.
Julio de 1997	Se eleva el salario mínimo mensual de los trabajadores de hoteles, bares, restaurantes y actividades similares a 2 350, 1 675 y 1 510 pesos para las grandes, medianas y pequeñas empresas, respectivamente.
Septiembre de 1997	Se eleva el salario mínimo mensual de los trabajadores del sector industrial, comercio y de servicios a 2 412, 1 728 y 1 555 pesos para las grandes, medianas y pequeñas empresas, respectivamente.
1997	Se aplica un ajuste por inflación al impuesto sobre el ingreso.
1997	Se aplica una tasa de 0% a la importación de insumos, equipo y maquinaria a los sectores agrícola y textil.
1997	Se crea la Dirección General de Impuestos Internos. Esta unifica a la Dirección General del Impuesto sobre la Renta y a la Dirección General de Rentas Internas con el objetivo de centralizar en una institución la tarea de recolección de impuestos reduciendo los costos operativos y eliminando la duplicación de funciones.
Marzo de 1998	Se incrementa la base de exención del impuesto sobre el ingreso.
Septiembre de 1998	Se crea el Fondo Solidaridad para la Reconstrucción cuyo financiamiento provendrá de transferencias directas del gobierno (100 millones de pesos), de colocación de bonos (800 millones de pesos) y de un impuesto especial a empleados del gobierno.

Fuente: FMI (1996), Banco Central de la República Dominicana; CEPAL(1999).

Anexo 2

LAS RESTRICCIONES FISCAL Y EXTERNA

La restricción fiscal se puede expresar a través del concepto de sustentabilidad fiscal. Tradicionalmente un déficit fiscal es insostenible cuando conlleva aumentos en la deuda pública que no pueden ser controlados o cuando los tipos de interés se consideran una carga que repercute en los contribuyentes mediante tasas impositivas demasiado elevadas o una distribución poco equitativa de la carga de la deuda pública (Sawyer, 1998). El concepto de sustentabilidad fiscal puede ser examinado utilizando cuatro variables: ingreso y gastos gubernamental, tasa de crecimiento del PIB real, el tipo de interés real y la deuda pública.

De manera más específica se puede establecer una relación entre el déficit primario y el resto de las variables. El déficit gubernamental como proporción del PIB es igual a la diferencia entre el tipo de interés real y la tasa de crecimiento del PIB multiplicada por la participación de la deuda pública en términos del PIB (Pasinetti, 1998). Formalmente:

$$(1) S/Y = (r-g)D/Y$$

donde:

S = superávit primario

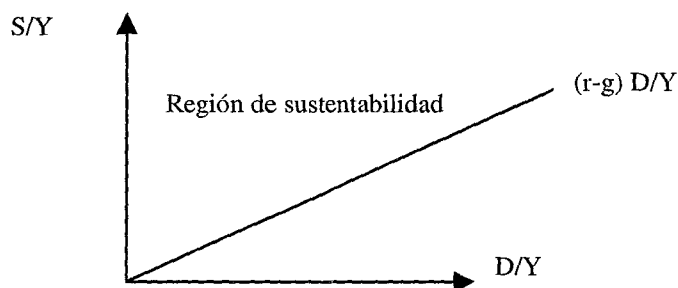
Y = producto nominal

r = tipo de interés real

D = deuda interna

g = tasa de crecimiento del PIB real

La ecuación (1) define la línea limítrofe entre un superávit o déficit sostenible y uno insostenible. Cuando $S/Y > (r-g)D/Y$, el déficit o superávit es insostenible. Esto viene ilustrado en el gráfico para un país menos desarrollado en el cual los tipos de interés reales son superiores a la tasa de crecimiento del producto.



El concepto de sustentabilidad incluye tradicionalmente la deuda interna. No obstante en el caso de la República Dominicana, la deuda interna ha sido básicamente deuda administrada, es decir deuda que se contabiliza y se paga sin los intereses correspondientes. Además, en este caso, la deuda externa (más que la deuda interna) es la principal restricción al gasto gubernamental. Así cabría introducir la deuda externa en la ecuación (1) lo que daría:

$$(2) S/Y = (r_i - g) D_i/Y + ((r_e + \delta) - g) D_e/Y$$

donde:

r_i = tipo de interés interno real

D_i = deuda interna

r_e = tipo de interés real externo

D_e = deuda externa

δ = depreciación del tipo de cambio

Según la ecuación (1), la sustentabilidad del déficit fiscal no sólo depende de la deuda externa y de los tipos de interés, sino que también es función de la tasa de crecimiento del producto (g). La tasa de crecimiento del producto ha de ser compatible con una determinada brecha externa. Es decir, que una región de sustentabilidad está asociada a un nivel de crecimiento que tiene que ser compatible con una brecha externa sostenible. El concepto de brecha externa sostenible puede definirse como aquel déficit en balanza comercial que puede financiarse ya sea vía ingresos procedentes de remesas o a través de la inversión extranjera directa. Esto se puede expresar formalmente como:

$$(3) g = [\theta\pi d\omega/\omega + (\theta\eta + \phi + 1) (dp/p - dp^*/p^*)]/\xi - (1 - \theta)$$

donde:

g = tasa de crecimiento del producto

θ = razón de exportaciones a importaciones expresado en precios corrientes

π = elasticidad ingreso de las exportaciones

$d\omega/\omega$ = tasa de crecimiento de la demanda externa

η = elasticidad precio de las exportaciones

ϕ = elasticidad precio de las importaciones

dp/p = tasa de variación de los precios internos

dp^*/p^* = tasa de variación de los precios externos

ξ = elasticidad ingreso de las importaciones

La ecuación (2) muestra un crecimiento del producto compatible con un déficit de la cuenta corriente en términos de PIB que es función de la demanda externa, de los términos de intercambio, de la elasticidad ingreso de las importaciones y de una razón de exportaciones a importaciones. Según esta formulación, un aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones, una disminución de la razón exportaciones a importaciones, o de la demanda externa reducirían la tasa de crecimiento sostenible con una participación dada del déficit en

cuenta corriente en el producto. También, un aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones que fuera compensado con un aumento de la razón de las exportaciones a importaciones aumentaría la tasa de crecimiento de la economía compatible con una razón dada de déficit en términos de PIB.

Capítulo IV

EVOLUCIÓN, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA FISCAL

INTRODUCCIÓN

La política fiscal de las últimas dos décadas ha estado marcada por cambios de política económica y por modificaciones institucionales. Entre los primeros deben destacarse aquellos generados por la adopción del NPE en 1990 (véase el recuadro IV-1), y entre las segundas, las reformas fiscales aprobadas en 1992 (véase el recuadro IV-2). Ambas clases de transformaciones fueron respuestas, por un lado, a crisis económicas internas y, por otro, a procesos de reinserción internacional de la economía dominicana en el contexto regional.

El NPE tuvo como objetivo ajustar los balances fiscal y externo para restituir los flujos de divisas y de mercancías provenientes del resto del mundo. En ese entorno crítico las nuevas políticas adoptadas recibieron la influencia decisiva de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales.

A su vez, la reforma fiscal de 1992 se propuso cambiar los niveles y las composiciones de los ingresos y los gastos gubernamentales para asegurar, en el largo plazo, equilibrios que evitaran crisis como las vividas durante la década de los ochenta.

Por ello conviene entender las transformaciones de la política fiscal como resultados de esos hechos principales y valorarlas en los términos que establecen las siguientes preguntas. ¿En qué grado se han alcanzado niveles de ingreso y gasto gubernamentales que aseguren estabilidad macroeconómica de corto plazo? ¿Hasta dónde se ha generado una nueva composición del ingreso y del gasto gubernamentales que haga posible impulsar un crecimiento económico acorde con las tendencias del comercio y el financiamiento internacionales? ¿Qué tanto se ha transformado el papel del gobierno y de la política fiscal más allá del ajuste macroeconómico como para asegurar un déficit *sostenible* e ingresos *no vulnerables* que financien gastos *pertinentes*?

El origen de los cambios fiscales puede estar en causas coyunturales —poner un recargo a las importaciones, aumentar una comisión cambiaria ante una caída del ingreso fiscal de origen externo— o en modificaciones estructurales e institucionales —poner en práctica una cobertura más amplia de cierto impuesto, aumentar gradualmente su tasa—. Pero más allá de esos diversos orígenes aquí se pone atención a cuáles son los resultados tendenciales (o de largo plazo) que producen esos cambios.

En principio, sea temporal o permanente la intención de los hacedores de la política económica cuando toman una medida fiscal, parece ser que la trama de las relaciones económicas entre los agentes, y las restricciones que fijan a sus comportamientos, hace que los efectos de la política fiscal tiendan a beneficiar de manera determinada a unos agentes en perjuicio de otros. Por consiguiente, si los que pagan los costos de las medidas fiscales son siempre los mismos, se opaca el hecho de que aquéllas sean coyunturales y contribuye a reforzar tendencias estructurales.

Recuadro IV-1

ASPECTOS FISCALES DEL NUEVO PROGRAMA ECONÓMICO (1990)

El Nuevo Programa Económico (NPE), adoptado a partir de la segunda mitad de 1990, impuso la disciplina fiscal mediante una amplia reforma impositiva y una contracción del gasto basada en la reducción de subsidios y severos controles.

Siguiendo el NPE, del lado de los ingresos, se hicieron una reforma arancelaria (septiembre de 1990) y una reforma tributaria (junio de 1992), cuyas principales características están descritas en el recuadro IV-2.

La reforma arancelaria redujo las tasas y la dispersión de las mismas. En ese momento se definieron siete aranceles ad valorem que iban de 5% a 35% cuando anteriormente eran más de 100 y llegaban hasta una tasa máxima de 200%. Además estos nuevos aranceles se aplicarían, en adelante, a los valores fob de las importaciones y no, como antes, a sus valores cif.

A partir de la promulgación del nuevo Código Arancelario los impuestos a las importaciones se liquidaron al tipo de cambio del mercado libre. Al mismo tiempo se eliminó la mayoría de las cuotas y de los requisitos de permisos y licencias a la importación.

La disminución de las tarifas y el número de aranceles se complementó en 1990 con un impuesto selectivo al consumo importado (decreto 340-90) que imponía tasas adicionales al arancel entre 5% y 80%. En 1991 este impuesto fue eliminado para los bienes no esenciales (decreto 366-91). También en 1990 se estableció un recargo temporal de 15% a la importación que fue reduciéndose gradualmente a 10%, luego a 4% para eliminarse finalmente en 1995.

Los precios internos del petróleo fueron duplicados y, en 1991, se impuso el diferencial entre el precio de refinación —dependiente directamente del precio internacional y del tipo de cambio— y el precio interno, que se convertiría en una fuente relevante de ingresos fiscales (véase el recuadro IV-4).

En enero de 1991 se puso en práctica la comisión cambiaria sobre las transacciones de divisas que recauda el Banco Central. Su tasa inicial fue de 2.5% que luego sería disminuida a 2% para ubicarse finalmente en 1.5%.

Del lado de los gastos se disminuyeron los subsidios a las empresas públicas y se eliminaron aquellos a la electricidad, el azúcar y los productos de trigo. A la vez, se acentuó la disminución de la inversión pública que venía dándose desde 1987 y se redujeron algunas partidas de gasto social.

Los cambios de las políticas de ingresos y gastos fueron acompañados por el inicio de reformas estructurales relativas a la administración tributaria y presupuestaria del gobierno.

Fuente: Peguero *et al.* (1994); OMC (1996); Fundación Economía y Desarrollo Inc. (1996), FMI (1999).

Una síntesis de las anteriores preguntas sería la siguiente: los cambios fiscales que han ocurrido y están ocurriendo en la economía dominicana, ¿resultan sólo de ajustes macroeconómicos pasajeros o, por el contrario, están provocando una reforma estructural del papel del estado que contribuirá decisivamente a un crecimiento sostenible?

Este capítulo está dedicado a presentar algunas evidencias para responder a esas preguntas. Por ello se concentra en *el desempeño de la política fiscal desde un punto de vista*

macroeconómico y, a la vez, en la descripción de los límites institucionales que enfrenta. Es importante mencionar desde el principio que la evaluación de la política fiscal en términos de eficiencia y equidad, como correspondería hacerlo desde la perspectiva de la economía pública, no se realiza en estas páginas.

Recuadro IV-2

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA TRIBUTARIA (1992)

El nuevo Código Tributario modifica aspectos centrales tanto de la imposición directa como de la indirecta.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas disminuyó su tasa máxima de 71% a 30% para llegar en tres años a 25%. Se fijaron tres tramos de ingresos gravables. A la vez se establece una remuneración exenta del impuesto que es menor que la anterior y se generalizan los tipos de gastos deducibles.

El impuesto sobre la renta de las sociedades se aplica a un solo tramo de ingresos y deben pagarlo tanto las empresas privadas como las públicas. Se eliminaron los incentivos fiscales a las empresas excepto para aquellas que operen en las zonas francas.

El impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) aumentó su cobertura agregando las materias primas importadas y servicios anteriormente no incluidos. Su tasa pasó de 6% a 8%. De todas formas permanecieron exentos: i) los bienes de exportación; ii) mercancías de producción nacional tales como productos agrícolas y ganaderos sin transformación, legumbres y hortalizas, cereales elaborados, café molido, cacao elaborado, arroz, azúcar y miel, pan y harina, carbón vegetal, sal, leche, queso y mantequilla, aves de corral y huevos, medicamentos, abonos, cerillas y libros; iii) productos importados como maíz y trigo, arenques y bacalaos salados, leche, petróleo y derivados, abonos, fungicidas y libros, y iv) los servicios de publicidad, correos, el cine, los seguros, las actividades financieras, la educación, la salud, el transporte, y el alquiler de viviendas entre otros.

Por ejemplo, el monto de las ventas de bienes exentos alcanzó 20% del total en 1995. Gran número de comercios y de distribuidoras venden ambas clases de bienes y las exenciones suelen ser distintas según sean de producción nacional o importados, de manera tal que se generan incentivos para disminuir la aplicación del ITBIS.

El impuesto selectivo al consumo (ISC) cambió sus tasas específicas por tasas ad valorem (en particular para bebidas, tabacos y bienes de lujo). También se pasa de bases en volumen a bases en valor. Se eliminaron las leyes de más de 100 tipos de impuestos y, en el nuevo código, se definen tasas de 10% a 15% para productos nacionales y de 5% a 80% para importados. Las mercancías nacionales sujetas a este impuesto son, principalmente, bebidas alcohólicas y derivados del tabaco, y las importadas agregan a las mencionadas, automóviles, aparatos electrodomésticos como acondicionadores de aire, aspiradoras, encendedoras, calentadores de agua, trituradores de basura, mezcladoras de alimentos, hornos de microondas, televisores, grabadoras, videograbadoras, y artículos de lujo como caviar, perfumes, alfombras, tapicería, piedras preciosas, joyas, relojes, orfebrería y bisutería.

Fuente: Peguero *et al.* (1994); OMC (1996).

El orden de la exposición será el siguiente. La primera parte está dedicada a presentar de una manera simplificada la evolución fiscal. Para ello se recurre a dos periodizaciones diferentes: aquella que distingue entre diferentes administraciones político-partidarias del gobierno nacional y la que surge de los principales hitos de la política económica. Se hace un seguimiento de las tendencias en materia de ingreso, gasto y ahorro gubernamentales y se señalan sus cambios

principales de nivel y composición durante los tres períodos marcados por las periodizaciones aludidas.

La segunda parte se concentra en la descripción de las trayectorias de distintos tipos de déficit gubernamental y de las características que tienen las fuentes del ingreso y los destinos del gasto. En particular, se consideran tres puntos clave: cuáles serían los problemas de sostenibilidad que muestra el déficit fiscal, qué grado de vulnerabilidad tiene el ingreso gubernamental y en qué sentido el gasto gubernamental está orientado, de manera pertinente, hacia la promoción de un crecimiento sostenible. Éstos son los puntos nodales que articularán todo el argumento del capítulo. Y ello está planteado así porque lograr un déficit que sea sostenible en términos de un financiamiento de largo plazo, obtener ingresos mediante instrumentos que no vulneren el desempeño macroeconómico, y orientar el gasto hacia objetivos de desarrollo y bienestar son los desafíos mayores que enfrenta la política fiscal dominicana.

La tercera parte traza un cuadro de los principales procesos de reforma institucional en curso y plantea que el empantanamiento de dichos procesos dificulta la sostenibilidad, la vulnerabilidad y la pertinencia de la política fiscal. Entre esos cambios se registran como muy relevantes aquellos que conducen a la reforma de la seguridad social y a la instauración de nuevas formas de manejo de la deuda pública. En términos específicos se muestra cómo la discrepancia entre las composiciones por instancias del gobierno del gasto programado y ejecutado acentúa las dificultades de la gestión fiscal introduciendo factores de descrédito en la acción del gobierno.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones del análisis, se muestran perspectivas y se dan recomendaciones de política fiscal y de acción gubernamental.

Conviene tener en mente, desde el comienzo, el dispositivo analítico mediante el cual se describen y ordenan los principales hechos de la política fiscal. Los términos principales de dicho dispositivo están en el título del capítulo: se trata de captar la *evolución*, los *desafíos* y las *perspectivas* de la política fiscal. Es decir, se abordan esos hechos con un enfoque retrospectivo, centrado en los aspectos de decisión de política económica pero siempre con la intención de captar tendencias futuras.

La evolución fiscal ubica en el largo período comprendido entre 1979 y 1999 cuáles han sido las tendencias, de acuerdo con las medidas puestas en práctica, que han seguido el balance, los ingresos y los gastos del gobierno. Esta primera aproximación capta hechos estilizados de la política fiscal e identifica qué tipo de riesgos fiscales y de obstáculos institucionales enfrentó y deberá superar.

Los riesgos son aquellas tendencias regulares que siguen las variables fiscales de manera tal que su persistencia desequilibrará el balance, debilitará los ingresos o sesgará los gastos de manera ineficiente. Los obstáculos institucionales son aquellas relaciones y arreglos entre el gobierno y otros agentes que sustentan y potencian riesgos de forma tal que si no se eliminan afectarán, decisivamente, al desempeño fiscal. Por lo tanto, *riesgos* y *obstáculos* se interpretan aquí como los desafíos que debe superar la política fiscal.

Las perspectivas surgen entonces como una evaluación de los alcances y las posibilidades que los cambios institucionales tengan que concretarse con la finalidad de remover los obstáculos

mencionados y de sortear los riesgos que amenazan el desempeño fiscal. Estas perspectivas no nacen sólo de simulaciones y extrapolaciones de algunas variables clave sino, también, de los límites institucionales que acotan su evolución futura.

A. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

La política económica dominicana fue marcada por dos episodios principales durante los noventa: el NPE de 1990, que fue profundizado a partir de 1996, y la reforma fiscal iniciada en 1992. A esos cambios se sobrepone la alternancia de los partidos políticos en el poder: el reemplazo del PRD por el PRSC en 1986 y la sustitución de este último por el PLD en 1996. La descripción que se realiza a continuación considera los lapsos correspondientes a los *períodos de gobierno* de cada partido: 1979-1986 (PRD), 1987-1995 (PRSC), y 1996-1999 (PLD) y a las *etapas de la política económica*: 1979-1989, 1990-1994 y 1995-1999.¹

La consideración de ambas periodizaciones, de manera simultánea, responde a dos motivos: el peso que tiene, en el caso dominicano, la política partidaria sobre las decisiones de política económica y, en particular, sobre los diferentes aspectos de la política fiscal y, a la vez, la verificación de ciertas tendencias de manera más nítida cuando se confrontan los períodos de gobierno con las etapas de la política económica. Este hecho confirma una vez más que en el caso dominicano existe una marcada influencia directriz de las políticas partidarias sobre criterios técnicos y las acciones de instrumentación de la política económica.

La evolución de la política fiscal se presenta de la siguiente manera. El primer apartado se concentra en los períodos de gobierno definidos. En ella se presentan, de manera general y breve, cuáles fueron las medidas fiscales y los indicadores resultantes para los períodos correspondientes a las administraciones de los tres principales partidos dominicanos. Luego se muestra la evolución de algunos aspectos sobresalientes del ahorro y el gasto gubernamentales que están relacionados con los cambios en la administración partidaria del gobierno.

El segundo apartado describe los programas fiscales correspondientes a las distintas etapas de la política económica y muestra los resultados de los mismos con mayor detalle.

En el tercero se muestran las tendencias del ahorro, los ingresos y los gastos por etapas de la política económica. En particular, se describe cómo cambiaron el ahorro del gobierno central y del sector público consolidado, los ingresos y los gastos del gobierno central.

Los primeros dos apartados analizan las medidas y los resultados de la política fiscal desde una óptica que recupera aspectos de la historia económica reciente del país. El tercero observa la historia de los últimos 20 años con la intención manifiesta de sintetizar los principales hechos estilizados de forma tal que hagan posible, en la sección que sigue, determinar la sostenibilidad del déficit fiscal, la vulnerabilidad del ingreso y la pertinencia del gasto público. Se

¹ Los años inicial (1979) y final (1999) - de los períodos de gobierno o de administración partidaria, y de las etapas de política económica, no corresponden, como debiera, al inicio de la primera administración del PRD (1978) y, de manera concomitante, de la primera etapa de política económica; último año (2000) de la administración del PLD. Tal desfase fue obligado porque el primero y el último de los años de las series de datos que se manejaron para determinar tendencias y cambios de composición de las variables macroeconómicas y fiscales fueron los señalados.

complementa así una visión descriptiva con una perspectiva analítica de los hechos de la política fiscal y sus tendencias de largo plazo.

1. Medidas e indicadores fiscales por períodos de gobierno

El análisis de la política fiscal comprende diferentes instancias del gobierno —central, general y sector público consolidado—. ² La evolución fiscal a través de los períodos de gobierno se presenta de manera sintética.

Las medidas fiscales principales se cruzan con siete indicadores seleccionados de política fiscal. Se trata de los promedios registrados en cada período de las participaciones en el PIB de las siguientes variables fiscales: ingreso total e ingreso de origen externo, gastos total, corriente y de capital del gobierno central, ahorro corriente del gobierno central y déficit operacional del sector público consolidado.

Mirando el cuadro IV-1 se observa que las políticas fiscales aplicadas, más allá de las medidas específicas, ocasionaron un aumento gradual de la carga fiscal promedio del gobierno central de 1.1% del PIB en tanto que el gasto total creció 1%. Al mismo tiempo, el déficit operacional del sector público consolidado disminuye su participación en 2.8%. Estas cifras resultan de un período de reestructuración de la política fiscal tan largo como el correspondiente a seis administraciones gubernamentales cuatrianuales y que, a su vez, comprende quince años que van de 1982 a 1996 donde son recurrentes los ajustes presupuestarios y las reformas tributarias.

Del lado de los ingresos, se aprecia que el peso de los de origen externo crece consistentemente en 1.2% como proporción del PIB. Por su parte, el gasto y el ahorro corrientes del gobierno son los que registran, primero, el ajuste fiscal inconcluso y su profundización durante los años 1982-1985 y 1990-1994, respectivamente. Después, muestran la recuperación asociada al crecimiento: el gasto corriente se incrementa 2.6% como proporción del PIB y el ahorro corriente disminuye 2.3% su participación en el PIB cuando se confrontan los últimos dos períodos de gobierno (véase el cuadro IV-1).

La comparación de las cifras por períodos de gobierno —tal como se los ha definido— con aquellas por etapas de la política económica es relevante desde el punto de vista de la magnitud del ahorro y de la composición del gasto del gobierno, ya que muestra cuál es el grado de influencia que tienen las políticas partidarias en el perfil de la política fiscal. Por el contrario, la evolución de la composición del ingreso y de la magnitud del gasto exhiben una influencia mucho menor de los cambios de administración partidaria del gobierno.

El ahorro corriente del gobierno central aumenta 3.5% del PIB entre la primera y la segunda administración en tanto que el déficit operacional del sector público cae 2.1% de uno a otro período, es decir, en las tres quintas partes del aumento del ahorro. Son los años del PRSC aquéllos que exhiben la contracción que se refleja en ese aumento de la disponibilidad de fondos que induce un menor déficit fiscal. Luego, entre el segundo y el tercer período, el ahorro corriente cae 2.3% y el déficit también disminuye 0.7% (véase el cuadro IV-1). Consecuentemente el

² La definición de los diferentes niveles de gobierno se encuentra en el anexo 2.

período intermedio registró un significativo incremento del ahorro con disminución importante del déficit mostrando una sustancial diferencia respecto a los períodos inicial y final de este estudio.

El gasto corriente tuvo un comportamiento contractivo al caer 2.5% para luego regresar prácticamente a la misma proporción del PIB aumentando 2.6%. Ese movimiento es complementario del que registró el gasto de capital que aumentó 2.8% del PIB y luego disminuyó 1.9%. De esta manera la proporción entre gasto corriente y de capital no se recompuso en el último período en los mismos términos del primero en la medida que, del 1% como proporción del PIB en que aumentó el gasto total, el 0.9% se orientó hacia el gasto de capital (véase el cuadro IV-1).

Conviene ahora detenerse en la descripción de los perfiles más detallados que exhibieron los gastos por períodos de gobierno.

El movimiento en los gastos corrientes es paralelo al de los sueldos y salarios del gobierno que son registrados como servicios personales (SERPER). Las participaciones de servicios personales en el PIB son: 3.9%, 2.3% y 3.7% para los respectivos períodos de gobierno. Si se sigue el movimiento del gasto de capital se verifica que sus movimientos están determinados por la inversión (INVER) que tiene la siguiente secuencia de participaciones en el PIB: de 1.2% a 3.3% y luego a 2.5%. La caída de la participación de la inversión es menor en el tercer período que el aumento logrado del primer al segundo períodos (véase el cuadro IV-2).

Estos datos ponen en duda el aserto, corriente en la República Dominicana, de que los gobiernos sólo tienen dos políticas de gasto: la que incrementa sueldos y salarios (por lo general aumentando el empleo público) a costa de la inversión o, por el contrario, la que contrae las remuneraciones aumentando la inversión. La expresión parece ser adecuada para describir lo ocurrido entre el primer y el segundo período de gobierno: la participación de los gastos por servicios personales cae 1.6% del PIB en tanto la inversión aumenta 2.1%. Sin embargo, los cambios en los gastos siguen un patrón distinto entre el segundo y el tercer período en la medida en que esos mismos gastos tienen un aumento de 1.4% del PIB pero la proporción de la inversión sólo cae 0.8%.

Cuadro IV-1

MEDIDAS E INDICADORES FISCALES POR PERÍODOS DE GOBIERNO

Medidas	Indicadores (en porcentajes del PIB)						
	YT	YEXT	GT	GC	GK	SC	DO
<i>Prom. 79-86</i>	11.2	3.6	11.0	7.7	3.3	2.7	4.4
Estabilización y ajuste macroeconómico: Imposición del impuesto al valor agregado, control del gasto, reducción del déficit de operación de las empresas públicas. Sobretasa de 10% a importaciones y aumento de tarifas de energía eléctrica (1982); sobretasa de 36% a exportaciones y aumento de precios del petróleo (1985).							
<i>Prom. 87-95</i>	11.6	4.2	11.3	5.2	6.1	6.2	2.3
Nuevo Programa Económico: Reformas arancelaria (1990) y fiscal (1992). Recargos temporales a los impuestos sobre importaciones, duplicación de los precios del petróleo y derogación de subsidios a la electricidad, el azúcar y los productos de trigo (1990). Nuevo diferencial de precios del petróleo y comisión cambiaria (1991). Cambios legales e institucionales. (Véanse los recuadros IV-1 y IV-2).							
<i>Prom. 96-99</i>	12.3	4.8	12.0	7.8	4.2	3.9	1.6
Profundización de las reformas fiscales: Aumento de algunos impuestos selectivos al consumo (1996) y disminución de aranceles (1997). Incremento de los subsidios a la electricidad, el azúcar y la Universidad, a las pensiones y a los salarios de los funcionarios y empleados públicos. Capitalización de empresas públicas (1997). (Véase el recuadro IV-3.)							
<i>Nota:</i> Los indicadores son los promedios de las proporciones respecto del PIB del ingreso total (YT), el ingreso de origen externo (YEXT), el gasto total (GT), el gasto corriente (GC), el gasto de capital (GK), el ahorro corriente (SC) del gobierno central y el déficit operacional (DO) del sector público consolidado.							

Recuadro IV-3

PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES DESDE 1995

Ingresos

- En enero de 1995 se introdujo un impuesto de 10 dólares por pasajero que viaja por vía aérea hacia o desde la República Dominicana y de 5 dólares por pasajero en régimen de *charter*. A la vez, se impuso que cada libra de carga aérea transportada pagara 0.03 dólares y luego se redujo a 0.02 dólares.
- En 1996 se incrementó en 10% el impuesto a los usuarios de hoteles, moteles y apartahoteles.
- En diciembre de 1996 el diferencial de los precios del petróleo fue estipulado mediante montos fijos por tipo de combustible. Este monto fijo se actualizaría en los meses febrero, mayo, agosto y noviembre de acuerdo con el incremento acumulado del índice trimestral de precios al consumidor. Por ejemplo, para la gasolina se estableció que este diferencial fuese de 12.48 pesos por galón y luego, en 1997, se disminuyó a 12.17 pesos. También en ese mes se incrementaron los precios internos del petróleo.
- En 1997 se ajustaron por inflación las bases gravables de los impuestos a los ingresos.
- En julio de 1997 se decretó una tarifa de 0% para la importación de insumos, equipo y maquinaria para la agricultura y el sector textil.
- En marzo de 1998 se incrementó la base exenta del impuesto sobre la renta.
- En octubre de 1999 se aumentó la comisión cambiaria de 1.75% a 5% para las compras de divisas que tienen lugar en el sistema cambiario nacional.

Gastos

- En 1996 se incrementan los subsidios a algunas entidades públicas tales como la CDE, el CEA y la UASD.
- En septiembre del mismo año 30% las pensiones de aquéllos que perciben hasta 5 000 pesos, 10% las de quienes reciben más de esa cantidad y se fija la pensión mínima en 1 014 pesos pero se incrementaron las remuneraciones de los pensionados de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional hasta cubrir el 40% del salario que recibe un miembro activo del mismo rango.
- En octubre de 1996 se aumentaron los salarios de los funcionarios públicos de alto nivel incluyendo al Presidente de la República, a los de libre nombramiento y a otros de diversas categorías.
- En 1997 se modificó la escala de salarios mínimos que percibían los servidores públicos.
- En julio de 1999 se dispuso un aumento general de 65% de los salarios del personal médico y paramédico de la Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social, el Instituto Dominicano de Seguridad Social, el Instituto Dermatológico y de Cirugía de Piel, el Instituto Dominicano de Cardiología y los médicos veterinarios de las secretarías de estado de Salud y Asistencia Social y de Agricultura.

Administración tributaria

- En 1997 se crea la Dirección General de Impuestos Internos con la finalidad de recaudar impuestos internos, tasas y contribuciones y dispone de las atribuciones y recursos de las anteriores direcciones generales del impuesto sobre la renta y de rentas internas. En mayo de 1999 se transfiere a esta nueva dirección la administración del ITBIS.
- En 1998 se modifica el Código Tributario en aspectos principales de la concepción y operación del ISR y del ITBIS.
- En julio de ese mismo año se dispone que la Refinería Dominicana de Petróleo S.A. deposite directamente en el Banco Central los recursos captados por concepto de la aplicación del diferencial entre los precios del petróleo para el pago de la deuda pública externa.
- En 1999 se crea la Dirección General de Control, Mantenimiento y Supervisión del Sistema de Peajes Nacionales dependiente de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.

(Conclusión Recuadro IV-3)

Asignación del gasto

- En 1997 se dispuso asignar un 4% de los ingresos de orden interno, adicionales y recargos a los ayuntamientos, y la duodécima parte del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos a los poderes legislativo y judicial.
- En 1998 se crea el Fondo de Solidaridad para la Reconstrucción del País, a raíz del paso del huracán Georges, mediante aportaciones del estado, la colocación de "Bonos de Solidaridad para la Reconstrucción del País", aportes especiales de los salarios de los empleados públicos, recursos provenientes de la reprogramación de la deuda externa, donaciones nacionales e internacionales, y préstamos y créditos de emergencia.

Sistema de pensiones

- En 1998 el poder ejecutivo envió un proyecto de ley para cambiar el sistema de pensiones que está en proceso de discusión junto con otro presentado por los senadores del Acuerdo de Santo Domingo. Ambos proyectos modifican el régimen actual de pensiones compuesto por el sistema de seguridad social administrado por el Instituto Dominicano de Seguridad Social, el fondo de pensiones civiles del estado, los fondos de pensiones del sector gubernamental autónomo, y los planes de pensiones que administran empresas privadas o administradoras de fondos de pensiones.
- Durante 1999 se han realizado estudios técnicos que dan elementos para suponer que el nuevo sistema tendrá efectos sobre el balance del gobierno general.

Capitalización de empresas públicas

- En junio de 1997 se aprueba la ley que reforma las empresas públicas promoviendo la capitalización de las empresas que pertenecen a la CORDE, CDE, los hoteles integrados en la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo y el CEA. Este proceso supone que los inversionistas, en gran parte extranjeros, compartirán 50% del capital de las empresas y se harán cargo de su operación.

Fuente: CEPAL (1999); Hewitt Associates (1999); Secretaría de estado de Finanzas (2000).

El movimiento de expansión del gasto corriente con disminución del gasto de capital se presentó también cuando se reforzaron las tendencias de la reforma fiscal mediante la adopción del programa de política económica de 1996. Este movimiento pendular de los gastos estuvo en función de los requerimientos de ajuste temporal, pero, al mismo tiempo, de las características que las respectivas administraciones impusieron a la política económica, más que de las transformaciones de largo plazo que produjo la política fiscal.

Ahora bien, cuando se observa la composición del gasto por instituciones de la República se comprueba que ese movimiento pendular del gasto —que puede, en promedio, reducir o aumentar gastos en magnitudes altamente significativas del PIB— está basado en la disponibilidad que tiene la Presidencia para ejercer gasto público.

Esta distorsión en el ejercicio presupuestario, que supone que sólo la Presidencia llegó a ejercer finalmente magnitudes relativas superiores al 50% del gasto total, se observa nítida por períodos de gobierno. Las participaciones fueron 18%, 52.5% y 32.1% respectivamente, e indica que todavía en el último período, en promedio, la Presidencia ejerce casi un tercio del gasto (véase el cuadro IV-2).

La composición funcional por períodos de gobierno muestra una muy importante ausencia de cambio estructural en el destino del gasto. Mientras que el gasto destinado a los servicios generales baja de 2.4% a 1.7% del PIB entre el primero y el segundo período para regresar, en el último período, a 2.5%, el gasto en servicios sociales que comprende la inversión capital humano crece, en promedio, 1% del PIB en los 21 años considerados (véase de nuevo el cuadro IV-2).

Cuadro IV-2

GASTOS POR PERÍODOS DE GOBIERNO

Variables	Prom. 79-86	Prom. 87-95	Prom. 96-99
Gastos del gobierno central por objeto			
Gasto total			
% PIB	11.0	11.3	12.2
% GT	100.0	100.0	100.0
Gasto corriente			
% PIB	7.7	5.2	7.8
% GT	71.2	46.4	64.3
Servicios personales			
% PIB	3.9	2.3	3.7
% GT	35.6	20.5	30.5
Gasto de capital			
% PIB	3.2	6.1	4.3
% GT	28.8	53.6	35.7
Inversión			
% PIB	1.2	3.3	2.5
% GT	11.0	29.3	21.1
Gastos del gobierno central por instituciones			
Presidencia de la República			
% GT	18.0	52.5	32.1
Las demás instituciones			
% GT	82.0	47.5	67.9
Gastos del gobierno central por funciones			
Servicios generales			
% PIB	2.4	1.7	2.5
% GT	21.7	15.5	20.2
Servicios económicos			
% PIB	4.0	4.0	3.9
% GT	35.9	35.9	31.7
Servicios sociales			
% PIB	3.9	4.4	4.9
% GT	35.8	38.9	39.2
Otros servicios			
% PIB	0.7	1.1	1.1
% GT	6.6	9.8	9.0

Fuente: Compendio estadístico, capítulo II.

Nota: GT = gasto total.

2. Etapas de la política económica y programas fiscales

En el marco de las etapas de la política económica es posible delimitar y considerar los siguientes programas fiscales: i) en la etapa que va de 1979 a 1989 se distinguen dos programas: uno de ajuste fiscal, concentrado en 1982-1985, y otro de recuperación del gasto público, durante 1986-1989; ii) en las siguientes etapas que comprenden los años 1990-1994 y 1995-1999, los programas de eliminación del déficit y de profundización de las reformas fiscales, que coinciden con las etapas de política económica establecidas.

Los nombres con que se designan estos programas están basados en su característica distintiva y no representan las denominaciones que les dieron en cada momento los funcionarios o los analistas. Esta opción responde a la necesidad de introducir una visión descriptiva más apegada a las intenciones y los resultados de las medidas fiscales planteadas y puestas en práctica que a valoraciones de política económica o, incluso, de política partidaria.

a) Programa de ajuste fiscal (1982-1985)

Este programa tuvo dos fases: una iniciada en 1982 y la otra en 1985. Su objetivo fue reducir el déficit del sector público consolidado de 6.2% a 3%. Las medidas de incremento de ingresos, control de gastos y reducción de los déficit de operación de las empresas públicas fueron acompañados con aumentos de tarifas de la energía y sobretasas a los impuestos sobre importaciones.

El incremento de la tasa de cambio que formaba parte de la política de estabilización no se acompañó con aumentos de los precios internos del petróleo. Por consiguiente, el ingreso que el gobierno percibía por el diferencial de los precios del petróleo se deterioró (véase el recuadro IV-4).

El incremento de los precios de las importaciones de alimentos y de la energía como resultado de la depreciación cambiaria generó conflictos entre los efectos del ajuste que la población estaba dispuesta a aceptar y aquellas medidas que el gobierno tenía capacidad de imponer para equilibrar el balance fiscal.

La segunda fase del programa pretendió enfrentar esta debilidad. Se impuso entonces una sobretasa a las exportaciones mediante la que se cubrió parte del déficit del Banco Central generado por la devaluación y se pagaron importaciones de combustible y, también, se aumentaron los precios internos del petróleo.

Recuadro IV-4

DIFERENCIAL ENTRE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

1. Principales características

Hasta 1990 los precios internos de los derivados del petróleo no reflejaban la evolución de los precios internacionales y los movimientos en la tasa de cambio, lo que producía un subsidio alto al consumo de combustible. Como parte de los cambios de política económica que se introdujeron en ese año, se puso en práctica un nuevo sistema para generar ingresos gubernamentales por el consumo de los combustibles.

El precio de venta que aplica la refinería a las compañías distribuidoras está compuesto por el precio de refinería expresado en la unidad de cuenta interna y el diferencial (o impuesto unitario) establecido por la Secretaría de estado de Industria y Comercio para cada tipo de combustible. Estos diferenciales y precios de refinería fueron establecidos por dicha secretaría en 1990.

El precio unitario de refinería es un precio teórico calculado a partir de tres componentes principales: i) el precio promedio internacional unitario estimado para el correspondiente derivado del petróleo, ii) los costos unitarios estimados por flete, seguros, manejo en terminal y otros, y iii) la tasa de cambio vigente en 1990 para convertir precios y costos unitarios en divisas a la unidad de cuenta interna.

Así, la fórmula del precio de venta de una unidad de combustible i es:

$$(1) \quad pv_i = (\text{puint}_i^* + \text{cu}_i^*)tc^* + d_i = \text{puref}_i + d_i$$

donde puint_i^* es el precio unitario promedio internacional del tipo de combustible i , cu_i^* es la suma de los costos unitarios mencionados, tc^* es la tasa de cambio de 1990, y d_i es el diferencial por unidad del tipo de combustible i . A la vez, el precio unitario de refinería es: $\text{puref}_i = (\text{puint}_i + \text{cu}_i)tc$. Tal precio de venta quedó definido para cada tipo de combustible i en 1990 usando los precios, costos y tasa de cambio de ese año, y el diferencial establecido por la secretaría mencionada arriba.

La refinería paga cada tipo de combustible a su precio de importación que se compone, también, de tres componentes pero valorados ahora a sus precios reales: i) el precio internacional unitario real para el correspondiente derivado del petróleo, ii) los costos unitarios reales por flete, seguros, manejo en terminal y otros como cargos bancarios por apertura de carta de crédito y cargos por inspección, y iii) la tasa de cambio vigente en cada período para convertir precios y costos unitarios en divisas a la unidad de cuenta interna.

Entonces el precio de importación de una unidad de combustible i es:

$$(2) \quad pm_i = (\text{puint}_i + \text{cu}_i)tc$$

donde puint_i es el precio internacional unitario real del tipo de combustible i , cu_i es la suma de los costos unitarios reales mencionados y tc es la tasa de cambio vigente.

La refinería capta ingresos por cada tipo de combustible i , como resultado de aplicar el diferencial:

$$(3) \quad I_i = (pv_i - pm_i)q_i$$

donde q_i es la cantidad de combustible tipo i vendido por la refinería a las distribuidoras. Estos ingresos son recaudados por la refinería como ingreso tributario del gobierno central.

/Continúa

(Continuación Recuadro IV-4)

Como los precios internacionales y los costos junto con la tasa de cambio se modificaron desde 1990 en adelante, los ingresos percibidos se erosionaron en la medida en que esos precios y la tasa crecieron sin que lo hicieran los referentes internos. En 1996 se modificó la forma de calcular el precio de venta y el diferencial de manera tal que se contrarrestasen los efectos negativos de los cambios en los precios internacionales y en la tasa de cambio. Ahora el precio de venta se calcula sobre la base del precio de importación y el diferencial es un valor constante del precio de venta unitario. Así, la nueva fórmula del precio de venta es:

$$(4) \quad pv_i = [1/(1-dc_i)]g(pm_i)$$

donde dc_i es la proporción que resulta de aplicar el diferencial constante sobre el precio de venta unitario del tipo de combustible i , $dc_i = d_i/pv_i$ y $g(.)$ es la función que transforma el precio de importación en el de venta.

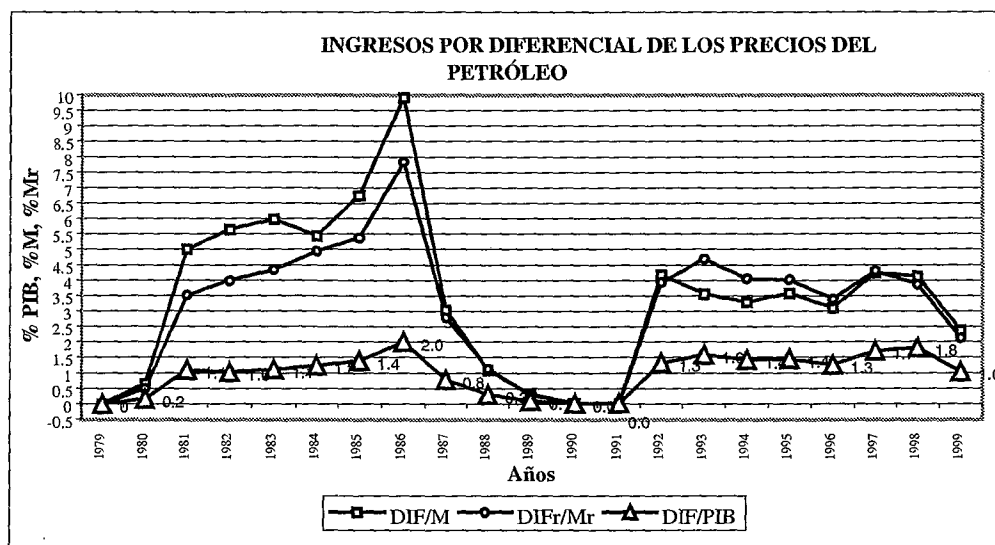
En consecuencia, los ingresos que recauda la refinera por cada tipo de combustible i ahora son:

$$(5) \quad I_i = (pv_i - pm_i)q_i = [dc_i/(1-dc_i)]g(pm_i).q_i$$

que dependen de manera positiva del precio de importación y del diferencial constante sobre el precio de venta. Así, si alguna de estas variables crece, también lo hacen los ingresos y viceversa.

2. Evolución de los ingresos recaudados

La gráfica muestra la evolución de los ingresos provenientes del diferencial de precios. Una etapa inicial lleva estos ingresos hasta su máximo de 2% como proporción del PIB en 1986. Luego viene la erosión anotada arriba y la puesta en práctica del sistema descrito que incrementa, nuevamente, los ingresos hasta alcanzar un valor representativo de 1.6% del PIB en 1994 y descender hasta 1.3% cuando que entra en vigencia el último sistema de aplicación del diferencial. Éste tiene como resultado un nuevo ascenso de los ingresos que se ubicaron en 1997 y 1998 en 1.7% y 1.8% del PIB, respectivamente. Finalmente, en 1999 se verifica una erosión por la imposibilidad de transmitir los aumentos de los precios de importación a los precios de venta.



/Continúa

(Conclusión Recuadro IV-4)

La consideración de la proporción que representan los ingresos por el diferencial en las importaciones es ilustrativa. Hasta 1991 la proporción entre esos ingresos y las importaciones estuvo por encima de aquella que resulta de dividir los ingresos reales, deflactados mediante el índice implícito del PIB, entre las importaciones, deflactadas mediante su propio índice. Luego el comportamiento se invirtió. Así se comprueba que la caída en la razón entre los precios internos y los de importación disminuye significativamente el peso que tiene ese impuesto proveniente de las importaciones en el mismo flujo que lo genera. Como proporción del PIB, el promedio de 1980-1991 es 0.8% y llega, en el período 1992-1999, a 1.2%.

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo Inc. (1996); BCRD (1997a); CEPAL (1999).

El programa tuvo efectos mixtos en el corto plazo: bajó el déficit operacional del sector público de 5.2% del PIB en 1984 a 2.9% en 1985, pero contrajo la tasa de crecimiento de 1.3% en 1984 a -2.1% en 1985. Los resultados de estos años muestran que el déficit operacional del sector público, aunque cayó de 1982 a 1985 a una tasa promedio anual de 18%, fue de 3.9% del PIB durante el cuatrienio y, a su vez, el ahorro corriente en términos del producto cayó a una tasa de 17.9% promedio anual. En general, el crecimiento promedio anual no alcanzó 1% y la inflación promedio anual superó el 16% (véase el cuadro IV-3).

El ingreso de origen externo creció durante el cuatrienio (véase de nuevo el cuadro IV-3) como resultado de las medidas fiscales sobre las importaciones y, en particular, por la actualización de los precios de venta del petróleo que incrementan los ingresos por el diferencial.

b) Programa de recuperación del gasto público (1986-1989)

Los efectos contractivos del programa anterior indujeron al gobierno a instrumentar un programa de expansión del gasto público basado en la ampliación de las inversiones financiadas con diferimientos de los pagos de la deuda externa y crédito del Banco Central y del Banco de Reservas.

El gasto de capital como proporción del gasto total se duplicó entre el cuatrienio del ajuste y éste de expansión. El déficit operacional del sector público, por el contrario, creció como proporción del PIB casi a 9% promedio anual y para todo el cuatrienio llegó a representar 4.4% del PIB, medio punto porcentual más que en el anterior cuatrienio. En términos reales, el crecimiento promedio anual del déficit operacional en el cuatrienio fue de 13.5%. Su financiamiento se hizo principalmente por medio del retraso en los pagos de la deuda externa que, si bien no la incrementó directamente, repercutió en aumentos posteriores.

El retraso en la actualización de los precios de venta del petróleo disminuyeron el peso de los ingresos de origen externo entre 1986 y 1989, pero su proporción respecto al PIB se mantuvo durante el cuatrienio.

Cuadro IV-3

INDICADORES DE LOS PROGRAMAS FISCALES

(Flujos en millones de pesos corrientes y de pesos de 1991)

<i>Periodos</i>	<i>1982-1985</i>	<i>1986-1989</i>	<i>1990-1994</i>	<i>1995-1999</i>
	<i>Gobierno central</i>			
Ingreso total (IT)	5494.9	17010.5	77875.6	169185.8
% PIB	9.9	11.7	11.7	12.3
TCPA ^a	0.2	0.9	4.0	-0.1
Ingreso total real	40755.0	55338.1	74472.7	106652.9
TCPA	0.9	5.1	7.5	6.4
Ingresos de origen externo	1855.8	4996.8	32269.4	65238.1
% IT	33.8	29.4	41.4	38.6
% PIB	3.3	3.5	4.9	4.8
TCPA	7.4	-13.8	7.9	-0.3
Ingresos reales de origen externo	13434.8	17440.9	30403.5	41076.6
TCPA	8.1	-10.2	11.6	6.1
Gasto total (GT)	5306.2	17575.0	81616.3	180031.5
% PIB	9.5	12.1	12.3	13.1
TCPA	0.7	-5.5	-5.8	-2.3
Gasto total real	39427.4	56405.6	77981.9	113224.1
TCPA	1.4	10.2	8.5	8.5
Gasto corriente	4061.3	8210.5	34069.7	104670.5
% GT	76.5	46.7	41.7	58.1
% PIB	7.3	5.7	5.1	7.6
TCPA	-0.9	-7.7	2.2	7.7
Gasto corriente real	30227.8	27528.2	32765.9	65259.9
TCPA	-0.2	-3.9	5.7	14.6
Ahorro corriente	705.7	8573.8	41818.2	56789.0
% PIB	1.3	5.9	6.3	4.1
TCPA	-12.9	35.2	6.6	-16.1
Ahorro corriente real	4588.4	26793.7	43365.3	39668.0
TCPA	-17.9	33.3	5.6	-14.0
	<i>Sector público consolidado</i>			
Déficit operacional	2163.2	6365.1	7064.3	20716.0
% PIB	3.9	4.4	1.1	2.0
TCPA	-18.0	8.9	-6.2	-19.0
Déficit operacional real	17147.9	20047.0	7895.5	13417.8
TCPA	-17.5	13.5	-3.0	-5.0
	<i>Desempeño macroeconómico</i>			
Tasa de crecimiento del PIB (%)	0.68	4.17	3.46	6.43
Tasa de inflación (%)	16.34	19.37	14.27	4.96

Fuente: Compendio estadístico, capítulo II.

a/ Tasa de crecimiento promedio anual de cada variable en el período.

Entonces la expansión del gasto generó déficit y éste, a su vez, un endeudamiento externo que fue retrasándose en sus amortizaciones hasta llegar a la suspensión del pago de intereses y la cesación del servicio. Así, la política fiscal contribuyó, nuevamente, a una devaluación y a una crisis de balanza de pagos.

El desempeño macroeconómico de este cuatrienio estuvo caracterizado por un crecimiento promedio anual de 4.17% y una tasa de inflación de 19.37% promedio anual. Así, mientras el ajuste fiscal ocasionó estancamiento con inflación, la expansión del gasto público generó crecimiento con inflación que culminó en una grave crisis.

c) Programa de eliminación del déficit fiscal (1990-1994)

La eliminación de los déficit en el corto plazo se basó nuevamente en aumentos temporales de los impuestos de importación y en muy significativos aumentos de los precios de venta internos del petróleo. Para generar un efecto de largo plazo se pusieron en práctica las reformas arancelaria (1990) y tributaria (1992) (véanse de nuevo los recuadros IV-1 y IV-2).

El resultado fiscal de estos años fue una fuerte caída del déficit operacional como proporción del PIB, que pasó de 4.4% a 1.1% si se compara el cuatrienio 1986-1989 con el quinquenio 1990-1994. Sin embargo, en términos reales, este déficit cayó a una tasa promedio anual de sólo 3%. Los ingresos de origen externo crecieron como proporción del PIB al tiempo que los gastos corrientes siguieron disminuyendo respecto al PIB del cuatrienio pero comenzaron a crecer año tras año. Mientras tanto, el ahorro corriente se mantuvo en este quinquenio como proporción del PIB respecto a los años de la expansión del gasto (véase de nuevo el cuadro IV-3).

A la vez, la economía dominicana registró un crecimiento promedio anual de 3.46% y una tasa de inflación anual de 14.27% durante el quinquenio. Es importante observar que este programa de eliminación del déficit fiscal, al contrario de aquel de ajuste fiscal de la primera mitad de los ochenta, estuvo inserto en una fase de crecimiento con menor inflación anual que su misma puesta en práctica contribuyó a consolidar y desarrollar.

d) Programa de profundización de las reformas fiscales (1995-1999)

Las medidas que se pusieron en práctica en estos años apuntaron a concretar cambios legales e institucionales para mejorar las características de la reforma emprendida en el quinquenio anterior (véase el recuadro IV-3). Más allá de ellas destaca la nueva expansión del gasto corriente. Si bien no ha regresado a la proporción que tenía antes del programa de ajuste —tres cuartas partes del total—, representa ya casi 60% de esa magnitud (véase de nuevo el cuadro IV-3).

La profundización de la reforma fiscal, que supone cambios complejos desde el punto de vista legal e institucional, está empantanada, en gran medida, por problemas de consenso en el legislativo. Si bien el déficit operacional se ha mantenido en torno a una proporción de 2% del PIB para el quinquenio 1995-99, y el desempeño macroeconómico de alto crecimiento y baja inflación es el mejor observado en respuesta a los distintos programas que se han instrumentado, hay signos de deterioro de la situación fiscal que arroja este primer panorama. El ahorro corriente

del quinquenio como proporción del PIB ha caído en más de dos puntos porcentuales y, en términos reales, ha decrecido a 5.6% promedio anual (véase de nuevo el cuadro IV-3).

Ello está indicando que, por un lado, hay presiones sobre el gasto que resultan del aumento notorio de sus partidas corrientes (véase el recuadro IV-3) y, por otro, los ingresos no crecen lo suficiente porque no se están introduciendo los cambios que profundicen la reforma fiscal. A la vez, aunque la inflación declina el gobierno no está haciendo crecer su ingreso al ritmo necesario para mantener su capacidad adquisitiva.

e) **Algunas lecciones de la comparación de programas fiscales**

Una evidencia de la comparación de los programas es que las medidas fiscales que están siempre presentes son de dos tipos: i) modificaciones de precios y tasas que afectan a los ingresos de origen externo, y ii) sustitución de gasto corriente por gasto de capital y viceversa.

La lógica del primer tipo de medidas en todos los programas descritos parece ser siempre la misma: evitar que se pierdan ingresos gubernamentales que se extraen de los intercambios de la economía con el resto del mundo. Se aumentan precios de venta internos de los derivados del petróleo para no deteriorar el diferencial y se crean sobretasas, o se cambian tasas arancelarias, para no perder ingresos provenientes de las importaciones. Estas medidas inducen distorsiones en los precios relativos y, a la vez, hacen que la asignación de recursos pase de los sectores importadores a los internos.

Además estas medidas fiscales están generando dos clases de presiones sobre el sector externo. Los aumentos de los precios internos del petróleo mejoran la posición fiscal por medio del incremento de ingresos provenientes del diferencial; a la vez, presionan el nivel general de precios y, de manera concomitante, deterioran el tipo de cambio real. Por su parte, los incrementos de los impuestos sobre las importaciones aumentan el valor de estas últimas presionando el balance comercial —exportaciones menos importaciones— hacia una posición deficitaria y, al mismo tiempo, incrementan la demanda de divisas por parte de los importadores y se presiona al alza la tasa de cambio. Por lo tanto, ambas clases de presiones tienden a devaluar la unidad de cuenta interna.

Al mismo tiempo, en la medida en que el diferencial también depende de la tasa de cambio, las devaluaciones que no se expresen en incrementos de los precios internos del petróleo erosionan el ingreso que se obtiene por medio del diferencial. De esta forma surge un círculo vicioso entre las mismas medidas fiscales que afectan al sector externo: se aumentan los impuestos a las importaciones generando presiones devaluatorias y, si éstas se concretan, disminuye el ingreso obtenido por medio del diferencial; se aumentan los precios internos del petróleo produciendo presiones devaluatorias y, otra vez, si éstas se realizan, la autoridad aumenta los impuestos por importaciones y, a la vez, se crean nuevas presiones devaluatorias.

Una primera lección que debe tomarse en cuenta de la puesta en práctica de programas fiscales que, en el corto plazo, han tendido a evitar la pérdida de ingresos de origen externo es la siguiente: la forma en que esas medidas están encadenadas al sector externo causa inestabilidad en el mercado cambiario y tiene efectos negativos sobre el desempeño macroeconómico. Por ello,

es imperativo introducir cambios en aquellas medidas y políticas de ingreso fiscal que actúan sobre el sector externo.

La sustitución del gasto corriente por inversión está en la base de una política fiscal que tiene como objetivo el crecimiento. En términos macroeconómicos de corto plazo la dificultad crucial siempre está en el financiamiento de ese gasto. El programa de recuperación mostró no sólo el reemplazo de un tipo de gasto por el otro sino que, más allá de la sustitución, hubo necesidad de un considerable incremento de la deuda gubernamental externa para financiarlo.

Así, la elección entre dedicar más recursos a la inversión o más al gasto corriente parece, en principio, una definición siempre asociada con el perfil político y las metas generales de la administración. Pero la decisión de cómo financiar una posible expansión del gasto está siempre acotada por la capacidad de endeudamiento de largo plazo del gobierno y ésta, a su vez, estará en función del ahorro corriente esperado.

En principio, el programa de recuperación de 1986-1989 tomó la opción de invertir una mayor cantidad de fondos que aquéllos que permitía la reducción del gasto corriente y no percibió la restricción de endeudamiento en la medida en que su ahorro corriente no sería suficiente en el futuro. De ahí que la deuda externa generada por diferimiento superara la capacidad de pago y condujera a la crisis señalada.

Por su parte, el actual programa de profundización de las reformas fiscales de 1995-1999 concibe e instrumenta políticas de gasto corriente. El problema será el mismo: ¿es posible asegurar un ahorro corriente que financie el endeudamiento actual?

Una segunda lección de esta comparación se refiere a las políticas de gasto inscritas en los programas fiscales: la capacidad de gastar de manera sostenida está en función directa de las posibilidades de financiamiento, y éstas dependen de la trayectoria esperada del ahorro corriente. Por ello, las políticas de gasto futuras deben suponer un cambio en las formas y los ritmos del financiamiento público.

3. Ahorro corriente, déficit operacional, ingreso y gasto fiscales

Los apartados anteriores se concentraron en las medidas fiscales de cada período de gobierno y en los programas fiscales de cada etapa de política económica subrayando cuáles fueron los diferentes tipos de resultados que tuvieron. En esta sección se delinea la evolución fiscal a partir de los resultados con la intención —que se concretará más adelante—, de establecer las principales regularidades que ha observado la política fiscal dominicana.

El tratamiento de los datos está centrado en los promedios, por etapa de política económica, de las participaciones en el PIB de ciertos flujos gubernamentales. De esta forma es posible observar el peso relativo que tienen en la economía algunos de estos flujos clave —ahorro corriente del gobierno central, déficit operacional del sector público, ingresos y gastos— y, al mismo tiempo, sintetizar la información de cada período mediante indicadores más estables.

La información utilizada en este apartado se refiere también al gobierno central y al sector público consolidado respecto al ahorro corriente del primero y al déficit operacional del segundo. La alta participación relativa de los ingresos y de los gastos del gobierno central en aquellos del sector público en su conjunto hace que su desempeño sea determinante, en el largo plazo, de la evolución fiscal. En promedio, el ingreso corriente del gobierno central supera el 90% del mismo rubro del gobierno general y su gasto corriente es, en promedio, más de 75% y alcanza a representar cerca de 90% del correspondiente gasto del gobierno general en los últimos años.

Los apartados siguientes describen las tendencias fundamentales de la fiscalidad en relación con el ahorro corriente y el déficit operacional, el ingreso y el gasto totales del gobierno central.

a) Ahorro corriente del gobierno central y déficit operacional del sector público

Habitualmente, los resultados de la política fiscal se verifican, en primera instancia, mediante la trayectoria de los ahorros corriente, primario y operacional del gobierno. El cambio de política económica y las reformas arancelaria y tributaria de 1990 en adelante muestran un importante efecto sobre el ahorro corriente del gobierno central. Éste registra un aumento significativo: pasa en promedio de 3.7% en la primera etapa a 6.2% del PIB en la segunda. Pero esta proporción vuelve a caer en la tercera etapa hasta 4.3% (véanse todas las cifras de esta sección en el cuadro IV-4). Este movimiento pendular del ahorro corriente reproduce el comportamiento contractivo de la economía ante un ajuste severo pero no indica, en principio, un salto en la trayectoria de largo plazo de ese resultado de la política fiscal.

El ingreso corriente generó durante todo el período estudiado un ahorro considerable. En particular, cuando en la segunda etapa de política económica el gobierno ajustó fuertemente el gasto corriente, este resultado fue una importante proporción del PIB. Pero este logro fiscal positivo cae drásticamente cuando se considera el ahorro primario. La capacidad de financiamiento que consigue el ahorro más allá de lo requerido por la inversión es un monto pequeño. Los ingresos del gobierno, sin incluir los provenientes de los préstamos que generan flujos de intereses y amortizaciones posteriores —el ingreso primario—, alcanzan para cubrir el gasto corriente más la inversión y generar una capacidad de pago que, en promedio, nunca fue superior a 1% del PIB. Así, el ahorro primario pasa de 0.3% a 1.1% y cae nuevamente a 0.6%.

Si se incluyen los ingresos por préstamos y todos los gastos de capital más allá de la inversión —adquisición de activos, amortizaciones e intereses de la deuda— el ahorro operacional resultante es una magnitud ínfima aun después del ajuste que, además, se convierte en déficit en la última etapa de política económica. El ahorro operacional como proporción del PIB es 0.3%, 0.2% y -0.4% en los tres períodos definidos.

Un primer hecho estilizado de la evolución fiscal es el siguiente: siendo el ahorro corriente una magnitud que se recupera fuertemente después de poner en práctica el NPE —gana 2.5% del PIB entre la primera y la segunda etapa de la política económica— se compromete casi exclusivamente en la inversión del gobierno central dejando poco margen de maniobra para atender requerimientos de endeudamiento de ese nivel de gobierno y del sector público en su conjunto.

Ahora bien, los ahorros primario y operacional del gobierno central deben valorarse en relación con las necesidades de todos los niveles de gobierno. Los requerimientos de gasto de ese nivel no deben agotar el ingreso en la medida en que, por lo general, existe un déficit del sector público que tiene que cubrirse con ahorro generado, sobre todo, mediante ingresos fiscales tributarios.

La comparación de los ahorros corrientes del gobierno central y del sector público consolidado es revelador del peso que tienen las transferencias que hace esta instancia hacia las empresas públicas. El ahorro corriente del gobierno central está 3%, 1.5% y 1% por encima de aquel que registró el sector público. Las transferencias totales netas hacia las empresas públicas pasaron de 0.8% en la primera etapa a 1.5% y 1.4% en las etapas segunda y tercera, respectivamente.

El comportamiento del ahorro operacional de ambos niveles de gobierno muestra diferencias entre ellos y en el tiempo que son muy importantes. Es evidente que el ahorro operacional del gobierno central se convierte consistentemente en un déficit del sector público consolidado. Resulta relevante que, después de la etapa inicial del NPE, el crecimiento del ahorro corriente del sector público esté acompañado por una disminución sustancial de ese déficit que pasó de representar —4.2% del PIB a —1.2%, es decir, menos de la tercera parte que en la etapa anterior. También es claro que, aunque el ahorro corriente del gobierno central cayó casi dos puntos porcentuales entre la segunda y la tercera etapas —un tercio de la proporción que representaba—, el déficit operacional del sector público también aumentó un tercio como proporción del PIB.

Un segundo hecho estilizado es que el ahorro corriente del gobierno y su equilibrio fiscal se transforman en un déficit operacional del sector público consolidado que, con tendencia creciente, está presente todo el tiempo.

b) Ingresos del gobierno central

A continuación se describe la evolución de algunos rubros clave de los ingresos del gobierno central por etapas de la política económica. Los ingresos totales tienen, en promedio, una participación creciente en el PIB; pasan en los más de veinte años considerados, de 11.3% a 12.3 %. Tal tendencia muestra que la carga fiscal ha aumentado, en promedio, menos de 10% en 20 años.

La descomposición de esos ingresos en algunas de sus fuentes resulta importante para comprender el desempeño de la política fiscal. Se puede comenzar por los ingresos impositivos provenientes de importaciones y por los ingresos de origen externo, que se suman a los primeros los de exportaciones y los que se originan en el diferencial de los precios del petróleo. El componente de origen externo del ingreso creció consistentemente durante las tres etapas de política económica estudiadas, siendo sus respectivos promedios 3.6%, 4.6% y 4.7%.

Los ingresos por importaciones no muestran esa tendencia ascendente tan marcada en la medida en que ascienden durante la etapa intermedia y luego disminuyen levemente. Pero han pasado de 2.3% a 3.3% del PIB en el lapso completo.

La diferencia entre los impuestos indirectos y los de origen externo son los ingresos indirectos captados internamente, es decir, aquellos que provienen de los impuestos aplicados a los bienes de consumo tanto de origen interno como importado. Esa proporción también crece de manera importante si se sigue la secuencia por etapas de la política económica: 2.1%, 2.8% y 3.7%. A la vez, al comparar la diferencia entre los ingresos indirectos y los tributarios se obtiene la proporción de los impuestos directos que también aumentaron de 2.4% a 2.5% y a 2.7% del PIB. Si se suman ambas proporciones de impuestos indirectos captados internamente y directos se tiene que la imposición que se considera más adecuada en términos técnicos creció de forma continua de 4.5% a 5.4% y a 6.4%, alcanzando finalmente a cubrir un poco más del 50% de los ingresos del gobierno central.

La presión tributaria —ingresos tributarios sobre PIB— creció también constantemente por etapas de la política económica, de 8% del PIB a 9.9% para arribar a 11.1%. Si bien esta proporción es baja en comparación con datos similares de otros países de la región —14.1% para América Latina y el Caribe en promedio durante 1991-1995; 13.4% para América Latina y 27.2% para el Caribe en 1996—,³ su crecimiento global de 38.3% no deja de ser importante.

Por último, se observa que las proporciones de ingresos tributarios y de ingresos corrientes han crecido de forma constante en detrimento de los respectivos ingresos no tributarios,⁴ que cayeron de 1.5% a 0.9%, y de los ingresos de capital, que se redujeron drásticamente de 1.8% a 0.3% si se toman las etapas extremas de la política económica. Así, al aumento de 1.9% en proporción al PIB de la suma de la imposición indirecta interna más la directa corresponde una caída de 2.1% en proporción al PIB de los ingresos no tributarios más los de capital.

Un tercer hecho estilizado de esta descripción: la base del ingreso fiscal está en impuestos de origen externo que, en este cálculo, incluye los obtenidos mediante el diferencial de los precios del petróleo y, en particular, los provenientes de las importaciones. El ingreso total crece como proporción del PIB prácticamente lo que crecen esos ingresos de origen externo.

Sin embargo, debe destacarse un cuarto hecho: se sustituyen ingresos no tributarios y de capital por una combinación de impuestos internos indirectos con directos. Este proceso de reemplazo, aunque ha sido gradual, se afianzó, particularmente respecto a los impuestos internos indirectos, durante la última etapa, cuando éstos pasaron de 2.8% a 3.7% del PIB.

³ Véase el primer dato en García Michel (1998), p. 4 y los otros dos en CEPAL (1998), p. III-71 y tómense en cuenta que estos últimos promedios excluyen las cuotas de la seguridad social.

⁴ Los ingresos no tributarios comprenden ventas de mercancías y servicios del estado, aportes ordinarios, recargos sobre impuesto, multas por infracciones e ingresos extraordinarios. Destacan los aportes ordinarios de la Lotería Nacional, el Banco de Reservas, la Superintendencia de seguros, la Autoridad Portuaria, y la contribución de zonas francas industriales.

Ante estos hechos se verifica que el principal efecto de la reforma fiscal, y de su profundización mediante el actual programa de política económica, fue remplazar ingresos no tributarios por impuestos en una magnitud de alrededor de 2% del PIB y, al mismo tiempo, mantener el considerable peso de los impuestos originados en transacciones con el resto del mundo. Dicho en cifras: si bien el ingreso basado en impuestos sobre transacciones y rentas internas alcanzó un promedio de 52.2% del total a partir del 39.7% que representó en la primera etapa, aquél proveniente de las transacciones de origen externo se mantuvo en promedio, durante la última etapa de política económica, en 38.4% del ingreso total dado que había subido de 31.9% en la primera etapa a 40% de esos ingresos en la segunda etapa.

c) Gasto del gobierno central

El gasto total siguió un patrón de incremento similar al que tuvo el ingreso total durante las tres etapas de política económica. Pasó de ser equivalente a 11.1% del PIB en las dos primeras etapas a 12.2% en la última.

La composición del gasto total fue diferente en las etapas primera y tercera respecto de la intermedia. El gasto corriente fue en esas etapas extremas 7.1% y 7.4% como proporción del PIB. Si se hace la comparación con el total, este gasto alcanzó 64.4% y 61.6%, respectivamente. La etapa intermedia registra un descenso sustancial de 2.1% del gasto corriente con respecto al PIB: pasó de 7.1% a 5%. Los movimientos complementarios son aquellos del gasto de capital que aumenta de 4.1% a 6% del PIB entre la primera y la segunda etapa.

En términos del gasto los rubros corrientes llegaron a representar 45.8% en el período intermedio. Este movimiento en el gasto corriente tiene como contrapartida aumentos y decrementos complementarios en el gasto de capital: así, éste crece hasta ser equivalente a 54.2% del total al pasar de la primera a la segunda etapa y disminuye hasta 38.4% en la tercera.

Un quinto hecho estilizado de la política fiscal es el reemplazo de gasto corriente por gasto de capital cuando se confrontan etapas de política económica.

Parecería que el efecto del NPE del lado del gasto hubiese sido acentuar la sustitución de gasto corriente por gasto de capital, que ya se había producido durante el programa fiscal de recuperación del gasto público de 1986-1989.

Así, mientras del lado de los ingresos se observa que la reforma fiscal fue cambiando un aspecto relevante de su composición —el peso de los impuestos internos con respecto a los ingresos no tributarios—, del lado del gasto se mantuvo prácticamente la proporción de los sueldos y salarios en el total: 31.5% y 29.3% en la primera y la tercera etapas respectivamente, y aumentó la participación de la inversión después de 1990 cuyos porcentajes por etapas fueron: 16.5%, 27.8% y 23.1% respectivamente.

La composición del gasto en términos institucionales muestra una muy significativa participación de la Presidencia de la República en el gasto total ejecutado. Pero, además, esta proporción, que no incluye el gasto ejercido por sus dependencias, ha registrado enormes

(Continuación Cuadro IV-4)

Variables	Prom. 79-89	Prom. 90-94	Prom. 95-99
Ingresos tributarios			
% PIB	8.0	9.9	11.1
% IT	71.6	86.5	90.5
Impuestos directos			
% PIB	2.3	2.5	2.7
% IT	21.0	22.1	22.2
Impuestos indirectos			
% PIB	5.7	7.4	8.4
% IT	50.6	64.4	68.3
Impuestos indirectos de origen interno			
% PIB	2.1	2.8	3.7
% IT	18.7	24.4	39.9
Impuestos de origen externo			
% PIB	3.6	4.6	4.7
% IT	31.9	40.0	38.4
Impuestos sobre importaciones			
% PIB	2.3	3.8	3.3
% IT	20.7	33.1	26.6
<i>Gastos del gobierno central por objeto</i>			
Gasto total			
% PIB	11.1	11.1	12.0
% GT	100.0	100.0	100.0
Gasto corriente			
% PIB	7.1	5.0	7.4
% GT	64.4	45.8	61.6
Servicios personales			
% PIB	3.5	2.2	3.5
% GT	31.5	19.7	29.3
Gasto de capital			
% PIB	4.1	6.0	4.6
% GT	35.6	54.2	38.4
Inversión			
% PIB	1.9	3.1	2.7
% GT	16.5	27.8	23.1
<i>Gastos del gobierno central por instituciones</i>			
Presidencia de la República			
% GT	27.5	52.9	35.6
Las demás instituciones			
% GT	72.5	47.1	64.4
<i>Gastos del gobierno central por funciones</i>			
Servicios generales			
% PIB	2.2	1.8	2.3
% GT	19.5	16.8	18.9
Servicios económicos			
% PIB	4.1	3.8	4.0
% GT	36.2	34.9	32.8

/Continúa

fluctuaciones. Por etapas de la política económica pasa de 27.5% del gasto total a prácticamente el doble (52.9%) para reducirse luego a 35.6%.

Otro aspecto de la pertinencia del gasto público depende de su destino hacia el mantenimiento y la formación del capital humano. La distribución funcional del gasto público es diferente según las etapas de política económica. Entre la primera y la segunda etapa los gastos de servicios generales —funciones tradicionales del gobierno: orden público, defensa, justicia— y de servicios económicos —asignaciones para transporte, comunicaciones, turismo, obras públicas— caen como proporciones del PIB: pasan de 2.2% a 1.8% y de 4.1% a 3.8% respectivamente. El gasto en servicios sociales —inversión en capital humano: salud, educación, vivienda— aumenta levemente al pasar de 4.1% a 4.3% del PIB. El gasto en otros rubros aumenta bastante más, de 0.9% a 1.2%.

El paso de la segunda a la tercera etapa confirma que se sale de un proceso de ajuste y contracción del gasto y muestra aumentos en todos los rubros por funciones, excepto en otros rubros, que prácticamente se mantiene estable. Los gastos para servicios económicos pasan de 3.8% a 4% mientras que aquéllos destinados a los servicios sociales ascienden de 4.3% a 4.8% y los servicios generales son los que más crecen relativamente al pasar de 1.8% a 2.3% como proporción del PIB. Se fortalecen mucho más las funciones tradicionales que las relativas a la inversión.

Se verifica que el ascenso del gasto de la última etapa de política económica no privilegia sensiblemente la inversión en capital humano, sino que mantiene prácticamente la composición funcional del gasto. La participación del gasto en servicios sociales en el total pasa de 38.7% a 39.3% en tanto que la de servicios generales gana 2.1% (de 16.8% a 18.9% del total).

Cuadro IV-4

AHORRO, INGRESOS Y GASTOS POR ETAPAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Variables	Prom. 79-89	Prom. 90-94	Prom. 95-99
<i>Gobierno central</i>			
Ahorro corriente	3.7	6.2	4.3
Ahorro primario	0.3	1.1	0.6
Ahorro operacional	0.3	0.2	-0.4
Sector público			
Ahorro corriente	1.7	4.7	3.3
Ahorro primario	-4.7	-4.6	-4.5
Ahorro operacional	-4.2	-1.2	-1.6
Transferencias totales netas hacia las EP	0.8	1.5	1.4
<i>Ingresos del gobierno central</i>			
Ingresos totales			
% PIB	11.3	11.4	12.3
% IT	100.0	100.0	100.0
Ingresos corrientes			
% PIB	9.5	10.7	12.0
% IT	84.2	93.8	97.8

/Continúa

(Conclusión Cuadro IV-4)

Variables	Prom. 79-89	Prom. 90-94	Prom. 95-99
Servicios sociales			
% PIB	4.1	4.3	4.8
% GT	36.7	38.7	39.3
Otros servicios			
% PIB	0.8	1.2	1.1
% GT	7.6	9.6	9.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

d) Principales hechos estilizados de la evolución fiscal

En síntesis, la evolución fiscal se caracterizó por los siguientes hechos que será necesario evaluar más adelante:

i) El ahorro corriente del gobierno central financia la inversión en tanto que el ahorro primario tiende a comprimirse conduciendo a un déficit operacional no sólo de ese nivel de gobierno, sino de todo el sector público.

ii) El equilibrio fiscal del gobierno central coexiste con un déficit operacional del sector público que permanece más allá de la reforma fiscal y de los intentos de profundizarla.

iii) La base de los ingresos del gobierno central siguen siendo aquéllos de origen externo que incluyen a los provenientes del diferencial del precio del petróleo, y los impuestos sobre importaciones, a la vez que se excluyen los de las exportaciones después de la reforma de 1992.

iv) Los impuestos internos, tanto indirectos como directos, han reemplazado a ingresos no tributarios y de capital.

v) El movimiento pendular del gasto corriente responde a ajustes temporales y a los criterios de política económica de las distintas administraciones, de manera tal que, tras una pronunciada reducción ocurrida durante el programa fiscal de 1986-1989 (véase de nuevo el cuadro IV-3), se observa un repunte de los gastos corrientes que se acompaña con un incremento moderado de la inversión.

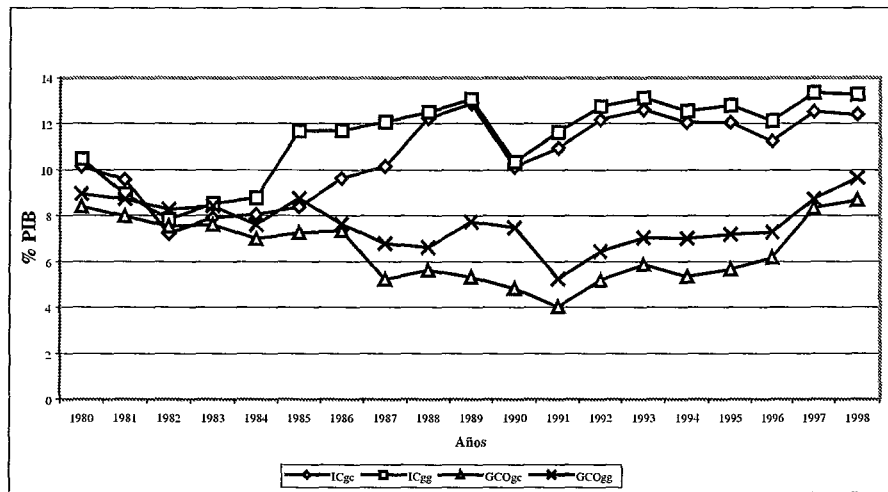
En términos de la estructura de ingresos y gastos, las modificaciones de composición importantes y duraderas son el aumento de la participación de los impuestos internos del lado del ingreso y el incremento, aunque con altibajos, de la inversión del lado del gasto. Y las resistencias cruciales a la reforma fiscal han sido el mantenimiento de ingresos de origen externo y las contracciones sólo temporales de los sueldos y salarios en el gasto total.

La descripción que se ha hecho partió de los ingresos y gastos del gobierno central en la medida en que estos flujos tienen un peso muy alto en aquéllos del gobierno general. A esta razón

de magnitud debe agregarse otra de dinámica: los flujos corrientes de ingresos y gastos de ambos niveles de gobierno han tendido a moverse de manera paralela después de los cambios fiscales de 1990 y 1992. Este comportamiento avala que el análisis de los riesgos que enfrenta la política fiscal con respecto a ambos componentes se haga, en gran medida, basándose en las trayectorias que siguen estos flujos del gobierno central (véase el gráfico IV-1).

Gráfico IV-1

INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES
(Gobierno central y general)



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

B. RIESGOS MACROECONÓMICOS DE LA POLÍTICA FISCAL

La sección anterior estuvo centrada en la descripción de los cambios principales en la composición de las variables fiscales. En esta sección se ubican posibles riesgos de corto y de largo plazo que enfrenta la política fiscal. Con ese enfoque se logra establecer, estudiando algunas tendencias comunes, cuales son las regularidades principales que siguen esas mismas variables. Con el propósito de esclarecer conceptos se plantean, en el primer apartado, algunas ideas sobre cómo se gestan, se desenvuelven y se manifiestan esos riesgos. En los tres apartados siguientes se analizan los datos fiscales de la economía dominicana para determinar hasta qué punto estos riesgos están presentes o podrían estarlo en el futuro y en que sentido comprometen el desempeño del gobierno. El último apartado traza un cuadro extenso de las regularidades detectadas y pone el acento en cómo la acumulación de riesgos repercute sobre ellas condicionando y distorsionando la futura evolución fiscal.

1. Una delimitación de los riesgos

Los enunciados siguientes tienen como finalidad central definir los riesgos de la política fiscal. Esta delimitación se basa en criterios que combinan elementos analíticos y normativos. Los conceptos planteados no son aplicables únicamente al caso dominicano pero sirven para saber hasta qué grado los hechos de la política fiscal dominicana dan señales de riesgo y hasta dónde su forma de operar debiera modificarse para evitar esos riesgos.

Si bien más adelante se delimitan y definen los conceptos de sostenibilidad fiscal, vulnerabilidad del ingreso fiscal y pertinencia del gasto público, es conveniente plantear desde el principio que todos ellos aluden, de manera señalada, a la interdependencia de los sectores institucionales de la economía y no sólo al desempeño del sector gubernamental.

Por ejemplo, la sostenibilidad está en relación directa con la capacidad de financiar los déficit gubernamentales y, por ende, con la clase de endeudamiento que pueden solventar los sectores privado y externo, y con las posibilidades de otorgar crédito primario y colocar deuda que tiene la autoridad monetaria. Por su parte, la vulnerabilidad del ingreso fiscal está crucialmente relacionada con las tendencias y los movimientos, que observan las fuentes de ese ingreso y, de manera destacada, con las fluctuaciones de aquellas ligadas al sector externo como las importaciones y los flujos de divisas. También la pertinencia del gasto público toma en cuenta las necesidades y las oportunidades de crecimiento económico que tienen empresas y familias en un entorno internacional altamente competitivo.

a) Sostenibilidad del déficit fiscal

En el análisis macroeconómico de corto plazo se plantea, de manera preponderante, cuáles son las presiones que genera el déficit fiscal. Por lo general se considera que un déficit fiscal creciente genera demandas de financiamiento que el gobierno satisface mediante la obtención de crédito primario de la autoridad monetaria, o por medio de la colocación de deuda pública.

Al financiar el déficit por cualquiera de los canales tradicionales se generan efectos indeseables. Por un lado, cuando se crea dinero se genera una demanda adicional que no puede ser satisfecha, en el corto plazo, por la capacidad de oferta existente y surgen presiones inflacionarias directas y otras indirectas mediante la demanda de divisas. Por otro lado, cuando se coloca deuda en exceso se eleva la tasa de interés induciendo, de forma permanente, un nuevo destino de los fondos disponibles: desde una finalidad concentrada principalmente en la inversión hacia otra centrada en la provisión de crédito al gobierno. Así los déficit fiscales crecientes se asocian con inflación y disminución del crecimiento.

La cuestión central es determinar cuál debe ser el nivel de déficit (o su proporción respecto del PIB) que puede ser financiada con deuda interna o externa sin generar presiones inflacionarias, o sin inducir una sustitución del destino de los fondos disponibles desde la inversión productiva hacia al crédito público. Por lo tanto, un déficit sostenible es aquél que puede financiarse sin crear estos problemas de inflación y de crecimiento.

La falta de sostenibilidad del déficit fiscal tiene repercusiones negativas de corto y de largo plazo. La generación de trayectorias de los ingresos y los gastos gubernamentales que hagan insostenible un déficit fiscal es un resultado de la interacción del gobierno con los otros sectores institucionales de la economía. En este sentido, el riesgo de un déficit insostenible no puede plantearse solamente en términos contables y de programación fiscal, sino que es parte de la evolución macroeconómica. Por ello, las formas en que es posible captar ese riesgo trascienden los indicadores de la política fiscal y suponen observar señales que muestran los vínculos que tiene la política económica con los comportamientos de los otros sectores institucionales.

En principio, cuando se observa la evolución del ahorro del gobierno central como proporción del PIB —tal como se hizo en la sección anterior para el caso dominicano—, podría pensarse que en la medida en que éste no haya caído hasta el grado de generar un déficit operacional superior a 0.5%, no existirá un riesgo implícito de insostenibilidad (véase de nuevo el cuadro IV-4). Sin embargo, riesgo tiene dos características que deben remarcarse:

- i) En tanto se trata de un riesgo de financiamiento, depende de la evolución de los flujos corrientes y de capital, pero también de los acervos de deuda y, en ese sentido, el gobierno genera deuda gubernamental al poner en práctica sus políticas y ésta no aparece registrada en ese indicador, que sólo refleja saldos de ingresos menos egresos, y
- ii) Como es un riesgo que surge cuando interactúa el gobierno con los otros sectores institucionales, depende de las relaciones que se establecen mediante flujos de capital con esos otros sectores y, a la vez, éstos son influidos por los efectos de la inflación y por los movimientos del tipo de cambio y de la tasa de interés, que son condicionados macroeconómicamente.

b) Vulnerabilidad del ingreso

La capacidad de generar ingresos por parte del gobierno está centrada en los ingresos corrientes en la medida en que disminuye la proporción que mantiene el gobierno del patrimonio de las empresas públicas. Estos ingresos corrientes deben tener características tales que no comprometan la generación de ingresos por parte de otros sectores institucionales de la economía, que se mantengan en una proporción relativamente constante con respecto al flujo del cual se extraen y que no sean circunstanciales sino permanentes, porque no resultan afectados por otros frentes y otras medidas de la política económica.

Una primera observación que puede ser ilustrada con la información de los ingresos que se presentó en la sección anterior es la muy alta participación de los ingresos de origen externo en los ingresos corrientes del gobierno. La concentración de la extracción de ingresos en un sector institucional que reúne un número de agentes pequeño con relación a los del conjunto de la economía y que, al mismo tiempo, desde el punto de vista de la política económica, está inserto en una creciente liberalización comercial, constituye un foco de atención. Si a ello se agrega que los procesos de inserción internacional mediante el libre comercio, la integración económica y la cooperación internacional, en los que está inmersa la economía dominicana —como la inmensa mayoría de las de América Latina y el Caribe—, imponen un cuidadoso tratamiento fiscal de las importaciones para no incurrir en formas veladas de proteccionismo en el largo plazo.

El hecho de que la obtención de ingresos fiscales dependa de fuentes concentradas en pocos agentes, y que suponen entrar en contradicción con otros frentes de la política económica, hace vulnerables dichos ingresos. En el caso dominicano es altamente probable que el grado de vulnerabilidad de los ingresos fiscales esté aumentando por la dependencia que tienen del componente externo.

Otra observación, tomando como ejemplo los anteriores datos de ingresos, es la clara sustitución de ingresos no tributarios y de capital por ingresos tributarios, sobre todo indirectos, que mejoran la eficiencia, cobertura y calidad de la generación de recursos gubernamentales. La mejoría en esos aspectos disminuye, en el largo plazo, el grado de vulnerabilidad de la trayectoria fiscal.

Pero el crecimiento de los ingresos indirectos, en la medida en que gravan de manera igual —misma tasa sobre gastos corrientes— a quienes reciben ingresos desiguales, no favorece la equidad. Estos ingresos introducen presiones sobre segmentos importantes de los agentes del sector privado que, de no compensarse con medidas por el lado del gasto, tienden a minar la política tributaria y a vulnerar gradualmente los ingresos fiscales.

El comportamiento del sector fiscal depende también de la evolución de la deuda externa. A su vez el comportamiento fiscal tiene importantes consecuencias para el manejo monetario y macroeconómico. El gobierno entrega los pesos al Banco Central para el pago de la deuda externa y éste último salda las obligaciones externas en dólares. El gobierno central utiliza los ingresos derivados del diferencial del petróleo para el pago de la deuda externa. Así una disminución de las recaudación por concepto de diferencial debido a un aumento de los precios

del petróleo puede redundar, al existir un margen de maniobra reducido por el lado de los gastos, en un déficit fiscal y un atraso en el cumplimiento de sus pasivos externos. Para evitar situaciones de falta de credibilidad que podrían generar restricciones imperantes de balanza de pagos, las autoridades monetarias tienen que intervenir monetizando, esterilizando o imponiendo algún otro tipo de medida. Así existe una vulnerabilidad adicional que el sector fiscal —por la relación diferencial y la deuda externa— acaba trasladando al resto de la economía vía medidas monetarias restrictivas.

c) **Pertinencia del gasto público**

Los procesos de ajuste macroeconómico imponen, por lo general, disminuciones drásticas del gasto gubernamental que casi siempre se logran mediante el cese del gasto de capital y la racionalización del gasto corriente. Si bien estas medidas conducen en el corto plazo a notorias mejorías de las magnitudes del déficit fiscal no están guiadas por orientaciones que hagan más adecuada la composición del gasto en relación con los objetivos del crecimiento ni mejoran la calidad del gasto de capital valorada en términos de eficiencia y bienestar. La adecuación del gasto a los objetivos del crecimiento y el mejoramiento de sus efectos para hacerlo más eficiente y equitativo lo hacen más pertinente.

Otra vez los datos presentados ilustran el proceso descrito en general. Las características del ajuste del gasto cuando se pasa de la segunda a la tercera etapa de política económica muestran esa disminución del gasto de capital (véase el cuadro IV-4) y la preponderancia de un gasto corriente que se supone más racional (véase el recuadro IV-3). Pero estos hechos, también, obligan a una valoración acerca de la pertinencia del gasto. Es así que, en el corto plazo, la disminución del gasto de capital sería una contribución a la sostenibilidad del déficit fiscal pero podría representar, en el largo plazo, una orientación inadecuada del gasto en tanto no favorezca un crecimiento sostenido y equilibrado. De esa manera sólo se estarían transformando riesgos inmediatos de la política fiscal en otros mediatos.

El más obvio de estos riesgos futuros se genera cuando, por el lado del gasto de capital, se disminuye la inversión en infraestructura y, por el del gasto corriente, se erosiona la inversión en capital humano en países donde la capacidad competitiva reside, esencialmente, en el mejoramiento de ambos.

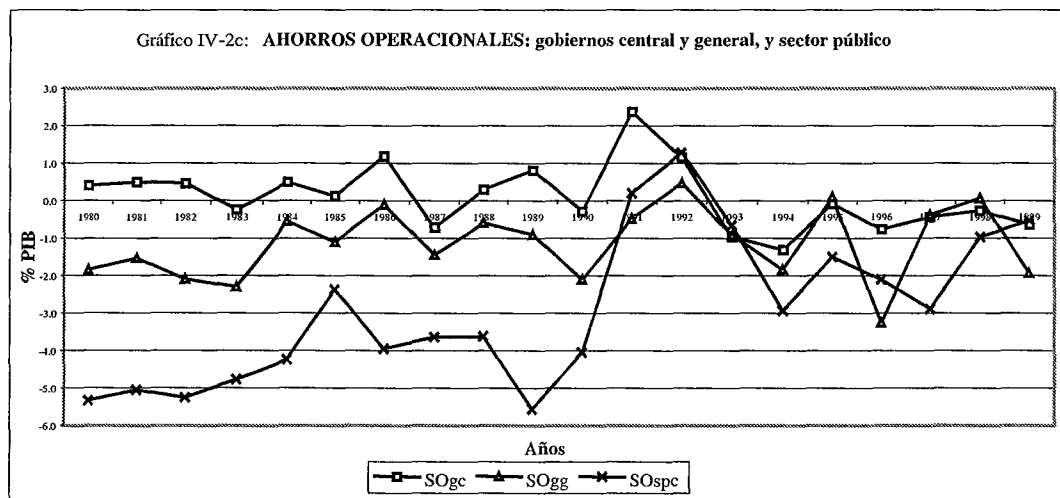
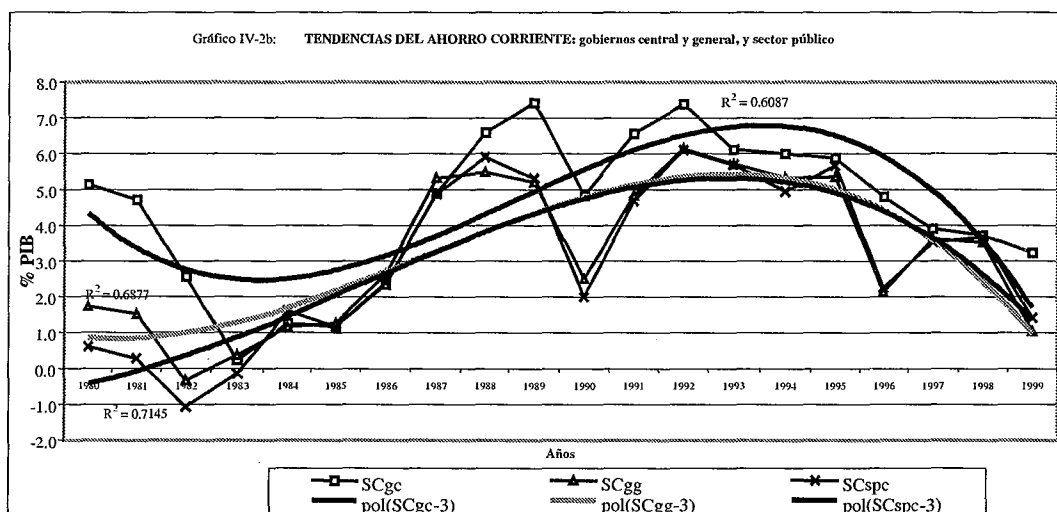
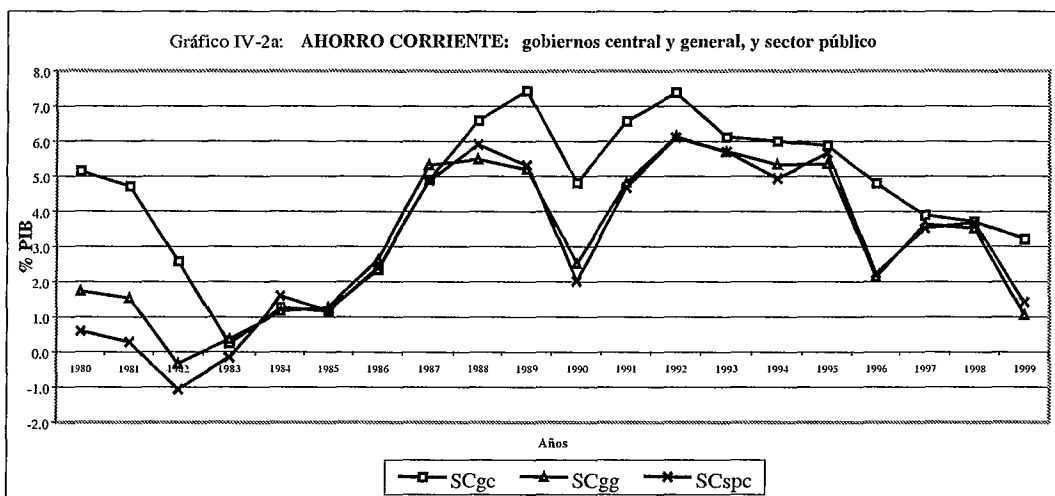
La evaluación de los riesgos señalados recurrió a un análisis de las tendencias comunes de las variables principales de ahorro, déficit, ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno. En algunos casos también se hicieron algunas simulaciones para descubrir si existen posibilidades de un cierto riesgo.

2. Problemas de sostenibilidad del déficit fiscal

El ahorro corriente del gobierno central rige también los movimientos que sigue ese mismo ahorro cuando se consideran el gobierno general y el sector público consolidado (véase el gráfico IV-2a). Es destacable el hecho de que los ahorros corrientes de los tres niveles de gobierno siguen una tendencia cíclica común que alcanza su máximo en los años 1993-95 posteriores a la reforma fiscal (véase el gráfico IV-2b).⁵

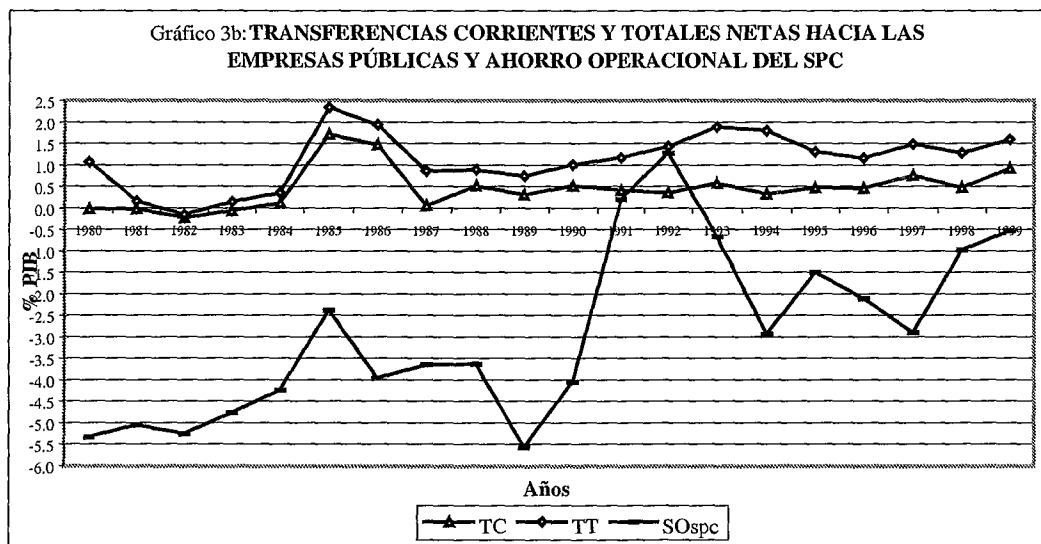
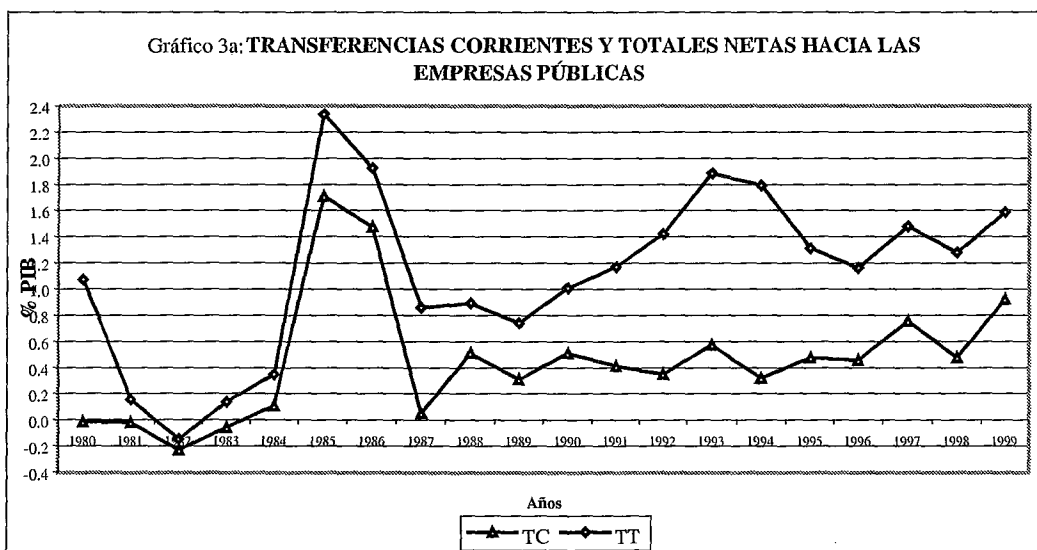
El análisis de las tendencias de los ahorros operacionales no muestra movimientos comunes de largo plazo, aunque también se verifica que la situación fiscal mejora después del ajuste, cuando la mide por el déficit operacional del sector público: éste se convierte en superávit durante el ajuste de 1990-92 (véase el gráfico IV-2c).

⁵ En los casos en que se afirma que existen tendencias comunes se interpolaron en las series ecuaciones de tendencia del mismo orden con coeficientes de determinación relativamente altos.



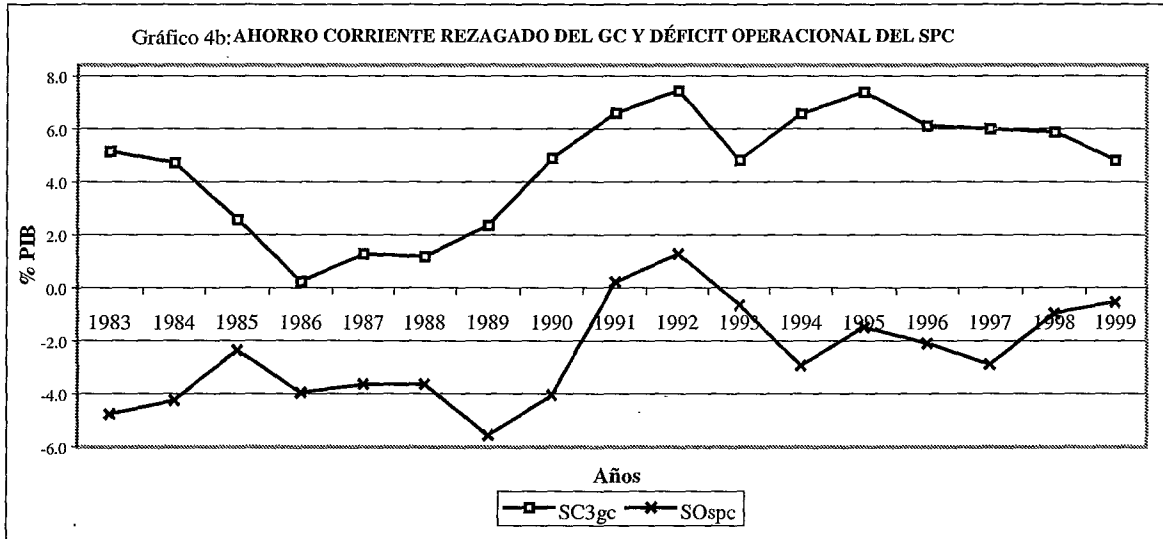
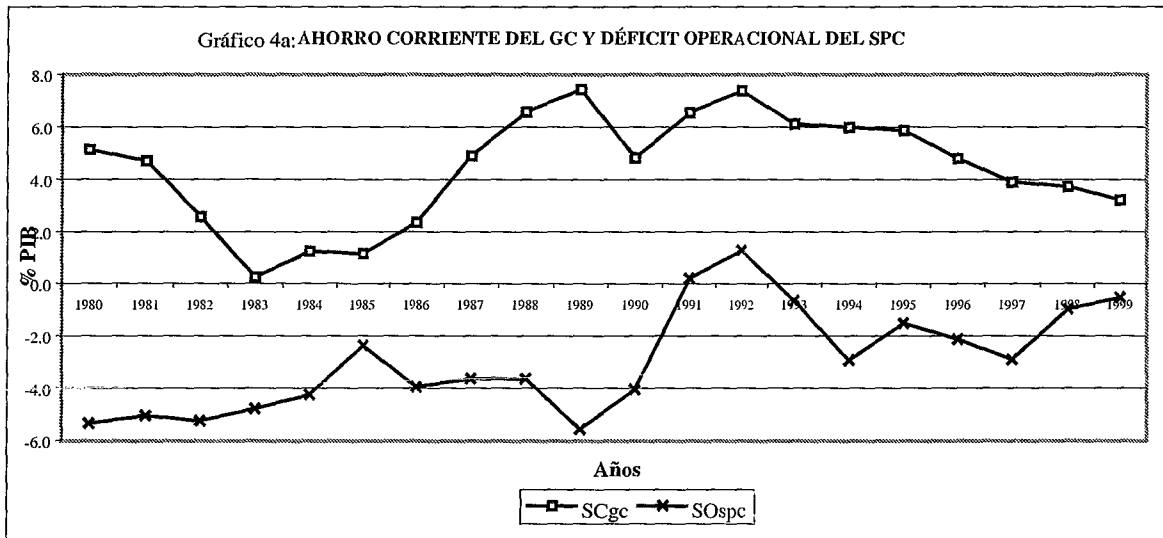
Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Ahora bien, la primera interacción crucial es aquella que se presenta entre el gobierno central y el sector público consolidado. La mejoría fiscal posterior a 1990 que registra el ahorro operacional del sector público se verifica porque las transferencias totales netas —la diferencia entre las que se hacen hacia las empresas públicas y las que provienen de éstas— aumentan (véase el gráfico IV-3a). Ello significa que cuando los otros niveles del gobierno aumentan su ahorro corriente están en condiciones de cubrir los déficit de las empresas públicas y, así, disminuir por medio de transferencias una fuente importante del déficit operacional del sector público (véase el gráfico IV-3b). Por ello, una disminución de las transferencias hacia las empresas públicas, producto del mejor desempeño de las mismas asociado con la capitalización, tendrá una influencia importante sobre la sostenibilidad del déficit fiscal.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Al mismo tiempo, es evidente, que mientras existe un ahorro corriente del gobierno central, de todas formas se perpetúa un déficit operacional (o ahorro negativo) del sector público consolidado (véase el gráfico IV-4a). Una racionalización simple de este hecho es que las caídas en el déficit del sector público consolidado producen déficit en el conjunto del sector público en la medida que ya no es posible financiar los desequilibrios que comienzan a producirse cuando el núcleo del gobierno pierde esa capacidad.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Nota: GC = Gobierno central y SPG = Sector público consolidado.

Sin embargo, tal relación entre ahorro y déficit no es inmediata y se observa con rezago. La inspección del gráfico respectivo es indicativa de dicho movimiento común (véase el gráfico IV-4b). Pero la estimación de las correlaciones entre ambas variables confirma que el movimiento descendente del ahorro en el nivel más alto de gobierno anticipa la generación del déficit en todo el sector público. Dichos coeficientes de correlación entre el ahorro corriente con uno ($SC1_{gc}$), dos ($SC2_{gc}$) y tres ($SC3_{gc}$) rezagos y el déficit operacional (SO_{spc}) son 27.3%, 58.1% y, finalmente, 70% de manera respectiva.

Es obvio que los movimientos temporales de estos dos indicadores abren un campo de investigación sobre la dinámica común de los ahorros y los déficit fiscales de los diferentes niveles del gobierno dominicano. Pero aquí la verificación de esta correlación empírica está indicando que existe una tendencia, particularmente preocupante en los últimos años, hacia la generación de un déficit operacional creciente. A la vez, el hecho de que el ahorro corriente descienda está adelantando una acentuación de esa tendencia y, en consecuencia, está marcando que comienzan a generarse niveles de déficit operacional que serán difíciles de financiar.

Desde un punto de vista técnico se considera que un déficit fiscal sostenible será aquel que asegure un endeudamiento real igual a cero en el largo plazo.⁶ El cálculo de tal déficit fiscal futuro requeriría una contabilidad gubernamental de ingresos y gastos pronosticados que no está disponible para la mayoría de los países de América Latina, y el caso dominicano no es la excepción.⁷

Al mismo tiempo, desde la óptica de la CEPAL, un ahorro primario que no cubre el nuevo endeudamiento real que genera una economía conduciría a una región de insostenibilidad del déficit fiscal.⁸ También el cálculo de tal indicador de sostenibilidad requeriría pronósticos acuciosos de los ingresos y los gastos.

En el caso dominicano, a esta dificultad relativa a los pronósticos de ingresos y gastos se agrega el hecho de que la contabilidad de la deuda pública interna ha sido muy deficiente desde el punto de vista financiero. No se trata sólo de un problema del manejo de la tesorería del gobierno que siempre arroja pérdidas por las tradicionales dilaciones de pago que originan sobrepagos a las mercancías que se le venden al gobierno. En este caso se está frente a una carencia de registro de los montos del endeudamiento.

Una primera dificultad está en el hecho de que la documentación y el pago de las deudas del gobierno con proveedores y prestamistas no han sido prácticas comunes. Es recién en los últimos años que el gobierno dominicano ha reconocido y documentado deuda de administraciones anteriores.⁹ Sin embargo, aún persisten discrepancias sobre el monto de las deudas contraídas durante el último cuatrienio que han resultado de este período de crecimiento del gasto de inversión.

⁶ Véase Talvi y Vegh (2000), p. 8.

⁷ Véanse al respecto los estudios nacionales contenidos en Talvi y Végh (2000).

⁸ Véase CEPAL (1999), p. 27.

⁹ Véase Pellerano (2000), pp. 6-7.

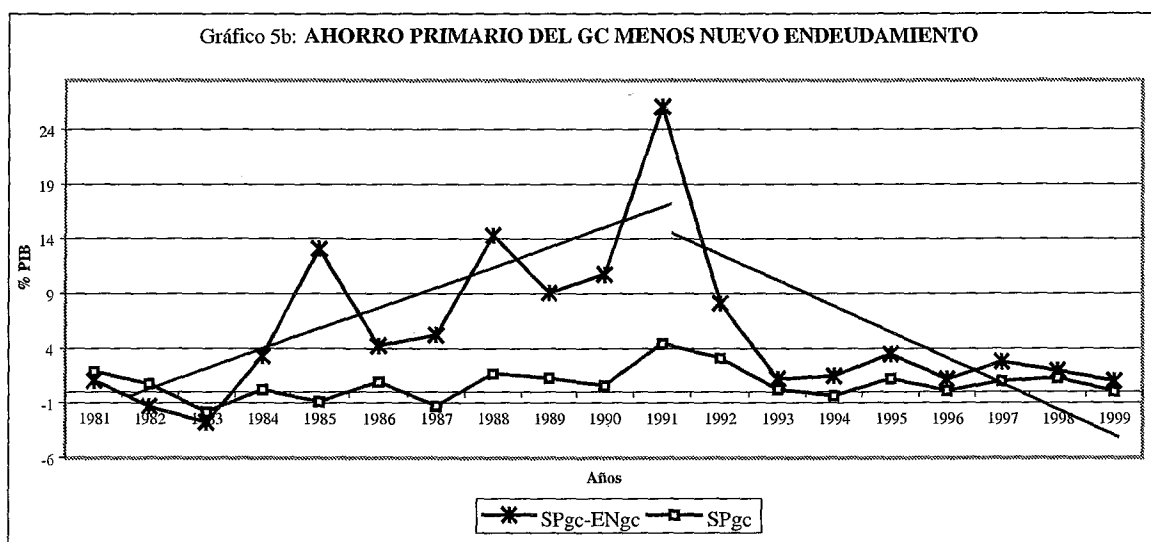
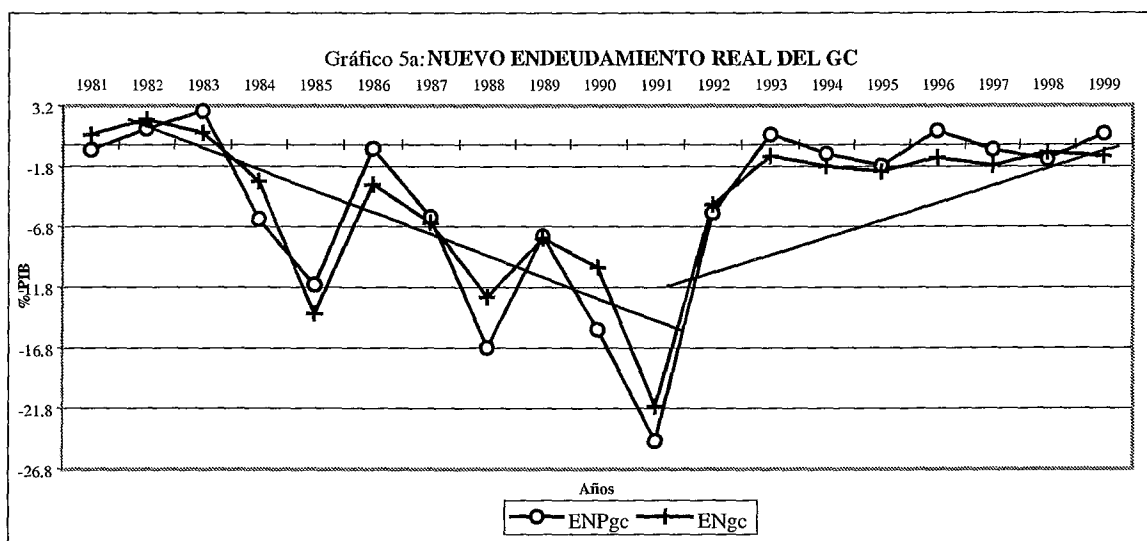
Otra dificultad para cualquier cálculo de indicadores que involucre acervos es el hecho de que el gobierno dominicano no se financia por medio de la emisión regular de deuda pública. Los principales montos de deuda contraídos por el gobierno están registrados como créditos de la banca o como compromisos de pago con proveedores de obra pública y de otros bienes y servicios.

A pesar de estas dificultades se construyeron dos series del endeudamiento nuevo que en términos reales ha generado el gobierno. Para ello se usaron metodologías derivadas de los estudios del BID y de la CEPAL referidos arriba (véanse los detalles en el anexo 3). Si bien este endeudamiento nuevo no constituye per se un indicador de sostenibilidad del déficit, su tendencia y magnitud relativa al PIB mostraría la aparición de riesgos de sostenibilidad. Es muy probable además, que estos cálculos del endeudamiento nuevo estén claramente subvaluados por la carencia de una información más completa y precisa sobre la deuda pública interna.

Una característica relevante de estas series es que el nuevo endeudamiento obtenido mediante el método derivado del estudio del BID (ENP) considera el efecto del crédito primario del Banco Central y el ahorro primario del gobierno central, en tanto que el cálculo del nuevo endeudamiento realizado mediante el método derivado del estudio de CEPAL (EN) no incluye estos rubros (véase el anexo 4 para comprender las fórmulas usadas). Pero a pesar de esa diferencia, el movimiento de ambas series —ENP y EN— es muy similar (véase el gráfico IV-5a).

El punto principal que debe señalarse al mirar el gráfico es que los indicadores de endeudamiento real mantienen una tendencia descendente hasta 1990. Indica la generación de flujos crecientes de desendeudamiento que son atribuibles a la pérdida de valor de los pasivos del gobierno por medio de la erosión inflacionaria. Luego de 1990 el ajuste de las cuentas del gobierno, la adopción del NPE y la reforma fiscal invierten notoriamente la tendencia quebrándola de manera ascendente. Es así que se produce un desendeudamiento menor cada año y éste apunta a convertirse en flujos de endeudamiento permanentes. Si se considera esta nueva tendencia producto de una política de control de la inflación y de crecimiento del gasto corriente y de inversión junto con el déficit operacional sostenido del sector público consolidado que se verificó anteriormente parece confirmarse un riesgo de sostenibilidad del déficit fiscal.

Para proporcionar otro elemento confirmatorio de ese riesgo conviene observar la diferencia entre el ahorro primario del gobierno central (SP_{gc}) y el nuevo endeudamiento (EN). Cuando esa diferencia es positiva, muestra que el déficit se encuentra en la región de sostenibilidad y, en el caso contrario, en la de insostenibilidad. La tendencia también se quiebra claramente en 1990, de manera tal que aunque se mantiene positiva, tiende aceleradamente hacia valores negativos (véase el gráfico IV-5b).

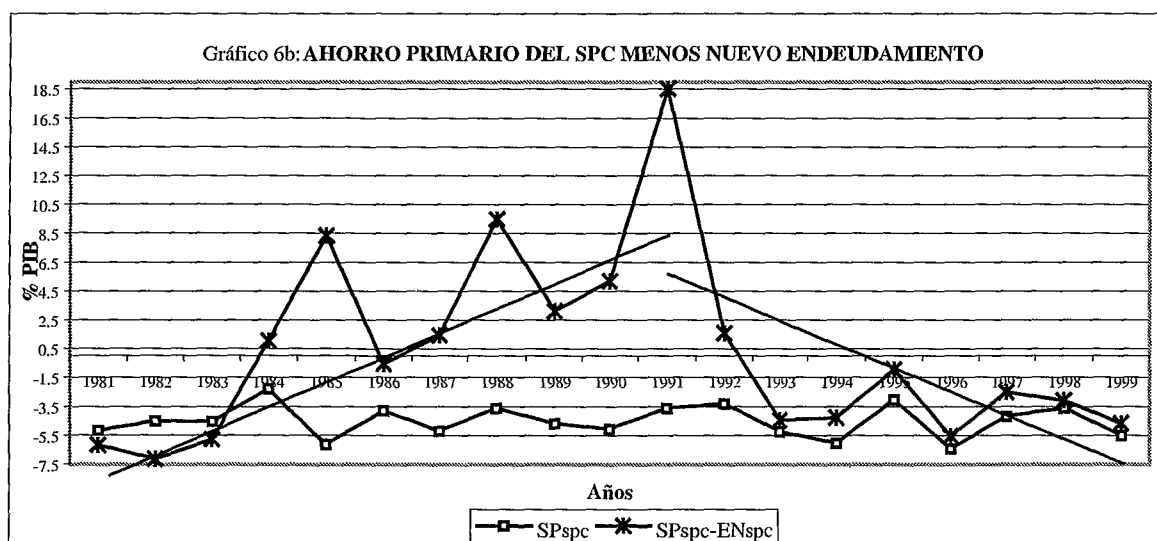
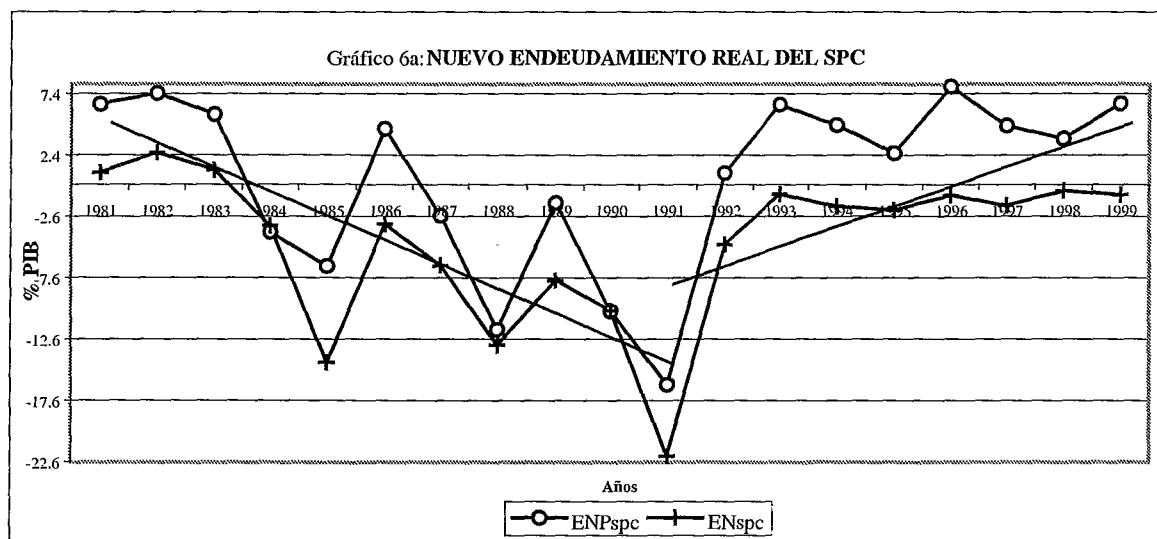


Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Nota: GC = Gobierno central.

El ejercicio de simulación de los endeudamientos reales se repitió usando una serie del déficit primario del sector público consolidado (SP_{spc}) en lugar de aquella del gobierno central. Es notable confirmar que también en ese caso se observa, en primer término, que el endeudamiento obtenido por ambos métodos tiene el mismo comportamiento (véase el gráfico IV-6a) y, en segundo término, que hay un movimiento hacia la insostenibilidad pero que ahora se registran

endeudamientos y no desendeudamientos como cuando se simula con SP_{gc} (véase el gráfico IV-6b).¹⁰



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

En resumen, los datos del déficit fiscal comienzan a indicar riesgos de insostenibilidad en varios sentidos. La caída del ahorro corriente del gobierno central que, con rezago, está correlacionado con el déficit operacional del sector público consolidado está indicando la persistencia de un déficit del conjunto del gobierno. Los indicadores de endeudamiento real cambiaron drásticamente su tendencia virando de una sucesión de desendeudamientos crecientes

¹⁰ Debe tomarse en cuenta que el cálculo del ahorro primario del sector público es todavía muy inexacto y que es probable que esté sobrevaluando el déficit (véase el anexo 2). Pero de todas maneras su tendencia confirma que el gobierno se está moviendo hacia regiones de insostenibilidad.

hacia una de desendeudamientos decrecientes para el gobierno central y de endeudamientos para el sector público. Por último, el ahorro primario tiende a disminuir después de 1990 y a cubrir cada vez menos del nuevo endeudamiento —tanto para el correspondiente al gobierno central como para el del sector público— indicando que la economía tiende así hacia la región de insostenibilidad del déficit fiscal.

Conviene remarcar dos aspectos de los ejercicios realizados que tienen que ver con el endeudamiento externo y con la relación entre el gobierno y la autoridad monetaria.

El movimiento del endeudamiento nuevo está guiado por aquél que sigue el flujo de endeudamiento externo (véase el gráfico IV-7a). Es allí evidente que el cambio de tendencia desde un desendeudamiento real hacia un endeudamiento real del sector público está impulsado por la disminución del desendeudamiento real con el sector externo. Este hecho también confirma la tendencia hacia una menor sostenibilidad del déficit.

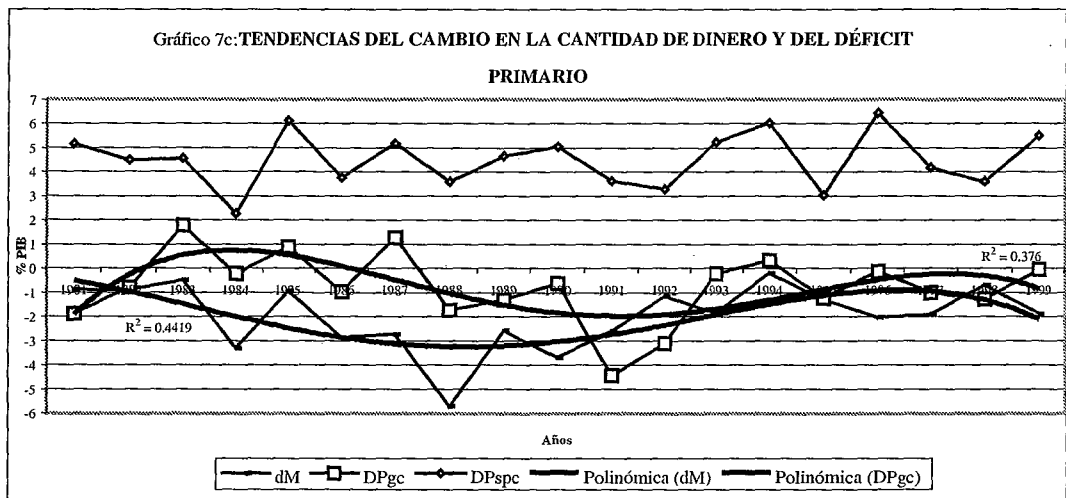
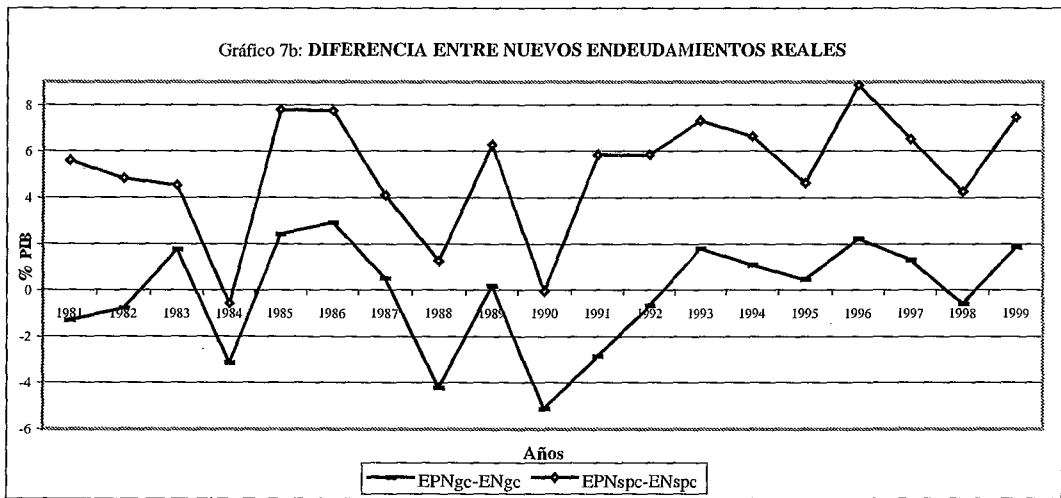
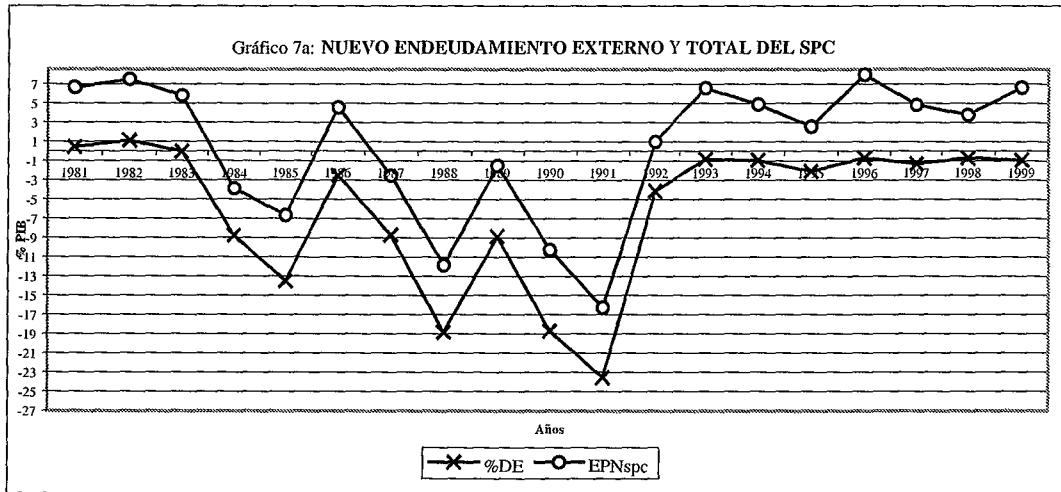
La diferencia entre EPN y EN muestra el grado de acomodamiento de la política fiscal a la política monetaria. Esta diferencia es igual a la que se registra entre el déficit primario (del gobierno central o del sector público) y la variación en la cantidad de dinero. El gráfico IV-7b indica un comportamiento errático de ambas diferencias: la del gobierno central y la del sector público. Pero entre sí alcanzan un alto coeficiente de correlación de 84%.

El hecho de que la diferencia EPN-EN carezca de una tendencia definida significa que el déficit fiscal primario —sea éste el del gobierno central o el del sector público— se está moviendo conjuntamente con los cambios en la cantidad de dinero de una forma tal que sólo difieren entre sí en una magnitud errática. Si bien captar ese comovimiento de manera más precisa requeriría una investigación específica, es posible verificar que, por lo menos, el déficit primario del gobierno central y la variación tienen tendencias comunes relativamente significativas (véase el gráfico IV-7c).

Estos hechos están mostrando que la presión principal que conduce hacia la generación de un endeudamiento creciente está en el endeudamiento externo, y que los déficit primarios que genera el gobierno están siendo compensados por variaciones en la cantidad de dinero. Ambas constataciones, si bien basadas todavía en datos que carecen de la precisión necesaria, están mostrando que los riesgos de insostenibilidad están acumulándose.

La confirmación de ambas tendencias abre un campo de análisis de las relaciones entre el gobierno y los sectores externo y monetario. De ella dependerá, en gran medida, la posibilidad de diseñar una política fiscal que impulse un desempeño macroeconómico satisfactorio.

Ante los riesgos detectados, conviene mirar hacia las posibles dificultades que tiene la generación de ingresos y la capacidad de restricción del gasto.

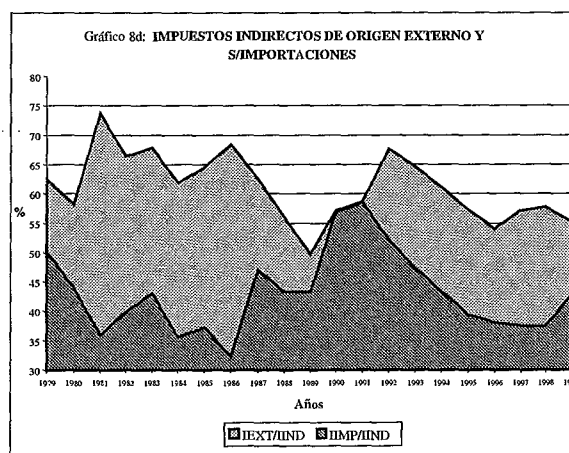
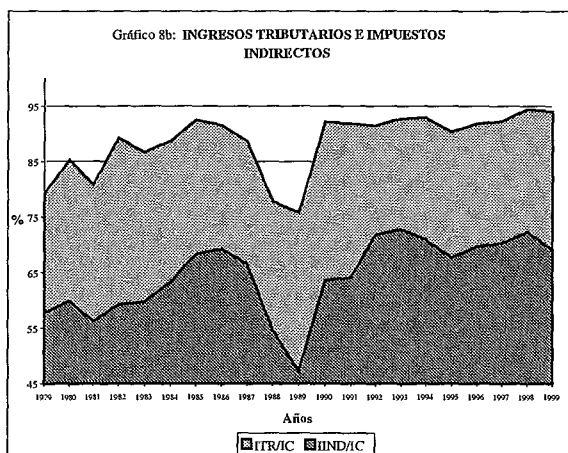
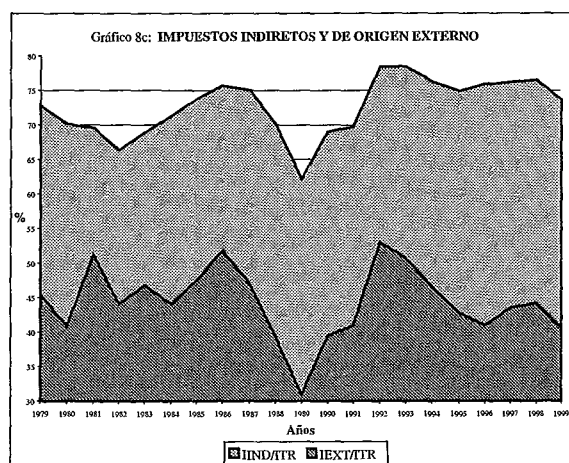
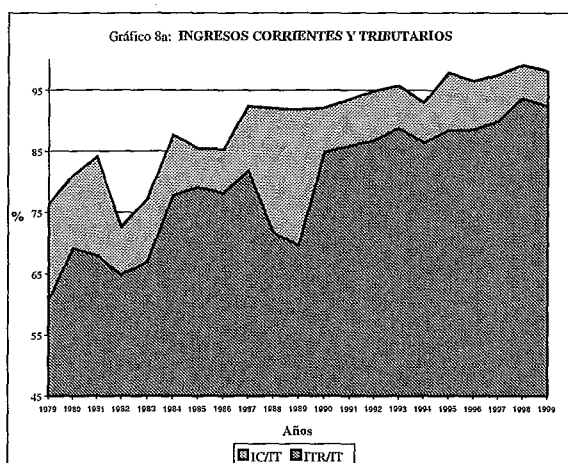


Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

3. Aspectos clave de la vulnerabilidad de los ingresos corrientes

El análisis de los ingresos por etapas de la política económica mostró que a pesar de las subsecuentes medidas de la reforma fiscal que tienden a aumentar las fuentes de ingresos internos y a introducir tasas genéricas, los avances son limitados. Los ingresos fiscales de origen externo provenientes, entre otras fuentes, de aranceles y diferenciales de precios del petróleo siguen pesando decisivamente en el total. Pero al mismo tiempo los movimientos de estos ingresos siguen siendo determinantes en la tributación y en el ingreso fiscal corriente.

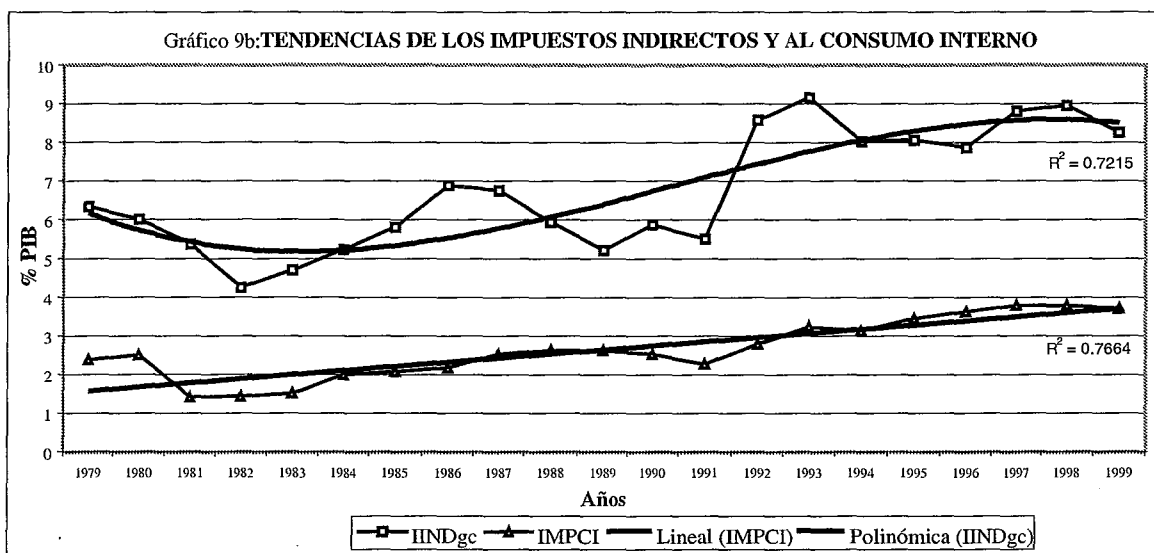
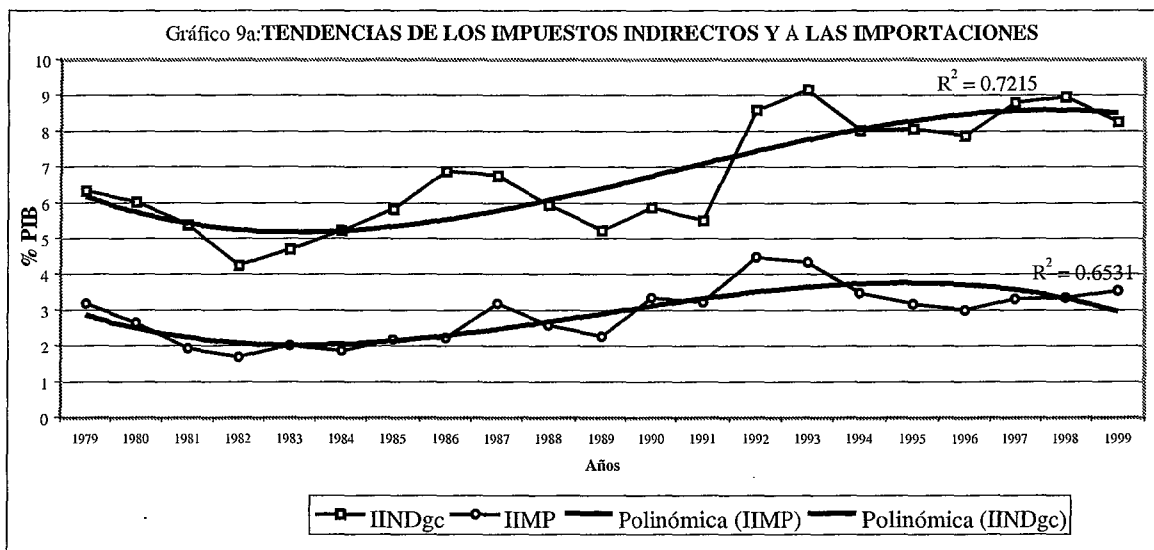
Una inspección de la evolución de los diferentes tipos de ingresos —corrientes (IC), tributarios (ITR), indirectos (IND) e indirectos de origen externo (IEXT)— muestra que la dinámica de la composición del ingreso corriente del gobierno central se mueve conforme a estos últimos ingresos. Por lo tanto no sólo el peso de los ingresos provenientes de fuentes externas es cercano a 40%, sino que los ingresos totales (IT) se mueven siguiendo lo que ocurre con estos ingresos de origen externo. En una economía abierta y pequeña este hecho implica que la dinámica del ingreso fiscal esté estrechamente ligada al ciclo de la economía en la medida en que ésta observará siempre una trayectoria estrechamente ligada al sector externo.



El monto relativo de los ingresos de origen externo y el hecho de que el ingreso corriente se mueva simultáneamente con ellos hace vulnerable el ingreso fiscal principal ante cualquier crisis en la balanza de pagos y cambios al alza en el precio de los combustibles. Ello se refuerza al observar que la secuencia de esos ingresos está basada en la que han seguido los impuestos sobre importaciones (IIMP) (véase el gráfico IV-8d).

Las tendencias de los impuestos indirectos y de los impuestos sobre importaciones respecto al PIB son comunes. Así, la base tributaria —obsérvese que el ingreso corriente sigue los movimientos de los ingresos tributarios y éstos siguen a los indirectos— no sólo depende del sector externo respecto a su monto sino con relación a su dinámica de largo plazo. Y esta dinámica es oscilatoria como proporción del producto de manera tal que está sujeta a fluctuaciones que surgen de la interacción entre el gobierno y el sector externo además de aquéllas señaladas que afectan al conjunto de la economía (véase el gráfico IV-9a).

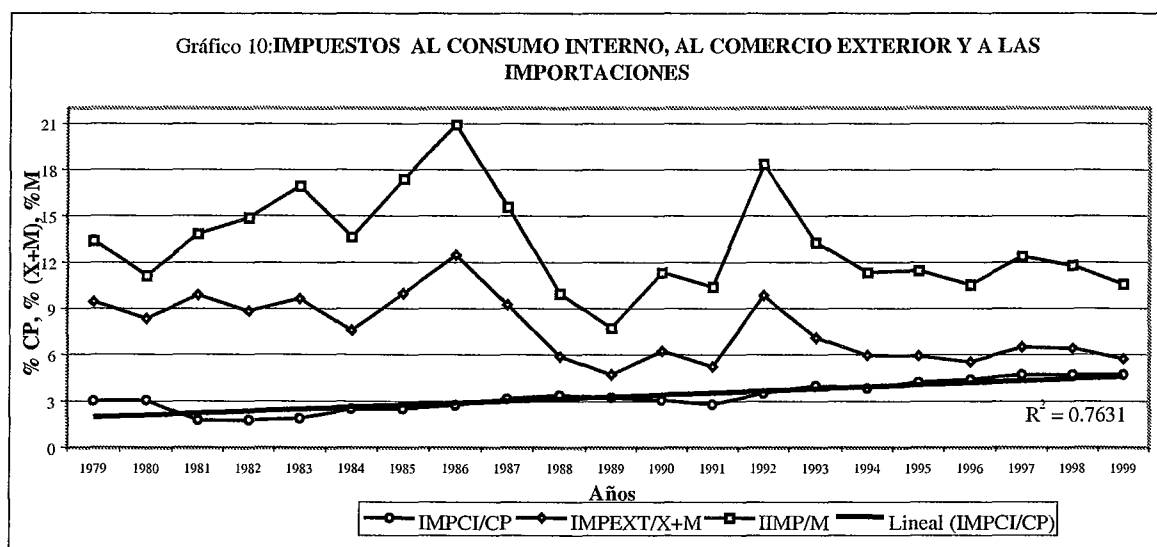
El efecto descendente de la caída de los impuestos a las importaciones sobre los indirectos es contrarrestado por la tendencia ascendente de los impuestos al consumo. Éstos tienen una tendencia que no es equivalente con la que registran los impuestos indirectos, y están creciendo aunque no tanto como para alterar aún el movimiento común observado arriba. Los impuestos sobre el consumo interno están creciendo constantemente a partir de la reforma fiscal de 1992 (véase el gráfico IV-9b).



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

En términos de sus respectivas fuentes, los impuestos indirectos tienen comportamientos diversos. Los impuestos al consumo interno crecen de forma constante como proporción del consumo privado con una tendencia lineal que no muestra ruptura alguna a pesar de la reforma de 1992. Aun con ese crecimiento permanente, no alcanzan a representar 5% del consumo.

Por su parte los impuestos al comercio exterior y a las importaciones caen como proporción de sus respectivas fuentes después de 1990-1992. Ese cambio es discontinuo y no es posible asignarle una tendencia. Pero la diferencia de tasas implícitas en las que se ubican, después de esa abrupta caída, ambos tipos de impuestos, es muy grande. Respecto a la suma de exportaciones más importaciones, los impuestos al comercio exterior representan un 6%, en tanto que respecto a las importaciones sus impuestos son un 12% (véase el gráfico IV-10).



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

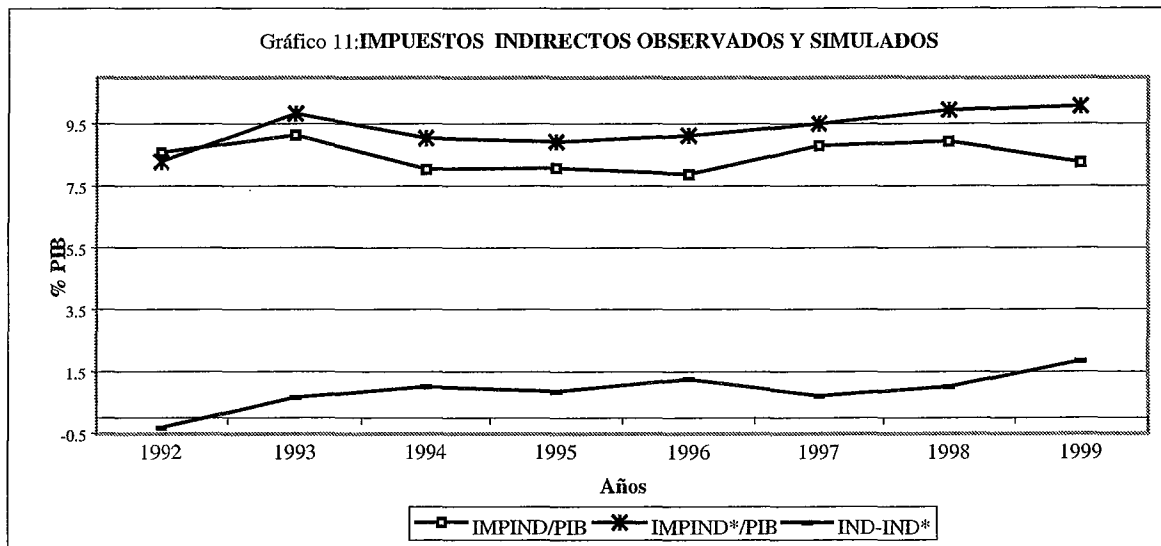
En consecuencia, la vulnerabilidad de los ingresos corrientes del gobierno tiene dos componentes centrales: i) la baja tasa que grava al consumo privado, principal componente del PIB, y ii) la alta tasa que tienen todavía las importaciones, que representan una parte mucho más fluctuante del PIB y, a la vez, sometida a las presiones de desgravación de los acuerdos internacionales.

La clave de la aceleración de la reforma impositiva dominicana estaría así en aumentar el crecimiento de la tasa impositiva sobre el consumo interno, disminuir, nuevamente de una vez, la tasa impositiva sobre las importaciones, y convertir el diferencial de los precios del petróleo en un impuesto indirecto. Tales medidas se encuentran en las leyes fiscales que están a consideración del Congreso Nacional.

En cuanto a los impuestos indirectos al consumo interno debe definirse a su vez, que graven en igualdad de condiciones a las mercancías de origen nacional e importadas. Las reformas en curso apuntan a eliminar los aranceles y a gravar de la misma manera a todos los bienes y servicios que se intercambien en el país y generen un valor agregado. Esa orientación debe preponderar en el futuro.

El resultado sobre el ingreso fiscal de tales medidas se aprecia mediante un sencillo ejercicio contrafáctico. Tomando las trayectorias observadas de las tasas implícitas de los impuestos sobre el consumo privado y sobre las importaciones, se modifican de la siguiente manera a partir de 1992: i) aumenta 20% la tasa implícita sobre el consumo privado —que fue muy baja en ese año— y luego se incrementa 10% cada año hasta que alcance el 10% del consumo, y ii) se disminuye 15% cada año la tasa sobre las importaciones hasta que se ubique en 5% de las mismas. Es decir, se hace una simulación que consiste en invertir las tasas implícitas en el año final del período de estudio, que fueron de 4.7% sobre el consumo privado y de 10.6% para las importaciones.

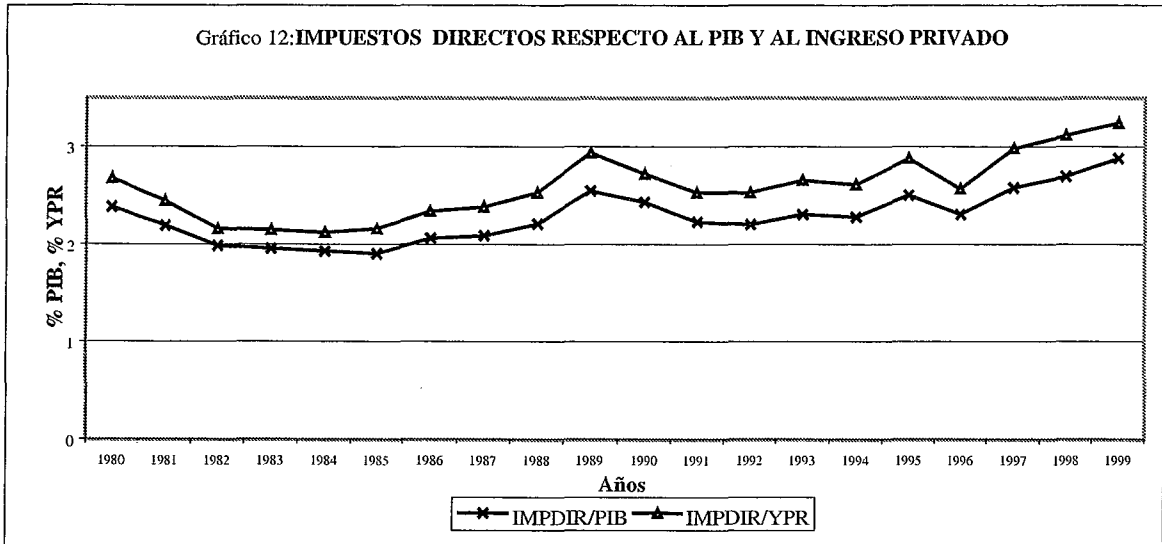
Las medidas específicas para producir tales tasas consisten en una mezcla de disminución de aranceles y cambio de la base de los mismos, modificación del impuesto sobre el diferencial de los precios del petróleo y aumento de la tasa y de la cobertura del impuesto al valor agregado. El resultado de haber aplicado esta profundización de la reforma fiscal hubiera sido una trayectoria creciente de los impuestos indirectos respecto al PIB. Al mismo tiempo esta rompería su dinámica dependiente de los impuestos a las importaciones y conduciría hacia una nueva trayectoria soportada por los impuestos al consumo (véase el gráfico IV-11).



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Esta simulación contrafáctica está mostrando que la vulnerabilidad de los ingresos fiscales asociada a la dependencia que éstos tienen de las importaciones puede resolverse mediante cambios graduales en la política de ingresos.

A la vez, no debe desconocerse que la extensión de los impuestos indirectos tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. En el caso dominicano hay un amplio margen en términos hipotéticos para compensar estos efectos mediante la ampliación de la recaudación de impuestos directos. La proporción que representan del PIB y del ingreso privado ha sido baja, entre 2% y 3% respecto de ambos ingresos. Su trayectoria ha sido sumamente estable si se los compara con los indirectos (véase el gráfico IV-12). Pero aprovechar este margen hipotético requiere resolver aspectos institucionales complejos de la administración tributaria.

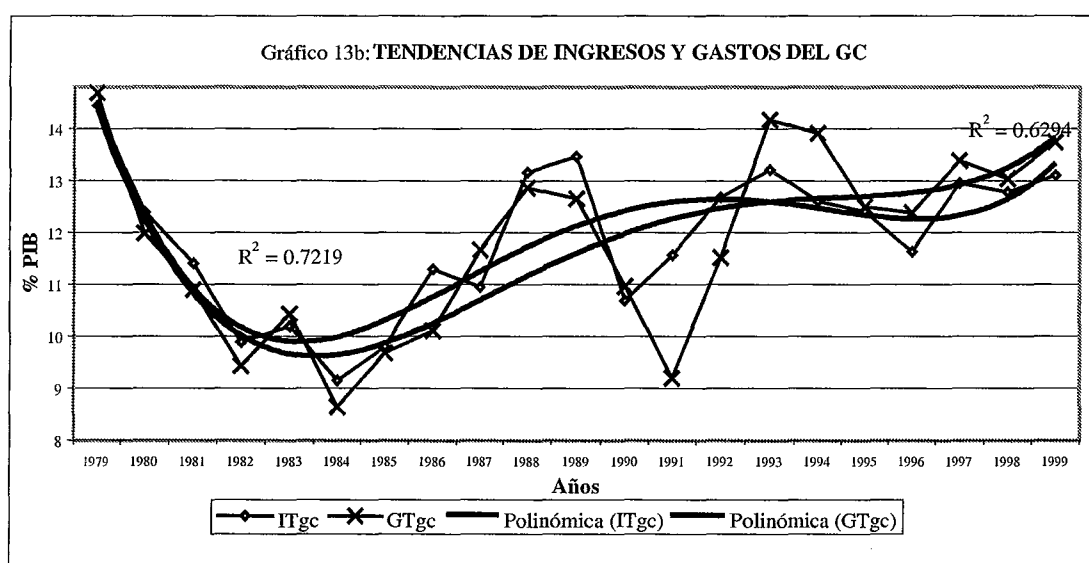
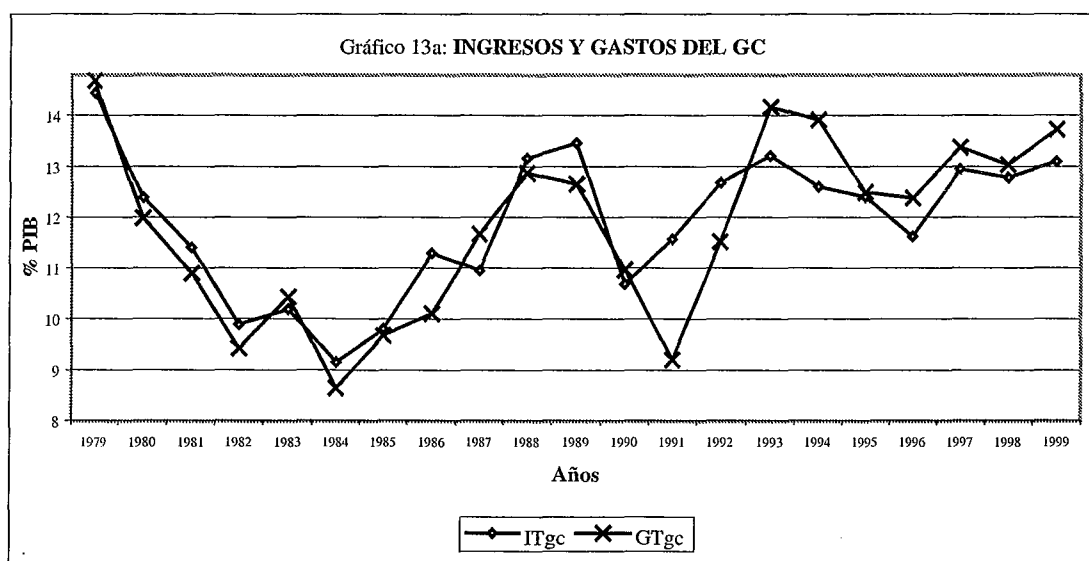


Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Por ello, en el corto plazo, es posible que los cambios en la tributación indirecta deban ser compensados por medio del perfil y el destino del gasto público.

4. Pertinencia de la orientación del gasto público

El gasto total del gobierno central sigue estrechamente la dinámica de su ingreso. Los movimientos correlativos al alza y a la baja son prácticamente puntuales (véase el gráfico IV-13a). Además no es posible pensar en otra senda de largo plazo para el gasto (véase el gráfico IV-13b) dada la restricción de financiamiento del déficit que introduce la puesta en práctica de una política de endeudamiento público que sólo toma previsiones de muy corto plazo y que utiliza el crédito sólo por motivos transaccionales. Debe señalarse el hecho de que la tendencia del gasto total tiene, en los últimos años, un nivel mayor que la del ingreso, lo que crea presiones sobre la sostenibilidad del déficit fiscal.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.
Nota: GC = Gobierno central.

Los gastos corrientes y de capital siguen dinámicas diferenciadas por etapas de la política económica. Ese movimiento alternado que está regido más por las características de las administraciones que por las transformaciones estructurales se confirma observando las trayectorias de ambos tipos de gasto y observando el comportamiento por períodos de gobierno marcados con líneas verticales en el gráfico IV-14a.

La dinámica de los gastos corrientes sigue aquélla de los sueldos y salarios del gobierno central si se observan las tendencias comunes de ambas series como proporciones del PIB (véase el gráfico IV-14b). A la vez, durante el ajuste caen los gastos corrientes y suben los gastos de capital (véase el gráfico IV-14a).

El gasto de capital sigue la dinámica de la inversión mostrando también tendencias comunes (véase el gráfico IV-14c). Pero el gasto total sigue también esa tendencia. Así, si el gasto está acotado por el ingreso, ello da la pauta de que la inversión esté comportándose dinámicamente como lo hace el ingreso total del gobierno. En consecuencia, la inversión está siguiendo los movimientos del ingreso. Como se ha visto en la sección anterior, el ingreso total tiene una dinámica basada en la de los impuestos a las importaciones y, en consecuencia, la inversión pública está sometida al comportamiento cíclico del sector externo.

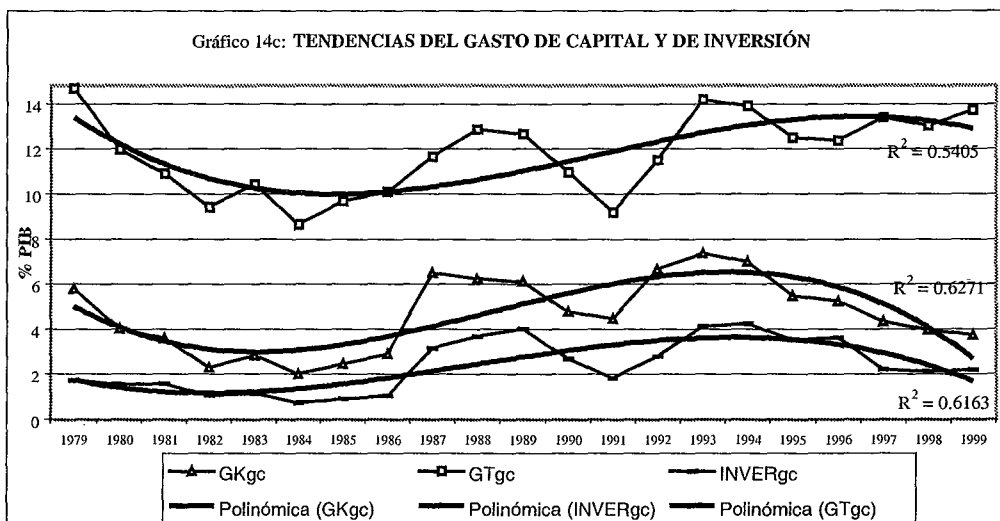
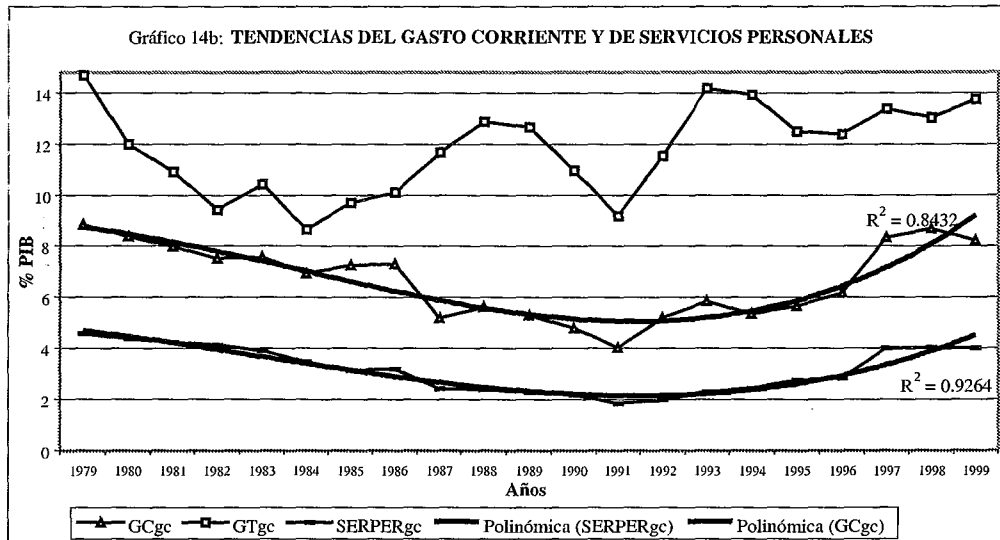
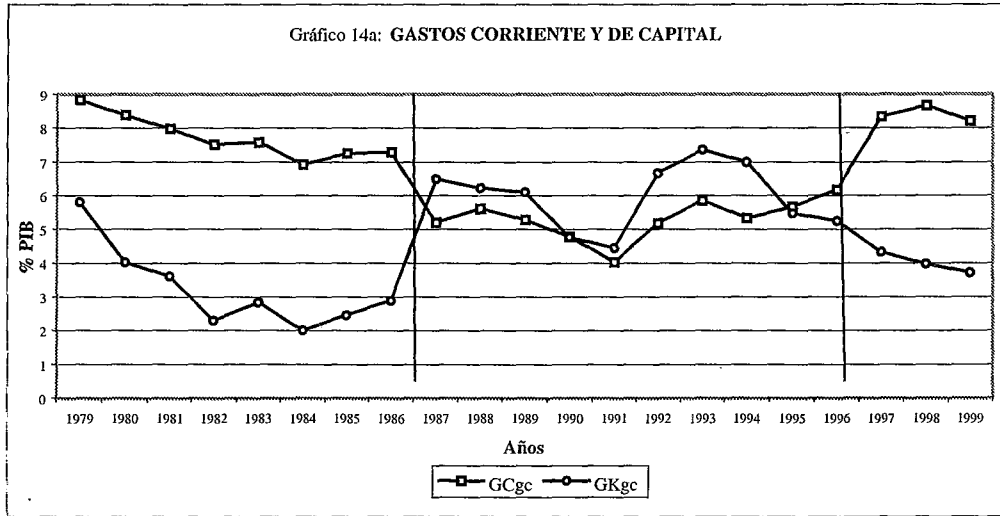
Como se observa en el gráfico IV-14b los gastos corrientes siguen la dinámica de sueldos y salarios. Y éstos, por condiciones funcionales y políticas, son menos flexibles, relativamente a otros gastos, ante la dinámica que impone el ingreso del gobierno.

Entonces, como se explicó antes, la inversión pública sigue la dinámica del ingreso total y ahora la contracción del gasto corriente tiene un límite inferior por efecto de la relativa inflexibilidad de sueldos y salarios. En consecuencia, conviene preguntarse hasta qué punto estas regularidades temporales condicionan la pertinencia de la orientación del gasto público.

En una economía que crece velozmente y que, al mismo tiempo, se integra en los mercados internacionales de mercancías, servicios y factores productivos, el gasto público debe complementar los requerimientos del crecimiento en las áreas de infraestructura, transporte y comunicaciones y en la formación de capital humano. Así, un gasto público regido dinámicamente por la inversión es un gasto pertinente. Por el contrario, aquí se observa una dinámica de la inversión regida por las restricciones del ingreso gubernamental y éste finalmente está sometido a los ingresos más vulnerables que tiene una economía en proceso de liberalización comercial: los que provienen de las importaciones.¹¹

Se tiene así que la necesidad de un gasto pertinente está condicionada por la dinámica de unos ingresos altamente vulnerables en la misma medida en que no se profundice la reforma impositiva. Por otro lado, la tendencia del gasto corriente está regida por un gasto relativamente inflexible: que se dedica a los sueldos y salarios. Resulta difícil, por lo tanto, sustituir gasto corriente por gasto de capital, en particular por inversión.

¹¹ No obstante, recuérdese que la desgravación arancelaria de principios de los noventa no tuvo un impacto negativo en la recaudación impositiva por concepto de importaciones (véase el capítulo IV).



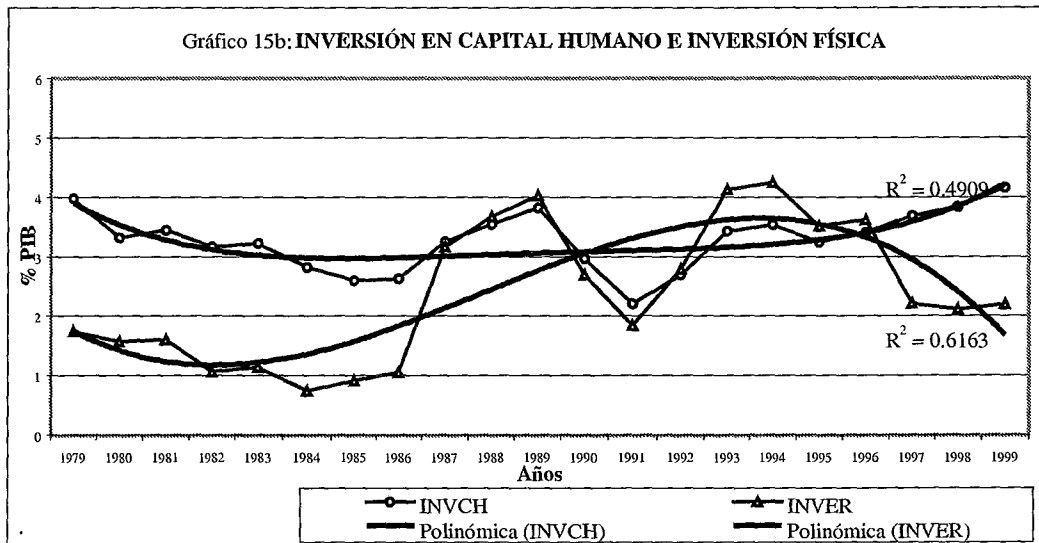
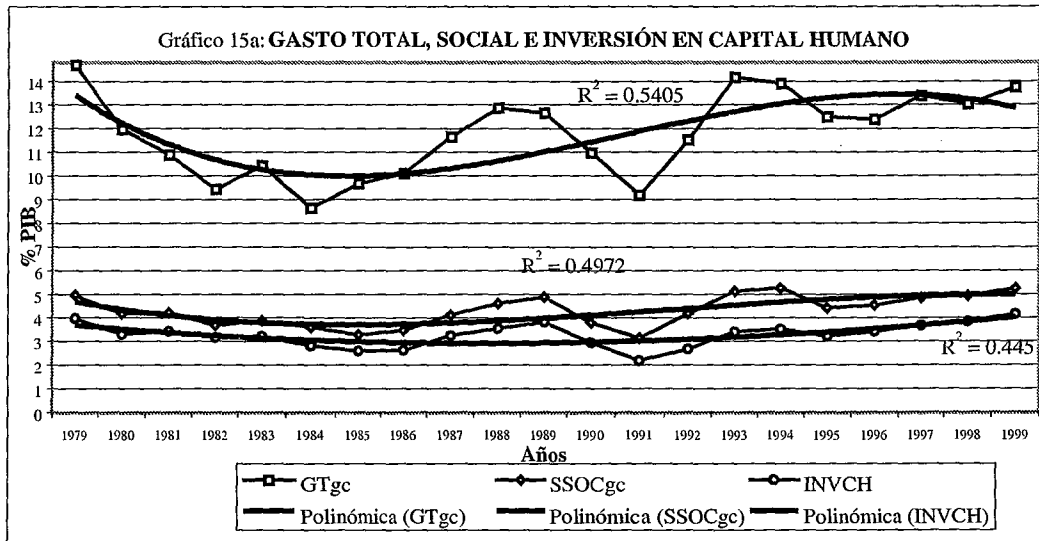
Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Otro aspecto de la pertinencia del gasto público depende de su destino hacia el mantenimiento y la formación del capital humano. Como se estableció en la sección 1 la distribución funcional del gasto público es diferente según las etapas de política económica y los períodos de gobierno. Pero, como se observó, ésta no privilegia la inversión en capital humano por encima de los gastos en servicios generales del gobierno.

A la vez, una comparación de ambos tipos de inversión pública —aquella en capital físico y la que se hace en capital humano— comienza a exhibir una separación de sus tendencias que confirma que la pertinencia en la orientación del gasto está comprometida en la perspectiva de un crecimiento sostenido.

La evolución del gasto social y, en particular, de la inversión en capital humano —educación, salud, asistencia social y vivienda— ha sido muy cercana y estable: el primero se ha ubicado en torno a 5% del PIB y la segunda claramente por debajo de 4%. Ambos se han comportado sin grandes rupturas de tendencia aunque con ajustes notables en los períodos críticos (véase el gráfico IV-15a). Más allá de los porcentajes normativos que se acostumbran dar, los grados de apertura y de competencia a los que está expuesta la economía dominicana indican que estos porcentajes y su estabilidad no son adecuados para los desafíos de crecimiento que deberán enfrentarse en el futuro.

A pesar de ese comportamiento estable de la inversión en capital humano en el largo plazo es importante señalar que la tendencia de los últimos años es ascendente, aunque su velocidad de crecimiento sea claramente insuficiente (véase el gráfico IV-15a). Al mismo tiempo, debe observarse que la inversión en capital humano y en capital físico del gobierno no han tenido tendencias similares y en los últimos años han sido claramente divergentes. Este hecho muestra que, si bien el gobierno ha ido aumentando las capacidades de capital humano de manera concomitante con el crecimiento, la primeras no han seguido la misma tendencia respecto del capital físico (véase el gráfico IV-15b).



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

La política de gasto está así cuestionada, también, en términos de su composición en la medida en que no ha cambiado después del ajuste, el NPE, las reformas fiscales y su profundización hacia una inversión en capital humano armónica con la de capital físico. La pertinencia de la orientación del gasto público está afectada por el hecho de que la inversión sigue una trayectoria limitada por el ingreso y, en particular, está sometida a cambios que serán inducidos por la vulnerabilidad de los impuestos a las importaciones. Pero además el destino del gasto tampoco se ha transformado de manera pertinente con la senda de crecimiento exportador que sigue la economía en su conjunto.

5. Regularidades observadas y acumulación de riesgos de la política fiscal

La exposición realizada permite una aproximación informal las regularidades de largo plazo del funcionamiento fiscal dominicano. Por su peso relativo y su dinámica, el gobierno dominicano en su conjunto sigue los movimientos observados en los balances corriente, primario y operacional del gobierno central. Y probablemente éste siga los vaivenes de la política de control monetario.

Del lado del ingreso, la principal regularidad que sugieren los datos es que la trayectoria de los impuestos sobre importaciones determinan, mediante los movimientos de los impuestos indirectos y de los ingresos corrientes, el ingreso total del gobierno central. Del lado del gasto se observó que la dinámica del gasto total está restringida por la que siguen los ingresos totales, y que la trayectoria de este gasto determina la inversión del gobierno central. Al mismo tiempo, hay información para sugerir que la dinámica del gasto corriente depende de los sueldos y salarios, y que es autónoma con relación a la senda del gasto total.

Como queda claro, estas tendencias de la política fiscal dominicana operan en el largo plazo. En el corto plazo los ingresos pueden alterar la tendencia determinada por los impuestos de origen externo cuando se mejora la recaudación o se modifican algunas normas que favorecen la captación de impuestos selectivos al consumo. Algo parecido ocurre con el comportamiento de la inversión cuando la administración en turno diseña y pone en práctica programas específicos. Pero después de ese impulso viene el freno impuesto por el ingreso total y la imposibilidad de sostener el déficit en el largo plazo.

Por el lado del saldo fiscal, los datos permiten afirmar que la trayectoria del ahorro corriente, con cierto rezago, determina el déficit operacional del sector público consolidado. En consecuencia, cuando el ahorro corriente comienza a caer, ya se están acumulando presiones generadoras de un déficit operacional en el conjunto del gobierno. En términos más concretos, al gobierno no le alcanza para cubrir las obligaciones de las empresas públicas e incurrirá en un déficit global del sector público.

Al mismo tiempo la tendencia hacia la generación de nuevo endeudamiento real ha comenzado a mediados de los noventa y está cuestionando la sostenibilidad del déficit operacional del sector público.

Los riesgos principales del funcionamiento observado de la política fiscal se concatenan y acumulan siguiendo las anteriores regularidades. El ingreso total del gobierno está sometido a la vulnerabilidad de los ingresos de origen externo y, muy especialmente, de los que provienen de las importaciones. Este riesgo repercute, junto con la relativa inflexibilidad del gasto corriente, en el ahorro corriente y contribuye a disminuir la sostenibilidad del déficit fiscal.

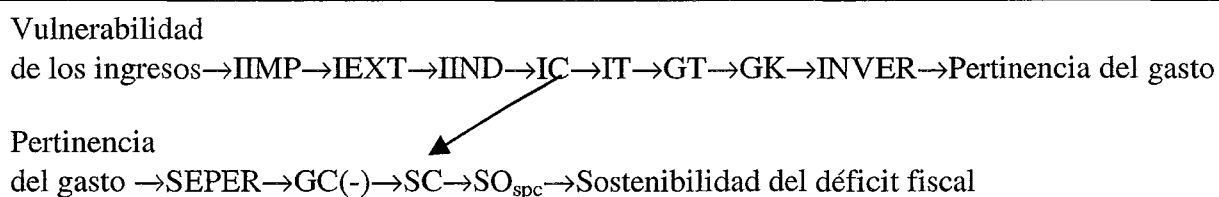
A ese aumento de la insostenibilidad del déficit, proveniente del riesgo asociado con la vulnerabilidad del ingreso, se le agregan probables incrementos en el flujo de nuevo endeudamiento resultantes del abrupto cambio en la valoración real de los flujos de deuda y de ahorro primario que produce la baja inflación. A la vez, el efecto negativo de la caída del ahorro corriente sobre el déficit operacional del sector público consolidado está potenciado por la

vulnerabilidad del ingreso y la falta de pertinencia del gasto en términos de su distribución entre gasto de capital y gasto corriente.

El destino diversificado de un gasto muy acotado por el ingreso también hace que la vulnerabilidad del ingreso y la débil sostenibilidad del déficit fiscal tiendan a provocar una reproducción de las características poco pertinentes de la composición funcional del gasto.

El diagrama siguiente resume regularidades y riesgos de largo plazo de la política fiscal dominicana.

Diagrama. Regularidades y riesgos de la política fiscal



IIMP: impuestos a las importaciones; IEXT: ingresos de origen externo; IIND: impuestos indirectos; IC: ingreso corriente; IT: ingreso total; GT: gasto total; GK: gasto de capital; INVER: inversión; SEPER: servicios personales; GC: gasto corriente; SC: ahorro corriente; SO_{spc}: ahorro operacional del sector público consolidado; →: efecto dinámico positivo de largo plazo; (-) → efecto dinámico negativo de largo plazo.

Ahora bien, cuando se comprueban tendencias de largo plazo pero, sobre todo, riesgos que atañen al funcionamiento económico de la política fiscal, éstos tienen la posibilidad de manifestarse en el corto plazo ante cualquier desequilibrio coyuntural. Por ello, la profundización de las reformas fiscales es imperativa, por lo menos, en los siguientes tres sentidos: i) desarrollo de una gestión prudente de la deuda pública y del crédito para acotar, de manera directa, los riesgos de sostenibilidad del déficit fiscal; ii) completar la reforma impositiva para independizar lo más posible el ingreso fiscal de los impuestos a las importaciones y del diferencial de los precios del petróleo, y disminuir el riesgo creciente de un ingreso vulnerable, y iii) poner en práctica las políticas de gasto acordes con el perfil del crecimiento y hacer pertinente el gasto en términos de su composición temporal entre rubros corrientes y rubros de capital.

El proceso de reformas fiscales ha estado en la agenda y en la práctica de los hacedores de la política fiscal, de manera notable, durante los últimos ocho años. Sin embargo, la complejidad y los obstáculos de índole institucional que enfrentan estos cambios han retrasado su ritmo respecto a otros procesos económicos. La sección siguiente se dedica al estudio de algunas restricciones institucionales que están impidiendo domeñar los riesgos acumulativos de la política fiscal.

C. OBSTÁCULOS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

Cada una de las regularidades determinantes del ahorro operacional del sector público consolidado está inserta en una trama institucional específica. Es conveniente describir las limitaciones y los condicionantes que dichas redes institucionales imponen a los cambios necesarios para que esas regularidades sean alteradas o, incluso, transformadas completamente con el objetivo de lograr un ahorro sostenible.

El financiamiento del déficit fiscal en el largo plazo requiere una política definida de endeudamiento público interno y externo que debe considerar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- i) El reconocimiento y el pago gradual de la deuda pública interna anterior;
- ii) El diseño de estrategias de colocación de deuda pública entre los inversionistas del país y del resto del mundo y de aprovechamiento del crédito gubernamental;
- iii) La evaluación de las transferencias que necesitarán las empresas públicas después de la capitalización realizada;
- iv) La estimación y la asignación de los costos de la reforma de la seguridad social, y
- v) El establecimiento de normas de administración de los fondos de las distintas agencias del gobierno para minimizar costos financieros.

La definición y el mejoramiento de las políticas de gestión de la deuda interna deben complementarse con una reforma de las políticas de ingreso y de administración tributaria que no sólo cambien la composición de las fuentes de ingreso sino que modifiquen también la administración en términos del grado de autonomía de la autoridad fiscal, y de cobertura y costos de la recaudación.

Al mismo tiempo que se modifican las estructuras institucionales que manejan la deuda pública y que recaudan los impuestos y otras contribuciones, será necesario transformar aquéllas que orientan el gasto público y que evalúan la calidad de la inversión en términos de su pertinencia para el desarrollo económico.

Los apartados siguientes ubican algunas de las relaciones que existen entre las regularidades observadas de la política fiscal dominicana y las estructuras institucionales en las que se basan. Este ejercicio descriptivo está guiado por la intención de determinar cómo los riesgos que enfrenta la política fiscal pueden ser potenciados por obstáculos de carácter institucional.

1. Gestión de la deuda pública y credibilidad

Una primera impresión que causa el sistema fiscal dominicano es su carencia de una política de endeudamiento mediante instrumentos financieros de amplia colocación entre el público inversionista. Recién en los últimos años el gobierno reconoció deudas contraídas con proveedores y contratistas de obra pública de anteriores administraciones y las transformó en un fondo de deuda a largo plazo mediante la emisión de bonos.

En 1999 la deuda interna del gobierno ascendía a alrededor de 2.8% del PIB incluyendo tanto aquella que estaba denominada en títulos y valores de renta fija como la que provenía de adeudos contraídos con proveedores y contratistas antes de fines de 1996. La ley de Bonos (104-99), aprobada en noviembre de 1999, convirtió la mitad de ese monto —equivalente a 1.4% del PIB— en bonos al 7% de interés anual y a seis años de plazo de vencimiento.¹² Tal incremento de la deuda generará un flujo de intereses de alrededor de 0.1% del PIB para años subsecuentes y, a la vez, la necesidad de programar una amortización para dentro de seis años.

El monto de deuda interna contraído durante el último período de gobierno por diferentes vías se desconoce aún. En consecuencia, al pago de intereses de la deuda interna ya reconocida será necesario añadir una partida adicional para el pago de intereses sobre la deuda posterior a 1996 y que sea luego convertida en bonos.

La capitalización de las empresas públicas, de acuerdo a sus objetivos explícitos, disminuiría el monto de las transferencias que hace el gobierno central hacia esas entidades. Si ese fuera el caso, el monto del déficit operacional del sector público consolidado tendería a disminuir. Sin embargo, una inspección del gráfico 3a muestra que las transferencias corrientes netas de las empresas públicas como proporción del PIB han crecido desde 1994 y han arrastrado a las transferencias totales. A la vez, esa tendencia ascendente se corresponde con un mayor déficit operacional como porcentaje del PIB en igual período (véase el gráfico IV-3b).

Es claro que el proceso de capitalización aún está en su fase de maduración y que la disminución de las transferencias corrientes del gobierno central hacia las empresas públicas se verificará en la medida en que las nuevas administraciones se responsabilicen de los gastos de operación.

Conviene remarcar que ambas clases de compromisos detectados —los vinculados a los intereses y el servicio de la deuda interna, y los asociados a las transferencias hacia las empresas públicas—, debieran ser objeto de una cuidadosa programación en materia de endeudamiento y venta de activos. Más allá de los efectos que esta política tendrá sobre la disminución y la estabilización del déficit fiscal, será crucial para afirmar la credibilidad del gobierno.

Si el gobierno no abona sistemáticamente su deuda y no exhibe las ganancias que genera la venta de sus activos, propagará incertidumbre entre los inversionistas, alentará la desconfianza entre la población y, en definitiva, transformará a todo el estado en una entidad jurídica de escasa o nula credibilidad. Cuando a ello se le suma que el capital acumulado de credibilidad es bajo, no

¹² Véase Pellerano (2000), pp. 6-7.

hay otra opción que una estrategia para mejorar la credibilidad, y un aspecto importante será el manejo de los activos estatales.

Además del incremento del flujo de intereses y del servicio de la deuda, junto con la posible disminución de las transferencias que resulten de la capitalización, el ahorro operacional se verá afectado también por el aumento de la deuda pública que se origine por la creación del fondo necesario para financiar el nuevo sistema de pensiones. Si bien la estimación del pasivo actuarial que se generará en el momento de iniciar la operación del sistema sería del orden de 5.5% del PIB de 1999 —20 000 millones de pesos—, no hay un cálculo del monto del endeudamiento que tendrá que contraerse para hacer frente a las pensiones e indemnizaciones de los primeros años.¹³

Las reformas financieras en curso en el sector público ponen el acento en cómo se mejoran el manejo, el control, la contabilización y la fiscalización de los fondos que gasta e invierte el gobierno.¹⁴ Sin embargo, no hay referencias a dos problemas cruciales de la operación financiera: i) el uso de los fondos de la tesorería de manera programada con el objetivo de obtener beneficios financieros, y ii) el diseño de una política de deuda pública (incluyendo la deuda externa) que mejore la capacidad de pago del gobierno.

El hecho de que los fondos no sean administrados para obtener rendimientos financieros ciertos está generando pérdidas mensuales importantes. Si se observa que los fondos recaudados permanecen inmóviles durante meses hasta que son ejercidos, y que ello ocurre cuando prevalecen tasas de interés reales positivas, se aprecian de manera clara las pérdidas que ocasionan la carencia de programación financiera.

Por su parte, el uso del crédito de proveedores y contratistas como política de financiamiento genera pérdidas constantes asociadas con la fijación de precios discriminatorios que imponen los oferentes ante el riesgo de insolvencia que supone comerciar con el gobierno y, también, con la programación de los gastos de las obras durante los primeros períodos de los proyectos de inversión para evitar los riesgos de dilación, falta de liquidez e insolvencia de la Tesorería.

En consecuencia, la sostenibilidad del déficit fiscal está cuestionada no sólo por las tendencias de índole cuantitativa que expresan las regularidades observadas anteriormente, sino por deficiencias de carácter institucional. Convendría dividir las en dos clases: i) la carencia de una política de endeudamiento público que genere estrategias de reconocimiento de la deuda interna anterior de creación de instrumentos financieros de largo plazo que se coloquen en el país y en otros mercados y sirvan para sustituir deuda de corto plazo, y de disminución de las transferencias hacia las empresas capitalizadas, y ii) la falta de una política de tesorería que gestione los fondos del gobierno con criterios de eficiencia y rentabilidad financieras.

Un sustento principal y necesario para enfrentar estas falencias es el aumento de la credibilidad del gobierno. En ese sentido es muy importante completar y profundizar reformas fiscales con un sentido generalizador: todos pagan los costos, y con un contenido equitativo:

¹³ Véase Hewitt Associates (1999), p. 9.

¹⁴ Véase Comisión presidencial para la reforma y modernización del estado (1998).

aquellos afectados por la regresividad fiscal son compensados. Para ello hacen falta estudios de economía pública respecto a las repercusiones de las reformas sobre la eficiencia y la equidad.

La introducción de tales políticas surtiría efectos sobre el monto y la sostenibilidad del déficit y, al mismo tiempo, mejoraría la gestión global de la deuda pública, abonaría la credibilidad del gobierno y reforzaría todo el desempeño fiscal. Lo característico del diseño y la puesta en práctica de estas políticas son los altos requerimientos técnicos aunados con bajos costos de administración y operación. Sin embargo, es más común poner más recursos y esfuerzos en los aspectos de índole administrativa y contable de la llamada reforma financiera del estado que en la profundización y la elevación de la calidad financiera de la gestión gubernamental.

2. Administración tributaria y transparencia fiscal

La necesidad de la reforma impositiva es evidente en la misma medida que los proyectos de ley de las reformas arancelaria y tributaria y sobre el diferencial de los precios del petróleo están en curso en el Congreso nacional. Sin embargo, la profundización de esas reformas impositivas en el sentido de eliminar el diferencial del precio del petróleo (véase el recuadro IV-4) y la comisión cambiaria (véase el recuadro IV-5), de extender la cobertura y aumentar la tasa del ITBIS, y de sustituir, modificar, simplificar y abolir los impuestos específicos al consumo seguirá todavía en proceso.

Recuadro IV-5

COMISIÓN CAMBIARIA

La comisión cambiaria sobre las transacciones de divisas se puso en práctica en enero de 1991. Es recaudada por el Banco Central. Su tasa inicial fue de 2.5% y luego sería disminuida a 2%, por último se ubicó en 1.5% manteniéndose hasta julio de 1998. En octubre de 1999 esta comisión, que era ya de 1.75%, aumentó a 5% para las compras de divisas que tienen lugar en el sistema cambiario nacional.

Fuente: BCRD (1998).

Los cambios legales y orgánicos que estas reformas irán introduciendo junto con la completa transformación de las fuentes de ingreso fiscal presionará hacia modificaciones institucionales relativas a la administración tributaria. La reforma administrativa más importante en ese sentido fue la creación de la Dirección General de Impuestos Internos en 1996. Pero, en particular, las relaciones de la administración tributaria con otras entidades del estado y con los sectores privado y financiero, y la determinación de los costos de la recaudación comienzan a ser relevantes.

El incremento de la recaudación fiscal está directamente relacionada con la credibilidad y la eficiencia de la administración. Por lo general, la estrecha dependencia de la administración tributaria del gobierno en turno genera formas y costumbres discriminatorias de los

contribuyentes. Por ello, el desarrollo de una administración tributaria con un alto grado de autonomía respecto al gobierno, conducida por un servicio profesional de funcionarios fiscales, y regida por criterios impositivos de largo plazo mejora notablemente la credibilidad de la administración y, por ende, la eficiencia recaudatoria.

Por lo tanto, a la implantación de una legislación y unas formas organizativas del Estado que aseguren la autonomía de la administración tributaria deben agregarse reglas sobre la organización y los vínculos del registro de contribuyentes. En economías con alto grado de informalidad, el registro debe desarrollarse a partir estructuras de información propias y compartidas. Deben señalarse entre estas últimas aquellas surgidas de los sistemas de control de créditos bancarios y comerciales que operan, por lo general, desde la superintendencia de bancos o desde diferentes organismos de supervisión crediticia del sector privado.

La extensión de la cobertura de los impuestos indirectos internos, y el incremento de los contribuyentes de los impuestos sobre rentas y patrimonios, requieren una administración tributaria y un registro de contribuyentes que aseguren la transparencia de las operaciones que hace el Estado para recaudar sus recursos. La autonomía de la administración tributaria disminuye, en gran medida, suspicacias y cuestionamientos que ésta enfrenta, y contribuye a darle mayor transparencia. Pero la base de toda administración tributaria eficiente es su registro de contribuyentes actualizado y en permanente proceso de renovación.

Son hechos indicativos del limitado grado de avance de la reforma impositiva dominicana: i) el estancamiento de las reformas legales que todavía están concentradas en la sustitución de los ingresos arancelarios por los impuestos indirectos internos y no en la profundización de la reforma tributaria en el sentido señalado arriba; ii) la ausencia de planteamientos sobre la autonomía de la administración tributaria, y iii) la carencia de un registro de contribuyentes ligado a otros sistemas de control de acreedores.

Como es obvio, una compleja trama de intereses políticos y sociales está detrás de este estancamiento en la delimitación, formulación y solución de estos problemas.

Junto con la renovación de la administración tributaria surge la cuestión de los costos de la recaudación. Aunque todavía no hay estudios concluyentes, la impresión que aparentemente tienen los responsables de la recaudación es que los costos de la misma estarían creciendo como proporción de los ingresos captados. En materia de cifras se escuchan estimaciones informales en el sentido de que el costo de cada peso recaudado por las direcciones responsables de la Secretaría de Estado de Finanzas ha crecido entre 50% y 70%.

La disminución de la vulnerabilidad del ingreso fiscal está directamente relacionada con la concreción de la reforma impositiva en curso —nuevas leyes arancelaria, tributaria y del diferencial de precios del petróleo— y, al mismo tiempo, con la mejoría de la transparencia y la eficiencia de la administración tributaria. En consecuencia, son los cambios de índole institucional en un sentido amplio —legales, organizativos, administrativos— los que podrán asegurar un desarrollo fiscal que disminuya la vulnerabilidad de los ingresos.

En el largo plazo, la disminución de la vulnerabilidad del ingreso público junto con una mayor transparencia fiscal y con un aumento de la eficiencia, producen menor incertidumbre e

incrementan la credibilidad del gobierno. Por lo tanto, los cambios en el terreno de la política de ingresos y su administración son imprescindibles si no se quieren potenciar los riesgos de la política fiscal retrasando las transformaciones de índole institucional.

La reforma impositiva y los cambios institucionales asociados a ella serán responsables de un círculo virtuoso de disminución de la vulnerabilidad de los ingresos fiscales, del surgimiento de una autonomía clara de la administración tributaria, del aumento de la transparencia y la eficiencia fiscales y, concomitantemente, del incremento de la credibilidad del gobierno. Ello generará condiciones mejores y más duraderas para la inversión y el crecimiento.

3. Presupuesto, orientación y control del gasto para el desarrollo sustentable

De la misma manera en que resulta evidente la necesidad de la inmediata reforma impositiva al observar que se han presentado leyes de ingresos en el Congreso Nacional, se aprecia la obligatoriedad de una reforma de la política de gasto público al verificar que también se presentó ante esa institución una nueva ley de presupuestos.

La reforma está concentrada en los aspectos medulares de la asignación y el control del gasto. En particular destaca la propuesta de implantar un sistema multianual de programación del gasto. A pesar de ello hay dos aspectos del diseño de esa política que deben ser considerados por su relevancia en el largo plazo: i) la calidad del ejercicio del gasto en términos de que las dependencias especializadas del gobierno sean las responsables de su realización, y ii) el destino del gasto hacia los fines pertinentes en términos de los objetivos de un crecimiento que está exigiendo mayor inversión en capital humano y en capital físico para aumentar las condiciones de competitividad de la economía.

Una medida de la calidad del ejercicio del gasto es cuánto se aleja el gasto programado del gasto ejecutado.¹⁵ Cuando el gasto presupuestado es ejercido de forma diferente a lo previsto, el gobierno está exhibiendo errores de programación presupuestaria. Pero si además, como ocurre en la República Dominicana, una parte del gasto, es ejercido por la Presidencia de la República y no por las instituciones especializadas tal como fue programado, se reduce la calidad del ejercicio al introducir un grado de improvisación adicional. Ambas fuentes de discrepancia entre lo presupuestado y lo ejecutado repercuten también negativamente en la credibilidad del gobierno.

Cuando se observan los períodos de gobierno definidos en la sección 1, el error cuadrático medio del período 1979-1986 pasa de 14.9 a 127.7 en 1987-1995 y cae a 41.2 en el último tramo de 1996-1999.¹⁶ Es así que, luego de un período caracterizado por muy altas discrepancias entre lo presupuestado y lo ejecutado, se retorna a uno que registra menores diferencias.

¹⁵ Véase una primera aplicación de este concepto al caso dominicano y de la forma de medirlo aquí retomada en Guzmán (1998).

¹⁶ El error cuadrático medio es el promedio de las diferencias, elevadas al cuadrado, entre las proporciones que en el gasto total tienen las partidas programadas y las ejecutadas de cada institución gubernamental.

Pero junto con esas discrepancias también es importante considerar la variabilidad, de las mismas. En ese sentido, el coeficiente de variación del error cuadrático medio de cada período fue 104.5%, 26% y 98.1%, respectivamente.¹⁷ Por lo tanto, los períodos inicial y final registran errores de programación menos sistemáticos que el período intermedio. A pesar de ello el grado de discrepancia entre presupuesto y ejecución está actuando negativamente sobre la calidad del gasto y sobre la credibilidad del gobierno.

En relación con el destino del gasto deben considerarse las tendencias señaladas en la sección B-4 como resultados de estas distorsiones de la programación presupuestaria. Estos no solo operan mediante la divergencia entre lo presupuestado y lo ejecutado, sino también por medio de la creación de programas de largo plazo que supongan previsiones trianuales o mayores del gasto de inversión física y en capital humano.

La capacidad de inversión a la vez está limitada por la deficiente evaluación que se hace de los proyectos —en términos de asignación intertemporal de los fondos y de la calidad del gasto que se ejerce— y por el control limitado de la aplicación de los fondos. Si bien tales hechos han sido reconocidos por el gobierno y se realiza un programa con el BID para catalogar y dar seguimiento a los proyectos de inversión del sector público, todavía subsisten serios problemas de calidad de las inversiones.¹⁸

La programación multianual y la evaluación costo-beneficio y de calidad de las inversiones del gobierno deberán estar acompañadas también por una descentralización de la captación de iniciativas de inversión y de su posterior puesta en práctica. Este aspecto de la modernización del gobierno que supone vincular el mejoramiento de la calidad técnica de la gestión con la diseminación de la capacidad propositiva y la descentralización del ejercicio presupuestario está mucho menos contemplado en las propuestas legales y normativas en curso,

También, en el sentido de mejorar la asignación y el control del gasto, se han desarrollado diferentes procesos de reforma de reglamentos y de auditoría del gasto en el marco de la reforma de la administración financiera del estado.¹⁹ Pero la ruptura de los comportamientos negativos respecto a la programación presupuestaria y a la pertinencia del destino del gasto está todavía en suspenso.

En términos generales debe destacarse que las reformas institucionales puestas en práctica del lado del gasto persiguen más el objetivo de aumentar la calidad en la asignación, el ejercicio y el control del gasto que el de mejorar la pertinencia de su destino en concordancia con el proceso general de desarrollo económico que sigue el país. Estas reformas en proceso contribuirán a la credibilidad de la acción de gobierno, pero repercutirán marginalmente en el diseño de una política pertinente de gasto público.

¹⁷ La fuente y resultados de estos cálculos están en el cuadro A7.

¹⁸ Véase Tiempo de reforma (2000b).

¹⁹ Véase Tiempo de reforma (2000a).

D. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La evolución fiscal dominicana muestra que el equilibrio entre ingresos y gastos no responde todavía a la concreción de una reforma estructural de las fuentes de ingreso y del destino del gasto. Por el contrario, el retraso de los elementos fundamentales de esa reforma hace vulnerable el ingreso y poco pertinente el gasto. En consecuencia, la sostenibilidad del déficit fiscal en el largo plazo aparece cuestionada.

El problema central de la política fiscal dominicana es que los riesgos a los que está sometida están condicionados y potenciados por obstáculos de índole institucional. Si no se concretan los cambios institucionales en curso no será menos vulnerable el ingreso, el gasto no se tornará más pertinente y, en consecuencia, el déficit no se volverá sostenible.

Conviene sintetizar los determinantes principales de esos riesgos, enumerar las reformas que se requieren y trazar un cuadro de los efectos que éstos tendrán sobre los riesgos descritos. Luego es posible insistir en algunas medidas y reformas en curso que deben acelerarse y sugerir estudios necesarios para profundizarlas y extenderlas.

La sostenibilidad del déficit está cuestionada por la caída en el ahorro corriente del gobierno central y la tendencia creciente, asociada con esa caída, del déficit operacional del sector público. Los ingresos son vulnerables por su alta dependencia de los ingresos de origen externo y por la baja presión tributaria total que exhibe la economía con relación a sus necesidades de desarrollo y competitividad internacional. La orientación del gasto no es pertinente en la medida en que la inversión pública tiende a disminuir, la inversión en capital humano crece lentamente y, por el contrario, los gastos en servicios generales del gobierno están incrementándose más rápido.

Los cambios institucionales requeridos son legales, pero trascienden ese ámbito para transformarse en los necesarios cambios en las costumbres y criterios con los que opera el gobierno. De una manera sintética debe decirse que se requiere: i) cambiar la gestión de la deuda pública en términos de su administración y financiamiento; ii) modificar la composición del ingreso hacia las fuentes internas estables, aumentar la presión tributaria y mejorar la administración tributaria en términos de transparencia y eficiencia fiscales, y iii) transformar el destino del gasto hacia los requerimientos de una economía que crece en un entorno internacional altamente competitivo.

Los efectos que las reformas institucionales en curso y las sugeridas en la sección C tienen y tendrán sobre los riesgos y sus determinantes se presentan en el cuadro IV-5.

Es necesario reconocer que los principales hechos de la evolución fiscal dominicana han sido condicionados por la disminución del patrimonio estatal y por la incorporación de instrumentos destinados a reducir presiones generadas por el déficit gubernamental. Ambos procesos deben circunscribirse en el marco del análisis macroeconómico.

La capitalización de las empresas públicas mediante fondos privados ha sido la forma de atenuar la injerencia del estado en la economía y, a la vez, de eliminar requerimientos de futuras transferencias de fondos públicos con el objeto de mantener y desarrollar sectores económicos claves.²⁰ La descripción de los aspectos contables y la cuantificación de esos flujos futuros aún no están siquiera esbozadas.

La aplicación de manera más generalizada de impuestos indirectos al consumo está destinada a disminuir el déficit de corto plazo. La definición, instrumentación y adecuaciones del impuesto sobre el diferencial de los precios petroleros y la aprobación de una comisión cambiaria fueron medidas que, además de su finalidad específica inmediata de pagar la deuda externa, también contribuyen a evitar la generación de déficit de corto plazo. Tales medidas tributarias han influido decisivamente en el desempeño fiscal. La evaluación específica de cada una de ellas y de sus efectos sobre la trayectoria macroeconómica del gobierno todavía no se ha hecho.

En este capítulo no se hizo un juicio específico sobre el papel que juegan y que podrían tener la capitalización y las medidas mencionadas en el párrafo anterior en el conjunto de la política fiscal. La descripción y las valoraciones de la evolución fiscal hechas aquí estuvieron orientadas por las preguntas genéricas formuladas al inicio y no por indagaciones sobre el carácter distintivo y los efectos específicos de dichas medidas.

Esta aclaración deslinda el análisis realizado, por lo menos, en los siguientes dos sentidos. Primero, estas políticas dominicanas destacan en el entorno latinoamericano en la medida en que, por un lado, no están basadas en la privatización lisa y llana y que, por el otro, introdujeron impuestos al consumo de manera gradual y combinados con medidas impositivas heterodoxas como el diferencial aludido y la comisión cambiaria. Estas diferencias de carácter y de ritmo serían por sí solas importantes para hacer valoraciones parciales de las mismas. No obstante, aquí se prefirió considerarlas en la evolución fiscal global. Segundo, la discriminación de los efectos cuantitativos de medidas fiscales específicas está más allá de los alcances del presente capítulo. Solamente el tratamiento de información con ese grado de detalle obligaría a considerar, de manera más somera, las tendencias generales de la evolución fiscal que aquí se han tratado.

En ese mismo grado de generalidad se ubican las recomendaciones se derivan a continuación de las anteriores conclusiones. Para decidir cuáles deben ser específicamente las reformas fiscales que definieron, por ejemplo, la política de manejo de la capitalización en términos de combinar instrumentos de captación de fondos internos y externos y qué papel tendría la autoridad fiscal frente al Banco Central, o cuál sería la mejor mezcla de impuestos directos e indirectos para sustituir los impuestos de origen externo —aranceles, diferencial sobre los precios del petróleo, comisión cambiaria—, se requerirían estudios individualizados y en profundidad que no tienen lugar en este capítulo.

²⁰ En el anexo 4 se muestra como la capitalización disminuye el tamaño relativo del patrimonio gubernamental de las empresas públicas.

La primera recomendación nítida se refiere al manejo eficiente de los acervos financieros del gobierno. El diseño de la gestión y la política de deuda pública es imprescindible para el manejo de corto plazo de la situación financiera del gobierno. Pero también es imperativa para proyectar su desempeño financiero y el de su tesorería de forma que haga posible manejar el financiamiento del déficit con estabilidad y aprovechar las oportunidades que brindan actualmente los mercados financieros. En particular, se necesitan estudios sobre los efectos de: i) la capitalización sobre las transferencias hacia las empresas públicas; ii) la reforma de la seguridad social en los pasivos del gobierno y sus flujos de endeudamiento, y iii) la financiación de las deudas interna y externa presentes y futuras mediante una política de endeudamiento responsable y eficiente desde el punto de vista financiero.

La segunda recomendación está concentrada en la renovación de las fuentes gubernamentales de ingreso y el mejoramiento de su administración. La ruptura de la dependencia del gobierno respecto de los ingresos de origen externo, el aumento de la presión fiscal y el incremento de la autonomía, la transparencia y la eficiencia de la administración tributarias deben seguir siendo parte sustancial de la acción fiscal del gobierno. En ese sentido conviene avanzar hacia la evaluación económica de los siguientes aspectos de la política tributaria: i) los costos y los beneficios de un aumento generalizado de los impuestos indirectos; ii) la combinación óptima de impuestos directos e indirectos; iii) la mejor composición de impuestos sobre el ingreso y el patrimonio de las familias y las empresas, y iv) los métodos organizativos para independizar, descentralizar y hacer más eficiente la administración tributaria.

La última recomendación se dirige al cambio estratégico en la asignación del gasto público. El viraje radical hacia un mejoramiento en la orientación del gasto en función de los objetivos del crecimiento sostenible, y hacia una programación de largo plazo de los fondos, debe continuar y profundizarse. La extensión de esta línea de acción del gobierno requiere emprender una valoración extensa de los siguientes aspectos presupuestarios: i) el tamaño adecuado del sector público en la perspectiva del crecimiento económico futuro; ii) la posibilidad de programar ingresos y gastos del sector público, y no sólo del gobierno central, de forma multianual, y iii) la factibilidad de formular y evaluar económica, financiera y socialmente los proyectos de inversión pública.

En particular, este conjunto de estudios relativos a los aspectos crediticios, tributarios y presupuestarios del gobierno debiera estar guiado y, a la vez, tendría que contribuir a una política pública para aumentar la eficiencia y la equidad de la acción gubernamental.

Las reformas institucionales en curso y propuestas debieran sólo refrendar y apuntalar tres ideas simples. El riesgo de no profundizar las reformas fiscales en ese sentido es que, en el largo plazo, “una imposición baja crea un problema constante de déficit presupuestales que constituye la fuente principal de tendencias inflacionarias, lo que obliga a establecer políticas de crédito y monetarias altamente restrictivas sobre la economía, y hace más difícil la expansión de los negocios privados.”²¹ Ello es así porque “quizá no se ha apreciado en un grado suficiente la relación estrecha que existe entre la capacidad de un país para acelerar su crecimiento y su poder de imposición.”²² Pero, a la vez, para que el crecimiento sea sustentable: “La calidad de la mano

²¹ Kaldor (1965), p. 85.

²² *Ibid*, p. 81.

de obra de una nación es el factor más importante del desarrollo económico;...”²³ Y, a fin de cuentas, más allá de los años transcurridos, la relación virtuosa entre política fiscal y desarrollo económico sigue siendo, a grandes rasgos, la que aumenta el poder del gobierno para mejorar el bienestar de la población.

²³ *Ibid*, p. 82.

Cuadro IV-5

EFECTOS DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES SOBRE LOS RIESGOS DE LA POLÍTICA FISCAL

Cambios institucionales	Efectos sobre los riesgos de la política fiscal					
	Sostenibilidad del déficit fiscal		Vulnerabilidad de los ingresos del SPC		Pertinencia de la orientación del gasto	
----- En curso mediante instrumentación de reformas legales o en discusión en instancias legislativas o reglamentarias	-	+	-	+	-	+
<i>Que afectan a: acervos del sector público</i>	-	+	-	+	-	+
* Capitalización de empresas públicas						
- Disminución de transferencias corrientes y de capital		X		X		
* Reforma de la seguridad social						
- Creación de fondos previsionales	X					
- Disposición de flujos previsionales			X			
* Documentación de deuda contraída en el período 1996-1999	X		X			
* Creación de deuda cuasifiscal	X		X			
<i>Que afectan a: flujos del sector público</i>						
* Compensación impositiva interna de los aranceles y reforma arancelaria		X		X		
* Reforma impositiva del diferencial de los precios del petróleo		X		X		
* Reforma de la ley de presupuesto						X
* Medidas de control y evaluación económica de la inversión pública						X
---- Necesarios para profundizar la reforma fiscal						
<i>Que afectan a: acervos del sector público</i>						
* Instrumentación de la gestión financiera de la deuda pública		X		X		
* Diseño y puesta en práctica de una política de endeudamiento público		X		X		
<i>Que afectan a: flujos del sector público</i>						
* Reforma de la administración tributaria para hacerla independiente y dotarla de una política de largo plazo		X		X		
* Actualización del registro de contribuyentes				X		
* Extensión de la reforma impositiva				X		
* Programación del gasto a largo plazo		X				X

Las instituciones bancarias son todas aquellas que pueden por ley aceptar depósitos y conceder préstamos. Las instituciones financieras bancarias monetarias se definen como las que pueden aceptar depósitos a la vista.²

Estas últimas incluyen a los bancos comerciales y al Banco Central.³ El Banco Central fue creado en 1947 mediante ley orgánica, con los siguientes objetivos: i) mantener la estabilidad del sistema monetario; ii) velar por el mantenimiento del valor interno y externo de la moneda; iii) promover la estabilidad y el desarrollo progresivo de la economía nacional; iv) acomodar los medios de pago a las actividades productivas; v) contrarrestar tendencias inflacionistas o deflacionistas, y vi) promover la liquidez y solvencia del sistema bancario, velar por la distribución adecuada del crédito, y coordinar la política monetaria y fiscal.

Recuadro V-1	
INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO DOMINICANO	
A. INSTITUCIONES FINANCIERAS BANCARIAS	
1. Instituciones monetarias	2. Instituciones no monetarias
<p style="text-align: center;">Banco Central (1947)</p> <p>Bancos comerciales y de servicios múltiples (1962) (1993)</p>	<p>Bancos de desarrollo (1966)</p> <p>Bancos hipotecarios (1971)</p> <p>Banco nacional de la vivienda (1962)</p> <p>Asociaciones de ahorro y préstamos (1962)</p> <p>Financieras (hacia, 1969)</p> <p>Casas de préstamos de menor cuantía (1955)</p> <p>Banco agrícola (1945)</p> <p>Caja de Ahorros y Monte de Piedad (1947)</p> <p>Corporación de Fomento Industrial (1962)</p> <p>Instituto de Crédito Cooperativo (1963)</p>
<p>B. Instituciones financieras no bancarias</p> <p>Fundación Dominicana de Desarrollo</p> <p>Tarjetas de crédito</p> <p>Instituto Nacional de Auxilios y Vivienda</p> <p>Oficina de Desarrollo de la Comunidad</p> <p>Fundación de Crédito Educativo</p> <p>Compañías de seguros</p> <p>Cooperativas de ahorro y créditos</p>	
<p>Fuente: Medrano de Rojas (1995); Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (1984-1987) y (1993-1999); Banco Central de la República Dominicana (1980-1999).</p> <p>Nota: Entre paréntesis aparece la fecha de creación de las instituciones financieras bancarias monetarias y no monetarias.</p>	

² Es decir, el sustantivo “banco” se refiere a la institución que capta depósitos a la vista o a plazo y el adjetivo monetario se refiere a la institución que capta depósitos a la vista. El término “monetario” proviene del hecho que los depósitos a la vista forman parte de la base monetaria o de la oferta monetaria restringida según se vea desde la óptica del Banco Central o de los bancos comerciales.

³ El Banco Central capta depósitos a la vista de los bancos comerciales y los bancos comerciales captan depósitos a la vista de los perceptores de ingreso.

reguladoras que afectan a sectores clave de la economía, tales como el sector exportador tradicional.

El nivel y la estructura de los tipos de interés han de adecuarse a los requisitos de una economía en crecimiento. En la actualidad, el régimen cambiario, aunado a la elección de instrumentos de control monetario que se utilizan para evitar aumentos no deseados en los agregados monetarios, ha generado rigidez en las tasas de interés. Las elevadas tasas de interés reales activas perjudican a determinados sectores punteros de la economía, como la industria nacional, a la vez que no afectan al desempeño de sectores de la economía durante la década de los noventa. Aquí cabe plantearse si la política económica que se aplicará en el futuro debería privilegiar determinados sectores o transformarse en una estrategia de desarrollo compartida que incluyera los sectores más tradicionales.

Por último, la existencia simultánea de tipos de interés reales negativos y positivos indican una posible distorsión en la intermediación de flujos financieros que debería corregirse ya sea flexibilizando la política cambiaria y monetaria, ya introduciendo cambios institucionales que permitan homogeneizar la estructura de incentivos que ofrece el sistema financiero.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera describe las bases institucionales del sistema financiero. La segunda examina la evolución de la política monetaria y cambiaria y del sistema financiero a la luz de los cambios ocurridos en la legislación y en el entorno macroeconómico. La tercera sección analiza la relación entre sistema financiero, política monetaria y cambiaria y el crecimiento a largo plazo.

A. EL SISTEMA FINANCIERO DOMINICANO

1. Configuración institucional

El sistema financiero dominicano comprende instituciones financieras bancarias monetarias, financieras bancarias no monetarias y las instituciones no bancarias (véase el recuadro V-1).¹

¹ El sistema financiero dominicano se configuró de acuerdo a una serie de leyes y normativas legales. Entre estas cabe destacar, a nivel global, la ley orgánica del Banco Central y la ley monetaria (1947); la ley general de bancos (1962). A nivel de instituciones se pueden mencionar la ley del banco nacional de la vivienda (1962); la ley de bancos de desarrollo (1966); ley de bancos hipotecarios (1971) y ley del banco agrícola (1945 y modificada en 1963).

A partir de 1990 las autoridades pusieron en marcha un programa de estabilización denominado Nuevo Programa Económico (NPE), cuyo eje central fue la adopción del tipo de cambio como ancla nominal, apoyado por la restricción del crédito al sector público. En este esquema el tipo de cambio oficial actúa como centro de gravedad del tipo de cambio del mercado privado. Asimismo se liberaron los tipos de interés, a la vez que se unificaron los encajes legales, lo que significó el abandono de la política de crédito selectiva como forma de promover el desarrollo económico.

La adopción del tipo de cambio como ancla nominal implicó anidar la política monetaria en la política cambiaria. La política monetaria dejó de centrar sus esfuerzos en el encaje legal para orientarse al control de los agregados monetarios, a través de los certificados de deuda del Banco Central (certificados de participación).

El programa de estabilización fue acompañado de regulaciones y normativas prudenciales destinadas a hacer solvente el sistema financiero, a reducir el grado de segmentación en el mercado financiero y a evitar futuros desequilibrios que podrían redundar en situaciones de insolvencia y falta de liquidez de sus instituciones. El cambio en la regulación de los estados financieros hacia el análisis de la calidad de cartera fue un paso decisivo en esta dirección.

La política cambiaria y monetaria impulsadas por el NPE fueron exitosas. La inflación se redujo a un dígito y se pudo controlar el despilfarro de los agregados monetarios, que crecían muy por encima de los precios, en el mercado de bienes y cambiario. El programa de estabilización ha demostrado además que la discrecionalidad en la política monetaria puede ser una fuente de estabilidad y no de inestabilidad, como suele afirmarse. Así, la política monetaria y cambiaria han contribuido a crear un marco de estabilidad coyuntural para el crecimiento económico. No obstante, existen aún limitaciones en el sistema financiero y en la política cambiaria y monetaria.

En primer lugar, el sistema financiero tiene rezagos importantes en relación con el nivel de desarrollo de la República Dominicana. Esta faceta de la relación entre sistema financiero, desarrollo y crecimiento no ha sido tratada con la suficiente profundidad. De hecho, la discusión en el sector financiero se ha centrado básicamente, en la normativa legal y las normas prudenciales, fruto de un sistema que ha evolucionado de acuerdo a la regulación.

En segundo lugar es necesario profundizar en tres aspectos de la relación entre políticas monetaria y cambiaria y crecimiento y estabilidad económicos: las variaciones en el ciclo económico y el régimen cambiario y la política cambiaria y monetaria el nivel y estructura de los tipos de interés. La política cambiaria actual se ha centrado en el control de dos mercados cambiarios, el oficial y el privado, mediante un instrumento, la tasa de cambio unificada. Sin embargo, ambos mercados pueden no responder siempre a objetivos similares. El mercado oficial refleja objetivos macroeconómicos mientras que el comportamiento de los agentes en el mercado privado obedece a la maximización del beneficio (es decir un objetivo microeconómico).

La contraposición que puede darse en determinadas ocasiones y que subyace en el comportamiento de los agentes en ambos mercados puede, en distintos momentos del ciclo económico o político, generar divergencias en sus tipos de cambio respectivos y saldarse con devaluaciones (con los consecuentes costos en términos de inflación o de producto) o en medidas

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la política monetaria y cambiaria durante los últimos 20 años se puede resumir en tres fases: 1980-1985; 1985-1990 y 1990-1999. Entre 1980 y 1985 las autoridades pusieron en práctica una política monetaria basada en la fijación de los tipos de interés y el control de la cartera de préstamos de la banca comercial mediante un sistema de encaje legal diferenciado. La política cambiaria mantuvo la paridad del tipo de cambio oficial de uno a uno con el dólar, a la vez que la paridad extraoficial se fijaba más acorde con las fuerzas del mercado.

Condiciones adversas que incluyeron la caída de los términos de intercambio y una crisis de la deuda externa, se tradujeron en una contracción en el nivel de producto y depreciación del tipo de cambio. Así se desencadenó un proceso inflacionario y de desintermediación financiera.

La segunda fase (1985-1989) comienza con un plan de estabilización destinado a lograr el equilibrio macroeconómico y acaba en una crisis financiera. El plan incluyó la unificación del tipo de cambio y la reducción de la inflación. Simultáneamente pretendió restaurar la rentabilidad de la banca y lograr una asignación eficiente de los recursos financieros, evitando distorsiones en el precio del crédito.

No obstante, la falta de coherencia en su implementación se dejó notar con rapidez. Por una parte, las autoridades decidieron modificar parcialmente la política monetaria ya que se adoptaron normas que permitieron la expansión de la cartera de préstamos de los bancos, aunque se mantuvieron los controles sobre los tipos de interés. Esto sentó las bases para generar rendimientos reales negativos.

Por otra parte, a partir de 1987 las autoridades descartaron la utilización de los precios relativos en la asignación del crédito y optaron por una política más intervencionista, utilizando el encaje legal como instrumento de asignación selectiva del crédito para el desarrollo de determinadas actividades y poniendo en marcha a la vez un importante programa de inversiones públicas. El financiamiento de dicho programa se realizó en parte mediante la reposición de los pagos de la deuda externa y acabó traducéndose en déficit fiscal. El desequilibrio en las cuentas gubernamentales generó desconfianza en la moneda, presiones devaluatorias y, en última instancia, elevadas tasas de inflación.

Tal y como había ocurrido en el período 1980-1985, entre 1987 y 1989 los aumentos en la inflación volvieron a incidir de manera negativa en la intermediación financiera. La válvula de escape fue la canalización de flujos financieros hacia el sector financiero informal, que no estaba sujeto a prácticamente ningún tipo de regulación. El sobredimensionamiento de este sector llevó a las autoridades a poner en práctica regulaciones que, de alguna manera, contribuyeron a la crisis al sector financiero no regulado. Dados los vínculos entre el sector financiero informal y formal, y la ausencia de una supervisión adecuada en éste último, la crisis afectó a todo el sistema financiero y provocó la quiebra de siete bancos comerciales que debieron ser intervenidos por las autoridades para evitar una crisis sistémica del sector financiero.

$$A_{ep0} + C_{ep0} > A_{ep0}$$

Esta última condición es obvia.

En consecuencia, en ambos casos, la participación del capital en manos del gobierno como proporción de los activos de las empresas públicas disminuye después de la capitalización y, por ende, la injerencia estatal en la economía es menor.

cuya participación en los activos nuevos es:

$$\frac{C_{gep1}}{A_{ep1}} = \frac{2A_{ep0} - P_{ep0} - A_{ep0}}{2A_{ep0}} = \frac{1}{2} - \frac{P_{ep0}}{2A_{ep0}} \quad (2)$$

Comparando las participaciones del patrimonio gubernamental en los activos de las empresas públicas antes (0) y después (1) de la capitalización, que están dadas por las razones (1) y (2), se tiene que:

$$\frac{C_{ep1}}{A_{ep1}} < \frac{C_{ep0}}{A_{ep0}}$$

cuando:

$$\frac{P_{ep0}}{A_{ep0}} < 1$$

y la condición resulta obvia si se ha emprendido un proceso de capitalización que casi con seguridad supone un desendeudamiento previo.

2 Aportación de capital equivalente al capital previo

Ahora se tiene que:

$$NC_{pep1} = C_{ep0}$$

y, por tanto, el nuevo balance general de las empresas públicas, suponiendo otra vez que los pasivos no se modifican, es:

$$A_{ep1} - P_{ep0} = A_{ep0} + NC_{pep1} - P_{ep0} = A_{ep0} + C_{ep0} - P_{ep0} = 2C_{ep0} = C_{ep1}$$

En este caso la participación del capital gubernamental en los activos de las empresas públicas es:

$$\frac{C_{gep1}}{A_{ep1}} = \frac{C_{ep0}}{A_{ep0} + C_{ep0}} \quad (3)$$

que, comparándola con la participación (1), se comprueba nuevamente que:

$$\frac{C_{ep1}}{A_{ep1}} < \frac{C_{ep0}}{A_{ep0}}$$

cuando:

Anexo 3

PATRIMONIO GUBERNAMENTAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS ANTES Y DESPUÉS DE LA CAPITALIZACIÓN

El patrimonio gubernamental respecto de los activos antes de la capitalización es el siguiente. El patrimonio gubernamental (C_{gep}) coincide con el de las empresas (C_{ep}) en la medida en que todos los activos (A_{ep}) y los pasivos de las mismas (P_{ep}) están en manos del gobierno. Así, antes de la capitalización (en el período 0), se tiene que:

$$A_{ep0} - P_{ep0} = C_{ep0} = C_{gep0}$$

de manera tal que respecto a los activos de las empresas públicas el patrimonio gubernamental es:

$$\frac{C_{gep0}}{A_{ep0}} = \frac{A_{ep0} - P_{ep0}}{A_{ep0}} = 1 - \frac{P_{ep0}}{A_{ep0}} \quad (1)$$

La capitalización supone que inversionistas del sector privado aportan un nuevo capital que resulta: i) equivalente a los activos de las respectivas empresas públicas, o ii) equivalente al capital de esas empresas.

1 Aportación de capital equivalente a los activos

En este caso se tiene que:

$$NC_{pep1} = A_{ep0}$$

Si los pasivos se mantienen invariables antes y después de la capitalización, el patrimonio de las empresas públicas será:

$$A_{ep1} - P_{ep0} = A_{ep0} + NC_{pep1} - P_{ep0} = 2A_{ep0} - P_{ep0} = C_{ep1}$$

y la correspondiente razón de capital a activos es:

$$\frac{C_{ep1}}{A_{ep1}} = \frac{2A_{ep0} - P_{ep0}}{2A_{ep0}} = 1 - \frac{P_{ep0}}{2A_{ep0}}$$

Ahora el patrimonio gubernamental en las empresas públicas será:

$$C_{gep1} = C_{ep1} - A_{ep0}$$

2 Método CEPAL

El cálculo del endeudamiento nuevo mediante este método se hace considerando sólo los intereses de la deuda y no las partidas del desendeudamiento y el déficit primarios:

$$\frac{EN_t}{Y_t} = r_t d_{t-1} + r^* d^*_{t-1}$$

La diferencia entre ambos indicadores mide cuánto pesa en el endeudamiento nuevo la magnitud de la diferencia entre el déficit primario del gobierno y el desendeudamiento primario de la autoridad monetaria. En términos formales se tiene:

$$\frac{ENP_t}{Y_t} - \frac{EN_t}{Y_t} = \frac{DP_t}{Y_{t-1}} - \frac{\Delta M_t}{Y_{t-1}}$$

que será positivo cuando el déficit primario supere al flujo de endeudamiento primario de la autoridad monetaria y viceversa.

El cálculo de las razones referidas se hizo como un ejercicio de simulación contrafáctico. Con los datos más aproximados a las definiciones dadas se simularon dichos endeudamientos para determinar si el déficit fiscal tiende a aumentar el endeudamiento y, a la vez, lo hace en una proporción del PIB que obliga a obtener mayores flujos de crédito. Tendencia y magnitud relativa estarían así indicando si el déficit es sostenible o no.

Los cálculos de las razones del ENP y del EN en el PIB se hicieron usando las siguientes variables para la economía dominicana:

DI: saldo de crédito interno (neto) concedido al gobierno.

DE: saldo de la deuda externa pública y privada (en tanto, no se dispuso de una serie desagregada por sectores institucionales).

i: tasa de interés activa anual de República Dominicana.

i*: tasa de interés activa anual de Estados Unidos (prime rate).

DP: déficit primario del gobierno central según la definición del anexo 2 para 1980-98 y déficit primario del sector público consolidado para 1990-1998 calculado según la siguiente identidad:

$$DP_{spc} = \text{Ingresos totales del gobierno general} - (\text{Ingresos de capital del gobierno general} + \text{Gasto corriente del gobierno general} + \text{Inversión del gobierno general}) + \text{Ingresos corrientes de las empresas públicas} - (\text{Transferencias corrientes} + \text{Ingresos de capital} + \text{Gasto corriente neto de transferencias})$$

M: cantidad de dinero en poder del público (M1)

p: índice de precios del PIB (1991=100)

Y: PIB nominal.

donde Y_t es el PIB nominal, p_t el deflactor implícito del PIB, y_t el PIB real, π la tasa de inflación anual, g la tasa de crecimiento anual del PIB real, δ la tasa de devaluación anual y el operador Δ indica el cambio de la variable respectiva entre el período t-1 y el t.

Una expresión más sintética de esa proporción es la siguiente:

$$\frac{ENP_t}{Y_t} = r' d_{t-1} + r^* (1 + \delta) d_{t-1} + \frac{DP_t}{Y_{t-1}} - \frac{\Delta M_t}{Y_{t-1}}$$

$$\text{donde: } r' = \frac{i_t - (\pi + g + \pi g)}{(1 + \pi)(1 + g)}, \quad d_t = \frac{DI_t}{Y_t}, \quad r^* = \frac{i_t^*(1 + \delta) - (\pi + g + \pi g)}{(1 + \pi)(1 + g)}, \quad d_t^* = \frac{e_t \cdot DE_t}{Y_t}.$$

Cada una de las variables anteriores r' y r^* se pueden descomponer en tasas conocidas:

$$r'_t = \frac{r_t - g}{1 + g}$$

es la diferencia entre la tasa de interés real interna (r_t) y la tasa de crecimiento de la economía descontadas por el factor de crecimiento ($1+g$), y a su vez la tasa de interés real:

$$r_t = \frac{i_t - \pi}{1 + \pi} = \frac{i_t}{1 + \pi} - \frac{\pi}{1 + \pi}$$

es la diferencia entre la tasa de interés nominal interna (i_t) deflactada por el índice de precios del PIB ($1 + \delta$) y la tasa de impuesto inflacionario ($\pi/(1 + \pi)$);

$$r^*_t = \frac{r^*_t - g}{1 + g}$$

es ahora la diferencia entre la tasa de interés real internacional (r^*_t) menos la tasa de crecimiento de la economía descontadas mediante el factor de crecimiento, y la tasa de interés real internacional:

$$r^*_t = \frac{i_t^*(1 + \delta) - \pi}{1 + \pi} = \frac{i_t^*(1 + \delta)}{1 + \pi} - \frac{\pi}{1 + \pi}$$

es la diferencia entre, por un lado, la tasa de interés nominal interna (i_t) multiplicada por el factor de devaluación ($1+\delta$) y deflactada por el índice de precios del PIB ($1 + \pi$) y, por otro, la tasa de impuesto inflacionario ($\pi/(1 + \pi)$).

Así se tiene que el endeudamiento nuevo crece con los intereses nominales y decrece mediante el impuesto inflacionario, el desendeudamiento primario y la disminución del déficit primario.

Anexo 2

DEFINICIONES DE NUEVO ENDEUDAMIENTO EN LOS EJERCICIOS DE SOSTENIBILIDAD

El nuevo endeudamiento como proporción del PIB se definió usando dos métodos. El primero considera, además de los intereses reales sobre los saldos de las deudas interna y externa, el crédito primario de la autoridad monetaria y el déficit primario del gobierno central. El segundo considera esos intereses reales menos la fracción en que crece la economía.

El primer método de cálculo del nuevo endeudamiento está en la base de la definición de sostenibilidad que dan Talvi y Végh (2000) para el BID y el segundo fundamenta la definición de región de sostenibilidad que se proporciona en CEPAL (1999).²⁴ En esa medida aquí se refieren los métodos como método BID y método CEPAL y las simulaciones del nuevo endeudamiento como simulado según BID o según CEPAL.

1 Método BID

El endeudamiento nuevo es la suma de los cambios en las deudas interna y externa:

$$ENP_t = DI_t - DI_{t-1} + e_t DE^*_t - e_{t-1} DE^*_{t-1}$$

donde DI es el saldo de la deuda interna del gobierno, DE^* el saldo de la deuda externa en dólares, e la tasa de cambio de pesos por dólares, y el subíndice t denota el período.

Este endeudamiento nuevo es igual a las partidas de intereses de ambas deudas gubernamentales más el déficit primario en que haya incurrido el gobierno menos el desendeudamiento primario de la autoridad monetaria. Así se tiene:

$$ENP_t = i_t DI_{t-1} + e_t i^* DE^*_{t-1} + DP_t + M_{t-1} - M_t$$

donde i es la tasa de interés nominal interna, i^* la tasa de interés nominal internacional, DP el déficit primario del gobierno y M la cantidad de dinero.

La proporción del endeudamiento generado en el PIB es:

$$\frac{ENP_t}{Y_t} = \frac{DI_t + e_t DE^*_t}{Y_t} - \frac{DI_{t-1} + e_{t-1} DE^*_{t-1}}{(1+\pi)(1+g)Y_{t-1}} = \frac{i_t DI_{t-1} + i^*(1+\delta)e_{t-1} DE^*_{t-1}}{(1+\pi)(1+g)p_{t-1}y_{t-1}} + \frac{DP_t}{Y_t} - \frac{\Delta M_t}{Y_t}$$

²⁴ Véanse Talvi y Vegh (2000), p. 8 y CEPAL (1999), p. 27.

es la diferencia para un período determinado entre el ingreso (YC) y el gasto (GC) corrientes.

2) Ahorro primario:

$$SP=YP-GP$$

es la diferencia para un período dado entre el ingreso primario (YP) y el gasto primario (GP). El YP resulta de restarle a los ingresos totales (YT) aquellos ingresos que suponen la contracción de una deuda futura —prestamos bancarios internos y externos y emisión de bonos—, y el GP es la suma del GC más la inversión fija bruta.

3) Ahorro operacional:

$$SO=YT-GT$$

es la diferencia para un período dado entre el ingreso total y el gasto total (GT). El YT incluye ahora todos aquellos que suponen deudas a futuro y el GT todos los gastos de capital además de la inversión.

Los déficit fiscales respectivos son los ahorros con signo cambiado:

$$DC=-SC, DP=-SP, DO=-SO$$

En el caso dominicano se calcularon los ahorros corriente y operacional para los tres niveles de gobierno y el ahorro primario sólo para el gobierno central y el sector público.

Para este último se usó una fórmula que sólo lo aproxima y que posiblemente lo sobrevalúe. Ésta es la siguiente:

$$SP_{spc} = YT_{gg} - (YK_{gg} + GT_{gg}) + YT_{ep} - (YK_{ep} + GT_{ep}) - TTN$$

donde YK es el ingreso de capital, TTN son las transferencias totales netas hacia las empresas públicas y los subíndices indican: spc: sector público, gg gobierno general y ep: empresas públicas.

Anexo 1**DEFINICIÓN DE GOBIERNO E IDENTIDADES DE AHORRO Y DÉFICIT**

Las instancias de gobierno se definen de acuerdo con la metodología de las cuentas nacionales aplicada, en este caso, a las características institucionales de la República Dominicana. El *gobierno central* (gc) comprende los poderes de la república: Congreso Nacional, poder judicial y Presidencia de la República junto con la Procuraduría General de la República, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas. La Presidencia incluye las dependencias de Interior y Policía, Fuerzas Armadas, Relaciones Exteriores, Finanzas, Educación y Cultura, Salud Pública y Asistencia Social, Deportes, Educación Física y Recreación, Trabajo, Agricultura, Obras Públicas y Comunicaciones, Industria y Comercio, y Turismo.

El *gobierno general* (gg) comprende el gobierno central, el Instituto Dominicano de Seguridad Social, los gobiernos locales municipales y las agencias descentralizadas del gobierno que son las siguientes: Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones, Consejo Nacional de Población y Familia, Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo Turístico, Cruz Roja Dominicana, Oficina de la Defensa Civil, Instituto Azucarero Dominicano, Instituto de Auxilios y Vivienda, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Institutos de Desarrollo del Noreste y Sureste, Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario, Jardín Botánico Nacional, Parque Zoológico Nacional, Museo de las Casas Reales, Dirección de Desarrollo de la Comunidad, Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguros, y la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

El *sector público consolidado* (spc) comprende al gobierno general y a las empresas públicas. Estas últimas son: Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), Consejo Estatal del Azúcar (CEA), Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), compañías de agua y alcantarillado (Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo y Santiago, e Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados), y pequeñas empresas públicas (Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), Autoridad Portuaria, Dirección de Aeronáutica Civil, Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad, Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo, Corporación de Fomento Industrial, Banco Agrícola de la República Dominicana, Instituto Nacional del Algodón, Radio Televisión Dominicana, Lotería Nacional, Instituto Postal Dominicano).

Para cada nivel de gobierno es posible definir tres tipos de ahorro.

1) Ahorro corriente:

SC=YC-GC

Capítulo V

POLÍTICA MONETARIA Y MERCADO DE DINERO

actividades de transformación o producción, participar en el capital de las mismas, proveer asistencia técnica, obtener adelantos y redescuentos del Banco Central, mantener depósitos en bancos en el país o en el extranjero. Finalmente, gozaban de exenciones fiscales, tales como el impuesto sobre la renta que incluía el beneficio de dichas sociedades financieras.⁴²

Las empresas financieras jugarían un importante papel en la crisis que afectaría a la economía dominicana a finales de la década de los ochenta, que se analiza en el siguiente apartado.

Cuadro V-2

INDICADORES BANCARIOS, 1980-1983

Años	Indicador de beneficios			
	Bancos comerciales	Bancos de desarrollo	Bancos hipotecarios	Asociaciones de ahorros y préstamos
1980	1.31 (0.15*)	1.29	1.33	1.13
1981-1983	1.26 (0.12*)	1.23	1.20	1.09
		Indicador de liquidez		
1980	3.10	0.31	1.31	n.d.
1981-1983	2.09	0.22	0.78	n.d.
		Indicador de solvencia		
1980	0.11	0.24	0.28	0.05
1981-1983	0.09	0.24	0.25	0.05

Fuente: Superintendencia de Bancos (1984).

Nota: El indicador de beneficios es igual a la relación ingresos/gastos; el indicador de liquidez es igual a la relación depósitos/efectivo (la relación disponibilidades/captaciones arroja resultados similares); el indicador de solvencia se refiere a la relación capital/pasivo.

* Se refiere a un indicador de rentabilidad. Ésta se calculó como el margen neto de beneficios dividido por el capital más las reservas.

⁴² Las financieras pueden estar exentas del impuesto sobre la renta o impuestos similares siempre que el monto imponible no sea superior a 15% de su capital pagado. Esta exención tendrá una duración de 12 años a partir de la constitución de la sociedad. Las utilidades obtenidas por los inversionistas en las sociedades financieras o reguladas quedarán exentas del impuesto sobre la renta de las personas físicas hasta un 50%. También estará exenta del impuesto sobre la renta la parte de los beneficios netos que las personas físicas o morales que inviertan en la compra de acciones de capital social inicial de las sociedades financieras a que se refiere la presente ley, la exención no podrá ser superior a 40% de la renta neta del contribuyente. Finalmente hay que destacar que la constitución de las sociedades financieras y los contratos de préstamo y otras clases que ellas otorguen, así como el registro, traspaso o ejercicio de los mismos estarán libres de impuestos derecho o contribución pública de cualquier clase.

El segundo programa (abril de 1984) consistió en un acuerdo sombra por la iniciativa del gobierno, se orientó básicamente a equilibrar las cuentas fiscales. Con este fin se aumentaron los precios y se redujeron los subsidios de los alimentos, de los combustibles, de la electricidad, se devaluó el tipo de cambio y se incrementaron los salarios nominales.³⁹ Las medidas se tradujeron en aumentos de precios y eventualmente, en presiones sobre el tipo de cambio.

La depreciación del tipo de cambio no sólo agravó el balance de los bancos (véase de nuevo el cuadro V-1) sino además, conjuntamente con el incremento en el gasto y la disminución de producto (la tasa de crecimiento en 1984 fue 0.8%), contribuyeron al alza de precios.⁴⁰ La inflación a fines de 1984 fue de 38% frente a 6% del año anterior.

En este contexto macroeconómico, y dada la excesiva regulación, el sistema financiero reconocía poca capacidad de respuesta. En particular los intermediarios financieros no podían aumentar los tipos de interés nominales para mantener tasas reales positivas; entonces, los tipos de interés reales negativos perjudicaron a los depositantes sin estimular la demanda de crédito por las condiciones de incertidumbre imperantes (el crecimiento del PIB fue de 1.7% en 1982 y 1.3% en 1984). Medidos en términos reales, los préstamos de la banca comercial al sector privado cayeron 5% entre 1981 y 1984 y disminuyeron de 14.6% a 9.8% entre 1980 y 1984, como porcentaje del PIB.

Pese a la situación desfavorable los intermediarios financieros no experimentaron disminuciones significativas en su liquidez, solvencia y beneficio (véase el cuadro V-2). Esto se explica, al menos en el caso de la banca comercial, porque se pudo beneficiar de créditos otorgados por el Banco Central y por el resto del sistema financiero. El crédito del Banco Central a la banca comercial, que tomó la forma de adelantos y redescuentos, aunado a los créditos otorgados por el resto del sistema financiero, pasaron de representar 9% a 12% de los pasivos de la banca comercial entre 1980 y 1983.⁴¹ Además, a partir de principios de los ochenta se inicia la consolidación del sistema financiero informal o no regulado (es decir, básicamente empresas financieras). Las debilidades del marco regulatorio y las carencias existentes en su aplicación efectiva facilitaron en parte que los intermediarios financieros sobrepasaran la normativa legal y compensaran los límites impuestos a los tipos de interés. Así, el crédito otorgado por las financieras pasó a ser una importante fuente de canalización de los flujos financieros.

Las empresas financieras no reguladas, con vínculos estrechos con la banca comercial (como se explicará en el próximo apartado), gozaban de una serie de facilidades que no poseía el sistema financiero formal. En primer lugar, no estaban regidas por las cuotas del encaje legal. Podían, asimismo, organizar, promover o fomentar la creación de empresas dedicadas a

³⁹ El aumento de los precios es obviamente equivalente a reducciones de los subsidios.

⁴⁰ Aquí cabe señalar también que las pérdidas del Banco Central como consecuencia del traspaso de las importaciones de bienes y servicios para fines fiscales de abril de 1984 también contribuyeron a aumentar la emisión y el crédito interno neto. Entre 1983 y 1984 las pérdidas del Banco Central aumentaron de 0.5% a 2.3% del PIB.

⁴¹ Según el Banco Mundial (1987), a principios de la década de los ochenta el gobierno central absorbía la mayor parte del crédito del Banco Central. Sin embargo los balances disponibles muestran que el sector público mantuvo su participación en el crédito otorgado por las autoridades monetarias. De hecho la participación del crédito interno neto al gobierno sobre el crédito interno neto es 52% en 1980, 30% en 1982 y 33% en 1983. Véase Banco Mundial (1987), pág. 252.

oficial y el extraoficial llegó a 50%.³⁵ Las intervenciones del Banco Central para mantener la paridad oficial del peso dominicano con el dólar, lejos de mejorar la situación provocaron la disminución de las reservas internacionales. En 1982, las autoridades carecían de recursos para hacer frente al pago del servicio de la deuda externa y satisfacer la demanda de dólares.

Entre fines de 1982 y 1984, se pusieron en práctica dos programas de estabilización. El primero (firmado en agosto de 1982) derivó de un acuerdo con inició en 1983 y el Fondo Monetario Internacional (FMI) e incluyó la renegociación de la deuda externa. El programa aplicó una serie de medidas encaminadas a alcanzar equilibrios interno y externo.³⁶ Entre las últimas cabe señalar el traspaso de una parte importante de las transacciones en divisas al mercado paralelo con el fin de lograr una depreciación gradual de la moneda.³⁷ Esto a su vez otorgó una mayor importancia a los incentivos cambiarios necesarios para la supervivencia de la industria de sustitución de importaciones y para los exportadores de productos agrícolas y manufactureros, pero no fueron lo suficientemente generosos como para lograr un desarrollo similar al del turismo o las zonas francas.

No obstante, el programa quedó aprisionado entre la necesidad de aplicar medidas de austeridad y un discurso político que seguía otros derroteros.³⁸ Esta contradicción se reflejó en la diferencia porcentual entre el tipo de cambio extraoficial y el oficial, que llegó a superar el 100% en 1983.

Cuadro V-1

PASIVOS NETOS INTERNACIONALES DEL BANCO CENTRAL Y DE LA BANCA COMERCIAL
EN PORCENTAJES DEL PIB, 1980-1984

Años	Banco Central		Bancos comerciales		Total sistema	
	PN/PIB	ICOB	PN/PIB	ICOB	PN/PIB	ICOB
1980	1.4	72	1.5	16.7	2.9	56.7
1981	1.7	65	3.4	5.5	5.1	40.4
1982	4.2	31	2.6	12.1	6.9	24.6
1983	9.0	18	0.4	50.2	9.4	20.0
1984	7.0	23	0.2	4.0	7.2	25.5

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: PN= Pasivo neto (Pasivo menos activo); ICOB= índice de cobertura.

³⁵ Banco Mundial, *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, 1987, pág.7.

³⁶ Éstas incluyeron principalmente una sobretasa de 10% a las importaciones, la transferencia de importaciones del mercado oficial al extraoficial, y aumentos en las tarifas por el consumo de electricidad.

³⁷ Según el Banco Mundial, en 1980 dos tercios de los bienes de capital y 80% de las primas se importaban al tipo de cambio oficial. En 1983, 20% de los bienes de capital y 61% de las materias primas eran importadas al tipo de cambio oficial.

³⁸ Véase Moya Pons (1995). Según, Coutts, Guiliani y Pellerano, el gobierno abandonó el acuerdo de servicio ampliado del Fondo (*Extended Fund Facility Arrangement*) debido a discrepancias en torno a los aumentos en los precios del petróleo y electricidad.

Mientras la coyuntura externa fue favorable ³¹ el sistema financiero funcionó bien y abasteció las necesidades de crédito del sector privado. Los pasivos líquidos de la banca comercial aumentaron y los préstamos pasaron de 11% a 16% del PIB entre 1970 y 1978. Pero a partir de finales de la década de los setenta, su funcionamiento y se vio sujeto a una serie de factores exógenos, que culminaron en una crisis económica y en dos posteriores y fallidos intentos de estabilización (1982 y 1984). El deterioro de la coyuntura económica puso en duda la viabilidad de la política monetaria y cambiaria y afectó levemente al sistema financiero en su conjunto.

Entre 1980-1984, la caída de los términos de intercambio, conjuntamente con la contracción de la demanda externa producto de la recesión de los años ochenta en los países industrializados, generó una brecha en la cuenta corriente (8% del PIB) que se trató de compensar con diversas medidas para frenar las importaciones y favorecer el dinamismo exportador. Entre estas medidas cabe destacar el establecimiento de un encaje legal de 100% sobre recursos generados por importaciones a través de cartas de crédito y una deducción en el encaje legal de los préstamos otorgados por la banca comercial para financiar el sector exportador.³²

A la vez, el comportamiento de los términos de intercambio y su efecto sobre el sector exportador afectó negativamente a los ingresos del gobierno central generando una brecha fiscal. En particular, entre 1980-1981 los ingresos derivados de los impuestos a la exportación de productos tradicionales pasaron de 12% a 1.6% de los ingresos tributarios y de 1.3% a 0.1% del PIB, respectivamente. Entre los períodos 1974-1977 y 1978-1982 la presión fiscal cayó de 14.1% a 10.6% y el déficit fiscal del sector público consolidado aumentó de 1% a 6% del PIB entre 1978 y 1982.

La brecha fiscal se financió mediante la deuda externa (entre 1981 y 1982 el acervo de la deuda externa pública creció de 39% a 55% del PIB y el servicio de la deuda externa como proporción de las exportaciones aumentó de 24% a 42%)³³ y de financiamientos del Banco Central. Ambas acciones incrementaron el crédito interno neto y la adquisición de obligaciones con el exterior aumentó los pasivos netos del Banco Central y de la banca comercial. Entre 1980 y 1982 los pasivos externos netos aumentaron de 3% a 7% del producto (véase el cuadro V-1).

A su vez, la expansión del crédito interno neto generó presiones sobre los precios y el tipo de cambio, mientras que los balances del Banco Central y bancos comerciales reflejaban un elevado riesgo en sus posiciones en divisas; aumentó la prima en el mercado libre de divisas y por ende la probabilidad de una devaluación.³⁴ De hecho, en 1981 la brecha entre el mercado

³¹ Mientras los precios de las materias primas se mantenían al alza, y los precios de los combustibles estables.

³² Véase, Veloz, Lizardo y Guzmán (1991), pág. 43.

³³ Véase, Coutts, Guiliani Cury y Pellerano (1986) pág. 370. El acervo de deuda privada representó 6% del PIB en 1979 y 3.8% en 1983.

³⁴ El mercado cambiario está segmentado en un mercado oficial y un mercado extraoficial. La evolución del mercado cambiario y la descripción del tipo de transacciones realizadas en ambos durante 1980-1999 se hallan en el anexo 3. La prima del dólar efectivo en el mercado libre de divisas de Santo Domingo se sitúa en el último trimestre de 1983 en 81.12% lo que significó un aumento de 37% respecto al tercer trimestre.

1. La política cambiaria, monetaria y el sistema anterior a 1985

El sistema financiero anterior a 1985 funcionaba de acuerdo a normas heredadas de la década de los setenta. El mercado cambiario se dividía en dos: oficial y extraoficial. Mientras que en el primero la paridad del peso estaba fija con respecto al dólar (uno a uno), en el extraoficial, el tipo de cambio respondía a las fuerzas del mercado.²⁵ La política monetaria dependía de instrumentos esencialmente cuantitativos: techos sobre los tipos de interés, encaje legal diferenciado y limitaciones a las actividades financieras de la banca comercial.

La fijación de tipos de interés implicaba que los bancos no participaban en su determinación²⁶ y los obligaba a satisfacer la demanda de liquidez al tipo de interés dado. Es decir, la oferta de crédito era horizontal.²⁷ El sistema imponía un 50% de encaje sobre los depósitos a la vista. El restante 50% de los recursos captados financiaba las actividades productivas a menos de un año (20%), las de más de un año (5%) y las de comercio (25%).²⁸ Así, el sistema de encaje legal favorecía el desarrollo de las actividades comerciales que no ayudaron necesariamente a cerrar la brecha externa que, medida en términos de cuenta corriente como proporción del PIB, había aumentado de 1% en 1961 a 7.3% en 1983.

La política cambiaria y monetaria permitía también al Banco Central actuar como promotor del desarrollo y en particular incentivar determinadas actividades económicas, como por ejemplo el turismo, en detrimento de otras. Aparte de sus ventajas comparativas naturales, el turismo gozó de subsidios explícitos e implícitos, que fueron negados a otras ramas de la producción tales como la agricultura, y que permitieron el abaratamiento de sus costos de producción. Entre éstos, cabe destacar la canalización de recursos con tipos de interés preferenciales fijos que luego se volvieron negativos en términos reales,²⁹ el financiamiento gubernamental de los proyectos de inversión turística que disminuía los riesgos para el sector privado, la fijación de precios de los insumos básicos, y el sistema de tipo de cambio dual que facilitaba la compra de insumos al tipo de cambio oficial y la venta de los servicios al tipo de cambio de mercado.³⁰

²⁵ La paridad del tipo de cambio oficial con el dólar databa de la ley monetaria (1947). Las transacciones en divisas que se realizaban a través del mercado oficial incluían bienes de capital, insumos y materias primas y bienes de consumo. La participación de las transacciones realizadas al tipo de cambio oficial relativo al extraoficial para estos cuatro grupos de bienes era de 73%, 57%, 58% y 40% para el período 1980-1983.

²⁶ Este razonamiento supone que los bancos no operaban a principios de los ochenta en condiciones de competencia perfecta.

²⁷ Nótese *in passim* que al ser el costo de oportunidad de mantener dinero líquido independiente de la estructura de los tipos de interés, confiere a las políticas de demanda agregada un mayor efecto en el nivel de producto (Tobin, 1983).

²⁸ La evolución del encaje legal para todo el período aquí considerado 1980-1999 se presenta en el anexo 1.

²⁹ La deuda contraída con anterioridad a 1984 se amortizaba a tasas de interés entre 9% y 12% mientras que la tasa activa nominal promedio era de 14% en 1981 y luego de 17% para 1982-1984.

³⁰ Banco Mundial (1987), pág. 89,

desarrollo e hipotecarios ofrecer nuevos servicios financieros.²³ No obstante, no se ha llevado a cabo el proceso de transformación de las instituciones financieras contempladas en dicho código.

B. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA, CAMBIARIA Y DEL SISTEMA FINANCIERO, 1980-1999

Como se dijo, la política monetaria, cambiaria y del sistema financiero reconoce tres etapas: 1980-1985; 1985-1990; y 1990-1999. Las dos primeras se destacan por la fijación de tipos de interés y por una política de encaje legal diferenciado, si bien en la segunda etapa, el encaje legal sirve de instrumento de asignación selectiva del crédito. En ambos períodos se producen crisis económicas.

Las causas de la primera crisis económica pueden ser atribuidas a factores externos mientras que en el caso de la segunda, una política expansiva de demanda agregada —financiada, en parte, por la suspensión de servicio de la deuda externa— que se traduce en déficit fiscal y externo significativos, constituye la fuente principal del descalabro económico.²⁴ A la depresión económica de 1989 se añade una crisis financiera de gran magnitud provocada por la inflación que conduce a un proceso de desintermediación financiera, y acentuada por la existencia de un sector no regulado que absorbe una parte significativa de los flujos financieros.

A partir de 1991 se pone en marcha el Nuevo Programa Económico (NPE), cuyos ejes monetarios los constituyen el uso del tipo de cambio como ancla nominal y la restricción del crédito interno neto. En este último período se liberan los tipos de interés y se unifica el encaje legal. Las autoridades emiten los certificados de participación como instrumento fundamental de la política monetaria, mientras el manejo del encaje legal se utiliza como medida preventiva. El NPE contempló también una mejora de la supervisión bancaria, ya que en vez de centrarse en establecer límites cuantitativos a las operaciones financieras, subraya la evaluación de la calidad de la cartera y el análisis de riesgo.

²³ Estas incluyen entre otras: i) recibir depósitos de ahorros y a plazo; ii) conceder líneas de créditos y préstamos a toda persona física o jurídica; iii) recibir recursos a través de cualquier instrumento de captación, aprobado previamente por la Junta Monetaria; descontar letras de cambio, libranzas, pagarés y otros documentos que representen obligaciones de pago; iv) recibir créditos y contraer obligaciones con el Banco Central, así como frente a instituciones bancarias del país o del extranjero; v) realizar operaciones de contratos a futuro, según lo determine la Junta Monetaria; vi) emitir tarjetas de crédito, de débito y de cargo; vii) comprar y vender carteras de préstamos de otras instituciones bancarias; Efectuar operaciones de compra y venta de divisas, previa autorización de la Junta Monetaria. Véase la resolución de la Junta Monetaria del 25 de enero de 1996.

²⁴ Según Moya Pons (1992), pág. 321, existen tres interpretaciones de la crisis de la década de los ochenta. La primera enfatiza causas estructurales derivadas de las políticas de sustitución de importaciones (Ceara Hatton, 1984; Vicens, 1982; Lozano, 1984); la segunda se centra en el análisis de políticas monetarias y fiscales que protegían a la industria nacional (Dauhajre, 1984); la tercera identifica las causas de la crisis en factores externos: aumento de los precios del petróleo y deterioro de los términos de intercambio (Martínez Aponte, 1986). En este estudio se combinan de alguna manera la segunda y tercera interpretación. Si bien los factores externos son los detonadores de la crisis, ésta se produce finalmente por la existencia de un conjunto de políticas cambiarias y monetarias inadecuadas.

distintos tipos de depósitos y otros instrumentos financieros para destinarlos a préstamos con fines diversos.²¹

Finalmente, el banco nacional de la vivienda busca promover el desarrollo mediante la concesión de créditos a las asociaciones de ahorros y préstamos y a otras instituciones del sistema financiero. También actúa en el mercado de capitales y en el desarrollo de un mercado secundario de valores, y realiza, operaciones activas de corto, mediano y largo plazo.

El proyecto del código monetario y financiero contempla un programa de modernización financiera orientado a la transformación o fusión de los intermediarios financieros privados existentes en cualesquiera de las siguientes instituciones: banco de servicios múltiples, banco de ahorros y créditos y corporación de créditos.²²

De esta manera, y atendiendo a consideraciones de eficiencia y economías de escala, el proyecto del código monetario y financiero es de hecho un intento de limitar la variedad de intermediarios con el fin de evitar la segmentación del mercado, aumentar la concentración de los activos financieros y acercarse a la creación de instituciones de servicios múltiples.

Parte de las normativas reguladoras y prudenciales contempladas en el proyecto del código monetario y financiero y que afectan a las instituciones financieras ha sido puesta en práctica mediante resoluciones de la junta monetaria. Tal es el caso de permitir a los bancos de

²¹ Según el código monetario y financiero, "la Junta Monetaria podrá autorizar, mediante resolución que será notificada vía la Superintendencia de Bancos, la creación de entidades denominadas Grupos Financieros, los cuales podrán estar integrados por uno o más bancos y otras instituciones bancarias reguladas por el presente código, con el objetivo de promocionar conjuntamente servicios bajo denominaciones iguales o semejantes, que identifiquen a la totalidad de estas entidades como filiales de un mismo Grupo Financiero...", ibídem, artículo 205, pág. 75.

²² El capítulo III del proyecto del código indica que los bancos comerciales, los bancos de desarrollo, los bancos hipotecarios de la construcción, las financieras y las casas de préstamos de menor cuantía pueden transformarse en cualquiera de los intermediarios financieros contemplados en el código. En el capítulo VII, titulado *De las corporaciones de crédito*, se menciona a las financieras y casas de préstamos de menor cuantía, quizás indicando implícitamente que estas han de transformarse en corporaciones de créditos. La transformación en bancos de servicios múltiples puede ser llevada a cabo por un intermediario financiero con un elevado grado de solvencia o por fusión de dos instituciones o tres entidades financieras (bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos hipotecarios de la construcción y financieras) que cumplan determinados requisitos de capital y reservas. Las instituciones que no se transformen en bancos de servicios múltiples pueden transformarse en bancos de ahorro o corporaciones de créditos; en el primer caso los requisitos de capital para efectuar la fusión son mayores que en los del segundo.

En primer lugar contempla aumentar la autonomía del Banco Central y profesionalizar la Junta Monetaria.¹⁷ Así se establecen períodos definidos para el gobernador (dos años) y los otros miembros titulares (cuatro años).¹⁸ Además se explicita que los integrantes de la junta monetaria han de ser profesionales en materia económica y monetaria.¹⁹ También se permite que dos de los integrantes de la Junta Monetaria trabajen en el Banco Central.

En segundo lugar, la superintendencia de bancos pasa a ser una institución descentralizada estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la Secretaría de Finanzas. Al mismo tiempo se amplían y se consolidan sus funciones de supervisión financiera.²⁰

En tercer lugar, el código monetario y financiero persigue la reestructuración del sistema financiero, sin llegar de lleno a la banca propiamente múltiple. Con este fin, detalla la normativa institucional para cinco intermediarios financieros: los bancos de servicios múltiples, los bancos de ahorros y créditos, las corporaciones de créditos, el banco nacional de la vivienda y las asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda.

Los bancos de servicios múltiples cumplen las mismas funciones que los bancos comerciales incluyendo la captación y colocación de recursos en moneda extranjera. Los bancos de ahorro y crédito pueden, con contadas excepciones (recepción de depósitos a la vista, transacciones internacionales e intermediación en moneda extranjera), realizar las mismas operaciones que los bancos comerciales.

Las asociaciones de ahorro y préstamos tienen como objeto la promoción y el fomento del ahorro destinado al financiamiento de la vivienda familiar y otro tipo de necesidades de la familia. Las corporaciones de crédito, como su nombre indica, captan recursos a través de

¹⁷ Como se señaló en la nota 16, la autonomía contemplada en el código monetario y financiero no fue suficiente como para merecer la ratificación del proyecto de código por parte del poder ejecutivo.

¹⁸ La ley orgánica del Banco Central (1947) imponía períodos determinados a los miembros de la junta monetaria y al gobernador de dicha institución. No obstante, a raíz de la ley 277 de junio de 1966, todos los funcionarios públicos cuya designación corresponda al poder ejecutivo lo serán por un período indeterminado. En una versión anterior del código monetario los períodos de los miembros de la junta monetaria eran de seis años (Véase Anteproyecto del Código Monetario-Financiero, febrero de 1995).

¹⁹ La ley orgánica daba una descripción más amplia de las cualificaciones requeridas para ser miembro de la Junta Monetaria como por ejemplo: "...experiencias en asuntos relativos a la producción nacional". Véase nota 4 y Ley Orgánica, 1947, artículo 10d.

²⁰ Así se contempla que "puede examinar sin restricción alguna negocios, libros, archivos, documentos y correspondencias de las instituciones bancarias ... y requerir antecedentes ... acerca de la situación, forma de administración de los negocios ... y cualquier otro asunto que convenga esclarecer para asegurar la estabilidad y solvencia de tales instituciones". La superintendencia puede proponer a la Junta Monetaria "las normas generales uniformes de contabilidad y planes de cuentas de las instituciones bancarias de modo que se refleje la situación financiera real de las mismas." Proyecto de Código Monetario, versión 1999, artículos 124.a y 124.b.

La tendencia hacia la homogeneización y consolidación del sistema financiero ha sido el resultado de determinadas políticas monetarias y cambiarias, de un entorno macroeconómico cambiante, y de cambios en la normativa legal, canalizados a través de diversas resoluciones emitidas por la junta monetaria.

Recuadro V-2						
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS BANCARIAS MONETARIAS Y NO MONETARIAS, 1980 -1998						
Instituciones	Número					
Instituciones bancarias monetarias						
	1980	1985	1988	1993	1998	1999
Bancos comerciales y de servicios múltiples	12	19	24	14	14	15
Instituciones bancarias no monetarias						
Asociaciones de ahorro y préstamos	15	18	19	19	18	18
Financieras	289	490	489	165	93	88
Bancos de desarrollo	17	31	34	25	16	15
Bancos hipotecarios	8	13	16	5	1	1
Casas de préstamos de menor cuantía	7	113	76	26	31	30
Bancos de cambio	-----	175	-----	-----	94	94
Instituciones gubernamentales		5	5	5	5	5
Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, (1980-1987); (1993-1998); Banco Central de la República Dominicana (1999).						
Participación en los activos de las instituciones financieras bancarias monetarias y no monetarias, 1980 - 1998. Porcentajes						
Instituciones	Participación en los activos					
Instituciones bancarias monetarias						
	1980	1985	1988	1993	1998	1999
Bancos comerciales y de servicios múltiples	70.2	43.0	56.6	65.4	74.9	73.1
Instituciones bancarias no monetarias						
Asociaciones de ahorro y préstamos	17.4	10.2	8.6	13.0	16.5	16.1
Financieras	-----	-----	-----	7.2	3.8	2.7
Bancos de desarrollo	6.5	3.5	3.0	5.6	3.7	3.4
Bancos hipotecarios	9.6	3.6	5.4	1.4	-----	0.1
Casas de préstamos de menor cuantía	-----	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Bancos de cambio	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Instituciones gubernamentales	-----	-----	7.2	7.1	1.5	4.4

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, (1980-1987); (1993-1998); Banco Central de la República Dominicana (1998-1998); cuadros monetarios del anexo 3.

2. El código monetario y financiero

El proyecto del código monetario y financiero tiene varios objetivos. Entre estos destacan tres de los cuales el último es, sin lugar a dudas, el más importante.

Las casas de préstamos de menor cuantía se crean en 1955 y otorgan financiamiento hasta un total de 500 000 pesos dominicanos. Finalmente, las financieras surgen a finales de los años sesenta en un contexto económico favorable tanto interna como externamente. En un principio operaban al amparo del código de comercio, es decir, no estaban sometidas a la regulación financiera formal. En los años setenta, con el incremento de las inversiones en construcción, gran parte de las empresas financieras se dedicaron al financiamiento de administración, fomento, compra y venta de propiedades inmobiliarias.¹³ En los años ochenta, aparte de conceder préstamos para actividades productivas, también otorgaron préstamos personales.¹⁴

El proceso de absorción de las financieras en el sector formal se inicia en 1987 y culmina después de la crisis financiera de 1989 que se analizará en un apartado posterior. Las financieras fueron notorias tanto por su crecimiento entre 1980 y 1985, como por su ulterior deterioro. En 1980 el número de financieras era de 289, en 1985 de 490, y en 1999 sólo se registraron 88.

Las instituciones públicas ya mencionadas (Banco Agrícola (1945, 1963); la Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad (1947); la Corporación de Fomento Industrial (1962); el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (1963) y el Banco Nacional de la Vivienda (1962)), fueron creadas con el propósito de servir como instrumentos de la política económica del estado, y se les otorgó por ley, el carácter autónomo a algunas de ellas.¹⁵

A principios de la década de los ochenta las instituciones del sistema financiero fueron aumentando en número hasta comprender 711. La crisis de 1988-89 invirtió la tendencia y el número de instituciones se redujo progresivamente a 173 a finales de los años noventa. Esta evolución fue acompañada por la concentración de activos en la banca comercial (73% de los activos totales en 1999) y las asociaciones de ahorros y préstamos (16%) (véase el recuadro V-2).

Ese patrón histórico se reforzó con la preparación de un marco legal unificado para el sistema financiero. Al efecto se codificaron un conjunto de leyes (código monetario y financiero, 1992) que regirían el sistema financiero, y que crearon un sistema más homogéneo al que se llegaría a través de procesos de transformación o fusión de las entidades financieras. El código monetario y financiero aún no ha sido promulgado como ley.¹⁶ No obstante, gran parte de su contenido ha sido instrumentado *de facto* a través de resoluciones que emanan de la Junta Monetaria.

¹³ Según Zinser *et al.*, (1986) entre 1970 y 1975 se establecieron 153 empresas financieras de las cuales el 84% estaba constituido por empresas que operaban con bienes inmuebles.

¹⁴ Según el Banco Mundial, durante 1984, dadas las condiciones en el mercado crediticio, las financieras traspasaron por lo menos parte de su actividad crediticia de los empresarios a los consumidores.

¹⁵ Según el título I de la Ley de Fomento Agrícola, "El Banco [Agrícola de la República Dominicana] es un instrumento de la política agraria del estado". Ley de Fomento Agrícola (No. 6186, 12 de febrero de 1963) en Legislación Monetaria, Bancaria y Financiera de la República Dominicana, Banco Central de la República Dominicana, octubre de 1984, pág. 95.

¹⁶ Diversos factores explican este hecho. El código en sí ha sufrido numerosas modificaciones. En 1999 el código, si bien fue aprobado por el poder legislativo fue rechazado por el ejecutivo entre otras razones porque no otorgaba suficiente independencia al Banco Central.

crédito y la captación y colocación de recursos en moneda extranjera. También se han contemplado las operaciones a futuro de moneda extranjera.

Las instituciones bancarias no monetarias incluyen esencialmente las asociaciones de ahorro y préstamos, los bancos de desarrollo, los bancos hipotecarios, las casas de préstamos de menor cuantía, financieras y cinco instituciones públicas (Banco Nacional de la Vivienda, Banco Agrícola, Caja de Ahorros y Monte de Piedad, Corporación de Fomento Industrial, Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo).

Las asociaciones de ahorro y préstamos, creadas en 1962, son instituciones sin fines de lucro que, conjuntamente con el Banco Nacional de la Vivienda —regulador de sus actividades—, forman el Sistema de Ahorro y Préstamos para la Vivienda.⁹ Las asociaciones de ahorro y préstamos dedican su actividad al financiamiento de viviendas. Sus recursos provienen de depósitos a ahorro y plazo fijo, contratos de participación en hipotecas y certificados financieros.¹⁰

Los bancos de desarrollo tienen el fin de contribuir al aumento de las inversiones de capital privado en empresas dedicadas a actividades de producción o transformación de materias primas y las que sean complementarias a dichas actividades mediante el suministro de préstamos de mediano y largo plazo que constituyen una elevada proporción de su activo.¹¹ Los bancos de desarrollo obtienen recursos de los fondos en administración (es decir, fondos FIDE e INFRATUR) y a través de la captación de ahorro vía los certificados financieros en circulación.¹²

Los bancos hipotecarios se crean en 1971. Son bancos privados que financian a mediano y largo plazo actividades de la industria de la construcción, incluyendo, obras de urbanización y edificaciones, la construcción de parques industriales, centros comerciales, hoteles, oficinas, escuelas, y centros médicos y viviendas. Los bancos hipotecarios captan recursos mediante la emisión de títulos de renta fija y variable con un plazo máximo de 20 años (por ejemplo certificados financieros, cédulas hipotecarias), así como a través de depósitos a plazo.

⁹ El Banco Nacional de la Vivienda actúa como banca de segundo piso de las asociaciones de ahorro y presta recursos a éstas a tasas de interés subsidiadas. Las reservas de encaje legal de las asociaciones de ahorro y préstamo se depositan en el Banco Nacional de la Vivienda. Véase Pellerano (1995), págs. 29-30.

¹⁰ Los certificados financieros, cédulas hipotecarias, títulos valores, contratos de participación en hipotecas arrojan tasas de interés más elevadas que otro tipo de inversiones y gozan además de una serie de incentivos fiscales.

¹¹ La legislación hace referencia a las actividades mineras y extractivas, actividades de transporte, hoteles u otros servicios. Véase Ley sobre Sociedades Financieras de Empresas que Promueven el Desarrollo Económico, en Legislación Monetaria, Bancaria y Financiera de la República Dominicana, octubre de 1984, pág. 274. Nótese que en la legislación se enfatiza la idea que el desarrollo industrial influye por infiltración en el desarrollo agropecuario.

¹² En la década de los ochenta los bancos de desarrollo se financiaban básicamente con recursos procedentes del Banco Central. Tal y como los definen sus funciones, los bancos de desarrollo aparecen como promotores pasivos, es decir responden a las demandas de la actividad económica. No obstante, probablemente con la creación de los grupos financieros a principios de los ochenta pasaron a tener un papel más activo en la promoción del desarrollo.

La ley orgánica atribuye particular importancia a la estabilidad externa de la moneda y hace explícito que el Banco Central ha de utilizar las reservas monetarias para moderar los efectos perjudiciales de los resultados de la balanza de pagos sobre el medio circulante, el crédito y las actividades económicas en general.

El órgano superior del Banco Central es la Junta Monetaria, que establece la política monetaria, crediticia y cambiaria de la nación. Dicta regulaciones sobre las operaciones de crédito, compra y venta de oro y divisas; compra y venta de valores, emisión, retiro de bonos, y certificados de participación.⁴ La junta monetaria se compone de 10 miembros entre los que destacan gobernador, y los secretarios de estado de industria y comercio, y finanzas (ex officio).⁵

Los bancos comerciales se amparan en la ley general de bancos (1962), canalizan recursos captados a través de diversos tipos de depósitos y, a partir de 1981, de los certificados financieros.⁶ También los bancos comerciales tienen la facultad de obtener recursos a través de la modalidad de adelantos y redescuentos del Banco Central y fondos especiales para el desarrollo de actividades determinadas. Los fondos especiales se conocen como FIDE (Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico) e INFRATUR (Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura Turística). Ambos fondos se fusionaron a partir de 1993 en DEFIMPRO (Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos del Banco Central de la República Dominicana).⁷ La entidad que supervisa los bancos es la superintendencia de bancos. Aunque ésta depende de la Secretaría de Finanzas, está estrechamente ligada al Banco Central.⁸

A partir de 1993 se autorizó a los bancos comerciales a iniciar operaciones de servicios múltiples. Los servicios múltiples, aparte los ya mencionados, incluyen operaciones de tarjetas de

⁴ La Junta Monetaria tiene la facultad de modificar encajes legales, fijar tasas de interés, autorizar a los bancos comerciales a efectuar operaciones en divisas, aprobar del presupuesto el Banco Central, autorizar adelantos y redescuentos (facilidades otorgadas a instituciones financieras) y emitir certificados de participación (deuda emitida por el Banco Central). La Junta Monetaria dicta también las normas reguladoras a las cuales han de ajustarse el Banco de Reservas, el Banco Agrícola, la Corporación de Fomento Industrial y cualquier otra entidad oficial o pública. Estas instituciones son consideradas como instrumentos primordiales de la política monetaria y crediticia. El gobernador ejerce la representación legal del banco, propone la política monetaria, crediticia y cambiaria y las medidas para su ejecución.

⁵ Los siete miembros adicionales son "...personas de reconocida probidad y experiencia en materia bancaria o con conocimientos de cuestiones económicas y monetarias, o con experiencias en asuntos relativos a la producción nacional...". Ley Orgánica del Banco Central (1947), pág. 31.

⁶ El Banco de Reservas es el banco comercial estatal, tiene el monopolio de los depósitos gubernamentales y es el principal proveedor de préstamos al sector público. (Véase Pellerano, 1995, pág. 21.)

⁷ Los fondos FIDE que los bancos comerciales, bancos de desarrollo, Banco Agrícola y otras entidades públicas canalizan, correspondieron inicialmente al financiamiento de proyectos industriales que se gestionaron al amparo de los incentivos que ofrecía la Ley de Incentivo y Protección Industrial, promulgada en 1963 e implementada en 1968. Véase, Zinser *et al.* (1986) pág. 51.

El contexto político y económico de dicha ley es analizada por Moya Pons (1992).

Según Pellerano (1995), pág. 20, los fondos de desarrollo FIDE e INFRATUR actuaban como banca de fomento de segundo piso.

⁸ Véase el art. 1 de la Ley General de Bancos en Legislación Monetaria, Bancaria y Financiera en la República Dominicana, Banco Central de la República Dominicana.

2. Horizontalismo con diversificación operativa y crisis financiera, 1985-1990

a) El contexto monetario y financiero

La segunda etapa comienza con otro programa de estabilización auspiciado por el FMI (1985),⁴³ que trató de mejorar la posición de la balanza de pagos del país, reducir las presiones inflacionarias, disminuir el déficit fiscal y reformar el sector financiero.⁴⁴

Por un lado, se unificó el tipo de cambio para mejorar la situación de la balanza de pagos, lo que significó una devaluación de cerca de 200%. Por otro lado, con el fin de reducir la inflación, se restringió la capacidad de otorgamiento de crédito del Banco Central. Se colocaron bonos de estabilización,⁴⁵ se incrementó al 100% el encaje legal marginal, se redujeron las operaciones de descuento del Banco Central con los bancos comerciales y se aumentó la tasa de descuento a 12%. También subieron algunos impuestos y se creó una sobretasa a las exportaciones que debía incrementar la recaudación fiscal.⁴⁶

La reforma del sector financiero trató de canalizar los flujos financieros hacia actividades productivas más que a actividades de consumo, aumentar el volumen de captación y colocación de recursos financieros, mejorar la liquidez de la banca comercial y, restaurar la rentabilidad de dichas instituciones.

El aumento de la captación de recursos financieros se instrumentó mediante la creación de un certificado financiero que devengaba una tasa de interés superior a las tasas de interés reguladas. El mínimo requerido para un certificado financiero era de 10 000 pesos dominicanos por un período de seis meses y con tasas de interés entre 9.5% y 18%.⁴⁷ También la banca de desarrollo y la banca hipotecaria podían captar ahorro a través de cuentas especiales.

⁴³ Este es el tercer programa de estabilización que se lleva a cabo en la década de los ochenta (agosto de 1982; abril de 1984 y 1985).

⁴⁴ En este sentido, esta etapa se ha considerado precursora de la Nueva Política Económica (1991). Véase, Pellerano, (1995). Sin embargo al mantener tasas de interés fijas y al permitir la expansión de operaciones bancarias se provocó exactamente el mismo efecto de principios de los años ochenta, tasas de interés reales negativas.

⁴⁵ Los bonos de estabilización son "títulos o valores emitidos por el Banco Central con el fin de regular la expansión del crédito y medio circulante" (Banco Central de la República Dominicana, Boletín Mensual, Diciembre 1988, Vol. XLI, No.12, pág. 9. Los bonos de estabilización fueron colocados a un tasa de interés de 16%, lo que significó un aumento de cuatro puntos porcentuales con respecto a la última colocación (julio de 1984). Los bonos de estabilización pasaron a denominarse certificados de participación a partir de diciembre de 1986. El monto mínimo para ambos instrumentos se fijó en 100 000 pesos dominicanos.

⁴⁶ La sobretasa a las exportaciones tenía un efecto negativo en el desempeño exportador. La tasa fue finalmente eliminada en junio de 1986.

⁴⁷ Véase resolución de la junta monetaria del 23 de enero de 1985, donde menciona que se modifica el mínimo de los certificados de participación de la resolución del 29 de octubre de 1982. De ahí que la primera referencia que hay de los certificados financieros provenga de la resolución del 23 de enero de 1985. Véase *Resoluciones Publicadas por la Junta Monetaria desde 1947 a 1999*, CD-ROM, Banco Central de la República Dominicana, 2000.

En cuanto a las colocaciones se autorizó a la banca comercial a realizar préstamos de corto plazo hasta un 40% de su cartera de préstamos para atender a empresas ligadas a la industria de la construcción y bienes de consumo de los hogares. Los intermediarios financieros no bancarios podían prestar hasta 20% de su portafolio y además podían transferir fondos de largo plazo a tipos de interés variables.

La flexibilidad en el manejo de operaciones activas y pasivas fue acompañada de un control de tipos de interés y una política de encaje legal diferenciada por tipo de institución y actividad productiva. Es decir, conjuntamente con el programa de estabilización, se estableció un sistema selectivo en el otorgamiento de préstamos a los sectores productivos, pensándose que mediante regulaciones al crédito se podía dar prioridad al desarrollo de determinados sectores en detrimento de otros. *De facto*, el encaje legal diferenciado imponía una estructura de inversiones forzosa.

La política de tasas de interés se rigió por disposiciones que fijaban según los distintos instrumentos. Para los certificados financieros las tasas de interés pasivas oscilaron entre 9.5% y 18% anual mientras que la de los bonos de estabilización del Banco Central era de 16%, y las tasas activas nominales oscilaron entre 17% y 33% en promedio.

En cuanto a la política de encaje legal, a finales de enero de 1985 se estableció un encaje legal marginal de 100% a la totalidad de depósitos a la vista, ahorro a plazo.⁴⁸ Aunado al encaje legal básico, aún prevaleciente, el encaje legal marginal cumplió una función de control de los medios de pago.⁴⁹ No obstante, también se usó como instrumento en la asignación selectiva del crédito a las distintas actividades productivas.

El componente de asignación selectiva de este encaje implicaba el 50% de los depósitos que se canalizaba a la producción de las actividades consideradas como prioritarias, manteniéndose el resto (50%) en una cuenta corriente en el Banco Central. Más aún, se buscaba una asignación subsectorial en el crédito. Del 50% de los depósitos que los bancos canalizaban a la producción, 25% se destinaba a la industria, 10% al sector agropecuario, 10% a la exportación y 5% a la agroindustria. Pese las intenciones de la asignación selectiva en el crédito, el encaje legal marginal favoreció actividades productivas con mayor crecimiento y tuvo en definitiva escaso impacto en la composición de los préstamos de la banca comercial (véase el cuadro V-15 del anexo 1).

El encaje legal marginal fue eliminado en abril de 1986. A partir de 1987 se volvió a imponer poco después de la adopción de una política de expansión de la demanda agregada que daba prioridad al gasto en infraestructura. Este gasto se tradujo en una expansión del déficit fiscal

⁴⁸ El encaje legal marginal se refiere al incremento adicional en los depósitos que los bancos comerciales deben mantener en el Banco Central. Es decir si el encaje marginal es de 20%, y un banco tiene un aumento de 100 pesos en sus depósitos, el monto de recursos que tiene que depositar en el Banco Central debido al aumento de los depósitos es de 20 pesos.

⁴⁹ Nótese que en la actualidad el encaje legal marginal no es; sin embargo la imposición del congelamiento de los excedentes de la banca comercial en el Banco Central es una medida monetaria similar en su función de control de la masa monetaria. No obstante, esta última es de carácter preventivo y no tiene un componente de asignación selectiva en el crédito.

(el déficit del sector público consolidado fue de 3%, 5% y 4.6% en 1985, 1986 y 1987, respectivamente), financiado en parte por créditos del Banco Central y del Banco de Reservas, reflejándose en un aumento del crédito interno neto y de los medios de pago (el crédito interno neto se expandió 20% en el último trimestre de 1986 en comparación con el crecimiento de 3% correspondiente al trimestre anterior).⁵⁰

El restablecimiento del encaje legal se utilizó como medida preventiva de la aparición de presiones sobre la inflación y el tipo de cambio.⁵¹ A la vez, se modificó el sistema de encaje legal único de modo más restrictivo, pero la nueva medida otorgaba mayores facilidades a la canalización del crédito hacia actividades agropecuarias y de exportación. El encaje legal básico contemplaba la asignación al sector agropecuario de 20%, 10% y 20% de los recursos captados a través de depósitos a plazo, depósitos a la vista y certificados financieros respectivamente, que tenían como destino el financiamiento de la producción. Por su parte, el encaje legal marginal establecía que la banca comercial asignaría el 25% de los créditos destinados a la producción a los subsectores de agroindustria, agropecuaria y exportación.⁵²

Pese a los esfuerzos empeñados, las medidas monetarias no lograron contener desequilibrios macroeconómicos que empezaron a hacerse patentes a partir de 1987, poniendo en entendido la viabilidad del programa de estabilización y la eficiencia de las medidas de carácter coyuntural. Hacia fines de 1986 se suspendió el pago de la amortización de la deuda comercial, lo que inauguró una etapa de acumulación de atrasos que creó una situación delicada en los índices de cobertura de los pasivos internacionales del Banco Central.⁵³ En segundo lugar, persistió el déficit gubernamental y fue acompañado por desajustes en cuenta corriente, fruto del estancamiento de las exportaciones y el crecimiento de las importaciones que se saldó con una pérdida de las reservas internacionales. Las presiones sobre la inflación y el tipo de cambio que generó la monetización de los pasivos internacionales y del déficit gubernamental se agravaron por los efectos de la expansión de la cartera de los bancos, permitida por el programa de estabilización de 1985.⁵⁴ Un indicador de la desconfianza en la moneda fue el aumento de depósitos de la banca comercial dominicana en el exterior que entre 1987 y 1988 pasó de 89 a 142 millones de dólares, representando un incremento del 59%.⁵⁵

⁵⁰ También el financiamiento del gasto se realizó mediante el atraso de los pagos de la deuda externa.

⁵¹ La inflación y el tipo de cambio se mantuvieron estables durante 1986. La diferencia porcentual entre el tipo de cambio oficial y el del mercado es de 0.40%. De aquí que en el texto se afirme que el encaje legal fue una medida de carácter preventivo.

⁵² Véase Veloz (1991).

⁵³ En 1984 y 1986 se inició un proceso de la renegociación de la deuda externa cuyo pago no pudo realizarse. R.J. García, "Impacto del Tipo de Cambio Real en la Economía Dominicana", *Nueva Literatura Económica Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana. págs. 163-240.

⁵⁴ Esta última medida tenía como fin canalizar el ahorro financiero para lograr una asignación eficiente del crédito. Véase Banco Mundial. *op .cit.* pág. 50.

⁵⁵ Banco Central de la República Dominicana, Boletín Mensual, diciembre 1988. Vol. XLI, No.12.pág.42.

Cuadro V-3

PRÉSTAMOS AL SECTOR PRIVADO COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1985-1989

	1985	1986	1987	1988	1989
Sector privado	7.9	11.0	10.6	9.5	10.8
Manufactura	3.0	3.7	3.4	3.1	3.9
PIB real	-2.1	4.4	10.6	1.8	4.5

Fuente: Banco Central de La República Dominicana.

La pérdida de reservas (del orden de 1.6% y 3.3% del PIB en 1988 y 1989, respectivamente) llevó a las autoridades a suspender el servicio de su deuda externa pública. En respuesta, los proveedores congelaron el crédito del país, así como el suministro de petróleo, alimentos, medicamentos y materias primas. Mientras tanto, pese a los controles cambiarios, el tipo de cambio paralelo se depreció, arrastrando al tipo de cambio oficial. Las devaluaciones del peso incidieron de manera directa en la inflación, mientras que la disminución en la producción contrajo la tasa de crecimiento del PIB y agravó de manera indirecta el alza de precios. El índice de precios al consumidor aumentó de 4.4% a 55.8% entre 1986 y 1988.

El entorno macroeconómico, y en particular el comportamiento de la inflación desembocó en tasas de interés reales negativas y afectó directamente al sector financiero. Estas tasas dieron paso a un proceso de desintermediación financiera.⁵⁶ Los tipos de interés en términos reales sobrepasaron 30% en términos negativos a finales de los ochenta⁵⁷ y las colocaciones como proporción del PIB evolucionaron de 10.2% a 9.7% en los períodos 1985-1987 y 1988-1990 respectivamente. Además, la diferencia entre las tasas activas y pasivas negativas entre 1984-1985 (véase el cuadro V-4) volvió a mostrar esta tendencia a fines de los ochenta, lo que significó un aumento de los costos de los intermediarios financieros y un proceso inevitable de pérdidas en sus operaciones.⁵⁸

No obstante, hay que subrayar que esta situación se materializó, en parte, debido a la falta de sistemas adecuados de supervisión, y en parte se permitió la realización de operaciones riesgosas que acentuaron la vulnerabilidad del sistema financiero. Las entidades reguladoras del sistema financiero carecían de personal adecuado y utilizaban métodos que no permitieron detectar situaciones de fragilidad en el sistema financiero o que impidieron actuar oportunamente.⁵⁹ De hecho, los métodos de inspección basados en los resultados eran a posteriori, y no permitían tomar medidas preventivas. También se ha señalado que el Banco

⁵⁶ Por eso se denomina a este período "etapa de diversificación operativa". Véase López Valdés (1998).

⁵⁷ Véase Medrano de Rojas (1995).

⁵⁸ Los préstamos de la banca comercial al sector privado evidencian una recuperación en 1986 debido al efecto de la reforma, pero a partir de entonces muestran una caída previa a 1989, año de la crisis financiera. Esto contradice la afirmación frecuente de que una de las características de las crisis bancarias es el aumento previo de los préstamos (véase Dauhahre *et al.*, 1996).

⁵⁹ Guiliani y Aristy, *op. cit.* señalan que la superintendencia de bancos no era capaz realizar inspecciones con la frecuencia deseada —al menos una vez al año.

Central aumentaba el riesgo moral de las instituciones financieras porque no sólo otorgaba adelantos y redescuentos y recursos a través de los fondos FIDE e INFRATUR a entidades financieras con dificultades, sino que permitía la expansión de sus operaciones.⁶⁰

Ante este marco regulatorio no era infrecuente que los intermediarios financieros concentraran el destino del crédito en clientes favorecidos, que fuese elevada la morosidad en su cartera de préstamos (selección adversa), que otorgaran sobregiros y que su situación de liquidez fuera precaria. Cabe destacar que las entidades financieras posteriormente intervenidas mantenían a finales de los ochenta una proporción de activos improductivos que superaba el 40%.⁶¹

A mayor ahondamiento, la existencia de un sector informal desarrollado, no sólo permitía a la banca comercial incurrir en riesgos excesivos, sino también canalizar recursos hacia empresas financieras no reguladas, (pero vinculadas al sector financiero formal) que le permitían la fijación de tipos de interés de acuerdo al mercado.⁶² Así se obtenía liquidez a través de operaciones financieras que evadían las normas reguladoras de los tipos de interés.⁶³

b) El sector financiero informal

Como se mencionó en el apartado 1, el sector no regulado se desarrolló en el período 1970-1980 y estuvo vinculado al sector financiero formal, al menos a partir del inicio de los años ochenta.⁶⁴ Sin embargo sus inconvenientes se manifestaron claramente a fines de esa misma década.

En gran medida, las operaciones del sistema financiero no regulado procuraban eludir el cumplimiento de los requisitos impuestos a las instituciones del sistema financiero regulado. Esto dio lugar a una importante vinculación asociativa entre ambos intermediarios:

⁶⁰ Véase, Zinser *et al.* (1986); Guliani y Aristy (1992); Dauhajre *et al.* (1996).

⁶¹ Medrano de Rojas, M. "Crisis e Inestabilidad Bancaria en la República Dominicana". Banco Central de la República Dominicana. XXXII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, 13-17 de noviembre de 1995.

⁶² Esta vinculación se materializó en la creación de los grupos financieros. Guiliani y Aristy distinguen nueve grupos financieros al 31 de noviembre de 1990 (Financiero Popular S.A., Financiero BHD, Financiero Nacional, S.A., financiero Central de Créditos S.A., Consorcio Empresarial Horizontes Nacional, Financiero Bancomercio, financiero Universal, Hipotecas y Pagarés, Consorcio Tropical). De estos los tres últimos quebraron. Los grupos financieros incluían bancos comerciales privados y otros tipos de empresas (seguros, financieras, empresas inmobiliarias, etc.). Véase también Zinser, *op. cit.* págs. 123-125.

⁶³ Existe una relación entre tipos de interés real y establecimiento de financieras que se puede capturar mediante un coeficiente de correlación que tiene el signo esperado negativo (-0.54).

⁶⁴ En un principio las operaciones del mercado financiero no regulado se orientaron inicialmente a las actividades relacionadas con bienes inmuebles, y luego al financiamiento de la pequeña y mediana empresa, préstamos al comercio, compra de bienes de consumo duraderos y préstamos personales. En la literatura, la segmentación de los mercados financieros surge de la represión financiera del depositante. En este caso hay que plantearse que la "represión financiera" más que afectar al depositante repercutió en los bancos comerciales y, como se verá más adelante, fueron los bancos comerciales, mediante sus relaciones con el sector informal en los que ayudaron a desarrollar y consolidar dicho sector.

Cuadro V-4

TASAS DE INTERÉS REALES PASIVAS Y ACTIVAS EFECTIVOS POR INTERMEDIARIOS
FINANCIEROS, 1980-1998

	Bancos comerciales	Bancos de desarrollo	Bancos hipotecarios	Asociaciones de ahorros y préstamos	Financieras
Tasas activas					
1980	-4.55	-3.36	-3.43	-9.10	...
1981	2.14	3.53	2.41	3.60	...
1982	1.66	2.14	4.82	-3.16	...
1983	4.24	3.77	5.14	-3.04	...
1984	-11.26	-11.51	-10.06	-15.01	...
1985	-19.62	-20.00	-18.03	-23.57	...
1986	1.50	4.00	5.50	-2.88	...
1987	2.17	-0.35	0.39	-6.97	...
1995	10.83	10.28	9.83	7.80	20.27
1996	15.54	15.12	18.00	14.47	27.54
1997	10.05	8.42	...	9.60	23.73
1998	18.25	14.65	...	12.20	27.20
Tasas pasivas					
1980	-8.44	-7.41	-6.24	-6.76	...
1981	-1.79	-1.59	-0.47	11.15	...
1982	-2.07	-2.22	2.22	-0.86	...
1983	-0.92	-0.40	4.26	0.13	...
1984	-15.71	-11.29	-10.50	-15.08	...
1985	-24.73	-20.35	-19.18	-24.34	...
1986	-5.56	3.39	3.19	-5.35	...
1987	-8.67	-1.90	-1.90	-10.31	...
1995	-3.46	4.18	3.98	-1.06	6.15
1996	1.87	10.06	12.43	4.78	11.59
1997	-1.55	4.29	...	1.57	8.27
1998	3.90	9.80	...	5.80	12.07
Diferenciales entre tasas activas y pasivas					
1980	-3.89	-4.05	-2.81	2.34	...
1981	3.93	5.12	2.88	-7.55	...
1982	3.73	4.36	2.60	2.30	...
1983	5.16	4.17	0.88	-3.17	...
1984	-4.45	0.14	-0.44	-0.07	...
1985	-5.11	-0.35	-1.15	-0.77	...
1986	7.06	0.61	2.31	-2.47	...
1987	10.84	2.25	-2.29	-3.34	...
1995	14.29	6.10	5.85	8.86	14.12
1996	13.67	5.06	5.57	9.69	15.95
1997	11.60	4.12	...	8.03	15.46
1998	14.35	4.85	...	6.40	15.13

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, 1984-1987 y 1993-1999. Entre 1987 y 1993 la publicación de los boletines de la Superintendencia de Bancos fue suspendida.

Nota: Las tasas de interés reales se obtuvieron utilizando el deflactor implícito del PIB y con base en gastos e ingresos, y captaciones y colocaciones de los intermediarios financieros.

“... dentro del capital de algunos bancos comerciales participan de forma directa instituciones financieras no reguladas, en una proporción que alcanzaba hasta un 66%. Así mismo en el caso de algunos bancos hipotecarios, dicha participación llegó hasta un 28.7% mientras que se determinó una alta participación en los bancos de desarrollo, llegando en algunos casos a alcanzar un 85.8%.” (Zinser, 1986, pág. 129).⁶⁵

A esta vinculación hay que añadir que, por su propia naturaleza, el sistema financiero no regulado presentaba una estructura financiera poco sólida. En los hechos, la rentabilidad de las operaciones del mercado financiero no regulado resultaba mayor, y menores los costos de entrada.

Si las tasas de interés activas en el mercado regulado se situaban en torno a 18%, en el mercado no regulado podían estar fácilmente por encima de 30%. Además, el margen de intermediación financiera, cercano a 4 puntos porcentuales anuales en el mercado regulado, alcanzaba 12 puntos en el mercado no regulado.

El costo de entrada a dicho mercado era bajo debido precisamente a la ausencia de regulación. El grado de capitalización era inferior al de otros intermediarios financieros; el capital promedio de las empresas no reguladas era equivalente a 0.14%, 0.61% y 0.90% del capital promedio de los bancos comerciales, los bancos hipotecarios y los bancos de desarrollo, respectivamente.

El riesgo financiero se hacía patente por la falta de liquidez de dichas instituciones. La relación efectivo y depósitos respecto de las obligaciones a corto plazo para el sector financiero no regulado era de 5%, mientras que oscilaba en el rango de 50%-100% para los bancos comerciales y bancos hipotecarios.⁶⁶

Debido a la ausencia de regulación, y a su peso en los flujos financieros (800 millones de pesos (85% de oferta monetaria y 9% del PIB), el sistema financiero no regulado planteaba una situación de riesgo sistémico al resto de las instituciones. Esto condujo a implantar (1987) regulaciones al funcionamiento de las empresas financieras: su incorporación al marco legal que regula todas las entidades financieras del sistema, el congelamiento de dos años a partir de 1987 de los permisos para la apertura de nuevas empresas, y el establecimiento de otras normas en términos de capital suscrito y pagado (1 millón de pesos dominicanos) y provisiones (20%) sobre ese capital.

También se fijó un techo a las operaciones pasivas (20%) con un encaje legal de 7% que luego se elevó a 10%. Además, se fijó el mismo régimen de encaje legal (50% de los depósitos sujetos devengaría 2% de interés y el restante podía ser invertido en títulos valores del gobierno dominicano en poder del Banco Central). Los préstamos individuales no podían ser superiores a 20% del capital pagado y reservas, y un 15% de la cartera de préstamos había de destinarse en un

⁶⁵ Las cifras del sector financiero informal que aquí se presentan son de principios de la década de los ochenta.

⁶⁶ Otros estudios durante dicho período identifican también la liquidez como el problema básico del sistema financiero. Véase Aristy y Guiliani (1993).

principio a sectores productivos, cifra que aumentó a 20% y 25%. Finalmente se establecieron requisitos de liquidez que limitaban la inversión de activos fijos al del activo total.

La legislación de 1987 cerró, en parte, la válvula de escape de las financieras del mercado informal. Los controles impuestos mitigaron las ventajas comparativas del mercado regulado.⁶⁷ No obstante, hay que destacar que el efecto de la legislación de 1987 se vio acotado por la debilidad de las instituciones reguladoras que no poseían suficiente capacidad o iniciativa. Según Guliani y Aristy, a mediados de 1989 el 30% de las financieras con cuentas de reservas no se adecuaron a los requisitos de capitalización establecidos.⁶⁸

El deterioro del entorno macroeconómico, aunado a una política monetaria y cambiaria rígidas y a una estructura excesivamente frágil del sistema financiero crea, a finales de los años ochenta, las condiciones de una crisis financiera de proporciones mayores del conjunto del sistema financiero.

c) La crisis financiera

Las causas inmediatas de la crisis financiera se hallan en factores de carácter coyuntural e institucional, entre los cuales destacan, como se subraya en el apartado anterior, un entorno macroeconómico desfavorable, las deficiencias del marco regulatorio, el incumplimiento de los requisitos de solvencia y la falta de liquidez.

Hay otras razones, acaso más de fondo, que explican este fenómeno. En particular destaca la desarticulación de la política económica. Las políticas fiscal y monetaria resultaban contrapuestas a un régimen de tipo de cambio fijo, a la estabilidad de precios, y en general, a los contornos macroeconómicos.

La política fiscal seguía una senda de expansión del gasto público que resultaba antagónica al tipo de cambio fijo y a la estabilidad de precios. El incremento en el gasto público, concentrado básicamente en gastos de capital (2.9% del PIB en 1986 y 7.2% en promedio entre 1987 y 1989), se financió en parte con retrasos en el servicio de la deuda externa llegando a suspender el servicio de su pago y con aumentos en el crédito interno neto y en la oferta monetaria. Esto provocó inestabilidad cambiaria y presiones inflacionarias que se materializaron en una tendencia alza de la tasa de inflación. El tipo de cambio extrabancario se depreció 32% entre 1987-1986, y 60% entre 1988-1987 y 1990-1989. En términos de promedios anuales, la tasa de inflación registró aumentos de 6%, 16% y 45% en los meses de enero de 1987, 1988 y 1989, respectivamente.

Por su parte, la política monetaria reprimió el control de los tipos de interés, a la vez que dio mayor libertad a las instituciones financieras para expandir sus operaciones. En tales

⁶⁷ Véase, Dauhajre *et al.* "Programa Macroeconómico de Mediano Plazo para la República Dominicana, 1996-2000". Fundación Economía y Desarrollo. pág. 105. Según esta fuente, la legislación de 1987 trasladó la represión financiera del mercado formal al informal provocando la quiebra o el cierre de las financieras.

⁶⁸ Guliani y Aristy, *op .cit.*, págs.176-177.

circunstancias los intermediarios financieros expandieron el crédito, sobre todo al mercado informal. Así se reforzó el efecto de la política fiscal sobre el tipo de cambio y los precios, y además se propició el sobredimensionamiento del sector informal.

La crisis financiera empezó con el cierre de las empresas en el sector informal. Entre 1987 y 1989, el número de financieras pasa de 650 a 387. Luego de las reformas de principios de la década de los noventa, el número de financieras pasaría a 151. Las dificultades del sector financiero no regulado se hicieron también patentes en el sector financiero formal. El contagio al sistema bancario regulado fue inmediato y llevó a la quiebra a siete bancos (Cibao, Dominico-Hispano, Universal, Español, Panamericano, Antillano y Regional) con el 14% de los activos del sistema financiero. Aquí también se hicieron patentes prácticas riesgosas, tales como la poca diversificación del crédito (en promedio 26% de la cartera de crédito se concentraba en una persona física o jurídica); la concentración de los préstamos a directivos, accionistas y relacionados representaba 44% de la cartera total; finalmente la proporción de la cartera vencida frente a la cartera total se estimó en un promedio de 50% (véase el cuadro V-5).

De acuerdo a Guiliani y Aristy (1991), el banco Cibao concentraba a fines de 1989 el 53% de sus activos en activos fijos, cuando el promedio de la banca comercial era de 19%. Además, los coeficientes de encaje aumentaron de 5.5 millones a 55 millones de pesos entre 1988 y 1989. El banco Domínico-Hispánico presentaba una situación similar.

Ambos bancos experimentaron una caída en sus cocientes de ingreso-gasto que disminuyeron de 1.17 y 0.67 a principios de 1989 a 0.97 y 0.46 a finales del mismo año. Pese a su fragilidad financiera, se beneficiaron en más de una ocasión de préstamos del Banco Central, lo que acentuó el riesgo moral y multiplicó las probabilidades de desestabilización del sistema financiero.

Ante el afloramiento de la crisis financiera, las autoridades pusieron en marcha un programa correctivo cuyos elementos principales comprendían la intervención de bancos con problemas, el otorgamiento de apoyos crediticios y las liquidaciones bancarias.

Cuadro V-5

INDICADORES DE LA FRAGILIDAD FINANCIERA DE LOS BANCOS
INTERVENIDOS, 1989-1990

Concepto	Promedio en porcentajes
Prestamos individuales/cartera total	26
Prestamos a accionistas y vinculaciones/cartera total	44
Activos improductivos/activo total	45
Cartera vencida/cartera total	50

Fuente: Medrano de Rojas (1995).

Las intervenciones bancarias se produjeron en los siete bancos comerciales mencionados anteriormente. Por su parte, los programas de recuperación y rehabilitación bancaria se orientaron a restaurar la liquidez y a capitalizar dichos bancos con el apoyo de sus accionistas; aumentar el

capital pagado; congelar los gastos generales y administrativos; incrementar los depósitos en el Banco Central; mejorar la situación de liquidez; vender sucursales; sanear y recuperar la cartera de crédito y mejorar de la calidad de los activos, y corregir la situación de sobregiro con clientes y con el Banco Central. Finalmente, las facilidades crediticias incluyeron el crédito directo, los adelantos y redescuentos, el fondo de liquidez y fomento de valores. Entre 1985 y 1990 la distribución de estas facilidades era de 85%, 7.3%, 7.1% y 0.4%, respectivamente.⁶⁹

Las medidas no surtieron todo el efecto deseado, debido al agudo deterioro financiero de algunas instituciones. Por consiguiente, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central decidieron liquidar 60 entidades bancarias, entre las cuales se incluyen los siete bancos comerciales mencionados.⁷⁰

3. El Nuevo Programa Económico, 1990-1999

En 1990, la economía dominicana exhibía una situación precaria. El PIB y el producto por habitante decrecieron (-6% y -7% respectivamente). La contracción afectó a todos los sectores económicos y se tradujo en una disminución de la inversión y el consumo (-16% y -11%). Los tipos de cambio oficial y privado se depreciaron 60% y 36% respectivamente, y la inflación alcanzó 79% (la tasa más elevada de la década). Por su parte, el sector público consolidado y el sector externo registraban déficit equivalentes a 5% del PIB y las reservas se contrajeron 474 millones de dólares (9% del PIB).

a) Elementos del programa de estabilización y sus efectos en el comportamiento del tipo de cambio y en la inflación

En esa situación insostenible del gobierno se puso en marcha un programa de estabilización *cum* ajuste estructural denominado el Nuevo Programa Económico (NPE). Se basó en el enfoque monetario de la balanza de pagos y tenía como objetivo la reducción de la inflación a través de la (véase el capítulo III) restricción del crédito interno neto y de la utilización del tipo de cambio como ancla nominal. Por lo tanto, la política monetaria no sólo había de mantener el equilibrio interno, sino que debería ser garante del equilibrio externo mediante el control de la demanda agregada y, por ende, de las importaciones.

Un desequilibrio fiscal que pusiera en peligro la capacidad para satisfacer la deuda externa podía ser una amenaza para la estabilidad del tipo de cambio.⁷¹ Esto explica que la restricción del

⁶⁹ La política de facilidades crediticias otorgadas por el Banco Central funcionó también, como se indicó anteriormente, antes de la crisis como un subsidio que permitió a algunas instituciones financieras sobrevivir en condiciones precarias. Las fusiones bancarias también constituyeron una manera de escapar a situaciones de riesgo potencial. Los que enfrentaron problemas de liquidez buscaron fusionarse en su mayoría, mientras que sólo 43% del resto de los bancos comerciales (15 bancos comerciales) se acogieron a esta modalidad. Véase Medrano de Rojas (1995). *op. cit.*

⁷⁰ Dos de las principales fuentes aquí citadas en el análisis de la crisis financiera —Medrano de Rojas (1995) y Guiliani y Aristy (1992)— no dan estimaciones sobre el costo del rescate bancario.

⁷¹ Tal y como se explicó en el capítulo III, el gobierno central entrega los pesos al Banco Central para el pago de la deuda externa.

crédito interno neto del sector público haya sido un objetivo explícito del NPE y que la contribución de este componente al crecimiento de la base monetaria haya disminuido sustancialmente. Así, entre 1981-1985 y 1992-1998, el aporte al crecimiento de la base monetaria del crédito interno neto al sector público pasó de 15.4% a -0.7% (véase el cuadro V-6).

Cuadro V-6

DESCOMPOSICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO
DE LA BASE MONETARIA, 1981-1998

(Porcentajes)

	Períodos		
	1981-1985	1986-1991	1992-1998
Base monetaria	14.0	48.7	16.7
Reservas internacionales netas	-9.5	7.8	9.2
Crédito interno	24.0	19.9	-2.9
Sector público	15.4	4.9	-0.7
Sector privado	8.5	15.0	-2.2
Otros activos netos	-0.5	21.0	10.5

Fuente: CEPAL (1998) y Banco Central de la República Dominicana (1999).

El programa de estabilización dio continuidad a las políticas económicas, ya que las autoridades siguieron adoptando un régimen de tipo de cambio con segmentación en el mercado cambiario con la intención explícita de que dichos mercados convergieran hacia el “tipo de cambio unificado”.⁷²

Durante la década de los noventa, coexistieron dos mercados cambiarios: el oficial y el privado. A su vez el mercado privado se dividió a partir de 1991 en bancario y extrabancario.⁷³ El mercado oficial se utiliza básicamente para el pago de la deuda externa y la factura petrolera; se nutre de los ingresos procedentes de las exportaciones tradicionales que tienen la obligación de entregar sus divisas al Banco Central. Por su parte, el mercado privado maneja los flujos de las zonas francas, del turismo y de inversión extranjera directa (véase el recuadro V-3). En 1995, los mercados oficiales, bancario y extrabancario captaban el 30%, 42% y 28% respectivamente, de

⁷² La unificación cambiaria se contempla a partir de 1985. En el período 1980-1985, el tipo de cambio oficial se estableció en uno a uno con el dólar y las autoridades intervenían en el mercado de cambios con el fin de corregir divergencias no deseadas en el tipo de cambio de mercado con respecto al oficial. Véase a este respecto la resolución de la junta monetaria del 17 de noviembre de 1983: “corregir fluctuaciones irregulares en los niveles de la tasa de cambio de las divisas del mercado libre”. El plan de estabilización de 1985 constituye el primer intento, entre otros tantos que se llevarán a cabo posteriormente, de unificar el tipo de cambio.

⁷³ Véase la resolución de la Junta Monetaria del 24 de enero de 1991. A partir de septiembre de 1996, se denominan “agentes de cambio” a las compañías cuya actividad habitual es la compra y venta de divisas en el mercado extrabancario. Véase la resolución de la Junta Monetaria, del 26 de septiembre de 1996.

las operaciones del mercado formal.⁷⁴ En 1999, estas proporciones fueron de 21%, 37% y 42%, respectivamente.⁷⁵

La adopción del tipo de cambio como ancla nominal encuentra justificación en un hecho empírico, el elevado grado de asociación y causalidad entre inflación y depreciación que ha tendido a acentuarse a partir de 1985 (véase el anexo 3 para un análisis de los determinantes de la inflación). Los mecanismos de transmisión de una depreciación a la inflación son directos e indirectos.⁷⁶

La paridad del tipo de cambio oficial se fija tomando como referencia la establecida en el mercado privado, criterio que se remonta a la mitad de la década de los ochenta, habiendo tomado las más diversas modalidades.⁷⁷ No obstante, en la práctica el régimen cambiario se acerca a un régimen de acuerdo al cual el tipo de cambio oficial se ha mantenido constante durante períodos de tiempo prolongados y actúa como centro de gravedad del tipo de cambio del

⁷⁴ Véase, Reyes Abreu (1996). pág. 5.

⁷⁵ *Informe de la economía Dominicana, enero-diciembre, 1999*, pág. 39. Banco Central de la República Dominicana, febrero 2000.

⁷⁶ Un ejemplo del primero lo constituyen las fluctuaciones en el tipo de cambio del mercado privado que, con independencia de su causa, se traducen, *pari passu*, en variaciones en los precios de los insumos importados. En el segundo caso, se puede mencionar una devaluación del tipo de cambio oficial que disminuye la recaudación tributaria por concepto del diferencial del petróleo creando una brecha fiscal que obliga a las autoridades a aumentar el precio interno del combustible. El diferencial del petróleo, que en esencia es un impuesto a los combustibles, es la diferencia entre el precio final fijado por el gobierno y el precio de salida de la refinería.

⁷⁷ Durante la segunda mitad de los años ochenta, la Junta Monetaria estableció que el tipo de cambio oficial sería determinado por: i) el tipo de cambio promedio prevaleciente en el mercado libre de divisas durante los cinco días laborales anteriores a la operación (23 de enero de 1985); ii) el tipo de cambio promedio ponderado de las operaciones del mercado libre de divisas (12 de diciembre de 1985 y 12 de noviembre de 1987). De la misma manera las resoluciones publicadas durante la década de los noventa afirman que: i) el tipo de cambio oficial será revisado periódicamente en función del comportamiento del mercado (9 de abril de 1990; 7 de agosto de 1990; 4 de noviembre de 1990; 24 de enero de 1991); ii) será revisado semanalmente con el fin de reflejar el promedio o promedio ponderado de las tasas reportadas en los bancos comerciales (7 de septiembre de 1994; 20 de diciembre de 1996; 2 de julio de 1998).

Recuadro V-3

TRANSACCIONES EN EL MERCADO OFICIAL Y EL MERCADO PRIVADO, 1992

Los ingresos en divisas en el mercado oficial se componen de:

- 1) Las exportaciones de bienes en general.
- 2) Los servicios seleccionados en general tales como:
 - a) Tarjetas de crédito internacionales;
 - b) Casinos de juegos de los hoteles y otros establecimientos autorizados a desarrollar esta actividad;
 - c) Operaciones de naves áreas y marítimas;
 - d) Ventas de combustibles a naves extranjeras;
 - e) Trafico telefónico internacional y servicios afines;
 - f) Divorcios acelerados al amparo de la ley 142 del 4 de junio de 1971;
 - g) Ventas de inmuebles a extranjeros no residentes en el país incluyendo venta de inmuebles en proyectos turísticos;
 - h) Donaciones en general;
 - i) Préstamos al sector público o con la garantía de este;
 - j) Fletes y seguros pagados por mercancías transportadas;
 - k) Pasajes vendidos por compañías de transportación local;
 - l) Ingresos percibidos por las embajadas extranjeras para financiar los gastos de sus funcionarios en el país, y
 - m) Reaseguros.
 - n) Pago de impuesto de salida de las personas no residentes en el país, y
 - o) Pago de impuestos en dólares de la Falconbridge Dominicana, C. por A., e ingresos por concepto de capital de trabajo.

Los egresos en el mercado oficial incluyen:

- a) El petróleo crudo;
- b) El carbón mineral de uso industrial;
- c) Deuda externa del sector público y la garantizada por el Estado;
- d) Importaciones de bienes y servicios prioritarios del sector público, excluyendo alimentos básicos (INESPRE) y las empresas de la CORDE;
- e) Sueldos y gastos del servicio diplomático en el exterior, y
- f) Importaciones de equipos militares y pago de servicios de estos en el exterior.

Por su parte el mercado privado opera a través de los bancos comerciales y compra divisas procedentes de zonas francas industriales, incluyendo los ingresos provenientes de compañías operadoras de esos parques industriales.

- Ingresos netos de las zonas francas comerciales.
- Préstamos privados e inversiones extranjeras.
- Remesas de dominicanos residentes en el exterior.
- Ingresos del turismo en general, excluyendo casinos de juego y tarjetas de crédito internacionales.
- Comisión de agentes y representantes en el país.
- Pagos de sueldos y salarios de representantes extranjeros en el país.
- Adquisición de inmuebles de dominicanos no residentes en el país.
- Operaciones de ventas a residentes en el país no clasificados.
- Otros ingresos de divisas considerados residuales o transados por ventanilla de los bancos comerciales.
- Cualquier otro ingreso de divisas no especificado en el Ordinal 2 de la presente Resolución en su párrafo correspondiente a ingresos de divisas.

Los egresos del mercado privado (bancario) cubrirán todas las importaciones de los productos blancos derivados del petróleo; medicinas (materiales médicos, materia prima e insumos para la fabricación de medicinas), así como también todas las importaciones de bienes y servicios y pagos en moneda extranjera en general de la economía, excluyendo las importaciones de bienes y servicios cubiertos por el mercado oficial.

Fuente: Resolución Junta Monetaria 1992.

mercado privado (véase el cuadro V-7).⁷⁸ Así, las autoridades modifican el tipo de cambio oficial al no poder o no tener suficientes reservas (históricamente el nivel de reservas no ha sido elevado, representa menos de dos meses del valor de las importaciones) para influir en el comportamiento del tipo de cambio de mercado.⁷⁹

Cuadro V-7

NÚMERO DE OCASIONES EN QUE VARIÓ EL TIPO DE CAMBIO OFICIAL 1985-1999

1985	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
9	9	10	6	7	3	0	0	2	0	1	2	6	7

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Departamento Internacional (2000).

En sus inicios el programa de estabilización ensanchó la brecha entre el tipo de cambio oficial y el privado (de 14% en agosto de 1990, aumentó a 20% en febrero de 1991). Las autoridades devaluaron el tipo de cambio oficial en 8% para luego mantenerlo fijo a la vez que restringieron el medio circulante y mantuvieron una política fiscal cautelosa. El comportamiento del tipo de cambio privado tuvo impacto directo sobre la inflación (3% en febrero de 1991 en comparación con 0.12% en enero del mismo año), lo que la situó en promedio en los doce meses en 58% (en agosto de 1990 la tasa de inflación promedio fue de 37%).

Las medidas empezaron a dar resultados a partir de fines del segundo trimestre de 1992. Los mercados cambiarios se estabilizaron y la inflación promedio se redujo progresivamente hasta alcanzar un dígito en agosto de 1992 (8.4%). A partir de entonces la inflación también reduce su variabilidad (véanse el gráfico V-1 y cuadro V-8).⁸⁰

⁷⁸ Los regímenes cambiarios se pueden clasificar en dos grandes categorías, fijo y flexible. Dentro de la primera categoría entrarían los regímenes con un importante grado de intervención tales como el de paridad móvil, paridad ajustable (véase Eatwell y Taylor (2000), pág. 61). No obstante véase Williamson (1996, pág. 82) clasifica los regímenes cambiarios en régimen de paridad móvil, paridad ajustable, tipo de cambio fijo, tipo de cambio flotante, y tipo de cambio administrado. En el régimen cambiario Dominicano el tipo de cambio oficial es el punto de referencia del sistema cambiario. Dado que el tipo de cambio oficial hasta mediados de 1998 se mantenía constante por prolongados intervalos de tiempo, el régimen cambiario es *de facto* fijo. Véase Reyes Abreu (1996) para una apreciación similar. A nivel econométrico se puede detectar una relación de largo plazo entre tipo de cambio oficial y de mercado con el primero determinando los movimientos en el segundo. Pero esto no significa que no se pueda encontrar a nivel econométrico en el corto plazo una retroalimentación del tipo de cambio de mercado en el tipo de cambio oficial. Véase el anexo 4 para un análisis econométrico entre ambos tipos de cambio.

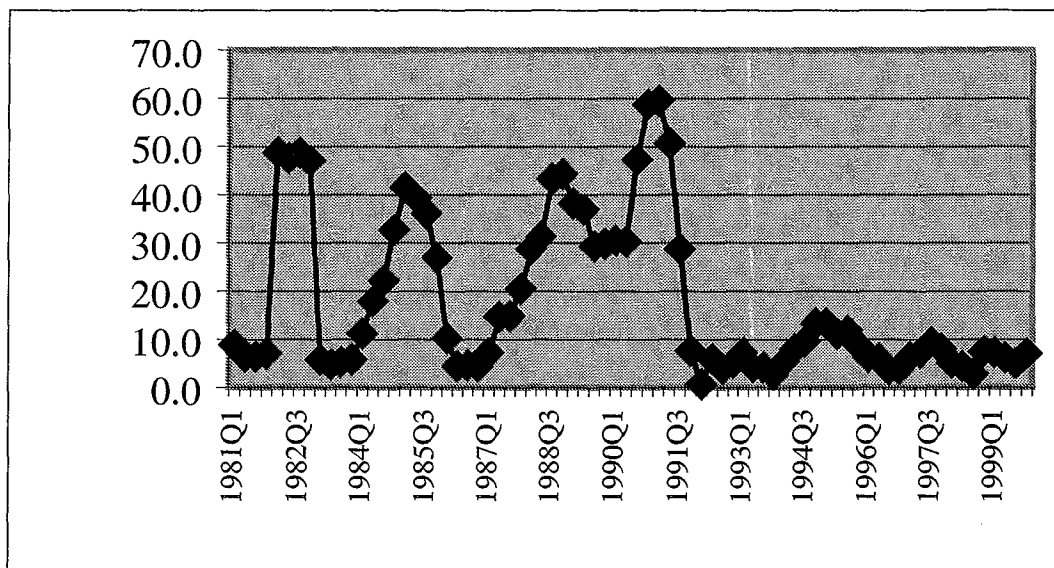
⁷⁹ En principio la Junta Monetaria autorizó al Banco Central a intervenir en las operaciones de divisas en el mercado privado “así como adoptar cualquier otra medida de tipo administrativo conducente a la estabilidad cambiaria” (14 de febrero de 1991).

⁸⁰ El coeficiente de persistencia inflacionaria (β_1) se calculó a partir de la regresión: $\pi_t = \beta_0 + \beta_1 \pi_{t-1} + \varepsilon$ donde la tasa de inflación se calcula de manera anualizada sobre la base de datos trimestrales. Es decir, $\pi_t = (LIPC_t - LIPC_{t-1}) * 400$. Véase Siklos (1999).

Gráfico V-1

TASA DE INFLACIÓN ANUALIZADA TRIMESTRALMENTE, 1981-1988

(Porcentajes)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

El coeficiente de variación anualizado calculado partir de datos trimestrales denota una tendencia a aumentar durante los años ochenta y a disminuir a partir de la puesta en marcha del programa de ajuste estructural (este indicador pasa de 1.24 para el período 1981-1989 a 1.08 para 1991-1999). Además, el cálculo de un coeficiente de inercia o persistencia inflacionaria muestra una clara disminución en 1991-1999 respecto de 1981-1989 y una ruptura estructural a partir de 1991 (véase de nuevo el cuadro V-8).

Cuadro V-8

INFLACIÓN: COEFICIENTES DE VARIACIÓN Y DE PERSISTENCIA INFLACIONARIA, 1981-1999. DATOS TRIMESTRALES

Período	Coeficiente de variación	Coeficiente de persistencia inflacionaria
1981-1989	1.24	0.10
1983-1991	0.95	0.52
1985-1993	1.13	0.57
1987-1995	1.12	0.56
1989-1997	1.45	0.56
1991-1999	1.08	0.083

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: Test de Chow (ruptura estructural, 1981-1990; 1991=1998)

 $\chi^2(2)=8.46$.

A partir de entonces el escenario de política económica arriba descrito se repite dentro de ciclos mucho más moderados hasta mediados de 1998, fecha en la cual se inicia una estrategia de deslizamiento paulatino del tipo de cambio oficial, favorecido por un entorno macroeconómico externo favorable. Es decir, fuera de un rango muy acotado (4%-8%) y por los límites que impone la restricción fiscal al manejo cambiario,⁸¹ la disparidad entre el tipo de cambio de mercado y el tipo de cambio oficial llevó a efectuar devaluaciones en septiembre de 1994 (3%), en diciembre-marzo de 1996-1997 (6%) y en julio de 1998 (9%),⁸² acompañadas de medidas preventivas y restrictivas.⁸³ Estas medidas tenían la finalidad de evitar un aumento en el gasto y, por consiguiente, de no empeorar el desequilibrio externo.

Las contracciones monetarias que han seguido a las devaluaciones han sido leves. Las condiciones externas favorables y la política fiscal y cuasifiscal han impedido que la brecha cambiaria sobrepase límites riesgosos, lo que a su vez pone coto a la política monetaria restrictiva. En definitiva, el comportamiento estable del mercado cambiario, de los precios y del producto es el resultado, al menos en parte, de dos factores: el entorno macroeconómico internacional y el compromiso de las autoridades de someter los objetivos de su política al cumplimiento de la restricción presupuestaria.

Los límites que impone la restricción presupuestaria a la variación en los tipos de cambio y en particular al del mercado oficial se puede analizar describiendo los posibles efectos fiscales de variaciones en el tipo de cambio oficial. Éstos son tres: i) varía el monto en pesos de la deuda externa (este hecho se notó en un párrafo anterior en este apartado); ii) cambia la recaudación por concepto del diferencial del petróleo, y iii) modifica la base para el cobro de impuestos ad valorem sobre las importaciones. Quizás la más importante de estas tres es la (i) porque condiciona en el fondo el flujo de recursos y divisas hacia el país y consecuentemente afecta el resultado de la balanza de pagos (es decir, a la restricción externa).⁸⁴

De la misma manera se puede pensar que una devaluación del tipo de cambio oficial puede generar una expansión de la base monetaria, lo que en sí conllevaría un despilfarro de los saldos monetarios en el mercado de bienes o en el mercado cambiario privado. El despilfarro en el mercado cambiario tiene un impacto directo en la inflación. El despilfarro en el mercado de bienes puede aumentar los precios, el ingreso o ambos. El aumento del ingreso incrementa las

⁸¹ Véase Reyes Abreu (1996), pág. 16.

⁸² En diciembre de 1996 se decreta una devaluación temporal del 23 al 30 de diciembre de 6% y se aplica definitivamente a partir de marzo de 1997. El tipo de cambio oficial permanecerá en 14.02 hasta julio de 1998. A partir del 3 hasta el 13 de julio el tipo de cambio oficial se fija en 15.33 pesos por dólar (resolución de la Junta Monetaria del 2 de julio de 1998).

⁸³ En septiembre de 1994, se congela el exceso de encaje legal de los bancos comerciales y de servicios múltiples y la tasa de crecimiento de la oferta monetaria disminuye entre septiembre y noviembre del mismo año (-4%). En enero de 1997 se establece un encaje marginal de 40% sobre el aumento de los depósitos de ahorro, plazo, especiales, certificados financieros y los depósitos a la vista de los bancos comerciales y de servicios múltiples, y la oferta monetaria restringida se contrae -10% entre marzo de 1997 y diciembre de 1996. Finalmente, en julio se aumenta ligeramente la comisión cambiaria y entre enero y julio de 1998 el medio circulante registra una tasa de crecimiento negativa (-5%). La comisión cambiaria se aplicó sobre la tasa de venta de divisas y aumentó de 1.5% a 1.75% mediante Resolución de la Junta Monetaria del 2 de julio de 1998.

⁸⁴ Reyes Abreu, *op. cit.*

importaciones y por ende agrava el desequilibrio externo presionando el tipo de cambio y los precios internos. El análisis de los posibles mecanismos de transmisión se puede obviamente complicar. En una primera instancia se pueden considerar operaciones de esterilización que por un lado evitarían el incremento en la oferta monetaria y por consiguiente toda la cadena de efectos aquí descrita. Sin embargo, por otro lado las operaciones de esterilización implican un aumento en el crédito interno neto por el pago de intereses y pueden al cabo de un tiempo generar presiones inflacionarias.

b) La liberalización financiera

En términos generales, como parte del nuevo programa de estabilización y reforma estructural se tomaron una serie de medidas destinadas a liberalizar y estabilizar el sector financiero. En primer lugar se liberalizaron los tipos de interés, que experimentaron alzas en términos nominales y, en combinación con una reducción de la tasa de inflación, generaron aumentos importante en las tasas reales (véanse los cuadros V-4 de la sección 1 y V-26 del anexo 3).⁸⁵

El aumento en los tipos de interés reales fue un factor importante en la política de acumulación de reservas que dio sustentabilidad a la política cambiaria. Más específicamente, ante un riesgo de devaluación cercano a cero, la liberalización de las tasas permitió que se situaran muy por encima de las tasas de paridad internacional, alentando la entrada de capitales y la viabilidad de una política macroeconómica basada en la estabilidad cambiaria. También, la propia política cambiaria proveyó las condiciones para crear una retroalimentación del tipo de cambio hacia las tasas de interés.

El efecto positivo de los tipos de interés sobre la estabilidad cambiaria, tuvo como contrapartida la disminución del crédito a la industria local. Los préstamos de la banca privada a la industria manufacturera cayeron de 5% a 3% entre 1970-1980 y 1991-1999, lo que explica en parte la disminución del producto manufacturero como proporción del total, y un proceso de desindustrialización (véase el cuadro V-9).⁸⁶

Así, la eliminación de la represión financiera, que permitió mantener la estabilidad de precios, creó cuellos de botella al desarrollo de la industria local. Esto acentuó la disparidad entre sectores que se nutren de los flujos de capital extranjero (turismo, zonas francas, telecomunicaciones) y aquellas actividades que dependen de las condiciones financieras internas.

En segundo lugar, se puso en marcha el movimiento hacia la banca múltiple y la modernización del sistema financiero. A partir de 1992, se permitió que los bancos de servicios múltiples captaran recursos en divisas a través de depósitos de ahorro y a plazo, que están exentos de encaje legal hasta tres veces su capital, y reservas, y sujetas a un encaje de 10% por encima de

⁸⁵ En general, luego de los programas de estabilización el tipo de interés real suele aumentar. Esto se explica porque el tipo de interés de equilibrio puede expresarse en función de los saldos reales, es decir, $i=f(M/P)$ y $f'<0$.

⁸⁶ Véase el capítulo X de este estudio.

dicho nivel.⁸⁷ También se autorizó la apertura de cuentas especiales en dólares en bancos de servicios múltiples a fin de realizar operaciones para cubrir importaciones de bienes y servicios.⁸⁸

Cuadro V-9

PRÉSTAMOS DE LA BANCA COMERCIAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1970-1999

(En porcentajes)

	1970-1980	1981-1990	1991-1999
Total	14.6	13.5	13.4
Sector privado	12.4	9.9	12.2
Industria manufacturera	4.7	3.5	2.5
Agropecuario	1.1	1.3	1.2
Construcción	0.9	0.7	0.8
Comercio	3.1	2.3	4.3

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2000).

Finalmente, se permitió a los bancos hipotecarios y de desarrollo, financieras y casas de préstamos de menor cuantía ofrecer nuevos servicios financieros, favoreciendo un proceso de diversificación operativa que comenzó en 1985 y que busca reducir la segmentación del mercado financiero dominicano.⁸⁹

La liberalización financiera fue acompañada de una serie de regulaciones y normativas prudenciales. Se creó la clasificación y codificación del sistema financiero por institución y se establecieron los límites máximos en el cobro de las tasas de interés para operaciones llevadas a cabo por las entidades del sistema financiero no regulado (financieras).

Las financieras, bancos comerciales, bancos de desarrollo, los bancos hipotecarios de la construcción, y las asociaciones de ahorro y préstamos, pueden cobrar sobre sus préstamos (incluyendo comisiones) hasta un 43%, y las financieras están autorizadas a pagar hasta 36% anual. La tasa de interés nominal sobre los certificados financieros se establecen en un rango de 18% a 36%, con un plazo mínimo de 180 días.

Más importante aún, en el bienio 1992-1993 se dictan las normas prudenciales del funcionamiento de las instituciones financieras.⁹⁰ Se incluyen el método de determinación de

⁸⁷ La idea que subyace a la creación de los bancos de servicios múltiples es la ampliación de las operaciones de la banca en condiciones de mayor flexibilidad (captación de depósitos en moneda nacional con distintos instrumentos, captación de depósitos en moneda extranjera, colocación de préstamos a distintos plazos, así como ofrecer una variedad de servicios).

⁸⁸ Resolución de la Junta Monetaria del 22 de septiembre de 1994.

⁸⁹ Resolución de la Junta Monetaria del 25 de enero de 1996. Según López Valdés, 1995, pág. 2., la evolución del sistema financiero dominicano se divide en cuatro períodos: nacimiento institucional (1947-1961); banca especializada (1962-1984); diversificación operativa (1985-1991); crisis y reforma financiera (1992 hasta hoy).

⁹⁰ Conjuntamente se propuso el proyecto de ley de código monetario y financiero analizado en el primer apartado de este documento.

capital y reservas, el índice de solvencia entre capital y reservas y la suma de sus activos y operaciones contingentes ponderadas (establecido en 8% e incrementándose a 10%),⁹¹ los mismos a préstamos con o sin garantía (30% y 15% del capital respectivamente), préstamos a partes vinculadas (100% del capital y reservas) y límites para la adquisición de activos fijos (25% de capital y reservas).⁹² Además se llevó a efecto un proceso de evaluación y clasificación de los activos bancarios en cuatro etapas.⁹³

Las normas bancarias incluyen fundamentalmente normas de clasificación de activos. Éstas comprenden la evaluación del riesgo de la cartera de créditos, la evaluación del riesgo de la cartera de inversiones, riesgo de activos fijos, constitución de provisiones y supervisión de la clasificación de activos.⁹⁴

En cuanto a las operaciones en divisas en 1994 se impuso un límite de 48 horas en la tenencia de excedentes en moneda extranjera canjeando el sobrante a la tasa de cambio oficial vigente. Luego, en 1998, el encaje legal para los depósitos en dólares cuyo monto fuera superior a tres veces el capital y reservas se aumentó de 10% a 30%. Ambas medidas buscaban evitar movimientos especulativos que podrían afectar a los balances de los bancos, la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos.⁹⁵

La puesta en práctica de los criterios prudenciales se hizo visible en los informes de la superintendencia de bancos, cuando a partir de 1993, se comenzaron a publicar los estados y la situación financiera de los intermediarios financieros de acuerdo a los principios de la nueva normatividad (véase el cuadro V-10).

Entre 1993 y 1998 la publicación de esos informes reveló un estado económico sano de los intermediarios financieros. Los índices de riesgo crediticio disminuyeron, y la solvencia y las provisiones sobre cartera. Por su parte los préstamos y depósitos en moneda extranjera representaban menos de 15% del total. No obstante, su tasa de crecimiento era elevada y el grado

⁹¹ Resolución de la Junta Monetaria del 20 de enero de 1998.

⁹² Las normas prudenciales se modificaron en parte mediante resolución de la Junta Monetaria del 16 de marzo de 1995.

⁹³ Estas cuatro etapas fueron implementadas de manera semestral a partir de junio de 1993. La primera incluyó los 30 principales deudores comerciales; la segunda los 80 mayores deudores; la tercera los primeros 160, a los cuales se les sumaron las inversiones financieras, los activos fijos y los bienes recibidos en pago de deudas. Finalmente la cuarta etapa abarcó los 300 mayores deudores comerciales que representaban 80% de la cartera de préstamos, la totalidad de los créditos al consumo y los préstamos a la vivienda. Los procesos de evaluación de los activos de riesgo de la banca se realiza con una periodicidad trimestral. Conjuntamente con el proceso de clasificación de activos las instituciones financieras se inició un proceso de constitución de reservas correspondiente en un período de ocho años. Véase López Valdés, 1995, *op. cit.*, págs. 11-12.

⁹⁴ Las normas bancarias son modificadas en algunos de sus aspectos en septiembre de 1994 y 1995 (resoluciones 18a. y 1a. de la Junta Monetaria, 7 de septiembre de 1994 y 14 de septiembre de 1995) y luego en marzo de 2000 (sexta resolución de la Junta Monetaria del 9 de marzo de 2000).

⁹⁵ Véanse las resoluciones de la Junta Monetaria del 13 de enero de 1995 para los bancos comerciales y de servicios múltiples y del 20 de enero de 1998 para los agentes de cambios. Véase la resolución de la Junta Monetaria del 12 de febrero de 1998 para el establecimiento del encaje legal en moneda extranjera de 30%.

de cobertura de los préstamos en moneda extranjera ha venido disminuyendo sistemáticamente desde 1994 (véase de nuevo el cuadro V-10).

La aplicación de normas prudenciales se complementó también con regulaciones cuya intención fue la de fortalecer la capacidad supervisora e interventora de la Superintendencia de Bancos, así como reforzar su coordinación con el Banco Central.⁹⁶ Relativo a estos aspectos, el código monetario y financiero contempla una Superintendencia de Bancos como institución descentralizada estatal, con personalidad jurídica propia e independiente de la secretaría de finanzas.

Los esfuerzos llevados a cabo en las áreas de supervisión y regulación bancaria fueron puestos en entredicho, por la quiebra (en marzo de 1996) del Banco de Comercio Dominicano. Este banco representaba en diciembre de 1995, el 14% de los activos y el 16% de los depósitos y valores en poder del público de los bancos comerciales. Según Dauhajre, “el colapso de este banco se debió principalmente a la creciente insolvencia que había generado su deficiente administración. En 1995 este banco había perdido 42% de su capital”. El Banco Central intervino comprando hasta 300 millones de pesos dominicanos de su cartera de préstamos. Luego de una negociación fallida con un banco de capital español, y para evitar un derrumbe del sistema financiero dominicano, el Banco Central asumió el control del Bancomercio dando garantías a sus depositantes. Luego de su saneamiento, el banco fue vendido a inversionistas españoles. El costo del rescate financiero fue de 0.6% del PIB.⁹⁷

c) Los instrumentos de la política monetaria

Aparte de la liberalización financiera, el NPE cambió el uso de los instrumentos monetarios. En primer lugar, se eliminó la política de crédito selectivo que había caracterizado a la política monetaria durante la década de los ochenta, creando un encaje legal unificado del 20%⁹⁸ (véase el cuadro V-22).

Al reducirse el encaje legal menor, de hecho se aumentó la capacidad de creación de dinero de la banca comercial. A fin de evitar el efecto expansivo de dicha acción, las reservas

⁹⁶ A título de ejemplo, la resolución 2a de la Junta Monetaria (14 de febrero de 1997) establece: “el procedimiento operativo que ejecutarán la Superintendencia de Bancos y el Banco Central para hacer efectivos los cargos que corresponda a las sanciones económicas aplicables a las entidades financieras y los agentes de cambios que infrinjan las disposiciones vigentes relativas al envío de informaciones a dichos organismos...” y “autoriza a la Superintendencia de Bancos a establecer un registro de firmas de Centros de Información Crediticia que se dediquen actualmente o en el futuro a realizar operaciones de recopilación, procesamiento e intercambio de información acerca del historial crediticio de una persona física y jurídica siempre y cuando dicha información provenga de las entidades financieras reguladas”. Véase también a este respecto la resolución del 27 de mayo de 1999 sobre la flexibilización de multas aplicadas a las entidades financieras por incumplimiento en la información requerida y que ha de ser enviada a la superintendencia de bancos.

⁹⁷ Equivalente a 989 millones de pesos dominicanos. Véase Dauhajre *et al. op.cit.* pág. 108.

⁹⁸ Este encaje se aplicó a la totalidad de los depósitos a la vista y vista neto, de ahorro, especiales y certificados financieros. Véase la resolución de la Junta Monetaria del 19 de diciembre de 1991.

excedentes quedaron congeladas en el Banco Central a una tasa remunerada de 12% anual. Entonces, en una primera etapa, el encaje legal efectivo se situó en 31%. Los recursos congelados fueron liberados de acuerdo a las condiciones macroeconómicas del país.

Cuadro V-10

INDICADORES DEL SISTEMA FINANCIERO, 1993-1998

(Porcentajes)

Año	Índice de solvencia	Índice de riesgo crediticio	Cartera vencida sobre cartera total	Provisiones sobre cartera	Depósitos en moneda extranjera sobre el total	Préstamos en moneda extranjera sobre el total	Depósitos sobre préstamos en moneda extranjera
1993	7.1	10.0	9.6	19.2	0.8	0.2	...
1994	10.3	9.58	5.4	43.8	1.4	2.1	1.44
1995	10.8	7.84	6.3	34.4	2.8	5.2	1.38
1996	11.4	5.48	5.5	49.4	5.2	8.1	1.34
1997	12.0	5.33	3.5	69.9	9.6	13.9	1.26
1998		4.99	3.6	87.5	11.1	16.9	1.21

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana 1993-1998.

Nota: Los índices de solvencia y de riesgo crediticio y los indicadores de depósitos y préstamos en moneda extranjera se refieren sólo a los bancos comerciales. Los indicadores de cartera vencida sobre cartera total y provisiones sobre cartera son para el conjunto del sistema financiero. El índice de solvencia se define como el capital pagado más reservas de capital entre los activos ponderados y operaciones contingentes ponderadas.

La política de encaje legal unificado respondió a criterios micro y macroeconómicos. A nivel microeconómico, considerando el encaje legal como un impuesto a la actividad de los bancos, esta política hizo posible la disminución de los costos operativos de las instituciones financieras. En el ámbito macroeconómico la homogeneidad en los requisitos de reservas permitió incrementar la eficiencia de la política monetaria al afectar por igual a todas las instituciones financieras. Se abandonó la política monetaria como instrumento de asignación del crédito selectivo distinto.

Junto a la unificación del encaje legal se cambió el uso de los instrumentos monetarios. Hasta el NPE, el instrumento básico de la política monetaria era el encaje legal, aunque también se usaban dos instrumentos adicionales: los adelantos y redescuentos, y los certificados de participación. En la década de los años ochenta los adelantos y redescuentos fueron utilizados por el Banco Central en su función de prestamista de última instancia, lo que en la práctica se tradujo en más de una ocasión en subsidio a instituciones financieras con dificultades. Finalmente, los certificados de participación denominados (estabilización) carecían de importancia (véase el cuadro V-11).

A partir del NPE, los adelantos y redescuentos pierden peso: el manejo de los agregados monetarios a través del encaje legal adquiere un carácter preventivo, y la colocación de certificados de participación se transforma en el principal instrumento de control monetario. La

circulación de los certificados de participación aumenta de 13.2 a 3 816 millones de pesos entre 1980 y 1999, lo que representa en proporción a la base monetaria un aumento de 1 800%. Por su parte, los adelantos y redescuentos representaban 32% del crédito interno neto y pasaron a representar 19% en 1995-1998.

Cuadro V-11

CERTIFICADOS DE PARTICIPACIÓN Y ADELANTOS Y REDESCUENTOS

Años	Certificados de participación			Adelantos y redescuentos		
	Circulación de certificados de participación (millones de pesos)	Intereses de los certificados de participación (millones de pesos)	Intereses/emisión monetaria %	Certificados de participación/emisión monetaria %	Millones de pesos	% del crédito interno neto
1980-1985	13.2	...	...	1.1	490.1	32
1986-1990	139.6	...	...	4.5	609.8	29
1991-1994	526.0	...	0.87 a/	7.5	370	17
1995-1999	3 816.4	565.6	2.9	26.0	398.9 b/	19

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2000).

a/ Se refiere a 1994.

b/ Incluye solo 1995-1998.

El encaje legal se utiliza preventivamente para evitar alzas cíclicas en la demanda agregada con bajos costos asociados, ya que los bancos comerciales mantienen sus excesos sobre el encaje legal en el Banco Central. El encaje legal tiene un componente permanente y un componente transitorio, formado este último por las reservas adicionales congeladas por resolución discrecional de las autoridades monetarias (véase el anexo 3). Entre 1997 y 1999 el encaje legal se utilizó a principios de cada año para evitar variaciones en el tipo de cambio o en el nivel de precios como consecuencia de la acumulación de saldos monetarios a finales del año anterior.⁹⁹

El manejo de los certificados de participación como instrumento de control de los agregados monetarios responde a razones fiscales y de balance de pagos. El incumplimiento en la entrega de los pesos para el pago del servicio de la deuda externa por parte de las autoridades

⁹⁹ En enero de 1997 se aumentó el encaje marginal a 40%; en enero de 1998 se congela el exceso de liquidez de los bancos comerciales; en febrero de 1999 se congela en un 20% por un período transitorio el excedente del encaje legal de la banca comercial (resoluciones de la Junta Monetaria del 23 de enero de 1997; 20 de enero de 1998 y 11 de febrero de 1999). Los dos últimos usos del encaje legal estarían indicando su utilización como instrumento de control estacional.

gubernamentales obliga a la monetización del déficit gubernamental. Por su parte, la necesidad de acumular reservas también obliga a aumentar en la base monetaria.¹⁰⁰

Ese incremento es esterilizado mediante la emisión de certificados de participación, reduciendo indirectamente y directamente las reservas de los bancos comerciales en el Banco Central, tanto como al multiplicador monetario y las presiones inflacionarias. Sin embargo, los intereses que genera la emisión de los certificados de participación generan pérdidas cuasifiscales, asumidas por el Banco Central, transformándose así en una fuente de expansión del crédito interno neto.

En suma, la utilización de los certificados de participación tiene dos efectos opuestos. A la vez que permite contraer la demanda agregada por esterilización, la expande mediante el incremento del crédito interno neto. Entre 1994 y 1998, el pago los intereses por la colocación de certificados de participación del Banco Central como proporción de la emisión monetaria aumentó de 0.87% a 2.7%.¹⁰¹ Si bien estas cifras son poco significativas, la evolución creciente de la magnitud de este indicador alerta sobre los costos asociados al manejo de dicho instrumento.

C. EL SISTEMA FINANCIERO, LA POLÍTICA CAMBIARIA Y MONETARIA Y EL LARGO PLAZO

1. El sistema financiero y el desarrollo económico

La evolución del sistema financiero dominicano configura un caso especial en el contexto dominante en América Latina. En vez de proceder a la liberación financiera interna y externa, el país ha construido poco a poco las instituciones financieras de mercado, dando en el proceso relevancia singular a los cambios legislativos y regulatorios. Estos últimos han sido impulsados por factores coyunturales, crisis, objetivos desarrollistas, así como por el imperativo subyacente de aproximarse a las prácticas financieras modernas o de mercado. No siempre se ha acertado y, con alguna frecuencia, ha sido necesario adoptar normas y políticas correctivas.

Sin duda, el camino elegido tiene ventajas, aunque también suponga costos no deleznable. En cuanto a los primeros, la combinación de instrumentos cuantitativos y de precios en el manejo monetario acrecentó el control sobre variables de innegable importancia en una

¹⁰⁰ De hecho, la segunda restricción es más importante como determinante de la base monetaria ya que, como muestra el cuadro V-6 el principal contribuyente al crecimiento de la base monetaria son las reservas internacionales. Además existen otros instrumentos para hacer frente al no cumplimiento de la obligaciones externas. En este sentido la comisión cambiaria fue utilizada a finales 1999 precisamente con este propósito.

¹⁰¹ A partir de marzo del 2000, la Junta Monetaria autorizó la emisión y colocación de certificados de tesorería con pacto de recompra (REPOS). Los títulos pueden ser adquiridos por los bancos comerciales y de servicios múltiples con un mínimo de inversión de 5 millones de pesos dominicanos. Devengan una tasa de interés de 18% y pueden ser adquiridos por el Banco Central con pacto de recompra por parte de los bancos comerciales por períodos transitorios (72 horas) debido a necesidades de liquidez (resolución de la Junta Monetaria de marzo del 2000).

economía abierta, pequeña y con un mercado de capitales incipiente. En segundo lugar, eso mismo ha hecho inmune al menos parcialmente a la República Dominicana al contagio de las crisis financieras que han causado enormes perjuicios a otras economías en la presente década.

Entre los costos están los de seguir rutas evolutivas que no corresponden con rigor a las necesidades cambiantes de los mercados. La represión financiera quiérase o no, obstaculiza la profundización financiera y obliga a desperdiciar recursos potenciales.¹⁰² También está presente el peligro —bastante real en varios períodos de la historia dominicana— de que factores de distinta índole obliguen a realizar un ajuste pasivo e insostenible de la política monetaria y cambiaria a otros objetivos políticos. La represión financiera y el predominio exagerado de influencias extraeconómicas pueden conducir a perseguir políticas de desarrollo incongruentes y, a la postre, poco exitosas.

Con todo, no podría negarse que, al menos desde la crisis de 1991, la política monetaria ha logrado un ajuste coherente con el resto de las políticas económicas, sin detener el avance pausado de la reforma modernizadora del sistema financiero. Aunque con rezago en otros temas, se ha avanzado en mejorar los sistemas de supervisión bancaria y financiera, en la implantación de normas prudenciales, cuya ausencia ha creado serios problemas en otras latitudes. Más importante aún es la preeminencia que ha alcanzado la conducción monetaria del Banco Central en la instrumentación coordinada de la política macroeconómica. En la práctica, esa combinación de esfuerzos está detrás del notable crecimiento económico reciente. Sin embargo persisten vulnerabilidades, cuya corrección determinará la sustentabilidad del futuro desarrollo del país y del propio sector financiero.

La relación entre el funcionamiento del sector financiero y el nivel de desarrollo de una economía se puede aproximar mediante el cómputo de cinco indicadores financieros que están altamente correlacionados con el crecimiento y nivel de desarrollo de los países menos desarrollados. Cuatro de estos indicadores se refieren al sistema bancario.

Estos indicadores son: i) los pasivos líquidos del sistema financiero como proporción del PIB (TIF), que reflejan el grado de profundización financiera de la economía; ii) el cociente entre préstamos y depósitos de la banca comercial, que muestra el nivel de intermediación financiera; iii) la razón entre el crédito interno bancario dividido por la suma del crédito interno bancario y los activos domésticos del Banco Central (BANCENCOM), que mide la participación en el otorgamiento del crédito del Banco Central en relación con la banca comercial; y iv) las razones entre los préstamos de la banca comercial al sector privado y el crédito interno total, y entre préstamos al sector privado y PIB (CPRIV y PRIV). Estos indican el grado de utilización productiva en la asignación del crédito; v) el nivel de comercialización en la bolsa de valores (RVTB) calculado como el volumen comercializado en bolsa dividido por el PIB. (véase el anexo 5 para una explicación más detallada de dichos indicadores).

El cuadro V-12 muestra estos indicadores calculados para la República Dominicana durante 1980-1999. A excepción de los indicadores de préstamos sobre depósitos y RVTB,

¹⁰² En el apéndice se examinan con mayor detalle las relaciones y rezagos entre el sector financiero y el conjunto de la economía, o más precisamente los indicadores de la profundización financiera dominicana.

debajo de cada indicador aparece un número indicando el nivel de desarrollo al cual corresponde cada indicador para cada período. Siguiendo a Levine (1997) se establecen cuatro niveles de desarrollo en términos del PIB por habitante real. El primer nivel corresponde a un PIB por habitante superior a 4 998 dólares; el segundo nivel se refiere a un PIB por habitante situado entre 4 998 y 1 116 dólares. El tercer y cuarto nivel se refieren a un PIB por habitante comprendido entre 1 116 y 391 dólares. La República Dominicana tiene un PIB por habitante del orden de 1 500 dólares y entraría en el segundo nivel.¹⁰³

Según el cuadro 12, la República Dominicana ha mejorado en prácticamente todos los indicadores. En particular destaca la importancia que han ido tomando los bancos comerciales en la asignación del crédito, lo que es consistente con la concentración de activos en la banca comercial (véase el recuadro V-2). Así, el indicador BANCENCOM en la República Dominicana es, para el período 1991-1999, similar al de los países cuyo PIB por habitante es superior a 4 998 dólares.

No obstante, existe aún una laguna importante en términos de profundización financiera (TIF) y con relación al crédito asignado al sector privado en proporción al PIB (CPRIV y PRIV). Para ambos indicadores la República Dominicana muestra valores que no se corresponden con su nivel de desarrollo.

También hay que tener en cuenta que ha habido una caída importante en el coeficiente de intermediación financiera (préstamos/depositos) entre 1980-1985 y 1991-1999. Este indicador pasó de 1.15 a 0.76 en promedio para ambos períodos. Se nota una mejora en el comportamiento de este cociente en los últimos años a partir de 1993. En 1993 este indicador era de 0.70 y en 1999 llegó a 0.87, pero no se han recuperado los niveles de la década de los ochenta.¹⁰⁴

El desempeño de estos últimos indicadores muestra, por un lado, que el país no está aprovechando su potencial en términos de captación y colocación de recursos. Por otro lado, significa que es necesario sofisticar el sistema financiero facilitando la canalización de recursos hacia la investigación, creando servicios de administración de riesgo, y movilizándolo de manera más eficiente las captaciones y los flujos financieros.

En suma, los análisis del sector financiero se han centrado en la perspectiva de su cartera. Aunque importantes, tales análisis han de ser complementados con otros que traten de establecer la relación entre sector financiero y desarrollo económico. Los indicadores aquí presentados muestran que aún existen imperfecciones importantes en las instituciones financieras y que hay espacio para mejorar el funcionamiento del sistema bancario y financiero en general.

¹⁰³ Para obtener la evolución del PIB por habitante en dólares se enfrentan obstáculos, sobre todo en la década de los ochenta, debido a la sobrevaluación cambiaria. Por esta razón no se pueden realizar comparaciones con la década de los noventa. Así el PIB por habitante para 1980-1983 es superior a los 10 000 dólares, mientras que para 1994-1999 es en promedio cercano a 1 500 dólares.

¹⁰⁴ El indicador RVTB se calculó a partir de 1997 (tal y como indica la nota del cuadro V-12) porque a pesar de que la bolsa funciona desde 1993, sólo a partir de 1997 se detectan montos significativos. El valor que toma el indicador es muy similar al de otras economías pequeñas con mercados bursátiles poco desarrollados, como por ejemplo Costa Rica.

Cuadro V-12

INDICADORES FINANCIEROS 1980 – 1999

	1980-1985	1986-1990	1991-1999
Préstamos/Depósitos	1.15	0.88	0.76
TIF	0.21	0.29	0.29
	(4)	(4)	(4)
BANCENCOM	0.50	0.66	0.83
	(4)	(3)-(4)	(1)-(2)
CPRIV	0.73	0.77	0.91
	(1)	(1)	(1)
PRIV	0.14	0.12	0.15
	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)
RVTB	...	...	0.01

Fuente: Levine (1997); CEPAL (1999) y cuadros monetarios del anexo 4.

Nota: El RVTB se calculó a partir de 1997.

(1) PIB por habitante >4 998 dólares.

(2) PIB por habitante >1 161 y <4 998 dólares.

(3) PIB por habitante >391 y <1 161 dólares.

(4) PIB por habitante <391 dólares.

El PIB por habitante de la República Dominicana fluctuó en la década de los noventa entre 1 400 y 1 500 dólares.

2. Las políticas cambiaria y monetaria y la estabilidad de largo plazo

El tipo de cambio es la variable clave económica de la economía dominicana, en tanto que constituye el ancla inflacionaria nominal y el punto de convergencia de las dos restricciones básicas de la economía dominicana: la externa y la fiscal.

En tales circunstancias, la política monetaria tiene que acomodarse al desempeño cambiario, para lo cual ha dependido de la discreción de las autoridades más que de reglas preestablecidas. El manejo ha sido acertado, los tipos de cambio han sido por lo general estables, con coeficientes de variación cercanos a cero. (véase el cuadro V-13). No obstante, existen tres importantes interrogantes respecto del régimen cambiario y su relación con el crecimiento y la estabilidad de largo plazo.

En primer lugar, se ha buscado desde 1991 unificar dos mercados cambiarios, que en determinadas ocasiones pueden estar sujetos a intereses contrapuestos. Es decir, el tipo de cambio oficial actúa como centro de gravedad del tipo de cambio del mercado y se presupone que las tendencias del mercado cambiario privado y oficial han de ser convergentes. Pero la convergencia no tiene por qué darse cuando los objetivos son heterogéneos. El problema y la interrogante básica radica en plantear si se puede usar un instrumento —el tipo de cambio unificado— para conseguir dos objetivos: la maximización de beneficios y la estabilidad macroeconómica, sin contar las fluctuaciones del ciclo económico.

Como se dijo, los objetivos micro y macroeconómicos pueden coincidir en épocas de bonanza económica. Así, durante la mayor parte de la década de los noventa, la economía dominicana se benefició de la disminución de los tipos de interés internacionales y de la

tendencia a la baja de los precios del crudo. A finales de los noventa el efecto del alza en el precio del petróleo fue compensado, entre otras razones, por los flujos de inversión extranjera directa que respondieron a la credibilidad establecida en el manejo monetario, y que facilitaron la adopción de un régimen de deslizamiento paulatino del tipo de cambio a partir del segundo semestre de 1998.

Cuadro V-13

COEFICIENTES DE VARIACIÓN EN LOS MERCADOS CAMBIARIOS, 1978-1998

Años	Mercado oficial	Mercado Bancario	Mercado extrabancario
1978	...	...	0.02
1979	...	...	0.01
1980-1985	...	...	0.06
1985-1991	0.083	...	0.10
1991-1999	0.012	0.02	0.01

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, 1999

Nota: El coeficiente de variación se define como el cociente entre la desviación estándar y el promedio.

Pero en épocas de menor crecimiento económico y mayor incertidumbre internacional es más difícil evitar la disparidad entre los factores. Desde luego, las autoridades pueden intervenir, ajustar el tipo de cambio oficial al tipo de cambio de mercado o imponer restricciones cuantitativas a los flujos de divisas y en particular a las importaciones. Tales manejos tienen bajo costo de oportunidad en términos de producto, empleo y estabilidad macroeconómica, pero dependen de forma crítica del nivel de reservas, que ha sido tradicionalmente bajo en la República Dominicana.

Las restricciones cuantitativas (aumento de la comisión o recargos cambiarios) ayudan a mantener la estabilidad del tipo de cambio, limitando las importaciones. Pero también merman la capacidad exportadora del país cuando es alto el contenido de insumos y bienes de capital importados.

Por último, el ajuste del tipo de cambio oficial al tipo de cambio de mercado tiene dos inconvenientes: aumenta el costo de la deuda externa y de la factura petrolera. Ambos tienen a su vez implicaciones negativas por el incremento en la deuda externa, y por la disminución de los ingresos al mermar el diferencial del petróleo. Así, de hecho, la política cambiaria puede generar un desequilibrio fiscal que se traduzca en última instancia en emisión inorgánica, o bien obligar a la reducción de los gastos, con costos en términos del crecimiento o la formación del capital.

En cierto sentido, la política cambiaria vigente resulta procíclica. En períodos de auge, queda asegurada la estabilidad cambiaria y la macroeconómica. Pero en fases depresivas, las variaciones cambiarias pueden generar desequilibrios fiscales, limitaciones a la exportación o políticas de austeridad limitativas del desarrollo

La segunda interrogante relativa a la política cambia y al crecimiento de largo plazo deriva de la relación entre tipo de cambio y el nivel de las tasas de interés. Como se dijo, el programa de estabilización liberó los tipos de interés a la vez que se ancló el tipo de cambio. La liberalización financiera generó un importante aumento de los tipos de interés, que debió invertirse a medida que avanzaba el proceso de liberalización. No obstante, pese a la tendencia a la baja de los tipos de interés que ha permitido, conjuntamente con otros factores, comprimir los márgenes de intermediación, el uso del tipo de cambio como ancla nominal impuso un piso a la disminución de los tipos de interés. La política cambiaria obliga a la acumulación de reservas o a llevar a cabo operaciones de esterilización para evitar un crecimiento no deseado de los agregados monetarios. Ambos factores imponen a su vez una estructura rígida de tasas de interés a la baja.

Esto ha repercutido de manera negativa, como se señaló en el apartado 3.b, en la industria manufacturera nacional. No obstante, otras actividades, en particular los sectores económicos de mayor dinamismo en los noventa tales como la construcción, no se han visto particularmente afectados por este fenómeno. Determinar si la política cambiaria limita el crecimiento económico significa plantearse si las fuentes de éste han de provenir de los sectores de vanguardia de la economía durante los noventa y a costa de los sectores tradicionales, o bien de un desarrollo combinado de ambos tipos de sectores.

La adopción de una u otra estrategia debería identificar los supuestos ganadores y perdedores de una política determinada. Asimismo, permitiría sentar las bases para delinear las posibles políticas de transición que evitarían ganancias y pérdidas excesivas de los agentes económicos afectados por la continuidad o los cambios de rumbo en las políticas monetaria y económica en general.

La tercera interrogante se centra en la relación entre política cambiaria y estructura de las tasas de interés. Un hecho que llama la atención en el sistema financiero es que los depósitos de ahorro, que representan un cuarto de los depósitos totales, se remunera a tasas de interés reales negativas (véase el cuadro V-14). ¿Implica esto que el prestatario está dispuesto a aceptar remuneraciones reales negativas con el fin de evitar el pago de tasas activas de la banca comercial y que existe una distorsión tal en la estructura de las tasas de interés que el prestatario se transforma en subsidiador del sistema financiero?

De ser la respuesta a la pregunta anterior negativa, se pensaría que existen restricciones al crédito para la vivienda en la banca comercial, en cuyo caso, más que un problema de política cambiaria, se trataría de un asunto institucional que merece la debida atención para poder así captar y canalizar el ahorro financiero de manera más eficiente y efectiva, como por ejemplo mediante un sistema de incentivos con un mayor grado de homogeneidad.

Si la respuesta es afirmativa se podría pensar que la política cambiaria al favorecer las elevadas tasas de interés, crea las condiciones para la existencia de un mercado financiero segmentado y escalonado en términos de tipos de interés, que hace posible, en el caso de las asociaciones de ahorro y préstamo, que se ofrezcan remuneraciones reales negativas para los depósitos y permite, en el caso de los bancos comerciales, elevadas tasas de ganancia (36%) (véase de nuevo el cuadro V-14).

La otra cara de la moneda de estas tasas de ganancia son los altos márgenes de intermediación que, no obstante, calculados a partir de las tasas de interés nominales fijadas en el mercado financiero, se mantienen cercanos al promedio centroamericano (véase el cuadro V-15)¹⁰⁵ y que han tenido una tendencia a disminuir respondiendo en parte al crecimiento de la economía. Hay algún tipo de evidencia empírica para corroborar esta hipótesis, ya que el coeficiente de correlación simple con datos trimestrales entre el margen de intermediación y la tasa de crecimiento de la economía es de -0.56 .

Cuadro V-14

TASAS ACTIVA Y PASIVA REALES, PRÉSTAMOS A LA BANCA COMERCIAL, DEPÓSITOS DE AHORRO Y DEPÓSITOS EN DÓLARES, 1991-1998.

Año	Tasa activa real	Tasa pasiva real de los depósitos de ahorro	Margen de intermediación	Tasa de variación de los préstamos banca comercial sobre PIB a/	Tasa de variación de los préstamos banca comercial en términos reales	Depósitos de ahorro sobre PIB a/	Depósitos en dólares/M3
1991	25.8	-1.6	17	-21.9	-21.1	1.61	3.33
1992	21.5	0.4	13	17.7	28.3	1.66	5.02
1993	25.1	2.2	17	11.4	15.2	1.77	1.17
1994	10.9	-8.3	15	1.8	5.9	1.62	0.98
1995	18.7	-4.1	16	2.9	8.1	1.51	1.65
1996	18.7	1.0	11	8.3	15.9	1.54	3.59
1997	10.8	-3.3	10	14.1	24.2	1.54	3.17
1998	16.0	-3.1	11	9.48	18.5	1.54	1.31
1999	19.4	-0.5	10	11.1	20.3	1.38	1.87
μ	18.5	-1.9	13.3	6.1	12.8	1.58	2.45
r			-0.56		-0.40	-0.20	

Fuente: Sobre la base de datos del Banco Central de la República Dominicana

Nota: El margen de intermediación se calculó como la diferencia entre tasas activas y pasivas a 180 días. μ se refiere al promedio; r denota el coeficiente de correlación simple. -0.56 , -0.30 y -0.20 denotan los coeficientes de correlación simples entre crecimiento del PIB y margen de intermediación bancario medido en términos reales; préstamos de la banca comercial y tasa de interés activa real; tasa de ahorro y tipo de interés pasivo real.

*1991=100. Los depósitos de ahorro se refieren a las captaciones de las asociaciones de ahorro y préstamo.

El comportamiento de estos márgenes puede reflejar también costos de intermediación (entre los cuales cabe destacar un 6% adicional al encaje legal de 20% costos fiscales como el impuesto sobre las provisiones de los bancos 25%; seguridad social por 1.5% del salario; póliza de accidentes y costos de energía) o la ausencia de competencia en el sector financiero que podría reflejarse en altos costos operativos. Las reformas de carácter institucional o la eliminación de las barreras a la entrada podrían reducir tales costos y aumentar la eficiencia del sistema financiero.¹⁰⁶ En la implementación de este último tipo de medidas habría que tener en cuenta la función de costos de las instituciones del sistema financiero, ya que la economías de escala

¹⁰⁵ En el caso de los países de la OCDE y de los Estados Unidos los márgenes de intermediación son del orden de 3%.

¹⁰⁶ Formalmente; $r_a = a + b(1+R/D)r_d$. r_a , r_d y R/D son las tasas activa y pasiva y el coeficiente reservas-depósitos. Los parámetros a y b dependen de la competencia. Véase Goodhart (1991), págs. 228-229.

pueden afectar a la elección de la política óptima con relación al sistema financiero en su conjunto.

Por último, cabe señalar que, en términos efectivos los márgenes de intermediación son mucho más elevados que si se calculan en términos nominales (véanse los cuadros V-4 y V-15). Esto podría indicar la canalización de recursos de los bancos comerciales hacia otro tipo de actividad económica. Aunque esta hipótesis es digna de ser analizada, para corroborarlas o desmentirlas se requeriría información detallada sobre el balance y el estado de la banca comercial así como de las relaciones intrabancarias y entre empresas y los bancos comerciales.

Cuadro V-15

MÁRGENES DE INTERMEDIACIÓN EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA, 1992-1999

(Porcentuales)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	13	13	12	11	10	11	...	...
El Salvador	5	4	6	5	5	4	5	5
Guatemala	9	12	12	13	15	13	11	12
Honduras	10	11	14	16	18	17	15	15
Nicaragua	...	12	11	11	12	12	13	14
Promedio Centroamericano	11	12	12	13	14	13	13	14
República Dominicana	13	17	15	16	11	10	11	10

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Los márgenes de intermediación se calcularon en términos nominales. En el cálculo del promedio centroamericano no se incluyó El Salvador.¹⁰⁷ Para fines de coherencia con los datos disponibles para Centroamérica se utilizaron plazos de hasta 180 días.

D. CONCLUSIÓN

Durante la década de los ochenta la política cambiaria mantuvo un mercado de divisas segmentado. Por su parte, la política monetaria se centró en un régimen de control de los tipos de interés y de manejo de un encaje legal diferenciado como principal instrumento de control monetario. El encaje legal y la legislación de apoyo no sólo se utilizaron para controlar la expansión de la oferta monetaria, sino también para evitar desequilibrios en la balanza de pagos mediante una serie de límites cuantitativos a las importaciones y estímulos al sector exportador. Así, la política de encaje legal reflejó una concepción de desarrollo dirigida a la promoción de determinados sectores de actividad, tal y como lo atestigua la asignación subsectorial del crédito que siguió a la reforma del encaje legal de 1985.

La política de encaje legal diferenciada conjuntamente con generosos estímulos fiscales sentó las bases del desarrollo del nuevo sector exportador dominicano (turismo y maquilas), y

¹⁰⁷ La diferencia en los márgenes de intermediación entre El Salvador y los demás países centroamericanos ha sido subrayada por Dick (1999). No obstante, en términos efectivos el autor obtiene un margen de intermediación de 9.3% para 1995-1997. Para Costa Rica, Guatemala, Honduras, y Nicaragua los márgenes efectivos son de 10.8%, 11%, 17.3% y 9.9% respectivamente.

sirvió de defensa del empleo en algunos sectores tradicionales. Por el contrario, dificultó el manejo de la política monetaria y permitió la convivencia del sistema financiero formal e informal y posibilitó la toma de posiciones de riesgo que, conjuntamente con un manejo macroeconómico, acabaron en una crisis financiera con la quiebra de siete bancos comerciales.

A principios de la década de los noventa la República Dominicana exhibía una situación estanflacionaria acompañada de una crisis de balanza de pagos. Las autoridades pusieron en marcha un programa de estabilización (NPE) que ancló el tipo de cambio nominal e impuso restricciones a la expansión del crédito interno neto.

Como parte del proceso de reforma financiera y monetaria, el NPE liberó los tipos de interés y reemplazó el encaje legal por los certificados de participación como principal instrumento monetario. Los primeros resultados del programa apuntaron a la estabilidad cambiaria y a una sustancial disminución de la tasa de inflación que permaneció en un dígito durante la segunda mitad de la década, permitiendo sentar las bases del crecimiento económico sostenido de la segunda mitad de los noventa.

La reforma financiera del NPE fue distinta a la instrumentada en 1985. Esta última buscó corregir la asignación de recursos entre el consumo y la inversión y revertir el proceso de reducción de beneficios de los intermediarios financieros. En cambio, la reforma financiera de los noventa modificó tanto los mecanismos de asignación de los flujos financieros como los de la metodología de control de las instituciones de dicho sector, y fijó a la vez los criterios de evaluación de carteras. En suma, la reforma financiera ha elevado el nivel de solvencia de los intermediarios financieros y ha disminuido los riesgos.

No obstante los progresos, existen aspectos débiles de la política cambiaria y monetaria, aún pendiente de profundización financiera, cuyo análisis puede arrojar luces sobre la estructura institucional de la economía dominicana, su desempeño en la década de los años noventa, identificar acciones que permitan consolidar el proceso de crecimiento de largo plazo.

En primer lugar, el proceso de reforma financiera se ha centrado en aspectos prudenciales y de normativa legal obviando las relaciones entre el sistema financiero y el crecimiento económico, y entre la política monetaria y cambiaria y el sistema financiero. Indicadores que ligan los desempeños financieros y económicos muestran que el país adolece aún de un retraso en su desarrollo financiero; hay imperfecciones importantes en las instituciones financieras y espacio para mejorar el funcionamiento del sistema bancario y financiero en general.

En segundo lugar, existen tres aspectos de la política cambiaria y monetaria que valdría la pena explorar de manera más profunda y con evidencias empíricas detalladas: i) la relación entre el régimen cambiario y las oscilaciones en el ciclo económico, y la creación de un mecanismo que permita la coincidencia de largo plazo en los intereses y tendencias de los mercados oficial y libre; ii) la relación entre el nivel de las tasas de interés que implica la política cambiaria actual y sus efectos sobre la estrategia futura de crecimiento, y iii) la relación entre política cambiaria y la estructura de las tasas de interés.

Explorar estos aspectos permitiría sentar las bases del futuro crecimiento de la economía. Esto, a su vez, implicaría profundizar el desarrollo del sistema financiero y quizás crear las

condiciones de un manejo más flexible de la política cambiaria y monetaria. Esto, sin embargo, pasa antes que nada por una reforma fiscal, ya que no se puede pretender que un Banco Central flexibilice su política económica cuando tiene que absorber los costos que implican los choques externos petroleros y las insuficiencias de capacidad de pago del servicio de la deuda externa. Asimismo, crecimiento y estabilidad cambiaria exigirán de esfuerzos decididos en el acrecentamiento de la capacidad para importar, ya sea reconstruyendo los sectores exportadores, consolidando turismo y maquiladoras o definiendo las ventas al exterior. En síntesis se enfrenta no sólo un problema de organización institucional, sino también de acuerdo y negociación política.

Anexo 1

EVOLUCIÓN DEL ENCAJE LEGAL, 1985-1999

Cuadro V-16

EVOLUCIÓN DEL ENCAJE LEGAL Y DEL ENCAJE LEGAL MARGINAL, 1985-1999. PORCENTAJES
RÉGIMEN DE ENCAJE LEGAL MARGINAL DEL 100%, 23/01/1985 PRORROGADO
HASTA EL 31/12/86 PERO ELIMINADO EN ABRIL DE 1986

	Depósitos				Certificados Financieros	
	A la vista		Ahorro y a plazos			
	Básico	Marginal	Básico	Marginal		
Comercio	25	0	25	0		
Producción	25	50	45	50	50	
Menos de un año		20		35		
Más de un año	5					
Industria		25		25		
Agroindustria			5			
Agropecuaria		10		10		
Exportación		10		10		
Cuenta corriente regular en el Banco Central	25	25	15	25	5	
Inversión en valores		25		25		
Encaje legal básico y encaje legal marginal de 100% durante el año 1987						
	Depósitos				Certificados Financieros	
	A la vista		Ahorro y a plazos		Encaje básico	Encaje marginal
	Encaje básico	Encaje marginal	Encaje básico	Encaje marginal		
Comercio	15	5	20	5	20	5
Producción	35	35	50	45	50	65
Industria	10	15	15	15	15	15
Artesanía y pequeña empresa	1	5	1	5	1	5
Agroindustria	5	25	5	25	5	45
Agropecuaria	10	25	20	25	20	45
Exportación	5	25	5	25	5	45
Cuenta especial remunerada en el banco central (2%)	15		10		10	
Efectivo en caja y/o depositado en el banco central	35	50	20	50	20	50
Encaje único para los bancos comerciales (1988)						
	Depósitos				Certificados financieros	Operaciones de cambio
	A la vista	Ahorro y a plazos				
Créditos al comercio	25	25	25			
Créditos a la producción	35	45	55			

/Continúa

Cuadro 16-V (Continuación)

Agroindustria	20	20	20	
Agropecuario	20	20	20	
Otros sectores	15	25	35	
Cuenta especial remunerada y efectivo	20	15	10	100

Fuente: Pellerano (1995); resoluciones de la Junta Monetaria (1980-1999); Veloz (1991).

Nota:

Cuadro 16

EVOLUCIÓN DEL ENCAJE LEGAL Y ENCAJE LEGAL MARGINAL, 1985-1999

Régimen de encaje marginal 7/08/90

	Depósitos		
	Depósitos a la vista	Depósitos de ahorro y a plazos	Certificados financieros
Comercio	25	25	25
Producción total	55	45	65
Agropecuaria	20	20	20
Agroindustrial	20	22	20
Otros sectores	35	25	45
Cuenta especial remunerada en el banco central	10	15	5
Efectivo y/o cuenta corriente regular	10	15	5
Régimen de encaje legal unificado 19/12/91			
	Depósitos de ahorro, plazo y especiales	Depósitos a la vista	Certificados financieros
Tasa de encaje	20	20	20
Cuenta corriente regular	10	10	10
Cuenta corriente especial remunerada	10	10	20
Reservas excedentes remuneradas al 12%	100	100	100
Régimen de encaje legal para los bancos de servicios múltiples y sociedades financieras			
	Depósitos de ahorro, plazo y especiales	Depósitos a la vista	Certificados financieros
Tasa de encaje legal, 2/04/92	17% hasta 10%	17% hasta 10%	17% hasta 10%
Tasa de encaje legal, 11/12/92	20%	20%	20%
Tasa de encaje legal en dólares 22/09/94	0% hasta un monto equivalente en dólares a tres veces su capital y reservas valorados a la tasa de cambio, y 10% por encima de ese monto.		
Régimen de encaje legal unificado, 25/01/96			
	Depósitos de ahorro, plazo y especiales	Depósitos a la vista	Certificados financieros
Tasa de encaje	20	20	20
Cuenta corriente regular y efectivo en caja y bóvedas	10	10	10
Cuenta corriente especial remunerada	10	10	20
Reservas excedentes remuneradas al 12%	100	100	100

/Continuación

Cuadro 16 (Conclusión)

Régimen de encaje legal unificado, 25/01/96 con régimen de encaje marginal, 23/01/97 y régimen de encaje legal para dólares			
	Depósitos de ahorro, plazo y especiales	Depósitos a la vista	Certificados financieros
Tasa de encaje unificada	20	20	20
Tasa de encaje marginal	40	40	40
Tasa de encaje legal en dólares 12/02/98	0% hasta un monto equivalente en dólares a tres veces su capital y reservas valorados a la tasa de cambio, y 30% por encima de ese monto.		

Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Resoluciones de la junta monetaria, 1985-1999.

Nota: La tasa de encaje marginal fue aplicada durante 90 días a partir del 23/01/97 (resolución de la Junta Monetaria, No. 970123- 03).

Anexo 2**UN MODELO PARA ENTENDER LA APLICACIÓN DEL CONGELAMIENTO DEL EXCEDENTE DEL ENCAJE LEGAL**

Sean las tres ecuaciones,

$$(1) Y = f(M_p) + E(Y_t) = k(R/D_p)^\psi + E(Y_t) \text{ y } k, \psi > 1$$

$$(2) R/D = R/D_p + R/D_t$$

$$(3) Y = k(R/D - R/D_t)^\psi + E(Y_t)$$

Donde Y es el ingreso meta, M_p la oferta monetaria permanente, $E(Y_t)$ la expectativa del nivel del ingreso transitorio (Y_t) y R/D el coeficiente reservas depósitos. Éste a su vez se divide en un componente permanente (R/D_p) y otro transitorio (R/D_t). La ecuación (3) muestra que el ingreso depende la diferencia entre el coeficiente reservas/depósito observado y el componente transitorio, y de la expectativa del ingreso transitorio. Una expectativa por parte de las autoridades de un mayor nivel de ingreso transitorio puede neutralizarse aumentando el componente transitorio del coeficiente reservas/depósitos.

Esta opción de política monetaria no es particular de la República Dominicana; se ha implementado en otros países (por ejemplo, Alemania hasta 1975) cuando el tipo de cambio es el ancla nominal de la economía. No obstante significa un cambio importante con respecto a la política monetaria anterior a la NPE porque muestra que la utilización del encaje legal como instrumento de política monetaria tiene un carácter preventivo y no de asignación de recursos como ocurría en el pasado.

Anexo 3

LOS DETERMINANTES DE LA INFLACIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Partiendo de modelos de inflación que enfatizan los aspectos monetarios y de carácter estructural (Dresdner, 1989; Nazmi, 1996; Brischetto & Voss, 1999), se estimó la tasa de inflación en función de las tasas de variación del producto (y_t), el tipo de cambio (e_t) y la oferta monetaria (m_t):

$$(1) \pi = (y_t, e_t, m_t),$$

El análisis de los determinantes de la inflación se llevó a cabo por dos métodos econométricos diferentes para dos dominios de tiempo distintos y todas las variables se especificaron en logaritmos.

En una primera instancia se especificó la tasa de variación de los precios en función del tipo de cambio, el producto y la oferta monetaria (m) para datos anuales (1970-1998), y se estimó por mínimos cuadrados ordinarios. Luego se llevaron a cabo tests para la causalidad en bloque. Finalmente se comparó dicha ecuación con una ecuación de corte monetarista con la oferta monetaria como variable independiente, y con dos modelos de carácter estructuralista real. Las variables dependientes en ambos modelos fueron el déficit sobre PIB —que reflejaba el cuello de botella fiscal—, el producto agrícola sobre el PIB total —que señalaría el cuello de botella agrícola— y el déficit corriente (y el coeficiente de importación en el modelo estructuralista 2) como proporción del PIB para capturar el efecto del cuellos de botella externo. La comparación de los modelos se realizó mediante hipótesis de anidamiento de modelos.

Como muestran los cuadros V-16 al V-18 la variable más significativa en la explicación de la inflación es el tipo de cambio. La ecuación que tiene como variable independiente el tipo de cambio en t y $t-1$ tiene un R^2 ajustado de 0.69 y la suma de los dos coeficientes es de 0.80. Además, los tests de causalidad en bloque muestran que el tipo de cambio causa la inflación, el PIB y la oferta monetaria, pero que no hay causalidad inversa. Por último, los tests de modelos anidados muestran una clara preferencia por el modelo simple de tipo de cambio.

Cuadro V-17

MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELACIÓN PARA VARIABLES DETERMINANTES DE LA INFLACIÓN

	π	e	y	m	Precio internacional del petróleo
π	1.00	0.70	-0.65	0.40	0.17
e	0.70	1.00	-0.54	0.44	0.36
y	-0.67	-0.54	1.00	-0.31	-0.02
m	0.40	0.44	-0.31	1.00	-0.15
Precio internacional del petróleo	0.17	0.36	-0.02	-0.15	1.00

CuadroV-18

DETERMINANTES DE LA TASA DE INFLACIÓN. ESTIMACIÓN POR MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS, 1970-1998

	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3	Ecuación 4	Ecuación 5	Ecuación 6
Constante	0.14 (3.44)	0.10 (2.58)	0.10 (3.16)	0.085 (2.59)	0.079 (2.11)	0.063 (3.93)
m	0.089 (0.59)	0.029 (0.24)			0.032 (0.264)	
m(-1)				0.20 (1.60)	0.205 (1.57)	
e	0.34 (2.74)	0.34 (3.28)	0.35 (3.63)	0.30 (2.99)	0.286 (2.69)	0.41 (4.64)
e(-1)		0.33 (3.51)	0.335 (3.65)	0.27 (2.67)	0.263 (2.57)	0.39 (4.45)
y	-1.21 (-2.50)	-0.62 (-1.42)	-0.62 (-1.45)	-0.79 (-1.86)	-0.79 (-1.81)	
y(-1)						
Diagnósticos Estadísticos	AdjR2 =0.55 DW = 1.71 CS(1) = 0.57 FF(1) = 0.03 JB(2) = 21.2 H(1) = 0.36 ADFR = -4.19*	AdjR2=0.69 DW = 1.64 CS(1)=1.00 FF(1) = 7.72 JB(2)= 1.60 H(1) = 1.70 ADFR=-4.46*	AdjR2=0.71 DW = 1.64 CS(1)=0.95 FF(1) = 8.40 JB(2)= 1.40 H(1) = 1.63 ADFR=-4.43*	AdjR2=0.72 DW = 1.78 CS(1)=0.32 FF(1) = 8.54 JB(2)= 1.20 H(1) = 2.31 ADFR=-4.49*	AdjR2=0.71 DW = 1.75 CS(1)=0.47 FF(1) = 7.79 JB(2)= 1.35 H(1) = 2.39 ADFR=-4.42*	AdjR2=0.69 DW = 1.79 CS(1)=0.25 FF(1) = 6.13 JB(2)= 1.70 H(1) = 2.93 ADFR=-4.21*
Vector autoregresivo						
Akaike	Schwartz		Razón de Máxima Verosimilitud Probabilidad			
139.3/4	117.1/1		0.871/1			
Test de causalidad						
Variable determinante	Variable determinada		Test de causalidad $\chi^2(3)$			
e	π , y, m		9.69*			
y	π , y, e		2.12			
π	m, y, e		2.01			
m	π , y, e		7.18			

Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Informes Trimestrales, Martí (1997).

* denota significativo al nivel del 5%.

Cuadro V-19

TESTS ESTADÍSTICOS PARA MODELOS NO ANIDADOS

Tests estadísticos	Modelo monetarista	
	Contra monetarista	Contra tipo de cambio
Test - N	-1.23	-7.23
Test NT	-0.99	-5.78
Test W	-0.93	-3.61
Test J	1.09	5.75
Test JA	1.02	2.60
Aninodamiento F(2, 23)	0.64	10.5
Akaike		10.31
Schwartz		9.65
Tests estadísticos	Modelo estructuralista 1	
	Contra estructuralista 1	Contra tipo de cambio
Test - N	-0.05	-13.48
Test NT	0.16	-9.31
Test W	0.17	-5.38
Test J	0.06	6.37
Test JA	0.027	5.70
Aninodamiento F(3,19)	0.22	12.77
Akaike		13.37
Schwartz		13.37
Tests estadísticos	Modelo estructuralista 2	
	Contra estructuralista 2	Contra tipo de cambio
Test - N	-1.44	-7.52
Test NT	-1.08	-5.86
Test W	-0.99	-3.87
Test J	1.14	4.38
Test JA	1.15	4.25
Aninodamiento F(3,19)	0.41	5.84
Akaike		7.39
Schwartz		7.39

En una segunda etapa el análisis empírico de los determinantes de la inflación se llevó a cabo luego con datos trimestrales para 1980-1999. La metodología econométrica usada fue de cointegración. Las variables utilizadas en el análisis (inflación (π); tasa de variación del tipo de cambio (e) y tasa de variación de la oferta monetaria (m)) mostraron ser estacionarias en primeras diferencias. La restricción de sobreidentificación impuesta a los vectores de cointegración fue favorable a la eliminación de la oferta monetaria como determinante de la evolución de los precios. Los tests de causalidad llevados a cabo con el mecanismo de corrección de errores confirmaron los resultados obtenidos en la estimación con datos anuales. Finalmente, el ejercicio de descomposición de la varianza del error de la predicción mostró la importancia del tipo de cambio que explica con un horizonte temporal de 20 períodos el 91% de la varianza del error del PIB, el 96% de la varianza del propio tipo de cambio y el 48% de la varianza del error de la oferta monetaria (véanse los cuadros V-24 a V-26).

Cuadro V-20

PRUEBAS ESTADÍSTICAS PARA RAÍCES UNITARIAS Y ELECCIÓN DE REZAGOS
PARA LA ECUACIÓN DE COINTEGRACIÓN

Pruebas de raíces unitarias			
	AIK	SC	HQ
LIPC	-1.44	-1.28	-1.44
π	-2.84	-3.75*	-2.85
LTC	-1.93	-1.93	-1.93
e	-5.56*	-5.56*	-5.56*
LM1	-1.56	-1.09	-1.56
m	-3.16*	-2.66	-3.16*
Elección de rezagos para la ecuación de cointegración			
Variables	AIK/rezago	SC/rezago	MV/rezago
π, e, m	341/13	265.5/1	109/1

Nota: LIPC = logaritmo del nivel de precios al consumidor; LTC= logaritmo del tipo de cambio nominal; LM1=logaritmo de la oferta monetaria. * denota significativo al 5%.

Cuadro V-21

TEST Y ECUACIONES DE COINTEGRACIÓN Y CAUSALIDAD

Test de cointegración			
Ho	H1	Test de Johansen	Valor crítico al 95%
r=0	r=1	100	22.04
r=1	r=2	15.37	15.87
r=2	r=3	5.83	9.16
Ecuaciones de cointegración			
Variable	$\pi=1.00$	e=1.00	m=1.00
π	1.00	1.11 (0.16)	5.458 (2.79)
e	0.904 (0.133)	1.00	-4.932 (3.24)
m	0.183 (0.094)	0.203 (0.133)	1.00
Constante	2.78 (0.58)	3.08 (0.23)	15.19 (10.95)
Test de sobreidentificación	$\chi^2_e = 85.2$	$\chi^2_\pi = 26.34$	$\chi^2_m = 26.35$
Test de sobreidentificación	$\chi^2_m = 2.3$	$\chi^2_m = 2.3$	$\chi^2_e = 85.22$
Tests de causalidad con mecanismo de corrección de errores			
Variable determinantes	Variables determinadas		Test de causalidad $\chi^2(2)$
π	e m		3.38
e	π m		13.44*
m	e π		0.53

Cuadro V-22

DESCOMPOSICIÓN ORTOGONAL DE LA VARIANZA DE LA PREDICCIÓN BASADA
EN EL VECTOR DE COINTEGRACIÓN

Horizonte temporal	π	e	M
1	0.93	0.063	0.01
5	0.35	0.60	0.05
15	0.032	0.89	0.07
20	0.010	0.91	0.074
e			
Horizonte temporal	π	e	m
1	0.065	0.93	0.00
5	0.022	0.97	0.08
15	0.006	0.97	0.025
20	0.008	0.96	0.03
m			
Horizonte temporal	π	e	m
1	0.049	0.019	0.9752
5	0.00263	0.1344	0.863
15	0.017	0.40	0.58
20	0.023	0.48	0.49

Anexo 4

LA RELACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO OFICIAL Y DE MERCADO

El proceso de gravitación del tipo de cambio de mercado (e_m) con respecto al tipo de cambio oficial (e_o) se da en el largo plazo como lo muestra la relación de cointegración para ambas variables en el cuadro V-22. Sin embargo, en el corto plazo es una estrategia poco exitosa. Como muestra el cuadro V-23, los movimientos en el tipo de cambio oficial vienen causados por variaciones en el tipo de cambio de mercado. Esto a la vez crea una restricción importante en términos de la pérdida de reservas.

Evitar la pérdida de reservas significa crear incentivos o imponer medidas regulatorias. Lo que ha primado en la historia monetaria dominicana son las medidas regulatorias. Y cuando la regulación para un determinado nivel de reservas es insuficiente se produce la devaluación.

Cuadro V-23

PRUEBAS ESTADÍSTICAS PARA RAÍCES UNITARIAS Y ELECCIÓN DE REZAGOS PARA LA ECUACIÓN DE COINTEGRACIÓN

Pruebas de raíces unitarias				
	AIK	SC	HQ	
LTC _o	-1.95	-1.95	-1.55	
e_o	-3.85*	-3.85*	-3.85*	
LTC _m	-1.56	-1.19	-1.56	
e_m	-3.03*	-4.32*	-4.32*	
Elección de rezagos para la ecuación de cointegración				
Variables	AIK/rezago	SC/rezago	MV/rezago; Prob	Correlación SC(4)
e_o, e_m	209.3/13	169.2./2	169/2; 0.004	$e_o(3.5)$ $e_m(8.87)$

Nota: * denota significativo al 5%. LTC_o, LTC_m = logaritmos de los tipos de cambio nominal oficial y de mercado.

e_o, e_m = tasa de cambio de los tipos de cambio oficial y de mercado.

Cuadro V-24

TEST Y ECUACIONES DE COINTEGRACIÓN Y CAUSALIDAD

Test de cointegración			
Ho	HI	Test de Johansen	Valor crítico al 95%
r=0	r=1	24.65	15.87
r=1	r=2	5.89	9.16
Ecuaciones de cointegración			
Variable	$e_o=1.00$	$e_m=1.00$	
e_o	1.00	1.04 (0.020)	
e_m	0.96 (0.182)	1.00	
Constante	0.065 (0.044)	0.067 (0.048)	
Tests de causalidad con mecanismo de corrección de errores			
Variables determinantes	Variables determinadas	Test de causalidad	
e_o	e_m	$\chi^2(2)$	2.40
e_m	e_o		15.22*

Anexo 5**INDICADORES FINANCIEROS**

El primer indicador (TIF) muestra el grado de profundización en el sistema financiero, es decir el tamaño del sistema financiero, medido por sus pasivos líquidos, en relación con el de la economía. Esto refleja la proporción en la cual el ingreso de un país se mantiene en activos líquidos en el sistema financiero formal. Mientras mayor sea el TIF, mayor es la confianza de los agentes económicos en el sistema financiero y más elevada, la posibilidad de canalizar dichos activos líquidos hacia actividades productivas.

El segundo indicador financiero, la razón préstamos sobre depósitos, se refiere a los bancos comerciales y refleja el nivel de intermediación financiera. A mayor nivel de intermediación financiera, mayor es la capacidad del sistema de actuar como intermediario entre depositantes y prestamistas y canalizar los recursos financieros para facilitar los procesos productivos.¹⁰⁸ También hay que notar que, de acuerdo a la definición de este indicador, un contexto macroeconómico favorable, permite, de no alterarse otros factores, el aumento del potencial de intermediación financiera de la banca comercial.¹⁰⁹

El tercero, BANCENCOM, mide el grado de asignación relativa en el crédito otorgado por el Banco Central con relación al crédito otorgado por la banca comercial. La hipótesis que subyace a este indicador es que a medida que el sistema financiero se desarrolla los bancos comerciales son los principales responsables del otorgamiento del crédito. El Banco Central asume funciones de regulación del sistema financiero y económico y las funciones de intermediación financiera pasan a bancos comerciales principalmente.¹¹⁰

Los indicadores CPRIV y PRIV miden el grado de utilización productiva de la asignación del crédito. Mientras más elevados sean estos indicadores, mayor será el grado de utilización productiva del crédito y mayores las posibilidades de que un incremento en el crédito se vea acompañado de aumentos en el producto.

Finalmente, RVTB mide el nivel de rotación del volumen comercializado en la bolsa y más precisamente el nivel de comercialización relativo al tamaño de la economía y refleja de

¹⁰⁸ Según la explicación estándar, los intermediarios financieros surgen en respuesta a una serie de imperfecciones y fricciones de mercado. En este sentido las instituciones, inclusive la del medio de cambio (es decir, dinero), surge en respuesta a imperfecciones de mercado que generan costos de transacción (véase R. Clower, 1984, págs. 111-112). Las funciones de los intermediarios son básicamente cinco: i) movilización del ahorro; ii) asignación de recursos; iii) facilitar el intercambio de bienes servicios y contratos; iv) facilitar el manejo de riesgo; v) permitir el control de empresas. Véase Levine (1997), pág. 691. Los indicadores aquí presentados están relacionados con las funciones i) a iv).

¹⁰⁹ Políticas monetarias tales como variaciones en el encaje legal o el congelamiento de parte del exceso de saldos monetarios sobre el encaje legal pueden también afectar a dicho indicador.

¹¹⁰ En los países más desarrollados los intermediarios financieros no monetarios suelen jugar también un papel importante en la intermediación financiera (véase el informe Radcliffe de Inglaterra).

manera indirecta los costos de transacción. Mientras más desarrollado sea un mercado de valores relativo al nivel de una economía, mayor será su nivel de liquidez y menores sus costos de transacción.

Según estudios empíricos, estos indicadores son predictores adecuados de la tasa de crecimiento a largo plazo de una economía y corresponden a su grado de desarrollo.¹¹¹ Es decir, las finanzas no sólo siguen al crecimiento, sino que también lo determinan.

¹¹¹ Véase Levine (1997).

Capítulo VI

EL SECTOR EXTERNO: ¿TALON DE AQUILES O PUNTA DE LANZA DEL CRECIMIENTO?

INTRODUCCIÓN

La economía de República Dominicana es pequeña y abierta, lo que ha sido determinante en su estructura y evolución de largo plazo. Su vinculación con la economía mundial se ha intensificado, especialmente en la última década, impulsada por el dinamismo de las exportaciones de las zonas francas, el turismo receptivo, la inversión extranjera, las remesas de migrantes y, más recientemente, la negociación de acuerdos comerciales. La nueva inserción internacional de la economía dominicana ha convivido con una conservadora política económica internacional, que se expresa en una disminución de la deuda externa y una alta protección comercial efectiva comparada con la de los países de América Latina.

La política de relaciones económicas con el exterior se caracterizó, hasta 1990, por su moderación y relativa rigidez, cuando la gran mayoría de los países latinoamericanos emprendía reformas de gran trascendencia en ese ámbito. Mientras la región avanzaba con rapidez hacia la liberalización económica, se privatizaban empresas públicas, se abría la economía a la inversión extranjera y se impulsaba y diversificaba la base exportadora, la República Dominicana mantenía, en esencia, las características del modelo proteccionista con sustitución de importaciones presente desde los años de la posguerra.

El año 1990 representa un punto de inflexión porque, a partir de entonces, con las medidas del Nuevo Programa Económico el país inicia un proceso de reformas de envergadura (considerando la historia del país), aun no finiquitado, que le imprime nuevo impulso al sector externo y, por primera vez en mucho tiempo, se revela interés por mejorar la inserción del país en la economía mundial, lo que se expresa posteriormente en el impulso de la integración subregional (Centroamérica y Comunidad del Caribe), su participación activa en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas y la apertura a la inversión foránea. Esta apertura contrasta con la política de pasivos externos, que en los noventa siguió siendo cautelosa, lo que de hecho significó la reducción del monto de la deuda.

A diferencia de la mayoría de las economías de América Latina, en República Dominicana la restricción externa al crecimiento “mordió” poco o estuvo virtualmente desactivada durante la década de los noventa, en la medida en que el menor peso de la deuda externa¹ y los ingresos de divisas provenientes de los factores antes mencionados (en 1999 las remesas superaron los 1 500 millones de dólares -equivalentes a tres veces el déficit de la cuenta corriente- y la inversión extranjera directa se situó en 1 352 millones) han contrarrestado el creciente déficit de la cuenta comercial y, así, la brecha de la cuenta corriente se ha mantenido en niveles razonables (menos de 3% respecto del PIB en los últimos seis años). Sin embargo, como se analizará más adelante, la vulnerabilidad del sector externo podría manifestarse en el futuro, e incidir en la tasa de crecimiento de la economía.

En el excepcional dinamismo del sector externo ha influido de manera decisiva el auge de la economía de los Estados Unidos en la última década, que ha ejercido un efecto de arrastre en la dominicana, al menos en dos sentidos. En primer lugar el ascenso del consumo que ha

¹ En relación al PIB pasó de 32% en 1980 a 18% en 1998 y su servicio decreció significativamente.

acompañado al crecimiento del producto interno bruto (PIB) en Estados Unidos, ha sido un promotor central de las exportaciones dominicanas, pues éstas se dirigen mayoritariamente a ese mercado. Además, la prosperidad económica de Norteamérica se ha extendido a los dominicanos residentes en esa región, lo que ha impulsado un cuantioso flujo de remesas. Por otro lado, República Dominicana se ha beneficiado del auge del turismo mundial, aprovechando las ventajas que goza por su localización geográfica y bellezas naturales, así como la infraestructura que ha desarrollado.

El dinamismo de la industria de zonas francas y el turismo han sido determinantes en el auge exportador pues, en conjunto, cuadruplicaron su participación en las exportaciones de bienes y servicios en los últimos 20 años y hoy dan cuenta del 84% del total. Estos sectores encaran una pujante demanda internacional, reciben estímulos gubernamentales,² cuentan con acceso al financiamiento y, en el caso de las zonas francas, se articulan poco con el resto del aparato productivo. En contraste, las exportaciones de bienes tradicionales y manufactureras están estancadas desde hace dos décadas, sufren la competencia de las importaciones en el mercado interno, enfrentan cuellos de botella institucionales (*eg.* acceso al crédito) y aprovechan marginalmente los (escasos) estímulos gubernamentales. Este desigual comportamiento ha contribuido a la segmentación del aparato productivo en dos enclaves, caracterizados por una gran heterogeneidad en su desempeño competitivo (tanto en el mercado internacional como en el local) que, a su vez, tiene un impacto regresivo en la distribución del ingreso (véase el capítulo social).

En el marco de una economía mundial globalizada, la República Dominicana ha resentido los efectos de la declinación secular de los términos del intercambio, pero ha resultado inmune a la volatilidad financiera internacional característica del último trienio, debido a su bajo débito externo y a su relativamente modesto mercado de capitales. En los años noventa el flujo neto de divisas ha sido positivo y el sector externo ha sido pieza fundamental del dinamismo económico. Las principales fuentes (exportaciones de zonas francas, remesas, turismo e inversión extranjera directa) las han aportado en cantidades suficientes, compatibles con la alta tasa de crecimiento registrada en la década. Visto de otra forma, la disponibilidad de divisas no se ha erigido en cuello de botella al crecimiento del país, aportando grados de libertad a la política económica. En efecto, la estabilidad de la política macroeconómica y la certidumbre que ha generado en los agentes constituyen elementos clave para explicar el dinamismo de la economía.

En síntesis, el país ha aprovechado las inusitadas condiciones favorables de la economía estadounidense, al tiempo que los aspectos negativos del entorno internacional le han afectado poco. En este capítulo se presenta evidencia de lo anterior y se plantea la duda razonable de que se mantengan estas condiciones en el futuro, de ahí la necesidad de profundizar, adecuar o reencaminar las reformas para hacer que el desarrollo económico sea menos vulnerable respecto de las condiciones del exterior. Existen debilidades estructurales e institucionales que se podrían combinar y entonces conspirar contra el crecimiento sostenido. La vulnerabilidad externa es parte –al menos latente– de la realidad ineludible que viven los países de la región en el marco de una economía mundial globalizada, y justamente por eso existe espacio para la acción de políticas públicas, que deberán minimizar los efectos negativos y ampliar las posibilidades de inserción eficiente de los países en los mercados globales.

²

El turismo dejó de recibir estímulos a partir de 1992.

A. LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERNA EN LOS AÑOS OCHENTA

Al inicio de la década de los ochenta la República Dominicana enfrentaba graves desequilibrios macroeconómicos que condujeron a la aplicación de programas de ajuste y estabilización en la primera mitad de ese decenio, que se conjugaron con una desaceleración del crecimiento. No obstante los esfuerzos comprometidos, los desbalances persistieron pues el gasto público continuó expandiéndose y al final de la década hubo de instaurar un nuevo programa de ajuste, que incluyó además importantes reformas en el sector externo, principalmente de tipo arancelario.

1. Los programas de ajuste y estabilización

La discusión sobre una reforma arancelaria no era nueva en la República Dominicana a principios de los ochenta. Al menos desde 1965 ya se hablaba de la adopción de una nueva nomenclatura arancelaria. En los años setenta los precios de exportación siguieron una tendencia favorable y contribuyeron enormemente a fortalecer los ingresos fiscales, por lo que la consideración de reformas tributarias no fue relevante en toda esa década. Sin embargo, a fines de los setenta la caída de los precios de los productos de exportación ocasionó la merma de los ingresos por impuestos al comercio exterior, lo que provocó aumentos en el déficit fiscal que no pudieron ser contrarrestados, porque prevaleció una baja tasa del impuesto al valor agregado (4%) y se incrementaba el servicio de la deuda externa.

Existen interpretaciones diversas en cuanto a los factores que propiciaron la crisis de principios de los ochenta. Una se vincula con problemas estructurales de la política de sustitución de importaciones, que se combinaban con políticas monetarias y fiscales erróneas que buscaban proteger al sector industrial; otra argumentación tiene que ver con factores más coyunturales, como la declinación de los términos del intercambio (véase Moya Pons, 1992, páginas 321-322). Es probable que ambos razonamientos tengan algo de verdad; en cualquier caso, las desfavorables condiciones del entorno internacional a principios de los ochenta y la falta de un ajuste oportuno en la economía, desencadenaron el inicio de casi una década de inestabilidad económica. Entre los factores externos adversos se cuentan la caída de la demanda y de los precios de los principales productos de exportación, el aumento de los precios del petróleo y el incremento de las tasas internacionales de interés.³ Estas dificultades se expresaron en la duplicación del servicio de la deuda, de 21% a 42% de las exportaciones entre 1979 y 1983; el déficit de la cuenta corriente bordeaba 5% del PIB y las reservas internacionales declinaban con rapidez, pero aun así, la política económica no reaccionó para inducir un ajuste del gasto interno.⁴

Los desequilibrios de la economía dominicana precisaron la aplicación de un programa de ajuste en 1982-1983, auspiciado por el Fondo Monetario internacional (FMI), que pretendía

³ Los términos del intercambio declinaron 30% en 1981-1983.

⁴ Véase Coutts, Guillian y Pellerano (1986), página 371.

restablecer los balances macroeconómicos y fijó metas para los déficit fiscal y de la cuenta corriente y para la expansión del crédito.⁵ También se impusieron límites al endeudamiento externo del sector público, lo que inauguró de hecho una política para aminorar la deuda que persiste hasta la fecha. En el plano de la política comercial, el gobierno redujo los aranceles, lo que se reflejó en una caída de la recaudación fiscal.

El cumplimiento de las metas de desempeño en 1983 fue parcial, y surgieron diferencias entre el gobierno y el FMI en cuanto a la implementación del programa en 1984 y sobre la revisión de los precios internos de la gasolina y derivados del petróleo, lo que provocó crisis de confianza y ataques especulativos contra la moneda, ocasionando una devaluación real de 35% en 1984 (si se calcula en función de la relación de precios entre los Estados Unidos y la República Dominicana) El gobierno tuvo que transferir al mercado cambiario paralelo todas las importaciones, excepto las de petróleo, alimentos y productos farmacéuticos, así como el pago de intereses sobre la deuda pública externa (Coutts, *et. al. op. cit.*, página 373). En el mismo año se firmó un acuerdo sombra con el Fondo, para reprogramar metas y mantener el flujo de la ayuda de los Estados Unidos; conjuntamente se aumentaron los precios de gasolinas y el tipo de cambio usado para su conversión en pesos, y se impuso una sobre tasa a las importaciones, lo que alivió las finanzas públicas.

En el marco de un nuevo acuerdo con el FMI (1985) a fin de fortalecer la posición del balance de pagos, reducir la inflación y crear las condiciones para reanudar el crecimiento, se dejó flotar la moneda y luego se adoptó un régimen de tipo de cambio único para las transacciones financieras. Una vez concluido el acuerdo con el FMI, se instauró una política de gasto público expansiva y los desequilibrios macroeconómicos persistieron: la inflación siguió elevada, las finanzas públicas fuera de balance, se recrudecieron las salidas de capital, el déficit de la cuenta corriente se duplicó entre 1986 y 1987 y las reservas internacionales disminuyeron a sólo 149 millones de dólares en ese último año, al grado de que el gobierno tuvo que diferir –y luego suspender– el servicio de la deuda externa hacia fines de la década. Como consecuencia, se interrumpió el crédito de proveedores y la entrega de bienes importados, como alimentos, medicinas y petróleo, lo que a su vez ocasionó una crisis energética (ECLAC, febrero de 2000).

2. La política comercial

Hasta fines de los años ochenta la República Dominicana mantuvo una política comercial cautelosa, con una variedad de mecanismos para regular y tutelar el comercio exterior, como licencias, aranceles, permisos, prohibiciones y exenciones, tanto a las exportaciones como a las importaciones. En el marco de la estrategia sustitutiva de importaciones, recaía sobre éstas la mayor presión impositiva. A fines de los años ochenta estaban vigentes 27 leyes fiscales que regían las importaciones, alrededor de 140 impuestos y derechos sobre las compras externas –incluyendo el impuesto a las transacciones de bienes y servicios (ITBIS)–⁶ de los que sólo 10 contribuían con alguna importancia a los ingresos fiscales y de los que uno solo representaba el

⁵ El déficit fiscal debía bajar de 6% del PIB en 1982 a 3% en 1983 y el de la cuenta corriente de 5.6% a 3% en el mismo lapso.

⁶ El ITBIS es de hecho un impuesto al valor agregado; en el presente capítulo se usan ambos términos indistintamente.

41% del total de ingresos por impuestos a las importaciones en 1989.⁷ Más aún, se aplicaban tres diferentes tipos de cambio para la valoración de mercancías.

El régimen aduanero y el sistema tarifario eran sumamente complejos y sujetos a criterios discrecionales en su aplicación (Banco Mundial, 1987, páginas 71-75). En 1983, la tasa de protección efectiva promedio contra las importaciones (ponderada por el valor agregado) se calculaba en 75.7%, con una desviación estándar de 86.3 y una media nominal de 100.8%. La gran dispersión se explicaba por niveles de protección efectiva en torno a 300% (eg. aceites comestibles, alimentos diversos, fibras sintéticas), en un extremo y valores negativos (eg. productos farmacéuticos, tabaco, azúcar refinada), en el otro (Banco Mundial, 1987, página 287). A fines de los años ochenta, la tasa de protección efectiva era igual o mayor a 100% en 18 de 55 sectores; otros 18 tenían una protección de entre 50% y 99%, 16 entre 5% y 49% y sólo tres la tenían menor a 5% (Dauhajre et. al., 1996, páginas 129-134).

Por el lado de las exportaciones también existían restricciones y cuellos de botella que desestimularon durante un largo período el esfuerzo exportador del país. Por un lado, el tipo de cambio (fijo) en los años ochenta no fue favorable a las exportaciones; la elevada protección inducía el sesgo anti-exportador y, con la excepción de las zonas francas, no existía una política articulada de fomento de las ventas externas. Así, la brecha competitiva entre el sector de zonas francas y el resto del aparato productivo se fue ensanchando considerablemente desde los ochenta. Mientras que las exportaciones nacionales permanecieron estancadas, las de zonas francas ascendieron vertiginosamente, lo que empezó a configurar una economía dual con grandes diferencias en su funcionamiento. (véase la sección D.2.c).⁸

En los ochenta se siguieron aplicando impuestos a la exportación de bienes básicos, como plátano, carne de bovino, café, cocoa, pescado y azúcar; ya se han eliminado pero, aun hoy, los exportadores (excepto los de zonas francas) deben pagar una comisión de 5% al Banco Central de República Dominicana (BCRD) sobre el monto exportado en todas las transacciones del mercado de divisas.⁹ Otro inconveniente que enfrentan actualmente los exportadores de bienes tradicionales es la obligación de entregar las divisas que reciben al Banco Central, lo que suele acarrearles una pérdida cambiaria (ver abajo).

Desde la década de los setenta coexistían en República Dominicana un mercado cambiario paralelo y el oficial. Los desequilibrios del mercado a principios de los ochenta incidieron en la ampliación de la diferencia entre las dos paridades, lo que en la práctica ocasionó la aplicación de subsidios que convivió con una especie de gravamen cambiario, pues una parte de las importaciones se realizaba al tipo de cambio oficial y el resto al paralelo (de hecho, un mismo producto podía ser importado usando diferentes tasas de cambio, Banco Mundial, 1987, *op. cit.*, páginas 74-75). La diferencia entre ambos se amplió de un 26% en 1980 a 62% en 1983,

⁷ Se trataba del 20% de comisión en operaciones cambiarias que exigía el Banco Central. Véase Guilliani y Shenone (1990), página 63.

⁸ Las exportaciones nacionales son aquellas que no provienen de las zonas francas. También se les denomina locales. En el presente capítulo se usan los dos términos indistintamente

⁹ Esta comisión cambiaria es aplicable a todos los usuarios de divisas, incluyendo a los importadores de bienes y servicios.

justo antes de la devaluación de la moneda nacional. Esta divergencia también creó disparidades en la tasa de protección efectiva y, por consiguiente, en su dispersión.

En resumen, al inicio de los años noventa la República Dominicana padecía una elevada inflación, desequilibrios fiscal y externo, así como rezagos institucionales considerables. La tradición de décadas de gobiernos autocráticos condicionaba la toma de decisiones de políticas y reformas económicas estructurales; sin embargo, la seriedad y recurrencia de los desequilibrios macro hicieron inevitable la implementación de un paquete de reformas en 1990-1991, de nuevo con el respaldo del FMI. De acuerdo con diversos analistas, el objetivo de fondo de las reformas emprendidas por el régimen del Presidente Balaguer fue en realidad incrementar los ingresos fiscales, y no tanto liberalizar el comercio o abrir la economía.¹⁰ Bastó con que se redujera la inflación (de 80% en 1990 a 8% en 1991) para restablecer la confianza de los agentes; así, se equilibraron las finanzas públicas, se fortalecieron las reservas, se liberalizaron las tasas de interés y el tipo de cambio y la situación macroeconómica mejoró significativamente; a partir de 1992 la economía empezó a crecer sostenidamente.

B. EL PUNTO DE INFLEXIÓN DE 1990: EL “NUEVO PROGRAMA ECONÓMICO” Y LA REFORMA ARANCELARIA

1. Características de la reforma

Las reformas económicas estructurales que se emprendieron a principios de los noventa, al amparo del “Nuevo Programa Económico,” tuvieron como punta de lanza a las del sector externo, con el principio de orientar la economía dominicana hacia afuera y propiciar un ambiente de competencia interna, que a su vez beneficiaría al consumidor, pues se preveía menguar el poder monopólico que ejercían grupos económicos en diversas actividades. En este marco, la política comercial abandonó la estrategia de sustitución de importaciones, que en la práctica no logró trascender más allá de la etapa “fácil” de reemplazo de productos importados de baja complejidad, ni tampoco consiguió crear una base exportadora de productos manufacturados, salvo algunos basados en recursos naturales (agroindustria, níquel y otros minerales).

La reforma arancelaria tuvo resultados asimétricos *ex post*, pues con las medidas compensatorias que se implementaron posteriormente, algunos sectores no sólo no sufrieron una reducción en sus niveles de protección efectiva, sino que la aumentaron, mientras que el impacto en otros fue en el sentido opuesto.

A fines de los años ochenta los ingresos del comercio exterior representaban el 35% de los ingresos tributarios y, pese a los riesgos, por primera vez en mucho tiempo el gobierno adoptó una reducción arancelaria. El *quid* básico era, como lo es ahora, la elevada gravitación de los ingresos del comercio exterior dentro de las finanzas públicas, lo que imponía límites, en principio, a la posible reducción tarifaria. En el contexto de una caída de 5% de la actividad económica y una inflación de 80%, el paquete de 1990 incluyó, además de la reforma arancelaria,

¹⁰ Seguramente esto último era una prioridad para el FMI.

la devaluación de la moneda nacional, la liberalización de tasas de interés y, posteriormente, la eliminación de la práctica de los tipos de cambio múltiples (a partir de ahí la tasa oficial se pegó con un rezago a la de la banca comercial).

La reforma no implicó un deterioro en la recaudación fiscal, al no menguar los ingresos del comercio exterior. Se adoptó la clasificación del Sistema Armonizado; el nivel, número y dispersión de las tarifas se redujeron, las excepciones se minimizaron y las cuotas y licencias de importación se eliminaron (excepto las de ciertos productos agrícolas). La estructura arancelaria pasó de un rango de tasas de 0% a 200% a otro de 3% a 35%, en tramos de 5 puntos porcentuales a partir del 5% (Decreto 339-90), lo que significó un descenso importante de la protección efectiva. Asimismo, se eliminaron muchas exenciones derivadas de las leyes de incentivos industrial y agropecuario y se inició la aplicación de una tasa de cambio de mercado para la valoración aduanal.

A fin de suavizar el efecto de estas medidas sobre la industria local, se aplicaron sobretasas temporales a las importaciones: de 30% en 1991, 20% en 1992 y 10% en 1993, que se eliminaron en 1994. También se sustituyeron los impuestos específicos por tasas *ad valorem*. Al mismo tiempo, para compensar la pérdida de ingresos fiscales, la tasa del IVA se incrementó de 6% a 8%, se impuso un impuesto selectivo de entre 10% y 80% (decreto 340-90) al consumo de bienes como televisores, automóviles, equipos de aire acondicionado, radios, caviar, alcohol y tabaco, entre otros.¹¹ En 1994 se modificó el sistema de valoración de los bienes.¹² Con el ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), el país consolidó su arancel máximo en 40%. A fines de 1996 se planteó una nueva reducción arancelaria, pero la iniciativa no fue aprobada por el Congreso por la coyuntura política que se vivía (véase Moya Pons, 1999, páginas 250-254).¹³

La recaudación por concepto de aranceles se expandió a principios de los noventa debido al crecimiento económico y a que el efecto negativo de las menores tarifas se compensó con la eliminación de las exenciones a numerosos productos de importación. La disciplina impuesta por la desgravación se reflejó en caídas de precios de diversos productos que gozaban de fuerte protección, lo que contribuyó a la disminución de los márgenes de ganancia de las empresas locales y benefició al consumidor. Posteriormente se incrementaron las importaciones de bienes de consumo y de capital (Aristy, 1999).

En 1990 se cancelaron los aranceles a las exportaciones agropecuarias y en 1992 se suprimieron prácticamente todas las restricciones a las ventas externas; se eliminó el régimen de licencias (Decreto 377-92) y los aranceles y los permisos que se exigen actualmente obedecen a cuestiones sanitarias, de seguridad y ambientales; los productos sujetos a cuotas son el banano, azúcar y diversos textiles.

¹¹ Para una descripción detallada véase ECLAC, 1999

¹² Por ejemplo, se determinó que el arancel sobre la importación de vehículos se calculara sobre el valor actual del vehículo, y no en función del número de cilindros, como era antes.

¹³ Se proponía una tasa arancelaria máxima de 20%, con tramos de cinco puntos hacia abajo. Se planteó también elevar el ITBIS a 12%, ampliar la base de tributación del IVA eliminando exenciones (eg. derivados del petróleo, y reducir la tasa del impuesto sobre la renta a 10%, sin aceptar deducciones. Se propuso también un impuesto al capital de 2% deducible del pago del impuesto sobre la renta.

Las condiciones oligopólicas de muchos mercados en la República Dominicana, en particular, las imperantes en ciertos segmentos de la industria (que potencialmente sería la mayormente afectada por la reforma), motivaron una fuerte oposición a la desgravación, lo que se tradujo en medidas posteriores del gobierno que tendían a compensar las desventajas en que incurrirían a consecuencia de ella. Además de la sobre tasa a las importaciones, en 1991 se aprobó la reducción o mantenimiento de los niveles arancelarios de ciertas materias primas, mientras que las tarifas de algunos productos finales aumentaron, lo que en la práctica significó un aumento de la protección efectiva respecto de la que prevalecía antes de la reforma. Entonces, no resulta sorprendente que los productos que tradicionalmente gozaban de una alta protección (detergente, queso, pasta dental, cerveza, aceite comestible, varillas, mantequilla), la hubiesen recuperado e incluso aumentado hacia mediados de los noventa, mientras que los gremios con bajo poder de negociación (micro y pequeñas empresas fabricantes de artículos tradicionales como ropa, calzado, productos de cuero, madera, entre otros) sufrieron una baja considerable en su protección efectiva (Aristy, 1999, página 5). De este modo, la reforma arancelaria ocasionó efectos perversos que seguramente no eran los esperados por el gobierno al promoverla.

Con todo, la primera reforma arancelaria significativa en décadas introdujo un cambio importante en la orientación de la política comercial. Posteriormente (1997) la estructura tarifaria se modificó al incorporar el arancel cero, que absorbió el 10% de las fracciones, principalmente provenientes de aquellas que antes tenían un arancel de 25%. Quedaron, sin embargo, cuotas para la importación de ciertos productos agropecuarios y la aplicación de una sobre tasa arancelaria (de 60% hasta 136% en 1999) para las importaciones que rebasen la cuota respectiva. Estos aranceles disminuirán hasta un rango de 40% a 99% en el año 2005.¹⁴ En 1998 se eliminaron las barreras no arancelarias a importaciones de productos agropecuarios, que afectaban principalmente a las de arroz, carne de res y pollo (ECLAC, febrero de 2000). A fines de ese año, el ejecutivo envió una propuesta de reducción tarifaria que aun no se aprueba en el Congreso Nacional. En el cuadro VI-1 se presenta sintéticamente la evolución de las medidas de política comercial en los noventa.

2. El papel de los ingresos del comercio exterior

En una economía pequeña y abierta, el comercio internacional y, en general, las relaciones económicas externas, suelen tener una influencia determinante en el desempeño del sistema económico. Por tanto, no es singular que en la República Dominicana los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior tengan un efecto importante en el comportamiento global de las finanzas públicas, tal como ha sucedido en los últimos 20 años (mientras que declina la contribución de los ingresos no tributarios y los de capital). Ello le confiere un grado de fragilidad a las finanzas públicas y ejerce gran influencia en la política de gasto público.

¹⁴ Los productos sujetos a cuotas de importación y sobre tasa arancelaria son maíz, leche, frijol, cebolla, arroz, ajo, pollo y azúcar. En conjunto representan alrededor de 40% del producto agrícola.

Cuadro VI-1

REPÚBLICA DOMINICANA: RESUMEN DE MEDIDAS DE POLÍTICA COMERCIAL EN LOS NOVENTA

<u>Fecha</u>	<u>Disposición</u>
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del nivel y dispersión de la tarifa arancelaria; sustitución de gravámenes específicos por impuestos ad valorem; eliminación de barreras no arancelarias a las importaciones; eliminación de la utilización de paridad múltiple; cancelación de tarifas a exportaciones
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Divisas de exportaciones no tradicionales, zonas francas y turismo pueden cambiarse en mercado cambiario • Tipo de cambio oficial se pega al cambiario
1991-1993	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de sobre tasas a las importaciones: 30% en 1991, 20% en 1992, 10% en 1993
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Se eliminan restricciones remanentes a las exportaciones
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a viajeros internacionales por aire (10 dólares) • Eliminación de sobre tasa que aplicaba al 41% de las importaciones • Ingreso en la OMC; consolidación de arancel máximo en 40%
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de 10% en la tasa de impuestos cobrada a hoteles, moteles, etc. • Aprobación del uso de impuestos del petróleo para el pago de deuda externa
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplica arancel 0 a importaciones de insumos, maquinaria y equipo para la agricultura y la industria textil/confección.
1996-1997	<ul style="list-style-type: none"> • Fracasa propuesta de reducción arancelaria
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de barreras no arancelarias a importaciones agropecuarias (permanecen cuotas para ocho productos) • Nueva iniciativa de reforma arancelaria en dos años: reducción de la dispersión y nivel arancelarios. La propuesta está en el Congreso actualmente

Fuente: ECLAC (2000) e investigación propia.

Los impuestos del comercio exterior retrocedieron a mediados de los ochenta como consecuencia principalmente de las exenciones impositivas derivadas de la política de sustitución de importaciones, de la ley de incentivo agroindustrial (1983), del descenso de las exportaciones no tradicionales y del régimen de importación temporal (véase el cuadro VI-2); se recuperaron a fines de los ochenta por el aumento de los gravámenes complementarios; así, llegaron a representar entre 33% y 36% de los ingresos del gobierno central a principios de los años noventa; luego declinaron, pero en el resto de la década nunca fueron menores que 25% del total de ingresos fiscales. La participación de la recaudación arancelaria en el total de ingresos públicos ascendió de 4.8% en 1985 a 28% en 1999 y hoy es el determinante básico de los ingresos del comercio exterior, lo que constituye un antecedente fundamental a considerar en cualquier propuesta de reforma tarifaria.¹⁵

¹⁵ Se calcula que en 2000 los ingresos arancelarios representarán cerca de 30% del total de ingresos fiscales.

Cuadro VI-2

REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESOS DEL COMERCIO EXTERIOR
E INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-1999
(Estructura porcentual)

	1980	1985	1990	1991	1995	1999	Nivel 1999 RD\$ millones
Ingresos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	43 340
Ingresos corrientes	81.1	85.5	92.1	93.5	97.8	98.2	42 546
Ingresos tributarios	69.2	79.1	84.9	85.8	88.4	92.2	39 999
Comercio exterior	27.0	23.8	33.4	35.1	26.1	29.7	12 598
Importaciones	21.4	21.8	33.3	35.0	26.0	29.1	12 596
Aranceles	6.4	4.8	8.2	20.3	25.1	28.2	12 248
Complementarios	15.0	17.0	13.8	6.5	0.6	0.8	348
Recargo cambiario	0.0	0.0	11.4	8.2	0.4	0.0	0
Exportaciones	5.6	2.1	0.1	0.0	0.0	0.0	2
Resto tributarios	42.2	55.3	51.5	50.7	62.3	62.5	27 401
Ingresos no tributarios	11.9	6.4	7.2	7.7	9.4	5.7	2 547
Ingresos de capital	18.9	14.5	7.9	6.5	2.2	1.8	794

Fuente: CEPAL, con base en cifras del BCRD.

Con la reforma arancelaria de principios de los noventa, que canceló los impuestos a las exportaciones y redujo las tarifas a la importación, la estructura de la recaudación de los impuestos del comercio exterior sufrió un cambio importante (véase de nuevo el cuadro VI-2). Resulta notorio el incremento de la recaudación arancelaria en 1991, lo que se debió, como se dijo, a la eliminación de exenciones y al cobro de impuestos que no se recolectaban anteriormente. También contribuyó el recargo cambiario (20%), que se impuso a partir de 1987 y cobró importancia en 1988-1991; después declina hasta desaparecer en 1996, todo ello como parte de las reformas del régimen comercial.

En síntesis, las reformas estructurales del sector externo en la primera parte de los noventa consolidaron una estructura arancelaria más abierta al comercio exterior, sin causar un descalabro en los ingresos tributarios.¹⁶ En la discusión nacional estuvo ausente la necesidad de una nueva reforma tarifaria hasta que se empezó a plantear la conveniencia de firmar tratados comerciales en la segunda mitad de los noventa. En realidad, hoy la estructura de los ingresos del comercio exterior es más simple y transparente, en la medida en que prácticamente se han eliminado la sobretasa a las importaciones y los recargos cambiarios que distorsionaban el régimen comercial (aunque sigue vigente la comisión bancaria). Sin embargo, es indudable que la dependencia fiscal respecto de la recaudación por impuestos a las importaciones es una pieza fundamental de la vulnerabilidad de las finanzas públicas, lo que se opone a la profundización de las reformas comerciales.

¹⁶ Sin embargo, quedan aun prácticas que dejan un grado de discrecionalidad en manos de las autoridades, que pueden dificultar la toma de decisiones de inversión y producción de los agentes. Por ejemplo, parecen prevalecer una ausencia de transparencia y certidumbre en cuanto a las reglas que aplican a las importaciones; éstas son atributo del ejecutivo y no necesariamente pasan por el Congreso. Asimismo, ciertas decisiones administrativas se adoptan de manera discrecional, como los requerimientos de licencias de importación para ciertos productos agrícolas (WTO, 1996, página 11).

3. La política cambiaria

Con relación a otros países de América Latina, el mercado cambiario de la República Dominicana está bastante regulado, en buena medida con los objetivos de distribuir en el tiempo los efectos de posibles *shocks* externos y reducir el espacio a la especulación de los intermediarios financieros. Así, los pagos que se realizan para cubrir importaciones se deben efectuar a través de los bancos comerciales o instituciones aprobadas por la autoridad monetaria, que supervisa las operaciones cambiarias que realizan aquéllos y vigila su tenencia de divisas (después de 48 horas las instituciones financieras no pueden mantener excesos de divisas; Aristy, 1999).

A diferencia de la década de los ochenta, el manejo de la paridad en los noventa ha estado orientado al mantenimiento de una inflación baja, mediante la fijación de metas para el tipo de cambio normal, al tiempo que se ha tratado de sostener la competitividad de las exportaciones.

Desde las reformas de principios de los noventa, el mercado cambiario viene funcionando con una estructura dual, en la que el tipo de cambio oficial se fija semanalmente en función de la cotización en el mercado libre o interbancario. La junta monetaria establece la política cambiaria y el Banco Central la administra. En los hechos prevalecía una política de tipo de cambio fijo, aunque a partir de 1996 se aprecia una mayor influencia del mercado en la determinación de la paridad. Las divisas que capta el Banco Central sirven para el pago de la deuda externa y de la factura petrolera, mientras que los ingresos por ventas externas de bienes tradicionales (azúcar, café, cacao, tabaco y minerales distintos al níquel) se canjean en el sistema bancario al tipo de cambio oficial, que normalmente es desfavorable con relación al interbancario y, por tanto, no estimula las exportaciones de estos productos.

A partir de 1991 las divisas generadas por exportaciones no tradicionales, turismo y zonas francas pueden canjearse al tipo de cambio extra bancario, lo que ha significado una mayor preponderancia de éste respecto del oficial. El dinamismo del comercio exterior ha significado también que la mayor parte de las transacciones se realicen en casas de cambio (42% en 1999) y bancos comerciales (37%); el resto lo absorbe el Banco Central (BCRD, 2000, página 39).

Las entradas de divisas y la utilización del tipo de cambio nominal como un instrumento anti inflacionario, han motivado su apreciación real en los noventa, aunque con una tendencia oscilante. Ello ha contribuido al dinamismo de las importaciones y al estancamiento de las exportaciones de la industria local y ha afectado también la competitividad del sector turismo.

Entre las reformas de principios de los noventa la autoridad monetaria autorizó la entrada de capital foráneo en el sector financiero (véase el capítulo del sector monetario financiero en este mismo libro). A partir de 1992 se permite a los bancos comerciales la captación de depósitos en moneda extranjera, con el objetivo de que los importadores tengan acceso a divisas y para facilitar la repatriación de capitales dominicanos del exterior. Se estableció que los depósitos que fueran equivalentes a tres veces el monto del capital más reservas del banco estarían sujetos a 10% de encaje legal, mientras que las tasas de interés sobre depósitos y préstamos estarían fijadas por el mercado. Este encaje se derogó en 1999 y se estableció un coeficiente de reserva del 10% para todos los depósitos en moneda extranjera, independientemente del monto de capital

Por otro lado, los bancos comerciales fueron autorizados a captar financiamiento del exterior para colocar préstamos en República Dominicana en moneda local y extranjera (Aristy, 1999). Al sector privado no bancario también se le permitió endeudarse en el exterior. Así, los depósitos en dólares en los bancos comerciales ascendieron de 253 millones de pesos en 1994 a casi 8 000 millones en 1999, mientras que los préstamos pasaron de 37 millones de pesos a más de 9 500 millones en el mismo lapso (véase el cuadro VI-3). El endeudamiento de la banca en moneda extranjera se ha correspondido con préstamos en la misma moneda, lo que ha posibilitado trasladar el riesgo cambiario a los usuarios finales que, de no generar divisas mediante su actividad económica (por ejemplo, empresas que no exportan), estarían asumiendo un riesgo relativamente elevado.

Cuadro VI-3

BANCA COMERCIAL: DEPÓSITOS Y PRÉSTAMOS EN MONEDA EXTRANJERA, 1994-1999
(Millones de pesos)

	Depósitos			Préstamos		
	Total	Moneda extranjera	porcentaje	Total	Moneda extranjera	porcentaje
1994	30 257	253	0.8	21 055	37	0.2
1995	35 165	504	1.4	25 437	540	2.1
1996	39 056	1 120	2.8	29 154	1 509	5.2
1997	53 032	2 780	5.2	41 994	3 412	8.1
1998	63 249	6 075	9.6	52 224	7 243	13.9
1999 a/	72 096	7 980	11.1	56 769	9 595	16.9

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Bolefín ABCRD

a/ junio

C. UNA POLÍTICA ECONÓMICA CON EL EXTERIOR MÁS AGRESIVA: EL PERÍODO 1996-2000

En el último quinquenio se ha intentado vigorizar la política de relaciones con el exterior, principalmente en lo que se refiere a la atracción de inversión extranjera y una mejor inserción en la economía mundial, particularmente en la zona vecina del país (Comunidad del Caribe y Centroamérica), con la que no se ha potenciado el comercio y las inversiones recíprocas. En el plano de las reformas, se creó la Oficina de Promoción de Inversiones en 1997, que busca atraer y sostener un flujo considerable de recursos del exterior.

En materia de comercio exterior, se ha emprendido la modernización y fortalecimiento institucional del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) y del Consejo Nacional de las Zonas Francas, mediante disposiciones, decretos y leyes que simplifican procedimientos para exportar, crean la ventanilla única de comercio exterior, fomentan las exportaciones y eliminan las barreras no arancelarias al comercio.¹⁷ En efecto, con el decreto 114-98 se derogaron un total de 42 decretos, algunos de ellos con décadas de antigüedad y cada

¹⁷ Véanse CEDOPEX, 1999b y los Decretos 646-96, 366-97, 114-98 y 248-98, así como la Ley 84-99 (el segundo número indica el año de promulgación).

uno representando una barrera no arancelaria (prohibiciones, permisos, regulaciones, licencias, restricciones y prácticas monopólicas). También se publicó el reglamento de la ley de zonas francas, que tenía seis años de retraso.

Si bien el avance en materia de la reforma arancelaria ha sido exiguo, en otros frentes ha habido progresos importantes. Por ejemplo, se ha reducido la enorme gravitación de los Estados Unidos en el sector externo dominicano, principalmente en cuanto a las importaciones. Se ha diversificado el comercio exterior (principalmente las compras) al incorporarse nuevos países en las transacciones comerciales de República Dominicana; precisamente, las importaciones de España se quintuplicaron en el lustro reciente, y con Asia (principalmente Japón, Taiwán y Corea del Sur) aumentaron 3.5 veces. Asimismo, la firma de acuerdos comerciales con la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Centroamérica busca intensificar las (mínimas) relaciones comerciales existentes. Las fuentes del turismo y la inversión extranjera también se han diversificado y hoy Canadá es el más importante inversionista extranjero en el país, mientras que el turismo proviene principalmente de Europa.

1. La propuesta de reforma arancelaria 1998-99

En gran parte de los países latinoamericanos, las reformas económicas emprendidas en las dos últimas décadas llevaron a una reducción considerable de la protección comercial. La tasa arancelaria promedio en la región pasó de un 45% en 1985-87 a 11% en 1997-98 (INTAL, 1998, página 12); se calcula que el arancel promedio simple en República Dominicana es de 14.5%-16% (1998), cifra no muy alejada del promedio latinoamericano, mientras que la tasa arancelaria media ponderada es de 13.8%. Por otro lado, la dispersión arancelaria en Dominicana es superior al promedio de América Latina, así como el nivel de arancel máximo, que se ubica en 35%, mucho mayor que el de Centroamérica, que es de 15% (aunque en la nomenclatura dominicana sólo el 9% de las fracciones tiene ese arancel máximo).

En 1998 el ejecutivo propuso una reforma comercial a consolidarse en dos años, que consiste en una estructura arancelaria más simple, con una tarifa máxima de 15% y 6 niveles arancelarios, junto con un aumento compensatorio del ITBIS a 12% en el primer año y a 14% en el segundo, así como la eliminación de las distorsiones de los impuestos selectivos (o sea otorgar mismo trato a producción interna que a importaciones) y elevar la tasa máxima del impuesto selectivo al alcohol y al tabaco.¹⁸ Se planteó también que en el año 2000 la tasa máxima del impuesto selectivo sería de 45%. Las reformas no se han aprobado, pese a ser necesarias a fin de equiparar la estructura arancelaria con la de los países con los que se han firmado tratados comerciales recientemente.

Existe consenso en reducir las tasas arancelarias, en línea con lo que sucede en otros países de la región; sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto a las medidas compensatorias, que suponen el aumento de la tasa del IVA, que se considera problemático por los efectos políticos que puede acarrear. El asunto es complejo porque, como se vio, los ingresos derivados

¹⁸ La Ley 6-95 unificó las tarifas de impuesto selectivo al alcohol y al tabaco, nacional e importado, sin embargo, el valor que se usa para el cálculo del impuesto selectivo es mayor para las importaciones que para la producción local.

del comercio exterior representan casi la tercera parte de los ingresos fiscales, por lo que cualquier reducción de las tarifas arancelarias u otros impuestos al comercio internacional se reflejaría en las finanzas públicas.

El sistema arancelario actual consta de 10 tasas (0, 1.5, 3, 5, 10, 15, 20, 25, 30 y 35%). Al sistema de ocho tasas vigente desde 1993 se agregó la de 0% en 1997 para los insumos y bienes de capital para el sector agropecuario, y la de 1.5% (en 1998) para computadoras y sus componentes. En 1997 se decretó la exención arancelaria a los bienes de capital y materias primas utilizados en la industria nacional textil y de confección (Decreto 367-97). La estructura vigente exhibe una gran dispersión y, en ciertos sectores, existe una elevada tasa de protección efectiva, que promedia 40% y que en algunas ramas supera 200% (véase Poder Ejecutivo, 1998). La propuesta es, por un lado, reducir el número y nivel máximo de las tasas: en 1999 el número se reduciría de 10 a 5 tasas: 0, 3, 8, 14 y 20%; y en 2000 a 4: 0, 5, 10 y 15%. Por otro lado, se planteó que la estructura de las tasas según el tipo de bien importado quedaría como se aprecia en el cuadro VI-4.

2. Implicaciones de la propuesta

La propuesta de una nueva estructura y niveles arancelarios toma en cuenta las características de la historia económica del país, que incluye rasgos peculiares en el manejo de la política económica en general, y de la política comercial en particular, que han implicado distorsiones marcadas en la asignación de recursos (Guzmán y Lizardo, sin fecha).¹⁹ Se sustenta, entonces, en elementos pragmáticos que buscan minimizar las implicaciones negativas que tiene todo programa de liberalización comercial. De este modo se ofrece una desgravación más agresiva en las importaciones de materias primas y bienes de capital, de modo de hacer más accesibles estos factores de la producción al productor local y motivarlo a ser exportador, mientras que las importaciones de bienes de consumo, si bien sufren una desgravación, mantienen las tarifas arancelarias mayores (véase de nuevo el cuadro VI-4).

En el cuadro VI-5 se presenta la estructura arancelaria según las tarifas vigentes en 1995, 1998 y la propuesta de desgravación que se preveía para 1999 y 2000, que para efectos del análisis se identifican como los años (t) y (t+1).

En los cuadros VI-6 y VI-7 se presenta la distribución porcentual de las fracciones arancelarias, antes y después de la reforma propuesta. La interpretación de ambos cuadros es como sigue: en la primera columna aparecen los niveles arancelarios actuales y en la segunda columna el porcentaje de fracciones ubicadas en cada nivel. El encabezado de las columnas siguientes indica las tasas propuestas. La información central del cuadro VI-6 se interpreta así: por ejemplo, en el caso de la tasa arancelaria propuesta de 3%, el número al final de esa columna indica que la propuesta sugiere que el 47% de las fracciones tengan un arancel de 3%. Siguiendo con el ejemplo, el 23.8% de las fracciones que antes tenían un arancel de 10%, con la propuesta lo tendrían de 3%.

¹⁹ Existe evidencia de que persiste discrecionalidad y falta de transparencia en la aplicación de las políticas. Por ejemplo, hasta ocho entidades del sector público pueden intervenir para aplicar restricciones al comercio (OMC, 1996, página 23).

Cuadro VI-4

REPÚBLICA DOMINICANA: PROPUESTA DE ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1999 (t) – 2000 (t+1)

Tipo de bien	Tasa arancelaria (%)		
	<u>1998</u>	<u>Propuesta 1999 (t)</u>	<u>Propuesta 2000 (t+1)</u>
Bienes de consumo final a/	30-35	20	15
Bienes agrícolas de consumo final o agroindustrial, producidos en el país a/	30-35	20	15
Insumos para posterior transformación no producidos en el país a/	5	3	0
Insumos para posterior transformación producidos en el país a/	10-20	8	5
Bienes de capital a/	10-20	8	5
Insumos de construcción suntuarios a/	15-25	20	15
Insumos de construcción no suntuarios a/	15-25	14	10
Productos farmacéuticos e insumos requeridos para su fabricación	3-5	3	0
Vehículos de transporte	30	20	15
Otros vehículos de trabajo	10-15	8	5

Fuentes: Poder Ejecutivo (1998) y Morales y Pérez (1999).

Nota: La propuesta de reforma originalmente preveía su puesta en operación en 1999 y 2000. En vista de que ello no sucedió y para efectos del análisis, se sustituyen estos dos años por (t) y (t+1) respectivamente.

Cuadro VI-5

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1995, 1998
Y PROPUESTA DE REFORMA

Tasas arancelarias, %	Porcentaje del número de fracciones			
	<u>1995</u>	<u>1998</u>	<u>Propuesta 1999 (t)</u>	<u>Propuesta 2000 (t+1)</u>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
0		9.8	10.5	57.5
3	5.4	4.0	47.0	
5	10.4	9.4	9.7 a/	9.7
10	28.1	27.2	6.6 b/	6.6
15	9.0	6.4		25.8
20	9.4	9.0	26.0	0.2
25	13.3	9.9	0.2	0.2
30	15.6	15.0		
35	8.9	9.3		

Fuentes: con base en cifras de la OMC (1996), ONAPLAN y la Dirección General de Aduanas.

a/ corresponde a una tasa de 8%.

b/ corresponde a una tasa de 14%.

Los cuadros VI-6 y VI-7 sirven para apreciar una considerable disminución del número de partidas con aranceles elevados y una concentración (67%) de las fracciones con una tasa menor de 8%, (en la estructura actual sólo el 23% tiene esa característica). El cambio más drástico de la propuesta se da en el primer año; en el segundo, el 74% de las fracciones tendría un arancel

menor o igual a 10% y el arancel mayor sería de facto 15%, pues sólo el 0.5% de las fracciones tendría tasas mayores que ese nivel, lo que significaría fuertes reducciones del arancel promedio y de la dispersión.

Cuadro VI-6

REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE LAS FRACCIONES ARANCELARIAS SEGÚN
TARIFAS VIGENTES Y PROPUESTAS PARA 1999 (t)

Tarifas vigentes	Porcentaje de las fracciones	Tarifas propuesta para 1999 (t)						
		0	3	8	14	15	20	25
		Porcentaje de las fracciones						
0	9.8	9.6	0.1	0.0	0.1		0.1	
3	4.0	0.1	3.9	0.0				
5	9.4	0.0	9.3	0.1	0.0		0.0	
10	27.2	0.7	23.8	2.4	0.1		0.4	
15	6.4	0.0	4.2	1.8	0.2	0.0	0.1	
20	9.0		3.7	2.1	1.9		1.3	
25	9.9	0.0	1.8	2.5	3.0		2.4	0.2
30	15.0	0.1	0.3	0.7	1.0		12.9	
35	9.3		0.1	0.1	0.3		8.9	
Total fracciones	100.0	10.5	47.0	9.7	6.6	0.0	26.0	0.2

Fuente: ONAPLAN.

Cuadro VI-7

REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE LAS FRACCIONES ARANCELARIAS SEGÚN
TARIFAS VIGENTES Y PROPUESTAS PARA 2000 (t+1)

Tarifas vigentes	Porcentaje de las fracciones	Tarifas propuesta para 2000 (t+1)					
		0	5	10	15	20	25
		Porcentaje de las fracciones					
0	9.8	9.6	0.0	0.1	0.1		
3	4.0	4.0	0.0				
5	9.4	9.3	0.1	0.0	0.0		
10	27.2	24.4	2.4	0.1	0.4		
15	6.4	4.3	1.8	0.2	0.1		
20	9.0	3.7	2.1	1.9	1.1	0.2	
25	9.9	1.8	2.5	3.0	2.4		0.2
30	15.0	0.4	0.7	1.0	12.8	0.0	
35	9.3	0.1	0.1	0.3	8.9		
Total fracciones	100.0	57.5	9.7	6.6	25.8	0.2	0.2

Fuente: ONAPLAN.

La consolidación de la propuesta de reforma arancelaria en el segundo año asemejaría las tasas arancelarias con las de los países centroamericanos, con la excepción de los bienes de capital, que en República Dominicana estarían sujetos a un arancel de 5%, mientras que en los países de Centroamérica se desgravaron ya en su totalidad. La propuesta oficial se ubica en un punto intermedio entre los cálculos del sector privado (Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Unión Nacional de Empresarios (UNE), que implicarían un arancel promedio ponderado de 6.1% y 3.7% en (t+1), mientras que la del gobierno significaría un arancel de 5.2% en el mismo año, (véase el cuadro VI-8).

En todo caso, los cálculos del CONEP, UNE y el gobierno coinciden en que la tendencia de la protección nominal y efectiva iría definitivamente a la baja; el descenso es mucho más significativo en los cálculos de la protección efectiva, que se reduciría a la mitad en el primer año (después de implementada la bajada de aranceles) y al menos a una tercera parte en el segundo año (véase de nuevo el cuadro VI-8).

Cuadro VI-8

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTIMACIONES DE LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN
SEGÚN PROPUESTA DE REFORMA ARANCELARIA, 1998-2000

Concepto	1998	1999 (t)		2000 (t+1)	
		Gobierno	Sector privado	Gobierno	Sector privado
<u>Tasa de protección nominal</u>					
Arancel promedio simple	14.5 a/ - 15.8	9.1	9.3	6.5	6.7
Coefficiente de variación	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6
Arancel promedio ponderado	13.8	7.7	8.0	5.2	5.6
Coefficiente de variación	0.6	0.7	0.6	0.9	0.7
<u>Tasa arancelaria efectiva</u>	17.2	9.0	9.3	6.0	6.5
<u>Tasa de protección efectiva</u>					
Promedio simple	47.1	20.0	21.9	13.6	14.2
Coefficiente de variación	1.5	1.1	1.4	1.2	1.3
Promedio ponderado	40.2	18.5	18.9	12.8	12.8
Coefficiente de variación	1.8	1.2	1.6	1.2	1.4

Fuentes: Lizardo y Guzmán, con base en estimaciones del gobierno.

a/ Carmen Pérez y Marcos Morales, "Informaciones sobre el comercio exterior y los principales indicadores económicos de la República Dominicana," CEDOPEX, mayo de 1999.

Nota 1. La estimación para sector privado corresponde al promedio simple de las estimaciones de CONEP y UNE.

Nota 2. La propuesta de reforma originalmente preveía su puesta en operación en 1999 y 2000. En vista de que ello no sucedió y para efectos del análisis, se sustituyen estos dos años por (t) y (t+1) respectivamente. Por tanto las cifras son indicativas pues, en caso de emprenderse las reformas, partirían de niveles de protección vigentes, los que serían en general distintos (en particular los ponderados) de los calculados en 1998.

Con la reforma se pretende reducir el sesgo fiscal en contra de las importaciones. Por ejemplo, actualmente la tasa del IVA (8%) no se cobra a la producción local de diversos alimentos procesados y no procesados, y otros bienes comerciables internacionalmente, mientras que la importación de tales productos debe pagar ese impuesto. Asimismo, las importaciones de bebidas alcohólicas pagan una sobre tasa de 30%, mientras que la producción interna de tales

bienes sólo paga el 10%. Actualmente la protección nominal de la producción sustitutiva de importaciones (agropecuaria y manufacturera) se sitúa en niveles entre 28 y 45%.

De acuerdo con estimaciones del gobierno dominicano, el efecto neto (solo para fines ilustrativos) de la aplicación de las reducciones arancelarias y del aumento compensatorio de la tasa de ITBIS sobre las finanzas públicas, se traduciría en una disminución de 194 millones de pesos en (t) y un aumento de 287.5 millones en (t+1). Otras estimaciones realizadas por organizaciones privadas difieren ligeramente de las del gobierno, pero en esencia coinciden en que los aumentos al ITBIS y a los impuestos selectivos al consumo conducirían a una compensación virtual de la caída en los ingresos públicos causada por la desgravación arancelaria. Vale decir que en relación con otros países de América Latina, la tasa del impuesto al valor agregado en República Dominicana es baja. Únicamente Panamá (5%) y Honduras (7%) presentan una tasa del IVA menor a la dominicana. El ascenso a 14% la ubicaría cerca del promedio de la región (para mayor detalle, véase el capítulo sobre las finanzas públicas y la política fiscal en esta misma obra).

Se prevé que la disciplina inducida por la reducción arancelaria presionaría los precios a la baja (como a principios de los noventa, con la anterior reforma). Dadas las características oligopólicas propias de una economía pequeña como la dominicana, dicha tendencia afectaría principalmente a los precios de los bienes comerciables internacionalmente, en especial los que hoy presentan los mayores niveles de protección. El mecanismo operaría a través de la competencia que ejercería la oferta de importaciones, que presionaría a los productores locales a reforzar su productividad, reducir sus márgenes de ganancia o salir del mercado. Por otro lado, en el caso de los bienes cuyo consumo está sujeto a impuestos selectivos, existirían presiones alcistas en sus precios, pero también recibirían el beneficio de la desgravación de las materias primas importadas utilizadas en su elaboración.

D. EL COMPORTAMIENTO DEL BALANCE DE PAGOS

1. La cuenta corriente

Entender las peculiaridades del sector externo de la economía dominicana obliga a prestar atención a la evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ahí se sintetizan los determinantes básicos del comportamiento de la balanza de pagos en la última década. A grandes rasgos, las cifras del cuadro VI-9 muestran el creciente déficit en el comercio de bienes, que se expande vertiginosamente en los noventa hasta superar 3 000 millones de dólares en 1999. Este abultado desequilibrio, exacerbado por el pago de utilidades a la inversión extranjera, ha sido compensado, en parte, por la favorable evolución de las cuentas de transferencias y de servicios. Ésta última, a su vez, está determinada fundamentalmente por las transacciones del turismo, que en República Dominicana se ha convertido en una de las actividades más dinámicas e importante proveedora de divisas. Con todo, el dinamismo de los servicios ha sido insuficiente para compensar el déficit del comercio de bienes y la renta neta, lo que se refleja en la ampliación del déficit de la cuenta de bienes y servicios en 1 000 millones de dólares en los noventa (obsérvese que la brecha del comercio de bienes se amplió casi 2 000 millones en el mismo periodo).

El balance de renta (véanse los cuadros VI-9 y VI-11) muestra un déficit creciente, principalmente por las remesas de la inversión directa (dividendos y utilidades) que representan un porcentaje de entre 70 y 80% (y creciendo) del total de débitos del balance de la cuenta de renta y, en menor medida, por el servicio de la deuda externa.²⁰ Así, los pagos por concepto de utilidades han representado entre 10% y 12% de las exportaciones de bienes y servicios desde 1992, cifra bastante superior al promedio latinoamericano, que se ubica entre 4.5% y 6.5% en el mismo periodo. El abultado déficit de la cuenta de la renta, aunado al menor endeudamiento, ha propiciado una transferencia neta de recursos negativa a lo largo de los noventa, promediando salidas de 450 millones de dólares por año en el periodo 1993-1999.²¹ De hecho, después de Venezuela y Ecuador y, pese a su tamaño, República Dominicana es el país latinoamericano que más recursos transfirió al exterior en ese lapso (3 200 millones de dólares), en un contexto en que la región en su conjunto recibió recursos netos por un total de 138 000 millones de dólares.

Finalmente, la cuenta de transferencias –determinada básicamente por las remesas familiares– se ha convertido en el expediente que ha permitido acortar la enorme brecha y mantener el déficit de la cuenta corriente en niveles manejables, cuando menos hasta 1999.

Cuadro VI-9

REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE EN CUENTA CORRIENTE
DE LA BALANZA DE PAGOS, 1970-1999
(Millones de dólares)

	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998 a/	1999 a/
Balance en cuenta corriente	-102	-720	-280	-183	-213	-163	-338	-500
Bienes y servicios	-107	-647	-402	-406	-656	-720	-1 435	-1 467
Bienes	-64	-558	-1 058	-1 391	-1 674	-1 995	-2 617	-3 010
Servicios	-43	-90	657	985	1 019	1 275	1 182	1 543
Renta	-26	-277	-249	-769	-725	-795	-890	-953
Transferencias corrientes	31	204	371	992	1 168	1 352	1 987	1 921
<i>Memo: Balance en cuenta corriente respecto del PIB</i>	<i>-6.1</i>	<i>-11.6</i>	<i>-4.1</i>	<i>-1.2</i>	<i>-1.3</i>	<i>-0.9</i>	<i>-1.7</i>	<i>-2.2</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del FMI

a/ cifras preliminares

El importante superávit de la cuenta de servicios se debe principalmente a los ingresos por turismo, que se duplicaron entre 1993 y 1999; en el período al menos 85% corresponde a viajes de extranjeros no residentes. El superávit neto de la balanza de servicios también se duplicó en el período citado y llegó a 1 543 millones de dólares en 1999 (véase el cuadro VI-10). En contraste, la cuenta de transporte muestra un déficit creciente en los noventa, que se explica casi en su totalidad por el pago de fletes marítimos, lo que a su vez es consecuencia del dinamismo del comercio exterior.

²⁰ Para mayor detalle de las cifras, véase el Anexo estadístico.

²¹ La transferencia neta de recursos se define como la entrada neta de capitales autónomos y no autónomos menos el saldo en la cuenta de renta. Véase CEPAL (1999), página 106.

VI-20

Cuadro VI-10

REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE DE SERVICIOS DE LA CUENTA CORRIENTE, 1993-1999
(Millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	713	867	985	1 019	1 275	1 182	1 543
Transportes	-481	-537	-543	-591	-618	-719	-730
Viajes	1 104	1 284	1 398	1 582	1 879	1 899	2 253
Comunicaciones	154	182	171	121	95	100	116
Seguros	-112	-114	-97	-139	-151	-166	-176
Otros servicios (neto)	48	52	56	46	70	69	80

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

El auge del turismo se debe a una coincidencia de factores que incluyen el *boom* mundial de viajeros, la política estatal de desarrollo de infraestructura turística y las inversiones privadas – nacionales y extranjeras– en el sector. Ello se aúna a las bellezas naturales y al relativamente accesible precio que tienen los servicios turísticos en República Dominicana. El turismo se ha convertido en una actividad fundamental para la economía dominicana, no sólo por las divisas que genera, sino también por el empleo que absorbe y los efectos multiplicadores que traslada a otras áreas de la economía. (para mayor detalle sobre el sector turismo y su impacto en la economía, véase el capítulo XII en este mismo libro).

Cuadro VI-11

REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE DE LA RENTA EN LA CUENTA CORRIENTE, 1993-1999
(Millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 a/
Total	-697	-682	-769	-725	-795	-890	-953
<i>Ingresos</i>	<u>104</u>	<u>101</u>	<u>128</u>	<u>130</u>	<u>140</u>	<u>168</u>	<u>223</u>
Remuneración de empleados	38	41	45	49	53	80	112
Renta de inversión	66	61	83	82	87	88	110
<i>Egresos</i>	<u>-801</u>	<u>-783</u>	<u>-897</u>	<u>-855</u>	<u>-936</u>	<u>-1 058</u>	<u>-1 176</u>
Remuneración empleados	-10	-7	-7	-9	-8	-19	-24
Renta de la inversión	-790	-776	-890	-846	-928	-1 040	-1 151
1. Inversión directa	<u>-514</u>	<u>-559</u>	<u>-624</u>	<u>-604</u>	<u>-712</u>	<u>-831</u>	<u>-938</u>
Dividendos y utilidades	-325	-372	-339	-514	-438	-443	-475
Utilidades	-188	-187	-285	-70	-245	-344	-408
Intereses de la deuda	0	0	0	-21	-29	-44	-55
2. Inversión de cartera	<u>-2</u>	<u>-6</u>	<u>-39</u>	<u>-36</u>	<u>-37</u>	<u>-36</u>	<u>-44</u>
3. Otra inversión	<u>-275</u>	<u>-211</u>	<u>-227</u>	<u>-207</u>	<u>-180</u>	<u>-173</u>	<u>-169</u>
Intereses deuda pública	-267	-187	-193	-184	-154	-152	-141
Intereses deuda privada	-8	-24	-33	-23	-25	-22	-29
Memo: Utilidades entre exporta- ciones de bienes y servicios b/	10.8	10.7	10.9	9.8	10.1	12.5	11.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD y CEPAL (1999).

a/ cifras preliminares.

b/ Incluye reinversión de utilidades.

El determinante básico de las transferencias internacionales que se registran en la cuenta corriente son las remesas familiares. Las que recibe el gobierno en los noventa no han pasado de 100 millones de dólares anuales, excepto en 1998, como consecuencia de la ayuda recibida en ocasión del Huracán Georges (cuadro VI-12).

El fenómeno de las remesas familiares se estudia en profundidad en el capítulo VIII, por lo que aquí se aborda brevemente su contribución a la cuenta corriente de la balanza de pagos. Gracias al creciente flujo de divisas que aportan los dominicanos residentes en el exterior (principalmente en Estados Unidos), el sector externo de la economía no ha constituido un cuello de botella en la última década, aunque debe advertirse que la expansión de las importaciones de bienes de consumo está vinculado con los crecientes flujos de remesas y, por tanto, pueden contribuir al deterioro de la cuenta comercial y aumentar la vulnerabilidad externa.

Cifras del Banco Central indican que entre 1993 y 1999 los flujos de remesas familiares más que se duplicaron, con lo que ascendieron en 1999 a más de 1 500 millones de dólares, que representan el 18% de las importaciones del país en ese año, el 37% de las exportaciones y el 142% de la inversión extranjera directa. Baste decir que sería muy difícil explicar el dinamismo de la economía en su conjunto y la ausencia de restricciones del sector externo en la década de los noventa, si no se hubieran presentado esos flujos tan dinámicos. Cabe apuntar que en el comportamiento de las remesas ha influido el auge reciente de la economía de los Estados Unidos. Finalmente el considerable incremento de las indemnizaciones en 1998 y 1999 se debe a los pagos por ese concepto derivados de los daños ocasionados por el Huracán Georges (véase de nuevo el cuadro VI-12).

Cuadro VI-12

REPÚBLICA DOMINICANA: TRANSFERENCIAS CORRIENTES NETAS, 1993-1999
(Millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	894	983	992	1 168	1 352	1 987	1 921
Gobierno general	35	71	64	69	63	141	91
Sector privado	859	912	929	1 099	1 289	1 846	1 830
Remesas familiares	721	757	795	914	1 089	1 326	1 518
Remesas sociales a/	116	118	120	142	158	160	180
Donaciones privadas	-2	4	-1	6	5	31	4
Indemnizaciones	24	33	16	37	37	330	127

Fuente: Sobre la base de cifras del BCRD.

a/ Principalmente jubilados extranjeros que reciben su pensión en República Dominicana.

2. Comercio exterior de bienes

El tamaño del mercado interno y la ubicación geográfica de la República Dominicana son factores que explican en gran medida el tradicionalmente alto nivel de apertura de su economía. Ya en 1970 el coeficiente de comercio exterior (exportaciones + importaciones respecto del PIB) ascendía a más de 35%, con un déficit equivalente a 6% del producto. El coeficiente de apertura ascendió paulatinamente en las últimas tres décadas, a 42% en 1980, a 54% en 1990 y se disparó

a 79% en 1999, principalmente como consecuencia del auge de la industria de zonas francas (véase el cuadro VI-13).²²

Cuadro VI-13

REPÚBLICA DOMINICANA: GRADO DE APERTURA DE LA ECONOMÍA, 1970-1999

	Exportaciones de bienes y servicios respecto al PIB, %	Importaciones de bienes y servicios respecto al PIB, %	Grado de apertura
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)
1970	16.0	22.4	38.4
1980	19.8	30.4	50.2
1985	26.8	31.2	58.0
1990	47.3	54.2	101.5
1995	36.6	37.7	74.3
1999	35.4	39.6	75.0

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales en pesos corrientes.

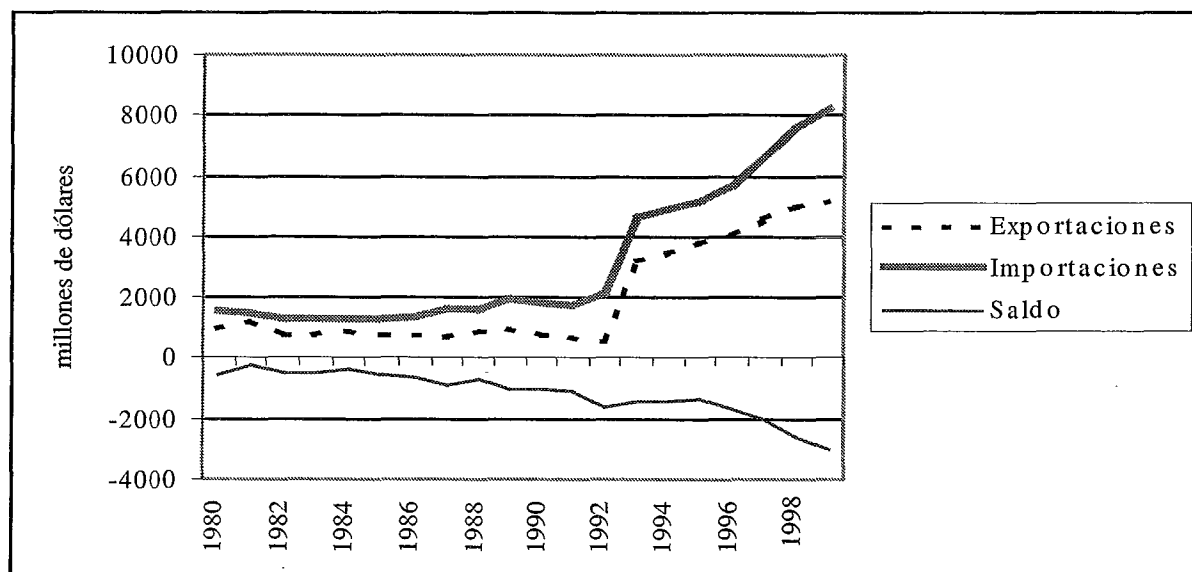
Nota: las operaciones de las zonas francas se empezaron a contabilizar en la balanza comercial a partir de 1993.

Salvo pocos años, en los últimos tres decenios el saldo comercial ha sido persistentemente deficitario en Dominicana, pero en el quinquenio más reciente se ha ampliado considerablemente (véase el gráfico VI-1), lo que se debe a varios factores: la desaceleración de las exportaciones de zonas francas, que parecerían estar concluyendo un largo ciclo de expansión acelerada (véase la sección D.2), la profundización de la atonía del sector exportador tradicional, la insuficiente respuesta de las exportaciones manufactureras, y el aumento de la elasticidad de las importaciones respecto del producto (véase el Anexo 1 de este capítulo), que en particular se ha asociado en los noventa con una acelerada expansión de las importaciones de bienes de consumo. En contraste, en la última década el comercio de servicios ha generado un creciente superávit gracias a los ingresos del turismo, pero la brecha del balance de bienes ha contrarrestado con creces esa tendencia, provocando un creciente déficit en el saldo del comercio total, aunque de menor magnitud que el de bienes. (véase el gráfico VI-2).

²² El salto abrupto en el coeficiente de apertura entre 1990 y 1995 se debe también a que hasta 1992 no se incluyen en el cuadro las operaciones de estas empresas.

Gráfico VI-1

REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES, 1980-1999

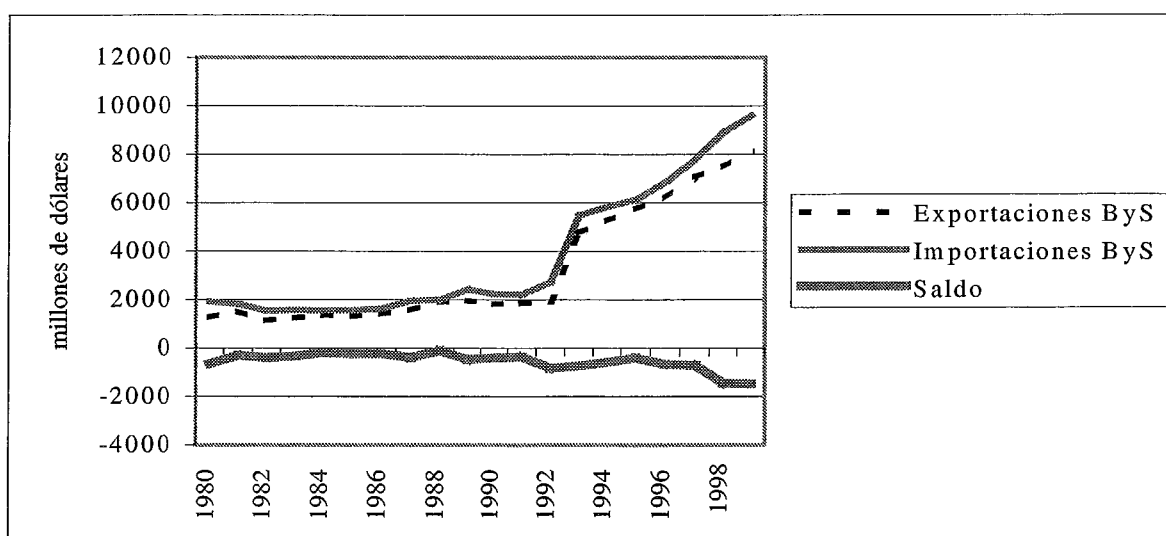


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

El dinamismo de las importaciones es una señal de alerta, pues las reservas internacionales no han crecido en la misma proporción. Como se apuntó antes, la crisis económica de mediados de los ochenta vulneró severamente las reservas (menos de 150 millones de dólares en 1987). A partir de 1991 la tendencia es al alza, lo que en 1999 permitió alcanzar un monto de 881 millones de dólares las brutas y 547 millones las netas. En el quinquenio 1995-1999 la acumulación de reservas fue de poco más de 100 millones de dólares, lo que, conjugado con el avance de las importaciones, resulta en que hoy el saldo de las reservas equivale a sólo un mes de importaciones de bienes y servicios. En la medida en que las reservas internacionales del Banco Central sólo se usan para el pago de las importaciones de petróleo, un indicador más adecuado de la vulnerabilidad externa es la relación entre la totalidad de activos internacionales (incluidos los del sistema bancario) y las importaciones mensuales, que arroja un coeficiente de 1.5 en 1998.

Gráfico VI-2

REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES
Y SERVICIOS, 1980-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

a) Fomento de las exportaciones

En el esquema de política económica dominante en América Latina –desde los años ochenta en algunos países y a partir de los noventa en otros– uno de los énfasis principales es el fortalecimiento del sector exportador, especialmente de bienes no tradicionales. El argumento que se plantea es que la globalización de la economía mundial requiere de los países en desarrollo un sector exportador dinámico, que se convierta en nuevo motor del crecimiento de la economía, y que genere las divisas para financiar las necesidades de importaciones del aparato productivo. Los resultados de esta política son mixtos. Existen países que efectivamente han logrado una tasa de crecimiento de las exportaciones relativamente alta, aunque las importaciones se han elevado aún más.²³

El fomento de la actividad exportadora en República Dominicana no es un fenómeno reciente. Un antecedente de importancia es la Ley de Fomento de las Exportaciones, de 1979, mediante la cual se exoneraba de los derechos e impuestos a la importaciones de determinadas mercancías que serían sujetas de procesos de transformación para luego ser reexportadas (régimen de admisión temporal).²⁴ Gracias a este ordenamiento las exportaciones prioritarias podían ser beneficiadas con certificados de abono tributario, por un monto de hasta el 15% del precio FOB, los que podían ser usados para el pago de impuestos nacionales, o compromisos frente al Estado. A juzgar por la evolución de las exportaciones en la década de los ochenta, el impacto de esta Ley fue bastante modesto; con excepción de las zonas francas, que cuentan con

²³ Véase CEPAL (2000).

²⁴ Véase la *Ley de incentivos a las exportaciones*, Ley Número 69, noviembre de 1979.

su propio ordenamiento para su promoción, las empresas productoras de bienes no tradicionales no parecen haber entrado en una fase de alto dinamismo de sus exportaciones.

En 1997 se ampliaron los beneficios que goza la industria maquiladora a la industria textil y de confección, con el fin de promover una mayor competitividad del sector, con vistas a enfrentar la competencia externa en el mercado interno y potenciar sus ventas externas. Así, el Decreto 367-97 establece que las importaciones de materias primas textiles y maquinaria y equipo para esa industria quedan eximidas del pago de aranceles. De manera similar, mediante la Ley 150-97 se establece un arancel de cero por ciento para insumos, equipos y maquinarias agropecuarias, que busca abaratar costos para que la producción agropecuaria incremente su competitividad en los mercados interno y mundial. Sin embargo, a tres años de distancia aun no se percibe un repunte en las exportaciones no provenientes de zonas francas.

Con el fin de impulsar el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, se elaboró una propuesta de ley que el Congreso Nacional aprobó en 1999, aunque su reglamento esta pendiente de aprobación.²⁵ El sector empresarial participó en la elaboración del ordenamiento, por lo que se considera representativa de demandas y necesidades reales del sector exportador no maquilador. El objetivo de la Ley 84-99 es crear un sistema de apoyo a las exportaciones mediante el reintegro de los derechos y gravámenes arancelarios a los exportadores, la compensación simplificada de gravámenes y el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo. Esta iniciativa pretende equiparar los estímulos a los exportadores dominicanos con los que reciben sus socios centroamericanos, en vista del acuerdo de libre comercio firmado en 1998 con los países de esa región. Asimismo, el ordenamiento legal buscar dotar a los exportadores situados fuera de las zonas francas de algunas ventajas que gozan las empresas maquiladoras. Al aprobarse el reglamento de esta nueva Ley, reemplazaría a la Ley 69 de Incentivos a las Exportaciones, de noviembre de 1979.

El elemento central de la Ley consiste en la devolución de los derechos e impuestos aduaneros pagados por el exportador sobre materias primas, insumos, bienes intermedios, etiquetas, envases y material de empaque importados por el exportador o por terceros, siempre y cuando los mismos hayan sido incorporados a bienes exportados. La Ley prevé la compensación de los gravámenes pagados anticipadamente, mediante bonos negociables de compensación tributaria. Además, se establece el reembolso del ITBIS y del impuesto selectivo al consumo, pagados al adquirir materias primas y bienes intermedios –importados o de origen nacional–, cuando éstos se hayan incorporado en productos de exportación.

Por el lado del crédito, el Banco Central opera el programa nacional de financiamiento a las exportaciones de bienes no tradicionales. El programa otorga crédito para inversión y capital de trabajo para el pre embarque de empresas agroindustriales, agropecuarias, industriales, pesqueras y mineras. El programa ofrece préstamos hasta por el 75% de la inversión total, la cual no debe exceder 20 millones de pesos, a menos que se trata de proyectos que contribuyan significativamente al ahorro de divisas, generación de empleos, reforestación, entre otros elementos. El programa opera con una tasa de interés preferencial (sujeta a revisión periódica por parte del Banco Central), que se ubica en 14.5% anual, lo que incluye un margen de intermediación de la banca comercial de 4.5%.

²⁵

Ley 84-99 de Reactivación y fomento de las exportaciones, agosto de 1999.

b) Evolución y cambio estructural del comercio exterior

El desarrollo del comercio exterior en República Dominicana se ha caracterizado en los últimos 30 años por un comportamiento dinámico de la industria de zonas francas, que contrasta con la debilidad del sector tradicional y manufacturero. A ello han contribuido la muy diversa evolución de la demanda internacional y, por tanto, de los precios, que enfrentan esos dos grupos de productos, que acentúa las desventajas de las exportaciones tradicionales, principalmente de productos primarios o con bajo valor agregado industrial. Asimismo son relevantes los privilegios que se otorgan a la industria maquiladora, lo que ha orientado el grueso de las inversiones industriales.

En los años ochenta se empezó a profundizar el cambio estructural en el comercio internacional del país. La elevada gravitación de las exportaciones de azúcar y minerales declinó,²⁶ a la par que la industria de zonas francas incrementó su actividad de manera vertiginosa, impulsado por los estímulos gubernamentales y las facilidades de acceso al mercado norteamericano que, en la práctica, vinieron a compensar, en parte, la reducción de la cuota azucarera impuesta por los Estados Unidos. Así, mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), a partir de 1984 las exportaciones agroindustriales, manufactureras y de otros productos pudieron entrar libres de arancel al mercado estadounidense; las exportaciones recibieron además el impulso de la devaluación real del peso a mediados de esa década. Estas ventajas fueron aprovechadas de manera creciente por las zonas francas, pero las exportaciones manufactureras y las tradicionales continuaron rezagándose, en parte porque la política de fomento no estuvo ausente en estos sectores y en parte porque no emprendieron su modernización, situación que prevalece la fecha.

Las exportaciones totales de bienes crecieron a una tasa de 11.6% anual promedio en el periodo 1970-1999. En función de la dinámica del propio sector externo y de la economía en su conjunto, el desempeño de las exportaciones en estas tres décadas puede analizarse en tres subperiodos: 1970-1981, 1981-1987, 1987-1999. En el lapso 1970-1981 –despegue y crecimiento rápido– las ventas externas del país se quintuplicaron, principalmente como resultado de la creciente demanda internacional por productos tradicionales, lo que favoreció sus precios relativos; al fin de ese período las exportaciones de maquila, si bien mostraron gran dinamismo, apenas representaban un 10% del total.

En la década de los ochenta el desarrollo exportador perdió impulso, al enfrentar la economía severos desequilibrios e inestabilidad y al registrarse una tendencia generalizada a la baja en las cotizaciones de los productos tradicionales de exportación. Los precios internacionales del café, cacao y níquel descendieron 35.3%, 39.3% y 21.5%, respectivamente entre 1979 y 1987.²⁷ Sólo los precios del tabaco y del azúcar se mantuvieron constantes o al alza; en el caso del azúcar gracias al trato preferencial de Estados Unidos (EUA) y la Unión Europea. Además,

²⁶ El precio internacional del azúcar retrocedió a sus niveles históricamente más deprimidos a mediados de los ochenta y el financiamiento internacional se tornó muy difícil.

²⁷ Las cotizaciones corresponden a los mercados de mayoreo en Nueva York y Londres y provienen de las Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional.

hay que apuntar que, con excepción del cacao y el ferro níquel, los volúmenes de los principales productos exportados también disminuyeron en ese período, (véase el cuadro IV-4 del Compendio Estadístico).²⁸

Las exportaciones de la industria de zonas francas (IZF) mantenían un alto dinamismo pero, a causa de su entonces escasa gravitación en el total, no impidieron la caída del conjunto de exportaciones entre 1981 y 1987. De hecho, no fue sino hasta 1988 que el nivel exportado rebasó el pico alcanzado en 1981 y es a partir de aquel año que el crecimiento vertiginoso de las exportaciones de zonas francas compensó con creces el estancamiento de las nacionales y contribuyó al dinamismo exportador y a la elevada tasa de crecimiento de la economía en los noventa (véase el cuadro VI-14).

Este comportamiento propició cambios considerables en la estructura del comercio exterior dominicano. Así, las exportaciones de las zonas francas pasaron de una participación insignificante en el total en 1970, a un tercio a fines de los ochenta y a 83% en 1999; es decir, el cambio de la estructura se empezó a gestar desde la aparición misma de la IZF, pero es en los noventa cuando cobra un auge inusitado y se combina con el estancamiento de las exportaciones nacionales para dar cuenta de la gran mayoría de las exportaciones de bienes y, en esa medida, convertirse en factor determinante del desempeño de las transacciones comerciales con el exterior.

Nótese que las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones son muy parecidas hasta 1981. En 1981-1987 las exportaciones retroceden (principalmente como consecuencia de la caída de los precios de exportaciones de las tradicionales), pero las importaciones siguen aumentando, lo que es un reflejo del agotamiento del esquema sustitutivo: en los hechos, el país adolecía una baja articulación interna de su aparato productivo y los requerimientos de insumos y bienes de capital del exterior superaban con creces la capacidad de generación de divisas de la industria. Posteriormente, gracias a las zonas francas, el dinamismo exportador supera al de las importaciones, no sin presenciar un deterioro considerable de la balanza comercial, que pasó de niveles inferiores a 1 000 millones de dólares a fines de los ochenta a más de 3 000 millones de dólares en 1999 (7% del PIB), lo que se explica por el estancamiento de las exportaciones nacionales, la desarticulación de los sectores productivos locales, la apreciación cambiaria, la acelerada expansión de la economía y otros efectos de la mayor apertura externa.

²⁸ La relación de precios del intercambio se deterioró 14% entre 1980 y 1999. Sólo en los noventa el descalabro fue de 30%.

Cuadro VI-14

REPÚBLICA DOMINICANA: DINAMISMO Y ESTRUCTURA DEL
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES, 1970-1999

	Periodo			
	Crecimiento Largo plazo 1970-1999	Despegue de IZF y expansión rápida 1970-1981	Declive 1981-1987	Crecimiento impulsado por IZF 1987-1999
Tasas de crecimiento promedio anual				
Exportaciones nacionales	5.0	16.9	-8.2	1.7
Exportaciones zonas francas	35.1	61.4	15.5	24.2
Total	11.6	18.0	-4.0	14.4
Importaciones nacionales	10.9	16.6	1.6	10.7
Importaciones zonas francas	34.7	60.8	15.2	23.8
Total	12.5	17.3	2.7	13.4
Estructura porcentual				
	<u>1970</u>	<u>1981</u>	<u>1987</u>	<u>1999</u>
Exportaciones nacionales	99.7	89.7	68.8	16.8
Exportaciones zonas francas	0.3	10.3	31.2	83.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones nacionales	99.8	94.0	88.0	65.5
Importaciones zonas francas	0.2	6.0	12.0	34.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras en dólares (fob).

Dentro de las exportaciones nacionales también se han producido cambios estructurales de consideración. Si bien no ha variado significativamente la característica de vender productos de bajo valor agregado industrial, las tendencias de las últimas dos décadas marcan una clara declinación de las exportaciones tradicionales. En 1980 estos productos participaban con 81% del total de exportaciones y 90% de las exportaciones nacionales; actualmente (1999) los porcentajes respectivos son 7.2% y 42.8% (véase el cuadro VI-15 y el gráfico VI-3). Así, el desplome de las ventas externas de productos como el azúcar (27% del total en 1980 y 2% en 1998-1999) y el café contrarrestó con creces el ascenso de productos como el tabaco y el ferro níquel. Por otro lado, el dinamismo de los productos no tradicionales (6.7% promedio anual en los últimos 20 años) ha sido insuficiente para compensar el decaimiento de las exportaciones tradicionales.

Cuadro VI-15

REPUBLICA DOMINICANA: EXPORTACIONES DE BIENES FOB, 1980-1999
(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999 a/
Total de exportaciones	1 079	945	1 585	3 779	4 053	4 614	4 989	5 204
Exportaciones Nacionales b/	962	740	735	872	946	1017	888	872
Tradicionales	<u>869</u>	<u>582</u>	<u>629</u>	<u>591</u>	<u>624</u>	<u>668</u>	<u>520</u>	<u>374</u>
azúcar cruda	290	158	178	103	146	176	117	66
café	77	86	47	82	64	68	67	30
cacao	51	58	46	60	65	61	89	32
Tabaco	36	18	22	30	52	91	66	73
Ferroníquel	101	121	249	242	219	217	133	144
No tradicionales	<u>93</u>	<u>158</u>	<u>106</u>	<u>178</u>	<u>205</u>	<u>217</u>	<u>232</u>	<u>321</u>
abonos químicos	19	6	3	3	5	2	3	4
emulsión de coco	0	5	7	3	2	2	2	5
Guandules enlatados	0	7	5	12	5	6	9	8
Yautía	0	6	4	4	5	6	7	6
Bienes adquiridos en pto. c/	...	...	...	103	116	133	141	178
Zonas francas	117	205	850	2 907	3 107	3 596	4 100	4 332

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD

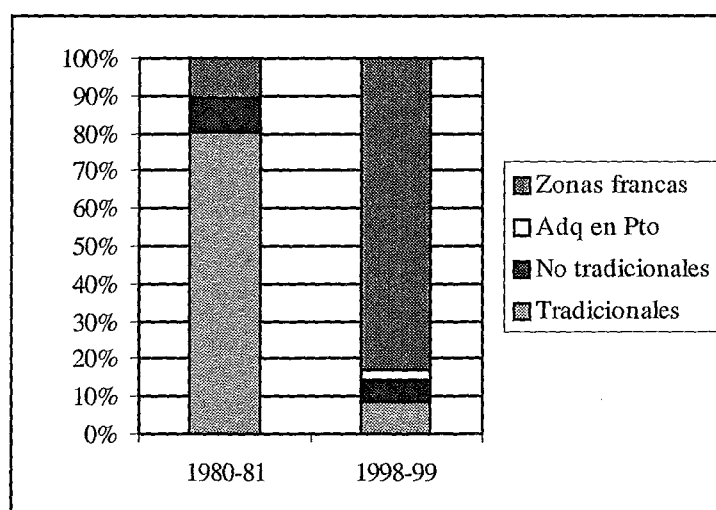
a/ Cifras preliminares

b/ Incluye bienes adquiridos en puerto

c/ Combustible y alimentos

Gráfico VI-3

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

Por el lado de las importaciones también se perciben cambios importantes en su estructura, que tienen que ver con las dificultades del sector productivo nacional para generar sus propias divisas y con el dinamismo de la industria maquiladora de exportación que propicia una elevada demanda por bienes de capital y componentes del exterior. Así, en 1980 la industria nacional se apropiaba del 75% de las importaciones pero generaba el 89% de las exportaciones totales, mientras que en 1999 requería el 65% de las importaciones, pero sólo aportaba el 17% de las exportaciones. Por su parte, la IZF tradicionalmente ha mostrado un ligero superávit en su cuenta comercial. En el cuadro VI-16 se presentan cifras de la evolución de las importaciones en el periodo 1980-1999.

Cuadro VI-16

IMPORTACIONES f.o.b., POR USO O DESTINO ECONOMICO
(Millones de dólares)

	1980	1985	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Importaciones nacionales (1+2+3)	1 519.7	1 285.9	2 796.7	3 164.2	3 580.7	4 192.0	4 896.6	5 379.6
1. Bienes de consumo	<u>318.3</u>	<u>330.0</u>	<u>1 195.0</u>	<u>1 415.4</u>	<u>1 724.2</u>	<u>2 026.4</u>	<u>2 178.3</u>	<u>2 421.6</u>
Bienes de consumo duradero (eg maq.)	50.2	46.7	336.7	347.1	380.6	425.3	541.1	630.1
Alimentos elaborados/ semielaborados	75.1	45.6	124.6	158.2	172.0	203.7	208.2	222.3
Leche de todas clases	12.4	10.3	66.7	75.1	91.1	116.3	102.4	90.9
Productos medicinales y farmacéuticos	39.7	36.4	72.9	77.6	107.9	111.1	113.5	135.9
Productos derivados de petróleo	0.0	90.0	222.0	340.5	470.1	520.3	463.6	598.2
2. Materias primas	<u>938.4</u>	<u>738.8</u>	<u>1 008.0</u>	<u>1 148.0</u>	<u>1 298.2</u>	<u>1 469.4</u>	<u>1 636.3</u>	<u>1 762.5</u>
Para la Agricultura	63.7	28.1	43.3	63.5	56.8	84.4	67.5	74.2
Para la Industria alimenticia	18.3	14.9	65.2	63.0	68.4	104.9	158.3	122.2
Para la Industria Textil	14.3	8.4	48.5	41.5	45.3	78.2	136.5	143.7
Petróleo crudo y reconstituido	448.8	336.8	198.2	264.4	297.5	293.9	184.3	241.5
Productos Químicos Inorgánicos	18.1	15.4	25.0	29.6	31.5	37.4	50.0	94.4
Productos Químicos Orgánicos	15.1	13.6	34.3	41.9	37.2	50.4	56.7	59.7
Materias Plásticas Artificiales	38.0	30.9	68.7	67.0	75.5	98.3	112.0	120.2
Papel y cartón mfct. P/celulosa	26.7	23.4	60.5	62.1	87.9	102.0	85.1	96.6
Fundición de hierro y acero	49.9	28.7	82.0	99.4	112.9	116.4	161.0	135.5
3. Bienes de capital	<u>241.6</u>	<u>217.0</u>	<u>593.0</u>	<u>600.8</u>	<u>558.3</u>	<u>696.2</u>	<u>1 082.1</u>	<u>1 195.5</u>
Para la Agricultura	20.8	6.5	32.7	27.3	30.5	47.6	60.4	74.5
Para la Construcción	20.7	11.5	20.0	27.5	28.4	42.4	53.7	93.2
Para el Transporte	37.5	29.7	169.2	95.9	127.6	146.5	181.3	265.9
Para la Industria	33.9	21.2	174.9	229.8	108.3	127.2	236.2	230.8
Repuestos p/maquinarias y aparatos	79.5	117.3	115.5	124.1	139.4	206.3	344.1	261.2
4. Zonas francas	...	...	1 858.8	2 006.2	2 146.3	2 416.7	2 700.7	2 834.3
5. Gran total (1+2+3+4)	1 519.7	1 285.9	4 654.8	5 170.4	5 727.0	6 608.7	7 597.3	8 213.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central, Departamento Internacional.

Nota: Sólo se muestran los principales productos importados.

Es decir, el sector productivo local durante todo este período fue incapaz de sustituir importaciones de manera eficiente y sucumbió ante la competencia internacional, tanto en el mercado interno como en el externo. Muestra de ello es el importante peso que tienen en la estructura de las importaciones nacionales tanto las de consumo como las de intermedios (sin petróleo y derivados), aunque éstas disminuyeron su participación en el total de 25% en 1980-1981 a 19% en 1998-1999. Esta disminución podría deberse al bajo dinamismo de la industria local de transformación, que estaría demandando menores insumos, lo que también contribuiría a explicar el auge de las importaciones de bienes de consumo que substituyen producción local.

Las importaciones de bienes de consumo pasaron de representar el 25% de las importaciones de la industria nacional en 1980-1981 a 45% en 1998-1999. El crecimiento del gasto privado en la década de los noventa (6.8% anual en el último quinquenio) se asocia de manera directa al dinamismo de las importaciones de bienes de consumo (11.8% anual en el mismo período), poniendo en evidencia las dificultades de la planta nacional de competir con los productos importados o simplemente como resultado de la bonanza económica que vive la República Dominicana, especialmente las clases económicas pudientes. En cierto sentido, entonces, se podría hablar de un proceso de de-substitución de importaciones del aparato productivo dominicano.

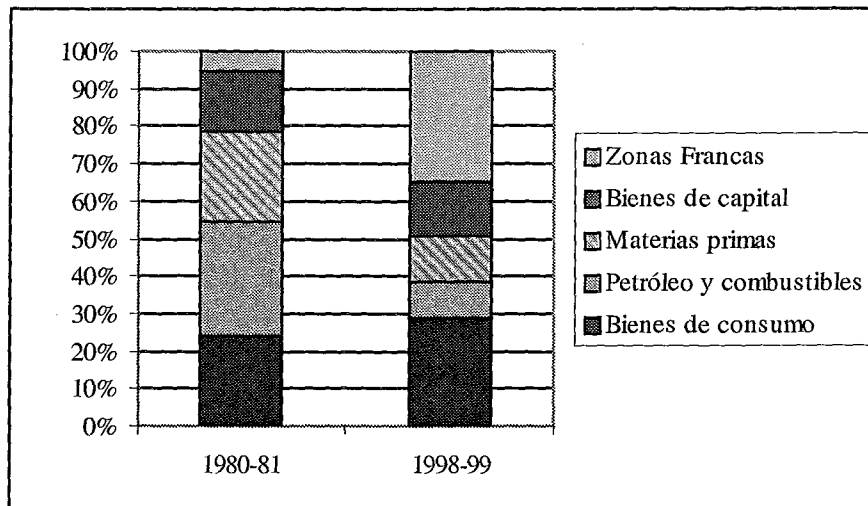
Por otro lado, la política macroeconómica de estabilización ha incidido en la apreciación del tipo de cambio, que influye en el elevado crecimiento de las importaciones, lo que a su vez puede provocar la necesidad de poner freno de la demanda para que no se desborde el desequilibrio comercial. Es decir, al parecer la propia política de mantener la inflación bajo control se enfrenta con cuellos de botella en la estructura del comercio exterior que obligan a ajustar el gasto interno y a caminar en el filo de navaja.

A pesar de la dependencia de energéticos, las importaciones de petróleo y derivados se han reducido como proporción del total de las importaciones, en parte debido a la favorable evolución de los precios internacionales de los hidrocarburos en la última década (excepto en 1999). Como proporción del PIB, las compras externas de petróleo y derivados pasaron de 6.6% a principios de los ochenta a 5.8% en 1990 y a 3.7% en 1999, aun a pesar del aumento del precio del petróleo en este último año. Su participación en las importaciones se redujo de 30% en 1980-1981 a 9% en 1998-1999 (véase el gráfico VI-4). Esta evidencia sugiere que el país ha logrado en las últimas décadas disminuir el peso de la dependencia externa en materia de hidrocarburos (véase el capítulo XI para mayor detalle).

El comercio exterior de la República Dominicana por destino y origen geográfico se ha concentrado tradicionalmente en los Estados Unidos; en el caso de las exportaciones esta tendencia se profundizó en los noventa, en buena parte por las preferencias que otorgó este país a las exportaciones dominicanas a través de la ICC, que a su vez impulsó el desarrollo de la industria de zonas francas. Se calcula que cerca de un 90% de la producción de esta industria se dirige a los Estados Unidos, que además aporta un porcentaje similar de las importaciones que requiere la IZF. En el caso del resto del aparato productivo, el comercio está menos concentrado.

Gráfico VI-4

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES, 1980-1981, 1998-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD

En el caso de la industria nacional, Estados Unidos absorbe alrededor de 36% de las exportaciones dominicanas, y proporciona el 65% de las importaciones (véanse los cuadros IV-8 y IV-9 del compendio estadístico). Las principales importaciones desde EUA son materias primas y maquinaria. Por otro lado, gracias a las preferencias de países Europeos mediante el Acuerdo de Lomé, la República Dominicana ha penetrado con relativo éxito el mercado del viejo continente con productos como el plátano (Europa absorbe el 16% de las exportaciones nacionales). Después de los Estados Unidos, los principales destinos de las exportaciones nacionales son: Bélgica (8.8% del total en 1999), Puerto Rico (8%) y Haití (5.6%). Por el lado de las importaciones, a EUA le siguen Venezuela (9%), México (5.9%), Japón (4.3%), Puerto Rico (4.1%) y España (3.5%).

En síntesis, el comercio exterior de la República Dominicana ha experimentado un alto dinamismo en los últimos diez años. El peso que antes tenían en las exportaciones los bienes tradicionales lo ocupa ahora la industria de zonas francas. Es decir, se ha reducido la vulnerabilidad externa por la declinación de la demanda y los términos del intercambio de los bienes básicos, pero prevalece la fragilidad derivada de la concentración de las exportaciones en un número pequeño de productos y mercados, que además ofrecen facilidades de acceso que tienden a disminuir.

c) Exportaciones de las Zonas francas

En la República Dominicana las exportaciones han crecido muy rápidamente en la última década (14% anual). Sin embargo, este crecimiento ha sido heterogéneo: el desempeño de las exportaciones nacionales es muy inferior al de las zonas francas. El dinamismo de éstas se explica tanto por factores de la oferta como de la demanda. En el primer caso, las empresas

ubicadas en las zonas francas reciben generosos estímulos y exoneraciones fiscales que han motivado la inversión en el sector. Además, el país cuenta con una posición geográfica ventajosa, mano de obra de bajo costo y adecuada productividad, además de que se han introducido mejores tecnologías en los últimos años. Por el lado de la demanda, el ininterrumpido dinamismo de la economía de EUA –a la que se dirige el 80% de las exportaciones de maquila– en la última década constituye el factor explicativo fundamental del auge exportador de las zonas francas. En contraste, el comportamiento de las exportaciones del resto de la economía ha sido desfavorable en los últimos 20 años y especialmente en la década reciente. A manera de hipótesis, podría argumentarse que, en la medida en que la restricción externa no se ha materializado, persista un nivel de protección efectiva elevado y sea bajo el impacto de los instrumentos de fomento de las exportaciones,²⁹ el esfuerzo exportador difícilmente cobrará el impulso adecuado.

Las exportaciones de zonas francas superaron en 1999 los 4 300 millones de dólares (90% de las exportaciones totales de bienes). El sector textil/confección genera el 55% de las exportaciones, seguido de la electrónica (10.4%), calzado (8.7%), farmacéutica (6.6%) y joyería (6.3%). El impacto de esta actividad en la economía es importante, al dar empleo directo a más de 188 000 trabajadores, dos tercios de ellos ocupados en la industria de textil/confección. En 1999 sólo 20 de las 74 empresas aprobadas en la IZF fueron textiles. El sector en su conjunto no creció prácticamente en ese año, en parte por las desventajas de acceso respecto de México acumuladas en los últimos cinco años y, en parte, porque la demanda de EUA se retrajo.

La actividad de las zonas francas está poco articulada con el aparato productivo interno. De este modo, las necesidades de servicios, materias primas e insumos en general se satisfacen básicamente con importaciones. Por ello, la evolución de las importaciones es como un “espejo” de las exportaciones, tal como se muestra en el gráfico VI-5. Sin embargo, la actividad maquiladora arroja superávits crecientes, que se han incrementado a una tasa de 20% anual en los últimos 20 años, hasta alcanzar 1 500 millones de dólares en 1999.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, las exportaciones de textiles y confecciones dominicanas a los Estados Unidos han enfrentado fuerte competencia de México, que se expresa en buena medida en las preferencias arancelarias y eliminación de cuotas que otorgó Estados Unidos a las exportaciones de México (éstas aumentaron a una tasa de 39% entre 1993 y 1999, con lo que México se ha convertido en el principal proveedor de textiles y confecciones en EUA, con un 13% del total).

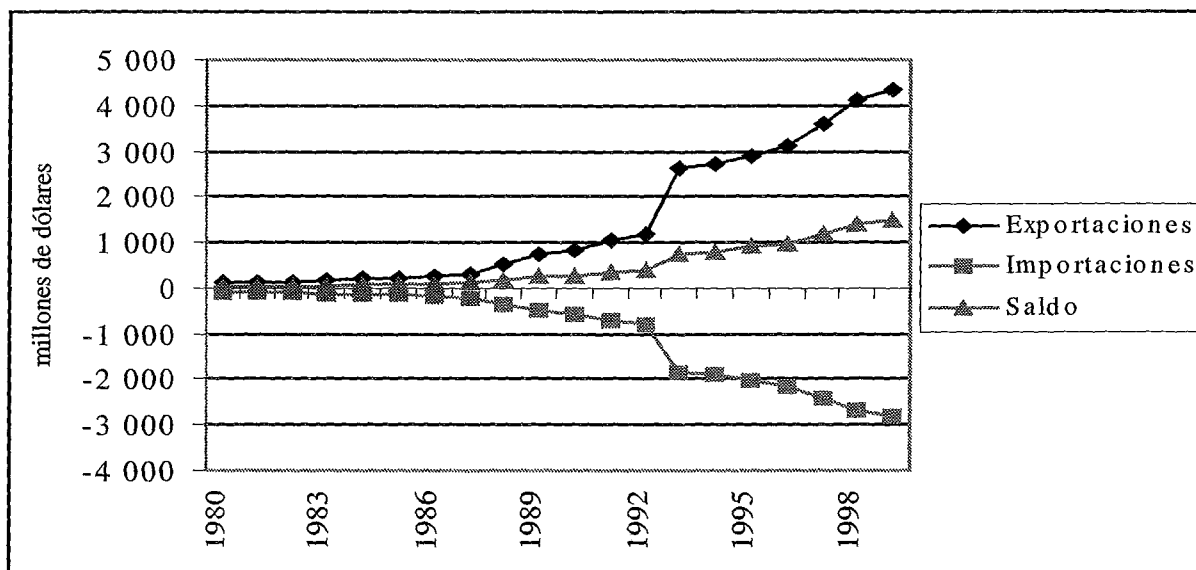
Con todo, República Dominicana mantiene su posición como el principal proveedor de Estados Unidos dentro de los países beneficiados por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Actualmente da cuenta de alrededor de un tercio de las importaciones de EUA provenientes de estos países pero su penetración ha perdido impulso en los últimos dos años. Sus exportaciones de textiles/confección al mercado estadounidense crecieron al 16% anual en 1990-1998, y su participación en ese mercado se duplicó en el mismo lapso (pasó de 2.3% a 4.6%), a pesar de la fuerte competencia de los países de Centroamérica, pues éstos, además de que participan de los beneficios de la ICC, enfrentan un acceso menos restringido de sus productos al mercado

²⁹ Por ejemplo, en 1998 menos del 1% de las importaciones (sin incluir las de zonas francas) ingresó al país bajo el régimen de admisión temporal. Véase Dirección General de Aduanas (1999).

norteamericano.³⁰ Dadas estas circunstancias, se puede calificar de muy satisfactorio el desempeño exportador de República Dominicana, aunque debe insistirse en la caída de la tasa de crecimiento en el último bienio.

Gráfico VI-5

REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO EXTERIOR DE
LAS ZONAS FRANCAS, 1980-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Consejo Nacional de las Zonas Francas

Se empiezan a generar esfuerzos para diversificar la producción, por ejemplo hacia la maquila electrónica, pero en el corto plazo seguirán gravitando fuertemente las exportaciones de confección. Según estimaciones del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, de otorgarse la "paridad NAFTA" a las exportaciones dominicanas, las ventas externas repuntarían un 14% en el año 2000.³¹ Sin embargo, de acuerdo con la resolución adoptada recientemente por el Congreso de Estados Unidos, se otorga a las naciones de la ICC la extensión de beneficios arancelarios hasta septiembre de 2008 o hasta la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), prevista para 2005; es decir, no se ha logrado aún el equiparamiento en las condiciones de acceso de los productos dominicanos al mercado de Estados Unidos que gozan Canadá y México. Se prevé que la nueva ley entre en vigor el 1 de octubre de 2000 y otorgue un respiro a los exportadores de las zonas francas. (Véase el recuadro X-4 del capítulo X.)

³⁰ Por ejemplo, las exportaciones dominicanas de textiles y confecciones enfrentan cuotas en 20 categorías de productos, mientras que los países centroamericanos en no más de cinco. República Dominicana está rápidamente llegando al tope de esas cuotas.

³¹ La disparidad en el tratamiento que recibía la República Dominicana respecto de México o Centroamérica de parte de los Estados Unidos se refleja no sólo en la confección, sino también en el calzado y productos de cuero.

3. Sostenibilidad del déficit comercial

La ampliación de la brecha comercial en la década reciente motiva a plantear la pregunta de hasta cuándo puede continuar esta tendencia sin poner en riesgo el crecimiento económico con estabilidad de precios que ha prevalecido en el país en la última década. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, una respuesta que podría esgrimirse es que el déficit es sostenible mientras existan formas de financiarlo. Ya se vio en este capítulo que las exportaciones son insuficientes, pero el turismo, las remesas y la inversión extranjera directa han hecho viable ese déficit en la cuenta comercial. Sin embargo, ahí se encuentra una de las aristas de la vulnerabilidad externa, pues la experiencia latinoamericana y de otras regiones ha mostrado que no se pueden mantener *ad infinitum* los fuertes desequilibrios sin que desemboquen en una crisis de pagos. Por tanto, es pertinente poner atención a la evolución del desequilibrio comercial

Con el propósito de vislumbrar la sostenibilidad del déficit en la balanza comercial, en el cuadro VI-17 se calcula la elasticidad de las importaciones respecto a las exportaciones (ψ).³² En esencia se trata de la relación entre las tasas de crecimiento de las importaciones y las exportaciones; partiendo de un hipotético equilibrio. Un cociente mayor, igual o menor que la unidad implica un creciente, estable o menor déficit comercial a lo largo del período que se considere. En el caso de la industria de zonas francas, ψ es ligeramente menor que uno, lo cual no debería ser sorprendente. Indica que dicha actividad está generando divisas netas, si bien de manera marginal. La correspondiente elasticidad de la industria nacional se vuelve muy elevada, lo que ilustra la gran dualidad en el desempeño del sector externo, presente también en el aparato productivo (véase el capítulo Industria y Zonas francas).

Cuadro VI-17

REPÚBLICA DOMINICANA: ELASTICIDAD DE IMPORTACIONES RESPECTO A EXPORTACIONES (ψ) a/

	Largo plazo 1970-1999	Despegue de IZF y expansión rápida 1970-1981	Declive 1981-1987	Crecimiento impulsado por IZF 1987-1999
Industria nacional	2.18	0.98	∞	6.3
Zonas francas	0.99	0.99	0.98	0.98
Total	1.08	0.96	∞	0.94

a/ Se define como el cociente de la tasa de crecimiento de las importaciones respecto de la tasa de crecimiento de las exportaciones.

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, con base en cifras oficiales.

La elasticidad ψ a lo largo del periodo 1970-1999 es prácticamente unitaria (1.08), lo cual parecería indicar que la dinámica de la cuenta comercial es auto sostenible en términos de divisas. Sin embargo, debe advertirse que, por una parte, el saldo de comercio exterior no maquilador se vuelve altamente deficitario desde los ochenta y la tendencia se agudiza en los

³² En el Anexo 1 del presente capítulo se presenta un modelo de determinación del ingreso con restricción de balanza de pagos en el que se estima la elasticidad del producto respecto de las importaciones.

noventa, lo que habría ocasionado un colapso del sector externo de no haberse presentado el auge de la IZF que, por tanto, actúa como un "salvavidas" de la cuenta comercial; y, por otra parte, la desaceleración de las exportaciones de maquila y la persistencia de la dinámica importadora general en los últimos cinco años parecen apuntar a un deterioro considerable en la cuenta comercial. La elasticidad ψ para el período 1994-1999 asciende a 1.27, lo que de suyo constituye una señal de alerta que podría convertirse en alarma de no existir contrapeso al deterioro de la balanza comercial. En los últimos años las importaciones de bienes se han disparado considerablemente, poniendo presión sobre la balanza comercial. La economía dominicana vive un *boom* de consumo, que se traslada en buena medida al exterior, lo que a su vez podría encender focos rojos y hacer peligrar la estabilidad del sector externo.

En el corto plazo no se avizora un repunte de las exportaciones nacionales. De acuerdo con la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO) el problema principal es la falta de una visión de fomento que se superponga a los objetivos recaudatorios de la política fiscal que prevalecen sobre el otorgamiento de estímulos. Otros factores que limitan la expansión de las exportaciones nacionales son los elevados costos de transacción; el financiamiento y las tasas de interés elevados; el costo y servicio deficiente de la electricidad ("apagones"), así como los gastos de fletes.³³ La reforma arancelaria sigue pendiente y los aranceles altos. El régimen de fomento de las exportaciones sesga en contra de las de bienes manufacturados que no están en zonas francas, aunque se reconoce que el régimen para la importación temporal de materias primas es un instrumento que funciona correctamente. La recién implementada Ventanilla Unica (1999) para la Exportación, creada para reducir y agilizar trámites para el comercio exterior, funciona únicamente en una aduana (puerto de Haina Oriental), aunque se espera que pronto se amplíe a otros lugares.

Un estudio reciente de CEDOPEX sobre las industrias textil y de muebles (CEDOPEX, 1999, páginas 33-38) es ilustrativo de las dificultades que enfrenta la industria nacional para desarrollar sus exportaciones. Entre los problemas más importantes que inhiben la producción y las ventas externas se encuentran el desconocimiento de oportunidades de mercado y de sistemas y normas de calidad (especialmente entre las empresas de menor tamaño), demanda inestable (que ocasiona bajo uso de la capacidad), falta de financiamiento, deficiencia y alto costo de la energía eléctrica y falta de mano de obra calificada.³⁴ Los factores anteriores han contribuido a que sólo un 2.7% de las empresas que se entrevistaron son exportadoras y no se vislumbran condiciones propicias para que se eleve ese porcentaje, al menos en el corto plazo. El estudio apunta la necesidad de ejercer una mayor labor de promoción y asistencia técnica si se desea elevar el coeficiente de exportación de las empresas de estas ramas de la industria, particularmente en materia de información sobre instrumento de fomento de las exportaciones, mercados de exportación, control de calidad, desarrollo de productos, diseño y financiamiento.

³³ Una encuesta a empresas de confección y fabricantes de Muebles señala problemas similares, véase CEDOPEX (1999).

³⁴ Nótese que estos problemas afectan no sólo a empresas exportadoras sino a toda la planta productiva y se constituyen en importantes cuellos de botella de la producción (véase el capítulo X).

4. Inversión extranjera

República Dominicana es hoy uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa en el Caribe. En las décadas de los setenta y ochenta los flujos fueron oscilantes y promediaron menos de 100 millones de dólares por año, pero se dispararon a promedios anuales de tres dígitos en los noventa y, en 1999, rebasaron con creces los 1 000 millones de dólares. Este auge sin precedentes, especialmente a partir de 1997, se debe a diversos factores, entre los que se cuentan la modernización del instrumento legal para atraer inversión del exterior (1995), el excelente desempeño macroeconómico del país en el último quinquenio, el imán que ejerce la actividad de las zonas francas, el turismo y las telecomunicaciones y, en los últimos dos años, la desincorporación del sector eléctrico.

En 1995 se aprobó una nueva ley sobre inversión extranjera, que abrió los accesos al capital foráneo en sectores clave, dio igual trato a inversionistas foráneos y nacionales y levantó las restricciones a la remisión de utilidades y repatriación de capitales (véase el capítulo II y la Ley 16-95).

Los importantes flujos de inversión extranjera directa han contribuido, sobre todo en los noventa, a aligerar la restricción externa al crecimiento, al compensar, al menos en parte, la creciente brecha de la balanza comercial. Así, las entradas pasaron de menos de 200 millones de dólares a principios de los noventa a 700 millones en 1998 y 1 350 millones en 1999. En el gráfico VI-6 se presenta la evolución de la inversión extranjera directa, junto con la de los pagos por concepto de la renta que genera y que, como se vio antes, representan un flujo de recursos considerable en los últimos 20 años.

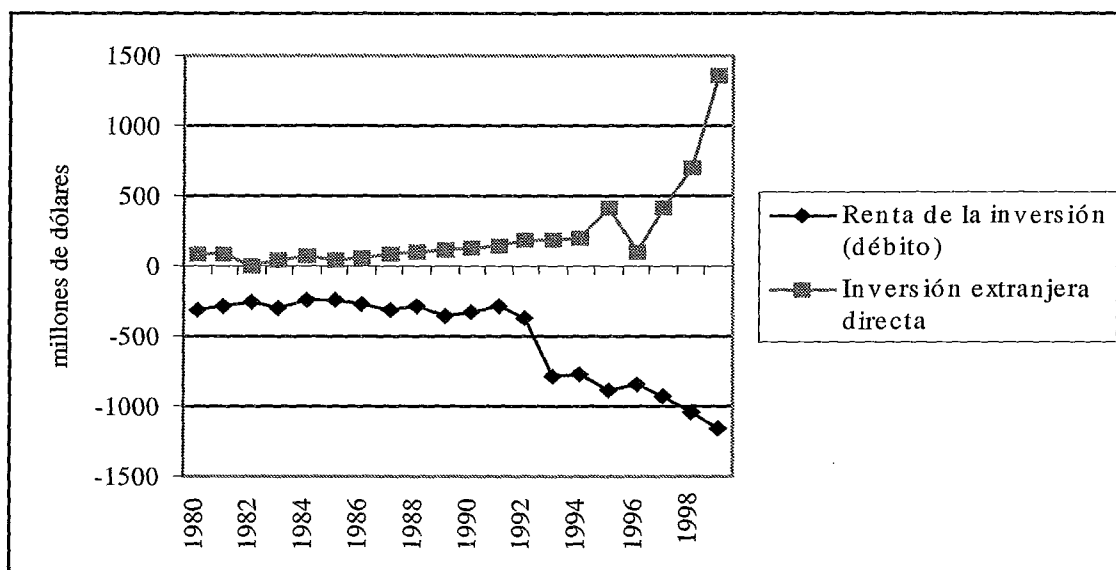
Se calcula que, por gran división económica, transporte almacenamiento y comunicaciones recibió alrededor de 36% de la inversión extranjera directa total en los noventa, el sector financiero, comercio y turismo recibió un 20%, mientras que productos alimenticios entre 12% y 15%; en contraste, la presencia de capital externo es bastante menor en la industria tradicional manufacturera. Por su origen, se calcula que Canadá es el principal país emisor de inversión extranjera, seguido de los Estados Unidos y países europeos.

Como consecuencia de la desincorporación del consejo Estatal del Azúcar (CEA), en el período reciente el país recibió importantes flujos de inversión extranjera para la modernización de la industria azucarera. Se espera que éstos se mantengan en el corto plazo hasta consolidar la modernización y ampliación de la competitividad del sector.

A diferencia de otras economías latinoamericanas de mayor tamaño, la dominicana se distingue por recibir montos relativamente pequeños de inversión de cartera, lo cual, en las condiciones de volatilidad que caracterizaron a los mercados financieros internacionales en el tramo final de los noventa, actuó como una vacuna contra el contagio de la crisis financiera mundial. Es posible que el mercado de capitales en República Dominicana no resulte suficientemente grande o atractivo en los años por venir, por lo que el país continuará siendo relativamente inmune a los vaivenes de los flujos financieros internacionales de corto plazo.

Gráfico VI-6

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y RENTA DE LA INVERSIÓN a/



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de República Dominicana.

a/ Incluye utilidades y dividendos de la inversión directa, renta de la inversión de cartera e intereses de otra inversión.

Hacia el corto y mediano plazo se vislumbran expectativas favorables en los sectores de turismo y zonas francas, que ya cuentan desde hace años con su propia dinámica que atrae flujos importantes de inversión. Sin embargo, existen otras áreas de la economía potencialmente rentables que podrían ser receptores de inversión extranjera directa; algunos ejemplos son alimentos procesados, confección, textil, calzado, que podrían incrementar los flujos recibidos como resultado de la extensión temporal de los beneficios de la ICC. Específicamente, se estima que en los próximos tres años podrían entrar hasta 3 000 millones de dólares, principalmente en el sector eléctrico (que recibiría alrededor de la mitad), en el turismo, comercio y la construcción, que absorberían el resto (Listín Digital, *listin.com.do*, 12 de abril de 2000).

E. NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Aunque la República Dominicana se adhirió al GATT desde 1950, es apenas en las dos últimas décadas y, en particular, en los noventa, que ha vigorizado su política de relaciones económicas internacionales.³⁵ La globalización de la economía mundial y la regionalización de los mercados han motivado una activa búsqueda del país para mejorar su inserción en la economía internacional. En 1983 firmó –junto con otros 27 países de Centroamérica y el Caribe– la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que posibilita a estas naciones exportar a los Estados Unidos bajo condiciones preferenciales. A partir de su incorporación como beneficiario de la ICC a mediados de los ochenta, el país ha mantenido una alta presencia como exportador a los Estados

³⁵ El único tratado bilateral que se firmó antes fue un acuerdo preferencial con Costa Rica (1981), pero no generó un intercambio comercial de consideración (OMC, 1996, página 28).

Unidos. Actualmente, República Dominicana absorbe alrededor de un tercio de las importaciones de EUA provenientes de los países que integran la ICC.

La República Dominicana forma también parte de la Asociación de Estados del Caribe y, desde 1989, de la Convención de Lomé, y en 1995 se integró en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En materia agrícola, República Dominicana consolidó en 40% los aranceles de los productos agropecuarios, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Las importaciones de ocho productos permanecieron sujetas a licencias (frijol, carne de pollo, maíz, ajo, leche en polvo, cebolla, arroz y azúcar). En 1999 el gobierno emitió el reglamento para la regulación de las importaciones agropecuarias incorporadas en la rectificación técnica a la lista XXIII de concesiones arancelarias ante la OMC, en la que se estipulan las bases para el cálculo de cuotas y aranceles a la importación de estos productos, así como el procedimiento que deben seguir los importadores.³⁶

En 1998 se firmaron acuerdos comerciales con Centroamérica y el grupo de países del CARICOM y se constituyó la Alianza Centroamérica-Caribe, con el propósito de entablar negociaciones internacionales como un bloque regional en el proceso de la formación del ALCA, ante la Unión Europea y otras regiones. Anteriormente se había negociado de conjunto con el sector privado, pero en 1997 se puso en práctica un esquema más participativo, a través de la creación de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales, a la que se dotó de capacidad para realizar reuniones y coordinaciones inter institucionales. La Comisión quedó integrada por la Secretarías de Relaciones Exteriores, Finanzas, Agricultura e Industria y Comercio, el Secretariado Técnico de la Presidencia, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, el Banco Central de República Dominicana y el CEDOPEX.

En los procesos de negociaciones internacionales ha operado un esquema novedoso para procurar la participación de la sociedad civil, mediante los comités consultivos, que a su vez organizaron nueve grupos de trabajo, según los capítulos típicos de un acuerdo de libre comercio: liberalización comercial, salvaguardas, subsidios, anti *dumping*, competencia y compras gubernamentales, inversión extranjera, comercio de servicios, coordinación de políticas, mediadas fitozoosanitarias, medio ambiente y coordinación de la información. Se designó un facilitador en cada grupo para que fungiera como enlace con la Cancillería, que es el ministerio que tiene a su cargo la negociación de tratados internacionales.

A mediados de 1997 la República Dominicana inició las negociaciones con los miembros del CARICOM, con vistas a la firma de un tratado de libre comercio. El acuerdo se firmó en agosto de 1998 y se han efectuado 16 rondas de negociaciones (hasta marzo de 2000), principalmente en torno a las reglas de origen, tratamiento de las exportaciones de zonas francas

³⁶ Véanse el capítulo X en este mismo estudio y *Reglamento para la regulación de las importaciones de los rubros agropecuarios de la Rectificación Técnica de la lista XXII de República Dominicana ante la Organización Mundial de Comercio*, Número 505-99, Santo Domingo, 24 de noviembre de 1999.

y listas de productos a desglosar.³⁷ Los países del CARICOM suman 6 millones de consumidores y las exportaciones dominicanas representan menos del 1% del total de ventas externas. En el cuadro VI-18 se presentan cifras del comercio entre República Dominicana y CARICOM que permiten verificar la existencia de un flujo bastante pequeño (0.5% del intercambio total del país), por lo que se espera que, una vez en operación, el tratado contribuya a incrementar el comercio pues se calcula que alrededor del 80% de las exportaciones dominicanas entrarían libres de aranceles a los países del CARICOM.

Cuadro VI-18

REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO CON LA CARICOM, 1990-1998
(millones de dólares)

	Exportaciones totales	Exportaciones nacionales	Exportaciones de zonas francas	Importaciones nacionales	Saldo a/
1990	10.4	7.3	3.1	nd	nd
1991	6.5	4.1	2.4	2.6	1.5
1992	4.4	6.0	2.4	nd	nd
1993	7.6	4.0	3.6	4.1	0.0
1994	8.9	5.4	3.5	2.1	3.3
1995	12.7	7.4	5.3	41.9	-34.5
1996	16.5	11.0	5.6	18.5	-7.5
1997	21.8	9.4	12.4	17.0	-7.6
1998	23.3	11.5	11.8	nd	nd

Fuentes: CEDOPEX, *Estado actual de las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana y la CARICOM*, Santo Domingo, agosto 1998; y CEDOPEX, "Acuerdo libre comercio República Dominicana-CARICOM," notas, enero 2000.

a/ Diferencia entre exportaciones e importaciones nacionales.

Las principales exportaciones nacionales a ese mercado son abonos, azúcar crudo de caña, café verde, productos químicos, cal y tubos flexibles; en el caso de las zonas francas, destacan el tabaco y las láminas acrílicas. Estos productos representaron el 29% de las exportaciones totales al CARICOM en el período 1990-1998. El mercado potencial es muy vasto, destacando productos como frutas, vegetales, cosméticos, jabones, envases metálicos y de cartón, muebles, ron, cocoa, y alimentos para animales, entre otros (Pérez Holguín, septiembre de 1997 y CEDOPEX, marzo de 2000). El turismo receptivo en el Caribe ofrece un alto potencial para los productos dominicanos. Jamaica y Trinidad y Tobago son los principales socios comerciales de República Dominicana.

En la rondas de negociación se ha avanzado en diversos frentes, aunque prevalecen diferencias en cuanto a la lista negativa de productos, criterios para las reglas de origen y mecanismos de salvaguarda para productos agrícolas,

El comercio de República Dominicana con Centroamérica también es también de poca monta. El intercambio de bienes en 1997 apenas alcanzó 88 millones de dólares (menos de 1% del total), con un saldo favorable a Centroamérica de 21 millones. Honduras y Costa Rica fueron

³⁷ Para una descripción sintética de las fases iniciales de los procesos de negociación de los tratados de libre comercio con el CARICOM y Centroamérica, véase Guerrero (1998), páginas 7-10.

los principales mercados de las exportaciones dominicanas, que consistieron de tabaco, cacao, tejidos de algodón, pieles curtidas y ácido sulfónico primordialmente. Los principales productos centroamericanos adquiridos por República Dominicana fueron botellas y frascos de vidrio, medicinas, productos químicos, herbicidas y aceites vegetales.

Las negociaciones con Centroamérica iniciaron en noviembre de 1997 y se extendieron hasta principios de 1998. Se avanzó con rapidez en los temas sobre medidas sanitarias, propiedad intelectual obstáculos al comercio, luego sobre medidas de salvaguarda y prácticas comerciales desleales, inversiones, promoción de la competencia y solución de controversias. Los asuntos más complicados fueron acceso a mercados, reglas de origen, compras gubernamentales y procedimientos aduaneros. Con todo, el tratado fue suscrito por las partes en abril de 1998, justo antes de la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile.

El acuerdo ha sido ratificado por los Congresos de Costa Rica y El Salvador y están pendientes las ratificaciones de República Dominicana y Guatemala; las reformas arancelarias en República Dominicana son indispensables para hacer efectivos los acuerdos. Se busca llegar a una desgravación arancelaria plena en los bienes originarios de las partes, con pocas excepciones de productos y tratamiento especial para Nicaragua, en razón de su rezago económico. Este acuerdo incluye el comercio de bienes y servicios y el fomento de la inversión, y tomó en cuenta los principios de la OMC y el proceso de negociación del ALCA. El impacto potencial de este tratado es considerable; recuérdese que el Mercado Común Centroamericano (MCCA) comprende a cerca de 40 millones de consumidores y que sus importaciones bordean los 30 000 millones de dólares anuales. El comercio dominicano con este bloque de países ha sido hasta ahora marginal: en los últimos años la suma de exportaciones e importaciones no ha rebasado el 2% del intercambio comercial total del país.

Concluida esta parte de negociaciones, existe interés por establecer nuevos acuerdos con otros países, como Chile, Cuba, Ecuador, y Venezuela. En el caso de Cuba, en marzo de 2000 concluyó la segunda ronda de negociaciones encaminadas a fortalecer el intercambio comercial y la cooperación entre este país y la República Dominicana. En esta ronda se lograron acuerdos en materia de deporte, salud, agricultura, construcción, industria básica, pesca, ciencia, tecnología y ambiente, entre otras.³⁸ En el último trienio el comercio entre los dos países se ha incrementado significativamente, hasta alcanzar 90 millones de dólares en 1999, después de que en 1997 iniciaron las conversaciones para normalizar las relaciones entre los dos países, meta que se logró en 1998, luego de 38 años de aislamiento mutuo.

Las negociaciones comerciales con Centroamérica y el CARICOM han servido al país para preparar la adhesión de República Dominicana al ALCA. Como se sabe, el proceso que busca consolidar un área de libre comercio en el continente americano inició en Miami y pretende concluir en 2005. Por ello es crucial que el país logre la mejor inserción posible en el ALCA. De hecho, una vez firmado su acuerdo, la República Dominicana y Centroamérica decidieron enfrentar como un bloque las negociaciones relevantes.

Mientras el aparato productivo dominicano logra reconvertirse y tornarse más competitivo, tendrá que enfrentar en los próximos años una fuerte competencia en el acceso a su

³⁸

Listín Digital, 30 de marzo de 2000.

mercado natural, los Estados Unidos. Es por eso que se ha puesto el énfasis en la política de negociaciones comerciales, con el fin de diversificar exportaciones y lograr mejor acceso a otros "mercados naturales", como son CARICOM, MCCA y Cuba. Tal vez los esfuerzos debieran concentrarse en estos tres acuerdos, y después abordar otras áreas.

F. DEUDA EXTERNA

Una de las expresiones de la medida del manejo de la economía en República Dominicana es la tendencia a la baja de la deuda externa, gracias a la política de pasivos austera impuesta desde fines de los ochenta. Ello ha reducido el peso del servicio de la deuda, y no constituye actualmente un obstáculo para el crecimiento.

El débito externo de la República Dominicana se incrementó de poco más de 2 000 millones de dólares a principios de los ochenta a 4 500 millones en 1990, lo que la ubicó como una de las más altas de América Latina en relación con el producto (en algunos años alcanzó más del 75% véase el cuadro VI-19). A fines de 1986 el país suspendió la amortización de la deuda comercial, después de que en el bienio previo había renegociado con los acreedores un nuevo perfil temporal para su servicio. Éste se dejó de pagar en 1987 y a partir de entonces se empezaron a acumular montos en mora de consideración.

El vertiginoso endeudamiento hasta mediados de los ochenta fue impulsado por las políticas expansivas que prevalecieron en los setenta y principios de los ochenta y que, como se argumenta en el capítulo III, desencadenaron crisis económicas en 1984 y en 1990. Los compromisos de pagos que enfrentaba el país por este concepto en el corto plazo implicaban una suma superior a los ingresos de divisas por exportaciones, por lo que el país fue castigado por los mercados financieros internacionales, propiciando una reducción importante del financiamiento externo en los años siguientes.

El acuerdo del gobierno con el FMI en 1991 facilitó el inicio de una nueva etapa de renegociaciones de la deuda externa. Los primeros resultados, en ese mismo año, fueron los acuerdos bilaterales sobre los adeudos con el Club de París (cumplidos oportunamente en los años siguientes), así como el arreglo de la deuda con México adquirida en el marco del protocolo de San José, que le concedió a República Dominicana un descuento de 67% sobre su valor nominal. Posteriormente se logró un trato similar de Venezuela, al tiempo que el gobierno federal asumió los pasivos de los organismos descentralizados (Jaque, 1997, páginas 194-195). La reestructuración de los pagos concluyó en 1994 con la renegociación de la deuda con la banca privada internacional, lo que significó la consolidación del descenso de su carga y, en el resto de la década, dejó de imponer escollos al crecimiento de la economía.

La adopción de una política de endeudamiento cautelosa significó una disminución del monto total de la deuda, de su nivel más alto en 1991, 4 614 millones de dólares, a menos de 3 600 millones en 1999. La reducción de la deuda externa privada (fundamente de la banca) fue también significativa en los noventa, al parecer siguiendo la estrategia del sector público. Sólo en ocasiones muy particulares, como la provocada por el huracán Georges, se recibieron préstamos extraordinarios. Así, el coeficiente de deuda pública externa respecto del PIB bajó a 33% en 1995

y a 21% en 1999. Asimismo, el servicio de la deuda respecto de exportaciones de bienes y servicios se ubicó en 1999 en sólo 4.6% (véase el cuadro VI-20).

Cuadro VI-19

REPÚBLICA DOMINICANA: DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y PRIVADA, 1989-1999

	1989	1995	1996	1997	1998	1999
Deuda global	4 181	3 999	3 807	3 572	3 537	3 636
Oficial	3 171	3 167	2 987	2 766	2 846	2 974
Multilateral	1 026	1 293	1 194	1 071	1 137	1 236
Bilateral b/	2 145	1 874	1 793	1 695	1 709	1 738
Privada	1 010	832	820	806	691	662
Banca	888	662	651	687	604	619
Proveedores	123	170	169	120	87	42

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

a/ Saldo a finales de período. Cifras revisadas, excepto para 1998, ajustadas por tasas de monedas a final de período

b/ Incluye garantías.

Es notable el desempeño favorable de los indicadores que se presentan en el cuadro VI-20. Como consecuencia de los choques externos y las crisis macroeconómicas de los ochenta, los indicadores sufrieron un fuerte deterioro. Sin embargo, ya en la segunda parte de los ochenta empieza a operar la política de desendeudamiento, lo que permite disminuir los coeficientes hacia fines de esa década. Sin embargo, es en los noventa cuando se advierte un extraordinario descenso del peso de la deuda, básicamente por el desempeño del sector exportador, liderado por la IZF y el turismo y porque continuó activa la política cauta de endeudamiento así como la disminución lograda por la renegociación. Así, por ejemplo, la deuda externa, que llegó a representar casi cuatro veces de las exportaciones de bienes, disminuyó a poco más de dos tercios en 1999. De manera similar, el coeficiente de intereses netos respecto de las exportaciones, se redujo más de 10 veces en los últimos 15 años y hoy esos pagos representan menos del 3% de las exportaciones. Adviértase además que no se están incluyendo las exportaciones de servicios, lo que mejoraría esos índices, pues el turismo, antes deficitario, hoy arroja saldos superavitarios crecientes.

En síntesis, la República Dominicana no ha tenido que recurrir al endeudamiento externo en proporciones importantes en los últimos 10 años. En buena medida, la causa ha sido la disposición de divisas por fuentes saludables –aunque difícilmente controlables por las políticas públicas–, como son las remesas, el turismo, la inversión extranjera directa y las zonas francas. En todo caso, el país tiene abierta la posibilidad de recurrir a endeudamiento en caso necesario, lo que se estima sería viable en la medida en que el desempeño macroeconómico ha sido satisfactorio.

Cuadro VI-20

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO
(Porcentajes)

	Deuda externa total/PIB	Deuda externa total/ Exportaciones de bienes a/	Intereses netos/ Exportaciones de bienes a/
1970	17.3	113.1	
1980	32.0	201.3	16.4
1985	59.0	393.7	26.3
1990	51.4	283.8	4.6
1995	25.0	105.8	3.8
1998	16.9	71.5	2.9
1999	15.9	68.8	2.4

a/ incluye zonas francas

Fuente: CEPAL; sobre la base de cifras oficiales, calculadas en dólares, excepto las del PIB, que se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio de mercado.

G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El comportamiento del sector externo de la economía dominicana en los años noventa se benefició de condiciones internacionales que le imprimieron dinamismo a las exportaciones de zonas francas y del turismo y mantuvieron un flujo creciente de remesas e inversión extranjera directa. Estos cuatro expedientes, junto con la disminución del peso de la deuda externa, contrarrestaron la atonía del sector exportador no maquilador y el elevado crecimiento de las importaciones para desactivar la restricción externa al crecimiento económico.

Al inicio del siglo XXI existen señales de que podría resurgir la vulnerabilidad externa, por lo que la política económica debería tomar un rol activo para enfrentar los riesgos que se advierten. Éstos se manifiestan en el acelerado crecimiento del consumo, que contribuye a la ampliación de la brecha comercial vía mayores importaciones, y en la desaceleración de la economía mundial, en particular, de la estadounidense, que provocaría menores ingresos por turismo y por remesas. El auge de la inversión extranjera directa parece que se extenderá todavía por un periodo de al menos tres años, en buena medida gracias a la capitalización de las empresas eléctricas. Sin embargo, queda ya poco por privatizar y es factible que en el mediano plazo mengüen estos flujos extraordinarios. En el cuadro VI-21 se presentan algunos indicadores relacionados con la posición de fragilidad externa.

En el pasado reciente el país logró compensar con creces la decadencia del aporte de divisas del sector tradicional, a través del florecimiento de la industria de zonas francas, el turismo y, más recientemente, de la inversión extranjera, lo que se conjugó con los flujos de remesas. Sin embargo, el dinamismo de estos expedientes puede reducirse en el mediano plazo y exponer a la economía a una mayor vulnerabilidad.

Existen varios frentes para afrontar la vulnerabilidad. Uno que se estima básico es la diversificación productiva de las exportaciones, en vista de que i) las de zonas francas están desacelerándose, ii) los precios relativos (y en algunos casos absolutos) y la demanda de *commodities* como el café, azúcar, cacao y el níquel van a la baja; iii) la excesiva competencia internacional en un mundo globalizado. También se precisa diversificar geográficamente las exportaciones, que hoy se concentran mayoritariamente en el mercado de Estados Unidos. La ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe hasta el año 2008 no debería ser motivo para olvidar la necesidad de desarrollar la competitividad del sector manufacturero no maquilador.

La oferta de exportaciones se ha modernizado en algún grado, como en la agroindustria o en la fabricación de muebles pero, en esencia, prevalece un modelo dual que parece profundizarse cada vez más; de un lado las exportaciones de zonas francas, modernas, con demanda estable y acceso al financiamiento y, del otro lado, una estructura exportadora basada en bienes primarios de escaso valor agregado industrial. Por ejemplo, en frutas y vegetales se podría redoblar esfuerzos previos para incursionar en los mercados internacionales, con productos que tengan incorporado un mayor valor agregado. Con todo, no se espera que repunten las exportaciones tradicionales en el corto-mediano plazo.

En el caso del azúcar, la reciente concesión de los ingenios a grupos privados nacionales y extranjeros podría fructificar en un aumento de la competitividad de la industria, que vendría a dar un alivio a los problemas que atraviesa (véase el capítulo agrícola). En cualquier caso, se requiere desarrollar proyectos de exportación en otras áreas, que tengan mejores expectativas de mercado y precio y buscar posicionar al país en nichos no explorados hasta ahora. En ese sentido, se podría pensar en preparar un diagnóstico que permitiera identificar en que ramas de la industria existe potencial de sustitución eficiente de importaciones con articulación interna en el corto plazo y con relativamente pocos esfuerzos de financiamiento y tecnología.

En el fomento de las exportaciones se podrían buscar medidas tendientes a fortalecer de manera estructural la competitividad exportadora, por ejemplo, a través de apoyo tecnológico, capacitación, mercadeo, minimizando los subsidios. No se debe olvidar que, con todo y la extensión de los beneficios de la Iniciativa de la cuenca del Caribe, el país enfrenta una competencia internacional abierta, por lo que debe competir con calidad, precio y oportunidad. Se requiere desarrollar proyectos de exportación en otras áreas, que podrían identificarse a partir del diagnóstico que se propone en el párrafo anterior.

La búsqueda de espacios comerciales y de inversión a través de tratados con bloques comerciales es un expediente válido, aunque se sugiere concentrar esfuerzos en socios naturales como Centroamérica, Caricom, México y Cuba. Aquí también cabría la posibilidad de estrechar los vínculos con Puerto Rico, que por cercanía y poder de compra debería ser un socio natural y con el que el comercio en el pasado reciente se ha estancado.

La desaceleración de las exportaciones textiles y de la confección plantean la necesidad de emprender un proceso de diversificación productiva, verticalización y mayor articulación de la industria de zonas francas. Las grandes empresas en este negocio cada vez más se orientan al mercadeo –comercialización–, dejando espacio al industrial local para que se encargue de la manufactura, la adquisición de materia prima y otras actividades, lo que, en principio, podría

contribuir a fortalecer o crear eslabonamientos verticales, a generar un mayor valor agregado, aunque también se requerirían recursos adicionales para capital de trabajo. Las alternativas de diversificación geográfica lucen complejas; el mercado natural preponderante seguirá siendo el de Norteamérica; Europa está muy distante y es más difícil de penetrar, pues los estándares de calidad son más estrictos y existen proveedores competitivos como India y Pakistán, que están muy bien asentados en el mercado europeo.

La creación de una zona de libre comercio en América y la firma de tratados comerciales precisa avanzar en las reformas arancelarias, de modo de lograr una estructura tarifaria más acorde con la de los socios del continente; el aterrizaje podría ser violento si se hace más cerca del año 2005, cuando está prevista la conformación del ALCA. El punto principal de la discusión es lograr una reducción de la protección efectiva, e introducir medidas de compensación fiscal, como el aumento del ITBIS y una mayor fiscalización y mejor administración tributaria, de modo de lograr que el resultado neto no desequilibre a las finanzas públicas y, de paso, ocasione un aumento de la presión tributaria del país.

En este sentido cabe apuntar el dilema que podría enfrentar en la práctica la apertura arancelaria. En principio, un efecto inmediato de la desgravación sería un aumento importante en la (ya de por sí elevada) tasa de crecimiento de las importaciones. El efecto en la dinámica exportadora es más factible que se produzca en el mediano plazo, dado el relativamente bajo nivel competitivo y la exigua oferta exportable incremental. Las medidas fiscales compensatorias tendrían impacto en un segundo momento, por lo que, en el corto plazo, la liberalización podría activar la fragilidad latente del sector externo pues, además, parece difícil que el crecimiento del turismo, zonas francas o remesas puedan compensar el cambio en la elasticidad producto de las importaciones. En todo caso, debe quedar abierto el expediente de propiciar un mayor crecimiento de las exportaciones nacionales.

La estructura de los ingresos del comercio exterior es hoy más simple y transparente, en la medida en que prácticamente se han eliminado la sobretasa a las importaciones y otros cobros que distorsionaban el régimen comercial. Sin embargo, es indudable que la dependencia fiscal respecto de la recaudación por impuestos a las importaciones es una pieza fundamental de la vulnerabilidad fiscal, lo que se opone a la profundización de las reformas comerciales. En tal sentido, la pregunta no es si deben reducirse los niveles y dispersión de los aranceles actuales (sobre lo cual hay acuerdo general) sino, más bien, a través de qué mecanismos es posible compensar la pérdida de ingresos fiscales que acarrearía una reforma arancelaria como la que se encuentra actualmente en el Congreso, por un lado, y cómo "proteger" temporalmente a los sectores industriales que se verían más afectados con la reducción o eliminación de tarifas a la importación, por el otro lado.

La reforma arancelaria tendrá que implementarse, mas temprano que tarde, en virtud de la inminente entrada en operación de los tratados comerciales firmados con Centroamérica y CARICOM. Es de esperar que las ramas industriales menos competitivas sufran el efecto de la desgravación y enfrenten dificultades para competir exitosamente en el mercado internacional. Por tanto, no estaría de más prever medidas de apoyo o programas para impulsar la reconversión productiva de la industria con vistas a exportar y/o enfrentar la competencia internacional con mejores armas, por ejemplo, la puesta en marcha de la nueva ley de fomento de las exportaciones, cuyo reglamento no ha sido publicado. Como se dijo, el estrangulamiento externo podría

endurecerse al implementarse la reforma arancelaria pues podría acrecentarse aun mas el déficit comercial, de no existir medidas para elevar la competitividad del aparato productivo interno.

Son importantes los avances en las reformas estructurales del sector externo, especialmente en los ámbitos de negociaciones internacionales y atracción de la inversión extranjera directa, pero quedan aun espacios para "institucionalizar" las prácticas comerciales, que deberían sustituir la discrecionalidad que en ocasiones prevalece en la aplicación de las política y en los procedimientos y trámites administrativos, pues ésta dificulta la toma de decisiones de inversión y producción de los agentes. De este modo se imprimiría mayor transparencia y certidumbre para la planeación. El camino no es sencillo, pues lo anterior implica, entre otras cosas, la aprobación del Congreso Nacional, lo que podría entorpecer la puesta en operación de las reformas, como sucedió con las medidas arancelarias propuestas por el ejecutivo en 1998.

El uso de las remesas para financiar el auge del consumo puede resultar en presiones inflacionarias y sobre el equilibrio externo, pues parte de este consumo se ejerce en bienes importados. Una alternativa para hacer un uso más eficiente de estos recursos es poner en práctica esquemas y mecanismos para financiar proyectos productivos de pequeña escala o estimular el ahorro interno.

A diferencia del pasado el peso de la deuda externa es relativamente pequeño, gracias a la disminución de su monto, tanto privada como pública. En caso de que se reactivara la restricción de balanza de pagos, por ejemplo, por el crecimiento del déficit comercial, se podría acudir al endeudamiento, cuidando no disparar la carga del servicio de la deuda. El acceso al financiamiento externo que el propio país ha evitado durante mucho tiempo, debería ser considerado nuevamente como un expediente válido para promover el desarrollo económico y social de la República Dominicana.

Cuadro VI-21

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES DE VULNERABILIDAD DEL SECTOR EXTERNO
(Porcentajes)

	1980	1985	1990	1995	1999	Vulnerabilidad
Déficit comercial de bienes y servicios						
Millones de dólares	-647	-238	-402	-406	-1 467	Alta
Respecto del PIB	-9.3	-3.8	-4.5	-2.6	-6.6	Alta
Déficit en cuenta corriente						
Millones de dólares	-720	-108	-280	-183	-500	Media
Respecto del PIB	-10.6	-1.7	-3.2	-1.2	-2.3	Media
Exportaciones de zonas francas y turismo respecto de exportaciones de bienes y servicios	20.9	42.9	58.8	78.1	84.4	Alta
Exportaciones a principales 4 países respecto total exportado a/				64.6	58.0	Media
Importaciones de principales 4 países respecto total importado b/				73.6	66.8 c/	Media
Exportaciones de zonas francas respecto del total	10.9	21.7	50.7	76.9	83.2	Alta
Exportaciones nacionales de principales 4 productos respecto total exportaciones nacionales f/				72.9	52.7	Media
Apreciación (-) o depreciación (+) real del tipo de cambio e/	12.1	13.5	0.0	-9.5	-4.5	Media
Impuestos al comercio exterior respecto a ingresos fiscales totales	27.0	23.8	33.4	26.1	29.7	Alta
Reservas internacionales respecto de importaciones d/	2.4	3.7	1.2	1.2	0.9	Alta
Intereses deuda externa respecto de Exportaciones bienes y servicios	16.4	26.3	4.6	3.8	2.4	Baja
Deuda externa/PIB	17.3	32.0	59.0	51.4	25.0	Baja

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

a/ 1995: EUA, Holanda, Puerto Rico, Corea; 1999 EUA, Bélgica, Puerto Rico, Haití

b/ EUA, Venezuela, México, Japón. No incluye zonas francas

c/ Corresponde a 1998

d/ Reservas brutas dividido por importaciones mensuales

e/ Respecto de 1990, en porcentaje.

f/ En 1995 son ferroníquel, azúcar, café y cacao. En 1999 son ferroníquel, azúcar, tabaco y frutas

Anexo I

República Dominicana: crecimiento y restricción de balanza de pagos

En la literatura sobre crecimiento económico de las últimas dos décadas se han venido desarrollando modelos que enfatizan el papel de la balanza de pagos como un importante determinante del crecimiento de largo plazo. Al centrarse en los factores de la oferta, la llamada Nueva Teoría del Crecimiento deja fuera elementos de la demanda que pueden ser de gran relevancia en la trayectoria del crecimiento económico, especialmente para países en desarrollo. Así, los modelos de brechas, desarrollados a partir de los trabajos de Chenery (Chenery y Strout, 1966), así como los modelos con restricción de balanza de pagos, a partir del trabajo pionero de Harrod (Harrod, 1933) son ejemplos de enfoques alternativos a la escuela neoclásica, que han revelado tener utilidad para el análisis de política económica y simulación de escenarios de crecimiento.

En este Apéndice se construye un modelo analítico simple de determinación del producto bajo el supuesto de que existe restricción de balanza de pagos al crecimiento de largo plazo. El modelo aplicado al caso dominicano es una adaptación del propuesto por Thirwall en 1979, en el que se asume que el déficit en cuenta corriente (o comercial) de la balanza de pagos no puede ser financiado por siempre, y en el que muestra que la falta de divisas puede poner un límite a la tasa de expansión de la economía (Thirwall, 1979, Moreno, 1998).

El objetivo del ejercicio es encontrar una expresión funcional para la tasa de crecimiento del producto que sea compatible con una medida de equilibrio en el sector externo. Inicialmente suponemos que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios dependen de sus respectivas demandas y precios relativos. Es decir,

$$X = f_0 (P^*E/P, Y)$$

$$M = f_1 (P/P^*E, Y^*)$$

donde X es el volumen de exportaciones, M el volumen de importaciones, Y es el producto nacional, Y* es la demanda internacional, P es el precio interno, P* es el precio internacional y E es el tipo de cambio nominal (pesos por dólar); el cociente P*/E (o su inversa) se puede identificar con el tipo de cambio real.

Expresando las relaciones de arriba en logaritmos, tenemos las siguientes expresiones:

$$(1) \quad x = \alpha (p^* + e - p) + \beta y^*$$

$$(2) \quad m = \delta (p - p^* - e) + \gamma y$$

En (2) α y δ son las elasticidades precio de las exportaciones e importaciones respectivamente (con $\alpha > 0$, $\delta > 0$); β y γ son las elasticidades producto de las exportaciones e importaciones, respectivamente (con $\beta > 0$, $\gamma > 0$).

El equilibrio externo se define como la identidad entre las tasas de crecimiento de exportaciones e importaciones. El nivel inicial del saldo de la balanza comercial puede ser cero, positivo o negativo. Si el nivel inicial es cero, la condición de equilibrio garantiza que así se mantenga en el largo plazo. Si el nivel inicial es positivo, la condición de equilibrio implica un superávit creciente (esta situación se ajustaría mejor al caso de países desarrollados; sería poco frecuente en países en desarrollo). Si es negativo, la brecha tendería a aumentar, lo que precisaría de flujos de divisas provenientes de otras fuentes (inversión extranjera directa, remesas) para equilibrar la cuenta corriente. Este es el caso que se ajusta a la República Dominicana, como se verá en seguida.

El equilibrio externo queda entonces definido como

$$(3) \quad p + x = p^* + e + m$$

sustituyendo (1) y (2) en (3) y despejando para y :

$$(4) \quad y = 1/\gamma [(p^* + e - p) (\alpha + \delta - 1) + \beta y^*]$$

despejando y^* de (1) y sustituyendo en (4):

$$(5) \quad y = 1/\gamma [x + (p^* + e - p) (\delta - 1)]$$

La ecuación (5) indica que la tasa de crecimiento del producto depende de la tasa de crecimiento de las exportaciones, los términos del intercambio y las elasticidades precio y producto de las importaciones. Si, para efectos ilustrativos, suponemos que los precios internos y externos crecen a la misma tasa y que el tipo de cambio nominal está en equilibrio, la ecuación (5) se reduce a

$$(6) \quad y = x/\gamma$$

La expresión (6) indica que la tasa de expansión de la economía depende de aquella de las exportaciones y de la elasticidad producto de las importaciones. En esencia, la ecuación nos dice que una elasticidad producto muy elevada puede constituir un obstáculo al crecimiento económico, a menos que el dinamismo de las exportaciones pueda compensarla, o que existan mecanismos alternos generadores de divisas que, como en el caso dominicano, sabemos es el caso de la inversión extranjera y las remesas.

Utilizando la ecuación (2) se estimó la elasticidad ingreso de las importaciones. La ecuación se estimó de manera secuencial para el período 1950-1998 (véase el cuadro VI-22). Los resultados sirvieron para estimar la tasa de crecimiento del producto consistente con el equilibrio del sector externo (y^e). Ésta se comparó con la tasa de crecimiento realizada efectivamente y la diferencia equivaldría a la brecha de crecimiento. El hecho que en la realidad el crecimiento del producto esté muy por encima de su nivel compatible con equilibrio externo, se debe justamente a la presencia de fuentes de divisas suficientes que desactivaron la restricción externa en los noventa. Nótese que cuando se incluye el comercio de las zonas francas la elasticidad disminuye

considerablemente, como consecuencia de que la IZF genera divisas netas, mientras que la industria nacional manifiesta déficit crecientes, ya que la importación de bienes de capital y materias primas de esta actividad no son compensados por exportaciones.

En el gráfico VI-7 se advierte que la tasa de crecimiento observada es persistentemente mayor que la consistente con el equilibrio externo. En otras palabras, la economía dominicana ha podido crecer por encima de su potencial de equilibrio, en virtud de que la brecha existente se ha podido subsanar a partir de los ingresos de divisas provenientes de las remesas y la inversión extranjera directa. De no existir estas u otras fuentes de divisas (como el endeudamiento, que no jugó en los noventa), la economía dominicana habría enfrentado un techo de crecimiento mucho menor al que prevaleció en los noventa.

Cuadro VI-22

REPÚBLICA DOMINICANA: ELASTICIDAD PRODUCTO DE LAS IMPORTACIONES
Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO

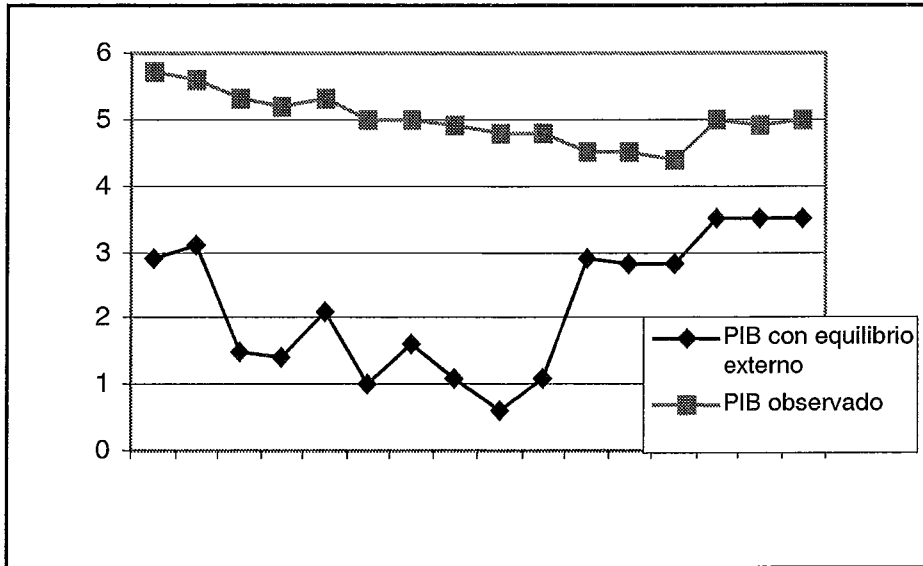
Periodo	Elasticidad del producto respecto a importaciones		Crecimiento del producto con equilibrio externo	Crecimiento observado del producto
1950-80		1.17	2.9	5.7
1951-81		1.17	3.1	5.6
1952-82		1.17	1.5	5.3
1953-83		1.18	1.4	5.2
1954-84		1.21	2.1	5.3
1955-85		1.19	1.0	5.0
1956-86		1.22	1.6	5.0
1957-87		1.80	1.1	4.9
1958-88		1.71	0.6	4.8
1959-89		1.76	1.1	4.8
1961-91		1.67		4.6
1962-92		1.24		
1963-93	1.46	2.03	2.9	4.5
1964-94	1.56	2.18	2.8	4.5
1965-95	1.68	2.15	2.8	4.4
1966-96	1.06	2.01	3.5	5.0
1967-97	1.14	2.19	3.5	4.9
1968-98	1.01	2.00	3.5	5.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: A partir de 1993 se muestran dos valores para la elasticidad ingreso de las importaciones. El primero se calcula incluyendo las exportaciones de zonas francas, y el segundo sin incluirlas. Las tasas de crecimiento del producto se calcularon con las elasticidades obtenidas de las ecuaciones que incluyen el comercio de las zonas francas.

Gráfico VI-7

REPÚBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO DEL PIB OBSERVADO Y DEL PIB CON EQUILIBRIO COMERCIAL EXTERNO



Anexo II**Competitividad de las exportaciones dominicanas en los Estados Unidos**

Como se dijo en el texto, el desempeño competitivo de las exportaciones dominicanas se ha revelado particularmente en el mercado de los Estados Unidos, hacia donde dirige más del 80% de ellas. Las exportaciones típicas se caracterizan por provenir de la industria de zonas francas, que aprovecha las preferencias otorgadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, o por ser artículos semi manufacturados, con bajo valor agregado industrial, basados en recursos naturales. En este anexo se presentan cifras de la evolución y cambios de la estructura de las exportaciones dominicanas que se dirigen al mercado estadounidense.

Las exportaciones dominicanas de bienes a los Estados Unidos crecieron a una tasa de 12.4% anual entre 1990 y 1998, para sumar 4 443 millones de dólares en este último año, 2.5 veces más que en 1990. Los rubros más importantes son los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado (ropa de tejido plano o de punto), cuyas ventas en ese mercado crecieron a ritmos de 21% y 15% anual respectivamente en 1990-1998. Así, este grupo de bienes absorbió el 52% de las exportaciones dominicanas a ese mercado en 1998 (en 1990 era sólo el 39%). La creciente concentración de las ventas externas en estos dos productos es parte de una tendencia general; en 1990 los 10 principales capítulos daban cuenta del 80% del total de exportaciones, mientras que en 1998 el porcentaje había ascendido a más de 90%. Después de la confección, los artículos más importantes son partes de maquinaria eléctrica, grabadoras, calzado, tabaco y sus productos, azúcar y cocoa (véanse los cuadros VI-23 y VI-24).

El cuadro VI-25 muestra los cambios en la participación de las exportaciones dominicanas en el mercado de Estados Unidos, lo que permite tener una noción del desempeño exportador en un mercado muy dinámico, competido, y en el que concurre un gran número de rivales. Así, se constata que de los 10 productos que en 1998 tenían la mayor penetración frente a sus competidores, sólo uno (el azúcar) exhibía una declinación en esa penetración respecto a 1990. Es decir que, a lo largo de la década, los productos mejor posicionados han mejorado su participación en el mercado más grande del mundo.

Cuadro 23

IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS PROVENIENTES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1990,
1995, 1998

Concepto	1990	1995	Nivel 1998	
			1998 (millones de dólares)	
62 Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	29.0	36.3	33.9	1 504
61 Prendas y complementos de vestir	10.2	13.7	18.1	806
85 Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	5.5	6.3	7.6	337
90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía	4.6	8.4	7.5	332
64 Calzados, polainas, botines y artículos análogos	7.2	7.3	6.4	284
24 Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	1.8	2.0	6.2	274
71 Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas y semipreciosas	8.8	5.7	4.2	188
17 Azúcares y artículos de confitería	8.0	3.0	2.8	123
98 Reservado para determinados usos de las partes contratantes	2.6	2.1	2.0	90
18 Cacao y sus preparaciones	2.6	1.5	1.6	72
Suma primeros 10 productos	80.3	86.3	90.3	4 011
Resto	19.7	13.7	9.7	432
Total	100.0	100.0	100.0	4 443

Fuente: Elaborado con base en MAGIC.

Cuadro 24

IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS PROVENIENTES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1990-1998

Concepto	1990-1995	1995-1998	1990-1998
62 Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	19.4	6.9	14.6
61 Prendas y complementos de vestir	21.1	20.1	20.7
85 Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	17.4	16.2	17.0
90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía	29.0	5.3	19.6
64 Calzados, polainas, botines y artículos análogos	14.5	4.8	10.7
24 Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	16.8	58.3	30.9
71 Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas y semipreciosas	4.8	-0.9	2.6
17 Azúcares y artículos de confitería	-6.0	6.4	-1.5
98 Reservado para determinados usos de las partes contratantes	9.1	7.9	8.7
18 Cacao y sus preparaciones	3.0	11.1	6.0
Total	14.2	9.4	12.4

Fuente: Elaboración con base en MAGIC.

Cuadro 25

REPÚBLICA DOMINICANA: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE IMPORTACIONES DE LOS
ESTADOS UNIDOS, 1990-1998

Concepto	1990	1995	1998	Cambio en la participación a/
24 Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	3.9	9.4	21.7	+
17 Azúcares y artículos de confitería	10.9	7.8	7.7	-
62 Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	3.5	5.5	5.3	+
65 Artículos de sombrería y sus partes	3.3	6.0	4.8	+
18 Cacao y sus preparaciones	4.2	4.7	4.3	+
61 Prendas y complementos de vestir	2.1	3.4	3.7	+
56 Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales	0.0	1.0	2.7	+
64 Calzados, polainas, botines y artículos análogos	1.3	2.0	2.0	+
21 Preparaciones alimenticias diversas	1.0	1.5	1.2	+
90 Instrumentos de óptica, fotografía y cinematografía	0.6	1.3	1.2	+
20 Preparaciones de legumbres u hortalizas	0.8	1.3	1.1	+
9 Café, té, yerba mate y especias	1.8	1.3	0.8	-
71 Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas y semipreciosas	1.3	1.2	0.8	-
7 Legumbres y hortalizas	1.0	0.7	0.8	-
42 Manufacturas de cuero	0.6	0.7	0.7	+
8 Frutos comestibles	0.7	0.5	0.6	-
63 Los demás artículos textiles confeccionados; surtidos	0.7	0.9	0.5	-
83 Manufacturas diversas de metales comunes	0.3	0.8	0.5	+
98 Reservado para determinados usos de las partes contratantes	0.4	0.4	0.3	-
13 Gomas, resinas y demás jugos	0.3	0.3	0.3	+
85 Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	0.2	0.2	0.3	+
99 Reexportación	0.3	0.2	0.2	-
72 Fundición, hierro y acero	0.9	0.5	0.2	-
22 Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	0.1	0.1	0.2	+
39 Materias plásticas y manufacturas estas materias	0.1	0.4	0.2	+
6 Plantas vivas y productos de la floricultura	0.3	0.3	0.2	-
69 Productos cerámicos	0.1	0.2	0.2	+
96 Manufacturas diversas	0.2	0.7	0.2	-
78 Plomo y manufacturas de plomo	0.0	0.0	0.2	+
41 Pieles (excepto la peletería) y cueros	0.4	0.7	0.1	-
58 Tejidos especiales; superficies textiles con pelo insertado	0.2	0.1	0.1	-

Fuente: Elaborado con base en MAGIC.

a/ + (-) significa un aumento (disminución) en la participación de mercado entre 1990 y 1998.

Capítulo VII

POLÍTICA Y DESARROLLO SOCIAL

INTRODUCCIÓN

El dinamismo económico de la República Dominicana durante el último decenio ha hecho de este país un caso sui generis en la región latinoamericana y caribeña y ha abierto las posibilidades de replantearse aspectos centrales de su política social, tradicionalmente relegada. Sin embargo, las desigualdades y los retrasos sociales acumulados históricamente han sido de tal magnitud que los progresos alcanzados en los últimos años no han sido bastantes. Esta situación se pone de relieve al comparar el grado de desarrollo social que ha alcanzado la República Dominicana con el de otros países de América Latina y, en particular, con los del Caribe.

Aunque la incidencia de la pobreza siga siendo importante, ha cedido sensiblemente gracias al crecimiento sostenido de la economía —y del empleo— de los últimos años. En la República Dominicana, las desigualdades y la exclusión de los beneficios del progreso económico destacan todavía entre los aspectos más negativos de su realidad social. En esta situación subyace el funcionamiento de los mercados laborales, que se han caracterizado por altas tasas de desocupación, baja calificación de la mano de obra y remuneraciones exiguas, además de dispersas. Esa situación, junto a factores de orden político, explican históricamente una emigración importante al exterior —masculina y femenina— en busca de mejores condiciones de vida. Así se han paliado presiones en los mercados laborales, y se han generado a la vez, en contrapartida, cuantiosas divisas para el país en forma de remesas que han aliviado la pobreza de las familias receptoras.

También destaca la insuficiente cobertura y la deficiencia en la calidad de muchos de los servicios sociales básicos. Los esfuerzos de las últimas administraciones por mejorar esta situación no han vencido del todo la inercia heredada —configurada por las singularidades históricas del país—, que se resume entre otros rasgos en un gasto social todavía bajo y en una marcada debilidad de las instituciones encargadas de instrumentar la política social. Como se verá a lo largo de las siguientes páginas, en los años más recientes se ha avivado la vocación social del gobierno, al avanzarse simultáneamente en ambos sentidos: tanto elevando el gasto público como introduciendo reformas en el aparato estatal tendientes a modernizarlo y elevar así su eficacia. Se han dado avances importantes, cuyas causas conviene precisar. En los hechos, el fortalecimiento de los gastos sociales no ha obedecido tanto al incremento en su participación en las erogaciones públicas como al ritmo elevado de desarrollo económico y al aumento del gasto público en el producto. Conforme a un estudio de la CEPAL, el gasto social por habitante creció 41% en términos reales de compararse los períodos 1990-91 y 1996-97, y tres cuartas partes de este aumento correspondió al efecto de los dos factores señalados.¹ Esa cifra no es en modo alguno desdeñable sobre todo si se toma en consideración que el gasto social en República Dominicana no sufrió los retrocesos característicos en casi toda América Latina durante la década de los ochenta.

¹ Véase CEPAL (1999), *Panorama social de América latina*, Santiago de Chile, Cuadro IV.A.3a., p.116

A. LOS RASGOS DESTACADOS DE LA SITUACIÓN SOCIAL

La evolución del sector social dominicano en los dos decenios en que se centra este estudio se inscribe en una trayectoria de largo plazo caracterizada por mejoras importantes en gran parte de sus indicadores, aunque sobre la base de un punto de partida tan exiguo que subsisten notables rezagos y desigualdades. En efecto, la República Dominicana ha compartido con el resto de los países de América Latina y el Caribe muchas de las mejoras sociales que han resultado de la difusión de los avances científicos y tecnológicos que caracterizaron la segunda mitad del siglo XX y, en general, de la elevación de los niveles de vida. En materia de salud pública, por ejemplo, resulta elocuente la baja pronunciada en las tasas de mortalidad, en particular la infantil, que pasó de 150 a 30 por cada mil nacidos vivos entre 1950 y el año 2000, así como la mayor esperanza de vida al nacer, que subió de 46 años a 72. En materia educativa, los logros también han resultado destacados, con bajas importantes, de 57% a 15%, en la tasa de analfabetismo y en niveles mucho más elevados (casi el doble) de matriculación. La vivienda, los servicios básicos y, en general, los niveles medios de ingresos de la población tuvieron mejoras igualmente significativas, aparejadas al proceso de urbanización del país; hace 50 años un tercio de la población vivía en ciudades; hoy la proporción se ha invertido y sólo un tercio viven en el campo.

En este sentido, un factor que ha pesado más en la evolución de este país ha sido el hecho de haber sostenido un crecimiento muy dinámico de su producto interno por habitante, factor en el que ha destacado este país, sobre todo en los últimos años. El efecto acumulado de crecimiento del PIB por habitante ha sido de casi dos veces y media en 50 años, y de 50% en tan sólo los últimos 10 años. ² (Véase el cuadro VII-1.)

Sin embargo, como se señaló inicialmente, los niveles de partida de estos progresos en el ámbito social fueron sumamente modestos, además de que los promedios nacionales esconden grandes desigualdades entre zonas urbanas y rurales, regiones geográficas y estratos de ingreso de la población. Por otra parte, avances semejantes o superiores en muchos de los indicadores sociales se alcanzaron prácticamente en todo el mundo, por lo que en la actualidad la situación social dominicana muestra debilidades en comparación con la de otros países de la región.

² Fuera de períodos relativamente cortos de recesión, asociados generalmente a embates externos y a programas de ajuste (por ejemplo, la caída de 6% del PIB en 1990), en el largo plazo la economía dominicana ha resultado ser más dinámica que el promedio de América Latina y el Caribe. Incluso en la llamada *década perdida* de los años ochenta, mientras que el PIB por habitante regional se contrajo en 8.5%, el dominicano tan sólo se estancó. En realidad, entre 1980 y 1989 se había acumulado un aumento de 7.8%, ganancia que, sin embargo, se perdió, aunque sólo temporalmente, durante la crisis de 1990-1991.

VII-3

Cuadro VII-1

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

	Esperanza de vida al nacer (años)	Mortalidad infantil a/	Fecundidad b/	Analfabetismo c/	Tasa de escolaridad d/	Población rural	Variación media anual PIB/ hab.e/
1950-1955	46.0	149.4	7.4	50.8	...	...	2.8
1955-1960	50.0	132.2	7.4	40.0	...	...	1.3
1960-1965	53.6	117.0	7.3	34.9	40.7	63.9	-0.6
1965-1970	57.0	105.0	6.7	33.6	43.9	62.0	4.0
1970-1975	59.9	93.5	5.6	32.6	51.1	58.1	6.0
1975-1980	62.1	84.3	4.7	31.8	57.1	52.6	2.8
1980-1985	65.7	71.5	3.9	25.5	63.0	47.5	-0.8
1985-1990	68.2	55.0	3.5	18.2	66.0	43.0	0.6
1990-1995	69.6	42.0	3.1	17.3	...	39.5	2.6
1995-2000	71.0	33.6	2.8	17.0	72.0	f/ 37.0	6.3
2000-2005	72.3	30.0	2.6	15.5	h/ ...	34.5	g/

Fuente: CEPAL, *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, Edición del bienio 1998-1999*.

a/ Defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.

b/ La tasa global de fecundidad es el número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres, que durante el período fértil tuvieran sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edades de la población de estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil.

c/ Porcentaje de la población de 15 y más años de edad.

d/ Porcentaje de la población matriculada de 6 a 23 años con respecto al grupo de población en edad correspondiente. Incluye los ciclos I, II y III y la educación diversificada.

e/ Tasa de crecimiento promedio anual por quinquenio del PIB por habitante.

f/ Dato correspondiente al año 1997 de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

g/ Dato correspondiente a los años 1996-1999.

h/ Dato correspondiente al año 2000 de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

En efecto, de acuerdo con el índice de desarrollo humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dentro del Caribe, donde existen países con un alto desarrollo social —como son la mayoría de las islas anglófonas, Puerto Rico, con su situación excepcional, y Cuba—, la República Dominicana muestra indicadores a la zaga, con la excepción de Haití. En el ámbito latinoamericano, la República Dominicana mantiene, sin embargo, un grado todavía intermedio de avance social, por encima de Bolivia y de los países centroamericanos (excluida Costa Rica), pero por debajo de todos los demás. A escala mundial, ha permanecido en torno al lugar 88, de los 174 países considerados, también como país de desarrollo humano mediano.³ (Véase el cuadro VII-2.)

³ Sólo temporalmente, entre 1993 y 1995, descendió a la clasificación 96 o 97, como resultado diferido del retroceso que sufrió esta economía en 1990, que se extendió a 1991.

VII-4

Cuadro VII-2

REPÚBLICA DOMINICANA: POSICIÓN REGIONAL DEL
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

País	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Índice de esperanza de vida (1997)	Índice de escolaridad (1997)	Índice del PIB (1997)
América Latina y el Caribe	0.756	0.74	0.82	0.71
América Latina				
34 Chile	0.844	0.83	0.89	0.81
39 Argentina	0.827	0.80	0.91	0.77
40 Uruguay	0.826	0.82	0.91	0.75
45 Costa Rica	0.801	0.85	0.85	0.70
48 Venezuela	0.792	0.79	0.84	0.75
49 Panamá	0.791	0.81	0.85	0.71
50 México	0.786	0.79	0.83	0.74
57 Colombia	0.768	0.76	0.84	0.70
58 Cuba	0.765	0.84	0.88	0.57
72 Ecuador	0.747	0.74	0.85	0.65
79 Brasil	0.739	0.70	0.83	0.70
80 Perú	0.739	0.72	0.85	0.64
83 Belice	0.732	0.83	0.74	0.63
84 Paraguay	0.730	0.74	0.83	0.61
88 República Dominicana	0.726	0.76	0.77	0.65
107 El Salvador	0.674	0.74	0.73	0.56
112 Bolivia	0.652	0.61	0.79	0.56
114 Honduras	0.641	0.74	0.66	0.52
117 Guatemala	0.624	0.65	0.60	0.62
121 Nicaragua	0.616	0.50	0.71	0.63
Caribe				
29 Barbados	0.857	0.86	0.92	0.80
31 Bahamas	0.851	0.81	0.88	0.85
38 Antigua y Barbuda	0.828	0.83	0.89	0.76
46 Trinidad y Tobago	0.797	0.81	0.87	0.71
51 Saint Kitts y Nevis	0.781	0.75	0.86	0.73
52 Granada	0.777	0.78	0.90	0.65
53 Dominica	0.776	0.82	0.88	0.63
58 Cuba	0.765	0.84	0.88	0.57
64 Surinam	0.757	0.75	0.86	0.66
75 San Vicente y las Granadinas	0.744	0.80	0.81	0.63
81 Santa Lucía	0.737	0.75	0.79	0.67
82 Jamaica	0.734	0.83	0.78	0.59
88 República Dominicana	0.726	0.76	0.77	0.65
99 Guyana	0.701	0.66	0.87	0.58
152 Haití	0.430	0.48	0.39	0.42

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1999.

Sin embargo, su situación mejora en cierto grado —a la posición 75— al considerar los indicadores relativos a la participación de la mujer en la vida económica, social y política —el llamado IDH relativo al género—, que incluye la mayor tasa bruta de matriculación femenina, superior a la de los varones. En este campo la República Dominicana presenta progresos sobre países con grado de desarrollo económico y social comparable.⁴

Aun en circunstancias de dinamismo económico, la generación de empleo suficientemente remunerado no ha bastado, por lo que ha sido continua la emigración en busca de mejores condiciones de vida —se estima en un millón los dominicanos residentes en el exterior, alrededor de 800 000 en los Estados Unidos—. Por su parte, las remesas de los emigrados, estimadas en un monto mayor de 1 500 millones de dólares al año, permiten escapar a muchas familias receptoras de condiciones de pobreza. La fuerte emigración y su contrapartida de remesas constituyen, pues, otro rasgo distintivo de la situación de la República Dominicana, rasgo que, sin embargo, cada vez se vuelve más generalizado, sobre todo entre los países del Caribe.

En este mismo sentido, el crecimiento económico, que se ha acentuado en los últimos años, no se ha reflejado tanto en mejoras importantes en la distribución del ingreso como en una reducción de los niveles de pobreza, lo cual constituye otro de los rasgos de la situación social del país. Esta característica la comparte parcialmente con Chile, que ha sido el caso más señalado de reducción de pobreza con alta desigualdad, aunque cabría notar que es uno de los pocos países latinoamericanos en que el reparto del producto no experimentó deterioro en las últimas dos décadas. Una de las causas del limitado efecto redistributivo del gasto social, acaso se relaciona con sus niveles bajos (han oscilado entre sólo 4% y 5% del PIB, o bien entre 34% y 42% del gasto público total) y con el hecho de que sus efectos sólo maduran en el largo plazo. La República Dominicana se ha caracterizado por tener una carga tributaria de nivel intermedio dentro de la región y un gasto social bajo. (Véase el cuadro VII-3).

A continuación se presentarán los distintos indicadores de la situación de la distribución del ingreso y la pobreza para posteriormente pasar a examinar las causas subyacentes de ella, tanto por lo que hace al funcionamiento de los mercados laborales como por la atención que merece el desarrollo de los sectores sociales.

⁴ Esta posición se fortalece todavía más si se incluye el porcentaje de mujeres que ocupan escaños parlamentarios y puestos ejecutivos, administrativos, técnicos y profesionales (el llamado índice de potenciación de género). Véase, PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1999*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1999. Más aún, resulta significativo el hecho de que en este país exista la Secretaría de Estado de la Mujer, con rango ministerial, lo cual resulta excepcional en la región.

VII-6

Cuadro VII-3

REPÚBLICA DOMINICANA: GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB, 1980-1999
(Porcentajes)

	Gasto Público / PIB	Gasto Social / Gasto Público	Gasto Social / PIB	Educación, deportes y recreación / PIB			Salud y asistencia social / PIB			Vivienda / PIB	Agua y alcantarillado / PIB	Otro gasto social / PIB a/
				Total	Educación	Deportes y recreación	Total	Salud	Asistencia Social			
1980	12.4	33.7	4.2	1.7	1.6	0.1	1.6	0.9	0.7	0.2	0.3	0.5
1981	11.6	36.6	4.2	1.9	1.7	0.2	1.6	0.9	0.7	0.1	0.2	0.4
1982	9.8	37.5	3.7	1.7	1.6	0.1	1.5	0.8	0.7	0.1	0.1	0.4
1983	10.4	37.3	3.9	1.7	1.5	0.2	1.5	0.8	0.7	0.2	0.2	0.3
1984	8.9	40.3	3.6	1.5	1.4	0.2	1.4	0.7	0.7	0.0	0.1	0.5
1985	9.7	33.8	3.3	1.4	1.2	0.2	1.3	0.7	0.6	0.1	0.1	0.4
1986	10.2	33.9	3.5	1.6	1.3	0.3	1.3	0.7	0.6	0.1	0.1	0.4
1987	11.7	35.3	4.1	1.2	1.1	0.1	1.2	0.7	0.5	0.9	0.4	0.4
1988	11.8	38.9	4.6	1.3	1.2	0.1	1.3	1.0	0.4	1.0	0.6	0.3
1989	11.4	42.8	4.9	1.2	1.1	0.1	1.4	0.9	0.5	1.4	0.6	0.3
1990	9.5	39.6	3.8	1.0	0.9	0.1	1.3	0.9	0.4	0.7	0.5	0.2
1991	8.5	37.2	3.1	0.8	0.8	0.1	0.9	0.7	0.2	0.5	0.7	0.2
1992	11.8	35.2	4.2	1.2	1.1	0.1	1.1	0.9	0.2	0.5	1.1	0.3
1993	13.2	38.7	5.1	1.5	1.3	0.2	1.6	1.1	0.5	0.5	1.2	0.3
1994	12.3	42.6	5.3	1.7	1.5	0.2	1.4	1.1	0.3	0.6	1.3	0.3
1995	11.1	39.7	4.4	1.6	1.5	0.1	1.2	0.9	0.3	0.5	0.8	0.3
1996	11.4	39.5	4.5	1.7	1.5	0.1	1.5	1.0	0.4	0.4	0.6	0.4
1997	12.7	38.4	4.9	1.9	1.8	0.2	1.7	1.1	0.6	0.2	0.5	0.5
1998	12.8	38.4	4.9	2.1	2.0	0.1	1.6	1.1	0.5	0.3	0.4	0.6
1999	13.0	40.3	5.2	2.2	2.1	0.1	1.9	1.2	0.7	0.3	0.4	0.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) y de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).

a/ Incluye el gasto social en trabajo, servicios municipales y servicios a la comunidad.

1. La distribución del ingreso y la pobreza

Dentro del ámbito latinoamericano, que destaca por tener una estructura distributiva de las más desiguales del mundo, la República Dominicana ocupa una posición media, si bien uno de los rasgos de mayor desventaja en este campo es la gran brecha urbano-rural. Según estimaciones de la CEPAL, en 1997, el ingreso promedio de los hogares urbanos superaba en 82% al rural, situación que sólo resultaba más acentuada en Brasil y Guatemala.⁵ (Véase el cuadro VII-4).

Por otra parte, según también estimaciones de la CEPAL para el mismo año, en el ámbito urbano el coeficiente de Gini era de 0.432, mientras que el rural era de 0.392.⁶ Este grado de desigualdad no es tan alto como el prevaleciente en Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Bolivia y algunos países centroamericanos, aunque entraña desigualdades importantes entre los ingresos de los hogares (véase de nuevo el cuadro VII-4). En efecto, mientras que en la República Dominicana el 40% más pobre recibía el 14.8% del ingreso en las ciudades y el 16.5% en el campo, el 10% más rico de los hogares recibía el 35.5% y el 32.6%, respectivamente, siendo la distancia entre ambos grupos, de 9.6 y 7.9 veces, también respectivamente. Con todo, las disparidades resultan menores que las que prevalecen en el grueso de los países latinoamericanos (entre otros, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala y Nicaragua).

⁵ En Brasil (1996) era de 112% y en Guatemala (1989) de 89%. Véase el cuadro 23 del anexo estadístico de CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile, abril de 1999.

⁶ Recuérdese que la desigualdad extrema es 1 y la igualdad perfecta, 0.

VII-7

Cuadro VII-4

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

País	Último año disponible	Ingreso promedio de los hogares ^{a/}		Coeficiente de Gini ^{b/}		Participación en el ingreso				Cociente del ingreso promedio del 10% más rico y 40% más pobre	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Del 40% más pobre		Del 10% más rico		Urbano	Rural
						Urbano	Rural	Urbano	Rural		
Argentina ^{c/}	1994	4.53	...	0.438	...	14.4	...	34.6	...	9.7	...
Bolivia	1997	1.95	1.16	0.455	0.531	13.6	9.8	37.0	42.0	10.8	17.2
Brasil	1996	4.52	2.03	0.538	0.460	10.5	13.4	44.3	39.6	16.8	11.8
Chile	1996	4.00	2.74	0.473	0.402	13.4	16.8	39.4	35.6	11.8	8.5
Colombia ^{d/}	1997	2.43	1.45	0.477	0.401	12.9	15.4	39.5	30.1	12.2	7.8
Costa Rica	1997	3.02	2.56	0.357	0.357	17.3	17.3	26.8	25.9	6.2	6.0
Ecuador	1997	1.55	...	0.388	...	17.0	...	31.9	...	7.4	...
El Salvador	1997	1.91	1.12	0.384	0.317	17.2	19.4	31.1	24.7	7.2	5.1
Guatemala	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	12.1	14.4	37.9	35.1	12.5	9.7
Honduras	1997	1.19	0.78	0.448	0.427	14.3	14.4	36.8	33.5	...	...
México	1996	2.21	1.40	0.392	0.334	17.6	20.3	33.7	28.3	7.7	5.6
Nicaragua	1997	1.23	...	0.443	...	14.4	...	35.4	...	9.8	...
Panamá	1997	3.67	2.79	0.462	0.440	13.3	14.9	37.3	37.7	11.2	10.1
Paraguay ^{e/}	1996	2.00	...	0.395	...	16.7	...	33.4	...	7.9	...
República Dominicana	1997	2.57	1.41	0.432	0.392	14.8	16.5	35.5	32.6	9.6	7.9
Uruguay	1997	4.72	...	0.300	...	22.0	...	25.8	...	4.7	...
Venezuela	1994	1.90	1.58	0.387	0.349	16.7	18.6	31.4	29.3	7.5	6.1

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998*.^{a/} Corresponde al ingreso mensual per cápita promedio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza per cápita.^{b/} Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso per cápita de los hogares.^{c/} Zonas urbanas.^{d/} La encuesta sólo incluye las ocho ciudades principales.^{e/} Zonas urbanas.

Desafortunadamente no se dispone de una serie histórica homogénea para la República Dominicana que, con la metodología de la CEPAL, permita apreciar la evolución de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo. Sin embargo, las estimaciones resultantes de las encuestas de hogares del Banco Central arrojan prácticamente un coeficiente de Gini a nivel nacional relativamente estático entre 1992 y 1998, pues sólo acusó una leve mejoría, de 0.489 a 0.476.⁷ Aun así, la situación es favorable respecto a otros países de América Latina, donde son manifiestas las tendencias a intensificar la concentración.

Por su parte, los esfuerzos de medición de la magnitud e incidencia de la pobreza resultan ser relativamente recientes ya que cubren poco menos de los dos últimos decenios. Igualmente, la disímil metodología seguida en las distintas fuentes hace que los resultados no sean comparables, aunque en buena medida las tendencias sí lo son, sobre todo las que corren entre 1992-1993 y 1998.

Según el cuadro VII-5, los cálculos de especialistas dominicanos como Gámez, Dauhajre *et al.* y el Banco Central se basan en el método de las líneas de pobreza,⁸ mientras que la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) en las llamadas "funciones de pobreza", basadas en la satisfacción o insatisfacción de 15 variables. Ambos métodos conducen a resultados sumamente dispares. En el primer caso la última estimación, correspondiente a 1998, revela que el 21.5% de los hogares dominicanos sufría pobreza; la segunda ubica este nivel en 51.8%, con 14.6% de los hogares en la indigencia.

⁷ Cualquier discrepancia con las estimaciones de la CEPAL es atribuible principalmente al uso de encuestas distintas. Sin embargo, el hecho de que las estimaciones del Banco Central incluyan las inequidades urbano-rurales, por ser a nivel nacional, entraña necesariamente una mayor desigualdad, lo cual hace comparables ambos resultados.

⁸ La línea de pobreza se considera 60 dólares mensuales por habitante.

VII-8

Cuadro VII-5

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTIMACIONES DE POBREZA E INDIGENCIA
SEGÚN DISTINTAS FUENTES
(En porcentaje de hogares)

Años disponibles	Gámez a)		Banco Central a)		Dauhajre et al. a)		ONAPLAN b)		CEPAL a)	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1984	39.2	11.8								
1986					18.3	10.5				
1989	51.7	24.5			24.5	13.7				
1991							54.8 c)	19.7 c)		
1992			31.7 d)	...	20.6	9.0				
1993							59.0 e)	19.8 e)		
1996							56.0 f)	18.5 f)		
1997									32.0 g)	13.0 g)
1998			21.5 g)				51.8 i)	14.6 i)		

Fuente: La indicada.

- a) Con el método de líneas de pobreza.
b) Con el método de funciones de pobreza.
c) Cifras de la Encuesta Demográfica de Salud (ENDESA) 1991.
d) Se señala que no es estrictamente comparable con la estimación de 1998. (Pobreza urbana, 19.5%; pobreza rural 44.9%)
e) Con base en el Censo de Población de 1993.
f) Con base en la ENDESA 1996.
g) Única estimación de la CEPAL, con el método de líneas de pobreza. (Pobreza urbana, 32%; pobreza rural, indigencia urbana, 11%; indigencia rural, 15%). Basada en la Encuesta de Fuerza de Trabajo de 1997.
h) No es estrictamente comparable con la estimación de 1992. (Pobreza urbana 15.1%; pobreza rural, 32.6%)
i) Con base en la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares. 1998.

La estimación del Banco Central de la República Dominicana (1998) ofrece una desagregación entre zonas urbanas y rurales. La media nacional de 21.5% la integraba un 15% correspondiente a las primeras (12.5% al Distrito Nacional y 18.6% al resto urbano) y cerca de 33% a las segundas, brecha que resulta común a todos los países pero que es particularmente manifiesta en la República Dominicana, como se ha reiterado. La pobreza incide más en los hogares encabezados por mujeres (24.5%) que en los de varones (20.2%), en jefes de hogar sin instrucción alguna (37.8%, frente a sólo 2.8% de los que cuentan con educación superior), en desocupados (41.9%, frente a 19.2% de los ocupados), y en categorías ocupacionales tales como el empleo doméstico (35.6%) y ayudante familiar no remunerado (30.9%), frente, por ejemplo, a profesionales por cuenta propia (1.2%). También influye la rama de actividad económica de inserción, siendo las rurales las más afectadas (sector agropecuario, 33.6%, y minas y canteras 30.9%, frente al sector financiero (4.5%) y el turístico (6%).⁹ El sexo, el grado de instrucción y la inserción ocupacional del jefe de familia resultan ser los principales determinantes del ingreso del hogar, aunque también influye el número de contribuyentes y de dependientes.¹⁰

⁹ Curiosamente, el suministro de electricidad, gas y agua, de poco peso dentro de la PEA total, figura como la rama con mayor incidencia de pobreza (33.8%).

¹⁰ Véase Banco Central de la República Dominicana, Encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares, Octubre 1997-septiembre 1998, Tomo V, Situación de la pobreza y distribución del ingreso en la República Dominicana, Santo Domingo, D.N., julio de 1999.

Por su parte, la CEPAL, basada también en las líneas de pobreza (aunque diferentes de las del Banco Central), apenas consigna sus estimaciones para un solo año (1997), situando la proporción de hogares pobres en 32% y la de indigentes en 13%.¹¹ Con arreglo a la metodología homogénea que aplica a toda América Latina, las comparaciones resultantes sitúan a la República Dominicana con un porcentaje de hogares pobres inferior al promedio regional (36%)

La ONAPLAN ofrece un mapa de la pobreza provincial. Las más afectadas son Elías Piña, El Seibo, Bahoruco, Monte Plata, Samana y San Juan. Contrariamente, el Distrito Nacional, La Romana y Santiago de los Caballeros las que menos.¹² Las estimaciones a nivel municipal constituyen un esfuerzo útil con fines de distribución estratégica de la política social.

La comparación entre los distintos períodos tropieza, asimismo, con dificultades metodológicas, dadas las distintas encuestas o censos, que tampoco son comparables, por la diversidad de criterios aplicados. En todo caso, las tendencias apuntan hacia el agravamiento de la pobreza en la segunda mitad del decenio de los ochenta, e incluso la continuación de su deterioro hasta 1992 (dada la recesión de 1990-1991). A partir de 1992, ambas metodologías coinciden en acusar una reducción de los niveles de pobreza, de 31.7% a 21.5% de los hogares según las líneas de la pobreza (fijadas en 60 dólares mensuales por habitante), y de 59.0% a 51.8% en el caso de las necesidades básicas insatisfechas. Esta tendencia, por lo demás, coincide con un período de notable expansión económica, factor determinante, y con una reactivación del gasto social, como parte de la mayor preocupación social del gobierno. En el ámbito del combate contra la pobreza destacaron las acciones de Pro-Comunidad y en menor escala de Comunidad Digna, entre otras.

2. El funcionamiento de los mercados laborales

a) Empleo

La República Dominicana cuenta en la actualidad con alrededor de 8.5 millones de habitantes. La tasa de crecimiento demográfico ha declinado sustancialmente en los últimos 40 años, al bajar de un máximo histórico de 3.3% en los años sesenta a alrededor de 1.5% que se estiman en el año 2000.¹³ Como efecto rezagado de esta disminución, la población económicamente activa (PEA) ha mostrado una tendencia igualmente declinante, al haber pasado de una tasa máxima de 3.6% en la segunda mitad de los años setenta a 2.1% al fin del siglo. Se

¹¹ Esta estimación se basa en la Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central, de 1997, fijándose la línea de pobreza urbana en 85.80 dólares mensuales por persona y la rural en 42.90. Véase el recuadro 1.2 de CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1998, LC/G.2050-P, abril de 1999.

¹² Véase ONAPLAN, *Informe Población*, N° 11, diciembre 1997.

¹³ Según las hipótesis medias de fecundidad, sobre la base de proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Véase CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, distintos años. Dada la tasa anual de emigración, estimada en 0.24%, el crecimiento natural de la población se sitúa ligeramente por encima del 1.7%.

estima en cerca de 3.8 millones la PEA total, con 2.5 millones correspondientes a la urbana y 1.3 a la rural. La transición demográfica se refleja también en la notable caída de la tasa de dependencia económica¹⁴ —de 100% en los años sesenta a 57% en año 2000—, así como la mayor incorporación de la mujer a la vida económica. No por ser una tasa moderada a nivel regional deja de representar un reto primordial su absorción en el aparato productivo y una preocupación para el gobierno, ya que anualmente cerca de 100 000 dominicanos, (casi 90% en las zonas urbanas) se suman al mercado de trabajo en busca de empleo remunerado. (Véase el cuadro VII-6).

Cuadro VII-6

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES OCUPACIONALES SELECCIONADOS

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Crecimiento demográfico a/ b/	3.0	3.3	3.3	3.0	2.6	2.4	2.2	2.2	1.9	1.6	1.4	1.2
Dependencia demográfica c/	91.4	...	98.8	...	101.3	...	83.1	73.7	68.2	64.2	60.1	55.1
Crecimiento PEA a/ b/	...	...	...	...	3.5	3.6	3.5	3.2	2.9	2.6	2.4	2.1
PEA total d/	...	...	...	...	...	...	2 057	2 453	2 879	3 323	3 781	4 256
Urbana	...	...	...	...	...	...	1 070	1 338	1 616	1 977	2 362	2 769
Rural	...	...	...	...	...	...	987	1 115	1 263	1 346	1 419	1 487
Tasa de migración a/ e/	...	...	-2.00	-2.75	-2.56	-2.34	-2.22	-2.35	-2.36	-2.36	-2.42	-2.40

Fuente: CEPAL sobre la base de proyecciones de CELADE.

a/ Tasas medias anuales proyectadas del quinquenio en que empieza el año indicado.

b/ Porcentaje.

c/ Porcentaje de la población menor de 15 años y mayor de 64 años sobre la población entre 15 y 64 años.

d/ En miles de habitantes.

e/ Por cada mil habitantes.

La desocupación y la inserción en ocupaciones de baja calidad y exiguas remuneraciones, principalmente en el importante y creciente sector informal, han representado problemas de primer orden. De ahí las tendencias a la emigración, como ha ocurrido con otros países del Caribe. Esta emigración, que también han propiciado los diferenciales de ingreso y las expectativas de mejoras de vida en el exterior, ha sido continua a partir de los años sesenta. La tasa neta anual (que resulta de deducir de la salida de dominicanos el también importante ingreso de haitianos) se ha estimado entre el 2 y 2.5 por millar desde los años sesenta, según el CELADE, lo que equivale en la actualidad a un flujo neto de más de 21 000 emigrantes al año. A diferencia de otros países del área, los dominicanos, aunque también se han orientado preferentemente a los Estados Unidos, se han abierto camino asimismo en Puerto Rico, Venezuela y, más recientemente, en España y otros países europeos. Un creciente flujo de emigrantes en los países europeos es mayoritariamente femenino.

No es posible tener estimaciones fiables del número de dominicanos en el exterior, si bien se calcula en alrededor de un millón, y menos aún del número de haitianos en la República Dominicana, que se cree que asciende a medio millón, e incluso se llega a hablar también de un millón (véase el capítulo VIII). De los primeros, un número creciente son mujeres, y en conjunto envían remesas anuales por un monto total superior a 1 500 millones de dólares anuales, ingresos que, como ya se señaló, resultan ser un factor determinante para que las familias receptoras eleven su nivel de vida. Por su parte, los haitianos tradicionalmente se han concentrado en labores agrícolas en torno a la

¹⁴ Porcentaje de la población menor de 15 años y mayor de 64, sobre la población entre 15 y 64 años.

producción azucarera —con condiciones de vida reconocidamente miserables en los bateyes— y más recientemente en la dinámica industria de la construcción, y en el comercio, entre otros servicios.

Otro sector “subterráneo” de creciente importancia que actúa en el mismo sentido de deprimir las remuneraciones es el del trabajo infantil, que es objeto de preocupación por parte de diversos agentes sociales, en particular por el sesgo hacia actividades proscritas vinculadas con el llamado turismo sexual. En 1997, se estimaba en 15% la proporción de niños y adolescentes entre 13 y 17 años que trabajaban, y de 19% aquellos entre 15 y 17 años, cifras que si bien resultan inferiores al promedio latinoamericano (fuertemente influido por la crítica situación de Brasil), no dejan de ser significativas.¹⁵

Al igual que ocurre con el promedio latinoamericano, en la República Dominicana la tasa de participación masculina en la actividad económica de las zonas urbanas se sitúa en torno a 80% y la femenina apenas a 50%. Por grupos de edad, entre los 25 y los 50 años la participación laboral de los hombres es casi plena, mientras que la de las mujeres se eleva casi a dos tercios. La participación juvenil masculina ronda el 70%, mientras que la femenina es de 44%. Las diferencias resultan mayores entre aquellos con 50 años y más, pues por la debilidad del sistema de seguridad social, más de 70% de los varones siguen trabajando, mientras que la tasa femenina cae en torno a 20%, al pasar el resto de las mujeres de estas edades a ser dependientes de otros perceptores del hogar, o bien de las remesas del exterior. Si se atiende al número de años de instrucción, a medida que aumenta éste resulta mayor la participación en ambos sexos.¹⁶

Como se mencionó, la tasa de dependencia económica ha descendido marcadamente en los últimos decenios como parte de la transición demográfica del país. En este contexto, en 1999, la PEA representaba 53% de la población en edad de trabajar (mayor de 10 años), siendo inactivos el 47% restantes: estudiantes, pensionados, amas de casa, etc. A su vez, dentro de la PEA, en ese mismo año, el porcentaje de ocupación era de poco más de 86% y, consecuentemente, la tasa de desocupación llegaba a 14%. Resulta significativo que esta tasa de desempleo, que ha sido estructuralmente alta en la República Dominicana, haya acusado un franco descenso del nivel del 20% con que inició el decenio de los noventa.¹⁷ Este descenso se hizo patente a partir de 1994, una vez retomado el excepcional dinamismo de la economía, luego de la aplicación del programa de ajuste de 1991. (Véase el cuadro VII-7). De todas formas, el nivel es alto para los estándares latinoamericanos.

¹⁵ Véase, CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, LC/G. 2096, Santiago de Chile, 8 de mayo de 2000, cuadro V.3.

¹⁶ Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, op. cit., cuadros 2 y 3 del anexo estadístico, basados en las encuestas de fuerza de trabajo realizadas por el Banco Central.

¹⁷ Existen serias reservas en cuanto a la confiabilidad de las series de desempleo en el país por parte de un gran número de estudiosos. Véase, por ejemplo, Peter Gregory (consultor del Harvard Institute for International Development), *Empleo y desempleo en la República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, diciembre de 1997.

VII-12

Cuadro VII-7

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA
 POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN
 (Porcentajes)

Año	PEA	Ocupados			Desocupados
		Total	Plenos	Otros a/	Total
1991	100.0	80.4	54.8	25.6	19.6
Hombres	100.0	87.5	61.0	26.5	12.5
Mujeres	100.0	66.9	42.9	24.0	33.1
1992	100.0	79.7	56.7	23.1	20.3
Hombres	100.0	88.3	63.9	24.4	11.7
Mujeres	100.0	65.1	44.3	20.8	34.9
1993	100.0	80.1	59.0	21.2	19.9
Hombres	100.0	88.6	66.4	22.2	11.4
Mujeres	100.0	65.2	45.9	19.3	34.8
1994	100.0	84.0	65.7	18.3	16.0
Hombres	100.0	90.0	72.1	17.9	10.0
Mujeres	100.0	73.1	54.2	18.9	26.9
1995	100.0	84.2	62.1	22.0	15.8
Hombres	100.0	89.8	67.5	22.3	10.2
Mujeres	100.0	73.8	52.3	21.5	26.2
1996	100.0	83.3	62.5	20.8	16.7
Hombres	100.0	89.8	68.1	21.6	10.2
Mujeres	100.0	71.3	52.0	19.3	28.7
1997	100.0	84.0	...	...	16.0
Hombres	100.0	90.5	...	...	9.5
Mujeres	100.0	71.4	...	...	28.6
1998	100.0	85.6	...	...	14.4
Hombres	100.0	90.7	...	...	9.3
Mujeres	100.0	76.2	...	...	23.8
1999	100.0	86.2	...	...	13.8
Hombres	100.0	92.2	...	...	7.8
Mujeres	100.0	75.1	...	...	24.9

Fuente. CEPAL, sobre la base de datos del Banco Central de la República Dominicana.

a/ Incluye los ocupados visibles, invisibles e ignorados.

La tasa de desempleo muestra igualmente diferencias sustanciales entre hombres y mujeres, pues mientras que 7.8% de los primeros no encontraban trabajo, se elevaba a 25% en el caso de las segundas. Pese a la creciente incorporación de la mujer a la vida económica, la mayor absorción laboral a lo largo del decenio fue masculina (la tasa de desempleo masculino se redujo en 38% mientras que la femenina sólo en 25%).

En cuanto al papel que desempeña el sector informal, se estima que 47% de la PEA urbana de 1997 estaba inserto en ocupaciones informales, sobre todo como trabajadores por cuenta propia no calificados y empleados en las microempresas. Asimismo, se estima que entre 1992 y 1997 la contribución del sector informal en la creación de empleo urbano fue 50% superior a la del sector formal.¹⁸

En la República Dominicana la legislación laboral vigente emana del Código del Trabajo, resultado de la concertación entre los agentes económicos en 1992. La reforma introducida en ese año supuso mayor protección al trabajador en el sector formal, en vista de que la legislación previa, menos favorable, databa de 1951. Entre las disposiciones más importantes destacan aquellas relativas a los avisos y compensaciones en caso de cesantía, imposibilitándose el despido sin causa, y el otorgamiento de 18 días de vacaciones al año, en vez de 14, y de 45 o 60 días de salario, según la antigüedad, por concepto de reparto de utilidades, en vez de los 30 considerados anteriormente. Entre otras ventajas a los trabajadores destacan el pago del salario navideño y la libertad sindical.

Sin embargo, pese a estar sujetas a la misma legislación, las relaciones laborales en las zonas francas escapan en gran medida de estas disposiciones. Los 191 000 trabajadores que allí trabajan (57% mujeres) no reciben reparto de utilidades al estar las empresas maquiladoras exentas de concederlas. Más aún, han resurgido problemas relativos a la libertad sindical, a condiciones de higiene y al pago de horas extraordinarias.

Por último, es pertinente adelantar que el sistema de seguridad social de los asalariados formales es de los menos desarrollados en la región y presenta enormes limitaciones en términos de salud y de prestaciones económicas para los trabajadores y sobre todo para sus familias.

b) Remuneraciones

Como en otros países de la región, en la República Dominicana las remuneraciones muestran una gran dispersión, que en el caso de los salarios mínimos ha sido creciente a partir de los años ochenta. Además de las brechas, comunes a todos los países, entre los ingresos provenientes del trabajo y del capital, en la República Dominicana se han acentuado las diferencias entre los salarios medios de profesionales y técnicos frente a los de la mano de obra poco calificada.¹⁹ Los salarios mínimos se vieron arrastrados a la baja en términos reales, como consecuencia de la reducción del crecimiento económico durante la *década perdida*. Esta

¹⁸ Véase, CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, op.cit. LC/G. 2096, Santiago de Chile, 8 de mayo de 2000. Cuadros 11.4.a y 11.4.b.

¹⁹ Si el ingreso medio de la PEA ocupada urbana era de 4.4 líneas de pobreza por habitante urbano en 1997, los empleadores devengaban 13.5, los técnicos y profesionales 7.5, los asalariados de empresa grandes y medianas 3.5, los de pequeñas 2.4, mientras que los trabajadores por cuenta propia percibían 4.3. En las zonas rurales, siendo el promedio de 4.3 líneas de pobreza rurales, los empleadores ganaban 6.6 y tanto los asalariados como los trabajadores por cuenta propia 4.2. A nivel nacional, destacan los ínfimos ingresos del empleo doméstico (1.4), que representan 12% de la PEA. *Ibid.*, cuadros 6, 7 y 12 del anexo estadístico.

situación, que comparten la mayoría de los países latinoamericanos²⁰ significó para los asalariados de este país reducciones de 25% a 51% en sus percepciones reales, dependiendo del tamaño de la empresa en donde laboraban, de si pertenecían al sector público o al privado, o bien si se trataba de asalariados agrícolas. La contracción tocó fondo en 1991, año en que se sintió la fuerte recesión económica y el programa de ajuste que la siguió. A partir de entonces los salarios mínimos mostraron una recuperación sostenida pero, como se señaló, con dispersión creciente.

Así, los salarios mínimos en las grandes empresas privadas crecieron 45% entre 1991 y 1999, en términos reales, y fueron los únicos que rebasaron con creces el nivel alcanzado en 1980. Durante los años noventa, la recuperación de los salarios mínimos pagados por las empresas medianas y pequeñas sólo fue de 35%, pero como se habían reducido a la mitad en el decenio anterior, siguieron quedando por debajo (25% y 33%, respectivamente) de los niveles de 1980. Los más afectados con las mermas reales fueron los empleados del sector público, por la política de reestructuración del Estado, cuyos salarios reales en 1999 incluso habían caído por debajo de los de los trabajadores del campo. Los salarios mínimos pagados en las zonas francas han permanecido deprimidos en términos de moneda nacional, aunque por encima de los de las empresas privadas medianas y pequeñas. Por último, los salarios mínimos del campo han tenido una recuperación mayor desde 1995, y han alcanzado al que pagan estas últimas.²¹ (Véase el cuadro VII-8).

²⁰ Recuérdese, por ejemplo, la contracción salarial en El Salvador y en México equivalente a dos tercios, y peor aún la de Nicaragua, que rebasó el 80%.

²¹ A mediados de 1999 se fijaron aumentos de salarios mínimos: 2 895 pesos (182 dólares) los de las grandes empresas del sector privado; 1 987 (125 dólares) los de las medianas; 1 757 (110 dólares) los de las pequeñas; 2 222 (140 dólares) los de las zonas francas; en 1 500 (95 dólares) los del gobierno y 1 800 (113 dólares) los de los trabajadores del campo. Es importante señalar que todos estos salarios estaban homologados en 1980 en 125 pesos (125 dólares). (Nótese que los dólares consignados son dólares corrientes que de por sí han perdido poder adquisitivo en los casi 20 años considerados.)

VII-15

Cuadro VII-8

EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO PROMEDIO REAL a/
(Índices 1980=100)

	Salarios mínimos empresas del sector privado b/				Sal. Mínimo Sector Público	Sal. Mínimo Trab. del campo
	Grandes	Medianas	Pequeñas	Zonas		
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0
1982	82.4	82.4	82.4	82.4	82.4	82.4
1983	78.0	78.0	78.0	78.0	78.0	78.0
1984	82.3	82.3	73.6	82.3	82.3	...
1985	76.0	76.0	58.1	76.0	76.0	...
1986	83.0	83.0	58.1	83.0	83.0	...
1987	82.9	82.9	59.4	82.9	87.7	...
1988	86.4	86.4	61.0	86.4	76.2	...
1989	78.3	72.3	53.6	76.8	63.8	...
1990	77.3	52.8	49.7	73.7	48.4	...
1991	74.1	54.2	47.6	73.1	46.7	...
1992	91.2	65.1	58.6	75.2	48.9	...
1993	98.6	61.9	55.7	75.5	46.4	...
1994	101.5	65.2	58.7	75.2	51.5	...
1995	96.4	66.4	59.3	74.7	49.5	75.4
1996	93.2	66.7	60.1	77.9	47.0	71.5
1997	92.7	66.4	59.3	77.3	61.6	69.4
1998	98.5	70.5	63.5	78.9	61.2	75.8
1999	102.5	71.6	63.8	80.6	57.5	76.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del BCRD.

a/ Salarios nominales deflactados por el índice de precios al consumidor.

b/ Grandes empresas: capital de 500 000 pesos en adelante; medianas: de 200 000 a 500 000 pesos y pequeñas de menos de 200 000 pesos.

El nivel de educación es uno de los determinantes del ingreso más decisivo, pues hay una brecha de 8 a 1 entre los ingresos medios de trabajadores con estudios de posgrado y aquellos que carecen de educación alguna. Se estima que dos terceras partes de la mano de obra ocupada no ha llegado a terminar la primaria.²²

Por rama de actividad, son los bancos y compañías de seguros los que, por mucho, procuran mayores ingresos a sus trabajadores (el doble de la media, estimada en poco más de 23 pesos por hora en 1997), seguidos de la actividad minera (50% por encima de la media). La construcción, el comercio, los transportes, los hoteles y restaurantes, transportes y comunicaciones, y electricidad, gas y agua, con sueldos medios prácticamente homogéneos, se sitúan levemente por encima de la media (alrededor de 10%), mientras que en el extremo inferior

²² De acuerdo con datos de la *Encuesta de Ingresos y Gastos* del Banco Central para 1998. Véase, Tania Polanco, "¿Gana más quién sabe más?", en *Rumbo*, Año V, N° 334, Santo Domingo, 26 de junio de 2000.

se encuentran la agricultura y ganadería (25% por debajo) y las industrias manufactureras (18% por debajo de la media).²³

Otra fuente de inequidades en las remuneraciones es el sexo del perceptor, aun cuando en la República Dominicana este sesgo no parece ser tan acentuado como en otros países dentro y fuera de la región latinoamericana. La disparidad entre los asalariados varones y mujeres (10%), en efecto, no es tan marcada, aunque lo es mucho mayor (25%) la de los ingresos totales de la PEA. Esta diferencia no se genera tanto entre los jóvenes (5%), como entre los mayores de 45 años, donde llega a casi el 50%. La menor instrucción del perceptor es otro factor que tiende a acrecentar la brecha.²⁴

Aun así, la recuperación de la actividad económica entrañó elevaciones sustanciales del nivel general de empleo que, junto con el alza de remuneraciones medias, se tradujo en mejoras de vida de la población, una parte de la cual pudo superar las condiciones de pobreza que pesaban sobre ella. En este mismo sentido, otros beneficios se derivaron de la ejecución de un gasto social que tendió a revalorarse tanto en términos de su volumen como de su orientación y eficiencia.

3. Los sectores sociales: gasto y políticas

Como se mencionó anteriormente, dos de los rasgos más significativos de la República Dominicana han sido, por una parte, la debilidad en su gasto social y, por la otra, la debilidad de las instituciones del sector, que se encargan de ejercer efectivamente este gasto. Si bien en ambos frentes se han registrado avances en los años recientes, quedan importantes tareas por llevar a cabo.

En el contexto latinoamericano, este país forma parte del grupo de gasto social bajo y ocupa uno de los lugares más rezagados en términos de PIB, por encima sólo de Perú, Guatemala y Haití. La proporción correspondiente a la República Dominicana, de 5%, es menos de la mitad del promedio latinoamericano (12%) y de la cuarta parte de la que alcanzan países de alto gasto social, como Uruguay (22.5%). En términos del gasto por habitante (107 dólares en 1997), rebasa sólo a Guatemala, Honduras y Nicaragua. (Véase el cuadro VII-9).

²³ En un estudio comparativo entre la República Dominicana y los países centroamericanos, en 1997, acerca de niveles salariales y poder de compra, los costos salariales dominicanos quedan apenas por debajo de los panameños y los costarricenses, pero muy por encima de los del resto de los países. Sin embargo, debido a los elevados costos de la canasta básica, el poder de compra de los asalariados dominicanos cae a la mitad de aquéllos. Véase Manuel del Cid y Rodolfo Tacsan Chen, *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, (un estudio preliminar)*, OIT, 62, San José, 1998.

²⁴ Véase nuevamente CEPAL, *Panorama social, de América Latina 1998, op. cit.*.

VII-17

Cuadro VII-9

AMÉRICA LATINA: NIVELES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

	Gasto social real por habitante (dólares de 1997) 1996-1997	Tasa anual de variación 1990-1997	Gasto social / PIB 1996-1997	Gasto social / Gasto público total 1996-1997
Gasto social medio-alto y alto	975	5.0	19.5	60.8
Argentina	1 570	4.3	17.9	65.1
Uruguay	1 371	6.7	22.5	69.8
Brasil	951	2.5	19.8	59.1
Chile	725	8.2	14.1	65.9
Panamá	683	5.5	21.9	39.9
Costa Rica	550	3.6	20.8	65.1
Gasto social medio	353	4.8	10.5	43.4
Colombia	391	13.7	15.3	38.2
México	352	3.7	7.8	52.9
Venezuela	317	-1.0	8.4	39.0
Gasto social bajo	109	10.7	7.7	38.4
Perú	169	22.0	5.8	40.9
Paraguay	148	17.8	7.9	47.1
El Salvador	147	9.2	7.7	26.5
Bolivia	119	13.9	12.0	44.2
República Dominicana	107	8.5	4.7	39.0
Guatemala	71	5.4	4.2	42.1
Honduras	58	-0.3	7.2	31.9
Nicaragua	49	0.3	10.7	35.6
Promedio regional	457	5.5	12.4	47.2

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 1998, Cuadro IV.A.1. Las cifras de la República Dominicana correspondientes a la relación del gasto social con el PIB y el gasto total se ajustaron con arreglo a la información contenida en el cuadro VII-3 (Gasto público y gasto social).

La carga fiscal no parece ser la principal limitación de esta situación. Aunque ha crecido en las últimas fechas, sigue siendo reducida la proporción del gasto público total que se destina tradicionalmente a los sectores sociales. Luego de haber crecido por muy encima de la media latinoamericana entre 1990 y 1997 (8.5%, frente a 5.5% al año), pudo alcanzar 39% del gasto total, cifra inferior al promedio regional (47%).

Más aún, una parte importante del gasto social la absorbían los servicios básicos de agua y alcantarillado, dejando presupuestos reducidos a otros sectores, como la salud, la educación —la llamada inversión en capital humano—, la vivienda y, sobre todo, la seguridad social, área donde se confirman los rezagos sociales del país (véase de nuevo el cuadro VII-3).

Asimismo, en los dos últimos decenios se han puesto de relieve cambios bruscos en las prioridades entre gastos corrientes y gastos de capital, que han obedecido a orientaciones generales de política de las administraciones en turno, las cuales han afectado no sólo al gasto social sino al gasto público en su conjunto. Entre 1978 y 1986 los gastos corrientes representaron alrededor de 85% del total, mientras que entre 1987 y 1996, de 15% que se tenía de gasto de capital se pasó a 44%. Es obvio que la educación y la salud entrañan un fuerte contenido de pago de los servicios personales que pesan mucho sobre los gastos corrientes totales. Sin embargo, mientras que estos últimos se contrajeron en ese período, se amplió la inversión real del rubro de agua y alcantarillado y muy particularmente de la vivienda, donde son predominantes los gastos de capital, además de, también, haberse intensificado los proyectos de construcciones educativas, deportivas y de salud. (Véase el cuadro VII-10).

Cuadro VII-10

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO SOCIAL, 1978-1997 ^{a/}
(Porcentajes)

	1978-1982		1983-1986		1987-1996		1997	
	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital
Gasto social	81.9	18.1	88.2	11.8	55.9	44.1	78.0	22.0
Educación	91.0	9.0	95.5	4.5	81.3	18.7	91.7	8.3
Deportes y recreación	63.0	37.0	79.3	20.7	29.2	70.8	53.0	47.0
Salud	89.7	10.3	90.1	9.9	80.9	19.1	89.8	10.2
Asistencia social	97.3	2.7	99.1	0.9	99.1	0.9	99.9	0.1
Trabajo	97.1	2.9	99.6	0.4	98.1	1.9	99.3	0.7
Vivienda	3.8	96.2	5.1	94.9	0.4	99.6	1.8	98.2
Alcantarillado y agua potable	11.6	88.4	21.5	78.5	1.9	98.1	2.8	97.2
Servicios municipales	91.7	8.3	93.5	6.5	91.7	8.3	99.7	0.3
Servicios a la comunidad	55.6	44.4	57.5	42.5	70.0	30.1	84.8	15.2

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).

^{a/} Clasificación funcional.

Al formularse el Plan Nacional de Desarrollo Social, en 1996, se consideraron, en efecto, reformas institucionales importantes para garantizar la eficiencia y aumentos sustanciales del gasto social, ahora con mejor distribución estratégica, aunque con cambios importantes en las prioridades. En efecto, realizó un compromiso para incrementar a 25% del PIB el monto del gasto público total para el año 2000, frente a sólo 13% de los años previos, y que el gasto social representara 50% de aquél, en vez de 35%-40%. Pese a haber sido aún más dinámico el gasto social entre 1996 y 1999 (9.4% de crecimiento anual medio), ambas metas quedaron insatisfechas.

También se recomendó invertir las prioridades de gasto existentes que, como acaba de verse, favorecían los gastos de inversión en agua y alcantarillado, y en menor proporción la vivienda, en detrimento otros sectores (en particular de la seguridad social, sector que se proponía reformar e impulsar hasta llegar a 3.5% del PIB). En este sentido, a partir de 1997, se volvió a poner el énfasis en los gastos corrientes y consecuentemente en los sectores como la salud y como la educación. Sin embargo, pese a haber crecido los gastos correspondientes a la primera en 19.1% en términos reales en el trienio 1996-1999 y los de la segunda en 17.3%, con las

contracciones consecuentes en agua, alcantarillado y vivienda, difícilmente se alcanzarán en el año 2000 las metas del 3% y del 2.5% del PIB, respectivamente.²⁵ (Véanse de nuevo los cuadros VII-3 y VII-10).²⁶

En los últimos años el mayor esfuerzo realizado de las autoridades para incrementar el gasto social ha estado acompañado de pasos aún incipientes para llevar a cabo una reforma institucional profunda. Conforme al análisis de los resultados, el gasto social resulta ineficaz en algún grado, además de insuficiente. Subsiste una grave debilidad institucional de las dependencias encargadas de ejercerlo que por eso tienden a basarse en mecanismos inerciales y, a veces, poco transparentes. Es evidente la necesidad no sólo de elevar sustancialmente los montos de gasto social, sino de reasignarlo inter e intrasectorialmente con base en criterios de eficiencia. En este sentido avanza una reforma importante en el sector salud, la ejecución del Plan Decenal de Educación, y otra reforma, hasta la fecha sin definirse, del sistema de seguridad social.

a) Salud y saneamiento

Como se ha reiterado, pese al importante repunte del gasto público en salud, su proporción respecto al PIB sólo llegaba a 1.8% en 1999. Resulta indeterminado el volumen del gasto privado (lucrativo y no lucrativo) en este sector, pero se supone que puede ser cuantioso, e incluso existen estimaciones que lo sitúan en 3.3%.²⁷ De ser así, el país cumpliría apenas la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de alcanzar un gasto total en salud de 5% del PIB.²⁸

Entre otros factores, las limitaciones de la medicina preventiva han conducido a resultados todavía desalentadores en términos de persistencia de enfermedades endémicas —como el dengue, la malaria e incluso la lepra—, así como también en materia de salud curativa, por la baja cobertura y calidad de servicios básicos de atención a la población que se refleja, entre otras cosas, en tasas relativamente altas de mortalidad infantil y en un cuadro de morbilidad en el que ocupan todavía un lugar significativo las enfermedades prevenibles. (Véase el cuadro VII-11²⁹).

²⁵ Véase Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, *Plan Nacional de Desarrollo Social*, Santo Domingo, 1996., págs 143-144.

²⁶ Aunque sólo en este cuadro se disponga del año de 1997, que acusa un cambio de tendencia.

²⁷ Según estimaciones del Banco Mundial correspondientes a 1994. Véase *World Bank, World Development Indicators 1998*.

²⁸ El gasto total en salud (público y privado) estimado por el Banco Mundial ascendía a principios de los años noventa a 3.7%. Véase *Plan Nacional de Desarrollo Social, op. cit.*

²⁹ Debido a los reconocidos subregistros en este país, las tasas de morbilidad expresadas en este cuadro deben ser tomadas con reservas, pues muestran discrepancias importantes con las proyecciones de mortalidad que ofrecen organizaciones internacionales como CELADE.

Cuadro VII-11

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES DE MORTALIDAD
Y MORBILIDAD

	Tasas
Mortalidad general a/ b/	5.3
Mortalidad infantil a/ c/	33.6
Niños	38.2
Niñas	28.7
Principales causas de mortalidad d/ e/	
Enfermedades del sistema circulatorio	84.6
Afecciones del periodo perinatal	76.0
Causas externas de morbilidad y mortalidad (lesiones y violencia)	32.0
Tumores (neoplasias)	30.0
Enfermedades del aparato respiratorio	24.0
Enfermedades infecciosas	18.0
Accidentes de tránsito	14.4
SIDA	8.0
Enfermedades de vigilancia especial e/ f/	
Dengue	35.8
Tuberculosis pulmonar	26.8
Malaria	24.5
SIDA	4.0
Meningitis	2.8
Lepra	2.6

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y
Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social (SESPAS).

- a/ Período 1995-2000.
b/ Por cada mil habitantes.
c/ Por cada mil nacidos vivos.
d/ Enero-abril 1999.
e/ Por cada 100 000 habitantes.
f/ 1998.

Tal vez ahí se encuentre el rasgo más característico del sistema de salud en la República Dominicana. Además de las limitaciones en la cobertura de salud, hay todavía baja calidad de los

servicios.³⁰ En cuanto a lo primero, se estima que la Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social (SESPAS) proporciona servicios gratuitos a alrededor del 40% de la población; el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) a sólo 8% —una de las más bajas coberturas de un instituto de seguridad social a escala regional—, y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL) contribuye con 2%. Otras instituciones de seguridad social, como el Fondo Social Hotelero, el Instituto de Auxilios y Viviendas (SAVICA) y el Seguro Médico de Maestros, de carácter mutualista, ofrecen sólo coberturas marginales. Por su parte, la medicina privada atiende a un porcentaje relativamente elevado, aunque indeterminado, de la población, gracias en parte al sistema de igualas.³¹ En suma, y a grandes rasgos, entre 20% y 28% de la población queda al margen de cualquier apoyo institucional y debe acudir a la medicina asistencial —que prestan organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, subsidiadas en parte por la SESPAS—, o bien a la medicina informal.³² Es de notar que el programa de salud del IDSS mantiene grandes restricciones para los familiares de los afiliados y un tope de exclusión para trabajadores por encima de ciertos ingresos; a su vez, el SAVICA sólo brinda servicios médicos de nivel primario de escasa cobertura y el Seguro Médico de Maestros es de los seguros de salud autoadministrados para personal público contratado con clínicas privadas.

La infraestructura de salud se encuentra a cargo principalmente de la SESPAS, cuyos establecimientos en todo el país se elevan a más de 830 de nivel primario (clínicas rurales y dispensarios urbanos), 101 hospitales municipales, 53 provinciales y nacionales. Adicionalmente, el IDSS cuenta con 18 hospitales, 25 policlínicas y 183 consultorios; el ISSFAPOL cuenta con un hospital central de alta complejidad que puede brindar atención de urgencia a la población civil. Se calcula, por otra parte, que hay más de 200 clínicas privadas lucrativas de nivel medio y superior y también un número parecido de centros de salud a cargo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales y extranjeras.³³

Se advierte una cierta preferencia por las instalaciones de alto nivel en detrimento de los centros de salud primaria (en los que se centran las ONG), hecho particularmente manifiesto en el

³⁰ Un ejemplo es el caso de la mortalidad materna, pues según estimaciones del UNICEF la tasa media correspondiente a América Latina y el Caribe es de 190 defunciones por cada 100,000 nacidos vivos, mientras que la de la República Dominicana es de sólo 110. Sin embargo, mientras que en este país el 96% de los partos ocurrió en establecimientos de salud, el promedio regional era de partos con personal especializado era de 78%, lo cual no indica falta de atención, sino en particular deficiencias serias en la calidad de la atención primaria con personal especializado. Véase Jaime Aristy, Rita Mena y Arturo Méndez, *Gasto público en servicios sociales básicos en la República Dominicana: Iniciativa 20/20*, PNUD, UNICEF y FNUAP, Santo Domingo, 1999.

³¹ Las igualas son convenios entre médicos particulares y seguros privados (sobre todo empresariales) para hacerse los primeros cargo de los asegurados de estas compañías.

³² Véase Plan Nacional de Desarrollo Social, op. cit., OPS/OMS, Análisis de salud, República Dominicana, versión presentada en la página web y resultados de las encuestas de ingreso gasto de los hogares.

³³ Cifras correspondientes a 1998. Véase de nuevo *Epidemiología*, op. cit.

caso del IDSS. En todo caso, comparada con otros países de la región de desarrollo análogo, la República Dominicana cuenta con un número equivalente de camas por cada mil habitantes (1.1)³⁴ e incluso un número intermedio de médicos (uno por cada mil habitantes).³⁵

Las apreciaciones anteriores quedan en cierta medida confirmadas con los resultados de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares, según las cuales las entidades públicas (incluidas las de seguridad social) han seguido acrecentando la dotación de servicios médicos (de 34% a 39% del total entre 1984 y 1999), en mayor medida que la medicina privada que, aun así, sigue siendo mayoritaria (con 53% del total en 1998, frente a 57% de hace 14 años). El restante 8% queda a cargo de otros prestadores de servicios, entre ellos los de acción social y en general la medicina informal.³⁶

Otras de las mayores debilidades del sector salud son las deficiencias de los registros vitales. Con la información disponible, entre las causas de mortalidad destacan las del sistema circulatorio, que afectan sobre todo a los adultos mayores, así como también los tumores. En cambio, las defunciones relativas a lesiones y violencia inciden mayormente en el grupo de edad entre los 15 y los 44 años, y en casi 80% sobre la población masculina. Las afecciones perinatales inciden en una alta proporción en los grandes centros urbanos (Distrito Nacional y Santiago), lo que indica que se producen en establecimientos de salud. Sin embargo, son las enfermedades transmisibles, en particular las diarreicas, y las respiratorias agudas las que más ponen en evidencia las flaquezas del sistema de salud y las que merecerían esfuerzos prioritarios por incidir en gran medida en la población infantil. (Véase de nuevo el cuadro VII-11). La desnutrición influye fuertemente en este perfil de morbilidad. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) la proporción de nacimientos con bajo peso fue de alrededor de 10% en 1994. Entre los infantes de 1 a 4 años las deficiencias nutricionales contribuyeron con una tasa igual que las enfermedades gastrointestinales (de 15%) en el total de las defunciones. En suma, esta organización estimó en 19 000 las muertes prevenibles en ese año, subrayando la conveniencia de centrar las acciones correctivas en los niños de hasta 5 años.³⁷

En cuanto a la salud preventiva y el control de enfermedades, el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica cuenta con décadas de experiencia, en particular en la lucha antimalaria que se desarrolló en los años sesenta, que se reforzó después del paso del huracán David y la tormenta Federico (en los años setenta) y más recientemente, en 1998-1999 tras el paso del Georges. En el campo de los programas de inmunización, desde fines de los años setenta se cuenta con el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). El sistema de información vinculado con la notificación obligatoria de enfermedades se encuentra instituido en el Código Sanitario, que está vigente desde los años cincuenta. Más recientemente, el sistema de vigilancia ha descentralizado en 34 direcciones provinciales y municipales de salud, con más de 50 servicios

³⁴ Esta tasa es comparable a la de los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica (1.6) y Panamá (2.7). Véase CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1998*.

³⁵ Esta tasa es incluso superior a la de Costa Rica (uno por cada 1 240). *Ibid.*

³⁶ Datos derivados de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares levantadas por el Banco Central de la República Dominicana.

³⁷ Véase OMS/OPS *op. cit.*

de epidemiología, y con programas nacionales especializados.³⁸ Asimismo, la promulgación de normas nacionales sentaron las bases de un sistema único de vigilancia compuesto por varios subsistemas coordinados, como son los de alerta temprana, vigilancia especializada, vigilancia centinela, vigilancia microbiológica y eventos vitales. Desde 1989 todas estas actividades se inscriben en los sucesivos planes de desarrollo de la epidemiología.³⁹

Pese a los avances, subsisten grandes limitaciones entre las que destacan las enormes deficiencias en los registros. También falta apoyo de los servicios de laboratorios, que se manejan más con criterios clínicos que epidemiológicos, y que necesariamente afectan al control de enfermedades como la leptospirosis, la salmonelosis y la meningitis. A pesar de los programas de capacitación, aún se detectan debilidades en formación epidemiológica aplicada, y en general están siempre presentes problemas de personal y deficiencias de información de la situación en cada una de las localidades del país.

En suma, las tasas de morbilidad prevenible siguen siendo altas. En 1998, se registraron 2 923 casos de dengue, concentrados en zonas urbanas del Distrito Nacional y Santiago de los Caballeros, lo que supone una tasa de 36 por cada 100 000 habitantes; los casos de malaria ascendieron a 2 006, casi la mitad de ellos en la provincia de Monte Cristi (tasa de 24.5), y 2 194 casos de tuberculosis pulmonar, con una elevada incidencia en Barahona y el Distrito Nacional (tasa de 26.8). Además, se registraron entre 200 y 300 casos de meningitis, lepra y VIH-SIDA, de preocupante crecimiento, las tres también con una alta concentración en Santo Domingo. En particular, la expansión de enfermedades de transmisión sexual y del VIH-SIDA, en alto grado vinculados con el sector turístico, merecen particular atención.

En el campo de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y eliminación de residuos sólidos desempeñan un papel destacado. El gasto social en estos rubros (independientemente del gasto en salud) ha llegado a ocupar una proporción importante del gasto público social, en particular entre 1992 y 1994 en que casi equivalió a los presupuestos de salud y de educación, cuando éstos se redujeron debido al programa macroeconómico de ajuste. (Véase de nuevo el cuadro VII-3).

Sin embargo, la fuerte presión poblacional sobre las ciudades y las dificultades de acceso en las zonas rurales provocaba que en 1998, 16% de las viviendas careciera todavía de agua potable. Con todo, en las últimas dos décadas se han logrado adelantos en este sentido ya que a principios de los años ochenta el porcentaje correspondiente era de 44.⁴⁰ En todo caso, subsisten las desigualdades urbano-rurales: en 1993, 20% de las viviendas urbanas y 54% de las rurales carecía de agua potable.

³⁸ Por ejemplo el control de enfermedades transmitidas por vectores, mediante el Centro de Control de Enfermedades Tropicales (CENCET); enfermedades prevenibles por vacunas (PAI), enfermedades de transmisión sexual (PROCET), etc.

³⁹ Véase, por ejemplo, SESPAS, Dirección General de Epidemiología, *Epidemiología*, volumen 13, N° 1, Santo Domingo, enero-marzo de 1999

⁴⁰ Véase, más adelante, el cuadro VII-16.

En lo que se refiere a los servicios sanitarios subsisten grandes deficiencias, pues también en 1993 sólo el 42% de las viviendas contaba con inodoro y drenaje, 45% con letrina y 13% carecía de ambos. Gran parte de las enfermedades prevenibles pueden asociarse a esta situación.

Más aún, la falta de métodos sustentables en el manejo de los desechos sólidos y de las aguas residuales constituye una fuente de contaminación, que se agrava con la limitada difusión de educación sanitaria y ambiental en el país.

El bajo rendimiento del gasto orientado al alcantarillado y al suministro de agua potable obedece en alto grado a la multiplicidad de instituciones responsables, siendo las principales la SESPAS y el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA). En general se trata de un sector altamente subsidiado por el gobierno, cuyos déficit se originan entre otros factores por las pérdidas en la conducción de agua y por la existencia de tarifas inadecuadas, además de sistemas obsoletos de alcantarillado.⁴¹

La preocupación gubernamental por llevar a cabo una reforma profunda del sistema de salud surgió a comienzos del decenio de los noventa, pero no fue sino hasta 1995 cuando se creó la Comisión Nacional de Salud, con el mandato de impulsarla. Paralelamente, se exploraron las distintas posibilidades de reformar el sistema de seguridad social, y se presentó, en febrero de 1997, un anteproyecto de ley de seguros sociales. Por decreto presidencial, en julio de 1997, se creó la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), como parte de la política explícita de modernización del Estado. Su propósito es llevar a cabo la transición hacia un nuevo modelo de sistema de salud, definiendo las estrategias y coordinando la asistencia técnica y financiera internacional.⁴² En breve, son varias las vertientes que se pretende atacar simultáneamente: el marco jurídico, el reordenamiento institucional, la descentralización, el acceso y la equidad, el financiamiento, la sostenibilidad y la eficiencia, la participación ciudadana, la calidad de los servicios, el saneamiento ambiental y la promoción de la salud.

En cuanto al marco jurídico, se persigue promulgar la Ley General de Salud en consonancia con la reforma, que se complementarían también con una nueva ley de seguridad social. La reforma, de hecho, contempla la redefinición de roles y funciones de las instituciones del sector, con la SESPAS como institución rectora y proveedora de servicios a la población necesitada, el IDSS como financiador y el sector privado en un objetivo humanitario, sin menoscabo de su búsqueda de beneficios. La descentralización forma parte de este esquema, mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las unidades territoriales de salud. En cuanto al acceso equitativo a los servicios, se tiene como meta que el 70% de la población tenga cobertura con una canasta básica de servicios. Se pretende compartir el financiamiento con la sociedad dentro de un esquema de redes integrales público-privadas de proveedores de servicios de salud. Simultáneamente, se fomentará la participación de la ciudadanía en la organización, oferta y evaluación de servicios de salud, mediante los consejos de desarrollo provincial. Sin

⁴¹ Véase, Plan Nacional de Desarrollo Social, op. cit. págs. 60-64.

⁴² Destaca la proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un programa de modernización y reforma del sector salud y la del Banco Mundial, mediante un proyecto de desarrollo de los sistemas provinciales de salud.

embargo, han surgido tensiones al afectarse en distinto grado a los agentes comprometidos en el sector.

En cuanto a la calidad, se persigue tener un programa de habilitación, acreditación y garantía de calidad, a fin de que por lo menos el 75% de los usuarios acceda a servicios buenos, si no excelentes. En este mismo sentido, otra meta es disminuir la mortalidad infantil en 2004 a 15 por cada mil nacidos vivos (en vez de los 30 actuales) y la mortalidad materna a 60 por cada 100 000 madres, (en lugar de los 110 de principios de los noventa).

En lo que corresponde a saneamiento ambiental, entre las metas planteadas destaca el que 75% de las viviendas disponga de agua potable, 90% con acceso fácil y que el índice de potabilidad del agua se eleve a 95%, todo ello en el año 2004. En fin, dentro del área de la promoción de la salud, se procurará transformar las conductas de riesgo y promover una nueva cultura de la salud. Para ello se ha fijado como meta la reducción de 10% de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, de tabaquismo, de casos de violencia intrafamiliar y de lesiones y muertes por armas de fuego.

b) Seguridad social⁴³

Como se ha repetido, uno de los segmentos rezagados es el de la seguridad social, tanto por lo que se refiere su cobertura como a la calidad de los servicios y el monto de las prestaciones económicas. Por su escasa cobertura, la seguridad social dominicana figura entre las menos adelantadas de América Latina y el Caribe, incluso detrás de países como El Salvador y Honduras, a pesar de que el IDSS tiene medio siglo de vida.

Como en la mayoría de los países, en la República Dominicana la seguridad social está integrada por una institución principal —el IDSS, en este caso— y por muchas otras, públicas y privadas, que integran un subsistema orientado a cubrir también las necesidades de seguros de accidente de trabajo, enfermedades profesionales, y pensiones de los afiliados y benefician a diversos estamentos, como suelen ser los empleados públicos y, dentro de ellos, las fuerzas armadas y el magisterio. Sólo el IDSS y el ISSFAPOL cubren necesidades médicas y hospitalarias de los asegurados, por lo que es común que sea la medicina privada, mediante el sistema de iguales, la que se hace cargo de otros beneficiarios. Coexisten con el SAVICA, también para los empleados públicos, el Fondo Social Hotelero y Gastronómico, y el Seguro Médico de Maestros que, como su nombre indica, brinda sólo atención en salud. Normalmente las prestaciones económicas de este subsistema son superiores a las que brinda el instituto central, orientado preferentemente a los asalariados urbanos.

⁴³ En rigor, seguridad social en su sentido amplio se refiere al conjunto de políticas orientadas a ofrecer un mínimo de bienestar a toda la población, con prioridad en la más desprotegida, pues incluye asimismo acciones asistenciales. En su sentido estricto, que es el que aquí se emplea, es el seguro cuya prima cotizan los afiliados, generalmente sobre una base compulsiva por estar adscritos a un empleo determinado, para protegerse de eventualidades de salud y de protección económica ante ellas, así como también ante la invalidez y la vejez.

Pese a registrarse una cobertura creciente del IDSS a lo largo de los años, ésta todavía es insatisfactoria: 7.7% de la población para efectos de seguro de enfermedad y maternidad, y 18.4% de la PEA, para prestaciones económicas, lo que implica incluso una cobertura mínima, sólo del orden de 35% de la población asalariada. Las razones son varias: por una parte, existe un tope de exclusión de los asalariados con ingresos superiores a 4 000 pesos mensuales, a lo que se suma la exclusión de los empleados domésticos, de los trabajadores agrícolas y del creciente sector informal de la economía, además de los empleados públicos ya mencionados. Por la otra, las estrecheces financieras impiden que se ampare a los familiares de los asegurados, aun cuando cuentan con algunas facilidades en materia de guarderías para madres trabajadoras.

Las limitaciones del IDSS provienen del hecho de no satisfacerse plenamente las aportaciones tripartitas consideradas: 2.5% del sueldo de los afiliados, 7% de los empleadores y otro 2.5% del Estado. En efecto, además de ser comparativamente bajos los aportes con respecto a los promedios internacionales, destaca el hecho del incumplimiento de obligaciones, tanto de parte del gobierno como de los patrones: se estima un alto grado de evasión (entre 35% y 40%), que también es atribuible a la baja eficiencia de las oficinas recaudadoras.⁴⁴

De los ingresos totales (del orden de los 115 millones de dólares en 1999), alrededor de 80% lo absorbe el seguro médico, hospitalario y de maternidad. Las prestaciones por vejez (los jubilados en ese año eran 23 500)⁴⁵ ascendían a 19 millones de dólares, mientras que las pensiones por invalidez (6 125 amparados) rebasaban los 4 millones. Las pensiones pagadas, por lo demás, han quedado fuertemente erosionadas por la inflación de modo que las mayores han venido cayendo, para engrosar el creciente grupo de las pensiones mínimas que ya representan 96% del total. Estas pensiones mínimas no garantizan un monto aceptable de supervivencia.⁴⁶ (Véase el cuadro VII-12).

En lo que atañe a las pensiones, el IDSS se ha basado desde su fundación en un sistema de reparto, como ha sido lo tradicional en todos los institutos de seguridad social de la región. La prevalencia de población joven y, en general, el crecimiento en el número de afiliados, ha hecho viable el pago de pensiones a un creciente número de beneficiarios, aun cuando los montos de estos pagos hayan mermado por razones externas a las proporciones entre población activa y pasiva, que acaban de señalarse. En todo caso, siguiendo la corriente preponderante de sustituir el sistema de reparto por otro de capitalización individual, se ha planteado en los últimos años cambiar no sólo el sistema de salud, como se ha visto, sino también el de pensiones. Han sido múltiples las propuestas de reforma que se encuentran en estudio, pero aún no se ha optado por ninguna.

⁴⁴ Véase *Plan Nacional de Desarrollo Social, op.cit.*, pág. 81.

⁴⁵ Con la excepción de los afiliados a otras instituciones, el resto de esta proporción mínima (alrededor del 3.5%) de la población de 60 años y más queda desprotegida.

⁴⁶ Véase *Plan Nacional de Desarrollo Social, op.cit.*, pág. 82.

VII-27

Cuadro VII-12

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES SELECCIONADOS DEL
INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES, 1989-1999

Año	Número de afiliados a) (miles)	Cobertura (%)		Ingresos del IDSS		Pensionados por vejez		Pensionados por invalidez	
		Población total	PEA	Millones de pesos	% PIB	Número	Millones de pesos	Número	Millones de pesos
1989	469	6.6	16.2	263	0.6	13 716	15.8	4 786	6.6
1990	409	5.7	13.7	350	0.5	14 731	30.8	4 876	34.1
1991	437	6.0	14.3	346	0.5	15 174	51.6	4 974	19.2
1992	483	6.5	15.4	674	0.6	15 528	79.3	5 047	28.8
1993	487	6.4	15.2	814	0.7	16 206	104.8	5 205	52.2
1994	507	6.5	15.4	949	0.7	16 340	116.9	5 316	44.6
1995	522	6.6	15.5	1 052	0.7	17 780	145.3	5 598	52.7
1996	524	6.5	15.2	1 197	0.7	18 970	169.6	5 576	52.1
1997	582	7.1	16.5	1 632	0.8	20 484	257.0	5 642	73.2
1998	602	7.2	16.0	1 745	0.7	21 062	279.7	5 391	76.8
1999	657	7.7	18.4	1 836	0.7	23 508	305.6	6 125	70.6

Fuente: IDSS

a/ Incluye asegurados eventuales.

Por su parte, el ISSFAPOL se fundó en enero de 1982 para cubrir las necesidades de las fuerzas armadas y de la policía nacional. El aporte de los afiliados es mucho mayor que el correspondiente al IDSS, puesto que se eleva a 5.64% de su salario. Los aportes del Estado son los necesarios para subsidiar los déficit operacionales, sobre la base de un sistema de reparto, sin acumulación de reservas.

El programa de jubilaciones y pensiones para los empleados del Estado inició sus operaciones en 1981 y es administrado directamente por la Secretaría de Estado de Finanzas. En 1992 cotizaban en este subsistema más de 207,000 empleados gubernamentales y de entidades autónomas, lo cual representaba cerca de 8% de la PEA, con registrándose poco más de 20 000 pensionados en ese año. Los aportes de los asegurados son un poco más bajos (4% de su salario), y al igual que en el caso anterior el Estado cubre los déficit operacionales.

Este esquema se complementa con el del SAVICA, creado en 1961 para realizar obras de mejoramiento social y operaciones de financiamiento y construcción de viviendas, y, desde 1966, para ofrecer seguro de vida, cesantía e invalidez para los empleados públicos, obligatoriamente. Este instituto se financia con aportes de 2% de los salarios con un tope salarial contributivo de 1 000 pesos mensuales y de 25 pesos para los que exceden este tope, a cambio de lo cual ofrece seguro de vida equivalente a una indemnización del último salario anual, cesantía con la devolución de 50% de las cuotas legales, invalidez total igual al 20% del último salario, con seis meses de cuotas cubiertas, hasta un máximo de 100% del último salario a partir de dos años de cuota, e invalidez parcial, con 50% de las prestaciones de la invalidez total. En 1992 contaba con casi 179 000 afiliados. Este seguro, se ha dicho, plantea problemas de doble cotización, además de que el número limitado de contingencias que cubre da lugar a que cada institución instituya sus propios esquemas de previsión.

Finalmente, el programa no contributivo dirigido por la SESPAS se basa en la ley sobre pensiones a nonagenarios y centenarios, de 1955, y se financia con aportes gubernamentales. Se estimaba en 1995 en 28 000 pensionados de los cuales 5 000 eran minusválidos.

Complementan los esquemas las instituciones privadas sin fines de lucro, que constituyen cajas de pensiones para trabajadores determinados, como el Fondo Social Hotelero y Gastronómico, el Fondo de Pensiones par Choferes, el Fondo para Obreros Portuarios y el ya varias veces mencionado Seguro Médico para Maestros.⁴⁷

En suma, se estima que no más de 30% de la PEA está amparada por las múltiples instituciones que integran el sistema de seguridad social, cuyas prestaciones, por lo demás, se caracterizan por ser insuficientes. En realidad, no se dispone de información de varias de las instituciones, ni consecuentemente del total del sistema, que aparte de estar fragmentado, presenta duplicidades y a menudo carece de transparencia financiera, administrativa y selección de beneficiarios. Las necesidades de una reforma integral son evidentes, si bien, al igual que ocurre con la reforma de la salud —con la que está estrechamente vinculada—, el proceso no ha estado exento de conflictos y de indefiniciones, precisamente por afectar a intereses diversos.

c) Educación y capacitación

Dentro de las disponibilidades limitadas de los recursos públicos, uno de los sectores más revalorizados entre las prioridades gubernamentales ha sido el educativo, por ser un factor estratégico de capilaridad social a la vez que de incremento de la productividad de la economía. En este sentido, ha crecido la conciencia de que uno de los factores limitativos de la sostenibilidad de la expansión económica es la calificación de la mano de obra. En 1992 se lanzó el Plan Decenal de Educación, y desde entonces se ha tratado de aumentar el gasto público, elevar la cobertura y calidad de los servicios, así como introducir cambios de política con el fin de vencer viejas inercias que han determinado un bajo rendimiento escolar, con altas tasas de deserción, repitencia y exceso de edad, así como con importantes brechas urbano-rural y por estratos de ingreso. Sobre este aspecto, recuérdese que la tasa nacional de analfabetismo de 15% (en 1998) esconde grandes diferencias entre el Distrito Nacional (7.5%) y las áreas rurales (27%).

En la República Dominicana, como en otros países, hay factores que determinan la exclusión de la educación a ciertos estratos sociales desfavorecidos, de forma que las condiciones de pobreza en que están inmersos tienden a perpetuarse. Uno de ellos es el relativo a las familias numerosas de escasos recursos, en las que cada hijo que nace menos oportunidades que el anterior de proseguir estudios siquiera básicos. Otro es la escolaridad de los padres: los hijos de padres sin instrucción tienden a reproducir el mismo patrón. La región geográfica es igualmente determinante, siendo las más privilegiada el Distrito Nacional y, las menos, las provincias apartadas con predominio rural.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*, pág 85.

⁴⁸ Véase Mercedes Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán, *Niveles de escolaridad y sus factores determinantes: Una cuantificación econométrica*, mimeo, sin fecha.

Está generalmente aceptado el papel estratégico de la educación en el combate contra la pobreza.⁴⁹ Con esa idea se instrumentó el Plan Decenal de Educación (1992), que supuso un mayor financiamiento público acompañado de una reforma educativa cuyos objetivos y metas se fijaron por consenso social, al igual que los programas de apoyo para la atracción y retención en el sistema escolar de los alumnos de escasos ingresos, mediante acciones como los desayunos escolares y la distribución de libros de texto gratuitos.⁵⁰

El gasto público en educación recobró a partir de 1993 un creciente impulso y llegó a rebasar, durante 1998 y 1999, la tasa de 2% del PIB. Se desconoce el gasto privado en educación, que es no sólo el que efectúan las instituciones privadas de enseñanza de todos los niveles, sino también las familias en colegiaturas y en útiles escolares, entre tantos otros conceptos.⁵¹ En todo caso, pese a esa tendencia ascendente, los estándares son todavía bajos, sobre todo para hacer frente a los rezagos acumulados en materia de cobertura, calidad y eficiencia.

En 1998 existían 7 765 centros educativos de todos los niveles (excluyendo la educación superior), que daban cabida, cada uno en promedio, a 280 alumnos.⁵² De ellos, casi 20% se ubicaban en el Distrito Nacional. La oferta de servicios educativos la satisface el sector público en un 80%. Su participación resulta más acentuada en la educación básica (83%), así como también en la educación para adultos (99%) y, por razones asistenciales, en la educación especial (89%). En cambio, aunque la participación gubernamental siga siendo mayoritaria en prácticamente todos los casos, tanto en la educación media como en la técnica profesional y la técnica básica se han abierto espacios mayores a la participación privada (alrededor de 25%). La educación preescolar ha tenido tradicionalmente un fuerte aporte privado, que recientemente se ha venido reduciendo en términos relativos, dado el interés del plan decenal de fomentar la educación inicial formal. En 1999 las instituciones públicas atendían ya a 55% de los párvulos matriculados. (Véase el cuadro VII-13).

⁴⁹ Según estimaciones del Banco Central, en 1992 la pobreza incidía en 51.5% en los hogares con jefe de familia sin ningún grado educativo, en 31.6% en aquellos con educación primaria, en 18.2% en la media e incluso en 8.5% en educación superior. Estos porcentajes mejoraron en 1998, a bajar a 37.8%, 23.1%, 12.9% y 2.8%, respectivamente. Aun así, pese a la reducción general de la pobreza, subsiste notoriamente el factor educativo como causa de la misma. Véase, BCRD, *Situación de la pobreza y distribución del ingreso en la República Dominicana, op.cit.*

⁵⁰ Según la Secretaría de Estado de Educación y Cultura, en 1995 se repartieron 200,000 raciones de desayunos escolares en 688 escuelas, elevándose esta cifra en 1999 a 1.2 millones de raciones en 2 562 centros educativos, con un costo de cerca de 45 millones de dólares. Los 25 distritos educativos de las zonas fronterizas merecieron apoyos especiales con el respaldo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de otras instituciones públicas y privadas. Por su parte, entre 1996 y 1998 se imprimieron 15.8 millones de libros: 10 millones para alumnos de educación preescolar, básica y media, 2.8 millones para apoyo de profesores y 3 millones para la alfabetización y educación de adultos. En 1999 la inversión correspondiente supuso alrededor de 3 millones de dólares.

⁵¹ Además de procurarse un mayor financiamiento privado, el plan contempló una mayor participación comunitaria. En 1999 operaban alrededor de 5 000 asociaciones de padres, madres y amigos de la escuela, que cubren a alrededor de 85% de los planteles educativos, lo que se traduce en una mejor administración de los mismos. *Ibid.*

⁵² Véase Secretaría de Estado de Educación y Cultura, *Estadísticas Educativas 1997-1998*, Santo Domingo, julio de 1999, cuadros 120 y 121.

Cuadro VII-13

REPÚBLICA DOMINICANA: OFERTA DE SERVICIOS
EDUCATIVOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, POR NIVEL Y
MODALIDAD, 1999
(Estructura porcentual)

	Total a/	Público	Privado
Total a/	100.0	80.3	19.7
Preescolar	8.4	4.6	3.8
Básica	68.5	57.2	11.3
Media	15.3	11.6	3.7
Especial	0.1	0.1	-
Adultos formal	4.8	4.8	-
Técnico básico	0.1	-	0.1
Técnico profesional	1.6	1.1	0.5
Laboral	1.2	0.9	0.3

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

a/ No se incluye la educación superior. Basado en una matrícula total de 2 261 549 alumnos, (50.7%) de ellos mujeres.

Los esfuerzos extraordinarios centrados en el desarrollo educativo del país han mostrado algunos avances desde que fue instrumentado el plan. La escolaridad bruta en la educación básica pudo satisfacerse plenamente por primera vez en 1998; sin embargo, en términos netos sólo se alcanzaba 84%, dejando todavía excluidos del sistema a un importante número de niños. Asimismo, una proporción creciente (de 26% a 36%) de preescolares pudo matricularse entre 1993 y 1999. Se registraron progresos aún mayores con la educación media, cuya tasa de matriculación pasó de 34% a 55%. (Véase el cuadro VII-14).

En este sentido, surtió efecto el adelantar a seis años la edad obligatoria de ingreso a la educación básica, en vez de los siete años vigentes anteriormente, lo cual ha tenido consecuencias en la reducción del exceso de edad. En total, la tasa bruta combinada de matriculación de los niveles preescolar, básico y medio pasó entre 1990 y 1999 de 36.7% a 47.2%, reduciéndose la presencia de estudiantes de esos niveles a partir de los 17 años. (Véase el cuadro VII-15).

VII-31

Cuadro VII-14

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES EDUCATIVOS SELECCIONADOS
(Porcentajes)

Año a/	Tasa bruta de escolaridad			Tasas de		
	Inicial b/	Básica c/	Media d/	Promoción	Repitencia	Deserción
1991	...	...	...	62.4	13.9	23.6
1992	...	...	...	65.2	18.6	16.2
1993	25.6	90.1	33.5	65.7	16.2	18.2
1994	24.2	88.5	39.5	64.8	16.0	19.2
1995	30.2	91.1	40.5	66.8	15.5	17.7
1996	31.8	89.5	47.3	70.6	11.9	17.5
1997	32.1	97.2	48.1	78.0	5.5	16.5
1998	32.0	100.0	50.2	79.9	5.2	14.9
1999	35.9	101.2	55.2	...	...	...

Fuente: Secretaría de Estado de Educación y Cultura

a/ Año de conclusión de cursos iniciados el año previo.

b/ De 3 a 5 años de edad.

c/ De 6 a 13 años de edad.

d/ De 14 a 17 años de edad.

Cuadro VII-15

REPÚBLICA DOMINICANA: TASAS DE
ESCOLARIDAD POR EDAD, 1990 Y 1999 a/
(Porcentajes)

Edad	1990	1999
Total	36.7	47.2
3	0.9	12.4
4	3.5	19.7
5	12.9	62.7
6	28.3	77.6
7	67.6	87.6
8	70.5	95.3
9	71.8	92.2
10	77.5	90.0
11	76.2	84.7
12	82.5	84.2
13	80.4	81.1
14	77.1	75.3
15	57.9	69.9
16	54.1	60.7
17	52.7	50.5
18	48.7	39.2
19-29	9.1	7.2

Fuente: Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

a/ No se incluye la educación superior.

En este campo, las niñas y jóvenes tienen más posibilidades de alcanzar una escolaridad mayor, lo que se explica en parte por la necesidad de los varones de adelantar su ingreso a la vida laboral por razones económicas y, en parte también, por los avances logrados en la incorporación de las mujeres al empleo remunerado. En efecto, si bien en 1995 la tasa de alfabetización era prácticamente la misma para ambos sexos (82.2% las mujeres y 82% los varones), la tasa bruta combinada de matriculación en los tres niveles (básico, medio y superior) era muy diferente (74% de mujeres contra 64% de hombres).⁵³

Las mejoras en el rendimiento educativo resultaron de la estrategia de estimular la retención escolar por diversos medios: desayunos escolares y libros de texto gratuitos, revisiones curriculares y la revalorización de los sueldos de los docentes.⁵⁴ De esta manera, la tasa de deserción estudiantil se contrajo fuertemente en los años noventa, al bajar de 24% a 15%, y también la de repitencia, que pasó de 14% a 5%.⁵⁵

En suma, las mejoras sustanciales en la cobertura de los últimos años han reducido los grandes márgenes de exclusión no sólo en la educación preescolar, media y técnica, sino incluso, como se destacó, en la básica, con su tasa neta de matriculación de 84%. Los avances en la calidad han sido menores por tratarse de reformas curriculares con rendimientos a más largo plazo. En todo caso, es preocupación constante mejorar esta calidad, a la luz de la deficiente preparación del alumnado dominicano medio, así como vincular los contenidos educativos, sobre todo de la educación media, a las demandas del mercado laboral.

En la República Dominicana existen posibilidades de acceso a estudios universitarios con cuotas mínimas, como las de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), de carácter público, así como sistemas de becas y créditos para sufragar los costos de la educación privada. Aun así, la educación superior más bien está reservada a aquellos estudiantes con un entorno familiar y una base económica y social favorables. La educación superior está constituida por alrededor de una treintena de universidades y de una decena de institutos tecnológicos, entre públicos y privados. En 1997 tenían una matrícula total de 177 000 estudiantes, en su inmensa mayoría adscritos a las primeras. Es probable que con el notable dinamismo de la educación superior, esta cifra se eleve a alrededor de 240 000 en el año 2000.⁵⁶ Las carreras más

⁵³ Esta brecha se hace más evidente en el quintil más bajo de ingresos. Véase CEPAL, *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, Edición del bienio 1998-1999*, LC/MEX/L.387, agosto de 1999.

⁵⁴ Hasta 1991, el salario bruto de un docente con dos grupos diarios equivalía en promedio a una tercera parte de la canasta básica familiar; en 1996 ascendía a 75% de la misma y ya en 1997 se elevaba 27% por encima. Estos estímulos se tradujeron en que en 1999 se dispusiera de 67 000 plazas de maestros, frente a las 34 000 de 1990. Adicionalmente, en 1998 se puso en marcha el Sistema Nacional de Formación, Capacitación y Actualización de Maestros a través de 13 universidades, cinco escuelas normales y la Escuela de Educación Física. *Ibid.*

⁵⁵ En cuanto a la deserción, debe considerarse la obligatoriedad de presentar acta de nacimiento para la inscripción en la escuela primaria, con un período de gracia que no rebasa el quinto año, pues en su defecto sobreviene la expulsión. Esta medida afecta sobre todo a los hijos de inmigrantes haitianos ilegales.

⁵⁶ Esta estimación se basa en la matrícula actual de la UASD (110 781 estudiantes) y en la participación que tenía esta universidad en el total en 1997 (46.2%).

demandadas eran contabilidad (13% de la matrícula total), educación (12%), derecho (11%), sistema y cómputos (10%), mercadeo (10%), administración de empresas (7%) y medicina (6%). Sólo el 1.3% hacía cursos de posgrado en el país.⁵⁷

La población estudiantil de la UASD representaba 46% del total en 1997. Cifras disponibles más actuales para esta universidad muestran en el primer semestre del año 2000 una población de poco más de 110 000 estudiantes, de la que 70% se concentra en la sede central de Santo Domingo. Las facultades de humanidades —que imparten carreras magisteriales— son las más pobladas, con 35% de la población total; las de ciencias económicas y sociales —con contabilidad y administración de empresas—, 24% y las de ciencias jurídicas y políticas 9%. En cambio, las facultades de ciencias —donde se imparte informática— sólo albergan a 5% y las de ciencias agronómicas y veterinarias a 1%. Dos terceras partes del estudiantado son femeninas. El profesorado rebasa los 2 300.⁵⁸

La UASD coexiste con otros centros universitarios de carácter privado, muchos de ellos de buena calidad, en los que pueden ingresar aspirantes sin suficientes recursos gracias a los sistemas de becas y créditos que distinguen a la República Dominicana. En esta área destaca la labor de la Fundación APEC para el Crédito Educativo (FUNDAPEC), creada en 1967, que desempeña un papel importante en la planificación de los recursos humanos del país, no sólo otorgando créditos a estudiantes universitarios y de posgrado en el exterior (con tasas reales de interés moderadas), sino también, y de modo creciente, a los aspirantes a la educación técnica. En este ámbito, el Estado está llamado a garantizar, incluso en mayor grado, el acceso a la educación superior de estudiantes sin recursos económicos.

Con todo, persisten inercias en la demanda de carreras universitarias, en el sentido de que las más tradicionales son las más demandadas —contables, administrativas, educación, derecho, medicina— y de estar en ocasiones saturadas y mal retribuidas, en detrimento de otras de desarrollo tecnológico, como la química o la agronomía, de escasa matrícula. En este sentido, se hace evidente la necesidad de adecuar las orientaciones de la educación superior —y también técnica— a los requerimientos que suponen el cambio tecnológico y la globalización.⁵⁹

Entre los programas de capacitación laboral destaca la actividad del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), creado en 1980, con fondos tripartitos del gobierno, los patrones y los empleados. Sus objetivos consisten en organizar y regir el sistema nacional de formación para el trabajo con el fin de promover el desarrollo de los recursos humanos y, así, la productividad de las empresas en los distintos sectores de la economía. En efecto, sus variados programas atienden tanto al sector agropecuario como al manufacturero, los requerimientos de las zonas francas en materia de confección de prendas de vestir, así como al sector de los servicios, en particular al turístico. Este instituto aporta metodologías, instructores y material didáctico para la formación y capacitación, basándose frecuentemente en el sistema de formación dual (en el

⁵⁷ Según datos del Consejo Nacional de Educación Superior, Presidencia de la República. (Véase página web: <http://www.cones.gov.do>).

⁵⁸ Cifras correspondientes al primer semestre del año 2000. Véase, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Vicerrectoría Académica, *Cátedra UASD*, Año 1, N°1, Santo Domingo, marzo 2000.

⁵⁹ Véase Tania Polanco, *op.cit.*

centro de trabajo y en la institución educativa), y lleva a cabo programas de desarrollo organizativo, cursos en la empresa, cursos móviles y formación de maestros técnicos. También cuenta con programas de capacitación para los autoempleados, orientado a beneficiar a grupos marginales urbanos y rurales.

Se estima que en sus 20 años de existencia, el INFOTEP ha capacitado a más de 600 000 dominicanos hasta 1999; en los dos últimos años a razón de cerca de 100 000 egresados anualmente. De ellos, más de 60% han sido varones, mientras que la enseñanza a las mujeres se concentra en actividades como la confección, la repostería y panadería, las labores secretariales y la computación. El 44% de los egresados proviene de un nivel educativo secundario, el 24% de la escuela básica, e incluso el 16% de nivel universitario; el resto, otro 16%, carece de formación.⁶⁰

Si bien son actividades tradicionales las predominantes —mecánica de vehículos, electricidad, plomería, etc.— el INFOTEP se ha venido adaptando a los requerimientos prioritarios de la economía de los últimos años, tales como los de las zonas francas, los del sector hotelero y restaurantero y de la computación. Sin embargo, el acelerado avance tecnológico y la globalización imponen retos adicionales de formación de recursos humanos que demandarán del INFOTEP nuevas estrategias.

Una mención especial merece el escaso fomento del deporte en la República Dominicana, pese a existir una Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación (SEDEFIR), creada en 1974. Sin embargo, la gran debilidad institucional y la escasez de recursos financieros aparecen como factores subyacentes de los resultados en este campo, cuyos éxitos frecuentes son atribuibles más a las iniciativas de los deportistas que a los apoyos recibidos.

d) La vivienda

Finalmente, otro de los sectores rezagados y que ha merecido escasa y fluctuante atención es el de la vivienda. En los censos y encuestas levantados se señala que un número todavía significativo de ellas tiene está en condiciones precarias. Es cierto que se percibe a lo largo de los años una mejoría relativa en la situación de las viviendas, tales como el porcentaje de hogares con piso de tierra (que disminuyeron de 35% en 1970 a 7% en 1998), y aquéllos con techo de caña o yagua (que también se han reducido de 40% a 5% en los mismos años). También se observa un creciente número de casas con acceso a agua potable (84% en 1998), energía eléctrica (88%) e incluso con nevera (58%) y estufa (86%), dada en este último caso la decreciente utilización de leña para cocinar (11% de los hogares). Sin embargo, subsiste un porcentaje significativo de hogares en pésimas condiciones, como es el caso de aquellos en cuarterías y barracones, que han disminuido poco (todavía representan 11%). (Véase el cuadro VII-16).

⁶⁰ Véase INFOTEP, *Formación profesional en acción*, año 5, N° 2, Santo Domingo, abril-octubre 1999.

VII-35

Cuadro VII-16

REPÚBLICA DOMINICANA: CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS

(Porcentajes)

	1950	1960	1970	1981	1984	1991	1993	1996	1998
Hogares con:									
Piso de tierra	...	...	35.5	21.4	...	10.6	7.8	8.6	7.0
Techo de caña o yagua	...	...	40.1	18.4	...	8.2	...	5.0	5.0
Paredes de									
Madera o palma			75.5	62.3	...	43.9	...	...	...
Acceso a agua potable	16.6	20.0	49.2	56.3	62.0	78.1	...	81.2	84.0
Energía eléctrica	13.2	...	36.2	59.1	...	74.8	81.0	84.2	84.0
Recolección de basura	...	...	...	...	56.5	56.1	...	46.9	44.5
Nevera	...	...	...	...	...	43.3	...	52.9	58.4
Estufa	...	...	13.2	...	...	56.2	...	77.1	86.2
Cocina de carbón o leña	...	...	78.4	64.7	60.0	40.5	...	19.4	11.2

Fuente: ONAPLAN, sobre la base de los Censos Nacionales (1950, 1960, 1970, 1981 y 1993); Encuestas Nacionales de Salud 1991 y 1996, y Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares 1984 y 1998.

A mediados de los años noventa se estimaba el déficit habitacional del país en una cifra del orden de las 600 000 viviendas, incluyendo las que requerían mejoras importantes. Además, había necesidad de construir alrededor de 30 000 viviendas nuevas por año para hacer frente al crecimiento de la población.⁶¹ Si se considera que el tamaño medio de la familia dominicana es de 4.3 miembros, poco más de 2.6 millones (la tercera parte de la población de entonces) tenía una situación precaria en cuanto a alojamiento. El fenómeno del hacinamiento está presente, ya que el tamaño medio de la vivienda rural es de 40 m², y aún menor en el área urbana marginal, que tiene en promedio 1.5 habitaciones por vivienda.⁶²

Esta situación se agravó sensiblemente con el paso del huracán Georges, en septiembre de 1998. Del total de viviendas existentes en el país (1.63 millones), 171 000 resultaron afectadas de algún modo y, de éstas, casi 50 000 quedaron completamente destruidas. Pese a los grandes esfuerzos de reconstrucción llevados a cabo, la situación de la vivienda y de los servicios básicos sigue siendo prioritaria por las enormes necesidades sociales por satisfacer, tanto en áreas rurales como, crecientemente, en zonas urbanas marginales, incluidas las de la misma ciudad de Santo Domingo.

⁶¹ Véase Instituto Nacional de la Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe final, Foro Nacional hacia una nueva política para el sector vivienda y asentamientos humanos en la República Dominicana, Santo Domingo, octubre-noviembre 1996, pág. 10

⁶² Véase CEPAL, *República Dominicana: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Georges*, 1998, LC/MEX/L.365, diciembre de 1998, págs. 39-45.

A partir de 1996, el gobierno se propuso llevar a cabo algunas reformas institucionales en torno a la vivienda como parte de su proceso de modernización del Estado. Como primer paso, se creó del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) la institución gestora de la política habitacional del país, como paso intermedio en el ulterior establecimiento de la Secretaría de Viviendas y Asentamientos Humanos. Sin embargo, los esfuerzos no se acompañaron de mayor financiamiento público. En efecto, la participación del gasto público en vivienda en relación con el PIB descendió a 0.3% en los últimos años. (Véase de nuevo el cuadro VII-3).

En tales circunstancias, el INVI ha buscado la participación del sector privado, la sociedad civil, las comunidades y los organismos internacionales para llevar a cabo las nuevas líneas de acción. Éstas abarcan el mejoramiento de los asentamientos urbanos de condiciones precarias, con la participación comunitaria, la construcción de viviendas rurales y urbanas para sectores de ingresos bajos y medios-bajos, viviendas de emergencia, y, entre otras, la legalización de terrenos estatales en uso de particulares.

De esta manera se han impulsado nuevos proyectos. Por ejemplo, con la participación de la ayuda externa se ha llevado a cabo un programa de saneamiento de barrios en San Juan de la Maguana. Con el sector privado, se lanzó el programa Bono para la Vivienda, que implica un subsidio parcial a las familias para adquirir casas construidas y financiadas por el sector privado. Con las comunidades mismas se promueven no sólo labores de saneamiento, sino también de autoconstrucción de viviendas. Asimismo, para hacer frente a los daños del Georges se repararon 52 750 con fondos asignados al INVI dentro de su programa de viviendas de emergencia, que supuso también la construcción de albergues.⁶³ En total, durante 1999, el INVI había terminado 27 996 unidades habitacionales, tenía en construcción 9 438 y en formulación 11 615, con una inversión total de 811.2 millones de pesos (alrededor de 50 millones de dólares). Estas actividades se complementan con la construcción privada y la informal.

B. ÁREAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA: UNA RECAPITULACIÓN

En la segunda mitad del siglo XX la economía dominicana logró un crecimiento excepcional que se tradujo en una elevación muy importante del nivel medio de vida de la población, si bien partió de una base sumamente exigua. La expansión tuvo una interrupción en los años ochenta para luego retomar, en los noventa, un impulso mayor. En los últimos 10 años el PIB por habitante aumentó más de 50%. Este dinamismo ha traído beneficios generales, aun cuando hayan estado lejos de haberse distribuido equitativamente entre los distintos estratos de la población. Los grandes indicadores sociales y demográficos, pese a las frecuentes imperfecciones en su cálculo, apuntan hacia mejoras sustanciales en la calidad de vida de crecientes sectores de la sociedad, si bien persisten rezagos que pueden calificarse de graves y condiciones de existencia injustas, notablemente en las zonas rurales y, en particular, para ciertos grupos humanos, como las mujeres, los adultos mayores, los infantes, los minusválidos y la población básicamente de origen haitiano.

⁶³ Véase, Instituto Nacional de la Vivienda, *Memoria 1997-1998*, Santo domingo, sin fecha.

La continuidad de la expansión económica es una condición indispensable para vencer estos rezagos y avanzar en una serie de políticas de desarrollo social. Algunas de ellas en ciernes y otras en transición, encuentran en esta coyuntura un momento propicio para su consolidación. El crecimiento crea oportunidades de empleo remunerado, lo cual es un elemento central para el combate directo contra la pobreza. Sin crecimiento económico es prácticamente impensable elevar el gasto social, y sin éste, también resultaría inviable inducir las mejoras para cubrir o, al menos, aminorar las necesidades insatisfechas y acumuladas de servicios sociales básicos de un porcentaje significativo de la población. Ambos aspectos —creación de empleo y elevación del gasto social— demandan no sólo crecimiento económico sino también importantes políticas complementarias de apoyo.

La preocupación oficial por hacer frente al crecimiento heredado de la pobreza y de relanzar el sector social en un nuevo entorno de globalización quedó manifiesta en distintas oportunidades, entre las que destacan, primero, la formulación del Plan Decenal de Educación en 1992 y, posteriormente, en 1996, del Plan Nacional de Desarrollo Social. Sin embargo, pese a la voluntad explícita de acompañar el crecimiento económico con el desarrollo social de una manera más integrada, han surgido resistencias al cumplimiento de las metas de ambos planes, metas que fueron ambiciosas, por ejemplo, en lo relativo al aumento del gasto social.

En efecto, además de recomendarse en el Plan Nacional de Desarrollo Social una reforma institucional para evitar duplicaciones —reforma que sólo se ha llevado a cabo de modo incipiente—, se fijó como meta para el año 2000 elevar el gasto social a 25% del PIB y a 50% del gasto total, cifras que a partir de la experiencia conocida de 1999 pudieran ser poco realistas. El incumplimiento de metas en planes que parten de diagnósticos acertados, sugieren la existencia de obstáculos serios para su instrumentación.

En este sentido, resulta pertinente examinar las causas estructurales, políticas e institucionales que impiden introducir cambios y, en general, incrementar la eficacia de las políticas y las reformas sociales, dadas las singularidades de la República Dominicana y su grado de desarrollo. Un primer obstáculo con el que se ha tropezado reiteradamente es la debilidad de las estadísticas sociales. Estas deficiencias informativas limitan la transparencia y la evaluación rigurosa de la eficacia de las políticas sociales. En este campo sobresalen las limitaciones estadísticas en materia de empleo, de pobreza, de resultados del gasto público y, a un nivel concreto, de estadísticas censales y de registros de morbilidad y mortalidad, entre otros, todo ello con la suficiente apertura por género.

La debilidad institucional, la frecuente duplicidad de funciones entre las instituciones, la falta de transparencia en la ejecución del gasto son aspectos prioritarios cuya revisión y enmienda merece urgente atención. Si bien se encuentran en proceso algunos pasos en este sentido, en particular en el caso del sector salud, como parte del programa de modernización del Estado emprendido, la fragmentación institucional y los bajos niveles de eficiencia operativa son indicadores de los enormes requerimientos en este ámbito.

En la revisión del papel y de la dimensión del Estado, debe tenerse presente que en varios de los sectores sociales el peso del sector privado es mayor en la República Dominicana que en

otros países, reflejo en parte de las crónicas limitaciones presupuestarias de su gasto social. En particular destaca el campo de la salud, vinculado con el de la seguridad social, ambos sujetos a una reforma que deberá ser profunda. Igualmente, la construcción de vivienda y algunos segmentos del sistema educativo tienen escasa presencia estatal.

Pese a los avances, el desarrollo social no ha compensado los rezagos históricos acumulados, aun en períodos de gran expansión del aparato productivo. El Estado dominicano difícilmente podría corregir en poco tiempo desigualdades enormes con los escasos medios que ha tenido a su disposición, tanto financieros como organizativos y técnicos. Por otra parte, es evidente que el sector privado ha atendido los nichos rentables que ofrecen los sectores de mayores ingresos de la población, así como también que las organizaciones humanitarias de la sociedad civil nacionales o extranjeras no han podido cubrir los servicios sociales no rentables que se orientan a los estratos pobres de la sociedad. El Estado tendrá que llenar necesariamente estos grandes huecos.

Igualmente, en materia de empleo, los estrechos márgenes de maniobra del Estado, la índole de la revolución tecnológica mundial y el decaimiento de muchos sectores productivos tradicionales han limitado la multiplicación de los empleos bien remunerados. La emigración y otras estrategias individuales de supervivencia siguen siendo los rasgos más característicos de la realidad social dominicana. Por otra parte, muchas actividades se han beneficiado de la inmigración haitiana, lo que constituye un factor explicativo de la presión a la baja de la mayor parte de los salarios mínimos reales y de las prestaciones sociales.

En cualquier caso, habrá que revalorar la presencia estatal en la política social, con miras a integrar a la población marginada y con ello disminuir la pobreza y las desigualdades. La formación del capital humano resulta estratégica en el sentido de incidir simultáneamente en las variables sociales y económicas (producción, productividad y competitividad internacional). Nutrición, salud, educación —preescolar, básica, media— formación técnica básica y profesional y capacitación para el trabajo son las áreas que tendrán que complementarse con políticas de empleo, que son el eslabón indispensable de la cadena que permitirá superar el círculo vicioso de la pobreza.⁶⁴

Quiérase o no, el Estado dominicano enfrenta la disyuntiva de elevar su gasto social —y su gasto público total— hasta ahora extremadamente bajos, elevar o no liberar recursos —ahorro privado— para invertirlos en actividades productivas y con ello alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y de generación de empleo. O bien, si este excedente se orientó a aumentar el consumo suntuario de los sectores de alto ingreso o a la compra de activos en el exterior. La relación entre gasto corriente y gasto de capital social puede ofrecer opciones importantes de política, que al parecer han variado en el tiempo. La revalorización de los salarios de la planta docente en la actual administración —conforme a recomendaciones internacionales

⁶⁴ Educación y empleo son las “dos llaves maestras” de un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible. Véanse, entre otros, CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* LC/G.2071(SES.28/3), Santiago de Chile, febrero de 2000, y *Transformación productiva con equidad, La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile, marzo de 1990.

de reforma educativa—,⁶⁵ frente a la dramática erosión de los mismos en períodos anteriores, revierte el énfasis anterior en la mayor inversión en la planta física.

En todo caso, siendo necesaria la mayor participación posible de otros agentes sociales, el papel solidario y redistributivo del gasto público resulta ser un ingrediente indispensable en la situación actual. No basta la formulación de diagnósticos precisos o la intención favorable del gobierno; es imprescindible armonizar la reforma social con la reforma económica, particularmente de la economía pública.

La calidad y la eficiencia del gasto social representan otra área de atención prioritaria. Existen elementos suficientes que permiten valorar la eficacia de varias de las políticas sectoriales en los distintos estratos de ingreso de la población para medir sus resultados. En este campo destaca el mayor rendimiento del gasto en la educación básica —con sus apoyos complementarios en desayunos escolares y libros de texto gratuitos— frente, por ejemplo, al gasto en educación superior, costosa por alumno y que, por favorecer a estratos de mayores ingresos, haría esperar una mayor contribución de los mismos.⁶⁶ No obstante, habría que mejorar el sistema de becas universitarias a fin de abrir paso a la población de recursos escasos.

Es un hecho que el bajo desarrollo educativo del capital humano de la República Dominicana es una de las mayores limitaciones potenciales a la perdurabilidad de su progreso económico. En este sentido se señala la pertinencia de universalizar la educación preescolar o inicial, complementada con un programa de guarderías, así como también la educación media. En todos los niveles, incluido el superior, la revisión de los contenidos educativos con miras a vincularlos más con el mundo tecnológico y laboral moderno es una práctica aceptada. Igualmente, se han visto las ventajas de intensificar y flexibilizar, además de actualizar los programas de capacitación para el trabajo, mediante programas duales vinculados con las empresas. Se reitera el papel que debe cumplir el Estado de garantizar a los estudiantes de bajos recursos con capacidades para ello el acceso a estudios superiores, como parte de sus funciones de dotar de equidad y universalidad al sistema.

En cuanto a la salud, la reforma en ciernes contempla aspectos que, de llevarse a cabo, permitirán mejorar la eficacia del sector. Como se señaló, énfasis particular merece la mejoría de la base estadística de registros de morbilidad y mortalidad, así como el llevar a cabo un franco proceso de descentralización y desconcentración a nivel provincial y municipal. Más allá de estas acciones imprescindibles, la persistencia de enfermedades endémicas y la alta morbilidad demandan acciones prioritarias en materia de medicina preventiva.

En efecto, en relación con la atención médica y hospitalaria, destaca en el país la baja cobertura pública y la deficiente calidad de los servicios, incluidos los prestados por las instituciones de seguro social. Siendo mínima la protección en salud del sistema de seguridad

⁶⁵ Véase CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702(SES.24/4), Santiago de Chile, marzo de 1992.

⁶⁶ Sobre este tema de la eficiencia del gasto social, referido sobre todo a la educación y la salud, véase nuevamente, Jaime Aristy, Rita Mena y Arturo Méndez, *Gasto público en servicios sociales básicos en la República Dominicana: Iniciativa 20/20*, op.cit.

social, un elevado porcentaje de la población queda desprotegida. Por ello, los programas en curso insisten en que los esfuerzos en este campo deben encaminarse a robustecer programas de atención básica de calidad en establecimientos de primer nivel, con un rendimiento social mucho mayor. En cuanto a las instalaciones de tercer nivel —hospitales y clínicas públicos o semipúblicos— que suelen operar con un alto grado de ineficiencia, la atención debe centrarse en mejorar su calidad y no en ampliar su número.

La alta participación privada en la medicina curativa, fortalecida por el sistema de igualas y los seguros médicos privados, facilitan la reforma del sistema de salud que se persigue en el país. En este sentido, las acciones gubernamentales están llamadas a concentrarse en las campañas preventivas y en dotar de atención básica universal a la población, como parte de su labor rectora y solidaria del sistema de salud. Convendría extender los seguros privados contratados directamente o bien los derivados de las prestaciones laborales al trabajador y su familia.

Igualmente, la reducida la cobertura y bajas prestaciones de la seguridad social en materia de pensiones facilitan su reforma y favorecen la reducción de las cargas que el gobierno tendrá que cubrir en el futuro, pues estaría llamado a financiar el costo de transición del actual sistema de reparto a otro de capitalización individual. Una primera prioridad consistiría en ensanchar la cobertura mediante la afiliación en salud y prestaciones económicas a los trabajadores y sus familias, incluyendo a grupos excluidos ya sea por rebasar el tope salarial establecido, por ser autoempleados, por ser trabajadores del campo o del servicio doméstico. Es obvio que a mayor cobertura mayor será el costo financiero para el Estado. En cuanto a las pensiones, la posibilidad de crear un sistema mixto, sobre dos pilares, permitiría ofrecer un mínimo de ingreso a los pensionados con la mayor cobertura posible, mientras que la capitalización individual permitiría superar ese mínimo con arreglo a las cotizaciones de cada trabajador. El nuevo sistema incorporaría el consenso del gobierno, patrones y empleados, incluidos sus sindicatos, y tendría todo un conjunto de implicaciones en el campo laboral, fiscal y financiero, que favorecería inclusive al incipiente mercado de capitales.

El fomento de la participación pública en la construcción de viviendas del INVI y su complementación con programas de construcción privada y comunitaria resultan estratégicas doblemente: porque reducen el déficit habitacional del país y por de una actividad generadora de empleo.

Finalmente, una mención importante debe hacerse al fortalecimiento de la ciudadanía, tanto por lo que se refiere a los derechos de los ciudadanos como a los canales para asegurar su participación efectiva. Este tema resulta pertinente en la República Dominicana en particular por la debilidad del sistema judicial y de los marcos legales en proceso de transformación.

En todo caso, el programa de modernización del Estado en que se han empeñado las autoridades dominicanas se inserta en una coyuntura propicia de franca expansión económica. En esa coyuntura, cabría revalorar el desarrollo social para que no resulte ser, como ha ocurrido tradicionalmente, un sector residual de los beneficios del crecimiento económico, sino un elemento dinamizador de esa expansión y de la necesaria equidad social. Los reiterados principios

de universalidad, equidad y eficiencia son válidos y pertinentes en el caso dominicano como rectores del marco en el que se debe insertar el desarrollo social.⁶⁷

⁶⁷ Véase de nuevo, CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, *op.cit.*

CAPÍTULO VIII

EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: LAS REMESAS DE DOMINICANOS Y LA INMIGRACIÓN HAITIANA

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza el fenómeno migratorio en la República Dominicana desde dos vertientes: la de expulsión de mano de obra dominicana (las remesas familiares y comunitarias), y la de absorción (la inmigración haitiana). Ambas tienen orígenes y consecuencias muy diferenciados, que se asocian tanto a sus raíces económicas e históricas disímiles, como a la realidad de la convivencia de las dos naciones en una misma isla.

La contribución de las transferencias de los migrantes dominicanos, por una parte, y la aportación que significa la presencia de los inmigrados haitianos, por otra parte, son tal vez dos caras de un mismo fenómeno, ya que ambas permiten equilibrar, a su manera, las presiones sociodemográficas de una economía que, a pesar de su crecimiento acelerado durante las últimas décadas (entre 1970 y 1999 el PIB creció en promedio de 5.4%), no ha podido compensar en igual magnitud las necesidades más apremiantes de su población en términos de equidad .

Para contribuir a analizar y evaluar ese reto, este capítulo esboza a grandes rasgos las problemáticas respectivas de uno y otro fenómeno, con el objeto de contribuir a ofrecer líneas de análisis y algunas recomendaciones encaminadas a lograr un círculo virtuoso de desarrollo con equidad en el que la erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social sean partes esenciales de esa nueva ciudadanía a la que aspiran los países de la región.

A. LAS REMESAS FAMILIARES Y COMUNITARIAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. Evolución y perspectivas de los flujos globales de remesas

La República Dominicana es uno de los países latinoamericanos que recibe más remesas familiares, tanto en términos absolutos como por habitante. En términos absolutos, México la sobrepasa, pero con un nivel por habitante mucho menor. El Salvador exhibe el monto por habitante más alto, casi cuatro veces mayor que el de México, mientras que la República Dominicana muestra un nivel por habitante intermedio, como se puede ver en el cuadro VIII-1.

Ningún país latinoamericano ha igualado el dinamismo alcanzado en los noventa por la República Dominicana en el rubro de remesas, con un ritmo promedio de crecimiento de 15% anual en los últimos cinco años y de 17% si se toma la última década. En 1998 este país registró un incremento extraordinario de 22%, influido por la respuesta de las comunidades de dominicanos en el exterior a los desastres provocados por el huracán Georges. Las estimaciones del Banco Central de la República Dominicana para 1999 arrojan una cifra de alrededor de 1 500 millones de dólares, nivel muy similar al estimado para El Salvador en ese mismo año.

VIII-2

Cuadro VIII-1

EL SALVADOR, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA:
INGRESOS POR REMESAS FAMILIARES, 1998

Países	Remesas familiares (millones de dólares)	Población (millones)	Remesas familiares por habitante (dólares)
México	5 627	95.8	59
El Salvador	1 333	6.0	222
República Dominicana	1 326	8.2	162

Fuente: Los datos de remesas se tomaron de las series de balanza de pagos de la CEPAL.
Las cifras de población se tomaron de CEPAL (1999a).

Las remesas familiares han tenido un impacto positivo en la economía dominicana. Desde el punto de vista de los hogares receptores, dichos ingresos han significado un importante complemento del ingreso y una válvula de seguridad contra la pobreza. Sin embargo, hay quienes señalan que los procesos migratorios han tenido repercusiones negativas, tanto en las comunidades de migrantes en el extranjero como en las locales, al influir en la desintegración del núcleo familiar, con toda la secuela de desajustes psicosociales que esto acarrea.¹

Desde el punto de vista macroeconómico, la importancia de las remesas ha venido creciendo hasta el punto de que se las reconoce ya como uno de los factores clave del rápido proceso de crecimiento económico nacional y la relativa estabilidad cambiaria y de precios que lo ha acompañado. En 1997, las remesas superaron claramente el valor total de las exportaciones de mercancías y representaron poco más de 7% del PIB y 52% de los ingresos por turismo, afianzándose como la segunda fuente de divisas del país. Durante los últimos cinco años, las proporciones mencionadas han aumentado en forma sistemática, lo cual es muy significativo, sobre todo si se toma en cuenta el intenso ritmo (el más alto en América Latina en los noventa) de crecimiento del PIB y de la actividad turística en ese país. En la actualidad, de acuerdo a las estimaciones ya señaladas del Banco Central de la República Dominicana, los ingresos por remesas familiares representan ya 9% del PIB.

De continuar estas tendencias, en los próximos 10 años puede registrarse una entrada total de remesas familiares a la República Dominicana de alrededor de 20 000 millones de dólares. En la actualidad sólo se invierte una mínima parte del monto anual de remesas que ingresa al país (alrededor de 10%, como se señala más adelante). Aun con esta proporción tan baja, los montos de inversión futuros financiados por remesas alcanzarían una cifra de alrededor de 200 millones de dólares anualmente. Si se despliega una política y medidas concretas para atraer una mayor proporción de ahorro de los residentes en el exterior, los montos señalados podrían elevarse sustancialmente, con un impacto sumamente benéfico para el país y especialmente para las regiones y comunidades de origen de los migrantes.

¹ Véase Waller Meyers (1998), págs. 12-13.

2. Características generales de la migración internacional

Como sucede con frecuencia en otros países, en la República Dominicana no se dispone de cifras fidedignas y actualizadas sobre los movimientos migratorios internacionales. Las estimaciones sobre el número de dominicanos residentes en los Estados Unidos han oscilado en los últimos años entre 800 000 y 1.5 millones de individuos. Los representantes de las organizaciones de dominicanos en Nueva York comentan que las cifras de residentes dominicanos esperadas en el próximo censo de los Estados Unidos son de un millón tan sólo para la región metropolitana de Nueva York y de 1.7 millones para todo el país. Esta última cifra significaría que la población de origen dominicano en dicha nación se habría casi quintuplicado en 10 años, ya que el censo de 1990 registró una población de 348 000 dominicanos. Este ritmo de crecimiento de la población coincidiría, además, con el de las remesas que, como ya se mencionó, ha sido de 17% anual en la pasada década.

Las concentraciones más importantes de dominicanos en los Estados Unidos se localizan en las grandes regiones metropolitanas de Nueva York, Miami y Boston. Pero hay colonias más pequeñas en alrededor de otras 30 ciudades de ese país, incluyendo las de Alaska, donde se estima que hay alrededor de 4 000 residentes de aquella nacionalidad.

En opinión de las personas entrevistadas en Nueva York, la comunidad dominicana de esta gran región metropolitana es equivalente a otras colonias latinoamericanas allí mismo residentes, como la portorriqueña, la salvadoreña, la nicaragüense y la mexicana. Aparte de ser la de mayor tamaño, muestra indicadores ventajosos en materia de nivel de vida y perfil ocupacional, el cual está orientado al comercio y los servicios independientes. Hay más de 3 500 tiendas o bodegas propiedad de dominicanos en la zona y también hay una gran cantidad de propietarios de taxis de esta nacionalidad.

Sin embargo, las cifras a nivel nacional de los Estados Unidos (censo de 1990) no parecen revelar este fenómeno, como se puede apreciar en el cuadro VIII-2, lo que haría pensar en un sesgo muy particular de la comunidad radicada en Nueva York.

El peso de la colonia dominicana en la economía metropolitana de Nueva York y en su vida política y social es evidente: hay alrededor de 40 vuelos directos a la semana de esa ciudad a la República Dominicana; circulan cinco diarios entre la comunidad dominicana y más de 20 programas de cable van dirigidos semanalmente a ella. Hay estimaciones de que las compañías telefónicas de la República Dominicana perciben ingresos por alrededor de 50 millones de dólares al año por llamadas originadas en el noreste de los Estados Unidos. La colonia dominicana de Nueva York está políticamente representada por un asambleísta en la legislatura estatal y por un concejal en el gobierno de la ciudad.

Cuadro VIII-2

CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE INMIGRANTES SELECCIONADOS
EN LOS ESTADOS UNIDOS, 1990 a/

	Educación (% con diploma de secundaria o superior)	Ingreso (promedio de ingreso familiar, dólares)	Pobreza (% de familias en situación de pobreza)	Idioma (% que "no habla inglés muy bien") b/
(1) Inmigrantes en general	58.8	31 785	14.9	47
(2) Caribe (mejor posicionado)	74.1 (Trinidad y Tabago)	34 338 (Jamaica)	10.4 (Jamaica)	55.3 (Haití)
(3) Centroamérica (promedio)	44.6	22 636	22.6	67.2
(4) Dominicanos	41.7	19 694	33.4	68.7
Con relación a (1)	0.71	0.62	2.24	1.46
Con relación a (2)	0.56	0.57	3.21	1.24
Con relación a (3)	0.93	0.87	1.48	1.02

Fuente: Bureau of Census, 1990 . Census of population and housing, CP-3-1, "The foreign born population in the United States", presentado en Báez Evertz, F. (1994).

a/ Extranjeros con una población de más de 100 000 habitantes en los Estados Unidos.

b/ Países con lengua oficial diferente del inglés.

También hay colonias importantes de dominicanos en otras latitudes, principalmente en España (Madrid, Barcelona, Valencia), Italia y Venezuela. Asimismo, se pueden encontrar en otras islas del Caribe como Saint Martin, Saint Croix, Saint Thomas y las Antillas Neerlandesas. Una parte aún no determinada de las remesas proviene de estos diversos países. Las compañías remesadoras dominicanas más importantes han establecido en los últimos años oficinas permanentes en todos ellos, así como en un gran número de ciudades de los Estados Unidos.

En cuanto a las localidades de origen de los migrantes, éstas parecen estar diseminadas por toda la República Dominicana. No debe perderse de vista que el país es pequeño en extensión territorial (apenas 48 511 kilómetros cuadrados) y relativamente homogéneo en sus características físicas y socioeconómicas.

Las zonas situadas al norte del país son las que parecen tener una mayor incidencia de migrantes, según se desprende de diversas opiniones recibidas y algunas referencias bibliográficas. Se menciona en especial a las provincias de Santiago y La Vega. Dichas provincias son las de mayor población (14% del total nacional) después de la zona que forman el Distrito Nacional y San Cristóbal, que están en el extremo sur y que concentran 36% de la

población total del país. La provincia de Santiago y otras alledañas de la zona montañosa del país están consideradas entre las más pobres del territorio dominicano.

Hay diversas localidades en el interior del país en donde las diversas empresas remesadoras concurren simultáneamente con agencias permanentes. Dichas localidades son seguramente aquellas donde se registran los flujos más altos y regulares de entrada de remesas familiares. En general, coinciden con los lugares que fueron señalados como focos de alta migración al extranjero en las entrevistas efectuadas. La mayor concentración de las mencionadas localidades se da en la región del Cibao, que comprende los valles centrales y del norte del país y casi la totalidad de las provincias de Santiago y La Vega. Esta zona, eminentemente agrícola, es la de menor desarrollo turístico en el país, con apenas 3% del total de habitaciones hoteleras de todo el territorio dominicano. A continuación se presenta una lista preliminar de las principales localidades generadoras de migrantes y receptoras de remesas en el país:

- i) Región del Cibao: Bonaó, Cotuí, Jarabacoa, La Vega, Santiago de los Caballeros y San Francisco de Macorís.
- ii) Región Sur: Baní, San Cristóbal y San José de Ocoa.
- iii) Región Oriente: Higüey, La Romana, San Pedro de Macorís, El Seibo.
- iv) Región Norte y Noroeste: Puerto Plata, Sabana Iglesia y San José de las Matas.
- v) Región Suroeste: Barahona, Jimaní y San Juan de la Maguana.

Aparte, se cuenta Santo Domingo, que concentra 30% de la población del país y donde se localizan las oficinas centrales de todas las empresas remesadoras y más de 50 de sus sucursales o agencias, distribuidas a lo largo de todo el Distrito Nacional.

3. Envío y uso de las remesas familiares

En comparación con otros países, en la República Dominicana es más marcada la carencia de información y estudios sobre los diversos aspectos de las migraciones y las remesas. Ni las referencias más citadas, algunas de ellas ya muy antiguas, ni los trabajos más recientes son lo suficientemente amplios y sistemáticos como para permitir una adecuada visión de conjunto de la problemática del envío y uso de las remesas familiares y de sus tendencias y perspectiva. En consecuencia, se dispone sólo de información fragmentaria y muchas veces obsoleta sobre temas tales como el perfil del migrante dominicano, sus hábitos de consumo y ahorro, la periodicidad y costos de los envíos de remesas y otros temas relacionados.²

En lo que toca al envío de remesas, cabe destacar que los dominicanos han desarrollado un eficiente sistema de empresas remesadoras, las cuales tienen sucursales y agencias en todo el territorio nacional y en las principales ciudades del exterior en donde hay colonias importantes de

² Se puede encontrar un excelente resumen de los principales trabajos sobre migración y remesas en la República Dominicana en Waller Meyers, op. cit.

residentes de esa nacionalidad. La nueva legislación en la materia obliga a dichas empresas a operar bajo el régimen de agentes de cambio. Existe una Asociación Dominicana de Empresas Remesadoras de Divisas (creada en 1994) que reúne a dichos agentes y que realiza funciones de publicidad y promoción de su giro de negocios.

El costo aparente de las transferencias de remesas de los Estados Unidos a la República Dominicana oscila entre 4% y 8% en promedio, según estimaciones extra oficiales. A este nivel, serían comparables con los costos que se registran en México y Centroamérica.³ Este bajo costo se debería a que "el negocio es tan grande [...] que está computarizado, lográndose que los fondos remitidos (generalmente alrededor de 220 dólares mensuales) sean frecuentemente enviados directamente a los hogares de los receptores, en lugar de tener que ser recogidos por éstos".⁴

Respecto al uso de las remesas familiares por parte de los hogares receptores, en la República Dominicana se realizaron por separado, entre 1997 y 1998, dos encuestas que aportaron elementos interesantes, aunque parciales, para el conocimiento de este tema. El Fondo de Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO) publicó los resultados de la encuesta sobre microempresas, migración y remesas realizada en marzo de 1997.⁵ Las conclusiones más importantes de este trabajo son:

- i) Uno de cada cinco hogares (21.8%) de los propietarios de micro y pequeñas empresas recibe remesas del exterior.
- ii) Más de la mitad de las remesas (55.1%) que llegan a dichos hogares son enviadas por mujeres.
- iii) Más de tres de cada cuatro envíos de las remesas en cuestión (79.5%) provienen de los Estados Unidos, principalmente de las áreas metropolitanas de Nueva York y Boston. Otro 12.7% llega de algún país de Europa y el 7.8% del resto del mundo.
- iv) El 77.5% de las remesas en cuestión es enviado a través de las compañías remesadoras.
- v) El 84.9% de los fondos recibidos se destina principalmente a gastos familiares, entre los que destacan alimentación, educación, vivienda y salud (no se precisa el gasto en cada rubro). Un 8.1% se dedica a pagar deudas o se aparta como ahorro. El 7% restante se canaliza a inversiones.
- vi) Se estima que los hogares de los dueños de micro y pequeñas empresas en el país reciben anualmente alrededor de 64 millones de dólares. Aunque esta cifra puede parecer baja frente al ingreso total de divisas del país en su conjunto (que en 1997 fue de 1 089 millones de dólares), el estudio concluye que tiene un gran impacto en la economía de los propietarios de micronegocios, ya que les permite alcanzar un nivel de

³ En Centroamérica el costo de envío de las remesas normalmente se reporta entre 5% y 8%, como promedio. En México puede alcanzar hasta 12% o más por el margen cambiario. CEPAL, 1999, pág. 33.

⁴ Waller Meyers (1998), pág. 4.

⁵ Ortiz, 1997, págs. 44-55.

ingresos regular y suficiente para mantener en funcionamiento la empresa sin desatender sus necesidades básicas de alimentación y vivienda.

Aunque el trabajo que se comenta se circunscribe a los hogares de los microempresarios, muchos de sus resultados pueden ser ilustrativos de lo que ocurre en el resto de los hogares que recibe remesas y coinciden en términos generales con los hallazgos en otros países. Por ejemplo, la estructura del uso de las remesas muestra muchas semejanzas con los resultados que reporta la CEPAL para Centroamérica a partir de una encuesta similar. En el trabajo respectivo se comenta que sólo una pequeña proporción de los hogares (5.7% en El Salvador, 9.4% en Guatemala y 8% en Nicaragua) mencionó la inversión como el destino principal de las remesas.⁶

La proporción de hogares que recibe remesas según la encuesta dominicana sobre las microempresas, parece baja en comparación con El Salvador, en donde se estima que un tercio de los hogares del país recibe fondos provenientes del exterior. Una estimación de 1991 para la propia República Dominicana, señalaba que el 34% de la población del país recibía algún tipo de remesas. El diseño de la muestra de marzo de 1997, que tuvo como eje principal el universo de microempresas y no el de remesas, sin duda influyó en los resultados que se comentan.

Algo similar sucede con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que se llevó a cabo entre 1997 y 1998. Dicha encuesta tampoco tuvo como objetivo central el estudio de las remesas, aunque incluyó preguntas orientadas a evaluar el impacto de esos fondos como componente de los ingresos de las familias dominicanas. En la obra consultada⁷ no se especifica qué proporción de los hogares de la muestra recibe remesas ni se hacen comparaciones en materia de gasto o ingreso entre los hogares que las reciben y los que no las reciben.

Lo que claramente concluye el estudio respectivo es que "el 92.1% de los ingresos corrientes provienen de actividades realizadas dentro del país, mientras que el restante 7.9% de los ingresos que reciben los hogares proviene del exterior, sea en forma de remesas familiares, jubilaciones y pensiones, alquileres de inmuebles residenciales y no residenciales, intereses, salarios e ingresos por ocupaciones independientes. Las remesas de familiares residentes en el exterior representan el 80% de los ingresos corrientes que los hogares reciben del exterior".⁸

Los anteriores porcentajes varían según los dominios del estudio. En las zonas urbanas, es mayor la proporción de los ingresos corrientes que provienen del exterior: 8.3%, frente a 6.2% de las zonas rurales. Sin embargo, la proporción de las remesas familiares dentro de los ingresos provenientes del exterior es apenas de 78% en el medio urbano, mientras que alcanza 92% en las zonas rurales.

Por grupos de ingreso también hay algunas diferencias dignas de ser tomadas en cuenta. En el grupo de ingresos más bajo, la proporción de los ingresos corrientes atribuibles al exterior es apenas de 2.6%, mientras que en el quintil más alto dicha proporción alcanza el 10.4%. En este

⁶ CEPAL, 1993, pág. 36.

⁷ Banco Central, 1999.

⁸ *Ibíd.*, pág. 35.

último grupo, las remesas familiares representan el 71% del total de ingresos de origen extranjero. En el primero, la proporción respectiva asciende a 99%.

Las cifras anteriores sugieren que las familias urbanas de ingresos medios y altos son las que tienen una mayor interacción con el exterior y que, por tanto, son los miembros de dichas familias los más propensos a emigrar o los que cuentan con mayores posibilidades de hacerlo. Esta probable característica de los migrantes, ya señalada en otros documentos sobre el tema,⁹ y contrariamente a las apreciaciones comunes al respecto, tendría una parcial correlación con ciertas características del perfil socio-ocupacional de la población migrante dominicana en los Estados Unidos.

En efecto, como se puede apreciar en el cuadro VIII-3, durante las dos últimas décadas -entre 1980 y 1997- el perfil de ocupación de los migrantes dominicanos en los Estados Unidos ha estado cambiando hacia puestos de trabajo de mayor calificación relativa. Una mayoría de ellos (dos tercios del total), sin embargo, sigue ocupada en actividades que, hasta donde se puede inferir, son de requisitos mínimos. Pero en términos comparativos con otras comunidades migrantes en los Estados Unidos, los resultados revelan un nivel de calificación promedio mayor. Al analizar en forma conjunta este cuadro y el anterior (cf. cuadro VIII-2), se desprende una inserción relativamente "desfavorable" (un descenso ocupacional según Báez, 1994, pág. 56) de los dominicanos dado su nivel de calificación.

En conjunto, el impacto de las remesas familiares en los ingresos totales de los hogares dominicanos es apenas de alrededor del 6%. Pero seguramente en las regiones y localidades de mayor incidencia de emigrantes su influencia es mucho mayor. Es de esperarse que se hagan en el futuro estudios más precisos sobre el particular, especialmente en dichas regiones y localidades.

Por al lado del gasto, la ENIGH reporta que el 83% de los ingresos de los hogares se destinan a gastos de consumo final y el 14% a gastos no imputables al consumo. El 3% restante son transferencias en especie que reciben del gobierno, principalmente. No hay diferencias muy notables en esta estructura entre el medio urbano y el medio rural ni tampoco por quintiles de ingreso, aunque en los grupos de ingreso más alto los gastos no imputables al consumo suben hasta 17% y el peso de las transferencias es inferior a 1%.¹⁰ Dentro de los gastos corrientes, los rubros de mayor importancia son los de alimentación, que absorbe el 22.1% de los ingresos totales; vivienda, que tiene exactamente el mismo peso, y transporte, que absorbe el 10.6%. A los gastos en educación y salud se destina el 6.3% de los ingresos.

⁹ Véase Báez Everts, F. (1994), página 47 y la misma opinión señalada en Banco Mundial (2000) "[...] as it has been found in others countries, [remittance] is mostly a middle class phenomenon and does not play an important role in providing a safety net for the poor or contribute to improvements in equity", pág. 2.

¹⁰ *Ibidem*, págs. 17-22.

ingresos regular y suficiente para mantener en funcionamiento la empresa sin desatender sus necesidades básicas de alimentación y vivienda.

Aunque el trabajo que se comenta se circunscribe a los hogares de los microempresarios, muchos de sus resultados pueden ser ilustrativos de lo que ocurre en el resto de los hogares que recibe remesas y coinciden en términos generales con los hallazgos en otros países. Por ejemplo, la estructura del uso de las remesas muestra muchas semejanzas con los resultados que reporta la CEPAL para Centroamérica a partir de una encuesta similar. En el trabajo respectivo se comenta que sólo una pequeña proporción de los hogares (5.7% en El Salvador, 9.4% en Guatemala y 8% en Nicaragua) mencionó la inversión como el destino principal de las remesas.⁶

La proporción de hogares que recibe remesas según la encuesta dominicana sobre las microempresas, parece baja en comparación con El Salvador, en donde se estima que un tercio de los hogares del país recibe fondos provenientes del exterior. Una estimación de 1991 para la propia República Dominicana, señalaba que el 34% de la población del país recibía algún tipo de remesas. El diseño de la muestra de marzo de 1997, que tuvo como eje principal el universo de microempresas y no el de remesas, sin duda influyó en los resultados que se comentan.

Algo similar sucede con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que se llevó a cabo entre 1997 y 1998. Dicha encuesta tampoco tuvo como objetivo central el estudio de las remesas, aunque incluyó preguntas orientadas a evaluar el impacto de esos fondos como componente de los ingresos de las familias dominicanas. En la obra consultada⁷ no se especifica qué proporción de los hogares de la muestra recibe remesas ni se hacen comparaciones en materia de gasto o ingreso entre los hogares que las reciben y los que no las reciben.

Lo que claramente concluye el estudio respectivo es que "el 92.1% de los ingresos corrientes provienen de actividades realizadas dentro del país, mientras que el restante 7.9% de los ingresos que reciben los hogares proviene del exterior, sea en forma de remesas familiares, jubilaciones y pensiones, alquileres de inmuebles residenciales y no residenciales, intereses, salarios e ingresos por ocupaciones independientes. Las remesas de familiares residentes en el exterior representan el 80% de los ingresos corrientes que los hogares reciben del exterior".⁸

Los anteriores porcentajes varían según los dominios del estudio. En las zonas urbanas, es mayor la proporción de los ingresos corrientes que provienen del exterior: 8.3%, frente a 6.2% de las zonas rurales. Sin embargo, la proporción de las remesas familiares dentro de los ingresos provenientes del exterior es apenas de 78% en el medio urbano, mientras que alcanza 92% en las zonas rurales.

Por grupos de ingreso también hay algunas diferencias dignas de ser tomadas en cuenta. En el grupo de ingresos más bajo, la proporción de los ingresos corrientes atribuibles al exterior es apenas de 2.6%, mientras que en el quintil más alto dicha proporción alcanza el 10.4%. En este

⁶ CEPAL, 1993, pág. 36.

⁷ Banco Central, 1999.

⁸ *Ibíd.*, pág. 35.

último grupo, las remesas familiares representan el 71% del total de ingresos de origen extranjero. En el primero, la proporción respectiva asciende a 99%.

Las cifras anteriores sugieren que las familias urbanas de ingresos medios y altos son las que tienen una mayor interacción con el exterior y que, por tanto, son los miembros de dichas familias los más propensos a emigrar o los que cuentan con mayores posibilidades de hacerlo. Esta probable característica de los migrantes, ya señalada en otros documentos sobre el tema,⁹ y contrariamente a las apreciaciones comunes al respecto, tendría una parcial correlación con ciertas características del perfil socio-ocupacional de la población migrante dominicana en los Estados Unidos.

En efecto, como se puede apreciar en el cuadro VIII-3, durante las dos últimas décadas -entre 1980 y 1997- el perfil de ocupación de los migrantes dominicanos en los Estados Unidos ha estado cambiando hacia puestos de trabajo de mayor calificación relativa. Una mayoría de ellos (dos tercios del total), sin embargo, sigue ocupada en actividades que, hasta donde se puede inferir, son de requisitos mínimos. Pero en términos comparativos con otras comunidades migrantes en los Estados Unidos, los resultados revelan un nivel de calificación promedio mayor. Al analizar en forma conjunta este cuadro y el anterior (cf. cuadro VIII-2), se desprende una inserción relativamente “desfavorable” (un descenso ocupacional según Báez, 1994, pág. 56) de los dominicanos dado su nivel de calificación.

En conjunto, el impacto de las remesas familiares en los ingresos totales de los hogares dominicanos es apenas de alrededor del 6%. Pero seguramente en las regiones y localidades de mayor incidencia de emigrantes su influencia es mucho mayor. Es de esperarse que se hagan en el futuro estudios más precisos sobre el particular, especialmente en dichas regiones y localidades.

Por al lado del gasto, la ENIGH reporta que el 83% de los ingresos de los hogares se destinan a gastos de consumo final y el 14% a gastos no imputables al consumo. El 3% restante son transferencias en especie que reciben del gobierno, principalmente. No hay diferencias muy notables en esta estructura entre el medio urbano y el medio rural ni tampoco por quintiles de ingreso, aunque en los grupos de ingreso más alto los gastos no imputables al consumo suben hasta 17% y el peso de las transferencias es inferior a 1%.¹⁰ Dentro de los gastos corrientes, los rubros de mayor importancia son los de alimentación, que absorbe el 22.1% de los ingresos totales; vivienda, que tiene exactamente el mismo peso, y transporte, que absorbe el 10.6%. A los gastos en educación y salud se destina el 6.3% de los ingresos.

⁹ Véase Báez Evertsz, F. (1994), página 47 y la misma opinión señalada en Banco Mundial (2000) “[...] as it has been found in others countries, [remittance] is mostly a middle class phenomenon and does not play an important role in providing a safety net for the poor or contribute to improvements in equity”, pág. 2.

¹⁰ *Ibidem*, págs. 17-22.

VIII-9

Cuadro VIII-3

DOMINICANOS EN los Estados Unidos: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
SEGÚN GRUPOS OCUPACIONALES
(Porcentajes)

	1980 PEA a/	1990	1997 Admisiones de inmigrantes b/		
			Dominicanos	Caribe c/	Centroamérica
Cifras absolutas	82 120	165 478	8 845	33 443	16 598
	<i>Estructura porcentual</i>				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Profesionales, técnicos y afines	4.1	5.2	14.4	9.8	6.2
Gerentes y administradores	3.8	5.7	4.5	2.9	3.7
Comerciantes y vendedores	5.8	-	4.4	6.0	4.3
Empleados de oficina	11.1	23.6	7.6	6.2	6.0
Operarios y artesanos	11.2	11.1	12.4	11.4	7.3
Obreros	41.3	31.0	36.5	33.4	38.2
Agricultores y ganaderos	0.5	0.5	5.2	2.5	1.6
Trabajadores de servicios d/	22.3	23.0	15.0	27.7	32.7

Fuente: CELADE, sobre la base de cifras del Bureau of Census de los Estados Unidos (Censos de 1980 y 1990, "The foreign born population in the United States") y "1997 statistical yearbook of the immigration and naturalization service (SIN)", US Department of Justice.

a/ Según censos de 1980 y 1990.

b/ Según SIN (1997). Las correspondencias pueden no ser exactas con los censos de población.

c/ Países del Caribe, excluida la República Dominicana.

d/ Incluye conductores y servicios domésticos. En 1990, incluye además vendedores.

Desafortunadamente no se puede comparar la estructura de gasto entre los hogares que reciben remesas y los que no las reciben, para analizar si este tipo de ingresos permite una mayor proporción de ahorro o inversión o un aumento en la proporción de gastos destinados a salud, educación y vivienda. Como se recordará, en la encuesta sobre microempresas se reportó que el 85% de las remesas recibidas se destinaba a gastos de consumo final (aunque no se daba el desglose de estos gastos), lo que permite suponer que el contar con dichos ingresos no altera los patrones básicos de gasto de los hogares.

En el estudio citado de la CEPAL para Centroamérica se llegó a una conclusión que avala la anterior suposición. En la encuesta respectiva se comprobó que las familias centroamericanas que recibían remesas no destinaban a educación y salud o a ahorro e inversión una proporción

mayor de su gasto total, por comparación a los hogares que no recibían remesas.¹¹ En otros estudios de diversos países se ha llegado a conclusiones similares.

4. Asociaciones de migrantes y remesas comunitarias

Este tema casi no ha sido estudiado en la República Dominicana, aunque empieza a haber conciencia de que los residentes en el exterior han evolucionado rápidamente y están ahora mejor organizados y más activos. En otros países de la región, como El Salvador, Guatemala y México ya se dispone de algunos estudios sobre la materia, aunque debe decirse que todavía no son muy numerosos y que el interés por estos aspectos arrancó en fechas recientes.

Al parecer, las organizaciones de los dominicanos en los Estados Unidos han seguido una evolución similar a las de otras agrupaciones de latinoamericanos residentes en ese país. Las asociaciones de dominicanos no son nuevas. Hay algunas que datan de los sesenta, pero la mayoría de las tradicionales fueron creadas con posterioridad y muchas se iniciaron como grupos informales o, a lo más, como clubes sociales o deportivos. No fue sino hasta la década de los noventa cuando los esfuerzos de organización de los dominicanos cobraron fuerza y comenzaron a surgir numerosas asociaciones nuevas, más activas, a la par que las tradicionales se reconvertían y se involucraban en actividades más formales. En toda esta dinámica influyeron, por un lado, el aumento en las corrientes de inmigrantes a los Estados Unidos aparejado con el prolongado auge de la economía de este país, y, por otro el endurecimiento de las leyes migratorias en los Estados Unidos, que obligó a los residentes latinoamericanos a pelear por sus derechos y a legalizar su situación. En este proceso, las colonias de migrantes entraron en contacto con diversas organizaciones civiles norteamericanas que les dieron su apoyo. Aprendieron de ellas y en unos cuantos años se han sumado activamente a la tendencia mundial de avance y renovación de la sociedad civil.

En este nuevo contexto, se ha hecho más visible la creciente importancia económica, social y política de la colonia dominicana en ciudades como Nueva York, como ya se comentó antes. Al mismo tiempo, la energía e iniciativas de los grupos más activos de esa colonia han comenzado a volcarse cada vez más hacia su país de origen, no sólo en situaciones de emergencia, como fue evidente en el caso del huracán Georges, sino en condiciones normales.

Una característica que comparten las organizaciones dominicanas en los Estados Unidos con otras de origen latino es que se identifican frecuentemente por la localidad de origen de sus miembros. Entre las colonias de guatemaltecos, mexicanos y salvadoreños este tipo de organizaciones se cuenta por cientos y muchas de ellas se han distinguido por patrocinar proyectos de muy diversos giros y magnitudes en beneficio de sus comunidades de origen. "Hasta ahora, los proyectos que se han detectado [...] han sido fundamentalmente de tipo asistencial (equipos para hospitales, becas, bibliotecas) u obras comunitarias sencillas (restauración de iglesias, pavimentación de calles, equipo de bombeo de agua potable, etc.). Los proyectos de tipo productivo o ambientales han sido más contados y se han enfrentado con problemas de instrumentación...".¹²

¹¹ CEPAL, 1993, cuadro 19, pág. 75.

¹² CEPAL, 1999, pág. 46.

A los fondos con los que las asociaciones de migrantes financian estos diversos tipos de iniciativas se les ha llamado remesas comunitarias, para distinguirlas de las remesas familiares, las cuales tienen una motivación distinta. Las remesas comunitarias son producto de aportaciones voluntarias de los miembros de dichas asociaciones y aunque su monto es muy reducido en comparación con las remesas familiares, casi siempre están destinadas a inversión y representan un vínculo espontáneo de solidaridad con el país de origen. Por estas razones y porque parecen estar aumentando rápidamente, han despertado un interés creciente en los países de América Latina.

En Nueva York existen varias organizaciones del tipo anterior dentro de la colonia dominicana local. También se detectaron asociaciones por comunidad de residencia y otras de cobertura más amplia, incluyendo varias de tipo empresarial. A continuación se dan algunos ejemplos distintivos de cada grupo:

1. Organizaciones por comunidad de origen.
 - Centro de Barahoneros Unidos.
 - Club de Jimaní.
 - Club de Leones de Barahona en Nueva York.
 - Fundación para el Desarrollo de San José de las Matas.
2. Organizaciones por comunidad de residencia.
 - Comité de Residentes de Post Avenue.
 - Unión Comunal de Washington Heights.
3. Organizaciones por sectores de actividad.
 - Asociación de Egresados de la UASD.
 - Asociación de Enfermeras Dominicanas.
 - Colegio Dominicano de Periodistas.
 - Comité del Dominicano en el Exterior.
4. Organizaciones de tipo empresarial.
 - Asociación de Profesionales de Refrigeración.
 - Instituto de Contadores Dominicanos.

Hay además una gran cantidad de grupos religiosos, normalmente asociados a las distintas sedes eclesiásticas de Nueva York. También, en los últimos años, los principales partidos políticos dominicanos han establecido oficinas de representación en la zona metropolitana de Nueva York y realizan allí importantes actividades proselitistas y de recolección de fondos.

No se pudo precisar qué tipo de actividades desarrollan las diversas asociaciones de dominicanos en beneficio de su país o sus comunidades de origen, aunque se conocen ciertas acciones de tipo asistencial como donaciones de ropa, de medicinas y de equipos médicos. Es probable que existan ya iniciativas más amplias en curso y algunos de los grupos que despliegan mayor actividad han logrado ya registrarse como organizaciones sin fines de lucro.

No se ha hecho ninguna estimación sistemática del volumen de las remesas comunitarias que son enviadas anualmente a sus países de origen por cualquiera de las colonias de residentes latinoamericanos en los Estados Unidos, pero está claro que el potencial es enorme. En el estudio de CEPAL que se ha venido citando se comenta que con buenos programas de recaudación de fondos en las agrupaciones de los Estados Unidos y con propuestas atinadas de inversión por parte de los grupos comunitarios o empresariales locales, las remesas colectivas pueden llegar a representar en el futuro entre el 3% y el 5% del total de remesas familiares.¹³

En el caso de la República Dominicana, esto significaría un potencial de inversión en proyectos productivos o en pequeñas obras de infraestructura de entre 60 millones y 100 millones de dólares anuales. Los grupos organizados de la colonia dominicana en los Estados Unidos también se cuentan por cientos, lo que hace urgente que se les estudie más a fondo y se les apoye para madurar en su organización, en sus métodos de recolección de fondos y en el fortalecimiento de sus lazos con las agrupaciones de contraparte en las localidades de origen de los migrantes.

Este último punto ha probado ser un eslabón débil de la cadena de transmisión de las remesas colectivas, ya que las organizaciones de la sociedad civil en los países latinoamericanos, sobre todo las de tipo local, han evolucionado más lentamente que los grupos mismos de migrantes. Sin embargo, en algunas de las entrevistas se comentó que hay ya organizaciones de la sociedad civil en territorio dominicano que tienen buenos antecedentes de trabajo en proyectos comunitarios o productivos. Entre otras se mencionó al Banco de la Mujer. También se señaló que las juntas locales de vecinos en algunas comunidades están muy bien organizadas y pueden ser un canal adecuado para proponer proyectos y coordinar su ejecución. Por último, se subrayó la necesidad de que las agrupaciones de pequeños y medianos empresarios locales tengan un mayor intercambio con sus homólogos en la colonia dominicana de los Estados Unidos para potenciar las posibilidades de negocios y de asociaciones estratégicas entre ambos.

5. Programas gubernamentales relacionados con los migrantes o las remesas

Aparentemente no existen programas destinados específicamente a aprovechar mejor las remesas familiares y comunitarias, aunque funciona un programa de vivienda mediante el cual los residentes en el extranjero pueden adquirir una casa a plazos en el país. Este programa, a cargo del Instituto de Vivienda de la República Dominicana, está apenas en su primera etapa, en la que colocará 500 viviendas. La promoción del mismo se ha hecho principalmente en el área de Nueva York, pero no se cuenta con información sobre sus términos y condiciones de operación ni sobre cuál ha sido la respuesta de la comunidad dominicana de dicha ciudad hacia esta iniciativa. La experiencia de El Salvador, en donde ha habido ya algunos proyectos de este tipo, muestra claramente que no es fácil lograr una penetración rápida y en gran escala en ese mercado.

La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores ha establecido un Programa de Apoyo al Dominicano Ausente, a través del cual se les brinda ayuda a los residentes en el exterior que regresan a quedarse o a visitar su país de origen. Entre las principales medidas de ayuda se cuentan las facilidades temporales para que los migrantes puedan internar mercancías para el

¹³ *Ibíd.*, pág. 52.

hogar libres de impuestos en ciertas temporadas como Navidad. También se dan dispensas en el orden migratorio para que los niños puedan reunirse más fácilmente con sus padres.

En el ámbito político, desde hace tiempo se les ha reconocido a los dominicanos residentes en el extranjero el derecho a optar por la doble nacionalidad y en la actualidad está en marcha un proceso para otorgarles el pleno ejercicio de su derecho al voto, lo cual ha despertado grandes expectativas entre dicha comunidad.

El consulado de Nueva York, aparte de sus funciones naturales de asistencia a los ciudadanos dominicanos en sus asuntos migratorios y de negocios y en la defensa de sus derechos humanos, promueve diversas actividades culturales entre la colonia dominicana y tiene información sobre algunas asociaciones y grupos de residentes, pero no realiza actividades formales de promoción comunitaria.

Aunque las relaciones entre los empresarios dominicanos en el exterior y los residentes en el país se han intensificado en los últimos años, no se ha hecho por parte del gobierno un esfuerzo por facilitar dichas relaciones o promover un mayor intercambio de experiencias entre ellos.¹⁴ Por otro lado, el gobierno dominicano tiene diversos instrumentos que podrían reforzar un programa más amplio para estimular el uso productivo de las remesas, ya sea apalancando proyectos de pequeña infraestructura productiva en las localidades de origen de los migrantes o apoyando la creación de pequeñas y medianas empresas o actividades microempresariales en esas mismas localidades, siempre en conjunto con las organizaciones de migrantes del exterior, las cuales financiarían total o parcialmente los citados proyectos. En la República Dominicana hay aparentemente ejemplos aislados de proyectos de tal naturaleza. En otros países del área, especialmente en México, hay ya programas establecidos por los gobiernos locales, con fondos complementarios para apoyar las iniciativas de las asociaciones de migrantes.

Los instrumentos de que dispone el gobierno dominicano están distribuidos en diversas dependencias gubernamentales. El Banco Central cuenta con un esquema de desarrollo y financiamiento de proyectos (DEFINPRO) dirigido a empresarios medianos y pequeños, que opera a través de la banca comercial. La Secretaría de Industria y Comercio financia también a empresas medianas y pequeñas así como a microempresarios, a través de un programa específico (PROMIPYME). Asimismo, en el Secretariado Técnico de la Presidencia opera un fondo de preinversión (FONDOPREI) que, aparte de otorgar créditos para la preparación de proyectos, canaliza donaciones de gobiernos amigos a ciertas actividades de importancia nacional local, como la producción de alimentos. Finalmente, el apoyo a proyectos de pequeña infraestructura productiva se da en el marco del programa PROCOMUNIDAD, que es el principal programa del gobierno en materia de desarrollo social.

Los instrumentos mencionados, en conjunto con algunas fundaciones de la sociedad civil y organismos como FONDOMICRO, conforman una base sólida para lanzar un programa a nivel nacional que busque potenciar las iniciativas de las asociaciones de migrantes en el extranjero en

¹⁴ En este ámbito, el gobierno de El Salvador, a través de su Ministerio de Economía, puso en marcha en 1998 un proyecto innovador para tender un puente de comunicación entre ambas comunidades. La etapa piloto de este programa se realizó precisamente en Nueva York. La iniciativa ha sido muy bien recibida en ambos lados y constituye un buen ejemplo a seguir por otros países del área.

apoyo de sus comunidades de origen, así como las relacionadas con el impulso a actividades microempresariales de los receptores de remesas familiares.

6. Algunas recomendaciones

La República Dominicana es uno de los países del continente americano que reciben más ingresos por remesas, tanto en términos absolutos como en cifras por habitante. Este flujo de remesas ha venido creciendo rápidamente en los últimos 10 años y todo indica que se seguirá incrementando, previéndose un ingreso por ese concepto de 2 000 millones de dólares anuales en promedio durante la próxima década.

La conclusión más importante es que, pese a que la República Dominicana tiene uno de los niveles de remesas por habitante más alto de América Latina, no se han hecho hasta ahora esfuerzos sistemáticos para estimular un uso productivo de esos ingresos ni para acrecentar los flujos de inversión hacia el país de los dominicanos en el exterior. En la actualidad, el único programa gubernamental específicamente dirigido a estimular el ahorro y la inversión de los migrantes dentro territorio nacional es el que está instrumentando el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) para que los residentes en el exterior puedan adquirir casas en el país. Este programa está en sus inicios y no se vislumbra ninguna otra iniciativa en el futuro próximo que pueda tener un efecto importante en el campo de las remesas. Aun así, los flujos de remesas del exterior y las iniciativas de negocios en el país de los migrantes dominicanos han seguido aumentando rápidamente y configuran un enorme abanico de posibilidades en el futuro.

Al igual que en México y Centroamérica, el nicho que ofrece mayor oportunidad actualmente en la República Dominicana es el de las remesas comunitarias. Las asociaciones de residentes dominicanos en los Estados Unidos, principalmente en Nueva York y Miami, han alcanzado un excelente nivel de organización y han comenzado a financiar pequeñas inversiones de infraestructura y otros proyectos en sus comunidades de origen. A la vez, un número creciente de empresarios dominicanos que han tenido buen éxito en el exterior está buscando oportunidades para invertir en su país. En ambos casos es posible acompañar, estimular y potenciar estos esfuerzos con programas gubernamentales de tipo nacional y local.

También se pueden hacer algunos esfuerzos concretos en materia de remesas familiares. En este ámbito parecen presentarse en la República Dominicana las mismas limitaciones que se han detectado en otros países, a saber, que la mayor parte de dichas remesas se destina al consumo y que sus receptores no muestran un grado de organización e iniciativas que permita avizorar un cambio importante en esta orientación del gasto a corto o mediano plazo. Sin embargo, los montos de remesas familiares son de tal magnitud, que cualquier cambio positivo que se pueda inducir a favor de su ahorro o inversión tendría un impacto notable en la economía. Es, por tanto, aconsejable profundizar en el análisis de aquellos segmentos en los que se han percibido condiciones especiales que pueden favorecer un uso más productivo de las remesas familiares. Tal es el caso de las microempresas familiares que reciben remesas del exterior, sector que ha sido objeto de recientes estudios en la República Dominicana.

En vista de las numerosas posibilidades que representan los flujos de remesas en los próximos años, es importante emprender lo antes posible un esfuerzo integral para aprovecharlas

Cuadro VIII-4

HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES DE ASIMETRÍA a/

Indicadores	Unidad de medida	República Dominicana		Relación (1/2)
		Haití (1)	Dominicana (2)	
Superficie	Km ²	27 700	48 511	0.57
Población	Miles de habitantes	8 205.0	8 364.5	0.98
Población 1995-2000	Tasa por mil	18.4	16.5	1.12
Densidad	Habitantes por km ²	296	172	1.72
Migración	Tasa por mil	-2.6	-2.3	1.13
PIB	Millones de dólares	3 978.6	17 397.8	0.23
PIB 1990-1999	Tasa de crecimiento (promedio)	-1.0	4.7	...
PIB por habitante	Dólares corrientes	48.5	208.0	0.23
Exportaciones	Millones de dólares	516.1	8 110.7	0.06
Importaciones	Millones de dólares	1 174.3	9 591.9	0.12
Remesas b/	Millones de dólares	672.3	1 962.8	0.34
Tipo de cambio	Nominal por dólar	16.7	16.0	1.04
Salario mínimo mensual c/	Dólares mensuales	64.7	131.1	0.49
Índice de Desarrollo Humano (IDH) d/	Índice	0.430	0.726	0.59
Índice de Pobreza Humana (IPH) d/	Índice	46.1	17.7	2.60

Fuente: Sobre la base de cifras CEPAL y CELADE.

a/ Todas se refieren a 1999, salvo indicación contraria.

b/ Transferencias corrientes como *proxy*.

c/ Haití: industrial; República Dominicana: zonas francas.

d/ PNUD, Informe sobre desarrollo humano, 1999.

c) Economía y migración: de un mismo fenómeno y las lecturas diferentes

Hablar de “inmigrados” implica la definición previa de un espacio físico-topográfico diferenciado —una frontera— que adjudica a ambos lados de ella una nacionalidad. Mas allá del trazado fronterizo entre dos naciones, el tema requiere abarcar las “tres fronteras” temáticas definidas en Moya Pons: las fronteras histórica, política y social,¹⁸ que lejos de ser “una producción neutral estructurada en fríos gabinetes” han sido “la creación de numerosos individuos que han aportado sus juicios y prejuicios para tratar de explicar o solucionar el gran drama de convivencia dominicano-haitiano”.

La clasificación de Moya Pons se remonta a la catalogación de la literatura sobre el tema, y es de gran utilidad para acotar las perspectivas en que se han insertado el tema de la migración haitiana en la República Dominicana. La **frontera histórica** es, ante todo, un análisis (siglo XVIII y XIX) sobre la conformación de una línea divisora que hizo de la otrora “Hispaniola”, dos naciones. Sin abundar en este aspecto, vale señalar que el trazado actual se remonta a los tratados

¹⁸ Moya Pons (1992), pág. 21.

fronterizos de 1874, 1929 y su revisión definitiva de 1936, mediado antes por varias disputas, por ejemplo el arbitraje papal en 1896. Varios historiadores señalan al respecto que se da en un contexto singular, ya que en ese período ambas naciones sufren los embates de la post-ocupación estadounidense en la República Dominicana de 1905 a 1924, y de la presencia militar de ese país aun en Haití (1915-1934).

La **frontera política** (en los escritos de 1874 a 1936) reviste, según el análisis de Moya Pons, la génesis de la conformación de los estados-nación haitiano y dominicano, “realidad y necesidad” de afirmar los ámbitos de dominación de ambos, “sino también como elemento de definición ideológica”.¹⁹ Un suceso histórico trascendental durante este período, la matanza de cerca de 15 000 haitianos en octubre de 1937 por Trujillo, es de hecho un punto de inflexión no sólo en la historia de la inmigración haitiana en la República Dominicana, sino en la estructura ideológica predominante aún hoy en día en amplios sectores de la población dominicana²⁰ en la que “el perfil nacional dominicano quedó configurado ideológicamente como la antítesis de todo lo haitiano”.²¹

En cuanto a la **frontera social**, se nutre de una nueva visión posterior a la dictadura trujillista y a la invasión de 1965, donde predomina un análisis con fuertes tintes marxistas, y donde los conceptos de clases sociales y dominación, centro y periferia, engloban el fenómeno migratorio haitiano en un ámbito mucho más general (relaciones de producción), más allá de sus matices regionales.

Esta frontera social es el dominio crucial, en sus interacciones raciales, legales, económicas y políticas, que define en la actualidad el centro de la problemática de la inmigración haitiana en la República Dominicana. Es el espacio donde habrá de definirse en gran medida el futuro de las relaciones entre los dos países que comparten la isla porque una relación más llana, justa y transparente entre los dos países pasa indudablemente —pero no exclusivamente— por una solución viable y perdurable a la cuestión migratoria en la República Dominicana .

d) Evolución de la inmigración haitiana en la República Dominicana: flujos, inserción y tendencia

El flujo migratorio masivo de haitianos a la República Dominicana se remonta a inicios de este siglo,²² favorecido e impulsado por la ocupación estadounidense de Haití. Se da en una primera instancia como migración de mano de obra temporal, en labores específicas y, hasta entrados de la década de los setenta, de manera predominante en la caña de azúcar y posteriormente en otros cultivos (café, arroz, cacao, tabaco). Este análisis se centrará en las llamadas “migraciones definitivas”, para diferenciarlas de los otros movimientos migratorios

¹⁹ *Ibidem*, págs. 22-23.

²⁰ Citando a Bernardo Vega, el historiador dominicano Ruben Silié comenta: “es a partir de la matanza de los haitianos [...] cuando las relaciones empiezan a volverse manifiestamente tirantes y conflictivas”, Silié R. (1992), pág. 171.

²¹ Moya Pons, *op. Cit.*, pág. 25.

²² Véase Corten (1992), pág. 195.

interfronterizos o transfronterizos.²³ Ello no hace menos importante estas últimas, ni las necesarias soluciones que también se requieren en este ámbito.

Hablar de migraciones definitivas, nos obliga a considerar diferentes aspectos del mismo: los flujos, la inserción y la tendencia de éstos.

Flujos. ¿A cuánto asciende la inmigración haitiana en la República Dominicana? En diversos estudios, este tema pareciera ser no sólo un punto controvertido, sino de especial interés socio-político²⁴ ya que dicha cuantificación puede apoyar las tesis “de una invasión y amenaza haitiana” (cf. Balaguer) en caso de sobreestimación, o bien servir de argumento a favor de una “solución fácil” (cf. Vega) cuando se subestima dicha población.

Cuadro VIII-5

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTIMACIONES OFICIALES DE RESIDENTES HAITIANOS

Años	Residentes haitianos	Fuentes oficiales
1920	28 258	Gobierno provisorio de la República Dominicana
1935	52 657	Dirección general de estadísticas
1950	18 772	Dirección general de estadísticas
1970	97 142	Dirección de migraciones
1980	200 000	Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)
1991	245 000	Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

Fuente: Corten, A. y Duarte, I. “Quinientos mil haitianos en República Dominicana”, revista *Estudios sociales*, No. 98, Octubre-Diciembre 1994, p.15.

El cuadro anterior ofrece un rango para evaluar la presencia haitiana. Como bien señalan diversos autores, se trata de estimaciones cuya validez no estaría siempre a prueba de una revisión metodológica detallada. Sin embargo, ante la ausencia de estimaciones oficiales sólidas, son plausibles las tentativas de investigadores como Corten y Duarte para estimar la población de dominicanos de origen haitiano y reportar una cifra global de 500 000 haitianos en la República Dominicana.

La dificultad para evaluar dicha población inmigrante no sólo reside en la ausencia de fuentes fidedignas al respecto, sino en las características mismas de la inmigración. Esta se ha dado, tradicionalmente en un marco de “ilegalidad”.²⁵ Los tratados oficiales de contratación de jornaleros haitianos (1952, 1959 y 1966) para la industria azucarera se dieron a la par del reclutamiento paralelo de cerca de 15 000 jornaleros durante la zafra. Las cláusulas de esos

²³ La problemática de las migraciones inter y transfronterizas se detalla en un excelente trabajo de Silié, et al. (1999).

²⁴ “La fantasía en el empleo de las cifras está lejos de ser inocente”, Corten y Duarte. (1994), pág. 13.

²⁵ Menciona al respecto Ramón Antonio Veras: “desde el año 1940 hasta 1952, los braceros haitianos que trabajan en la República Dominicana lo hacían en forma ilegal, como consecuencia del tráfico clandestino” en “contratos y reclutamientos de braceros: entradas clandestinas o repatriación”, pág. 113.

tratados no siempre fueron observadas y muchas veces las condiciones de vida de los trabajadores dejaron mucho que desear, lo que llevó a una corriente de protesta en diversos círculos internacionales de derechos humanos.²⁶

El análisis de los flujos de la migración haitiana a la República Dominicana exige observar también ciertos aspectos particulares: la nacionalidad de los descendientes de esos migrantes —*arellanos, rayanos*—,²⁷ donde el derecho internacional en esa materia, así como las legislaciones respectivas haitianas y dominicanas —constituciones, decretos, leyes migratorias— sobre la atribución de la nacionalidad son referencias obligadas.

En el caso de la República Dominicana la Constitución señala que se consideran dominicanos “todas las personas que nacieren en el territorio de la República Dominicana con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o **los que estén de tránsito en él**” (art. 11, el subrayado es nuestro). Es decir la modalidad jurídica *jus soli*, donde la última excepción ha sido el aparente motivo de restricción en el otorgamiento de la nacionalidad dominicana a los descendientes de haitianos. Como demuestra Cedeño, esta argumentación sobre el carácter “transitorio” de los migrantes haitianos no resiste un análisis objetivo. Esta indefinición del estatuto jurídico de los descendientes, aunado a los documentos probatorios de la nacionalidad para poder invocar los beneficios, derechos y obligaciones de esa ciudadanía, así como las trabas múltiples en dichos procedimientos, perpetúan “una suerte de semi-ciudadanos sin existencia legal”.²⁸

Inserción. El corte de la caña fue tradicionalmente el destino del inmigrante haitiano que llegó a representar cerca del 80% de la fuerza de trabajo en este cultivo,²⁹ con contrataciones legales anuales superiores a los 10 000 trabajadores, con un nivel similar de indocumentados (*anba fil*). El Consejo Estatal del Azúcar (CEA) en sus diversos bateyes (cañaverales), ha sido el principal demandante de esa fuerza de trabajo, por lo menos hasta la suspensión de los acuerdos intergubernamentales en 1986 a raíz de la caída del régimen de los Duvalier en Haití. Sin embargo, estudios diversos señalan que los ingenios privados también se han beneficiado de este recurso en forma cada vez más amplia, aprovechándose de mecanismos de subcontratación y de la oferta “clandestina”. Después de producir más de 60% de la producción nacional de azúcar, el CEA representa hoy en día menos de un tercio de esa producción (véase el capítulo IX), en un producto cuyo peso en la economía nacional ha venido disminuyendo drásticamente durante las últimas dos décadas. La industria azucarera en su conjunto pasó de representar 5% del PIB total en 1970 a menos de 1% en 1999.

A la par de ese fenómeno y relacionado con él, se fue dando una progresiva diversificación del destino productivo de la migración haitiana, y hoy en día el sector azucarero

²⁶ Algunos autores hablaron de una nueva “trata de esclavos” (cf. Lemoine, 1981), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo en múltiples ocasiones que evaluar ese expediente a raíz de las numerosas presiones de diversas organizaciones de derechos humanos.

²⁷ Un excelente estudio de Cedeño (1992) sintetiza los rasgos más pertinentes de ese debate desde el punto de vista tanto jurídico como social.

²⁸ *Ibidem*, pág. 143. Corten y Duarte (op. cit) los estiman en cerca de 200 000.

²⁹ En 1980, según encuesta de ONAPLAN, los 12 ingenios de la CEA ocupaban cerca de 15 000 haitianos, de una fuerza laboral total de 19 000. Véase ONAPLAN, 1981.

mejor y convertirlas en un instrumento más activo del desarrollo nacional y regional. El ámbito que más margen de maniobra ofrece es el de las remesas colectivas, ya que está respaldado por la capacidad financiera y de acción de las organizaciones de migrantes dominicanos en los Estados Unidos. Estas organizaciones han venido multiplicándose y madurando en los últimos cinco años y cada vez se involucran más activamente en el desarrollo de sus comunidades de origen, ya sea financiando en ellas proyectos de infraestructura en pequeña escala o proyectos empresariales de diverso tipo.

Aunque las anteriores son tendencias que en la República Dominicana apenas comienzan, un programa bien diseñado e instrumentado podría reforzarlas y acelerarlas y tener un impacto importante en las localidades de origen de los migrantes.

B. LA INMIGRACIÓN HAITIANA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Este apartado ofrece un panorama sucinto de la inmigración haitiana en la República Dominicana, que une y divide a las dos naciones desde hace casi un siglo. Se subraya cómo un mismo fenómeno dio pie a lecturas diferentes, análisis y propuestas, que de igual forma pretenden ofrecer visiones realistas. En esta medida, la evolución y las consecuencias de la inmigración haitiana en tierra dominicana serán el punto central de análisis.

1. Breve recuento histórico y situación actual

a) De la "Hispaniola" a "Saint-Domingue": historia de una convivencia difícil (de la colonia a la independencia)

La isla de la Hispaniola, así denominada por Colón a su llegada en 1492, fue colonizada en una primera instancia en su lado occidental —hoy la República de Haití— y posteriormente en el este —la República Dominicana. A la par de una evolución socioeconómica diferente desde aquella época, las asimetrías económicas —favorables hasta el siglo XIX al tercio geográfico haitiano— se fueron acentuando desde el tratado de Ryswick en 1697 por elementos culturales ligados en un caso a la colonización francesa del lado haitiano y la predominancia española del lado dominicano.

La lucha de independencia de los esclavos haitianos en contra del dominio francés desde 1791 hasta la concreción de la gesta independentista en 1804 tiñe de matices muy disímiles la isla en su conjunto. En primera instancia por los continuos intentos franceses de ocupar la isla en su conjunto —deseos que se concretan aun antes de las independencias respectivas— asociados en un primer momento al mismo Toussaint Louverture, quien en el año 1801 se une a las tropas francesas para “liberar” la parte oriental y promulgar el fin de la esclavitud. A aquellos años habría que remontarse para encontrar lo que denominamos la historia de una convivencia difícil. Posteriormente a la independencia haitiana de 1804, los jefes revolucionarios en forma sucesiva habrán de buscar la “unificación” de la isla, siendo la larga ocupación de Boyer (1822-1844) el

último episodio de ello, y el que sella la triple independencia dominicana de 1846: de Haití, de España y de Francia.

b) Una misma isla y dos naciones: conformación de los estados, diferencias y similitudes socioeconómicas

La “doble insularidad”, como la denominara Girault, traduce una primera realidad geográfica atípica. A ella se debe agregar la conformación distinta de ambos estados: el Estado haitiano se constituye en la etapa post-independencia bajo la batuta autoritaria y decisiva de los generales revolucionarios —Dessalines, Pétion, Christophe—, después de una sangrienta lucha de independencia que llevó a la expulsión de los colonizadores. “Era una revolución antiesclavista y anticolonialista, y por tanto anticapitalista; ya que tanto la esclavitud como el colonialismo, representaban formas en que la esencia explotadora del capitalismo naciente se hacía sentir para esa comunidad antillana emergente. El Estado nacional que surgió de ella fue antiesclavista, anticolonialista y anticapitalista”.¹⁵

El Estado-nación dominicano a su vez “es inseparable del hecho histórico haitiano [...]; la definición de la dominicanidad vino a revestir, entonces, una doble dimensión: antihaitiana en su afirmación nación-estado; antiespañola en cuanto a la definición circunstancial del Estado-nación, quedando la primera mucho más profundamente impresa y omnipresente en la conciencia dominicana, ya que la ideología dominante, la de la clase dominante estaba mucho más aculturada a España”.¹⁶ Al respecto, Girault afirma “la nación dominicana se afirmó contra tres potencias”: Francia, Haití y España.¹⁷

Esta conformación histórica de ambas naciones, y los procesos sociopolíticos del siglo XIX, posteriores a las independencias, fueron creando a la par realidades económicas bastante diferenciadas, donde los factores demográficos y geográficos acentuaron las diferencias. Hoy en día, un rápido sobrevuelo de la isla en su conjunto nos ofrece un panorama que se sintetiza en el cuadro VIII- 4.

Las asimetrías socioeconómicas que revela ese cuadro no son suficientes, sin embargo, para explicar la inmigración haitiana en la República Dominicana. Una causalidad en este sentido es insuficiente en primer lugar por captar sólo los llamados factores de expulsión, sin tomar en cuenta los de atracción, es decir aquellos que desde la perspectiva del país de destino, atraen y reproducen las corrientes migratorias. En resumen: hay migrantes haitianos en la República Dominicana porque Haití los “expulsa” y porque la República Dominicana los “atrae”: el desarrollo económico de ambas naciones desde inicios del siglo XX ha fincado una base real para ello. De esto trata el apartado siguiente.

¹⁵ Pierre Charles, G. (1974), pág. 23.

¹⁶ *Ibíd.*, págs. 33 y 39.

¹⁷ Girault (1992), pág. 70.

absorbe apenas el 25% de la población inmigrante haitiana. Esa causalidad no es exclusiva, ya que habría que tomar en cuenta la dinámica propia del flujo migratorio, ligado por ejemplo a una mayor inserción de las generaciones sucesivas —algunas de ellas ya nacidas en territorio dominicano—; las redes informales; los mecanismos de atracción paralelos; los factores remunerativos; etc. Todo ello a pesar de las condiciones de contratación que rigieron en la actividad cañera y frenaron los desplazamientos laterales a otros cultivos y otras actividades.

Los cultivos sustitutos más representativos de esa nueva inserción son el café, el arroz y el tabaco. En el caso del café, el estudio de ONAPLAN citado reporta un promedio de ocupación haitiana de cerca del 30%, si bien en ciertas zonas dicha composición llega a ser netamente mayoritaria (zona sur de Barahona cerca de 85%). En un estudio más reciente³⁰ Lozano establece una hipótesis máxima de participación promedio en el caso del café de más de 50% en el año de 1984, sin el sesgo regional de ONAPLAN. En el caso del arroz, el mismo autor señala por un lado una presencia mucho menor (alrededor de 20%), así como una mayor concentración regional.

En un análisis comparativo de los cultivos del arroz y el café, cabría mencionar que la diferenciación de los sistemas de producción dominantes en esos diferentes cultivos (medianas y grandes fincas capitalistas en el caso del arroz o pequeñas parcelas campesinas en el café), las racionalidades económicas (rentabilidad y alta capitalización financiera en el arroz *versus* agricultura campesina en el café) y los ciclos agrícolas (estacionalidad del café y relativa permanencia anual de las labores asociadas al arroz) afectan evidentemente a la forma de inserción y la segmentación del mercado de trabajo agrícola para el jornalero inmigrante haitiano (véase el análisis detallado de Lozano, 1992b, págs.90 y ss.).

Además del sector agrícola, la presencia de la migración haitiana en la República Dominicana se observa también en un plano “vertical” —hacia actividades no agrícolas—; de ellas cabe subrayar dos grandes sectores de actividad: la industria de la construcción y los servicios. El primero data de finales de los sesenta e inicios de los setenta durante el primer período balaguerista (1966-1978),³¹ en las obras de infraestructura (turismo) emprendidas por el sector público. Entre 1966-1975, casi un tercio (27%) de la inversión bruta interna en construcciones proviene del sector público en un período que Gómez define como el “reformismo anti-insurgente”³² y que arroja un crecimiento promedio anual del PIB de 8%.³³ En cuanto al sector de servicios la presencia más notoria de la inmigración haitiana se hace sentir a partir de los ochenta, y se da tanto en actividades de tipo artesanal ligadas al turismo, como de servicios diversos (servicios domésticos, por cuenta propia, etc.) que rayan en la informalidad.

No existe, en ninguno de los dos casos una evaluación cuantitativa sistematizada de esa presencia. Sin embargo, Báez Evertsz destaca una fuerte presencia de ocupaciones del sector de la construcción, seguida de otros múltiples oficios “marginales”.³⁴

³⁰ Lozano, W. (1992b).

³¹ Corten, A. (1992), pág. 203.

³² Gómez, L. (1979), pág. 178.

³³ Ceara Hatton, M. et. al. (1986), pág. 21.

³⁴ Báez Evertsz, F.(1999). Esta encuesta arroja en un universo de 170 migrantes una composición de 43% en la industria de la construcción.

Tendencia. La magra disponibilidad de estadísticas, en particular sobre la inserción de los migrantes en los nuevos giros de actividades, obliga a esbozar grandes líneas según conjeturas e hipótesis diversas, cuyas premisas pueden llevar a establecer conclusiones parciales.³⁵ Diversos estudios parecen coincidir en una mayor presencia de la inmigración haitiana en la República Dominicana. Sin embargo, en cuanto a su número, las divergencias pueden ser considerables. O bien el ámbito espacial donde hoy en día evoluciona esta inmigración —el mundo urbano— la hizo más notoria, o bien los prejuicios y coyunturas que acompañan este hecho le han dado en la actualidad una connotación más relevante.

Referirse a la tendencia de la inmigración haitiana en la República Dominicana conduce también a interrogarse sobre el futuro de las relaciones entre ambos países y evaluar las posibles causas de conflicto que se originan por ello, a la luz de una difícil convivencia histórica de las dos naciones y la necesaria normalización de las relaciones entre ambas que pasa por el tema migratorio. Esta lectura nos obligaría a considerar el impacto de esa inmigración desde dos ópticas: tanto del país destino como del país de origen. Sin embargo, para efecto de este capítulo, sólo se analiza la perspectiva desde el primer enfoque.

e) **Impacto de la inmigración haitiana en la República Dominicana**

La inmigración es siempre un fenómeno bilateral, cuyos impactos también afectan —si bien en un modo diferenciado— el país expulsor de la fuerza de trabajo como el que la recibe. El caso de los inmigrantes haitianos no es excepción a este fenómeno, y el complejo tejido histórico, social, económico, político e ideológico que lo origina y perpetúa ha tenido consecuencias de diversas índoles de ambos lados de la frontera.

En una primera instancia, la inmigración haitiana en la República Dominicana provocó una segmentación del mercado laboral entre nativos e inmigrantes³⁶ que dificulta la organización conjunta y posibles solidaridades intergremiales, o bien “una etnización de la mano de obra”³⁷ donde un cierto segmento se considera sólo apto “para ocupar los lugares más bajos de la estructura ocupacional (...) ofreciendo a los ojos de todos una codificación fácil de las desigualdades de ingresos, basada en la legitimidad que les confiere la tradición” (Wallerstein, citado en Silié, 1992, p.176). Es decir, un cierto tipo de trabajo se fue asociando a los migrantes haitianos (corte de la caña, peones agrícolas en las labores más difíciles, peones de la construcción, entre otras actividades),³⁸ y justificando *ex-post* consabidos estereotipos.³⁹

³⁵ Por ejemplo los llamados “artesanos” del sector turístico se adaptan realmente a dichas características (dueños de sus herramientas, determinan sus productos, etc.) o bien se trata de “comisionistas” o trabajadores *à la tache* de empleadores dominicanos. Estas y otras muchas interrogantes de mayor trascendencia aún están por resolver.

³⁶ Una especie de división “cultural del trabajo” como lo denomina Charles C. en “La raza: una categoría significativa en el proceso de inserción de los trabajadores haitianos en República Dominicana”, pág. 154, en *La cuestión haitiana en Santo Domingo*, op. cit.

³⁷ Silié, R. (1992), pág. 175.

³⁸ Véase el cuadro 3 de Lozano, W. (1992b), pág. 92.

³⁹ “[...] debido al hecho que el campesino dominicano se negó a hacer el mal pagado y sucio trabajo de corte de caña, las plantaciones azucareras empezaron a depender de manera creciente de la mano de obra de la migración haitiana”, Baud, M. (1993b), pág. 21.

Por otra parte, el diferencial salarial entre los trabajadores nativos y los inmigrados, fruto muchas veces de factores extra-económicos, en particular la condición de semi o franca ilegalidad de estos, “tiende a deprimir los salarios medios agrícolas en su conjunto” (Lozano, pág. 98) y reduce aún más el posible atractivo de aquellas actividades para el jornalero dominicano, “sustituyendo una mano de obra rural que tiende a fluir hacia las ciudades y hacia el extranjero” (Puig, 1992, pág. 261).

Una consecuencia nada despreciable es la cuestión demográfica. Señala Puig⁴⁰ al respecto: “independientemente de su número, el hecho es que la población haitiana representa ya un componente a tener en cuenta en la República Dominicana”. De “congo” a “rayano” y después de casi tres generaciones, el “conflicto positivo de nacionalidad” (Cedeño, 1992, pág. 142) en torno a los descendientes de haitianos en la República Dominicana indica sin duda alguna la magnitud de esa problemática.

Sin ser exhaustivos, se puede concebir a los impactos arriba mencionados como las guías de un fenómeno dinámico, en cuyo proceso intervienen factores de índole social, económica y política, cuyo marco de referencia establece una agenda intertemporal variable donde, sin embargo, algunos determinantes perduran.

Desde el punto de vista haitiano, la presencia en territorio dominicano de una población significativa de ciudadanos del primer país representa una válvula de escape de las problemáticas agrarias más apremiantes, de la presión demográfica sobre la tierra y una derrama económica.⁴¹ Este último factor es difícil de evaluar dado el grado de informalidad, la permeabilidad de las fronteras y los mecanismos sociales a los que se recurre para su transmisión. Más que en términos de remesas es muy probable que ese flujo, sobre todo en las zonas fronterizas, no adquiriera una figura propia en las transacciones de balanza de pagos —por lo pronto pesos dominicanos y gourdes circulan con relativa facilidad de ambos lados de la frontera—.

2. Economía política de la inmigración haitiana en la República Dominicana

Es preciso disociar dos fenómenos muy ligados en cualquier análisis sobre la problemática haitiana en la República Dominicana: el anti-haitianismo y la inmigración haitiana;⁴² en el segundo se centró nuestro análisis y se nutre de las asimetrías entre las dos naciones y de los factores de expulsión y atracción que intervienen para su conformación, ya señalados anteriormente. Sin embargo, los aspectos ideológicos y políticos también participan en el tema de la inmigración haitiana en la República Dominicana.

⁴⁰ Puig, M. (1992), pág. 261.

⁴¹ Existe también en ese mismo ámbito un impacto basado en el “tráfico de migrantes”, que durante años alimentó ciertas fortunas personales tanto del lado haitiano como del dominicano. Son de todos sabidas y señaladas las corruptelas a las que se prestaron los contratos entre el gobierno dominicano, el CEA y el gobierno haitiano en el reclutamiento de miles de braceros para la zafra dominicana, sobre todo con base al descuento de 5% de su sueldo por “gastos de repatriación”.

⁴² Despradel (1972), pág. 65.

Ideología y política. En la literatura dominicana y haitiana sobre el tema parece existir un cierto consenso en remontar la consolidación de las ideas dominantes al respecto en el período trujillista, en particular en quien fuera considerado como su principal ideólogo: Manuel Peña Battle.

En las primeras dos décadas del siglo XX, ya con un flujo migratorio considerable, el anti-haitianismo de los trabajadores dominicanos del azúcar empieza a nutrirse de un componente conflictivo vivido y no solamente histórico (aprendido) “que expresaba un prejuicio cuya base era una frustración socioeconómica legítima [...] y para demostrar la validez de su actitud recurren a los valores establecidos de las clases dominantes. De ello que se agregase a la motivación esencialmente económica que determinaba el prejuicio anti-haitiano de las clases desfavorecidas la mistificación cultural de las clases dominantes”⁴³ y “las diferencias culturales entre haitianos y dominicanos se redefinieron, agregando una dimensión de clase al proceso, con la introducción de la mano de obra inmigrante haitiana.”⁴⁴

Ya en el período trujillista, “el ciclo de reciprocidad histórica entre racismo y nacionalismo” (Silié, 1992, pág. 176) se consolida y reproduce los estereotipos más comunes y definitorios.⁴⁵ En 1953 Jean Price Mars habría de replicar: “los haitianos [...] por mínima que haya podido ser nuestra contribución a una nueva concepción de lo humano, participamos, con todo, en la elaboración del proceso histórico y científico que relega al baratillo de los trastos sin valor las teorías y presunciones, ya prescritas, acerca de razas superiores y razas inferiores”.⁴⁶

Las contiendas políticas dominicanas de las últimas décadas han estado siempre permeadas por esa problemática, que en forma recurrente obliga a los partidos y líderes a definir su “dominicanismo” en función de su anti-haitianismo, donde el caso más significativo sin duda es el de Peña Gómez *versus* Balaguer durante la campaña electoral de 1994.

3. Perspectivas, conclusiones y recomendaciones

A pesar de lo complejo de las relaciones entre Haití y la República Dominicana, también las gestas solidarias de ambos pueblos dejan entrever un potencial de cooperación para el futuro. Hoy en día estas perspectivas, más allá del ámbito migratorio, abarcan las relaciones comerciales crecientes entre las dos economías y la complementariedad natural (véase Girault, 1992, pág.74) que de ambos lados de la frontera sus habitantes han establecido en un esquema de informalidad pero no de ilegalidad.

Además del espacio geográfico dominicano, ambas comunidades conviven también en espacios “neutros” de algún modo, en su encuentro en territorio estadounidense, donde acuden como inmigrados y posiblemente puedan establecer nuevas percepciones mutuas (Vega, 1993, págs. 37-38).

⁴³ Ibídem, pág. 70. La traducción es nuestra.

⁴⁴ Charles (1992), pág. 154.

⁴⁵ Balaguer (1998).

⁴⁶ Price Mars (1953), Tomo III, pág. 239.

Este sucinto análisis pretende fomentar el debate sobre un tema de por sí complejo, en el que prejuicios arraigados convierten en un reto de singular importancia el porvenir de las relaciones entre dos comunidades irremediablemente ligadas, y que sólo se vislumbran en este documento en uno de los tantos aspectos que los atañe: la inmigración.

La agenda futura sobre el tema abordado incorpora aspectos diversos, de alto potencial, pero a la vez de gran sensibilidad. A continuación se mencionan algunas recomendaciones⁴⁷ que no pretenden ser exhaustivas, sino indicativas del largo camino por recorrer y de incidencias variables en los temas políticos (gobiernos), sociodemográficos (migración) y económicos (comercio).

1) Las sanas relaciones entre ambos países requieren en primera instancia una voluntad política manifiesta de normalizar sus lazos bilaterales, en el entendido de que la soberanía de sus naciones respectivas no está en juego. Los esfuerzos de acercamiento durante los años recientes son indicios en la materia y en ese marco los ministerios de relaciones exteriores están llamados a representar un papel primordial, para facilitar y promover reuniones ad hoc con el objetivo de allanar ese camino.

2) Instrumentar dicha voluntad, de acuerdo con los intereses mutuos, más allá de las coyunturas, habrá de ser una tarea específica para la cual la colaboración de diversos sectores de la sociedad civil podría desempeñar una tarea de enorme importancia, tanto en su diseño como en su seguimiento.

3) La cuantificación del fenómeno migratorio haitiano en la República Dominicana es una necesidad. Ese interés estadístico es recurrente, no sólo por su evidente importancia numérica, sino por las consecuencias que de ella derivan: impacto, inserción, regularización de los inmigrantes, entre otros. Al no tener prevista la República Dominicana ninguna ronda censal en los años próximos, esa temática podría dar pie a buscar alternativas para una evaluación cuantitativa intermedia.

4) La isla en su conjunto es una sola unidad ecológica donde los aciertos y errores de una u otra nación tienen beneficios y consecuencias mutuas. Por ello, este campo de trabajo es, por antonomasia, un ámbito de cooperación natural por desarrollar.

5) En el plano económico existen de hecho fuertes vínculos a pesar de las trabas. Reducir éstas, y facilitar los mecanismos de cooperación es un reclamo y un reto para conseguir el provecho mutuo de ambas naciones al amparo de los lazos reales transfronterizos ya existentes.

6) Ciertos mecanismos de integración conjunta (cf. Lomé IV) ya se han dado. Habría que evaluar y reforzar aquellos con los que la isla en su conjunto pueda sumar beneficios sin restar a ninguna de las dos naciones en particular los legítimos derechos que le otorgan su soberanía.

⁴⁷ Se recogen diversas recomendaciones que se repiten consistentemente en la bibliografía, sin pretender agotar las posibilidades en esa materia.

Estas, entre otras muchas medidas, ayudarían a sanar los vicios heredados y darían una mayor fluidez a los procesos que los unen a pesar de las asimetrías, “porque un mismo amanecer los ilumina”.⁴⁸

⁴⁸ Editorial de la revista *Estudios Sociales*, No. 98, p.4.

Capítulo IX

EL SECTOR AGROPECUARIO Y AZUCARERO: POLÍTICAS, DESEMPEÑO Y PERSPECTIVAS

INTRODUCCIÓN

Las actividades primarias, agropecuarias, de extracción de madera y mineras, fueron la base de la economía dominicana hasta muy entrado el siglo XX. Aún hoy, el sector agropecuario tiene una importancia estratégica en términos de la producción de alimentos y materias primas, exportaciones y empleo para el núcleo más importante de población rural.

La evolución sectorial reciente, menos dinámica que el conjunto de la economía, tuvo un desempeño positivo en la década de los setenta (3.3% de ascenso en promedio anual), que luego se fue deteriorando hasta llegar a un escaso 1.4% de crecimiento en los ochenta. La recuperación en la década de los noventa, sobre todo en la segunda mitad, parece indicar la existencia de márgenes de crecimiento que podría resultar más estable, con el respaldo del mercado interno, la mayor articulación con el turismo y la eventual recuperación del mercado externo. En todo caso se requeriría mejorar la competitividad, reducir los costos de producción (financiamiento, servicios básicos), y ampliar la difusión e incorporación de mejoras tecnológicas para elevar los rendimientos.

Como es natural, la combinación de factores de diferente naturaleza ha tenido impacto en la producción sectorial. Entre otros, han contado la dotación y la calidad de los recursos naturales (suelos, disponibilidad de agua), variaciones climáticas y fenómenos meteorológicos; recursos técnicos y financieros, capital humano, precios y mercados, así como el entorno creado por las políticas económicas y el sector externo. A ello se suma la heterogeneidad de las unidades productivas y la irregularidad que rodea al régimen de tenencia de la tierra. En el presente capítulo se intenta identificar la incidencia que han tenido esos factores en el pasado reciente con el fin de proponer líneas de trabajo que contribuyan al dinamismo y estabilidad del desarrollo agropecuario.

Visto en su conjunto, el sector enfrenta cuatro retos en los que las políticas macroeconómicas y sectoriales tienen una gran incidencia. El primero es el ordenamiento del uso y propiedad de la tierra de acuerdo con su potencial productivo. El segundo consistiría en incorporar sistemáticamente el criterio de sostenibilidad medioambiental en la producción. El tercero y más importante, por su trascendencia económica, social y política es la reducción de la heterogeneidad productiva entre unidades campesinas, cooperativas y empresas agropecuarias, así como la disminución de la desigualdad y la pobreza en el campo. Finalmente, el cuarto es el reordenamiento institucional del sector.

Cabe mencionar que por decreto del Ejecutivo (número 213-99), en mayo de 1999 se creó la Comisión Sectorial para la Reforma y Modernización del Sector Agropecuario que debería presentar sus recomendaciones tres meses después. La amplia consulta realizada postergó la conclusión de los trabajos, de los cuales, se estima, surgirán recomendaciones de reorganización institucional y programática, incluyendo la cancelación o la modificación de algunos programas.

1. Políticas agrícolas

En los últimos veinte años se introdujeron reformas a las políticas públicas. El primer grupo de medidas aplicadas a mediados de los ochenta fue seguido por los programas de estabilización y ajuste estructural de 1990. Se trataron de implantar cambios importantes en las políticas sectoriales y en la forma de intervención pública, que luego sufrieron adaptaciones a fines de los noventa, para facilitar la apertura externa y la desregulación. Se modificó y en algunos casos se redujo la participación del sector público en áreas tradicionales de intervención y fomento de la actividad agropecuaria, como son la investigación, asistencia técnica, servicios de apoyo (sanidad animal y vegetal, mecanización, distribución de insumos), política de precios, comercialización, crédito, infraestructura de riego y asignación de tierras a campesinos. En parte fue el resultado de una menor asignación de recursos fiscales y en parte consecuencia de una reorientación de las funciones del Estado, acorde con las tendencias dominantes de liberalización. No obstante, se ha mantenido una presencia fuerte en servicios a pequeños productores y en el mercadeo de ciertos productos. Adicionalmente, las políticas cambiaria, arancelaria, salarial, fiscal y de precios de servicios básicos, tuvieron efecto en la actividad agropecuaria.

Las nuevas medidas obligan a los agricultores y ganaderos a realizar acomodos de nuevo cuño a fin de competir y asegurar mercados, tanto dentro del país como en el exterior. En ello el acceso a información sobre la oferta, cambios en la demanda, precios, tecnología, diversificación productiva y mercados, desempeñará un papel crucial. Este es uno de los campos de acción estatal de la mayor relevancia para el cambio estructural, que habrá de complementarse con las políticas de financiamiento, la articulación de esfuerzos públicos y privados en la investigación y transferencia de tecnología, y los apoyos al desarrollo de los mercados.

La administración de la política sectorial ha sido competencia de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y de organismos descentralizados en los que tiene presencia la SEA. La Secretaría se hace cargo directamente de la investigación, asistencia técnica, capacitación, servicios al productor, sanidad, planeación e información. El Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos (INDRHI) del riego; el Banco Agrícola del crédito; el Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE), de la regulación de la comercialización, distribución y precios; el Instituto Agrario Dominicano (IAD), de la distribución de tierras y el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), de la política en la materia. La política azucarera se examina por separado.

Las reformas económicas de mediados de los ochenta introdujeron cambios en la administración de las dependencias públicas más relevantes, en particular del riego y administración de tierras, y eliminaron el monopolio que ejercía el INESPRES sobre el mercadeo nacional y la importación de arroz y otros productos, aunque mantuvo los precios de sustentación y su participación en la comercialización de los productos básicos.

A principios de los noventa las reformas fueron más profundas y se complementaron en los últimos años de la década con medidas acorde con la apertura económica. Se restringieron los

recursos públicos y se redefinieron prioridades. La participación del gasto público en agricultura se redujo de casi 9% en la década de los ochenta en promedio anual, a 6% en los noventa. (Véase el cuadro VI-1 del compendio estadístico.) Con todo, el gasto público en servicios económicos, incluida la agricultura, aumentó en términos reales entre 1996-99; en agricultura no se alcanzaron los niveles de principios de los ochenta, pero sí tuvo una franca recuperación desde 1997.

El impacto de la liberalización de las políticas macroeconómicas en la agricultura ha generado ajustes y acomodos de diversa índole. Se han hecho avances en mejorar la distribución estratégica del gasto y de los apoyos públicos en el sector agropecuario. Y en varios casos ha sido posible regenerar producciones y cultivos. Como lo muestra la recuperación agrícola de los años noventa, y pese al rezago social en el campo, el ajuste productivo no ha revestido costos tan elevados como los pagados en México y en algunos países de Centroamérica. Cierta gradualidad en la instrumentación del nuevo paradigma económico, con avances y retrocesos, ha distribuido las cargas en el tiempo y posiblemente acabe facilitando un aterrizaje suave al no desmantelarse las instituciones del proteccionismo antes de tener listas las del libre mercado. Reflejo de esto son los esfuerzos encaminados a revisar los aranceles a la importación de ocho productos muy sensibles por el peso que tienen en el consumo y producción nacionales, acordados en la Ronda Uruguay del GATT, y cuyo aumento fue aprobado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la forma de contingentes arancelarios.¹

Por otro lado, se ha mantenido la oferta de servicios al pequeño productor. Por su parte, las comisiones reguladoras de precios por producto habrán de ir siendo sustituidas por programas orientados a mejorar la productividad y el funcionamiento y articulación de los eslabones de la cadena productiva, desde los mercados de insumos y los servicios a la producción, como energía eléctrica, a los servicios de manejo post-cosecha, almacenamiento, redes de frío, y transporte, así como la negociación de mejores posiciones en los mercados externos. Justamente, las prácticas monopsónicas que caracterizan los mercados de insumos agrícolas, maquinaria y transporte, neutralizan medidas positivas a la agricultura, como la baja de los aranceles a la importación de insumos y equipo.

Siguen haciendo falta políticas promocionales más decididas a fin de limitar la extrema dependencia externa en materia alimentaria y para facilitar la reconversión de las producciones a un régimen más abierto de competencia. También se requiere impulsar la reconstrucción plena del sector de exportaciones tradicionales que, a pesar de limitaciones externas, sigue teniendo importancia en la generación de divisas. Los subproductos, en particular de la caña de azúcar, han sido muy poco explotados. En ambos sentidos, cabría reforzar las políticas relacionadas con el financiamiento de la inversión y con el fortalecimiento de los encadenamientos de los diversos segmentos de la agricultura entre sí y con respecto a otras actividades, como el turismo y su

¹ Se trata de arroz, ajo, azúcar, carne de pollo, cebolla, frijol, leche y maíz. El arancel consolidado negociado originalmente es de 40%. En la llamada "rectificación técnica" de los acuerdos previos, para cada producto se aprobó un contingente arancelario diferente. Por encima de la cuota, el arancel inicial va desde un 60% hasta un 136.8%. Con excepción de leche y maíz, la importación de esos productos está sujeta a restricciones como la autorización de licencias de importación. Como mecanismo de protección arancelaria, la "rectificación técnica" se aplica de acuerdo al reglamento número 505-99 del poder ejecutivo. Véase más adelante cada caso, en el análisis de la dinámica de la producción.

industria. Y en lo que toca a las exportaciones, eliminar el sesgo de las políticas, sobre todo cambiaria, que ha afectado negativamente a las exportaciones tradicionales. (Valdés y Schaeffer, 1995.)

a) Investigación y transferencia de tecnología

La innovación a través de paquetes tecnológicos probados y adaptados a las características físicas y económicas regionales es indispensable para elevar la productividad, rentabilidad y competitividad de los cultivos y productos pecuarios. Por ello, la investigación y su transferencia son factores básicos en el desarrollo agropecuario. Sin embargo, el desarrollo tecnológico y la evaluación de sus resultados no han merecido respaldo suficiente.

El sistema nacional de investigaciones agropecuarias y forestales está representado principalmente por la SEA a través del Departamento de Investigaciones Agropecuarias. Actualmente tiene a su cargo seis centros regionales de investigación, algunos especializados por cultivo dominante en el área de influencia (arroz, frijol, cacao, musáceas, café) y ocho centros experimentales. Hay dos centros adicionales, uno en investigación pecuaria y otro en azúcar; éste último dependiente del Consejo Estatal del Azúcar (CEA). También participan, aunque en menor grado, universidades e institutos superiores, así como agroempresas y entidades privadas que ofrecen servicios de laboratorios para análisis de suelos y control de calidad. En el periodo que se analiza, la participación del sector público perdió dinamismo y se emprendieron varios intentos de reorganización.

A mediados de los ochenta se aprobó por ley la creación del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias como organismo público descentralizado.² Sin embargo, al cambio de gobierno su establecimiento quedó pospuesto sin que se haya retomado el proyecto. Para complementar los esfuerzos públicos, poco después se creó una fundación privada, la Fundación de Desarrollo Agropecuario (FDA), con fondos del gobierno dominicano, el gobierno de los Estados Unidos y del sector privado, que se transformó después en el Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF). El centro cuenta con un sistema de financiamiento a la generación y transferencia de tecnología agropecuaria y forestal, capacitación, asistencia técnica y difusión de información. (Fundación de Desarrollo Agropecuario, 1997.)

Entre las deficiencias identificadas en el sistema de investigación, se anotan la falta de mecanismos para la definición de prioridades, los bajos salarios de los investigadores, la falta de coordinación institucional, la inadecuada vinculación con el servicio de extensión, las deficiencias en los sistemas de información y publicación de resultados de investigaciones, la ausencia de un programa de producción de semillas básicas y la carencia de financiamiento para el establecimiento y conservación de bancos de germoplasma. Pese a los esfuerzos comprometidos, los recursos precarios de los centros de investigación han producido resultados

² A solicitud de la SEA, una misión del Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional visitó el país en 1983. De su análisis surgió la recomendación de crear un organismo descentralizado, ubicado en el sector público, que permitiera jerarquizar la investigación y llevar a cabo una gestión efectiva.

limitados, con excepción de arroz y frijol. (SEA-FDA, 1996.) En el caso del arroz, las semillas de alto rendimiento son producto de la investigación nacional.

Para hacer frente a esas limitaciones, la SEA ha tomado algunas medidas correctivas. La Secretaría tiene definidos siete programas nacionales de investigación en los que, se pretende, se sumen esfuerzos del sector privado y las universidades para dar respuesta a la necesaria elevación de la competitividad de los cultivos. En el último bienio dieron prioridad al equipamiento de los centros cuyas instalaciones habían sufrido abandono; a la divulgación de resultados previos de la investigación y a la formación de recursos humanos, con niveles de maestría y doctorado. A mediano plazo pretenden descentralizar operaciones y con los programas de autogestión de cada centro facilitar la generación de sus propios recursos.

Además de mejorar las prácticas de cultivo tradicional de los campesinos de menores recursos mediante adecuaciones de paquetes tecnológicos, los centros de investigación tienen una gran demanda de los empresarios agropecuarios para encontrar soluciones a cuestiones específicas mediante aplicaciones de la biotecnología y, más recientemente, de innovaciones genéticas.

b) Sanidad vegetal y animal

Este servicio público básico es responsabilidad de la SEA. La aparición de nuevas plagas y enfermedades al igual que la mayor apertura, ha planteado mayores exigencias sanitarias, así como la necesidad de adaptar las normas locales a los estándares internacionales. Eso requiere recursos adicionales y coordinación entre los sectores público y privado. A tal fin, la SEA ha impulsado proyectos de sanidad en coordinación con los productores organizados. Es el caso del café, tabaco y tomate; en éste último ha tenido participación importante la agroindustria. Con dos instituciones privadas, el CEDAF y la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), la SEA está llevando a cabo acciones conjuntas en el control de plagas y en desarrollar aspectos de tipo institucional: reglamentos, procedimientos, manuales, etc., con el apoyo de organismos internacionales. Eso ha puesto de relieve carencias y necesidades de nuevos tipos de capacitación, tanto entre los funcionarios públicos, como entre los productores.

c) Servicios de apoyo a la producción

Con menores recursos, varios de los programas diseñados en la década de los setenta en apoyo al pequeño productor, siguen vigentes. Entre ellos, la mecanización agrícola, la distribución de semillas y material de siembra, la venta de insumos e implementos agrícolas a precios bajos,³ y la extensión y capacitación agropecuaria.

La SEA cuenta con 40 distribuidoras de fertilizantes, pesticidas y semillas. El material de siembra –certificada por la Secretaría– tiene un subsidio estimado en 15% del costo. Sus ventas

³ Mediante decreto No. 1175, la SEA creó el programa “Centros de Venta de Materiales Agropecuarios” (CVMA) en 1975.

representan el 10% del mercado de insumos. También dispone de un parque de 380 tractores. Con ellos apoya las labores en cerca de 140 000 hectáreas al año. Por el servicio cobra 800 pesos por hectárea (que se estima representa poco más de 50% del costo.) En principio, el pago permite recuperar gastos en combustible, salarios, refacciones y reparaciones, pero no los de depreciación y administración.

Ese tipo de apoyos ha sido crucial para los pequeños productores, quienes de otra manera no tendrían acceso a servicios como el de mecanización; eso ha sido más evidente en la recuperación de áreas para siembra luego de la pérdida de cosechas por desastres naturales.⁴ Por su importancia, son servicios que deberían mantenerse. Atendiendo a la experiencia de otros países, habría que revisar si la participación de los beneficiarios organizados en la co-gestión de los programas contribuiría a conseguir un mejor aprovechamiento y control de los materiales y equipos con la consecuente reducción en los costos de los programas o en la ampliación de su cobertura. Esa incorporación requiere procesos intensos de capacitación de los beneficiarios.

En cuanto a la transferencia de tecnología y asistencia técnica a los productores, el Servicio Nacional de Extensión tiene capacidad para ofrecer un técnico por cada 200 productores. La orientación del servicio consiste en sumar esfuerzos con organismos no gubernamentales y asociaciones de productores con el fin de ampliar la difusión y los resultados.

d) Riego

Dada la irregularidad en el régimen de lluvias, el riego es un factor crítico para aumentar rendimientos y duplicar —a veces triplicar— las cosechas en un ciclo agrícola.⁵ El potencial de área irrigada se estima entre 500 000 y 700 000 has. Actualmente 265 000 has están equipadas con infraestructura de riego, que equivale a cerca de la quinta parte del área cosechada. La mayor parte se destina al cultivo del arroz, con una importancia creciente del frijol seguido por hortalizas, yuca, plátano, guineo, papa, maíz, sorgo, guandul y pastos. (Véase el cuadro VI-7 del compendio estadístico.) La administración del INDRHI se lleva a cabo a través de 10 distritos de riego. El CEA administra el regadío de sus cañaverales y se calcula hay alrededor de 50 000 ha de riego privado. Se estima que existen alrededor de 80 000 unidades productivas beneficiadas con el riego, con un tamaño medio de 4 hectáreas (Pérez, 1998.)

En los últimos veinte años la irrigación recibió una atención prioritaria en el desarrollo sectorial. El 2.8% del gasto público anual se destinó al riego, con recursos mayores en la segunda mitad de los ochenta (5.5% del gasto.) En este período, el 40% del gasto en agricultura fue al riego. (Véase el cuadro VI-1 del compendio estadístico.) La inversión, que se orientó a nuevas obras hidráulicas, tuvo fallas de ejecución con los consecuentes retrasos (World Bank, 1987). Además, se descuidó el mantenimiento de obras y canales, lo que deterioró el riego y el apoyo a las asociaciones de beneficiarios. Las deficiencias de mantenimiento y manejo propiciaron problemas de sedimentación de los reservorios, anegación y salinización, tema que se examina

⁴ En 1998 los productores beneficiados fueron alrededor de 138 000. (SEA, 1999b.)

⁵ La estación de lluvia calurosa va de los meses de mayo a octubre y la seca y fresca de noviembre a abril.

la inversión en obras mayores y en la regulación del aprovechamiento de un bien de interés público, cuyos usos son múltiples, sobre todo en cuanto media la generación de energía.

e) Crédito

Existen 29 instituciones que canalizan recursos financieros al sector agropecuario: 14 bancos comerciales y 15 de desarrollo, incluido el Banco Agrícola.⁸ Adicionalmente, a través del Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos (DEFINPRO), el Banco Central opera créditos de segundo piso.⁹ A partir de 1993 este departamento fusionó tres fondos, entre ellos el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE). El sector agropecuario tendría acceso, en condiciones favorables, al 50% de esos recursos. Desafortunadamente, el incumplimiento de los clientes ha afectado a la liquidez del programa.

De acuerdo con información del Banco Central y del Banco Agrícola, la disponibilidad de financiamiento ha sido limitada. Entre 1996 y 1998 los créditos sectoriales sumaron 5 300 millones de pesos en promedio anual, frente a una demanda potencial de 20 000 millones de las actividades agropecuarias y agroindustriales. (Banco Agrícola, 1999.) Los bancos comerciales participaron con el 49%; los de desarrollo con el 23% y el Banco Agrícola con 28%.

La oferta de crédito sectorial ha estado determinada tanto por la política monetaria, como por factores vinculados al riesgo de la actividad, la falta de garantías reales o de seguro y su costo. El mercado del crédito sectorial está segmentado. Las empresas agrícolas, pecuarias y agroindustriales tienen acceso al financiamiento de los bancos comerciales que exigen garantías hipotecarias o financieras, además de seguros. Pese a la participación mayoritaria de la banca comercial en el financiamiento agropecuario total, sus créditos sectoriales apenas alcanzaron el 5.5% del financiamiento total que otorgaron en 1999. (Véase el cuadro VI-30 del compendio estadístico.) Además de haber decrecido el monto de los préstamos en términos reales, las altas tasas de interés han penalizado seriamente a la actividad productiva. Asimismo, afecta desfavorablemente al desarrollo del sector el que se trate de créditos en su mayoría de corto plazo que inhiben los procesos de inversión e innovación tecnológica.

El Banco Agrícola tiene como clientes a los pequeños y medianos productores, muchos de ellos organizados en cooperativas del sector reformado. Es el único banco que opera con garantías prendarias. La administración deficiente de la cartera en la década de los ochenta, subsidios a las tasas de interés, desvío en la aplicación del crédito y una política laxa en el cobro de los créditos, contribuyó a bajos niveles de recuperación de los préstamos y a la descapitalización del Banco. Los ajustes introducidos en 1989-90 aumentaron las tasas de interés para equipararlas a las aplicadas por la banca privada; se dio acceso a las mujeres al crédito, los plazos de los créditos se redujeron a un máximo de 18 meses, (los créditos a la ganadería bovina tienen plazos de cinco

⁸ Creado en 1963 para beneficiar a pequeños y medianos productores. (Banco Agrícola de la República Dominicana, 1999.)

⁹ El DEFINPRO fue creado por la Junta Monetaria mediante su resolución 32, del 25 de febrero de 1993. Sus recursos se originan en organismos internacionales de financiamiento, aportes del Banco Central y recuperaciones.

con más detalle en el capítulo sobre medio ambiente. La eficiencia del riego oscila entre el 18% y el 25%; el resto se pierde. De ahí que la rehabilitación y la terminación de los sistemas existentes hayan sido anotadas como prioridad a fines de los ochenta, y lo sigan siendo en años recientes.

Hay, además, subutilización de la infraestructura de riego. Se estima que las tierras regadas se usan 1.3 veces al año en cultivos, cuando, con mejoramientos razonables permitirían elevar dicho coeficiente al menos a 1.8. En los distritos del INDRHI recientemente se han intensificado los esfuerzos para mejorar el estado de los canales secundarios, la nivelación de los terrenos, el drenaje y el apoyo técnico a los productores. (Pérez, 1998.)

Entre las causas de la existencia del uso inadecuado de las obras, están las deficiencias en el pago del agua y derechos de propiedad poco claros. En lo primero, la cuota corresponde a tiempo de uso del canal, y no la cantidad de agua. El INDRHI carecía de sistemas eficientes de cobro lo cual favoreció el uso excesivo que, además de desperdicio, causó problemas de salinización. Por otro lado, tampoco están definidos criterios económicos y de rentabilidad en el uso del agua.

Una particularidad nacional en los sistemas de recuperación de la inversión en riego, ha sido el cobro en especie. Por ley, los propietarios con más de 6.3 hectáreas de tierra irrigadas por nuevas obras, deben pagar parte de los costos entregando tierras al Estado, que pasan al IAD.⁶ Aunque ha habido casos en que la resistencia al pago tuvo éxito, la medida creó incertidumbre sobre la propiedad y las inversiones en proyectos de irrigación. Por ello, acaso conviniera establecer esquemas de cobro en efectivo con calendarios de pago acordes con la maduración de las inversiones a partir de nuevas obras.

La política de riego ha comenzado a dar prioridad a la construcción de pequeñas presas, lagunas y pozos en las zonas con mayores necesidades hídricas, así como a elevar la eficiencia del uso de la infraestructura, cuidando del mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación de canales, drenes, etc. Al propio tiempo, se descentraliza y traspasa la administración de los distritos de riego del INDRHI a los usuarios. A tal fin, se fortalecen las juntas de beneficiarios (o "regantes"), creadas en la década de los setenta con apoyo de fondos externos, primero de la AID y actualmente del BID. En estos esfuerzos se incorporan criterios de manejo de cuencas, con un componente importante de capacitación hasta convertir a las asociaciones en verdaderas Juntas de Gestión Empresarial.⁷ La experiencia de proyectos organizativos en varios países ha mostrado las ventajas de incorporar a los usuarios, sin perder de vista la indispensable participación pública en

⁶ Ley 5852 sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas, de 29 de marzo de 1962 y sus modificaciones. La ley 134 (abril 1971) derogó el artículo 70 de la citada ley y fijó la "cuota parte" de las tierras regadas o con posibilidad de regarse, que los propietarios deben entregar al Estado, así como los casos de excepción. La ley 126 de 1980 modificó la cuota parte (entre 50% y 80% de las tierras beneficiadas) y redujo el límite de las propiedades exentas, de 150 a 100 tareas (16 tareas equivalen a una hectárea). Hasta 1998 el IAD había recibido casi 22 000 has de tierras recuperadas como cuota parte.

⁷ Se trata de proyectos como PRODAS y PROMASIR, financiados por el BID, que opera, el segundo, en San Juan de la Maguana.

años); empezaron a captar ahorro y el banco recibió recursos frescos del gobierno central. Los resultados no fueron los esperados y tuvo que acogerse a nuevas transferencias. Al reestructurarse el INESPRES a mediados de los ochenta, su programa de crédito a la producción de arroz en el sector reformado fue transferido al Banco. Hasta 1998, alrededor del 50% de los créditos financiaban el cultivo del arroz. (Véase el cuadro VI-31 del compendio estadístico.) Por razones de riesgo y eficiencia, el banco enfrenta problemas de morosidad del orden del 25% de la cartera, que llegó a casi 40% en 1998, a consecuencia del huracán Georges.

Las tasas de interés del Banco Agrícola varían entre el 14% y el 24%. El nivel depende del destino de los préstamos y la fuente de financiamiento. A los préstamos realizados con recursos del DEFINPRO se aplican las tasas más bajas (14.5% anual); los créditos que financian con recursos propios se colocan al 18% y cuando se originan en ahorros del público, se les fija la tasa más alta, de 24% anual.

A muy corto plazo el Banco Agrícola tiene previsto reformar su operación, para transformarse en un banco de desarrollo rural, con diversificación de cartera y sobre todo, de servicios. Siendo positivos esos cambios podrían complementarse con otras medidas que facilitarían el acceso al crédito de los pequeños productores. Entre ellas, promover créditos adaptados a las necesidades de las unidades campesinas, en su doble función, productiva y de consumo; alentar esquemas organizativos que descentralicen la administración de los créditos para reducir costos de transacción y márgenes de intermediación. En general, convendría aprovechar esquemas de pignoración e impulsar la creación de fondos de garantía que respalden y amplíen la capacidad de endeudamiento de mediano plazo de los productores, para facilitar la inversión y para elevar la productividad.

f) Mercadeo agrícola

Creado en 1969, el objetivo del INESPRES fue mantener la oferta de alimentos básicos y regular sus precios con el fin de proteger simultáneamente a productores y consumidores. Sus funciones comprenden la compra de productos agrícolas a precios subsidiados, la importación o concesión de permisos de importación en momentos de producción nacional baja y la venta directa de productos alimenticios de amplio consumo popular, a precios por debajo del mercado, a los sectores de más bajos ingresos.¹⁰ Adicionalmente ofrece un servicio de almacenamiento y de información de precios.

Las transferencias del gobierno central, el manejo diferenciado y discrecional de sus programas, y en particular la posibilidad de obtener márgenes importantes de ganancia en operaciones que involucraban importaciones, permitieron al Instituto mantener un superávit en sus operaciones en la década de los setenta. El mayor involucramiento del INESPRES en operaciones que demandaban gastos superiores en la primera mitad de los ochenta, entre ellos el programa de apoyo al arroz, transformó su situación superavitaria en deficitaria. Debido en parte

¹⁰ El INESPRES expide las licencias para la importación de ajo, arroz, cebolla, frijoles, maíz, pastas alimenticias y pasta de tomate. Hasta 1992 estaban prohibidas las importaciones de café, carne de cerdo y tabaco. A partir de ese año se fijó un sistema de permisos de importación.

a esa situación, y en parte a la reorientación de la política que acompañó a las reformas aplicadas en la segunda mitad de esa década, se redujeron las actividades del instituto. Con líneas de trabajo disminuidas y centradas en el abasto a programas sociales, tomó un nuevo aire después de 1997 para atender demandas de compra de cosechas por parte de los productores y de centros de distribución de los consumidores.

Cuadro IX-1

DESEMPEÑO FINANCIERO DEL INESPRES

(Promedios y datos anuales en millones de pesos)

Años	Superávit corriente	Superávit total
1971- 75	4.0	0.9
1976- 80	0.8	3.8
1981-84	-20.9	-27.8
1985	20	-31.0
.....		
1993	25	22
1994	-24	-28
1995	5	4
1996	11	8
1997	-67	54
1998 */	143	117

Fuente: World Bank 1987 y IFM, 1999, sobre la base de Oficina Nacional del Presupuesto. */ preliminar.

Entre 1993 y 1997 el instituto ha recibido transferencias regulares del gobierno central del orden de los 40 millones de pesos anuales para gastos corrientes. Ese monto se elevó a 231 millones en 1998 a fin de cubrir las subvenciones extraordinarias a los damnificados por el huracán Georges. Los resultados de operación aparecen en el cuadro IX-1.

La política del INESPRES ha pasado por varias etapas en los últimos 20 años. Desde un intervencionismo marcado y el monopolio de algunos productos en el mercadeo agropecuario (como arroz hasta 1987), hasta tener presencia marginal en compras, pero manteniendo el control de las importaciones de alimentos y la fijación de precios (junto con la Secretaría de Industria y Comercio) en las diferentes etapas de intermediación, para luego recobrar presencia importante en la adquisición de las cosechas.

Sin duda, tratándose de la regulación de los precios de los alimentos, la intervención del INESPRES es económica y políticamente sensible. Dada la multiplicidad de objetivos que se persiguen, con frecuencia la política de precios al productor ha resultado inestable, con efectos contradictorios en el fomento de la producción. En efecto, buscando mantener bajos los precios al consumidor, se ha echado mano de importaciones subsidiadas o de freno al ingreso de los productores. Además, la compra garantizada desalentó entre estos últimos la búsqueda de mayor

algunas excepciones (azúcar, sal, salsa de tomate y chocolate) a partir de 1990 se liberaron los precios al consumidor (SEA, 1998) En la segunda mitad de la década se reactivaron acciones para atender exigencias de algunos sectores de productores y consumidores sea para comprar cosechas en periodos de sobreproducción y baja de precios, o para distribuir productos en periodos de escasez. Conforme a esas orientaciones, el INESPRES participa en la compra de papa, cebolla, ajo, arroz, frijoles y carne de pollo. Las erogaciones financieras netas se han corregido notablemente, pero su intervención provoca reacciones encontradas entre productores y consumidores. Conforme a los criterios en boga, se ha sugerido la conveniencia de aprovechar la infraestructura del instituto en el desarrollo de los mercados e instituciones afines, retirándolo de la fijación de precios y la compra directa de cosechas. En el futuro el INESPRES —u otro organismo vinculado con la comercialización— podría jugar un papel normativo importante como regulador y mediador en la resolución de controversias, sobre todo después de vincular a productores y agroindustriales mediante contratos de producción.

Por otra parte, desde 1997 el INESPRES retomó parte de las funciones de atención a los más necesitados a través del programa de la Secretaría de Agricultura de alimentos para todos, PROALTO, en apoyo a la seguridad alimentaria de las familias de menores ingresos. A través de puntos de venta móviles (155) y fijos (300) se venden productos básicos a precios inferiores a los del mercado en 30% promedio.

g) Política agraria

Por razones históricas e institucionales, el mayor propietario de tierras es el Estado (a través del CEA y el IAD). Desde la década de los sesenta, en que se decretó la ley de reforma agraria, el IAD ha tenido a su cargo la política de distribución de tierras a familias campesinas. Para la asignación de tierras, ha captado tierras de tres fuentes principales: mediante la recuperación de aquellas que son propiedad del Estado (70% del total), a través de compra (27%) y mediante el pago que recibe por la realización de obras de infraestructura de riego (3%). (Instituto Agrario Dominicano, 1999.)¹²

Las entregas individuales originales fueron sustituidas en la década de los setenta por entregas colectivas (en particular para el cultivo de arroz) y luego para figuras asociativas en los años ochenta. En total, hasta 1999 el Instituto había distribuido cerca de 630 000 hectáreas (alrededor de la cuarta parte de las tierras de uso agropecuario) a casi 100 000 familias, las que tienen en usufructo 6.3 hectáreas en promedio. (Ibíd.) Los beneficiarios han recibido certificados provisionales, cuya sustitución por títulos definitivos se empezó, en forma pausada, a principios de los noventa.¹³ Recién en 1997 se reconoció el derecho de las mujeres a una parcela.

En principio, la dotación de tierras ha reducido la concentración de la propiedad. Según el último censo (1981), el 0.8% de los productores tenía el 45% de la tierra. Sólo 160 propiedades

¹² Véase el apartado sobre riego.

¹³ De acuerdo con el registro nacional de productores, 8 400 beneficiarios de la reforma agraria cuentan con títulos definitivos. Para 1998 y 1999 el IAD ha registrado la entrega de 433 títulos definitivos en el primer año y 1 133 en el último. (IAD, ONAPLAN.)

eficiencia, y creó un aparato burocrático costoso para administrar la infraestructura en almacenes, transporte y centros de distribución.

En 1985 se manejaban ocho programas de distribución de alimentos, al mayoreo y al menudeo, con tiendas propias y asociadas, ventas móviles, además de servicios de distribución a centros hospitalarios, militares y de policía. Para atención especial a la población más pobre identificada, contaba con "puestos de venta popular". Adicionalmente, administraba una lechería, varios molinos de arroz, una granja porcícola y algunas plantas de empaque y procesadoras de productos agrícolas y de la pesca. (World Bank, 1987). Hasta 1986, el INESPRES comercializaba el azúcar refinado en el mercado interno.

La política de subsidios al consumo se financió en la década de los ochenta con el acceso a divisas al tipo de cambio oficial para el pago de las importaciones, con préstamos externos subsidiados (PL-480 y del Commodity Credit Corporation, CCC, de los Estados Unidos)¹¹ y con transferencias fiscales. La unificación del tipo de cambio en 1985 eliminó la primera fuente de recursos. Del mismo modo, se crearon subsidios cruzados: a la venta de productos seleccionados (aceites vegetales y maíz importado), se les fijó un mayor margen de ganancia a fin de cubrir las pérdidas por la venta de productos vendidos a precios inferiores a los del mercado (arroz, cebolla y carne de pollo). En el caso del arroz mantuvo el monopsonio en la compra de arroz pulido hasta 1987, haciéndolo extensivo a los molinos. Como resultado, se contrajo el área sembrada durante varios años, si bien los rendimientos mejoraron y la producción se expandió merced al uso de semillas mejoradas y crédito subsidiado.

A principios de los ochenta, el INESPRES fijó precios (e importaciones) del maíz, leche y aceites vegetales con miras a proteger al consumidor. La política tuvo resultados desfavorables en la oferta: la producción de maíz disminuyó; la de leche no creció como se esperaba y se redujo considerablemente la producción de aceite de cacahuete.

En la segunda mitad de los ochenta cambiaron los criterios de política y se restringieron o transfirieron algunas de las funciones del INESPRES a otras oficinas de gobierno, suprimiendo prácticamente su intervención en la regulación del mercado del arroz (cuyo precio subió por encima del internacional).

Los programas se redujeron todavía más a principios de los noventa, y se eliminaron la mayor parte de los controles de precios como secuela de los esfuerzos de estabilización. Con

¹¹ La ley pública 480 fue aprobada en 1954. Conocida como la Ley de Alimentos por la Paz, ha sido un instrumento de control de la sobreoferta agrícola en los Estados Unidos y de su política externa. Contiene varios títulos que amparan, unos, donaciones y otros, préstamos en alimentos en condiciones muy favorables, a países seleccionados. Los gobiernos receptores están autorizados a vender los alimentos para generar recursos propios. La CCC, por su parte, es una dependencia del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que financia la política de precios de sustentación y la exportación de excedentes. Entre 1980 y 1984 la República Dominicana recibió 330 millones de dólares para importar alimentos (20% de la deuda de mediano y largo plazo.) Además, las importaciones financiadas con esos préstamos se cotizaron a dólar por peso. (World Bank, 1987.) El tipo de cambio era de 1.26 a 3.11 pesos por dólar.

ocupaban 23% de la tierra cultivable. El registro de productores agropecuarios de 1998 levantado por la SEA indicaría una reducción en el grado de concentración, ya que el 1.7% de los productores detenta el 41.4% de las tierras, como se aprecia en el cuadro IX-2 ¹⁴ El minifundio predomina en el agro dominicano: más de 33% de los productores tiene unidades productivas inferiores a 1.3 hectáreas.

Cuadro IX-2

REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS AGROPECUARIAS, SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS FINCAS		
(Porcentajes)		
Tamaño de las fincas en hectáreas	Porcentaje de productores	Porcentaje de las tierras
Hasta 3.1	64.3%	11.8%
De 3.1 hasta 6.3	16.8%	9.8%
De 6.3 hasta 62.5	17.2%	37.1%
De 62.5 hasta 312	1.5%	23.9%
Más de 312	0.2%	17.4%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: SEA, 1999d, cuadros 1 y 2.

Para tener acceso a la tierra, además de la vía de la reforma agraria y la herencia, se realizan transacciones formales e informales de compraventa de tierras privadas. La titulación de las tierras es precaria en el sector reformado y, en general, entre pequeños agricultores, lo que resta seguridad a la tenencia y a la inversión. Según informaciones de la JAD, el 93% de las tierras del país están mensuradas y más del 50% están registradas a favor de particulares o del Estado. En el medio rural se concentra la mayor cantidad de propiedades no tituladas, debido sobre todo, a los altos costos del trámite y la falta de información sobre los procedimientos. (Tejada y Peralta, s/f.) Desde luego, las ventas informales no están respaldadas por títulos asentados en el Registro de Títulos (dependiente del Tribunal de Tierras), y en realidad transfieren derechos de posesión y de usufructo; también se practica fuera de la ley la ocupación de terrenos. Hay estimaciones de que ese fenómeno afecta del 15 al 17% de las tierras, tanto de propiedad privada como estatal. (Tejada y Peralta.)

El predominio de pequeñas unidades con una situación de tenencia precaria, plantea la necesidad de emprender programas ambiciosos de regularización de la propiedad a fin de facilitar su transformación con actividades más eficientes, facilitar la conservación de los recursos, así como los procesos de ahorro e inversión.

¹⁴ De acuerdo con la ley 314 de 1972, la definición de latifundio depende de la calidad de las tierras. Su extensión va desde 93 hectáreas para las de primera clase hasta 2 800 las no cultivables.

2. El desempeño del sector agropecuario

a) Estructura sectorial de la producción

La estructura del sector se modificó de manera significativa en los últimos 20 años, disminuyendo el predominio de la agricultura sobre la producción pecuaria. En el cuadro IX-3 se aprecia la dimensión del sector en términos de PIB y del valor de la producción en los dos subsectores.¹⁵

b) Comportamiento del PIB

El PIB agropecuario¹⁶ tuvo un crecimiento moderado en los últimos 20 años (1.8% en promedio anual), inferior al de la población, y menos de la mitad de lo que creció el conjunto de la economía. (Véase el cuadro IX-4.) En el lapso que media entre 1980 y 1990, la agricultura dominicana había caído en una espiral contraccionista con una tasa media de decrecimiento de -1%. La principal fuerza de arrastre estuvo dada por factores estructurales y coyunturales que afectaron a la agricultura de exportación. En esa década, la producción destinada a los mercados externos cayó cerca del 2% anual, mientras la de consumo interno apenas se expandió a razón del 1.9% anual (Véase el cuadro VI-2 del compendio estadístico.) De su lado, los subsectores pecuario, y de la pesca y forestal subieron más o menos consistentemente con ritmos de alrededor de 2.3% y 3.3% respectivamente, por año.

¹⁵ Cabe aclarar que la evolución de los precios, con aumentos muy superiores en los productos agrícolas (de hasta 10 veces) comparados con los pecuarios (al doble) en el periodo de análisis, proporciona una estructura muy diferente a precios corrientes, con un valor de la agricultura que más que duplica a la pecuaria. Véanse los cuadros VI-2 y VI-3 del compendio estadístico.

¹⁶ Incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Cuadro IX-3

REPÚBLICA DOMINICANA: DIMENSIÓN Y ESTRUCTURA DEL SECTOR AGROPECUARIO

	1980	1990	1995	1999 a/
Millones de pesos de 1991				
PIB total	95 836	118 845	147 891	201 996
PIB agropecuario	14 535	14 889	16 646	20 408
PIB agrícola	9 622	8 729	8 949	10 901
PIB pecuario	3 888	4 780	6 400	7 682
PIB silvícola y pesca	1 024	1 379	1 297	1 825
Millones de pesos de 1970				
	1980	1990	1995	1999 a/
Valor bruto de la producción agropecuaria	534	583	642	765
Agrícola	61.2%	48.8%	47.1%	46.1%
Pecuaria	35.4%	46.8%	49.1%	49.3%
Silvícola y pesca	3.3%	4.4%	3.8%	4.5%
Agrícola	100%	100%	100%	100%
De exportación tradicional	41.3%	34.2%	32.6%	22.4%
A/ preliminar				

Fuente: Compendio estadístico, capítulo VI.

En contraste, en la década de los noventa, la recuperación de los cultivos de consumo interno y el dinamismo de la producción pecuaria empujan al conjunto del sector. En efecto, las cosechas destinadas al mercado interno crecen al 4.8% en promedio anual entre 1990 y 1999. (Cuadro VI-2 del compendio estadístico.) No se trata de una recuperación pareja por cuanto algunas producciones (maíz, frijol, maní, yuca, plátano) se estancan o siguen decreciendo. Aquí los alicientes de la expansión de la demanda interna han tropezado con la liberación del comercio exterior, medidas contrarias en la fijación de precios y comercialización y con dificultades de acceso al crédito, configurando un panorama complejo de avances, estancamientos y retrocesos. Tampoco se logra un avance en los cultivos de exportación que se siguen contrayendo pese a la eliminación de los impuestos sobre las exportaciones agropecuarias; sobre ellas sigue pesando una política cambiaria adversa. Por su lado, los subsectores pecuario y forestal y de la pesca continúan ascendiendo a tasas respetables. La recuperación parcial de la agricultura ha dado lugar a la vuelta a ciertas medidas intervencionistas, y a revisar algunos compromisos en materia de aranceles con la OMC.

En estas dos décadas pueden distinguirse tres subperíodos de acuerdo con el dinamismo diferenciado entre subsectores y que corresponden, en general, pero no únicamente, a los cambios de orientación en las políticas:

i) En la primera mitad de la década de los ochenta el sector creció 1.8% anual, con un estancamiento del subsector agrícola (1.1%), comparado con el pecuario cuyo crecimiento promedio anual (2.9%) superó al de la población. Ese subperíodo se caracterizó en lo interno por una amplia intervención estatal en la fijación de precios, cambios en la tecnología y fomento de la producción de arroz y, en el exterior, por una caída drástica de los precios del azúcar.

ii) Una etapa de franco retroceso en la segunda mitad de los ochenta, en particular en el subsector agrícola (-3%), que corresponde, por una parte, a la caída de los precios internacionales del café, la baja continuada en los del azúcar y el cierre de ingenios, y por otra, a una mayor atención a las obras públicas contrastada con menor fomento agropecuario, incluido la restricción al crédito y al apoyo a la comercialización.

iii) En los noventa se produjo una notable recuperación (3.6% de crecimiento en promedio al año), sobre todo en la segunda mitad de la década (5.2%) cuando superó la evolución de economías de tamaño y participación sectorial parecidas, (Guatemala y Costa Rica). En 1990 se produjo una abrupta caída del PIB sectorial (-9.3%), determinada sobre todo por la contracción del valor agregado en el subsector agrícola (-15%). El subsector pecuario, por su parte, exhibe tasas de crecimiento medias de 6% por año. La política comercial (reducción de aranceles a la importación de insumos y equipo para la agricultura), la eliminación de la obligación de entregar divisas por la exportación de productos agrícolas no tradicionales, recuperación parcial de algunos precios, así como programas de apoyo a la producción pecuaria y servicios al productor, incidieron positivamente en el producto.

CUADRO IX-4

REPÚBLICA DOMINICANA: PRODUCTO INTERNO BRUTO

	Tasas de crecimiento promedio anual				
	1980-99	1980-85	1985-90	1990-95	1995-99
PIB total	4.0	1.5	2.9	4.5	8.1
PIB agropecuario	1.8	1.8	-1.3	2.3	5.2
Agrícola	0.7	1.1	-3.0	0.5	5.1
Pecuario	3.6	2.9	1.3	6.0	4.7
Silvícola y pesca	3.1	4.1	2.0	-1.2	8.9
Población	2.0	2.3	2.2	1.9	1.7

Fuente: Cuadro 1 del compendio estadístico.

c) Aporte a la economía

La importancia relativa del sector ha disminuido en términos de PIB, generación de divisas y empleo, si bien en el último caso mantiene presencia considerable.

i) Participación en el PIB. A precios constantes (de 1991), la participación del sector agropecuario en el producto total era de poco más del 20% al inicio de la década de los setenta, 15% en los ochenta, y 11.3% en promedio en la década de los noventa. (Véase el cuadro VI-1 del compendio estadístico). Su contribución porcentual al crecimiento del conjunto del PIB se ha mantenido relativamente estable en los decenios mencionados (10%, 14% y 9.2%), con una contribución similar a la del sector de la construcción, la mitad de la manufactura (excepto en la década de los ochenta) y un tercio del comercio en los noventa.

ii) Empleo y productividad. La participación del sector en el empleo también se ha reducido, aunque en menor proporción que en el producto. Algunas estimaciones de la población económicamente activa (PEA) agrícola en 1999 la colocan en alrededor del 17% del total. Con todo, los cálculos de la PEA en números absolutos y su participación relativa, presentan diferencias importantes en cuatro principales fuentes de información, como puede observarse en el cuadro IX-5. Apreciaciones de la SEA indican que las actividades agropecuarias dan empleo a dos tercios de la PEA rural. Tomando en cuenta las estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) sobre la PEA rural, la PEA agrícola rondaría las 930,000 personas, con una participación del 25% respecto al total, muy por encima de las estimaciones de la Encuesta sobre Mercado de Trabajo 1991-1999 y superior también a las proyecciones de la FAO.

Las diferencias en números absolutos entre las estimaciones de la encuesta y las proyecciones de la FAO van de 250 000 personas en 1990 a 90 000 en 1999. Y con el cálculo de PEA agrícola a partir de los datos de PEA rural del CELADE, las diferencias son mayores (400 000 en 1999.) Ese margen dificulta la estimación de la productividad de la fuerza de trabajo. Con esas salvedades, y con fines comparativos sobre los resultados alcanzados en la República Dominicana y en otros países, en los cuadros IX-6 y IX-7 se presentan estimaciones sobre productividad de la fuerza laboral y de las tierras agrícolas.

Por el lado de los ingresos, se estima que el 85% de los ingresos de los hogares rurales proviene de la agricultura. Es factible que el ingreso extraparcelario sea aún mayor si se toman en cuenta las remesas familiares, el empleo en el servicio doméstico, el comercio informal y otras actividades rurales, ya que se ha producido una disminución de la participación de los jóvenes en las labores agrícolas. Cabe anotar que el 25% de los ocupados en las zonas rurales vive en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Esa proporción es superior (42%) entre los trabajadores por cuenta propia en agricultura. (CEPAL, 1999b.)

Cuadro IX-5

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)

(Miles de personas y porcentajes)

	1970	1980	1990	1995	1999
FAO a/					
PEA total	1 498	2 101	2 863	...	3 734 b/
PEA agrícola	712	682	711	...	624
% agrícola/total	47.5%	32.5%	24.8%	...	16.7%
CEPAL b/					
PEA agrícola/total	54.7%	45.7%	21.3%		
CELADE c/					
PEA total	1 393	2 057	2 879	3 323	3 685
PEA rural	863	987	1 263	1 346	1 404
Banco Central de la República Dominicana d/					
PEA total			2 799 e/	2 853	3 457 f/
PEA agrícola			462 e/	365	533 f/
PEA agrícola/total			16.5% e/	12.8%	17.5%

a/ FAOSTAT. Estimaciones y proyecciones de la FAO. B/ para el año 2000

b/ Anuario Estadístico de la CEPAL. Población de 10 años y más. Para 1970 y 1980 estimaciones de OIT; para 1990 cifras de censos nacionales

c/ CELADE, *Boletín Demográfico* No. 64, julio de 1999.d/ Departamento de Cuentas Nacionales y Estadística Económicas, *Mercado de Trabajo 1991-1999 y Encuestas de Fuerza de Trabajo*. Santo Domingo, febrero 2000.

e/ Cifras correspondientes a 1991;

f/ Preliminares. La metodología cambió en 1996.

Cuadro IX-6

PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA LABORAL AGRÍCOLA, 1970-1990 a/

(Valores relativos a partir de dólares internacionales y variaciones)

	República Dominicana =100				Variaciones en %	
	1970	1980	1990	1995 b/	1970-80	1980-90
Canadá	1 044.2	1 221.3	2 154.6		200.4	89.2
Costa Rica	189.0	225.0	260.5	188.5	205.7	24.2
Francia	582.7	876.6	1 425.0	1 416.5	286.4	74.4
Guatemala	71.1	81.0	60.8	77.5	192.8	(19.4)
Japón	92.8	130.8	220.1	1 168.1	262.0	80.5
México	111.3	106.5	116.3	68.9	145.8	17.1
República Dominicana	100.0	100.0	100.0	100.0	156.8	7.3

Fuente: a/ FAO, Desarrollo Económico Social, no. 112, *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias*. Roma, 1993. Estimaciones a partir del valor final de la producción.b/ World Bank, *World Development Indicators 1999*, sobre la base de datos de la FAO. Estimaciones a partir de datos de valor agregado, en dólares de 1995.

Cuadro IX-7

PRODUCTIVIDAD DE LAS TIERRAS DE LABRANZA, 1970- 1990 a/

(Valores relativos a partir de dólares internacionales de 1980)

República Dominicana = 100

	1970	1980	1990	Variación	
				1970-1980	1980-1990
Canadá	27.5	30.8	36.1	10.2	2.9
Costa Rica	147.7	196.8	217.8	214.1	25.1
Francia	153.1	174.5	175.1	168.6	13.4
Guatemala	75.8	96.1	76.6	198.9	(9.9)
Japón	300.5	317.0	339.1	148.7	20.8
México	53.9	67.3	77.5	194.3	30.2
República Dominicana	100.0	100.0	100.0	135.7	13.0

Fuente: FAO, Desarrollo Económico Social, no. 112, *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias*.

a/ Las tierras de labranza incluyen las cultivadas en ciclo anual y con cultivos permanentes.

Al comparar la productividad con otros países de economías de tamaño y características similares, se aprecia cómo la productividad de la fuerza de trabajo en la República Dominicana ha superado a la de Guatemala —y la de otros países centroamericanos—, pero se ha rezagado respecto a Costa Rica. Igual acontece con la productividad de la tierra. En los casos examinados, la productividad de la mano de obra supera a la de la tierra y el margen se amplía en función de la intensidad de capital en la tecnología empleada y de la abundancia relativa de tierra. En general, la década de los setenta estuvo marcada por una fuerte inversión en innovación tecnológica que produjo mejoras considerables en productividad.

El buen desempeño en términos de productividad se vincula con inversiones en plantaciones, pastos mejorados (cerca del 40% del área ganadera), infraestructura de riego (20% de las tierras de cultivo), uso de maquinaria e insumos. Pero mientras el consumo de fertilizantes aumentó de 57 kg/ha a 72 kg/ha entre 1980 y 1997 (evolución similar a la de Panamá y Uruguay, inferior a Costa Rica y Guatemala, y superior a México), el número de tractores por trabajador se mantuvo estable (3 por 1 000 trabajadores). (World Bank, 1999.)¹⁷ El ascenso en los rendimientos físicos se produjo en un grupo limitado de cultivos —dos de ellos similares a los estándares internacionales, banano y tomate industrial—, reflejo de la presencia de sistemas productivos tecnológicamente avanzados. Cabe anotar que aún entre los cultivos mejor situados, las empresas han reducido inversiones ante tendencias a la baja de la rentabilidad, ya sea por

¹⁷ El promedio para los países de menor ingreso es 4 por cada 1 000 trabajadores. (World Bank, 1999.) El parque de tractores se estima en 2 500 unidades.

costos fuera del control de las propias empresas, o por expectativas negativas ante la competencia de productos de importación.¹⁸

iii) Comercio exterior. Como generador de divisas, el sector agropecuario ha cedido el primer lugar a otras actividades y, a partir de 1992, su balanza comercial dejó de ser superavitaria. Sin embargo, tiene participación significativa en las exportaciones, sobre todo si se excluyen las transacciones de las zonas francas. (Véase el cuadro IX-8.) Los cuatro productos principales, azúcar, café, cacao y tabaco, representaban en promedio, poco más de la mitad del valor de las exportaciones de bienes en la década de los ochenta, con ventas de 445 millones de dólares al año. En el siguiente decenio esa participación disminuyó al 37.6% como resultado de la caída de las ventas (y precios) de azúcar, café y cacao; en conjunto sólo alcanzaron los 296 millones de dólares al año. Hay un grupo numeroso de productos (bananos, yautía o malanga, melones, aguacates, batatas, guandules en lata, etc.), que están cobrando importancia con ventas de entre 50 y 90 millones de dólares anuales, merced a lo cual, la participación del sector en las exportaciones nacionales se mantiene en el 49%.

Las importaciones de origen agropecuario, por su parte, se duplicaron de una década a la siguiente, de 213 millones de dólares anuales en promedio en los ochenta a 442 millones en los noventa, de forma tal que el balance comercial agropecuario, de positivo hasta principios de los noventa, se volvió deficitario a partir de 1992. (Véase el cuadro VI-25 del compendio estadístico.) Dado que las importaciones totales de bienes aumentaron a más del doble en el periodo analizado, el peso de las agropecuarias disminuyó ligeramente en el total (de 14.6% en los ochenta a 13.5% en los noventa).

En las importaciones sectoriales destaca el incremento de la dependencia alimentaria del exterior. De acuerdo con información de la FAO, la disponibilidad de calorías por habitante ha mejorado, sin llegar a los niveles recomendados.¹⁹ Se estima que la proporción importada de las kilocalorías disponibles al día por habitante representaba el 29% del total en el periodo 1979-81. Esa proporción aumentó al 39% en el último trienio para el cual se dispone de datos (1995-97.) En buena medida se trata de cereales y aceites vegetales (260 millones de dólares), lácteos (100 millones de dólares) y, en menor proporción, grasas animales, pescados, mariscos y hortalizas (ajo y cebolla.)

¹⁸ Información de la JAD.

¹⁹ En 1979-81 la disponibilidad diaria era de 2 271 kcal. por habitante; en 1989-91 se redujo a 2 259, y en 1992-97 fue de 2 282 kcal. Véase, FAO, Hojas de balance alimentario, FAOSTAT, 2000. La recomendación era de 2 440 kcal, sobre la base del modelo del proyecto DOM/86/003-FAO/PNUD. (Veras, 1998.)

Cuadro IX-8

REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE COMERCIAL AGROPECUARIO

(Millones de dólares. Valores promedio anuales)

	1980-89	1990-98	1980-89	1990-98
	Millones de dólares		Participación %	
Total exportaciones fob a/	856	789	100	100
Exportaciones agropecuarias b/	498	388	58.2	49.2
Total 4 principales				
Exportaciones agropecuarias	445	297	52.1	37.6
Azúcar y derivados	272	152	31.8	19.2
Café y sus manufacturas	82	52	9.6	6.6
Cacao y sus manufacturas	63	51	7.3	6.5
Tabaco y sus manufacturas	29	42	3.4	5.3
Total importaciones a/	1 454	3 269	100	100
Importaciones agropecuarias b/	213	442	14.6	13.5
Saldo balanza comercial	-598	-2 480		
Saldo balanza comercial agropecuaria	285	-54		

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Departamento Internacional, Subdirección de Reservas, Exportaciones fob por productos y zonas francas. Y FAOSTAT. Véase el cuadro 24 del compendio estadístico

a/ Exportaciones e importaciones nacionales, sin incluir a las zonas francas.

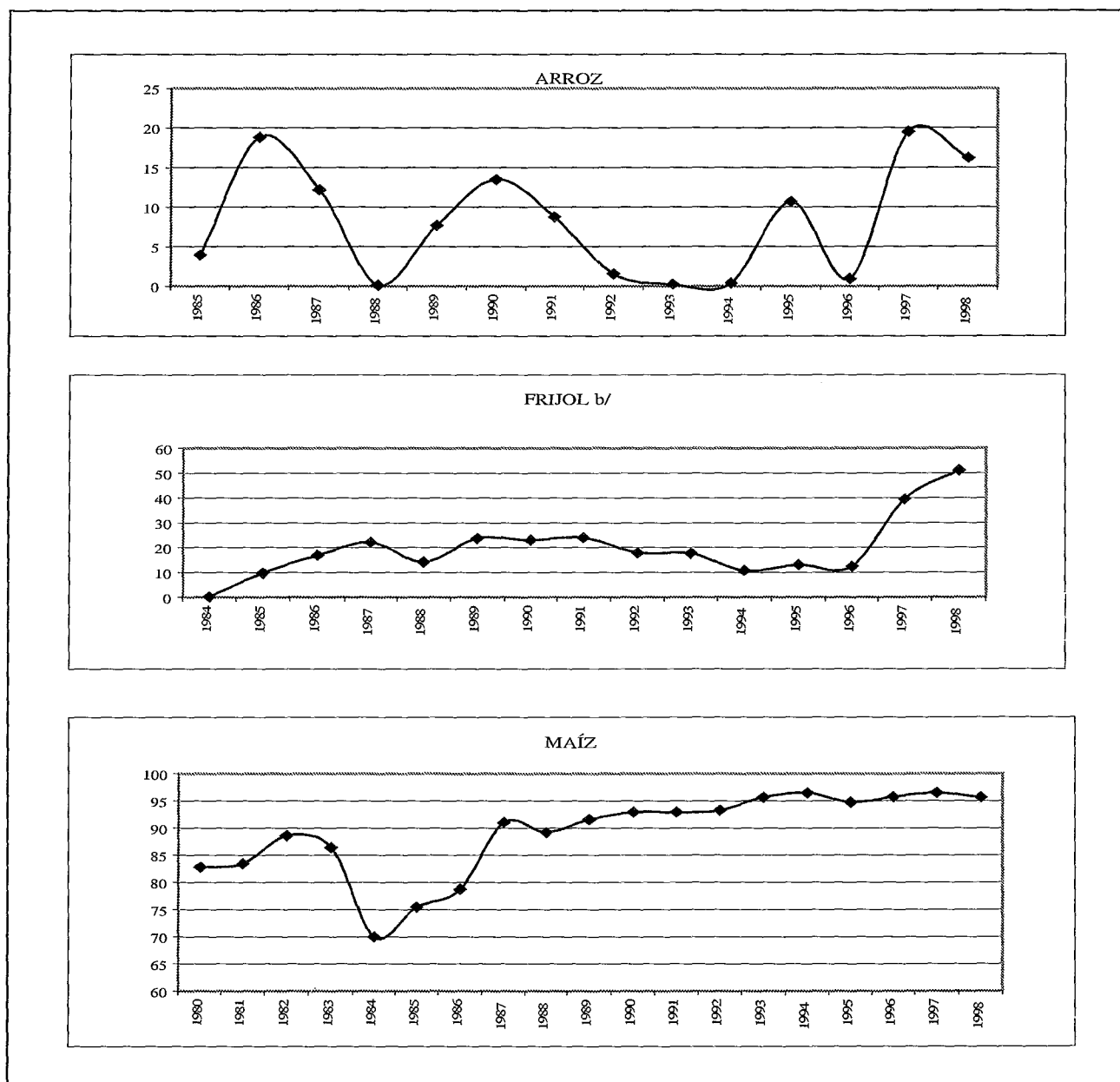
b/ Información de la FAO.

De los principales productos básicos, la dependencia en trigo es total. En el gráfico IX-1 se ilustra el grado de dependencia externa en maíz, arroz y frijol, medido como la relación entre las importaciones y el consumo aparente. En maíz (para consumo humano y animal) supera el 90%; solamente entre 1984 y 1986, cuando se modificó la política de importaciones y fomento a la producción, se redujo ligeramente la participación de las importaciones en el consumo aparente. En arroz, gracias a la política de autosuficiencia, la dependencia del exterior no ha superado, en general, el 10% del consumo, con un año excepcional (1997) afectado por sequías, en que aumentó al 20%. Y en frijol ha ido aumentando, sobre todo a partir de 1996; en 1998 las importaciones llegaron a representar el 50% del consumo aparente. En leche la dependencia se acerca al 40%. Se importan también insumos básicos como fertilizantes, plaguicidas e insecticidas, así como maquinaria y equipo.

Gráfico IX-1

GRADO DE DEPENDENCIA DE LOS GRANOS BÁSICOS a/

(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Importaciones con relación al consumo aparente.

b/ Incluye guandules.

En definitiva, la producción agropecuaria no ha vencido viejos problemas estructurales ni los surgidos de la adaptación de la economía a la apertura externa de los mercados. En años recientes hay recuperación en algunas cosechas de consumo interno, pero otras siguen siendo

desplazadas por abastos del exterior. Por lo demás los subsectores agrícolas o pecuarios más dinámicos dependen comercialmente de insumos importados que no han podido ser reemplazados por producción interna, reflejando encadenamientos interindustriales todavía muy endeblés.

d) Comportamiento de la producción

En el periodo de análisis el valor bruto de la producción tuvo un escaso crecimiento (1.8% en promedio anual.) Por subsector²⁰ la producción agrícola apenas creció 0.3% en promedio, con variaciones anuales muy marcadas, tal y como puede apreciarse en el gráfico IX-2. La caída registrada entre 1987 y 1990, recién se fue recuperando a partir de 1996. Por su parte, el valor de la producción pecuaria mantuvo una tendencia sostenida al alza, con una tasa de crecimiento de 3.6% en promedio al año.

Factores de orden climático, técnicos, de precios y de políticas, han incidido de manera particular en el desempeño de la producción. Las sequías (1982, 1994, 1997 y principios de 1998), tormentas tropicales y huracanes explican en gran medida la gran variabilidad en la producción y rendimientos. Por su parte, la política de precios y los programas de apoyo buscaron tener efectos compensatorios contrarios, pero favorecieron a ciertos rubros de consumo interno y penalizaron a otros; la evolución de los precios internacionales de los principales productos de exportación, la política arancelaria y problemas de carácter técnico explican la caída en la producción de café, al igual que la recuperación del tabaco; la combinación de precios externos, acceso al mercado preferencial de los Estados Unidos, tipo de cambio, aranceles a la exportación y dificultades técnicas, así como de inversión insuficiente y gestión deficiente, incidió negativamente sobre todo en la producción de caña y azúcar.

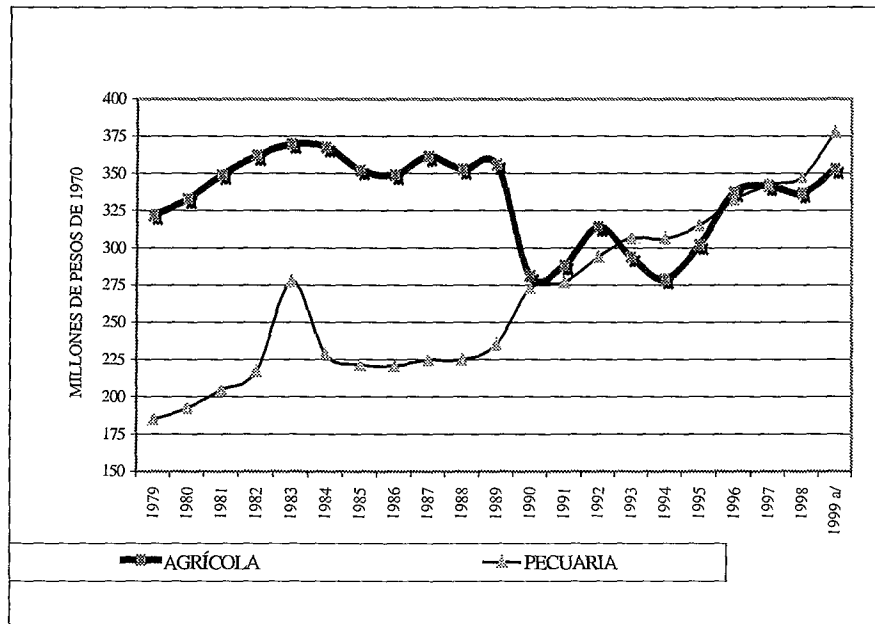
En el valor de la producción agrícola predominan los cultivos agroindustriales de exportación. En la segunda mitad de la década de los noventa aportaron el 30.5% del valor total, seguidos por los cereales (24%) y las hortalizas (20.7%).²¹ (Véanse los cuadros VI-4 y VI-5 del compendio estadístico.) En el transcurso de las dos últimas décadas se modificó ligeramente la estructura productiva, tal y como se ilustra en el gráfico IX-3. El área cosechada tuvo un virtual estancamiento y el uso del suelo agrícola (alrededor de 950 000 hectáreas, de las cuales cerca de la quinta parte dispone de riego), se reasignó. Tomando como base los datos promedio del periodo 1979-81, destaca cómo en el periodo 1996-1998 se redujeron las áreas destinadas a la siembra de oleaginosas y fibras textiles, mientras se expandieron los frutales y hortalizas. En cambio los cereales en conjunto, los cultivos agroindustriales de exportación y los tubérculos mantuvieron prácticamente la misma posición en cuanto al área de cultivo. Con ligeras variantes, la producción siguió un patrón similar, con un aumento más que proporcional en el valor de la producción de hortalizas. En lo pecuario, se registra una expansión en el producto, en el que la avicultura, tanto en producción de carne de pollo como huevo, dominó la estructura de la producción a costa de la producción de carne de cerdo y, en menor medida, leche. (Véase el cuadro VI-15 del compendio estadístico.)

²⁰ La escasa información del sector forestal —producción de leña— dificulta su análisis.

²¹ Estimaciones a precios constantes de 1970. Véase el cuadro VI-5 del compendio estadístico.

Gráfico IX-2

REPÚBLICA DOMINICANA: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN



De acuerdo con su dinamismo, se pueden clasificar las actividades en tres grupos, tal y como aparece en el cuadro IX-9.²² Los subsectores dinámicos registraron un crecimiento tal que permitió superar la oferta por habitante. Los de crecimiento muy moderado no alcanzaron esa condición; sin embargo, mantuvieron tasas positivas, contrario a los subsectores en contracción.

i) Subsectores dinámicos. En esta categoría quedan comprendidos tres de los principales productos pecuarios: carne de pollo, huevo y carne de bovino; entre los agrícolas, la producción de hortalizas.

Avicultura La producción intensiva de carne de pollo y huevos ha sido la actividad con el mejor desempeño, alcanzando grados de eficiencia técnica y económica comparables a los de los países desarrollados. (López Cordovez, 1998.) Eso ha permitido ofrecer la carne a menores precios y elevar el consumo de pollo por habitante a uno de los más altos de América Latina (27 kg)²³

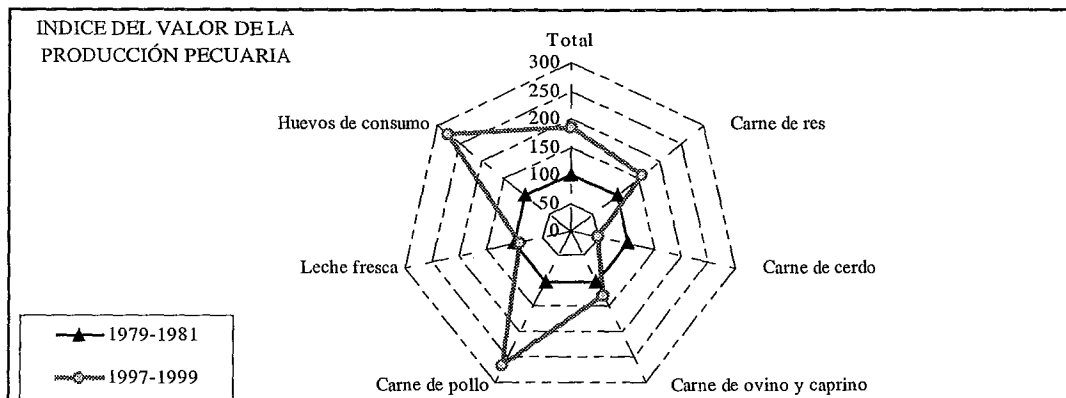
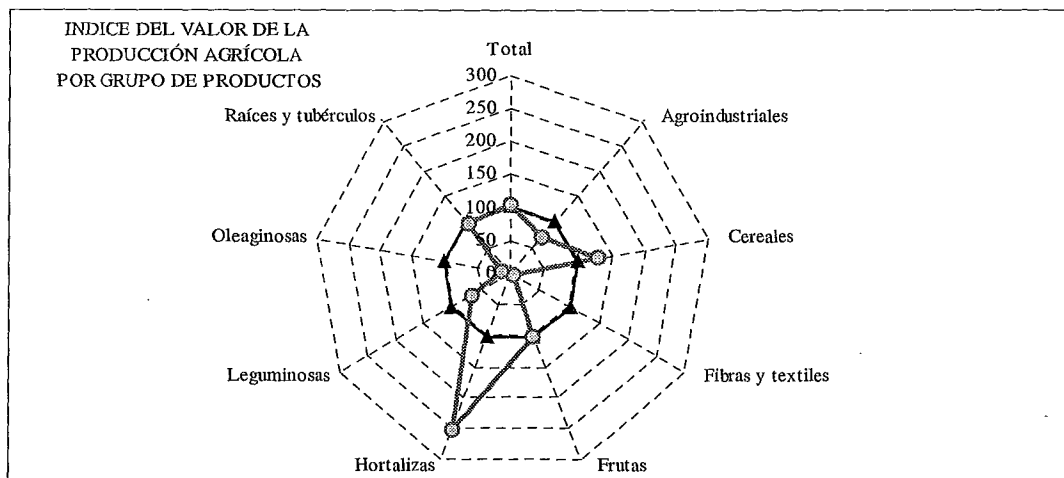
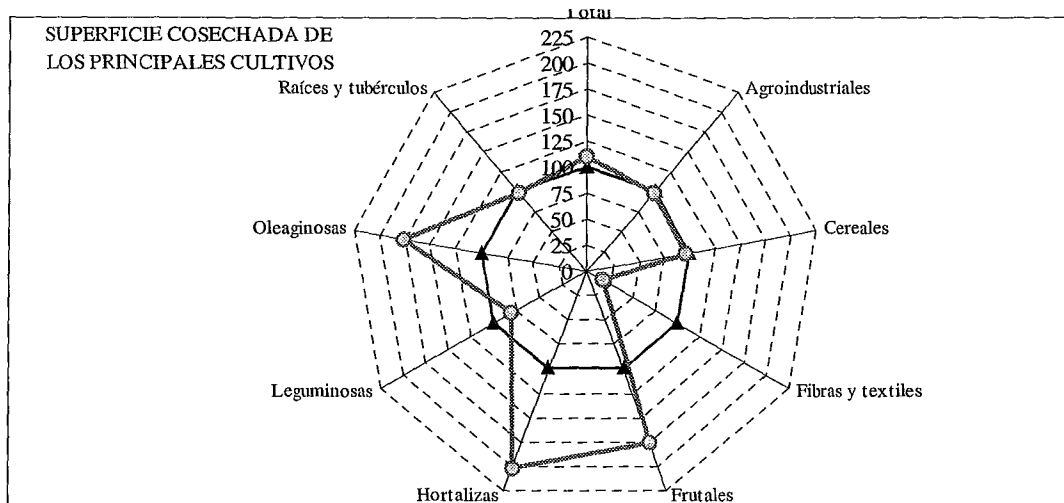
²² Debido a la falta de información sobre precios agropecuarios en el periodo 1979-1981 para construir un índice de volumen de la producción, se optó por utilizar el valor a precios de 1970 para ordenar los productos según la clasificación e información agregada en los primeros años de la década de los ochenta por el Banco Central.

²³ SEA, 1988a y López Cordovez, 1998. Se estima en 65% del volumen total de carne consumida la de origen avícola (1997), en 25% la de ganado bovino, 9% la de cerdo, y 1% la de ganado caprino y ovino.

Gráfico IX-3

REPÚBLICA DOMINICANA: CAMBIO EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1980-1998

(Índice (1979-1981) = 100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de los cuadros IX-5, IX-8 y IX-15.

Cuadro IX-9

INDICE DE VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, 1980-1999

1979-1981= 100

Subsectores	Promedio 1979-1981	Promedio 1997-1999	Tasa de crecimiento promedio anual
Dinámicos			
Huevos	100	276.6	5.8
Carne de pollo	100	272.6	5.7
Hortalizas	100	251.9	5.3
Carne de res	100	146.5	2.1
De crecimiento muy moderado			
Carne de ovino y caprino	100	139.7	1.9
Cereales	100	128.3	1.4
Frutas	100	101.6	0.1
En contracción			
Tubérculos y raíces	100	98.2	-0.1
Leche fresca	100	91.5	-0.5
Agroindustriales	100	71.2	-1.9
Leguminosas	100	63.9	-2.5
Carne de cerdo	100	55.9	-3.2
Oleaginosas	100	14.0	-10.3
Fibras textiles	100	6.4	-14.2

Fuente: Estimaciones sobre la base de información del Banco Central de la República Dominicana.

A las ventas en el mercado, se suma la demanda de los programas sociales del gobierno.²⁴ En las temporadas de baja en la producción de pollo se realizan importaciones, mientras la producción nacional abastece por entero la demanda de huevo. La avicultura artesanal en pequeña escala se mantiene como una actividad básica del consumo y del ingreso de la economía campesina.

La producción intensiva de carne de pollo y huevo tiene un alto contenido importado. La industria importa el 90% de sus necesidades de insumos (material genético, alimentos y materia prima para alimentos, medicamentos y equipo). Sólo los alimentos y medicinas representan el 63% del costo de producción de carne de pollo, y el 59% del costo de la producción de huevos. (Paulino, 1998.)

²⁴ La intervención gubernamental tiene un efecto contradictorio. Aunque aumenta la demanda, presiona los precios a la baja.

El menor crecimiento de la producción de carne en los noventa, comparado con la década anterior (véase el cuadro VI-16 del compendio estadístico) ha sido el resultado, tanto de los mayores costos de producción, créditos caros, prácticas monopólicas en la distribución de insumos importados y transporte, como de la presencia de enfermedades y la deficiencia en el suministro de energía eléctrica para combatir los efectos del “estrés” calórico o conservar los productos. Ambos fenómenos también pueden reducir las existencias de aves, y si bien la recuperación de existencias es relativamente rápida, minan la rentabilidad económica.

Estudios recientes indican que hay margen de sustitución parcial de la importación de insumos para la fabricación de alimentos con producción nacional de maíz, sorgo, girasol, palma africana y yuca de doble propósito (Paulino, 1998.) Otras acciones permitirían al productor beneficiarse de la reducción de aranceles, o de la disponibilidad de créditos accesibles. En el caso de la avicultura extensiva de gran impacto local, la reactivación de programas de fomento (genético, nutricional, sanitario y capacitación) permitirá mejorar la producción y el ingreso de las familias campesinas.

A fin de proteger el desarrollo de la industria avícola ante el eventual embate de las importaciones de carne de pollo —que requieren permiso de importación— al reducirse los aranceles, este producto fue incluido en la revisión sobre aranceles de ocho productos agropecuarios sensibles presentada ante la OMC. Luego de una negociación bilateral con los Estados Unidos (principal proveedor de carne de pollo) en 1999 se aprobó la solicitud de rectificación. Se fijó un contingente 8 000 toneladas con un arancel de 25% (1999) y un arancel inicial fuera de la cuota de 136.8%, que se irá reduciendo hasta el año 2005.²⁵ (SEA, 1999.)

Carne de bovino. La ganadería bovina, una de las tres más grandes de Centroamérica y el Caribe, combina tres sistemas: de carne, de leche y de doble propósito. (Rodríguez Domínguez, 1999.) La de carne ha tenido mejor desempeño. Se ha caracterizado por desarrollarse en forma extensiva y con un uso mínimo de suplementos alimenticios entre los cuales destacan el pasto de corte, caña de azúcar, melaza, gallinaza, salvado de arroz y de trigo y algunos subproductos de cosechas agrícolas como pulpa de cítricos, cáscara de guandul, etc. (Veras, 1998) De cerca de 1 200 000 hectáreas destinadas a pastos, la mitad son praderas mejoradas. En el cuadro IX-10 se aprecian las existencias de ganado bovino según el sistema de producción.

La República Dominicana es autosuficiente en abastos de carne de bovino, con una tendencia a la disminución del consumo, (alrededor de 10 kilos por habitante), en la que ha influido la creciente producción de pollo, más barata y bien aceptada. (López Cordovez, 1998.) La producción ha crecido en forma relativamente continua, con caídas estacionales producidas generalmente por sequías (con la consecuente pérdida de peso de los novillos al sacrificio), así como por problemas de acceso a mercados externos. Actualmente se importan cortes finos para hoteles, restaurantes y supermercados.

²⁵ La preferencia por el consumo de pechuga de pollo en los Estados Unidos genera excedentes de otras piezas de pollo que exportan a precios prácticamente de desecho, lo cual ha tenido repercusiones negativas en la avicultura en varios países de la región.

Cuadro IX-10

EXISTENCIAS DE GANADO BOVINO POR TAMAÑO DE FINCA
Y SISTEMA DE PRODUCCIÓN

(Número de cabezas)

Tamaño de finca (hectáreas)	Sistema carne	Sistema leche	Doble propósito	Total
Sin tierra	1 099	1 585	7 537	10 221
1 a 3	117 247	92 771	283 242	493 260
4 a 63	192 134	143 370	478 804	814 308
64- 628	181 320	64 653	340 639	586 612
Total	491 800	302 379	1 110 222	1 904 401

Fuente: SEA, *Registro Nacional de Productores*, 1999.

La escasez de agua en ciertas zonas del país es una fuerte limitación en el desarrollo ganadero. Recientemente (1997-1998) se impulsó un plan gubernamental de perforación de pozos y construcción de lagunas con fines de abastecimiento a fincas ganaderas y pequeñas comunidades rurales. (Veras, 1998.)

La exportación de carne generó por años (al menos desde 1967, y en forma más estable desde 1985),²⁶ ingresos que permitieron a los ganaderos llevar a cabo las inversiones para sustituir animales poco productivos por otros más eficientes y elevar la rentabilidad de las empresas. Sin embargo, a partir de 1996, factores comerciales, sanitarios y altos costos sacaron de competencia internacional la carne dominicana que fue absorbida por el mercado local. La caída de la rentabilidad provocó el sacrificio de vientres y la disminución significativa de la capacidad productiva. Como consecuencia de esos fenómenos y de las sequías, la producción decreció desde 1993, disminuyendo la producción por habitante a lo largo de la década, a pesar de que el ingreso nacional creció.

Hortalizas. El área cosechada de hortalizas (en particular siete de ellas: ají, ajo, auyama –o calabacita- berenjena, cebolla, col y tomate) se expandió en el período de análisis. En los últimos cuatro años, alrededor del 50% del área cosechada de hortalizas contó con riego. El tomate ocupa el primer lugar en producción y área cosechada (8 000 hectáreas en promedio en el último trienio), si bien llegaron a beneficiarse casi 13 000 hectáreas en 1993. En ají, cebolla y berenjena se duplicó el área; y sólo en coles se contrajo. (Véanse los cuadros VI-7, VI-8 y VI-9 del compendio estadístico.) En conjunto, la producción de hortalizas tuvo un desempeño muy dinámico. Sin embargo, casi todos los cultivos tuvieron variaciones anuales importantes de producción, resultado, tanto de fenómenos naturales, como de la incidencia de plagas o enfermedades o aumentos en costos. Algunos cultivos se han visto más afectados por el comercio exterior.

²⁶ Los Estados Unidos y Puerto Rico eran el principal mercado. En 1987 se exportaron 8 600 toneladas, que se fueron reduciendo en los noventa: 1 900 toneladas en 1995 y ningún registro a partir de 1996.

El caso del tomate industrial ilustra el efecto positivo de la articulación entre agricultura e industria, ya que la industria de conservas tuvo un papel muy positivo en las notables mejoras en rendimientos, complementando los programas gubernamentales de manejo integrado de plagas con la participación activa de los productores. Adicionalmente, al sustituirse los controles tradicionales de plagas basados en el uso exclusivo de agroquímicos, por los integrados, que combinan el uso seleccionado de sustancias químicas con controles biológicos, se reducen los costos de manera significativa.

La producción de cebolla se duplicó en la década de los ochenta, manteniendo estable el nivel de 24 000 toneladas, con aumentos en los rendimientos unitarios en los últimos años, resultado de la introducción de mejoras tecnológicas, asistencia técnica y control eficiente de plagas. Con todo, la producción de cebolla, y también de ajo, es insuficiente para satisfacer la demanda interna. En el caso del primero, hay sobreoferta sistemática en la temporada de cosecha, sin que se cuente con la infraestructura necesaria para su procesamiento. Las importaciones de ajo alcanzan volúmenes similares a los de la producción nacional (alrededor de 5 000 toneladas), mientras que las de cebolla rebasan la mitad de la cosecha (13 000 toneladas). A fin de proteger la producción local, los dos productos se incluyeron en la revisión de aranceles.²⁷

ii) Subsectores de crecimiento muy moderado. Por el valor de la producción, los productos que tienen mayor significado entre los de crecimiento moderado son los cereales y las frutas.

Cereales La evolución de la producción de cereales estuvo marcada por la disponibilidad de crédito, por la política de precios del INESPRES y su intervención en la comercialización interna y la importación, sobre todo en la década de los ochenta. En términos generales, el área cosechada de arroz, maíz y sorgo se mantuvo estable. Siendo el arroz el alimento principal en la dieta nacional, su producción recibió mayor atención mediante una política de autosuficiencia, con apoyos en particular al sector reformado al que se entregó tierras en producción, créditos y asistencia técnica desde la década de los setenta. Los esfuerzos destinados a la investigación y generación de semillas de alto rendimiento, combinados con la disponibilidad de riego en la mayor parte del área cultivada se tradujeron en producciones promedio de 4.6 toneladas por hectárea, superior al promedio centroamericano y al de México.

Pese a la política de precios bajos al consumidor, el INESPRES mantuvo precios de sostén al productor. Con todo, en algunos años la rentabilidad fue negativa y el área cosechada se contrajo.²⁸ El agricultor estaba obligado a vender a los molinos indicados por el INESPRES que, hasta 1986 mantuvo el monopolio de la comercialización del arroz. A partir de ese año se transfirió el programa al Banco Agrícola. Si bien la intervención del Banco en la comercialización concluyó en los noventa, la mitad de su cartera financia su cultivo.

²⁷ El arancel es de 25% para un contingente de 3 450 toneladas; por encima del cupo, el arancel inicial es de 111%. Para cebolla, el contingente arancelario es de 2 875 toneladas y un arancel de 25%; al excedente se le aplicó 97% de arancel en 1999 (SEA, 1999a.)

²⁸ La información disponible para todo el periodo se refiere al área cosechada; de la sembrada se tienen datos a partir de 1989.

La producción promedio de arroz sin cáscara es de 340 000 toneladas. De un promedio de 100 000 hectáreas cosechadas en el último quinquenio, prácticamente la totalidad dispone de riego. El cultivo de secano es vulnerable a la sequía; de ahí la reducción considerable del área cosechada en los años afectados por falta de lluvias (1982 o 1994), además de la respuesta a los niveles de precios. Las variaciones de la producción se han compensado con importaciones que no superan, en general, el 10% del consumo aparente, si bien en ciclos críticos han llegado a representar hasta el 20% del consumo aparente. (Véase de nuevo el gráfico IX-1.) Las importaciones no siguen un patrón uniforme y, en ocasiones, han dado lugar a la acumulación de inventarios que no sólo deprimen los precios y la rentabilidad en el ciclo siguiente, sino que dejan sin mercado a parte de la nueva cosecha nacional.²⁹

El tema de los precios y la competencia internacional –de éste y otros productos- plantea un reto enorme al sector agropecuario en cuanto a modernizar a marchas forzadas la producción de los diferentes tipos de unidades productivas, ya que los precios internos superan a los precios internacionales. Como referencia, entre 1995 y 1997³⁰ la diferencia entre el precio mayorista nacional y el precio del molinero al distribuidor en Nueva Orleans, aparece en el cuadro IX-11. Es claro que a los precios norteamericanos habrían de agregarse los costos de transporte, seguro, operaciones de descarga, trámites de internamiento, etc., a fin de compararlos de manera más precisa con precios y calidades locales. Para facilitar exportaciones con esas diferencias de precios, en 1993 el gobierno estableció un programa temporal de subsidios a la exportación.

Con el propósito de propiciar la innovación tecnológica en todo el sector y protegerlo temporalmente de la competencia externa, el arroz también se incluyó en la revisión de aranceles ante la OMC. Se estableció un cupo de 11 406 toneladas al que se aplica un arancel del 20% y para el excedente, un nivel inicial de 119%.³¹

El otro cereal clave en el modelo productivo dominicano es el maíz. Su uso en la preparación de alimentos concentrados para animales requiere volúmenes crecientes de importación; la producción es insuficiente y se ha contraído de 50 000 toneladas a fines de los ochenta, a sólo 30 000 en 1999. Así, la importación aumentó de 370 000 toneladas a 650 000 toneladas en igual periodo. No está demás recordar que la importación subsidiada de maíz con créditos de la PL-480 de los Estados Unidos en la década de los setenta desalentó la producción nacional. (World Bank, 1987.)³² De acuerdo con la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA, 1998a), ha faltado definición en la política que pretendía impulsar la producción sustitutiva de

²⁹ De acuerdo con información de productores de arroz, a principios del 2000 se autorizó la importación de arroz sin el pago de los aranceles previstos fuera de la cuota. (Listín Diario, 9 de marzo de 2000).

³⁰ No se dispone de precios mayoristas más actualizados.

³¹ Las importaciones alcanzaron volúmenes excepcionales de 76 000 y 56 000 toneladas en 1997 y 1998, respectivamente.

³² La decisión gubernamental de aumentar el precio de importación al nivel del mercado paralelo y pagar al productor el precio correspondiente tuvo efectos inmediatos en la siembra de 1984, cuando el área se duplicó al igual que la producción. La posterior escasez de créditos y caída real de los precios volvió a limitar la producción en los años subsiguientes

importaciones. Aunque hay una opción técnica para promover el cultivo de sorgo que alcanza mejores rendimientos, la política arancelaria seguramente provocará mayores importaciones. En la revisión de aranceles ya citada, el maíz tiene una cuota de 819 400 toneladas a la que se aplica un arancel de 5%; las importaciones excedentes pagarán un arancel inicial de 60.4% que se irá reduciendo al tiempo que aumenta la cuota.

Cuadro IX-11

ARROZ: DIFERENCIALES DE PRECIOS

	Precio mayorista equivalente en dólares por tonelada	Sin cáscara, Zenith No. 2, grano mediano, molinero, en Nueva Orleans, fob dólares/ton. ³³	Diferencia absoluta Dólares	Diferencia %
1995	659	420	239	36%
1996	651	500	151	23%
1997	662	476	186	28%

Fuente: SEA, Precios al mayorista, y Fondo Monetario Internacional, Boletín de precios de productos básicos.

Frutas. Este grupo incluye a las musáceas (plátano y banano), que tienen, sobre todo el primero, un peso significativo en la dieta nacional. Representan una opción rentable, en particular el banano orgánico que ha logrado introducirse con éxito en el mercado europeo de exportación, en el que goza del beneficio de los Acuerdos de Lomé. Por ello, cuentan con un cupo preferencial de 55 000 toneladas. En la medida en que el régimen de comercialización del banano de la Unión Europea se modifique, pueden cambiar las condiciones de venta, por lo cual los productores dominicanos tienen que contemplar la diversificación de mercados y, sobre todo, mejorar la productividad. Otras frutas con buena posición en el mercado son el aguacate, mango, piña y los cítricos, cuyas plantaciones han crecido. Estos rubros, junto con la papaya y los cuatro tradicionales, tienen buenas perspectivas de mercado.

iii) En contracción. Entre los productos que tuvieron menor dinamismo en el periodo de análisis, están varios de gran importancia en las exportaciones (los agroindustriales) y en el consumo interno (tubérculos, leguminosas, carne de cerdo y leche.) Más grave es el caso de las oleaginosas, de las cuales, la producción de ajonjolí y maní prácticamente desapareció; en cambio, las plantaciones de coco se han recuperado (120 000 hectáreas), con una mejora notable en su productividad, y palma africana (9 000 ha)

Raíces y tubérculos. Del conjunto de productos en retroceso, el que mejor desempeño tuvo es el grupo de raíces y tubérculos (batata, ñame, papa, yautía y yuca). Además de

³³ Los precios del arroz tailandés y vietnamita 5% quebrado son , en general, inferiores en alrededor de 100 dólares la tonelada.

tener una participación destacada en la dieta nacional, algunos tienen —o recuperan— posición en las exportaciones no tradicionales. (Ese es el caso de la yautía y la yuca, no suficientemente aprovechados.) La mayor o menor disponibilidad de agua y de material de siembra influyen sobremedida en los resultados de las cosechas. Con excepción de la papa en 1997 y 1998, todos los cultivos guardan relación positiva entre ingresos brutos por hectárea y costos de producción, con margen para realizar inversiones que permiten elevar rendimientos y la oferta. (Véase el cuadro VI-21 del compendio estadístico.) Al mismo tiempo, los productores —y comercializadores— necesitan llevar a cabo acciones de promoción que impriman mayor estabilidad a las exportaciones. En el caso de la yautía, por ejemplo, en 1997 esas dificultades llevaron a reducir 40% la producción del siguiente año.

Agroindustriales. El grupo de productos agroindustriales (caña de azúcar, café, cacao y tabaco), ocupan poco más de la mitad del área cultivada. De ellos, sólo el cacao y tabaco —de menor peso relativo— han mostrado capacidad de recuperación; y, en el caso del tabaco, se ha controlado su expansión con el fin de mantener calidad y precios. A lo largo del periodo de análisis, las exportaciones de los cuatro productos tradicionales fueron objeto de políticas cambiarias y fiscales adversas, corregidas parcialmente mediante incentivos y certificados de abono cambiario. En tanto se unificó el tipo de cambio, el Banco Central cambiaba la totalidad de las divisas producto de las ventas externas al tipo de cambio oficial. Esa obligación significó pérdidas para el exportador, ya que las importaciones de insumos y equipo eran pagadas al tipo de cambio de mercado, más alto. Para estimular las exportaciones, en algunos años se aplicaron medidas de compensación mediante la conversión de un porcentaje (que varió en diferentes años) de las divisas al tipo de cambio de mercado. Al unificarse el tipo de cambio dejó de tener impacto en la actividad productiva. Para compensar la caída de los precios, en 1992 el gobierno estableció un programa de subvenciones a las exportaciones de café y se eliminaron los impuestos a la exportación.³⁴

El área cosechada de café ha tenido variaciones importantes, con una reducción neta respecto a los primeros años de la década de los ochenta. Igual aconteció con la producción y los rendimientos, crecientes hasta 1987. Además de la naturaleza cíclica del cultivo, dicho comportamiento está directamente vinculado con la presencia de la broca en las plantaciones y la volatilidad de los precios internacionales y su caída a partir de 1989.³⁵ (Véanse los cuadros VI-8, VI-9 y VI-28 del compendio estadístico.) Los bajos precios provocaron menor inversión en labores de atención al cultivo, con reducción del nivel de rendimiento y del volumen cosechado. Pese a la recuperación en los precios entre 1994 y 1997, el ritmo de la renovación de los cafetales fue insuficiente para aumentar la oferta que, de nuevo, volvió a enfrentar la recaída en los precios en 1998.³⁶

³⁴ En septiembre de 1994, en virtud de una resolución de la Junta Monetaria, se liberalizaron las exportaciones no tradicionales de las prescripciones en materia de cesión de divisas.

³⁵ En julio de 1989 se suspendieron las cláusulas económicas del Acuerdo Internacional del Café. Al dejar de regir el sistema de cuotas de exportación, los precios se desplomaron. El comercio quedó sin marco regulatorio hasta 1994 en que se suscribió un nuevo acuerdo. La variación de los precios está fuertemente condicionada por la suerte que corre la cosecha de Brasil.

³⁶ Aun así, el café “gourmet” tiene un buen mercado.

La caña de azúcar —y la producción de azúcar que se analiza con más detalle en otro apartado de este capítulo— ha sido el cultivo dominante en el agro dominicano. Los cañaverales ocupan más de 300 000 hectáreas, 65% de propiedad estatal y el resto privada. Hasta 1999, gran parte del área estatal era trabajada por colonos bajo contrato con el CEA, la empresa azucarera del gobierno. En 1985 se llegaron a cosechar más de 290 000 hectáreas. A partir de entonces se redujeron las siembras paulatinamente, con cierta ampliación en algunos años (1989 y 1993). Actualmente se cosechan 210 000 hectáreas. (Véase el cuadro VI-8 del compendio estadístico.) Resultado de ello y, sobre todo, de los menores rendimientos por la falta de inversión en las plantaciones, la zafra de 10 millones de toneladas de caña al año en promedio en la primera mitad de la década de los ochenta, disminuyó a sólo 5.4 millones de toneladas anuales en el último quinquenio.

En el caso del cacao, desde 1976 se creó la Comisión del Cacao para fomentar su producción y administrar un fondo creado con contribuciones "voluntarias" sobre las exportaciones. En años de precios bajos se utilizan los fondos para compensar a los productores. La expansión acelerada del área cosechada se dio en los ochenta (hasta 1987 con 117 000 ha). Luego de una abrupta caída, que sigue a la reducción de 20% en el precio internacional (véase el cuadro VI-29 del compendio estadístico), la recuperación se inició en 1990, para llegar a fines de la década con un área de 153 000 hectáreas. La introducción de material genético mejorado y los programas gubernamentales de fomento y capacitación para mejorar las prácticas culturales y el control de plagas, permitieron obtener rendimientos más altos y que la producción superara a la obtenida en los ochenta. Si bien los precios no han vuelto a niveles de 1 dólar por libra, de principios de los ochenta, ya casi duplican (0.75 dólares) los bajos niveles de principios de los noventa. El repunte en la producción llevó a la República Dominicana a ser el segundo país productor de cacao en América Latina en 1998 (SEA, 1999a.) con ventajas comparativas importantes en la exportación del cacao orgánico.

Dentro de este grupo, el tabaco ha sido en términos relativos, el que mejor recuperación ha tenido, sobre todo en 1998 y 1999. Si bien el área sembrada es inferior al final del periodo (véase de nuevo el cuadro VI-8 del compendio estadístico), en la nueva situación destaca cómo, gracias a mejores prácticas y controles sanitarios, los rendimientos aumentan, al igual que la producción. En ese resultado ha influido la intervención del Instituto Nacional del Tabaco que proporciona en forma gratuita semillas, agroquímicos y asistencia técnica. El precio internacional al alza, pese a caídas significativas entre 1992 y 1995, ha sido un aliciente positivo a la inversión reciente que ha contado, además con crédito. Con todo, a fin de evitar una sobreproducción y caída de precios por acumulación de existencias, se ha controlado la ampliación del área de cultivo.

Lo dicho hasta aquí en materia de productos de exportación demuestra la posibilidad de regenerar la actividad económica interna y las ventas a los mercados foráneos cuando la política económica ataca cuellos de botella y debilidades estructurales.

Leguminosas. El frijol, junto con el arroz, las raíces y tubérculos y el plátano, son base de la dieta nacional. Se trata, por lo general, de un cultivo de minifundio que se siembra en suelos marginales, de secano y con bajos niveles tecnológicos. De las diferentes variedades de frijol —y guandul como sustituto cercano— tiene mayor demanda el rojo. Pese a su importancia en

el consumo, el área cosechada -17% con riego- se ha ido reduciendo sistemáticamente. La pérdida se ha compensado en parte con el cultivo de guandul, si bien éste se destina en buena medida a la exportación. En 1999 se recuperó el área sembrada, resultado del apoyo otorgado a los productores a fin de compensar las pérdidas sufridas por efecto del huracán Georges.

La presencia de plagas y las sequías recurrentes han tenido un impacto considerable en la producción cuyos rendimientos han disminuido, contrayendo la producción y la rentabilidad. Los ingresos brutos por hectárea son ligeramente inferiores a los costos. Mientras a principios del periodo se contaba con una producción de 45 000 toneladas, el promedio del último quinquenio se redujo a 30 000 toneladas. De ahí que, no obstante la producción de 23 000 toneladas adicionales de guandul, las importaciones hayan crecido en forma significativa. (Véase de nuevo el gráfico IX-1.) En este cultivo también se pretende proteger temporalmente al productor, por lo cual se incluyó en la revisión de aranceles, fijando un contingente de 13 800 toneladas iniciales al que se aplica un arancel de 25%.

Leche. Entre los productos pecuarios, la leche y la carne de cerdo se catalogan entre los que registran contracción. La actividad lechera se ha desarrollado en los últimos años haciendo frente a la competencia de importaciones subsidiadas de leche en polvo, una parte importante con créditos blandos de los Estados Unidos (PL-480.). A principios de los ochenta se dio una ruptura en las tendencias dominantes desde la década de sesenta cuando los programas gubernamentales de apoyo a la investigación, conservación de forrajes, sanidad, financiamiento, contribuyeron al desarrollo de la ganadería de leche y permitieron aumentar en forma notable la producción. (Veras, 1998.) Todavía en 1983 se llegaron a producir 460 millones de litros de leche que se redujeron a 300 millones en 1987. A mayor abundamiento, el control oficial de precios contribuyó a desestimular la producción al reducir ganancias y alicientes al productor.

Con el propósito de buscar la recuperación del terreno perdido, en 1989 se impulsó el Proyecto Regional de Desarrollo Lechero (PRODELESTE) con fondos públicos, privados e internacionales. Mediante la aplicación de técnicas sencillas de alto rendimiento, se logró aumentar rápidamente la producción en la zona de influencia del proyecto. En los siguientes nueve años, la producción nacional promedió 360 millones de litros. (Véase el cuadro VI-16 del compendio estadístico.)

Con todo, se enfrentan todavía diversos problemas. Por un lado, se registran altos costos en la adquisición de insumos (alimentos, medicamentos), así como altos intereses y limitaciones por el suministro deficiente de energía y transporte. Al propio tiempo son bajos los precios al productor y hay cambios en los patrones de consumo (leche en polvo en lugar de fluida) asociados a las fallas en la energía necesaria para conservar el producto fresco y a la competencia del producto importado.

Existen tres circuitos comerciales de leche fluida. En cada uno opera un precio diferenciado. El principal es el de la leche criolla consumida sin pasteurización y con alto riesgo sanitario. Le sigue en importancia el circuito comercial de las queserías artesanales e industriales; el tercero es el circuito industrial de las plantas procesadoras, que entregan leche pasteurizada, de larga vida, y productos lácteos. (López Cordovez, 1998.)

Aparte de la oposición clásica de intereses entre consumidores y productores, en el mercado lechero hay otras pugnas distributivas. Hasta mediados de 1988 existía control de precios. Su liberación tuvo un impacto favorable en la producción. Sin embargo, los productores empezaron a beneficiarse menos que la industria y el comercio de los aumentos en los precios al consumidor final. De ahí que estuvieran a favor del restablecimiento de los precios controlados, aprobado por la Secretaría de Industria y Comercio en 1998. (Veras, 1998.)³⁷ En la práctica, los precios al consumidor están siendo determinados de modo creciente por la evolución -generalmente alcista- de costos de promoción y de distribución, antes que por los progresos tecnológicos incorporados al procesamiento industrial (López Cordovez, 1998.) En cambio, el productor de leche ha perdido capacidad de influir en el precio. En la distribución del precio final, sigue siendo crítico la reducción de los costos unitarios para mantener la demanda de leche fluida de la industria frente al sustituto barato de leche en polvo.

En años normales se importa el 42% del consumo aparente, que aumenta en años de sequía. Como protección temporal a la producción local, la leche también se incorporó al grupo de productos para los cuales se solicitó a la OMC aceptar aranceles superiores al 40% consolidado originalmente. Se fijó un arancel de 20% para la cuota inicial de 32 200 toneladas y un impuesto de 83.6% a los volúmenes que rebasen la cuota.³⁸

La industria láctea tiene margen para recuperarse y crecer. A fin de convertir la demanda potencial en efectiva, la industria puede enfocar sus inversiones a la cobertura de los mercados de las ciudades de provincia. Asimismo, el turismo puede representar una posibilidad real de expansión y de modernización de ciertas plantas que se beneficiarían del estímulo de mejores niveles productivos. (López Cordovez, 1998.)

Carne de cerdo. La información de la SEA indica que la producción de carne de cerdo tuvo un crecimiento considerable en los noventa: de 10 300 toneladas en 1990 a 27 500 en 1998.³⁹ Se ha alcanzado una recuperación importante después de que el cólera porcino acabara prácticamente con la actividad en los primeros años de los ochenta. Un brote reciente obligó de nuevo al sacrificio de miles de cerdos.

³⁷ El precio al productor representa el 34% del precio al consumidor. Para fines de comparación, en Chile, el precio al productor representaba el 40% del precio al consumidor de un litro de leche pasteurizada en 1997; el costo de procesamiento 7%, la utilidad de la industria 14%, el costo de distribución del supermercado 3%, las utilidades del supermercado 21%, y el impuesto al valor agregado (IVA) 15%. Véase, CEPAL, 1998, citado por López Cordovez, 1998.

³⁸ En 1997 se importaron 35 000 toneladas de leche en polvo.

³⁹ Al igual que en otros rubros, la información proporcionada por la SEA tiene diferencias significativas con las que registra el Banco Central. Mientras los datos del Banco Central permiten completar una serie larga en unidades físicas y en valores corrientes y constantes, los datos de la SEA cubren el periodo 1989-1998. La combinación de ambas fuentes resulta en falta de consistencia entre los datos de existencias, sacrificio y producción. La clasificación de la actividad como una "en contracción" resulta del análisis de la información de la serie larga del Banco Central, que registra, sin embargo, una recuperación importante en la última década.

Los avances del subsector porcino no han sido uniformes debido, en parte, a la diversidad de estratos productivos que lo integran. De acuerdo con un estudio reciente (Rosario, H. 1998), la producción porcina sigue cuatro sistemas distintos. El de pastoreo extensivo, como actividad secundaria de la explotación agropecuaria. El sistema familiar, poco productivo pero con costos bajos de producción, que puede ser mejorado. El sistema semiextensivo, que comprende cría y engorde con niveles técnicos y de productividad aceptables, pero que requiere gran cantidad de insumos importados. Y el sistema intensivo que incorpora avances técnicos en manejo, sanidad, alimentación, reproducción y exige buena base genética. La mayor parte de las empresas productoras de embutidos del país (11) están integradas verticalmente, con líneas que van desde la reproducción, crianza y engorde de cerdos, hasta el procesamiento industrial de la carne.

En el sistema intensivo, la alimentación —de 80 a 90% importado— representa entre 70% y 75% del costo de producción. En términos de conversión de ración alimenticia en peso vivo, este sistema es competitivo. La eficiencia biológica no asegura rentabilidad debido a ciertos costos. Sin embargo, los precios se han mantenido relativamente estables debido, entre otros, a una mayor productividad de la mano de obra, una más alta conversión de alimento, y una mayor competencia con la carne de pollo. (López Cordovez, 1998 y Rodríguez Domínguez, 1999.)

Se exportan productos procesados para satisfacer la demanda de dominicanos residentes en los Estados Unidos. Y se importan embutidos no producidos en el país, destinados a los estratos de la población de ingresos medios y altos, y cortes especiales para atender la demanda del turismo.

Hay indicios de que empezaron a aumentar las inversiones —con cierto apoyo crediticio— para la compra de reproductores machos y hembras, inseminación artificial, automatización de los comederos, ventiladores para reducir el estrés calórico, asistencia técnica, manejo de desechos sólidos, y promoción del consumo. Se estima que cuando se completen y establezcan los adelantos técnicos, la productividad de las granjas aumentaría entre 15% y 20%. (López Cordovez, 1998.)

Una importante medida de política para asegurar el desarrollo de la porcicultura es la sanidad animal. Al identificarse de brotes de cólera en 1997, la banca canceló el otorgamiento de créditos; el control para evitar su propagación, evitó que el inventario se viera tan afectado como sucedió a principios de los ochenta. Con todo, se registraron repercusiones negativas en las exportaciones de otras carnes, en particular de bovino.

3. La industria azucarera

a) Características estructurales y evolución en los ochenta y noventa

La producción de azúcar de exportación se remonta a la época de la colonia. Fue a fines del siglo XIX y segunda década del XX cuando desplazó en importancia a la ganadería, la producción de tabaco y la explotación de la madera en la economía dominicana. Los conflictos

bélicos que afectaron a la producción azucarera en los Estados Unidos, Cuba y Europa crearon las condiciones a la inversión y el florecimiento de esa actividad en la isla. (Betances, 1995.) Pese a su importante crecimiento, pronto la industria enfrentó crisis recurrentes por la caída en los precios en los mercados internacionales. Algunos ingenios cerraron o se vendieron, abriendo paso a la concentración de la propiedad de tierras e instalaciones. Su principal mercado era el norteamericano, que recuperó su lugar después que en los años 30 lo fuese el Reino Unido.

A fines de los años veinte las empresas extranjeras controlaban la producción. Había tres grupos principales en posesión de los 21 ingenios. El más antiguo, el grupo Vicini, se había instalado desde el siglo anterior. En los años cincuenta, la familia Trujillo incursionó en el negocio que reportaba enormes utilidades, concentrando gran parte de las empresas y de las tierras. A la caída de la dictadura, dichas propiedades conformaron la Corporación Azucarera Dominicana, sustituida en 1966 por el CEA. Desde la década de los setenta, la producción de caña y azúcar quedó distribuida entre el CEA (75%) y dos grandes grupos privados: el Central Romana de capital extranjero (20%) y el Grupo Vicini dominicano (5%). A estos dos se sumó más adelante la central Pringamosa.

Desde su origen, el mandato del CEA enfrentó demandas difíciles de conciliar. De un lado, debía administrar las propiedades y generar utilidades al tesoro nacional y de otro, mantener bajos los precios de azúcar y melazas al consumidor. Los altos precios internacionales de la década de los setenta facilitaron el desarrollo de la empresa y el cumplimiento parcial de ambos objetivos. Luego, la caída de las cotizaciones en los mercados mundiales, combinada con deficiencias de gestión e inversión, llevó a la empresa a una severa crisis financiera a la que se dieron soluciones parciales a lo largo de los últimos 15 años.

En una revisión rápida de su historia, el CEA pasó por tres etapas (IMF, 1996.) La primera, de crecimiento (1966-76), se benefició de condiciones internas estables, demanda favorable y precios altos. Exportaba 500 000 toneladas de azúcar promedio a precios preferenciales. La segunda fue de variabilidad en la producción (1977-1983), resultado de la incertidumbre política interna, condiciones externas desfavorables (crisis del petróleo y la deuda externa), además de clima adverso (huracán David, 1979). La tercera fue la caída continua en la producción, marcada por precios internacionales bajos, política cambiaria desfavorable,⁴⁰ impuestos a la exportación —eliminados en 1992—, fenómenos meteorológicos adversos (sequías en 1993-94, 1997-98, huracán Georges en 1998), y dificultades financieras y operacionales; fue también el periodo de la diversificación de actividades y producción agrícola. Se agregaría una cuarta etapa, la actual, de arrendamiento y capitalización de los ingenios.

Desde mediados de los ochenta, se recomendaba el cierre de seis ingenios del CEA, la reasignación de la cuota en el mercado de los Estados Unidos entre el resto y la diversificación de la producción de acuerdo con la calidad de los suelos (Banco Mundial, 1987.) La administración cedió algunas tierras al Banco Central para un desarrollo turístico a cambio de la capitalización de

⁴⁰ La unificación de los tipos de cambio en 1985 fue positiva. La importación de insumos al tipo de cambio del mercado paralelo, mientras que las divisas por exportaciones eran convertidas al tipo de cambio oficial encareció la operación al punto que, con la caída de los precios, dos ingenios privados tuvieron que cerrar sus puertas. (Banco Mundial, 1987.)

parte de las deudas. Se cerraron dos ingenios que se destinaron a zonas francas. Para la diversificación se sugería la producción de piñas, melones y hortalizas de invierno. El CEA se alió con capital privado en dos proyectos en los que surgieron dificultades para llegar a acuerdos sobre el tema del acceso a la tierra. Finalmente, la diversificación incluyó la producción de piña (en tierras rentadas a una trasnacional) y de cítricos.

La diversificación de actividades y de ingresos fue insuficiente para superar los problemas financieros y productivos del consejo. Las dificultades de carácter técnico se refieren a problemas de gestión, administración laboral y de relaciones con los colonos proveedores de materia prima. Tales escollos se tradujeron en costos unitarios superiores a los precios de venta y en la acumulación de pérdidas. En el campo, el escaso gasto en insumos, equipo y renovación de cañaverales redujo los rendimientos; fallas de mantenimiento de las redes ferroviarias redundaron en retrasos en las entregas en fábrica después del corte, con las consecuentes pérdidas de sacarosa. En fábrica, la poca inversión contribuyó al deterioro y obsolescencia del equipo. En los períodos de precios altos frecuentemente se prolonga la zafra, con efectos inmediatos positivos, pero negativos en los siguientes ciclos al postergarse la resiembra, aumentando los costos unitarios en el siguiente ciclo por la subutilización de la maquinaria. La combinación de menor producción en el campo, deterioro en el transporte y rezago en el mantenimiento de las instalaciones dio por resultado un alto coeficiente de "tiempo perdido" (35% en la década de los noventa), es decir, el tiempo que deja de trabajar el ingenio a pesar de tratarse de un proceso que debería ser continuo.

Como fuente importante de empleo local, la planta de trabajadores del CEA fue excesiva (en 1995 la nómina era igual al 60% de los ingresos.) Finalmente, la relación contractual con los colonos fijaba precios por la materia prima de acuerdo con el contenido de azúcar: en la práctica el pago era superior a la calidad entregada. Los colonos tenían derecho a recibir el 60% del valor del azúcar en el mercado, independientemente de los costos de producción y los resultados de cada ejercicio. Así, las pérdidas acumuladas por la diferencia creciente entre costos unitarios y precios de exportación, impidieron al CEA pagar a los colonos y a los proveedores. (Véase el cuadro IX-12.)

Como se anotó más arriba, la producción venía disminuyendo en forma sistemática desde 1982. De más de 10 millones de toneladas de caña en el primer quinquenio de los ochenta, se redujo a sólo 5.4 millones en promedio anual en el último quinquenio de los noventa. La fabricación de azúcar pasó de 1.2 millones de toneladas en promedio anual a sólo 643 000 toneladas. La participación del CEA se fue reduciendo al punto de sólo representar el 30% de la producción en la zafra 1999-2000. Las exportaciones de azúcar crudo declinaron dos tercios, de casi 850 000 en promedio al año a principios de los ochenta, a 200 000 toneladas en 1998-1999. (Véanse los cuadros VI-11 y VI-26 del compendio estadístico.)

Cuadro IX-12

CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR: COSTOS DE PRODUCCIÓN DEL AZÚCAR
Y UTILIDADES DE LA EMPRESA

Zafra	Costo de producción: (pesos/quintal)	Precio de venta promedio ponderado (pesos/quintal)	Utilidades millones de pesos dominicanos
1980/81	27.08	25.88	- 15.9
1981/82	21.14	15.57	-85.2
1982/83	19.43	15.80	-56.1
1983/84	21.48	21.94	1.6
1984/85	30.18	22.12	-102.7
1985/86	48.41	22.69	-155.4
1986/87	47.25	37.33	-76.8
1987/88	89.80	62.12	-36.4
1988/89	137.76	88.98	-73.8
1989/90	193.50	106.33	-238.9
1990/91	262.42	229.23	-42.4
1991/92	309.10	226.61	-414.3
1992/93	320.84	243.87	-448.3
1993/94	398.39	243.56	-523.8
1994/95	405.81	238.52	-690.9
1995/96	326.10	250.00	-595.1
1996/97	335.66	250.00	-706.7

Fuente: Consejo Estatal del Azúcar, s/f.

Con una capacidad de molienda equivalente a poco más de la mitad del total nacional, parecía imperativo capitalizar al CEA y recuperar la producción en uno de los rubros tradicionales de exportación.⁴¹ Con tal propósito, a fines de los noventa se inició un proceso de reformas que siguió las pautas de otras empresas estatales productoras. No se intentó implantar programas típicos de privatización. En primer término por existir impedimentos institucionales y en segundo lugar, atendiendo a consideraciones económicas. Dado que el principal activo del CEA es la tierra, cuyo valor elevaría el costo de cualquier transacción de venta o capitalización paritaria, —además de existir restricciones a la venta de tierras a extranjeros—, el esquema diseñado fue el del arrendamiento de los 10 ingenios y los cañaverales por 30 años, con el compromiso de las empresas arrendatarias de introducir mejoras en las unidades agrícolas y fabriles, capitalizar las empresas y asegurar la cuota de exportación al mercado preferencial de los Estados Unidos. Luego de un proceso de licitación internacional, en 1999 se firmaron los contratos con cuatro consorcios, tanto de capital extranjero como dominicano. La industria queda, así, organizada en siete grupos privados. Se fijó una renta anual de 11 millones de dólares

⁴¹ Se estima la capacidad de molienda de caña en alrededor de 60 000 toneladas diarias. La Romana tiene el ingenio más grande, con capacidad para 20 000 toneladas diarias y cuenta, además, con capacidad para refinar 120 000 toneladas de azúcar.

por el conjunto de los ingenios, tierras y potreros, más el 2% sobre facturación bruta en cada empresa.⁴²

La producción del CEA quedó prácticamente interrumpida para ser retomada por las nuevas empresas. Si bien las expectativas de los inversionistas son muy positivas, en la zafra de transición (1999-2000) había un retraso importante en el cumplimiento de las metas de producción al mes de abril.

El CEA no desapareció; conservó las tierras que no son cañaverales y redujo muchas de sus funciones. De 30 000 empleados en agosto de 1999, apenas tenía 800 seis meses después, y la meta era llegar a 300 a nivel central y alrededor de 400 en provincia. La reducción del personal supone obligaciones de 1 200 millones de pesos de pasivos laborales. La nueva estructura organizativa cuenta con tres gerencias: inmobiliaria, desarrollo social y recursos naturales. Se trata, en suma, de limitarse a la administración de las relaciones con las empresas arrendatarias, el servicio de las deudas pendientes con los trabajadores y proveedores, la regularización de la situación de los antiguos colonos, de los trabajadores inmigrantes haitianos y poblados en terrenos de los ingenios, y la devolución ordenada de escuelas y puestos de salud a las dependencias pertinentes. Las deudas estimadas (agosto de 1999) alcanzaban los 2 235 millones de pesos dominicanos, además de 21 millones de dólares contratados con un banco francés.⁴³

A fin de solventar adeudos, el CEA recurre a varios expedientes: la venta o traspaso de actividades no azucareras; el pago de deuda con tierras a sus antiguos colonos; la transferencia de las zonas francas al Banco Central; la transformación de la empresa dedicada al transporte en administradoras de una zona franca.

Para apreciar el significado de las medidas adoptadas en torno al CEA, tómesese en cuenta que se fue rezagando y abriendo la brecha productiva con respecto al sector privado; mientras el ingenio La Romana registra un coeficiente de rendimiento en fábrica superior al 11%, el de los ingenios del CEA —que llegó a ser del 12%— decayó al 7% en 1990. (Véase de nuevo el cuadro VI-11 del compendio estadístico.) Si bien éste último mejoró rendimientos en 1997, sus costos superaron los ingresos por ventas. De acuerdo con información del CEA que aparece en el cuadro IX-12, con excepción de la zafra 1983/84, en todos los años la empresa fue incurriendo en pérdidas; retrasó sus inversiones y tuvo dificultades de gestión.

Es de notar que la industria estatal dio una atención muy limitada a la elaboración de subproductos de la caña con excepción de melaza y mieles que se destinan al mercado doméstico

⁴² De los 10 ingenios, Amistad y Montellano en el noreste, fueron adjudicados al Consorcio Caña Brava. Río Haina, Boca Chica y Ozama en el sur, así como Quisqueya y Consuelo, en el este, se asignaron al Consorcio Azucarero del Caribe, de capital mexicano. Santa Fe y Porvenir al Central Azucarero del Este; finalmente, Barahona en el suroeste fue adjudicado al Consorcio Azucarero Central de capital mixto. Otros dos ingenios, Esperanza y Catarey, habían sido cerrados en los ochenta debido a razones de rentabilidad.

⁴³ Las deudas nacionales se distribuían de la siguiente forma: Seguro social, 900 millones de pesos; Banco de Reserva, 800 millones; colonos, 335 millones y proveedores, 200 millones. Información del CEA.

y a la exportación; sólo La Romana produce furfural. (Véase el cuadro VI-12 del compendio estadístico.) En ambos casos la producción al final del periodo es inferior a la obtenida en la primera mitad de los ochenta. Si bien el bagazo se ha utilizado como combustible, no se registra producción de otros subproductos que, en condiciones similares, representan una fuente importante de ingresos en otros países. Todos ellos abren perspectivas de interés para las nuevas empresas, además del acceso al mercado preferencial de azúcar de los Estados Unidos.

El INAZUCAR, por su parte, conserva sus funciones. Es de su competencia establecer la política azucarera del país en producción, comercialización —incluida la exportación— e investigación. Mediante la emisión de un decreto de zafra anual, se determinan volúmenes de producción de azúcar estimada y su distribución entre las empresas. Lo mismo sucede con la asignación de cuotas para exportar al mercado estadounidense. La ley prevé la distribución de la parte correspondiente al CEA (44% en 1999-2000) entre las empresas arrendatarias.⁴⁴ Asimismo, el precio del azúcar y melazas es fijado por el instituto de común acuerdo con la Secretaría de Industria y Comercio.

b) El mercado del azúcar

Los flujos comerciales del azúcar obedecen a una estructura de mercado edificada alrededor de tres segmentos distintos en reglas y determinaciones institucionales muy diferentes: el mercado libre mundial, los mercados preferenciales de importación y los mercados internos. El primero de ellos se rige por el precio promedio mundial y es en gran medida un mercado “residual”. En el segundo tipo de mercados, el acceso del azúcar está regulada por medio de cuotas o cupos predeterminados por el importador, como en los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea.⁴⁵ Los mercados internos, por último, suelen estar sujetos a regímenes de protección y control que imponen barreras efectivas a la entrada de la producción extranjera a fin de asegurar que la demanda nacional de azúcar sea abastecida de manera preferente por los productores locales. (CEPAL, 1999.) Esta organización responde a la característica de ser un mercado de excedentes, la que también determina en un grado importante la naturaleza volátil de los precios internacionales del producto.

El azúcar dominicana abastece a los tres mercados: el nacional, el mercado libre internacional y el mercado preferencial de los Estados Unidos. Las diferencias de precios entre ellos son muy grandes. El precio doméstico está controlado y el consumidor paga menos del costo de refinación del azúcar. El de importación preferencial en los Estados Unidos tiene un precio muy superior al internacional.

Con propósitos proteccionistas, los Estados Unidos han seguido una política regulada de importaciones.⁴⁶ De acuerdo con la producción y la demanda internas, cada año se establece una

⁴⁴ Decreto 510-99 de noviembre de 1999 para la zafra 1999-2000.

⁴⁵ La Unión Europea da un trato preferencial a sus antiguas colonias en África, el Caribe y el Pacífico, los llamados países ACP.

⁴⁶ El sistema de cuotas se estableció en 1934 para proteger la industria azucarera de remolacha. Concluyó en 1973 y fue introducido de nuevo por la administración Reagan en 1981. El sistema tiene un

cuota de importación a un precio tal que no presione el precio interno a la baja. En 1980, año de precios altos, el azúcar se cotizaba a 21 centavos de dólar por libra en el mercado libre comparado con 30 centavos en la cuota americana. La caída estrepitosa de precios en los siguientes años (10 centavos en 1982, hasta 4 centavos en 1985), no fue seguida en la misma proporción en el mercado preferencial, en donde se mantuvo en un rango de 20 centavos por libra. (Véanse el gráfico IX-4 y el cuadro VI-14 del compendio estadístico.) En cinco años de la década de los noventa los precios del mercado libre bordearon los 10 centavos para volver a caer a 6 centavos en 1999 frente a los 20-23 en los Estados Unidos. Participar en la cuota ha sido, por tanto, de vital importancia para los productores.

La cuota ha ido disminuyendo como resultado de una mayor oferta interna en los Estados Unidos, menor demanda y mayor producción de edulcorantes sustitutos. De 4,7 millones de toneladas de azúcar en la zafra 1980-81 se redujo al 60% en el siguiente ciclo. Con variaciones anuales significativas, en el ciclo 1999-2000 llegó a uno de sus niveles más bajos: 1.1 millones de toneladas. La República Dominicana tiene una posición privilegiada con una asignación del 17%, el mayor porcentaje individual, equivalente a un promedio anual de 240 000 toneladas en los últimos cuatro ciclos (185 000 en 1999-2000) (Véase el cuadro VI-13 del compendio estadístico.)

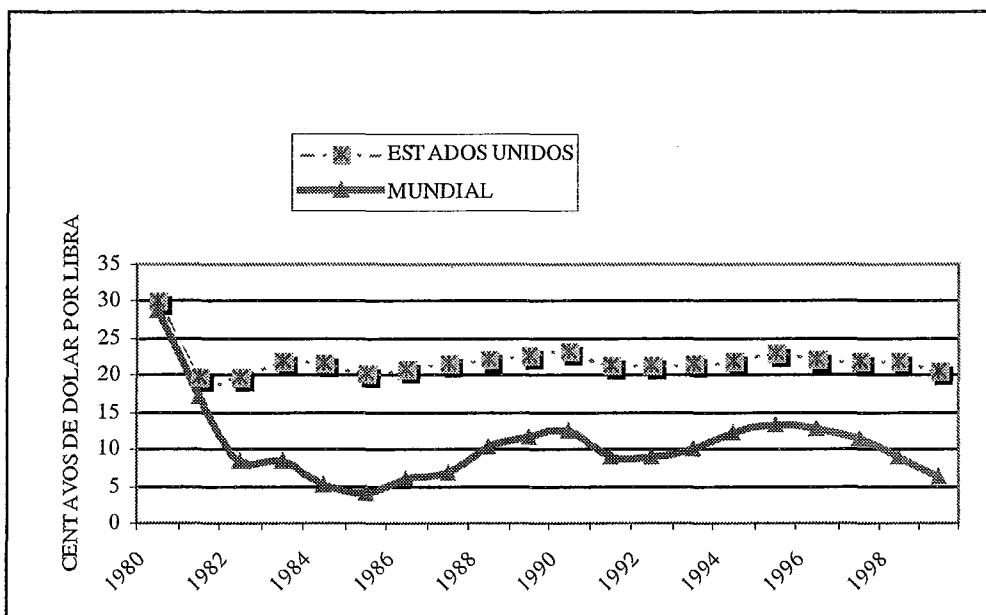
Después de llenar la cuota de exportación, la producción nacional cubre la demanda interna y, en caso de haber remanentes, se exportan al mercado internacional libre. Con la evolución decreciente de la producción estatal en los últimos 15 años, se llegó a importar azúcar.⁴⁷ Las medidas de capitalización podrían revertir la tendencia. Ahí el tema clave es la reducción de costos unitarios con el fin de que la combinación de los tres mercados y el encadenamiento industrial asegure la rentabilidad. Ténganse presentes tanto las perspectivas del mercado internacional, como la eventual desaparición del régimen norteamericano de cuotas. Sobre este último punto, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los Estados Unidos propusieron modificar su política azucarera y mantener las cuotas hasta el año 2001. (IMF, 1996.) Por otra parte, todo indica que, al menos en el corto plazo, persistirá la tendencia al crecimiento de la producción de azúcar por encima de la evolución del consumo, cancelando expectativas de un repunte significativo y durable de los precios internacionales. Sólo en caso de un fortalecimiento significativo del "gasto azucarero" de los consumidores finales en los grandes centros de consumo podría alcanzarse cierta estabilización de los precios en torno a los niveles actuales. (CEPAL, 1999).

contingente arancelario con un arancel bajo, y cualquier excedente paga impuestos elevados. La cuota recibe un precio similar al del mercado doméstico de los Estados Unidos.

⁴⁷ El diferencial de precios explica el interés de los distribuidores y agroindustriales por importar azúcar para el consumo nacional en periodos de baja en la producción. Por ello, el azúcar es el octavo producto incluido en la revisión e incremento de aranceles aprobado por la OMC.

Gráfico IX-4

AZÚCAR: PRECIO EN LOS DIFERENTES MERCADOS



Fuente: CEPAL, sobre la base del cuadro IX-14.

4. Perspectivas del sector agropecuario y la nueva institucionalidad

A lo largo de la exposición de este capítulo se han señalado algunas consecuencias de las medidas de política adoptadas en el pasado reciente, en tanto afectan al sector agropecuario. Asimismo, se han ido recogiendo recomendaciones de acción. Se trataría entonces de retomar algunos aspectos generales que enmarcan las sugerencias parciales.

a) La necesaria transformación agropecuaria

El gráfico IX-5 ilustra una de las características de la producción agropecuaria: su inestabilidad. El coeficiente de variabilidad expresado como la desviación estándar de las diferencias porcentuales respecto a la tendencia (CEPAL, 1988), indica que éste ha sido significativo, de más del 25% en el periodo de 20 años en cinco productos (tomate, tabaco, cebolla, maíz y carne de pollo.) Es decir, que de un ciclo al siguiente la oferta puede aumentar o disminuir en una cuarta parte. Por su lado, en el eje de las ordenadas se aprecia la evolución de la magnitud de la brecha entre los valores observados y tendenciales. Afortunadamente, la brecha tiende a reducirse en siete de los 15 productos considerados, sin que desaparezca por ello la incertidumbre en la oferta en el corto plazo. El riesgo afecta tanto a productos de consumo interno como a los de exportación. A esa situación se suma la alta dependencia externa en el abasto de alimentos.

En buena medida, las condiciones de la producción dependen de la calidad, localización y distribución de los recursos naturales como son los suelos y la disponibilidad regular de agua.⁴⁸ Igualmente importantes son las prácticas culturales y las tecnologías empleadas. En el uso de los recursos, su aprovechamiento y reparto de los beneficios influyen el funcionamiento de los mercados, las políticas económicas y las capacidades y habilidades de los productores.

En el futuro inmediato será indispensable emprender un plan de transformación agropecuaria —y rural— que ordene de mejor forma el uso de los recursos, cree condiciones para reducir la inestabilidad de la producción, impulse su crecimiento, y facilite el acceso de todos los productores a mejores prácticas productivas, de mercadeo e ingresos. Asimismo, sería recomendable la sustitución de intervenciones públicas discrecionales que alteran decisiones sobre la producción y mercadeo, por un marco normativo que rijan los cambios y genere mayor certidumbre sobre la estabilidad del ambiente económico.

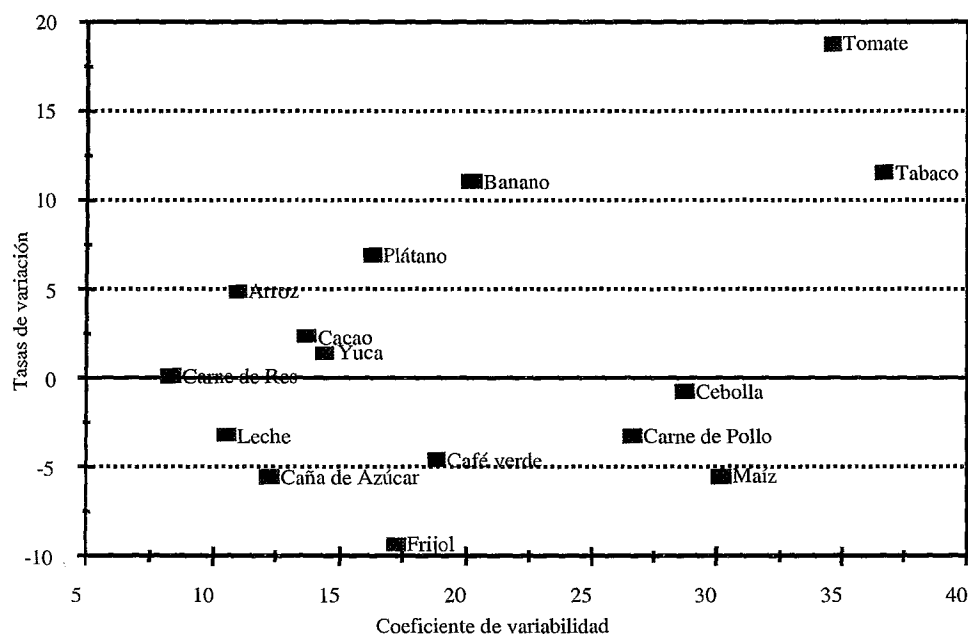
Además de velar por la seguridad alimentaria, el sector agropecuario tiene capacidad para seguir cumpliendo una función importante en el balance externo. Será necesario identificar aquellos rubros de mayor viabilidad en un escenario caracterizado en lo internacional por la apertura y precios bajos de los productos básicos, y en lo interno por heterogeneidad productiva, rezago social en el campo y déficit de oferta de empleo. El complemento indispensable será la eliminación del sesgo antiexportador de algunas políticas macro, en particular la cambiaria.

Una referencia sobre las oportunidades de mercado externo es la matriz de competitividad de las exportaciones agropecuarias de la República Dominicana hacia los Estados Unidos. (CEPAL, 1999c) La matriz permite organizar los productos en cuatro grupos de acuerdo con las características del mercado (dinámico o no) y de la participación en ese mercado (creciente o no). Se trata de las “estrellas ascendentes”, “estrellas menguantes”, “oportunidades perdidas” y “retiradas”. En el primer caso se trata de rubros cuyas importaciones crecen más que el conjunto y en el cual el socio comercial gana cuotas de mercado. En el segundo son rubros que se han estancado o crecen menos que el comercio y el socio comercial gana terreno. El tercer caso es el de un mercado dinámico en el que se pierde terreno. Finalmente, la retirada se refiere a rubros cuyo comercio no crece y en el que el socio comercial no es competitivo. (CEPAL, 1999c.) Los rubros que ocupan los primeros lugares en cada caso, y la situación de los principales rubros de exportación, aparecen en el cuadro VI-13.

⁴⁸ En la República Dominicana los suelos de mejor calidad (I, II y III) cubren poco más de 600 000 hectáreas; si se agregan los de calidad IV, que tienen limitaciones para el cultivo, se llega a una cifra de 965 000 hectáreas. (OEA, citado por AID, 1981.) Los suelos propios para pastos, la mitad de ellos con riesgo de erosión (V y VI), cubren un área aproximada de 1 168 000 hectáreas. Su uso actual no corresponde, sin embargo, a sus características.

Gráfico IX-5

REPÚBLICA DOMINICANA: NIVELES Y TENDENCIAS EN LA
INESTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN, 1980-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Dadas las especificaciones de cada fracción arancelaria, los resultados del cuadro pueden diferir para diferentes tipos de un mismo producto. Es el caso de los cigarrillos o presentaciones de café, por ejemplo.

Para abrir opciones de inversión, habría que incursionar con mayor decisión en el mercado de alimentos que ofrece el turismo en el país y en las islas del Caribe, aprovechando el buen desempeño mostrado por la producción avícola y las hortalizas, así como el potencial de la ganadería bovina. Recientemente la Secretaría de Agricultura (SEA, 1999c) llevó a cabo un estudio detallado sobre la rentabilidad actual y potencial de 11 cultivos según la clase de suelos en las ocho regiones en que está dividida el país. De acuerdo con costos de producción, rendimientos y precios, el café, plátano, cacao y yuca tendrían magníficas perspectivas, seguidos por la batata, el tabaco y el frijol rojo. Un examen más detallado de los mercados y estudios de factibilidad sobre los productos tradicionales y los subproductos de mayor valor agregado, así como los que van emergiendo con buenas posibilidades de colocarse en los mercados regionales, darían más elementos a los productores sobre lo que podrían esperar de sus inversiones. Cabe anotar que los productos orgánicos o ecológicos han tenido una magnífica aceptación en mercados de ingresos medios y altos. Por sus características de mayor empleo de mano de obra y volúmenes limitados de oferta, parecen adaptarse bien a las explotaciones agrícolas del país.

Cuadro IX-13

MATRIZ DE COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS 1990-1998 ⁴⁹

+ ↑ M E R C A D O ↓ -	ESTRELLAS MENGUANTES	ESTRELLAS ASCENDENTES
	Tabaco en rama Carne de bovino Bananos Melones Pasta de cacao	Puros y cigarrillos Harinas que no son de trigo Apio, pepinos, alcachofas, berenjenas, espárragos Limones, papaya Mermeladas Pasta y puré de guayaba y papaya
	RETIRADAS	OPORTUNIDADES PERDIDAS
	Cacao en grano Copra Piñas Cítricos	Azúcar (algunas presentaciones) Café (tostado descafeinado y sin descafeinar) Plantas y flores Tomates, arvejas, yuca, batata, gengibre Tamarindo Miel Pasta de tomate

- ← Contribución del producto → +

Fuente: Procesamiento de información con el MAGIC, CEPAL, 1999c.

En el caso del azúcar, el proceso de capitalización reciente de las empresas estatales abre nuevas posibilidades de recuperación de la industria. Ahí una opción no suficientemente explotada es el aprovechamiento de subproductos; su viabilidad debería ser examinada con atención.

Para sustentar la transformación del agro, las políticas públicas tendrían que proponerse:

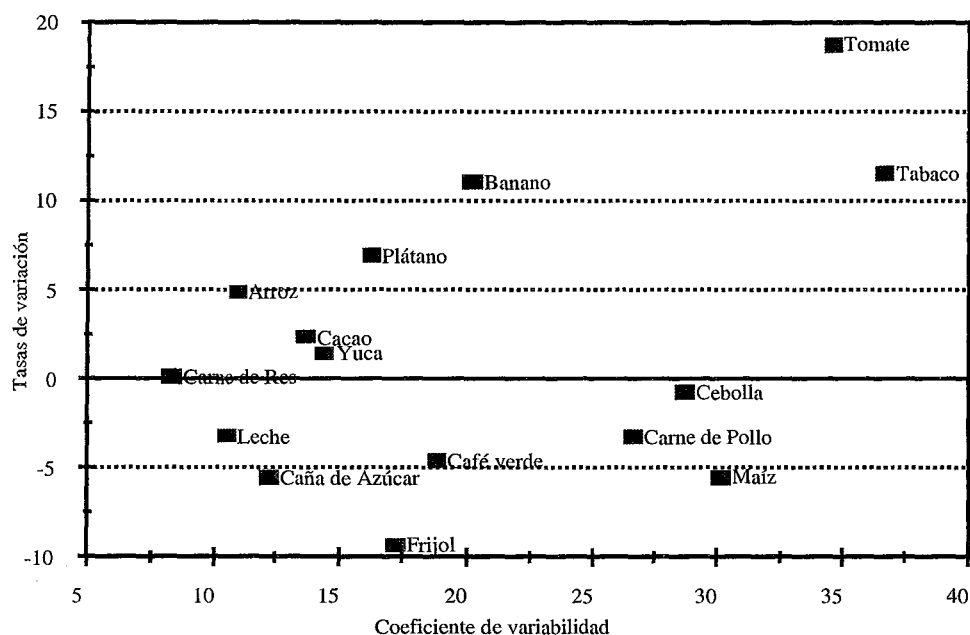
i) Fortalecer con líneas de financiamiento de diversas fuentes, los sistemas de investigación y transferencia de tecnología a partir de un enfoque doble: de sostenibilidad ambiental y de creación de ventajas comparativas (en cultivos comerciales y de subsistencia), con la definición de líneas prioritarias en sistemas productivos acordes con los recursos limitados, la adaptación de tecnologías ya probadas y las oportunidades de mercado.

ii) Invertir intensivamente en la formación de los productores y los funcionarios públicos en aspectos productivos, comerciales y de gestión que les permitan desarrollar capacidades técnicas e institucionales. La creación de capital humano en el campo sigue siendo una demanda básica y la que permitirá aprovechar mejor la oferta de servicios, asistencia, innovación y mercadeo.

⁴⁹ La información resumida corresponde al análisis de las fracciones de ocho dígitos. La especificidad de cada producto amerita un análisis detallado sobre sus oportunidades de mercado.

Gráfico IX-5

REPÚBLICA DOMINICANA: NIVELES Y TENDENCIAS EN LA
INESTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN, 1980-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Dadas las especificaciones de cada fracción arancelaria, los resultados del cuadro pueden diferir para diferentes tipos de un mismo producto. Es el caso de los cigarrillos o presentaciones de café, por ejemplo.

Para abrir opciones de inversión, habría que incursionar con mayor decisión en el mercado de alimentos que ofrece el turismo en el país y en las islas del Caribe, aprovechando el buen desempeño mostrado por la producción avícola y las hortalizas, así como el potencial de la ganadería bovina. Recientemente la Secretaría de Agricultura (SEA, 1999c) llevó a cabo un estudio detallado sobre la rentabilidad actual y potencial de 11 cultivos según la clase de suelos en las ocho regiones en que está dividida el país. De acuerdo con costos de producción, rendimientos y precios, el café, plátano, cacao y yuca tendrían magníficas perspectivas, seguidos por la batata, el tabaco y el frijol rojo. Un examen más detallado de los mercados y estudios de factibilidad sobre los productos tradicionales y los subproductos de mayor valor agregado, así como los que van emergiendo con buenas posibilidades de colocarse en los mercados regionales, darían más elementos a los productores sobre lo que podrían esperar de sus inversiones. Cabe anotar que los productos orgánicos o ecológicos han tenido una magnífica aceptación en mercados de ingresos medios y altos. Por sus características de mayor empleo de mano de obra y volúmenes limitados de oferta, parecen adaptarse bien a las explotaciones agrícolas del país.

Cuadro IX-13

MATRIZ DE COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS 1990-1998 ⁴⁹

+ ▲ M E R C A D O ▼ -	ESTRELLAS MENGUANTES	ESTRELLAS ASCENDENTES
	Tabaco en rama Carne de bovino Bananos Melones Pasta de cacao	Puros y cigarrillos Harinas que no son de trigo Apio, pepinos, alcachofas, berenjenas, espárragos Limones, papaya Mermeladas Pasta y puré de guayaba y papaya
	RETIRADAS	OPORTUNIDADES PERDIDAS
	Cacao en grano Copra Piñas Cítricos	Azúcar (algunas presentaciones) Café (tostado descafeinado y sin descafeinar) Plantas y flores Tomates, arvejas, yuca, batata, gengibre Tamarindo Miel Pasta de tomate

- ← Contribución del producto → +

Fuente: Procesamiento de información con el MAGIC, CEPAL, 1999c.

En el caso del azúcar, el proceso de capitalización reciente de las empresas estatales abre nuevas posibilidades de recuperación de la industria. Ahí una opción no suficientemente explotada es el aprovechamiento de subproductos; su viabilidad debería ser examinada con atención.

Para sustentar la transformación del agro, las políticas públicas tendrían que proponerse:

i) Fortalecer con líneas de financiamiento de diversas fuentes, los sistemas de investigación y transferencia de tecnología a partir de un enfoque doble: de sostenibilidad ambiental y de creación de ventajas comparativas (en cultivos comerciales y de subsistencia), con la definición de líneas prioritarias en sistemas productivos acordes con los recursos limitados, la adaptación de tecnologías ya probadas y las oportunidades de mercado.

ii) Invertir intensivamente en la formación de los productores y los funcionarios públicos en aspectos productivos, comerciales y de gestión que les permitan desarrollar capacidades técnicas e institucionales. La creación de capital humano en el campo sigue siendo una demanda básica y la que permitirá aprovechar mejor la oferta de servicios, asistencia, innovación y mercadeo.

⁴⁹ La información resumida corresponde al análisis de las fracciones de ocho dígitos. La especificidad de cada producto amerita un análisis detallado sobre sus oportunidades de mercado.

iii) Apoyar activamente la reducción de la brecha tecnológica y productiva entre las unidades de producción campesinas y las empresas agrícolas y pecuarias y facilitar la reconversión productiva de los segmentos más débiles de las explotaciones agrícolas, que albergan a buena parte de la fuerza de trabajo en el campo. Mediante la adecuación de tecnologías, la organización de los productores y una cobertura amplia de servicios públicos, se facilitaría el acceso a insumos, inversiones, capacitación y asistencia técnica para ampliar la gama de cultivos en los que pueden participar, sobre todo los pequeños productores, y acercarlos también a los mercados con mejores técnicas en manejo posterior a la cosecha.

iv) Dar atención especial a las explotaciones campesinas en tierras marginales mediante programas para incorporar prácticas de conservación de los recursos naturales, con la triple finalidad de mejorar las condiciones medioambientales, diversificar las actividades productivas y elevar los ingresos campesinos.

v) Promover una política competitiva de financiamiento de corto y largo plazo para facilitar inversiones en reconversión productiva, que se complemente con la operación de fondos de garantía, seguro y recurso a garantías prendarias y pignoración. La reducción de costos de transacción asociados a la dispersión de la clientela y a los bajos montos de los créditos unitarios, requiere una institucionalidad que combine la participación organizada de los usuarios con entidades públicas y privadas. La segmentación del mercado del crédito puede propiciar el empleo de esquemas sencillos como son los "créditos a la palabra", basados en la confianza y en el respaldo de comunidades o cooperativas, para proveer de financiamiento a las unidades campesinas que podrían destinar los fondos a fines múltiples, de producción y consumo.

vi) Ampliar los programas de gestión de manejo de los recursos hídricos por microcuencas, con la participación de los usuarios, con el fin de lograr un mejor equilibrio en el aprovechamiento de las tierras en la cuenca, así como un uso más racional del agua y de la infraestructura de almacenamiento y conducción del agua.

vii) Propiciar el desarrollo y complementariedad de mercados de productos, insumos y servicios, varios de ellos caracterizados por prácticas monopólicas, que contribuyan a disminuir costos de transacción.

viii) Impulsar una política de desarrollo agroindustrial y de eslabonamientos productivos con el turismo (hortalizas, frutas, lácteos y cárnicos), mediante la promoción de contratos de producción equilibrados en obligaciones y derechos de las partes contratantes. La demanda turística, orientada a la producción doméstica, puede convertirse en un catalizador clave en la formación de proveedores agropecuarios y agroindustriales; al fijar estándares de calidad de exportación para la venta local, se generaría un círculo virtuoso con repercusiones en la inversión en la producción primaria, en el manejo adecuado post-cosecha, en la selección y clasificación de productos de acuerdo con su calidad, en la formación de redes de frío (almacenes y transporte), etc.⁵⁰

⁵⁰ En el capítulo XII se destaca la importancia del eslabonamiento de la agricultura y la agroindustria con el turismo a través de la demanda final e intermedia. En 1991 demanda el 6% de los

ix) Generar información analítica suficiente, oportuna y adecuada para orientar mejor los esfuerzos productivos y evitar sobre oferta y escasez de productos. Al Estado corresponde recoger, sistematizar y difundir información básica como un bien público. De ahí la importancia de la iniciativa de la SEA, con el apoyo de la FAO, de fortalecer los sistemas de estadística y de difusión de información del sector agropecuario. Y de coordinar en forma eficiente la producción de datos con otras instancias del quehacer público.

x) Dar seguimiento a los acuerdos internacionales y a los cambios en normatividad que afectan a la competencia externa en el mercado nacional —e internacional— con el fin de detectar fallas que deberían corregirse, y alternativas de producción o mercados.

b) La rectoría del Estado y la oferta de bienes públicos

En el nuevo escenario, el mercado es el espacio privilegiado de las relaciones económicas. El funcionamiento del mercado requiere, sin embargo, del reconocimiento y el respeto de normas que regulan los derechos de propiedad, tanto privada como de bienes de carácter público. La experiencia dominicana y de otras latitudes registran los inconvenientes de liberalizar abruptamente los mercados —entre ellos los agropecuarios—, sin haber finiquitado la construcción de nuevas instituciones que los apoyen y sustituyan con ventajas a los mecanismos del proteccionismo.

Los factores de la producción, tierra y agua, se incorporan cada vez más a los mercados. Sin derechos de propiedad definidos sobre la tierra, el campesino y en general el productor, se encuentra en una posición vulnerable o, al menos, de incertidumbre. El reconocimiento de la propiedad y su regularización son parte de la agenda pendiente, ya que su ausencia repercute en menores inversiones y aprovechamiento irresponsable de los recursos. La demanda de tierras para instalaciones turísticas o industriales a través del mercado puede tener efectos desfavorables en la agricultura, de no contarse con un ordenamiento territorial. En la medida en que las normas sean claras, se evita la proliferación de conflictos y se crean mejores condiciones a la inversión.

Igual acontece con el agua. No es suficiente financiar obras o pagar el uso del agua. La especificación de los derechos afecta al uso de un bien escaso que ha de estar regido por normas que garanticen su conservación y calidad.

En el caso de la tecnología, la canalización de recursos públicos a la investigación exige la difusión y socialización de los resultados mediante el manejo de sistemas de información pública que permitan replicar y comparar experiencias. Directamente vinculado al aparato de investigación, está el de sanidad vegetal y animal, cuya protección, en la que participan entidades privadas, constituye un bien público por excelencia.

productos agropecuarios y 6.5% de la industria alimentaria, incluidas bebidas y tabaco (17% sólo en esa rama.) Estudios recientes indican que el 90% de los alimentos y bebidas consumidas en los hoteles son producidos localmente. (SRI Internacional, 1997.)

Por lo que toca a los productos, la regulación de precios, la compra de cosechas y distribución poco a poco han sido desplazados por mecanismos de orden privado. Se requiere, por tanto, trabajar en la construcción y complementariedad de los mercados (de productos, de insumos, de servicios), y en las normas que rijan su funcionamiento para evitar que monopolios privados sustituyan la intervención única del Estado. El INESPRES puede ser el punto de partida de servicios de apoyo a la comercialización y al indispensable manejo de productos post-cosecha, como limpieza, selección, empaque, red de frío, de los cuales depende la calidad del producto final.

El eslabonamiento de los procesos productivos entre agricultura y agroindustria (con el turismo) ofrece la alternativa de celebrar contratos entre los productores y la industria o empresas comercializadoras. Normalmente la cercanía de las primeras al mercado les proporciona la información necesaria sobre las características de la demanda; pueden actuar como catalizadores de la innovación tecnológica y de mejores resultados de producción en finca. Derechos y obligaciones bien definidos beneficiarán al productor a través de transferencia de tecnología y financiamiento, con seguridad de mercado y de precios. La vigilancia de la autoridad sería una garantía de la formulación equitativa y del cumplimiento de los contratos.

Finalmente, la toma de decisiones, la planeación y ejecución de proyectos de inversión de los productores depende de información de naturaleza y origen variado. Sin información actualizada y confiable de producción, precios y mercados, es más probable que se produzca escasez o sobreproducción.

c) La concertación pública- privada

La CEPAL sostiene la relevancia de que los sectores público y privado avancen juntos en el diseño y ejecución de políticas públicas (CEPAL, 2000.) Los productores están llamados a tener una participación creciente en la orientación de las medidas para el desarrollo del sector.

La multiplicidad de dependencias públicas vinculadas con el sector agropecuario tiende a fragmentar la visión del desarrollo del propio sector y, más ampliamente, del medio rural. Los gremios, por su parte, tienen su propia percepción de las prioridades y necesidades para el fortalecimiento del sector, que toman como referencia los resultados económicos de la realización de sus productos en los mercados internos y externos. Hay, además, pequeños productores campesinos, que por su propia actividad y precariedad de recursos, tienen poca capacidad de expresión de sus requerimientos. Sin duda, una mejor articulación institucional y distribución de funciones, junto con procesos de concertación entre el sector público y el sector privado, facilitarían las iniciativas para enfrentar los enormes retos del agro dominicano para dinamizar la producción de manera sostenida.

La posición es dispar según el lugar que ocupan los productores en la escala productiva. Pequeños y grandes agroempresarios cuentan con organizaciones fuertes y de canales para presentar sus puntos de vista, demandas y propuestas a las autoridades. También hay una tradición cooperativa importante. Habrá que fortalecer ese y otro tipo de organizaciones

adaptadas a la cultura local, impulsar asociaciones de usuarios de algunos bienes y servicios — como en el caso del riego, por ejemplo— o empresas asociativas de unidades de producción campesinas, y promover que los espacios de concertación cobren nueva vida.

La acción conjunta del sector privado y público tiene un horizonte muy amplio para tener efectos positivos. Habría que recordar ejemplos en los que la cooperación ha sido relevante, como son la preservación de las condiciones sanitarias mediante el control de plagas y enfermedades, la búsqueda de soluciones y la difusión de información. Así como la investigación y transferencia de tecnología; entre ellas, sobresale el análisis de competitividad de la producción agropecuaria con miras a las negociaciones de acuerdos comerciales multilaterales; la oferta de servicios de control de calidad, y algunas investigaciones asociadas para el combate de plagas.

d) El desarrollo del capital humano y el social en el campo

Finalmente, la diferencia de oportunidades y las desigualdades en el campo se asocian a escasez: de tierra, de recursos para invertir, de insumos y servicios, de capital humano capacitado y del capital que proporciona la organización. Todo ello se traduce en la heterogeneidad productiva a la que se ha hecho referencia. La dotación de tierras mediante la reforma agraria ha sido una parte de la solución, la cual requiere el complemento de servicios de diferente naturaleza.

Aminorar las desigualdades y crear condiciones para mejorar los niveles de vida en el campo requiere la atención estratégica de las políticas arriba anotadas, con programas diseñados para su aplicación regional y local, adaptados a las condiciones particulares. Cabe destacar, sin embargo, que dos de las políticas generales (y al mismo tiempo, específicas), la formación de recursos humanos y el desarrollo o fortalecimiento de las propias capacidades locales de asociación y organización que forma parte del capital social de los grupos campesinos, sigue siendo una condición indispensable para que tomen fuerza el conjunto de las políticas para el desarrollo del sector.

Capítulo X

LA DUALIDAD DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA: ENTRE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA LOCAL Y LAS ZONAS FRANCAS

INTRODUCCIÓN

La economía de la República Dominicana ha sido una de las más dinámicas de América Latina durante la década última. Desde esta perspectiva, el presente capítulo analiza las características de la industria manufacturera y las zonas francas, con énfasis en la dinámica de los años noventa. El objetivo del capítulo es presentar las características generales de la industria manufacturera en su conjunto —comprendida por dos sectores: la industria manufacturera local y las zonas francas— e identificar las fuentes de su expansión económica, prestando especial atención a su estructura productiva y a los cambios normativos y de política que la han afectado. Para ello se identifican los principales motores de crecimiento del sector.

Como se verá en detalle posteriormente, una serie de condiciones internas —el crecimiento de la economía en general, esfuerzos para aumentar la competitividad del sector y la demanda generada por sectores productivos vinculados a la manufactura— y el sector externo —particularmente el crecimiento de la economía estadounidense, así como condiciones de acceso favorables a ese mercado y niveles de precios del petróleo relativamente bajos— explican el desarrollo de la industria manufacturera local durante la década de los noventa. Sin embargo, pese a esfuerzos importantes, las políticas de apoyo a la industria manufacturera en su conjunto no han sido determinantes para su desempeño en esa década y no han podido reducir la dualidad entre la industria local y las zonas francas.

En ese contexto, se han dado una serie de cambios importantes en la industria local y las zonas francas, de los que han derivado actividades “ganadoras” y “perdedoras”. Las zonas francas han continuado su fuerte dinamismo exportador, aunque se desaceleró en la segunda mitad de la década de los noventa, al tiempo que un segmento de la industria manufacturera local ha podido integrarse a actividades exportadoras indirectamente, así como a la demanda generada por el turismo, la construcción y las zonas francas. Sin embargo, algunas actividades industriales vinculadas al mercado doméstico han sido desplazadas por importaciones, proceso en el que incidieron las propias carencias de las empresas y sectores. Esta estructura dual de la economía se acentuó durante los noventa y hoy da lugar a importantes retos macroeconómicos y sectoriales.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se presentan las políticas, estructuras y tendencias de la industria manufacturera local y de las zonas francas desde finales de los sesenta hasta finales de los ochenta.¹ La segunda sección se concentra en las iniciativas políticas dirigidas al sector manufacturero local y las zonas francas durante la década de los noventa. Se revisan tanto aspectos normativos generales como los programas industriales y de competitividad que se han diseñado. La tercera sección examina las principales fuentes de crecimiento del sector manufacturero durante esa década. Además de las tendencias del conjunto del sector manufacturero local y de las zonas francas, se destaca la influencia de tres actividades

¹ En este capítulo se usa la expresión “industria manufacturera local” para indicar las actividades que se realizan en el espacio aduanero nacional, es decir fuera de zonas francas. El concepto de “industria manufacturera en su conjunto” se refiere a la industria manufacturera local y a las zonas francas.

en la industria manufacturera en su conjunto: el turismo, la construcción pública y privada, y las zonas francas. Asimismo, se estudian tres sectores de la industria local —la producción de muebles, la manufactura textil y la producción de calzado— con el objetivo de comprender la dinámica y los retos que enfrentan sectores y empresas fuera de las zonas francas. La última sección hace referencia a las implicaciones políticas de la experiencia de la industria manufacturera en el país.

A. ANTECEDENTES: DINÁMICA Y POLÍTICAS INDUSTRIALES

Hasta mediados de la década de los sesenta las condiciones de luchas sociales e inestabilidad política reinantes desde la caída de la dictadura no permitieron alcanzar el clima de confianza necesario para financiar un proceso masivo de inversiones. Una vez logrado un mínimo control de la situación social, se aprobó un amplio conjunto de medidas de fomento que reflejaba la intención estatal de impulsar actividades modernizadoras, entre las que destacan la industria manufacturera, el turismo, la banca hipotecaria, la banca de desarrollo y la construcción.² El esquema de desarrollo descrito corresponde a la visión anterior a la política implementada desde inicios de la década de los noventa.

En el sector industrial se establecieron importantes instrumentos de fomento mediante la ley 299 de desarrollo e incentivo industrial promulgada en 1968, que creó incentivos para tres tipos de empresas:

i) La categoría A se reservaba a empresas de zonas francas que exportaran el 100% de su producción. A partir de su instalación en parques industriales —considerados fuera del territorio aduanero del país—, estas empresas quedaban exentas de todo impuesto a la importación de insumos. Adicionalmente, se les concedió la exoneración durante 20 años del impuesto sobre los beneficios, así como de todos los impuestos municipales sobre la construcción. El gobierno asumió, además, los costos de la construcción de algunos de los parques industriales más importantes.³

ii) La categoría B, favorecida con una exoneración de 95% de los impuestos a la importación de insumos, benefició a empresas que produjesen nuevos artículos y presentasen un alto valor agregado nacional. En los hechos, esta categoría desapareció rápidamente puesto que el sacrificio fiscal que implicaban dichas exoneraciones llevó al establecimiento de un impuesto mínimo sobre las importaciones.

² La confiscación de las empresas industriales propiedad del ex presidente Trujillo y de grupos trujillistas a partir de 1961, que pasaron a manos del estado, dio paso a la creación de la Corporación de Empresas Estatales (CORDE) y el Consejo Estatal de Azúcar (CEA). Esta transformación resulta relevante para comprender esta etapa de industrialización en la República Dominicana (Ceara Hatton, 1990; FED, 1993).

³ De los dos primeros parques desarrollados, el de La Romana estuvo a cargo de la Gulf and Western, propietaria de la Central Romana, y el de San Pedro de Macorís fue construido por la Corporación de Fomento Industrial (CFI).

iii) En la categoría C quedaba el resto de las inversiones industriales manufactureras en su conjunto; no se les exigían requisitos específicos, más allá del objetivo genérico de sustituir importaciones. El porcentaje de exoneración de impuestos aduaneros variaba discrecionalmente—incluso de una empresa a otra del mismo ramo productivo— conforme a la evaluación de su aporte a la sustitución de importaciones. Además, los beneficios reinvertidos en construcciones y equipos, hasta 50% de la renta neta imponible, quedaban exentos del impuesto sobre las utilidades. Pocas actividades fueron excluidas de los beneficios de esta ley. Sin embargo, quedaron fuera actividades cuya madurez no las hacía merecedoras de incentivos: la industria azucarera, los molinos de arroz, la producción de tabacos y ron, entre otras.

La ley 299 definía así dos universos industriales diferentes. Por un lado, las empresas de zona franca que operaban para los mercados internacionales, con protección nula y que perseguían el objetivo de aprovechar las ventajas comparativas del país. Tales ventajas se resumían en mano de obra muy barata y en la cercanía geográfica de los Estados Unidos, país al que se destinaba —y se sigue destinando— la mayor parte de su producción. Por otro lado, se situaban las empresas productoras para el mercado interno, sustitutivas de importaciones con alta protección efectiva.⁴

Los efectos de las exoneraciones aduaneras deben ser evaluados a la luz de la estructura de los impuestos que gravaban las importaciones.⁵ Históricamente, las rentas aduaneras fueron la fuente principal de ingresos fiscales, lo que llevó a elevarlas persistentemente para solventar las crecientes necesidades del sector público, definiendo así un nivel muy alto de estos gravámenes.⁶ Ahora bien, los incrementos en los impuestos aduaneros no se basaban en criterios de protección a la producción interna, sino de imposición al consumo, por lo que los productos más gravados eran los que reflejaban mayor capacidad recaudatoria. Dada esta estructura impositiva, la reducción de los impuestos a los insumos implicaba una protección efectiva sustancial.⁷

Si bien la ley 299 fue un elemento central del modelo de industrialización, no fue el único, y quizás tampoco el más importante.⁸ Las inversiones industriales recibieron cuantioso financiamiento de dos instituciones estatales: la CFI y, sobre todo, el Fondo de Inversión para el

⁴ En este contexto también es importante mencionar la Ley 409 de Fomento, Incentivo y Protección Agroindustrial que fue promulgada en 1982 para apoyar a empresas agroindustriales orientadas hacia la demanda interna de productos agroindustriales. Se beneficiaron empresas relacionadas con la producción de aceite de palma africana, aceite de coco, jugos concentrados, entre otros (Dauhajre, 1994, p. 36).

⁵ Hasta 1992, la ley 299 había otorgado la mayor parte de los incentivos fiscales a las empresas exportadoras de zonas francas (categoría A), que habían recibido 63.15% de las concesiones fiscales (OMC, 1996, p. 62).

⁶ En relación con este período, se evita utilizar el término “aranceles”, dado que los impuestos sobre las importaciones por concepto de arancel no eran los más importantes. Un denso conjunto de tributos, muchos de ellos explícitamente denominados “al consumo interno”, constituían la fuente fundamental de las recaudaciones aduaneras.

⁷ Como se señala posteriormente, hasta inicios de la década de los ochenta todas las actividades exhiben tasas de protección efectiva superiores a 100% (Dauhajre, 1994; World Bank, 1999).

⁸ Una ley prácticamente igual de apoyo a la sustitución de importaciones había sido promulgada en 1963 sin efecto alguno. Las condiciones políticas de esos años pueden explicar por qué no operó.

Desarrollo Económico (FIDE) del Banco Central. Ambas instituciones concedían préstamos a tasas inferiores a las de la banca comercial y a largo plazo (diez años) con un año de gracia. Este instrumento fue cobrando mayor importancia por cuanto las tasas de interés reales (incluso las comerciales) llegaron a ser negativas al acelerarse la inflación a partir de 1973 y durante varios años hasta mediados de la década de los ochenta.

La política de tipo de cambio fue extremadamente importante. La paridad oficial de un peso por un dólar —establecida en la Constitución— se había mostrado insostenible desde la caída de la dictadura. Por esa razón se creó un mercado paralelo hacia el cual el Banco Central fue desplazando porciones cada vez mayores de las importaciones. Se aseguró al sector industrial el acceso a la paridad oficial para sus importaciones de insumos y maquinarias; tratamiento preferencial que también fue tomando importancia en la medida en que la tasa de cambio del mercado paralelo aumentaba moderada pero constantemente,⁹ y generando una brecha entre ésta y la paridad oficial.

Otro factor que apoyó el crecimiento industrial fue el mantenimiento de un bajo nivel de salarios sobre la base del control de los precios de los bienes salario —mayormente de origen agropecuario— y la creciente oferta de trabajadores en las ciudades, así como otras características del mercado laboral dominicano (incluyendo la mano de obra proveniente de Haití, véase el capítulo VIII). Los incentivos y gran parte de las inversiones públicas se concentraban en el ámbito urbano, y el éxodo rural alcanzó dimensiones masivas.

Este conjunto de condiciones tuvo efectos notables en el producto industrial no azucarero, que creció a una tasa promedio anual (tapa) de 13.8% entre 1968 y 1975, mientras que el PIB total crecía a 11.6%. Sin embargo, ese dinamismo fue de corto aliento. A partir de 1975, se observa una clara desaceleración, tanto del producto industrial como del conjunto de la economía.

La pérdida de dinamismo del sector industrial en su conjunto se explica por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que, a su vez, resulta atribuible al carácter indiscriminado y estático de los incentivos.¹⁰ Éstos se concedían a cualquier empresa que realizase cualquier tipo de sustitución de importaciones. Entonces, algunas actividades que se desempeñaban normalmente incrementaron su margen de rentabilidad por seguir haciendo lo mismo. Por lo mismo, empresas que se limitaban al ensamblado de componentes recibieron incentivos. La falta de rigor en los criterios de selección llegó a tal grado que, a fines de la década de los setenta, cuando por restricciones de balanza de pagos se prohibió la importación de artículos considerados superfluos, como los vinos, se otorgaron incentivos para su envasado en el país. El resultado general fue una fuerte expansión inicial de la producción industrial, pero con escasos efectos estructurales. Incluso las últimas y más sencillas fases de los procesos

⁹ En 1969 el tipo de cambio promedio para la venta de divisas en el mercado paralelo era de 1.12 pesos por dólar; para 1978 se había elevado a 1.25.

¹⁰ Existe un importante debate al respecto, ya que el agotamiento de la sustitución de las importaciones puede explicarse como resultado de las crecientes importaciones de las empresas manufactureras protegidas o no bajo la ley 299. Desde esta perspectiva, la política de sustitución de importaciones no rindió frutos en estos sectores. Por el contrario, la ley 299 pudiera entenderse como una forma de institucionalizar “un sistema de incentivos fiscales diseñado muchos años antes bajo la dictadura de Trujillo y bajo el régimen de la Ley No. 4” (Moya Pons, 1992, pág. 344).

manufactureros sufrieron su influencia, por lo que la industria continuó produciendo esencialmente bienes de consumo no duraderos.

A la falta de selectividad se sumó el carácter estático de los incentivos. Los diferenciales arancelarios entre insumos y productos finales crearon una fuerte protección que se reforzó aún más por los impuestos adicionales a la importación de bienes de consumo para compensar el sacrificio fiscal de otras compras foráneas en condiciones preferenciales.¹¹ En ese marco, no había incentivos al mejoramiento de la eficiencia del sector industrial. Así, buena parte del aparato productivo quedó irremediabilmente constreñido al mercado interno, de tamaño reducido no sólo por las dimensiones de la economía, sino también por el escaso poder adquisitivo del grueso de la población.

El crecimiento se desaceleró no sólo en el sector industrial, sino en el conjunto de la economía, a pesar de la situación favorable del sector externo. La década de los setenta se caracterizó por una sucesión de coyunturas favorables en ese ámbito: ampliación de las cuotas de acceso al mercado preferencial norteamericano (existentes desde la caída de la dictadura), aparición de las exportaciones de ferróníquel, y auge de los precios del azúcar. Todo ello permitió que el país resintiese poco la primera alza de los precios del petróleo. Posteriormente, los precios del café y del cacao se dispararon; poco después empezaron las exportaciones de oro. Entre 1968 y 1974, las exportaciones de bienes fueron de 319 millones de dólares en promedio anual, cifra que se elevó a 869 millones de dólares entre 1975 y 1981. En los momentos de mayor auge del sector externo, (después de 1974), y a pesar del sostenido incremento en el coeficiente de inversión, se produjo la desaceleración citada, que puso en evidencia que el modelo económico entraba en fase de agotamiento.¹²

La pérdida de funcionalidad de la estrategia seguida no sólo reside en el agotamiento de la sustitución de importaciones, sino también en otros fenómenos. La ineficiencia del gasto público y su orientación creciente hacia obras sólo indirectamente productivas (urbanismo y vivienda), el énfasis en la exagerada construcción de obras de infraestructura (como escuelas y hospitales), acompañado del descuido de la calidad y del necesario mantenimiento posterior, son también elementos explicativos importantes.¹³

Pese a todo, la economía mantuvo un crecimiento alto, posibilitado por la coyuntura externa extremadamente favorable. Cabe insistir en que el auge de las exportaciones contribuía a generar mayores recursos fiscales que validaban el papel fomentador e inversionista del gobierno.

¹¹ La dinámica de las actividades en zonas francas durante la década de los setenta, si bien fue importante —con la mayor tasa de crecimiento de nuevas empresas, empleo y valor agregado con respecto a décadas posteriores— todavía tenía repercusiones limitadas en la economía dominicana y la industria manufacturera en su conjunto debido a su reducido tamaño (véase la sección C).

¹² Entre 1968 y 1973, el PIB había experimentado una tasa de crecimiento promedio de 11.6%; en el período 1973-80 ese crecimiento se redujo a 5.1%. Por su parte, el producto industrial (excluida la producción azucarera y de las zonas francas) registró tasas de crecimiento de 13.8% y 6.3% en los mismos períodos.

¹³ No obstante, todavía se requiere profundizar el análisis de la temática y evaluar el gasto de inversión pública en general y en la industria, incluyendo su demanda de insumos.

Hasta ese momento las exportaciones tradicionales aportaron las divisas y los recursos necesarios para financiar el crecimiento del aparato productivo y del activo papel de fomento del gobierno.

La segunda crisis del petróleo en 1979 y la posterior caída en los precios de los productos de exportación¹⁴ coincidieron con el cambio del partido en el gobierno. La modificación sustancial en la conducción de las finanzas públicas provocó inestabilidades hasta crear una crisis cuando las divisas generadas no alcanzan a financiar las importaciones y el déficit público llegaba a proporciones inmanejables.

En relación con la política industrial, desde finales de la década de los setenta los niveles de protección efectiva aumentaron en forma importante. Las dificultades de balanza de pagos asociadas a la segunda crisis del petróleo condujeron a prohibir la importación de una amplia gama de bienes, prácticamente todos los que se consideraron no imprescindibles o susceptibles de ser suministrados por la producción interna. La elevadísima protección efectiva sólo fue neutralizada parcialmente por la presencia del contrabando.

Pese a todo, se crearon mecanismos compensadores del sesgo antiexportador de la industria manufacturera local del sistema de incentivos. A tal efecto, en 1979 se promulgó la ley 69 de promoción a las exportaciones no tradicionales, en tres instrumentos básicos: a) la devolución a los exportadores y a los consorcios que promovieran las exportaciones de los impuestos pagados por la importación de insumos, mediante la entrega de certificados de abono tributario (CAT), b) el permiso de cambiar en el mercado paralelo una parte de las divisas generadas por las exportaciones, y c) el mecanismo de admisión temporal (suspensión de impuestos) de los insumos que se incorporasen a las exportaciones. Los CAT tuvieron corta vigencia. Las necesidades fiscales y los malos manejos de algunos exportadores llevaron a que no se respetara el compromiso. La escasa disponibilidad de divisas mermó también el alcance del incentivo cambiario. En definitiva, al cabo de pocos años sólo sobrevivió el mecanismo de admisión temporal.

El gobierno en turno en 1982 introdujo la concesión automática a cualquier empresa que lo solicitase el nivel máximo de incentivos concedido a una empresa similar. Posteriormente, y como parte del programa de ajuste de las finanzas públicas, se redujeron en 50% los porcentajes de exoneración a la importación de insumos, al mismo tiempo que se incrementaban los gravámenes a los bienes importados, lo que posiblemente acrecentó la protección efectiva.

A partir de 1986 se tomaron una serie de medidas que impulsaron una nueva estrategia económica frente a crecientes dificultades fiscales, inflación elevada, desabasto y presiones constantes sobre el tipo de cambio. La culminación de los esfuerzos se planeó en el Pacto de Solidaridad Económica del tercer trimestre de 1990.¹⁵

¹⁴ Las exportaciones tradicionales, por tratarse de *commodities*, estaban sometidas a fuertes fluctuaciones en los mercados internacionales.

¹⁵ Los capítulos I, II y IV realizan un examen más detallado de las causas que resultaron en estos cambios estructurales de la política económica.

B. REFORMAS Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Esta sección señala en su primera parte una serie de tendencias internacionales generales que han afectado específicamente a la industria manufacturera dominicana en su conjunto. Posteriormente, se analizan las principales políticas públicas y privadas que han afectado a la manufactura en el país durante la década de los noventa. Se pone el énfasis en programas y mecanismos planteados tanto por el gobierno como por organizaciones privadas y no gubernamentales.

1. Tendencias internacionales de la industria

Al menos desde la década de los ochenta, se aprecia una creciente segmentación territorial de los procesos industriales —de insumos, del mismo proceso de transformación y de los servicios posteriores— que han generado un reordenamiento de las estructuras industriales a escala global. De igual forma se observa un proceso de diversificación de la demanda internacional y, particularmente en los países de la OCDE, nuevas formas de organización industrial que hacen frente a estas tendencias (Piore y Sabel 1984). Desde esta perspectiva, una de las principales características de la industria manufacturera, además de su creciente apertura a los flujos comerciales y de capital, son las nuevas formas de eficiencia colectiva, organización industrial y relaciones intra e interempresariales (Schmitz y Nadvi, 1999). Como resultado se da, por un lado, la rápida transferencia de los procesos industriales de menor valor agregado hacia países periféricos. Así, crecen las actividades de maquila y, en general, hay un auge de las actividades de ensamble de todo tipo de productos y de actividades industriales realizadas por la inversión extranjera directa (CEPAL, 2000). Por otro lado, estas tendencias han generado un proceso de creciente competencia entre redes de producción y distribución en las que las relaciones interempresariales y los procesos de subcontratación de largo plazo cobran un importante peso en las respectivas actividades. De tal forma, la competencia no sólo se da entre empresas en tanto unidades económicas, sino crecientemente entre grandes aglomerados inter e intraempresariales.

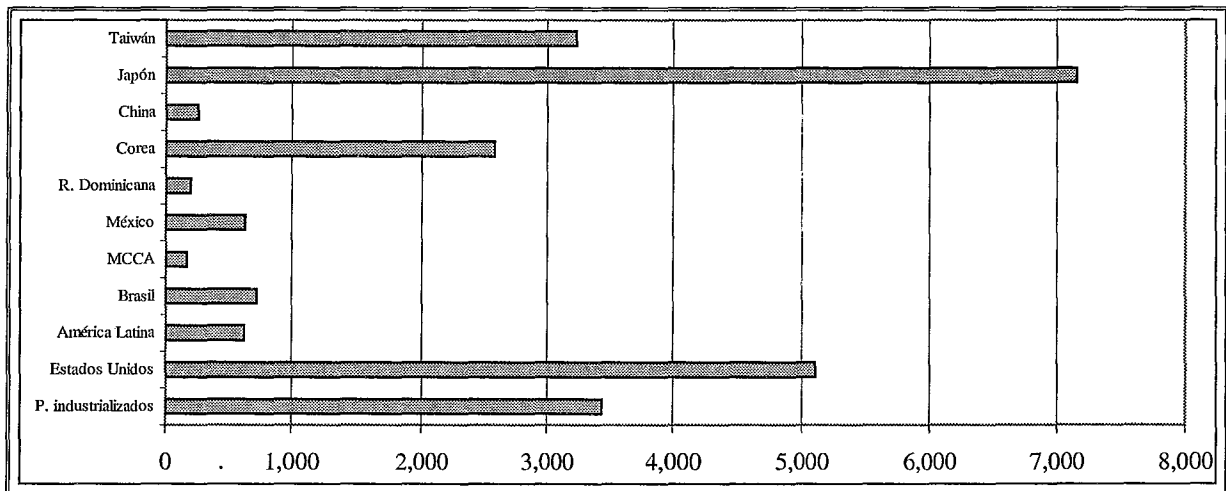
En parte como respuesta a los desafíos anteriores, se observan nuevas formas de organización industrial. El “justo a tiempo” o “toyotismo” iniciado por empresas japonesas en la posguerra —basado en la reducción de inventarios generales y de productos finales— se ha profundizado y generalizado. Más recientemente, compras por Internet y la exigente y diversificada demanda de precios, calidad y tiempos de entrega han implicado la creciente estandarización de procesos, incluyendo aspectos tecnológicos, ecológicos y laborales. Junto con la reducción de tiempos y costos resultantes de la relación entre proveedores y clientes debido a las innovaciones en las telecomunicaciones, en la actualidad las relaciones intra e interempresariales implican métodos productivos y de distribución “en tiempo real”. La cercanía geográfica, la inserción en una red, la calidad de la infraestructura en general y la capacidad de las empresas para integrarse a las cambiantes condiciones internacionales de las redes sectoriales y segmentos de valor agregado son, desde esta perspectiva, elementos fundamentales para explicar el desempeño a mediano y largo plazo de empresas, regiones y naciones.

En este contexto internacional, el valor agregado del sector manufacturero por habitante (VAMPC) varía significativamente según las tendencias descritas y la inserción de los diferentes sectores y economías en el proceso de globalización. El gráfico X-1 refleja las marcadas diferencias entre una serie de países seleccionados: el VAMPC de la República Dominicana en 1996, por ejemplo, supera al generado por el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en su conjunto, pero representa sólo 31.5% del VAMPC de América Latina y 6.2% del VAMPC de la Provincia China de Taiwán.

Gráfico X-1

VALOR AGREGADO MANUFACTURERO POR HABITANTE EN 1996

(Dólares de 1990)



Fuente: Cuadro VII-9 del compendio estadístico.

Una serie de tendencias internacionales ha beneficiado a la economía dominicana durante los noventa. Además de la transferencia generalizada —ya señalada— de procesos de bajo valor agregado a países en vías de desarrollo, el reducido precio internacional del petróleo y el crecimiento económico en los Estados Unidos han favorecido a la economía dominicana.¹⁶ La demanda generada por la dinámica de crecimiento estadounidense,¹⁷ aunada al trato preferente otorgado a las exportaciones dominicanas bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y a

¹⁶ El precio promedio anual al mayoreo del barril de petróleo West Texas Intermediate (WTI) cayó de niveles superiores a los 29 dólares en la década de los ochenta a niveles inferiores a los 20 dólares durante 1993-99 (véase también el capítulo XI).

¹⁷ Desde 1993 a febrero de 1999, la economía estadounidense generó 18 millones de empleos, los salarios reales aumentaron a una tasa que duplica la tasa de la inflación, además de un crecimiento del PIB y del ingreso de la población estadounidense —tanto de los deciles más ricos como de los más pobres— sin precedentes desde la década de los cuarenta (USGPO, 1999). En 1990-98, las importaciones aumentaron de 495 000 millones de dólares a 914 000 millones, con una tasa de crecimiento promedio anual de 8%.

los esquemas de producción compartida,¹⁸ son importantes para comprender la evolución de la manufactura y las zonas francas en el país durante esa década.¹⁹

2. Las principales reformas con consecuencias en la industria manufacturera local y las zonas francas

Ante el agotamiento de la sustitución de importaciones, las ineficiencias en la asignación de los recursos y la fuerte inestabilidad macroeconómica de la década de los ochenta, resultó impostergable poner en marcha una serie de reformas que supusieron una ruptura con las políticas tradicionales dirigidas al sector manufacturero.

Como parte del Nuevo Programa Económico (NPE) de 1990 (véase los capítulos I, II y IV), se instrumentaron políticas que afectaron al desempeño y la competitividad del sector durante la década siguiente. A continuación, se realiza un recuento de los cambios en la normatividad que han afectado a la manufactura local, a las zonas francas (incluyendo aspectos arancelarios e impositivos) y a las inversiones extranjeras. Posteriormente, se presentan los principales instrumentos e instituciones públicos y privados que inciden en la política industrial.

a) La reforma arancelaria

Durante la década de los noventa se han llevado adelante dos importantes iniciativas con respecto a temas arancelarios. La reforma arancelaria de septiembre de 1990 —proceso que culminó en agosto de 1993 con su aprobación por el Congreso (ley 14-93)— racionalizó la estructura arancelaria y redujo significativamente los techos tarifarios (de alrededor de 200% a 35%). De igual forma, se eliminaron barreras no arancelarias, incluyendo los contingentes de importación y las licencias, con algunas excepciones. La reducción arancelaria en todas las partidas incluyó un período de transición de tres años: en el primer año del programa (1991) los aranceles reducidos se multiplicaron por un factor de 1.3, que se redujo a 1.2 en 1992, 1.1 en 1993 y 1 en 1994. La progresividad arancelaria —tarifas medias más elevadas para productos más elaborados— dio un mayor grado de protección a la industria con respecto a otros sectores. Los productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y cuero; y madera y productos de la madera, incluyendo muebles, presentaron aranceles promedio de 25.8%, 26.6% y 23.6%, respectivamente en 1995. Para la industria manufacturera local en su conjunto el nivel fue de 18.1% (OMC, 1996, pág. 39).²⁰

¹⁸ Véase al respecto el capítulo VI.

¹⁹ Seguramente, la dinámica de crecimiento de la economía estadounidense ha tenido un efecto positivo sobre los ingresos de la población de origen dominicano residente en los Estados Unidos y en las remesas que envían a la República Dominicana, aunque no existen estimaciones al respecto. Lo mismo pudiera decirse del turismo y de otros servicios ofrecidos por la economía dominicana.

²⁰ Posteriormente se llevaron a cabo algunas modificaciones, incluyendo decretos en los que se profundizó la eliminación de barreras no arancelarias al comercio exterior (decreto 114-98) con el objetivo de compatibilizar la política comercial con las normas de la OMC. En el sector manufacturero este decreto implicó la desregulación de importaciones de zapatos y alambres eléctricos, entre otros.

En noviembre de 1998, se presentó al Congreso el Proyecto de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal, que todavía no ha sido aprobado.²¹ El proyecto parte del supuesto de que la estructura arancelaria vigente protege significativamente la producción destinada al mercado interno —con tasas de protección efectivas ponderadas de alrededor de 40%—, al tiempo que desincentiva las actividades exportadoras. El proyecto propone la reducción del techo arancelario de 35% a 20% inmediatamente y a 15% un año después de su puesta en marcha. Como resultado, el arancel promedio ponderado se reduciría de 13.8% a 7.7% en el primer año de su implementación y a 5.2% en el segundo año; el promedio ponderado de las tasas de protección efectiva pasaría de 40% a 18.5% y a 12.8%, respectivamente (Lizardo y Guzmán, 1999, págs. 6-7).²² El cuadro VII-17 del compendio estadístico muestra las reducciones propuestas en el proyecto de 1998. Para una serie de sectores, la disminución del arancel nominal será substancial.²³ Por ello, diversas asociaciones industriales, incluyendo la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), han planteado su oposición de continuar reduciendo el techo arancelario a costa de aumentar otros impuestos que afectan a la industria manufacturera local.²⁴

La disminución arancelaria seguramente tendrá consecuencias importantes en las actividades afectadas (véase de nuevo el cuadro VII-17 del compendio estadístico). Aunque las reformas suponen un efecto positivo en el sector productivo —dado que se reducen los aranceles nominales y efectivos de sus insumos—, también es de esperar un fuerte aumento de la competencia en el mercado interno por abastos extranjeros, cuyos aranceles también disminuirían significativamente.

En este marco, la industria textil local obtuvo en 1997 (ley 367-97) un tratamiento arancelario semejante al de las zonas francas: un arancel único de tasa cero a la importación de las materias primas, equipos y maquinarias. Sin embargo, a diferencia de las actividades en las zonas francas, la industria textil está gravada por impuestos nacionales.

En resumen, la reforma arancelaria de 1990-93, no obstante su aplicación gradual, fue sustancial y ha tenido una influencia importante en la industria manufacturera local a través de la

²¹ El mismo proyecto estima que la reforma arancelaria implicará un sacrificio fiscal de 5 416 millones de pesos, equivalentes a 44.9% de los ingresos por aranceles en 1999.

²² Para inicios de la década de los ochenta, Dauhajre (1994, pág. 72) estima —incorporando efectos de la ley 299 y el acceso a divisas baratas— que todas las actividades exhiben tasas de protección efectiva superiores a 100%.

²³ Por ejemplo, la reforma arancelaria disminuye el arancel nominal en el primer año de aplicación de 15% a 3% en el caso de maderas importadas y de 35% a 20% para calzado y vestuario (Lizardo y Guzmán, 1999).

²⁴ El presidente de la AIRD (Alemany Diná, 1999, pág. 4) señaló que difícilmente se puede esperar un proceso de modernización industrial como resultado del aumento de la competencia de productos importados en el mercado nacional (al bajar los techos arancelarios), si se incrementa el ITBIS para compensar la disminución en la recaudación fiscal.

reducción de los aranceles nominales y la eliminación de la mayor parte de las barreras no arancelarias, tales como cuotas, derechos de aduana y exenciones y concesiones arancelarias.²⁵

b) **La legislación sobre la inversión extranjera directa**

La inversión extranjera directa (IED) estuvo regida en las últimas décadas por la Ley de Inversión Extranjera de 1978 (ley 861-78), modificada en 1983 (ley 138-83). En este marco, el Directorio de Inversión Extranjera —presidido por el Gobernador del Banco Central— evaluaba y aprobaba o rechazaba discrecionalmente proyectos de IED. La ley prohibía la IED en una serie de actividades —incluyendo agua potable, electricidad, telecomunicaciones y servicios postales— y la restringía en otras —tales como publicidad, radiodifusión, diarios y revistas donde sólo podía tener 29% del capital, y explotación agrícola y ganadera, banca, seguros y otras instituciones financieras, con un porcentaje de 49% como máximo—. De igual forma la IED enfrentaba limitaciones con respecto a las transferencias de los beneficios,²⁶ así como para la adquisición de tierras.

Los planteamientos anteriores —que establecían importantes restricciones con el objetivo de orientar la IED hacia nuevos sectores y actividades exportadoras o sustitutivas de importaciones— fueron reformados sustancialmente con la Ley de Inversión Extranjera de 1995 (ley 16-95) y su posterior reglamento (380-96), reformado por el decreto 163-97. Esta nueva ley otorga tratamiento nacional a la IED. El Banco Central recibe las solicitudes de IED y aprueba su registro, aunque hay pruebas de que, en muchos proyectos, no se informa al Banco Central ante la falta de un reglamento de penalizaciones. A diferencia de la ley anterior, desde la entrada en vigor de la nueva ley, la IED puede transferir la totalidad de los beneficios generados en el país sin necesidad de autorización alguna. Por último, la nueva ley eliminó prácticamente todas las restricciones sectoriales a la IED.²⁷

c) **La legislación de zonas francas**

El fomento a las zonas francas se inició con la ley 299 en 1968; adicionalmente, se establecieron reglamentos y mecanismos especiales que regulaban el régimen de exención de

²⁵ Estimaciones del Banco Mundial (World Bank, 1999, pág. 86) sobre las consecuencias del proyecto de reforma arancelaria señalan que las actividades relacionadas con las zonas francas serían las principales beneficiadas en materia de producto y empleo. Por el contrario, otras actividades como calzado y manufacturas de cuero, textiles y vestido, y productos metálicos sufrirían un impacto negativo en la producción de 32.6%, 16.5% y 13.1%, respectivamente. Se prevén efectos negativos aún mayores con respecto al empleo. Estas estimaciones se calcularon sobre la base de un escenario en el que se reducen los aranceles y no las barreras no arancelarias.

²⁶ La IED podía transferir hasta un equivalente a 25% del capital registrado anualmente y se permitían inversiones que fueran superiores a 25% en el sector turismo y sectores exportadores o que sustituyeran importaciones.

²⁷ Sólo se prohíbe la IED en los renglones de basuras tóxicas o radiactivas, actividades que afecten a la salud pública o el medio ambiente, y en actividades vinculadas a la defensa y seguridad nacionales.

derechos (véase la sección A). Sin embargo, y ante su dinámico crecimiento, se aprobó un instrumento jurídico único de fomento en 1990 (ley 8-90).

Recuadro X-1

Las zonas francas: aspectos legales

La Ley 8-90, que unifica el establecimiento y fomento de zonas francas, creó el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZF), con representación pública y privada, con el objeto de conocer, evaluar y recomendar al poder ejecutivo la instalación de zonas francas, así como aprobar o rechazar las solicitudes de permisos de instalación de empresas bajo este régimen. Los miembros integrantes de este consejo son: a) el Secretario de Estado de Industria y Comercio, quien lo presidirá, b) el Secretario de Estado de Finanzas, c) el Gobernador del Banco Central, d) el Director General de la Corporación de Fomento Industrial, e) el Director Ejecutivo del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), f) el Director Ejecutivo del CNZF (con voz, pero sin voto), g) dos representantes de zonas francas elegidos, h) dos representantes de las Asociaciones de Empresas de Zonas Francas elegidos, i) un miembro de la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO), y j) invitados para casos especiales.

La Ley establece que las zonas francas se definen como un área sometida a controles aduaneros y fiscales especiales que destinen su producción o servicios hacia el mercado externo. Se estipulan tres tipos de zonas francas: a) industriales o de servicios (pueden instalarse en todo el territorio regional), b) de carácter fronterizo (definidas por una franja fronteriza de no menor de tres y no mayor de 25 km de la línea fronteriza con la República de Haití), y c) especiales (aquellas que requieran el aprovechamiento de recursos inmóviles y que se instalan próximas a las fuentes naturales del proceso que realizan). Las empresas establecidas en zonas francas podrán vender al mercado local hasta un 20% de la producción cuando no se produzcan artículos similares en la República Dominicana (previo pago de derechos de importación) o hasta 100% cuando se trate de productos o servicios con un componente de materias primas locales de por lo menos 25%.

Las empresas ubicadas en zonas francas están exentas de todo tipo de arancel y carga fiscal por un plazo de entre 15 y 20 años, según el tipo de zona franca, incluyendo:

1. Pago de impuestos de importación y exportación, aranceles, derechos aduanales y demás gravámenes conexos que afecten a las materias primas, equipos, materiales de construcción, y partes de edificaciones;
2. Pago de impuestos de importación de equipos necesarios para la instalación de comedores, servicios de salud y servicios para los obreros de las plantas, así como equipos de transporte que sean de carga, colectores de basura y microbuses (para el transporte de empleados y trabajadores);
3. Pago del impuesto sobre la renta (ISR) referente a las compañías por acciones;
4. Pago del impuesto sobre la construcción, los contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la operadora de la zona franca correspondiente, y
5. Pago del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS).

Conforme a la legislación de 1990, las empresas establecidas en las zonas francas están exentas de prácticamente todo gravamen, derechos e impuestos por un período renovable de 15 años (véase el recuadro X-1). Existen además incentivos especiales otorgados a las zonas francas situadas en la región fronteriza entre la República Dominicana y Haití, entre los que destaca una

exención fiscal de 20 años, subsidios al alquiler y tratamiento de zona franca especial, incluso si la empresa no cumple íntegramente los criterios establecidos en la ley.

Los principales incentivos del régimen de zona franca se relacionan —además de con aspectos de organización industrial, la creciente transferencia internacional de procesos y la cercanía a los mercados finales— con los beneficios arancelarios y tributarios que reciben las empresas. La amplia gama de servicios ofrecidos por las operadoras de las zonas francas también facilita significativamente el establecimiento de empresas extranjeras (véase el recuadro X-2).

Recuadro X-2

La Zona Franca de San Isidro

De los 46 parques de zonas francas operando en 1999, 61% son privados, 34% públicos y el resto mixto. Según su extensión, la zona franca de San Isidro (ZFSI) es la sexta en importancia en la República Dominicana con 5.5 millones de pies cuadrados. Localizada en el Distrito Nacional y en las afueras de Santo Domingo, la ZFSI no sólo se encuentra cerca de puertos (a 30 millas) y con una buena comunicación terrestre y aérea (a 10 millas del aeropuerto internacional), sino que también ha sido una de las de mayor expansión.

Con 29 empresas establecidas, la ZFSI ofrece además una serie de servicios financieros a través de una filial del Grupo Financiero Nacional. Sólo 18% de las empresas instaladas en ella están relacionadas con la confección, mientras que el 49% de las actividades está relacionado con alta tecnología (telecomunicaciones y electrónica, principalmente); las actividades de cuero y calzado, y joyería representan 10% cada una.

La ZFSI es una de las más caras de la República Dominicana, con un costo de arrendamiento de alrededor de 4 dólares por pie cuadrado, además del cobro de servicios. Esto contrasta con precios de sólo 0.10 dólares en el caso de algunas zonas francas públicas. La ZFSI ofrece servicios que facilitan el establecimiento de empresas extranjeras: desde la construcción de las naves según diseño hasta el mantenimiento de la construcción, seguridad, selección y capacitación del personal, servicios médicos y de comedor, aduana en la zona franca, e incluso la administración y el pago de la nómina vía cajero automático. La ZFSI ofrece asesoría legal.

La ZFSI es uno de los líderes en la diversificación de producción. Destacan varias actividades vinculadas a la electrónica, telecomunicaciones, joyería, telemarketing, reservaciones de hoteles y procesamiento de datos. Las empresas establecidas contestan a los números tipo 1-800 marcados en los Estados Unidos para diferentes servicios (de líneas aéreas, por ejemplo) y el procesamiento de datos de empresas financieras y de mantenimiento de salud (HMO). El buen estado de las telecomunicaciones, incluyendo la transferencia de datos vía Internet, es fundamental para realizar estas actividades.

El desarrollo de estas últimas actividades ha permitido el aumento de los salarios reales, ya que en algunos casos se requiere personal bilingüe. De igual forma, el empleo en actividades como la joyería, por ejemplo, ha dado lugar a una rotación de personal muy inferior a la existente en sectores como la confección. Por ejemplo, los *setters* (montadores de piedras) en la joyería tienen un grado alto de especialización y calificación, con lo cual sus salarios pueden ser hasta tres veces superiores a los pagados en la confección.

El régimen fiscal es un gran incentivo. Así, además de los beneficios arancelarios, sólo el personal paga impuestos basados en su nómina. El resto de las actividades, no es gravado ni por las actividades realizadas en las zonas francas ni por sus proveedores (incluyendo el ITBIS). De igual forma, las ganancias realizadas por la empresa operadora de las zonas francas tampoco queda gravada por el ISR.

d) El fomento a las exportaciones de la industria manufacturera local

La Ley de Incentivo a las Exportaciones de 1979 (ley 69) estableció incentivos especiales a los exportadores de productos no tradicionales con alto valor agregado nacional que determinaba el CEDOPEX. Entre los principales instrumentos de esta ley destacaban el CAT, el incentivo cambiario y el régimen de admisión temporal (véase el apartado A; Dauhajre, 1994, pág. 29 y ss.). La política gubernamental desde mediados de la década de los ochenta buscó promover la conversión de las empresas que se acogían a este tratamiento a empresas de zonas francas.

La Ley para la Reactivación y Fomento de las Exportaciones (ley 84-99) trata de fomentar las exportaciones de bienes y servicios de las actividades locales²⁸ mediante tres mecanismos: i) reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros, ii) compensación simplificada de gravámenes, y 3) régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo.²⁹ En los tres casos, CEDOPEX es la institución encargada de recibir las solicitudes y de expedir la aprobación o rechazo. En el primer caso, el reintegro se realizará cuando los derechos y gravámenes sobre materias primas, insumos y otros materiales importados sean incorporados a bienes de exportación. La compensación simplificada de gravámenes aduaneros establece una compensación de los gravámenes pagados en un rango de 0% a 3% del valor fob de las mercancías exportadas. El régimen de admisión temporal permite el reembolso de derechos e impuestos de importación, del ITBIS y del impuesto selectivo al consumo —destinados primordialmente a bienes suntuarios importados y nacionales como bebidas alcohólicas, tabaco y vehículos, así como una serie de servicios, entre otros— cubiertos al adquirir materias primas y bienes intermedios (nacionales o importados), siempre y cuando hayan sido incorporados a bienes de exportación en un plazo no mayor de 18 meses. A finales de la década de los noventa se aprobó, además, el Sistema Integrado de Ventanilla Unica de Comercio Exterior (decreto 248-98), que sólo ha tenido una implementación limitada.³⁰

Por último, durante la década de los noventa, el Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos (DEFINPRO) del Banco Central estableció programas de apoyo al financiamiento de exportaciones que operan a través de las instituciones crediticias. Entre ellos destaca el Programa Nacional de Financiamiento a las Exportaciones para apoyar las exportaciones no tradicionales de empresas de nacionales o extranjeros con no menos de 15 años de residencia en el país. Este programa otorga financiamiento para capital de trabajo e inversiones fijas relacionadas con el pre-embarque de empresas agroindustriales, agropecuarias, industriales,³¹ pesqueras y mineras, siempre y cuando destinen al menos parte de la producción al mercado externo. La cobertura máxima de préstamo será de hasta 75% de la inversión total, sin superar los 20 millones de pesos; los plazos de créditos de reembolso serán de dos años como máximo; los préstamos tienen un plazo máximo de 12 años.

²⁸ Los exportadores que se benefician del régimen de admisión temporal podrán traspasar o recibir mercancías bajo el mismo régimen y también aquellas originadas y destinadas a las zonas francas.

²⁹ Esta ley sustituye a la ley 69, de la que sólo mantiene el régimen de importación temporal.

³⁰ El decreto pretende simplificar las actividades del comercio exterior al unificar los trámites relacionados con las exportaciones e informar y orientar al usuario sobre la legislación y normativa vigente.

³¹ Se refiere a procesadoras de productos terminados y semiterminados, y bebidas alcohólicas.

3. Programas de la política industrial y de competitividad

En este apartado se presentan los principales programas e instrumentos orientados al apoyo al sector industrial diseñados durante la década de los noventa. En algunos casos, existe una activa participación de los sectores público y privado. Al menos desde la segunda mitad de esa década, se han planteado una serie de visiones y programas industriales con características similares: a) la aceleración y la sostenibilidad del desarrollo industrial, b) la activa participación conjunta del estado, el sector privado y otras instituciones, y c) la preocupación por el sector industrial no directamente vinculado a las zonas francas. En este contexto es importante señalar tres iniciativas: Manufactura 2005, el Plan Nacional de Competitividad y el Plan “Dominicana Innova”.

a) **Manufactura 2005**

Este documento, publicado en 1996 por la AIRD, presenta una estrategia para lograr un desarrollo industrial sostenible en la República Dominicana. Como parte de un plan nacional que busca integrar competitividad, empleo, aumento del PIB por habitante y reducción de la pobreza, Manufactura 2005 propone una serie de orientaciones estratégicas de largo plazo para convertir a la República Dominicana en el primer país industrializado del Caribe y Centroamérica, basándose en el capital humano nacional y la tecnología, y un crecimiento equilibrado entre los diferentes sectores de la economía. Afirma que la política macroeconómica no ha logrado dinamizar el sector industrial y ha generado limitaciones; destaca las distorsiones en el tipo de cambio e incentivos a negocios e inversiones el corto plazo, que sólo se buscan para equilibrar la cuenta corriente.³² La AIRD propone que el “modelo de conjuntos económicos o *clusters*” sea la base para enfrentar los futuros retos de la industria (AIRD, 1996, pág. 10 y ss.),³³ junto con otras propuestas concretas. Entre estas últimas destacan la difusión de las mejores prácticas en industrias existentes, sin necesariamente utilizar tecnologías de vanguardia; el desarrollo tecnológico y la formación de capital humano; y la asistencia técnica sectorial y empresarial. Los programas que se presentan incluyen promulgar un plan estratégico y de inversiones, y financiamiento internacional que apoye la creación de instituciones de desarrollo industrial y comercial, realizar estudios para evaluar el potencial de los *clusters* existentes, desarrollar programas de modernización fiscal y de la infraestructura, y aumentar la competitividad de las

³² “Al contrario, por la forma fragmentada, desarticulada y secuencialmente incorrecta como se llevó a cabo el proceso de reformas, se originaron serias restricciones al desarrollo productivo resultado de una reasignación de recursos a las actividades y negocios de corto plazo y un acrecentamiento de las distorsiones e ineficiencias de los mercados de los factores y de los productos” (AIRD, 1996, pág. 17).

³³ “Contamos con un parque industrial de zona franca envidiable para cualquier país del mundo. Ya nos conocen en el exterior tanto por el merengue como por nuestras zonas francas. Pero no hemos sabido crear eslabonamientos e integraciones necesarios para aumentar su valor agregado. Muchas de nuestras industrias de zona franca debieran estar produciendo bienes competitivos a nivel mundial con materia prima y mano de obra baratas provistas por el mercado nacional” (Alberto A. Yunén, en Gutiérrez, 1977, pág. 61).

empresas de menor tamaño.³⁴ Desafortunadamente, el proyecto Manufactura 2005 no alcanzó los apoyos necesarios para plasmarse en medida suficiente en la práctica de la política industrial.³⁵

b) Plan Nacional de Competitividad

El Plan Nacional de Competitividad (PNC) fue elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, a partir de una concepción macroeconómica, sectorial y microeconómica del desarrollo industrial, prestando atención a las variables que más influyen en la competitividad del sector. La principal institución del PNC —el Consejo Nacional de Competitividad (CNC)— está compuesto por miembros del gabinete y representantes de los sectores privado, académico y de capacitación, de investigación y de desarrollo tecnológico, laboral, y de medios de comunicación. Su objetivo es definir la agenda de acción del PNC.³⁶ Este programa afirma que “el modelo exportador es la única alternativa viable para lograr un desarrollo económico futuro sostenido” (PNC, 1998, pág. 62) y retoma una serie de temas de Manufactura 2005, tales como el diagnóstico y la promoción de la competitividad y el desarrollo de conjuntos productivos o *clusters*, aunque va más allá al abarcar explícitamente temas institucionales y la creación de fondos de asistencia técnica y de crédito. El PNC plantea que, siendo su objetivo primordial el fomento a la competitividad, se requieren diagnósticos de competitividad, *clusters* y productividad para definir estrategias, el fortalecimiento institucional, la puesta en marcha de proyectos piloto, el establecimiento de un Fondo de Asistencia Técnica para el Desarrollo de la Competitividad (FONATEC) y un Fondo Multisectorial de Crédito.

c) Plan “Dominicana Innova”

A partir de 1999, un nutrido grupo de funcionarios, expertos y académicos formó el Comité Interinstitucional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico (CIDET) con el objeto de desarrollar el Plan “Dominicana Innova” (PDI),³⁷ que todavía no se ha aprobado formalmente. Debido a la carencia de un plan estratégico para el desarrollo de innovaciones de las empresas, así como de un sistema financiero de apoyo al desarrollo tecnológico, el PDI retoma del PNC los

³⁴ Para llevar a cabo las propuestas y proyectos se estimó un presupuesto de 230 millones de dólares (AIRD, 1996, págs. 33-34).

³⁵ Empresarios y funcionarios señalaron en entrevistas que Manufactura 2005, no obstante su propuesta de carácter general, careció de proyectos concretos y particularmente de apoyos, por lo que no trascendió en la discusión posterior; al igual que ocurrió con el Proyecto de Reestructuración Industrial de principios de los años noventa (Fernández Reyna, en Gutiérrez, 1997, pág. 28).

³⁶ El CNC se apoyará en una serie de grupos de acción temáticos (planificación estratégica, competitividad, difusión tecnológica, inversión y financiamiento, etc.), así como en una Oficina Ejecutiva y un Grupo Asesor y Unidad Ejecutora (SEIC/CNDI, 1998, pág. 16 y ss.).

³⁷ Entre las 27 instituciones comprometidas con el plan destacan el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Secretaría de Industria y Comercio, ONAPLAN, PROMIPYME, el Banco Central, las principales asociaciones, federaciones y consejos empresariales nacionales y regionales, INDOTEC, la Dirección General de Normas (DIGENOR), INFOTEP, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y otras universidades. Los miembros están integrados a una serie de talleres de trabajo temáticos.

planteamientos sobre la difusión de la innovación con el objeto de crear y desarrollar el Sistema Dominicano de Innovación (SDI), mediante la colaboración pública y privada. El PDI propone acciones en cuatro áreas estratégicas: a) programa para el fortalecimiento tecnológico y la competitividad, b) programa de infraestructura de apoyo a la innovación, c) programa de formación para la innovación, y d) programa de financiamiento. Uno de los núcleos del proyecto es la creación de los Centros de Desarrollo Sectorial (CDS) con el objetivo de reforzar los vínculos y las relaciones tecnológicas sectoriales y regionales. A través de una serie de fondos administrados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACITE), el Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME) y la Agencia Dominicana de Desarrollo Tecnológico (ADES) se busca apoyar al menos a 1 000 empresas y 100 proyectos de investigación.

d) Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

El programa, administrado por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC), entró en vigor en junio de 1997 a partir de una iniciativa del poder ejecutivo. Con una cartera de crédito de 940 millones de pesos a diciembre de 1999, el PROMIPYME se ha convertido en el principal programa de financiamiento orientado hacia las empresas de menor tamaño. Hasta diciembre de 1999 el PROMIPYME había financiado 12 000 empresas, creando o manteniendo 55 000 empleos.³⁸ Para otorgar financiamiento en forma ágil y expedita, PROMIPYME realiza operaciones de crédito directamente con las empresas. Además del programa de financiamiento, con tasas de interés nominales variables aunque significativamente inferiores a las del mercado, el programa ofrece servicios de asistencia técnica y capacitación que, hasta esa fecha, se han otorgado a más de 4 000 empresarios. Se estima que el programa desembolsará 430 millones de pesos en el año 2000.

e) Otros programas e instrumentos

Además de los planes y programas mencionados, existen una serie de instituciones que realizan diversas actividades de apoyo a la industria en su conjunto y con énfasis en diferentes campos de acción, entre los que destacan:

El DEFINPRO ha desarrollado programas de financiamiento y de garantías orientados a las empresas con ventas brutas no superiores a 5 millones de pesos, incluyendo el de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (APYME). En su calidad de banco de segundo piso, ha operado a través de intermediarios financieros. Mediante el Sistema de Garantía Compartida (SIGAC), creado en 1996, el DEFINPRO ofrece garantías a los bancos comerciales que otorgan préstamos con recursos propios a las empresas de menor tamaño dedicadas a la producción de bienes (resoluciones de la Junta Monetaria 940907-15 y 960125-03). En la actualidad, el DEFINPRO ofrece apoyo financiero a las exportaciones no tradicionales (incluyendo a sectores como productos de minerales no metálicos, procesamiento de productos terminados y semiterminados, producción de bebidas alcohólicas y manufactura de tabaco), a la industria, a las pequeñas

³⁸ A esa fecha, el PROMIPYME había otorgado 20% de sus préstamos al sector servicios, 35% al sector industrial y 45% al sector comercial.

empresas³⁹ y a parques industriales de zonas francas, entre otros. En el caso de la industria, los proyectos deben estar orientados a la sustitución de importaciones o a la ampliación de la producción local de bienes. Las empresas beneficiadas —se busca que al menos 51% de su capital pertenezca a ciudadanos dominicanos para el programa en su conjunto— podrán acceder a financiamiento para construcciones, maquinarias y equipos y capital de trabajo, con el objetivo de generar o ahorrar divisas, crear empleos y aumentar el valor agregado, entre otros criterios de selección. Se otorgan créditos de hasta 3 millones de pesos en plazos de tres a 12 años, dependiendo del período de recuperación del proyecto, a una tasa de interés variable (DEFINPRO, 2000).

El Instituto Dominicano de Tecnología Industrial (INDOTEC) del Banco Central realiza una serie de actividades de apoyo a la industria, particularmente servicios de investigación y desarrollo, de información técnica y capacitación, servicios analíticos y de consultoría, además de los servicios que brinda a través de sus laboratorios sectoriales (textil, química, pieles y calzado, y alimentos, entre otros). Desde 1997, desarrolla el Programa de Asistencia Tecnológica Integral (PRATI) (véase el recuadro X-3). Además, el INDOTEC realiza esfuerzos conjuntos con el PNUD para llevar adelante el Proyecto para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Industria (PRODEMYPI) con el objeto de fomentar la cooperación interempresarial de micro y pequeñas industrias (“grupos de eficiencia colectiva”) en sectores específicos (muebles, textil y metalmeccánica, entre otros) incluyendo temas como calidad y mejoramiento de procesos y tecnología.⁴⁰ A mediano plazo, el INDOTEC se plantea reforzar los servicios integrales que ofrece, tanto en materia de tecnología blanda y dura, como de calidad (certificación y acreditación de laboratorios y productos), y crear un sistema de información para difundir normas, tecnologías y formas de administración y organización internacionales.

³⁹ Estos apoyos consisten en financiamiento entre 2 000 y 500 000 pesos con plazos de dos años (créditos de reembolso) a seis años (préstamos). Los apoyos pueden cubrir hasta un 80% de la inversión en activos fijos y hasta 100% de la inversión en capital de trabajo.

⁴⁰ Hasta 1999, el PRODEMYPI había apoyado la creación de 37 grupos compuestos por 247 empresas con un total de 1 512 empleos en el sector industrial.

Recuadro X-3

El Programa de Asistencia Tecnológica Integral del INDOTEC

Iniciado en 1997, el Programa de Asistencia Tecnológica Integral (PRATI) busca contribuir al incremento de la productividad y la competitividad de las empresas mediante diagnósticos específicos y asistencia integral. Sobre la base de diagnósticos integrales en ocho áreas fundamentales de la empresa (incluyendo aspectos de planificación estratégica, producción y operaciones, gestión ambiental y sistema de información), el PRATI ofrece recomendaciones en cada uno de estos rubros.

A diferencia de otros enfoques de fomento, el PRATI busca un apoyo interactivo con las empresas, además de ofrecer asistencia puntual, especializada y profesional. Hasta 1999, los sectores que más servicios habían solicitado de un total de 40 empresas el diagnóstico de sus firmas: alimentos (12 empresas), textiles y confecciones (8), metalmecánica (4), muebles (4), industria química (3), agroindustria de tabaco (2) y servicios (7).

Se prevé que el Programa de Apoyo al Sector Privado (PASP) de Lomé IV pueda cofinanciar el costo de la asistencia técnica que ofrece el INDOTEC. De ser así, los diagnósticos del PRATI podrían ser financiados a través del PASP.

También en el ámbito tecnológico, y en el marco del desarrollo de zonas francas, destaca la iniciativa gubernamental de creación de un parque cibernético en las cercanías del aeropuerto de las Américas y del megapuerto de Caucedo. El proyecto, cuya puesta en operación está prevista para agosto del 2000, incluye en su primera etapa la apertura de instalaciones modulares para empresas y la inauguración del Centro de Adiestramiento de las Américas, para capacitar mano de obra. Se prevé que, a mediano plazo, el parque pueda atraer inversiones y empresas relacionadas de servicio al cliente y soporte técnico, desarrollo de *software*, servicios personalizados, así como recursos de producción y entrega de multimedia. Teniendo en cuenta la infraestructura de telecomunicaciones desarrollada y la formación de capacidades técnicas en la República Dominicana —la cual se espera alcanzar según las necesidades de las empresas que se establezcan— se espera que el parque capture empresas y servicios de apoyo en el comercio electrónico.

FondoMicro es una institución privada sin fines de lucro que apoya a las micro y pequeñas empresas (de 1 a 10 y de 11 a 50 trabajadores, respectivamente) y que tiene como objetivos principales conceder crédito a ONG (a tasas de mercado variables) y cooperativas de ahorro y crédito para micro y pequeñas empresas, proveer asistencia técnica a sus clientes y realizar investigaciones sobre este estrato de empresas. Hasta 1999, FondoMicro había desembolsado préstamos por 17.3 millones de dólares en seis instituciones y es el principal accionista del Banco de la Pequeña Empresa, en el que también participan el BID y otros inversionistas privados. FondoMicro también destaca por ser la única institución que realiza sistemáticamente investigación académica y aplicada sobre las micro y pequeñas empresas en el país.

El Centro de Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo y USAID (CAMPE-INTEC) también ha apoyado iniciativas importantes para fomentar las actividades de este estrato de empresas. El centro apoya la capacitación, la asistencia

técnica, el desarrollo de políticas hacia empresas de menor tamaño, así como investigación e información sobre estas actividades. Desde 1997 el centro ha realizado un número importante de cursos y talleres conjuntamente con otras organizaciones, así como proyectos, estudios e inventario de temas vinculados a las empresas de menor tamaño y al apoyo para la creación de nuevas empresas.

La Fundación APEC de Crédito Educativo, Inc. (FUNDAPEC) ha realizado esfuerzos significativos por financiar la educación, especialmente con alto contenido técnico, de personas con diferentes niveles de escolaridad. Con una cartera total superior a los 300 millones de pesos a fines de la década de los noventa, en el período 1967-96 la FUNDAPEC apoyó a más de 84 000 personas mediante créditos.⁴¹ El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) también ha participado de manera importante desde 1980 en el área de capacitación (véase el capítulo VII; Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999).

Otras instituciones, como la CFI, han apoyado la diversificación la producción industrial mediante el fomento de parques industriales, mientras varias asociaciones y confederaciones empresariales han realizado estudios y propuestas de políticas industriales y de fomento para sectores y regiones determinadas.⁴²

C. FUENTES DE CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

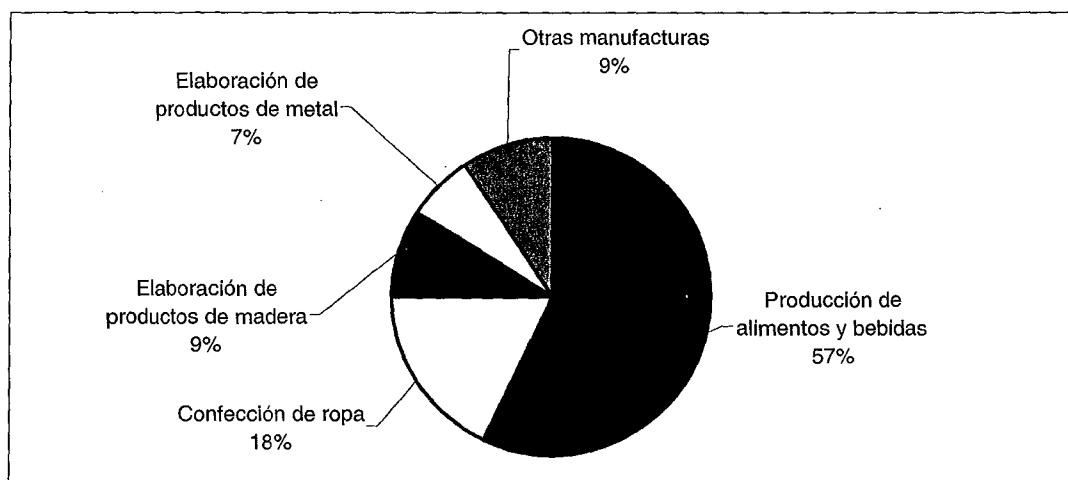
Esta sección presenta, en su primer apartado, las tendencias generales de la industria manufacturera local y de las zonas francas en la década de los noventa. Se examina la dinámica del PIB, del empleo y la productividad, y del comercio internacional. Posteriormente, se profundiza en el análisis de las principales fuentes de crecimiento en la industria manufacturera local a partir de sus vínculos con otras actividades: turismo, construcción y zonas francas. Finalmente se estudian tres sectores específicos de la industria manufacturera local para detallar los cambios estructurales que están experimentando estas actividades. En varios casos, no se dispuso de información desagregada y actualizada, por lo que se utilizaron fuentes secundarias o entrevistas realizadas expresamente para este proyecto.

⁴¹ Alrededor de 40% de los beneficiados trabajó posteriormente en zonas francas, mientras que el resto lo hizo en actividades de mercadeo, turismo, comercio e informática, entre otras.

⁴² La AIRD, además de su participación en varios de los programas anteriormente mencionados, ha impulsado proyectos de "enlaces industriales" durante la década de los noventa, mientras que la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo ha realizado proyectos de cooperación en general y en torno al medio ambiente, entre empresas industriales. La Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa, Inc. (CODOPYME) ha elaborado y presentado un proyecto de ley para las micro, pequeñas y medianas empresas que aún no ha sido aprobado.

Gráfico X-2

ESTRUCTURA DEL EMPLEO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS MANUFACTURERAS (1999)



Fuente: CEPAL, con datos de Ortiz/Poyo (1999).

Es importante hacer una serie de señalamientos en torno a las condiciones y la especialización de las micro y pequeñas empresas —definidas por FondoMicro como aquellas de 1 a 10 y de 11 a 50 trabajadores, respectivamente— en la economía dominicana.⁴³ El universo de estas empresas —entre 292 818 y 353 325 para 1992-1999— abarcaba 1 010 736 trabajadores en 1999, 2.9 trabajadores en promedio por empresa y una tcapa del empleo de 4.1% para 1992-1999. Alrededor de 25% de los trabajadores laboraban en actividades relacionadas con la industria manufacturera.⁴⁴ De éstas, en 1999 más de la mitad de las empresas tenía un trabajador y la producción de alimentos y bebidas es la más significativa rama de actividad —con respecto a su participación en el empleo manufacturero— con más de la mitad del empleo (véase el gráfico X-2). Mientras que en actividades como la producción de alimentos y bebidas y la confección de ropa el número de trabajadores por empresa es de un trabajador para más de 58% de las empresas, en otras actividades como la elaboración de productos de metal y otras manufacturas no supera el 25%. Así, alrededor de 80% de las micro y pequeñas empresas en el sector manufacturero se caracterizan por el reducido número de asalariados.

1. Dinámica del producto, empleo, productividad y comercio exterior

Durante la década de los noventa, la industria manufacturera en su conjunto —es decir las industrias manufactureras locales y las zonas francas— creció a una tcapa de 5.3% que, sin

⁴³ Estos datos fueron proporcionados directamente por FondoMicro y parte de esta información se encuentra en Ortiz/Poyo (1999). El universo de estas micro y pequeñas empresas no incluye las empresas maquiladoras, pero sí empresas de comercio y servicios.

⁴⁴ En 1999 el 43% de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas laboraba en el comercio al por menor y el 18.4% en otros servicios.

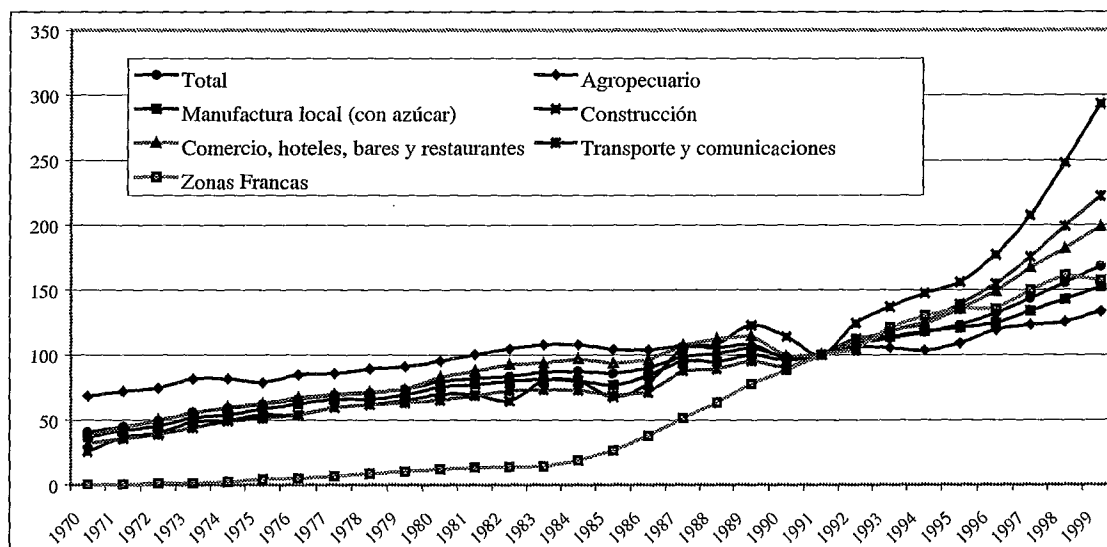
embargo, fue inferior a la del total de la economía (6.1%). Su desempeño sólo fue superior al del sector agropecuario; y resultó menos dinámico que los de construcción, transportes y comunicaciones, y comercio, hoteles, bares y restaurantes (véase el cuadro VII-1 del compendio estadístico y el gráfico X-3). El crecimiento de construcción y de transporte y comunicaciones fue sumamente dinámico; su PIB en 1999 fue superior en 145% al de 1990. Así, una de las tendencias más importantes de la industria manufacturera en su conjunto se refiere a la caída de su participación en el PIB, de niveles superiores a 22% en la década de los setenta, ochenta y principios de los noventa, a 20.01% en 1999.⁴⁵

Dentro de la industria manufacturera en su conjunto, la local participa con más de 75% del PIB sectorial, mientras que el resto es producido en las zonas francas (véase el cuadro VII-6 del compendio estadístico). En 1991-95, las industrias relacionadas con el sector agrícola, particularmente la elaboración de bebidas y productos de tabaco, aumentan su participación en el PIB industrial, alcanzando 41% en 1995, lo que sugiere una estructura productiva poco desarrollada. Las industrias locales relacionadas con confección y textil, cuero y calzado tienen en conjunto una participación inferior a 8% del PIB total de la industria en su conjunto, con una fuerte tendencia a la baja para el período. Por el contrario, en 1991-1995 entre 60% y 65% del PIB de zonas francas se realiza precisamente en actividades vinculadas a la producción de textiles y prendas de vestir.

Gráfico X-3

PIB POR SECTORES ECONÓMICOS

(1991=100)



Fuente: Cuadro VII-1 del compendio estadístico.

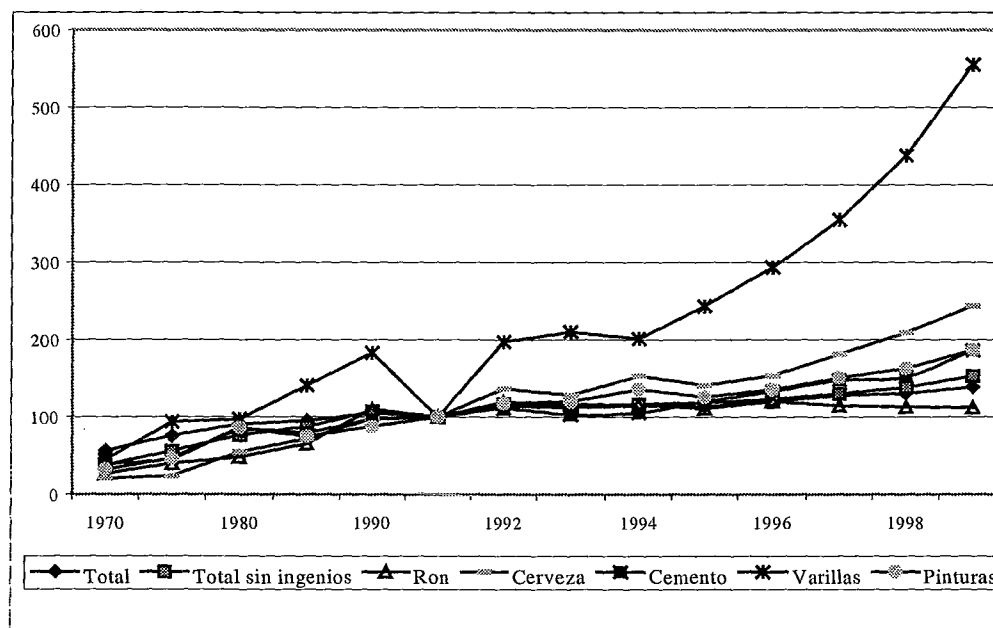
⁴⁵ Si bien la tpa del PIB de zonas francas —incluyendo sólo sueldos y salarios— y de la industria manufacturera local fue de 5.6% y 5.3% para 1990-1999, la tpa para 1970-1999 fue de 29.9% y 4.9%, respectivamente (véase el cuadro VII-1 del compendio estadístico).

Si se desagrega el análisis de la industria manufacturera local se perciben diferentes tendencias en la década de los noventa. Si bien el desempeño del sector en su conjunto ha sido inferior al total de la economía, si se excluyen los ingenios de la industria local, se constata una dinámica superior y aumenta su aportación al crecimiento del PIB. La información disponible muestra un desempeño heterogéneo dentro del sector.⁴⁶ Diez de los 12 productos del sector manufacturero para los que existe información crecen fuertemente en 1990-99 (véase el gráfico X-4). Destacan para 1999 los casos de varilla, cerveza y pastas alimenticias, con niveles de participación en el PIB superiores en 454.8%, 143.3% y 126.3% de 1991, respectivamente (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico). Otros productos, como cigarrillos y harina y derivados, por el contrario, presentan una dinámica del PIB muy inferior en el período: -2.5% y -19.0%, respectivamente. Estos datos son relevantes, dada la importancia de estos bienes en la producción total del sector manufacturero (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico). En 1999, el sector de la cerveza significaba 27.4% del PIB del sector manufacturero local, excluyendo ingenios, mientras que varillas y pastas alimenticias tenían pesos de 7.5% y 1.1%, respectivamente (véase el cuadro VII-5 del compendio estadístico).

Gráfico X-4

VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA LOCAL, SEGÚN
PRINCIPALES PRODUCTOS EN 1999

(1991=100)



Fuente: Cuadro VII-4 del compendio estadístico

⁴⁶ La información proporcionada por el Banco Central de la República Dominicana desagrega el sector manufacturero, excluyendo ingenios, en 12 *productos*, no subsectores productivos (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico).

Las zonas francas han participado en el dinamismo de la economía de la década de los noventa, aunque con una importante desaceleración en comparación con décadas anteriores. El valor agregado en las zonas francas ha crecido paralelamente al número de empleados y pareciera haberse mantenido relativamente constante con respecto a las exportaciones totales. La tasa de crecimiento promedio anual del empleo, cayó de 23% en 1980-90 a 4.4% en 1990-99 y se tornó negativa por primera vez en 1995 y en algunos años siguientes (véase el cuadro X-1).⁴⁷ Esto fue resultado de estrategias empresariales de aumento de la productividad mediante la introducción de nuevas formas de organización industrial —tales como sistemas de producción modular—, así como de la transferencias de procesos a zonas francas de otros países, tanto de Centroamérica y México como de Asia (Indonesia, Malasia y particularmente China), dependiendo del producto específico.⁴⁸ No obstante esa pérdida de dinamismo, en 1999 el PIB de las zonas francas fue 78% superior al de 1990.

Cuadro X-1

VARIABLES ECONÓMICAS SELECCIONADAS DE LAS ZONAS FRANCA

	Número de Empresas	Número de Parques	Número de Empleados	de Gastos Locales ^a	Valor Agregado ^b
1970-1980, TCPA ^c	42.9	11.6	65.2	--	65.3
1980-1990, TCPA ^c	16.6	23.6	22.0	16.0	22.0
1990-1999, TCPA ^c	4.3	7.0	6.6	18.3	5.6
1970-1999, TCPA ^c	20.8	14.1	29.9	17.1 ^d	29.9

Fuente: Cuadro VII-21 del compendio estadístico.

* Cifras preliminares.

^a En millones de dólares.

^b En millones de pesos de 1970.

^c Tasa de crecimiento promedio anual.

^d 1980-1999.

Como ya se había mencionado antes (véanse el recuadro X-2 y el cuadro VII-6 del compendio estadístico), durante los noventa se aprecian importantes avances en torno a la diversificación de las actividades en las zonas francas. Si bien las actividades vinculadas a prendas de vestir y confección todavía representan 55.26% de las exportaciones y 66.84% del empleo en zonas francas en 1999 (véanse los cuadros VII-25 y VII-26 del compendio estadístico), y con tendencia a la baja durante la década de los noventa, nuevas empresas relacionadas con procesos de mayor valor agregado han permitido un lento proceso de diversificación. Además de las actividades vinculadas al calzado y al tabaco y derivados, destacan la electrónica, la joyería y los productos médicos por su peso en el empleo y las exportaciones de las zonas francas.

⁴⁷ Las actividades textiles en las zonas francas son las únicas que presentan un empleo femenino mayor que el masculino, con una participación de 66.8% en 1999. En el resto de las actividades en zonas francas la participación femenina no llega a 8%.

⁴⁸ Si bien el número de empleos y de empresas cayó en 1999, las exportaciones de zonas francas continuaron su ascenso, aunque en forma menos dinámica que en décadas anteriores.

Recuadro X-4

La ampliación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC): ¿paridad con el TLC?

Los países de la ICC plantearon hace seis años a Canadá y los Estados Unidos la equiparación de sus actividades comerciales con las de México (mediante el TLC) implementado en 1994. Fue parcialmente concedida en mayo del 2000 en un proyecto de preferencia para África, el *Trade and Development Act* de 1999. Este proyecto, inicialmente aprobado por el Congreso estadounidense, no incluía los países de la ICC, aunque sí se incluyeron después de ser aprobado por el Senado y posteriormente ratificado en mayo del 2000 por el presidente Clinton.

Es importante recordar que las exportaciones de los países de la ICC desde 1984, y en sus sucesivas versiones desde entonces, han recibido beneficios no recíprocos de carácter arancelario muy significativos. No obstante, ciertos productos han quedado excluidos desde entonces de las exportaciones hacia los Estados Unidos, como cuero, petróleo y sus productos y relojes y sus partes, entre otros. Sin embargo, los textiles y prendas de vestir son los principales productos excluidos de la ICC. En su conjunto, más de 50% de las exportaciones de estos países a los Estados Unidos han quedado fuera de los beneficios arancelarios (USITC, 1999, pág. 8).

Desde esta perspectiva, ¿cuáles han sido las principales propuestas de la ampliación de la ICC en mayo del 2000? La nueva ley destaca que los beneficios temporales otorgados se enmarcan en las negociaciones de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que concluirán en el 2005. En forma puntual se desprende que:

1. Se siguen excluyendo los mismos productos que bajo la ICC (incluyendo calzado, atún con cualquier tipo de transformación, petróleo y sus derivados, relojes y sus partes o componentes y productos agrícolas como el azúcar). En este rubro no se aprecia una "paridad TLC". Desde esta perspectiva, es particularmente novedoso el tratamiento de prendas de vestir y textiles bajo un régimen especial y transitorio que permite la importación temporal libre de arancel a los Estados Unidos a partir del primero de octubre del 2000.
2. Los productos de prendas de vestir y textiles —a partir de tela e hilo estadounidense y cortados en los Estados Unidos— que hubieran sido clasificados bajo la producción compartida (fracción 98020080) y que, inclusive, posteriormente hubieran sido transformados con procesos como blanqueado, teñido, lavado en piedra o ácido, entre otros, ingresarán sin cuota y libres de arancel. Bajo este rubro se aprecia un importante cambio con respecto al tratamiento a la ICC, que no permitía procesos "de hilo en adelante".
3. Se permite la exportación libre de arancel de ciertas prendas de vestir y textiles de punto (del capítulo 61 del Sistema Armonizado) cortadas y tejidas en uno o varios países beneficiados por la ICC de telas e hilo estadounidenses —con excepción de calcetines o medias— con una cuota de 250 000,000 metros cuadrados anuales de tela desde octubre del 2000. La cuota se establecerá por países según el orden de ingreso a los Estados Unidos. En este caso las condiciones son significativamente diferentes a las del TLC, donde no existen cuotas de esta índole. De igual forma, las playeras o camisetas de punto de algodón (*t-shirts*) bajo las fracciones 61091000 y 61099010 —sin incluir ropa interior—, podrán ser exportadas a los Estados Unidos hasta por 4 200 000 docenas anuales desde octubre del 2000 y con un aumento anual de 16% hasta el 2004. Las cuotas posteriores serán establecidas por la ley. En el TLC no se establece este tipo de cuotas.
4. Se permite la exportación libre de arancel de prendas de vestir bajo la subpartida 621210 (sostenes, corpiños), siempre y cuando el 75% costo total de la tela contenida provenga de los Estados Unidos. En el TLC no se establecen este tipo de requisitos.
5. El Presidente de los Estados Unidos puede autorizar productos adicionales si no pueden ofrecerse en el mercado estadounidense.

Así, la ICC ampliada, si bien presenta avances importantes en los beneficios para las exportaciones de prendas de vestir y textiles a los Estados Unidos, todavía dista de ser una equiparación con el TLC. Es además importante señalar que, a julio del 2000, todavía no se ha reglamentado la ley. Este reglamento será importante para definir con más desagregación las cuotas por productos, así como la distribución de las cuotas por países.

La ICC ampliada, aprobada en el 2000, puede ser importante para dinamizar las actividades relacionadas con prendas de vestir y textiles en las zonas francas en el mediano plazo (véase el recuadro X-4), aunque seguramente también incrementará la competencia con países de

la ICC, además de la esperada con otros como México y China. Sin embargo, y considerando que esta iniciativa se concentra primordialmente en las exportaciones de prendas de vestir y textiles a los Estados Unidos, no es de esperar que fomente la diversificación requerida por parte de las actividades en las zonas francas.

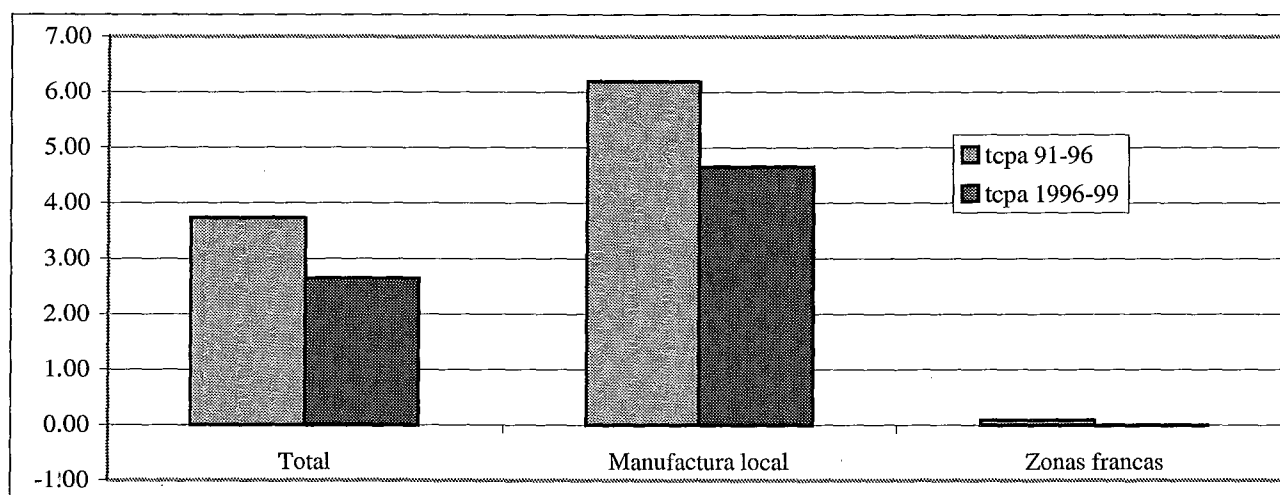
Estas tendencias repercutieron en la generación de empleos y en la productividad del trabajo del sector manufacturero.⁴⁹ En promedio, para 1991-99, la industria manufacturera local representó 18.1% del empleo de la economía, con una tendencia a la baja desde 1994. Si bien la generación de empleo para 1991-1996 y 1996-1999 del sector manufacturero en su conjunto fue positiva, esta dinámica fue inferior a la de la economía en su conjunto. Así, por ejemplo, la tcap para 1991-1996 y 1996-1999 fue de 1.3% y 3.6% para la industria manufacturera en su conjunto, y de 1.9% y 5.7% para la economía. Otros sectores en servicios llegan a triplicar la tcap de la industria manufacturera en su conjunto en los respectivos períodos. Por otro lado, es importante destacar que las zonas francas son las principales generadoras de nuevos empleos en la industria manufacturera: si para el período 1996-1999 las zonas francas generaron 56% del empleo de la industria manufacturera en su conjunto, en el período 1991-1996 contribuyeron con la totalidad, ya que la generación de empleo de la industria manufacturera local fue negativa.

Como resultado de las tendencias del PIB y del empleo, la productividad laboral para los períodos 1991-1996 y 1996-1999 es la más alta para la industria manufacturera local, mientras que las actividades en las zonas francas, con alto coeficiente de mano de obra y con un continuo crecimiento en la generación de empleo, presenta una tcap de 0.1% para 1991-1996 y de 0% para 1996-1999 (véase el gráfico X-5).

Las tendencias de la industria manufacturera local y de las zonas francas son resultado de las características estructurales de esas actividades, en particular del carácter dual de la industria y su acentuación durante la década de los noventa. Las exportaciones de zonas francas aumentan a una tcap de 35.3% para 1970-99, con lo que su participación en las exportaciones totales pasa de niveles inferiores a 12% durante la década de los setenta a más de 80% desde 1998. En montos absolutos, superaron los 4 300 millones de dólares en 1999 (véase los cuadros VII-21-26 del compendio estadístico). No obstante, la tcap desciende constantemente a lo largo de las década de los setenta, ochenta y noventa hasta llegar a tasas de un dígito a partir de 1994, excepto en algunos años. Por su parte, las exportaciones nacionales —es decir, las exportaciones totales de la República Dominicana sin incluir las zonas francas—, después de alcanzar una tcap de 16.3% durante la década de los setenta, tuvieron tasas negativas en la década de los ochenta y crecieron sólo al 1.9% durante 1990-99, muy por debajo de la tcap del PIB industrial. Así, el valor de las exportaciones nacionales en 1999 fue inferior al de 1988. Esta tendencia es resultado principalmente del estancamiento e incluso caída —dependiendo del capítulo arancelario específico— de las exportaciones industriales manufactureras locales y agropecuarias. En 1998, por ejemplo, los seis principales capítulos de exportación nacional —todos ellos relacionados con materias primas y productos agropecuarios— representaron 63.9% de las exportaciones nacionales, mientras que el valor y la participación de productos manufacturados no supera bajo ningún rubro a dos dígitos del Sistema Armonizado el 4% de las exportaciones nacionales (véase también el capítulo VI).

⁴⁹ Ante dificultades con la información sobre empleo se dividió el período 1991-1999 en dos subperíodos: 1991-1996 y 1996-1998.

Gráfico X-5
 PRODUCTIVIDAD LABORAL POR ACTIVIDADES DE LA ECONOMÍA
 (Tasas de crecimiento promedio anual)



Fuente: Cuadro VII-8 del compendio estadístico.

En contraste con el creciente superávit que obtuvieron las zonas francas, el resto de la economía se caracterizó por un creciente déficit comercial a partir de 1992, que superó los 4 500 millones de dólares en 1999 (véase el gráfico X-6).⁵⁰ Las importaciones de productos manufacturados han sido una de las principales fuentes del déficit comercial durante la década de los noventa, lo que tiene importantes implicaciones macroeconómicas (véase los capítulos I y II). Las causas de esta dinámica y de la penetración de importaciones se analizan con mayor detalle más adelante.

Además de las tendencias generales señaladas, es importante resaltar otros aspectos de la industria manufacturera en su conjunto y particularmente de su comercio exterior. La República Dominicana, al contrario de la tendencia de América Latina en su conjunto, aumentó su cuota de mercado en las exportaciones a los países de la OCDE de 0.09% o menos durante la década de los ochenta hasta 0.12% a partir 1993. El cuadro VII-11 del compendio estadístico refleja que las exportaciones manufactureras que se definen como “estrellas nacientes” en la República Dominicana presentan una participación significativamente superior en 1996 que en países que pueden considerarse sus competidores, al tiempo que las actividades “en retirada” se encuentran en la situación opuesta (véase el recuadro X-5). De los países seleccionados, la República Dominicana presenta el mayor porcentaje de actividades exportadoras bajo “estrellas nacientes” en 1996 (véase el cuadro X-2). Como se verá más abajo, esta situación es producto de su especialización comercial en productos manufacturados y particularmente en productos

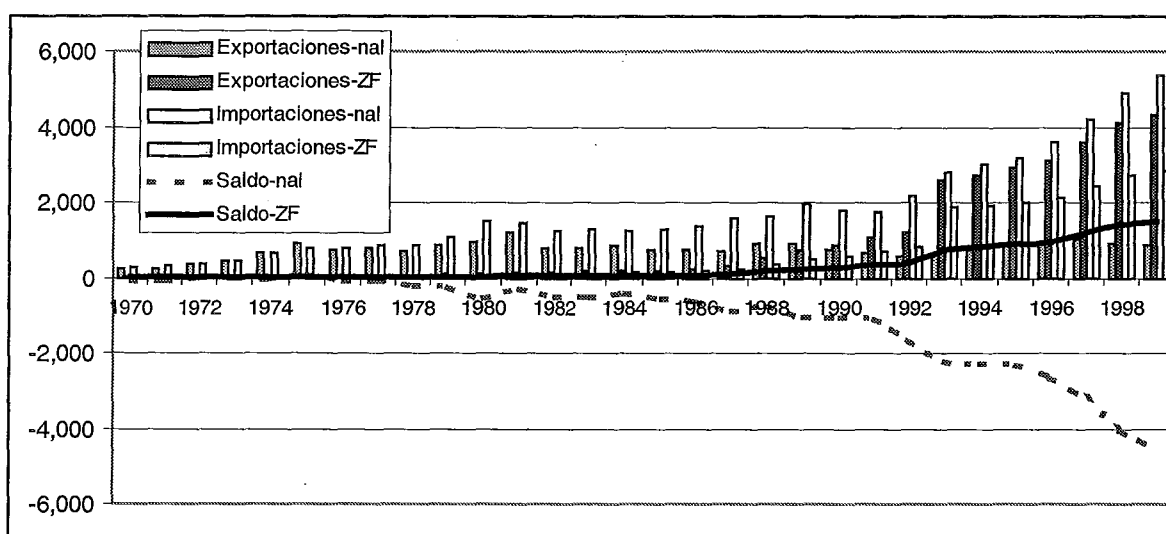
⁵⁰ No fue posible obtener información de las importaciones desagregada por capítulos o por sector industrial, por lo que no se pudo calcular la balanza comercial de la industria manufacturera local. Las importaciones según su uso aumentaron a una tcpa de 11%, 10.4% y 14.7% para bienes de consumo, materias primas y bienes de capital, respectivamente, en 1993-99.

relacionados con la confección en zonas francas: las exportaciones manufactureras, como porcentaje del total exportado, aumentan de 24.47% en 1977 a 62.23% en 1990 y a 76.29% en 1996 (véase el cuadro VII-11 del compendio estadístico). Con la excepción de México, ninguno de los países latinoamericanos realizó un cambio de esta magnitud en la composición de sus exportaciones.

Gráfico X-6

ECONOMÍA LOCAL Y ZONAS FRANCAS: IMPORTACIONES, EXPORTACIONES
Y SALDO (1970-1999)

(Millones de dólares)



Fuente: Cuadro VII-22 del compendio estadístico.

Por su parte, la intensidad tecnológica del total de las exportaciones dominicanas también ha crecido desde la década de los ochenta,⁵¹ los productos exportados de tecnología mediana y alta han aumentado su participación en las exportaciones totales desde niveles cercanos a 3% durante la primera mitad de los ochenta hasta 13.9% en 1996 (véase el cuadro VII-12 del compendio estadístico y el gráfico X-7). Estos niveles tecnológicos de las exportaciones dominicanas, aunque significativamente inferiores a los de países como Brasil y particularmente México, son superiores a los de los países del MCCA. Estas tendencias reflejan importantes cambios en la estructura del comercio externo del país.⁵²

⁵¹ Los cálculos se realizaron a partir de los rubros de la CUCI, Rev. 2 a tres dígitos. Los rubros definidos como de tecnología media y alta se tomaron de Pères Núñez/Alcorta (1998).

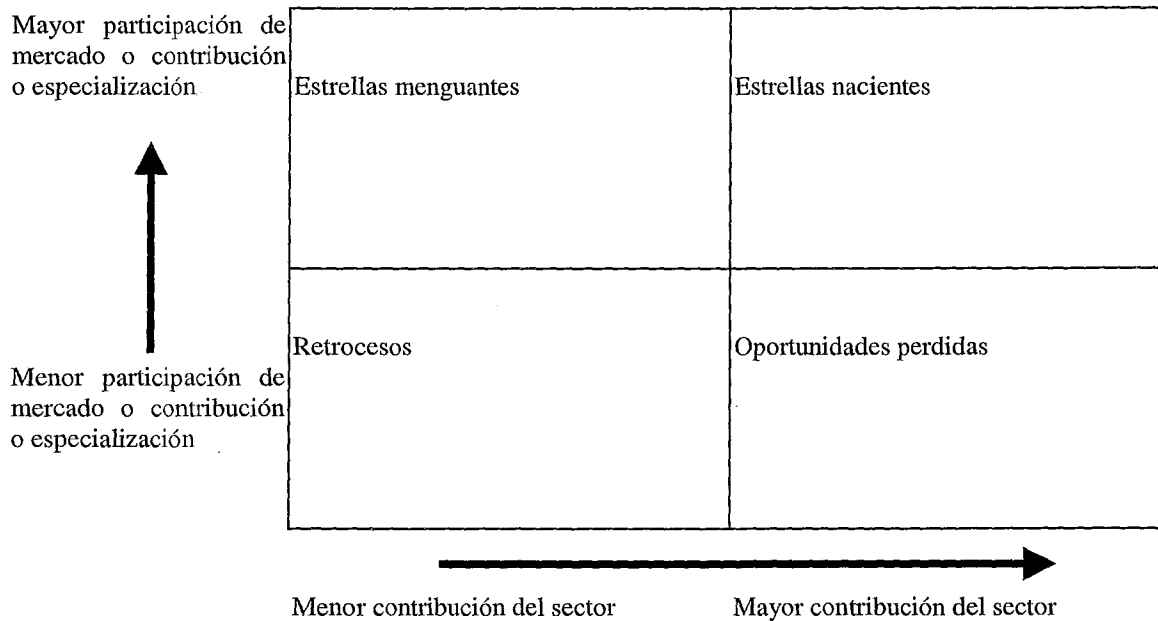
⁵² Todavía existen pocos estudios sobre el nivel tecnológico de la industria manufacturera en su conjunto y sus retos pendientes. Entre ellos, el análisis de Buitelaar, Padilla y Urrutia (1999, pág. 150) de 10 empresas en zonas francas indica que, por el momento, la mayor parte de la investigación y el desarrollo de la maquinaria utilizada es limitada y se reduce a introducir cambios a los aditamentos o accesorios de las máquinas. No obstante, los procesos realizados en zonas francas también han llevado a un proceso de aprendizaje, tanto de capacitación como de métodos de control de calidad, que se ha transferido parcialmente a otras actividades locales.

Recuadro X-5

Definiciones en torno al CAN

El programa Competitive Analysis of Nations (CAN) de la CEPAL trabaja con una base de datos de importaciones de los países de la OCDE y el nivel de desagregación es de tres o cuatro dígitos de la CUCI (Clasificación Uniforme del Comercio Internacional), revisión 2. La competitividad de un país se determina según la dinámica de la demanda (aumento o caída de las importaciones de la OCDE) y la dinámica de la oferta (aumento o caída de la participación de la respectiva partida en las exportaciones totales del país). Partiendo de estos criterios se clasifican las actividades en cuatro grupos: aumento en la demanda y en la oferta (estrellas nacientes), aumento en la demanda y caída en la oferta (oportunidades perdidas), caída en la demanda y aumento en la oferta (estrellas menguantes) y caída en la demanda y oferta (retiradas).

Matriz de competitividad



De los 114 rubros de actividades manufactureras que se exportaron a la OCDE durante 1990-96, los cinco principales según su cuota de mercado y peso en la estructura de exportaciones del país presentan una importante dinámica (véase el cuadro VII-13 del compendio estadístico). En su conjunto, esas cinco actividades aumentan su participación respecto al total exportado de 36.52% en 1990 a 48.60% en 1996. Tres de las cinco están directamente relacionadas con la exportación de productos de confección y con actividades de maquila, las cuales aumentan su participación de las exportaciones totales durante 1990-96 en más de siete puntos porcentuales para alcanzar 35.70% de las mismas en 1996.

Cuadro X-2

PAÍSES SELECCIONADOS: COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS
A LA OCDE PARA 1990-1996 /a

(Porcentaje de las exportaciones totales de 1996)

	Estrellas nacientes	Estrellas menguantes	Oportunidades perdidas	Retiradas
Países industrializados	43.43	3.42	3.60	27.12
Estados Unidos	42.96	10.77	8.31	17.44
América Latina	29.00	10.22	3.16	8.06
Argentina	3.34	11.46	1.81	4.48
Brasil	10.54	12.77	5.88	11.35
México	42.92	14.57	13.06	4.38
MCCA	31.11	9.39	2.69	1.40
República Dominicana	51.12	12.26	8.03	4.84
Otros				
Corea	51.19	11.54	15.31	13.31
China	36.47	18.54	20.93	9.15
Provincia china de Taiwán	53.37	6.22	20.28	11.36

Fuente: CEPAL, CANPLUS.

a/ Las exportaciones de los respectivos rubros no suma 100 debido a que se relacionan las exportaciones manufactureras sobre las exportaciones totales.

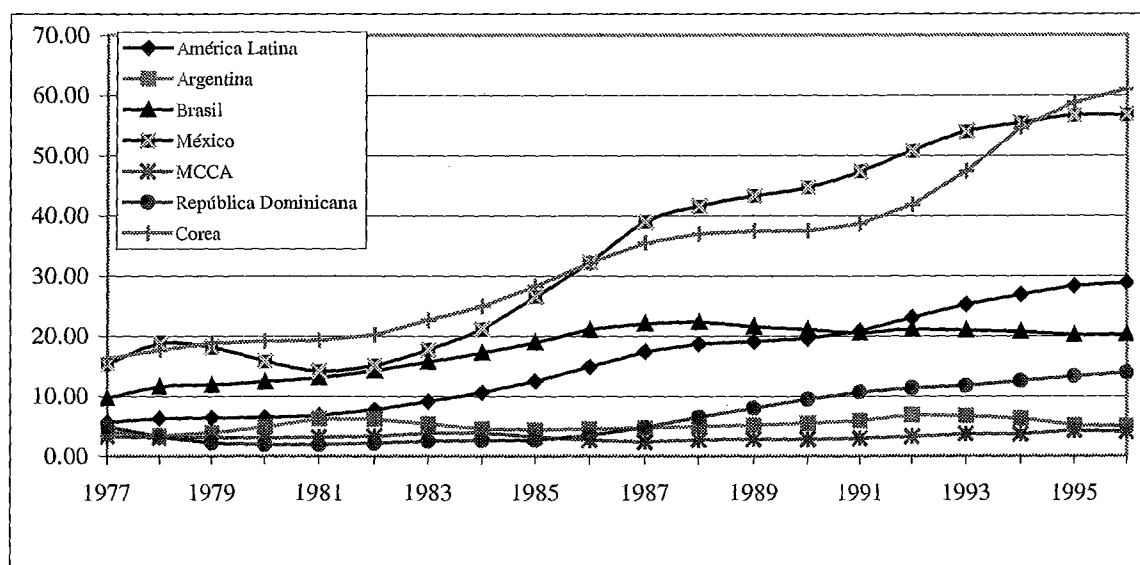
Los Estados Unidos han sido el principal destino de las exportaciones dominicanas en su conjunto —locales y de zonas francas—, particularmente para la industria de la confección (véase el capítulo VI). Esas exportaciones⁵³ aumentaron de 686 millones de dólares en 1990 a 2 310 millones de dólares en 1998, con una tasa de crecimiento promedio anual de 16.4% para el período. No obstante esta dinámica, el ritmo de crecimiento de las exportaciones de confección ha sido menor después de 1993. Si se compara la dinámica exportadora de la República Dominicana con sus principales competidores latinoamericanos, todos los países centroamericanos excepto Costa Rica presentan una tcap superior para 1990-98 (véase el cuadro X-3 y los cuadros VII-14, VII-15 y VII-16 del compendio estadístico). Así, la demanda de política comercial de la República Dominicana durante los noventa en torno a la “paridad TLC” con los Estados Unidos sigue vigente, a pesar de los beneficios otorgados en la ampliación de la ICC incluso en los capítulos vinculados a prendas de vestir y textiles.

⁵³ La industria de la confección se define como los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

Gráfico X-7

EXPORTACIONES DE NIVEL TECNOLÓGICO ALTO Y MEDIO, 1977-96

(Porcentaje de las exportaciones totales a la OCDE)



Fuente: Cuadro VII-12 del compendio estadístico.

Cuadro X-3

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE CONFECCIÓN DESDE SUS PRINCIPALES PROVEEDORES

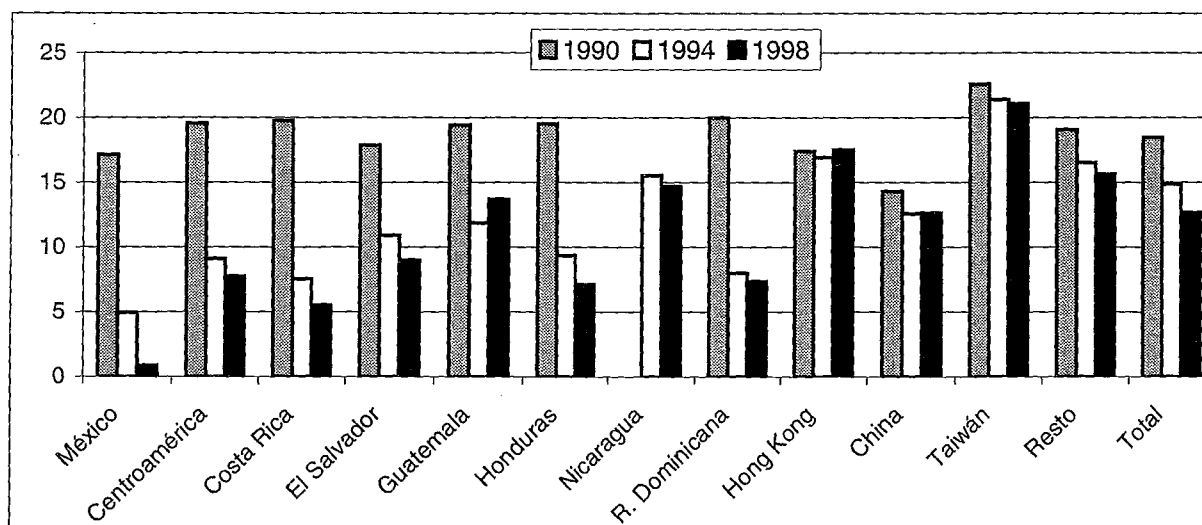
(Tasas de crecimiento)

	1994	1995	1996	1997	1998	1990-1998
México	35.7	55.6	34.7	40.1	27.8	34.1
Centroamérica	23.9	33.5	19.7	34.3	9.6	28.8
Costa Rica	5.4	10.9	-7.2	20.6	-2.8	10.2
El Salvador	58.4	46.5	23.8	45.9	11.2	46.9
Guatemala	8.4	15.2	16.8	20.8	18.0	25.0
Honduras	27.5	43.8	33.0	36.0	12.8	42.4
Nicaragua	161.0	158.9	92.2	28.0	27.5	--
República Dominicana	12.5	10.4	1.3	27.3	5.5	16.4
RAE Hong Kong	9.7	-1.5	-7.8	1.1	12.0	1.8
China	-4.0	-8.5	8.0	19.4	-5.5	7.4
PC Taiwán	-2.4	-5.2	-4.8	6.7	2.6	-1.5
Resto	11.0	10.2	2.3	14.0	14.0	9.6
Total	9.0	8.6	5.1	17.7	11.5	10.1

Fuente: Cuadro VII-15 del compendio estadístico.

Gráfico X-8

ESTADOS UNIDOS: TASAS ARANCELARIADAS PAGADAS DESDE SUS
PRINCIPALES PROVEEDORES DE CONFECCIÓN (1990-98) ^{a/}



Fuente: Cuadro VII-18 del compendio estadístico.

^{a/} Se refiere a los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

El acceso de las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos se da en condiciones más desfavorables no sólo que las de México, sino también que las de sus competidores centroamericanos. Como se refleja en el gráfico X-8; las tasas que gravan estas exportaciones a los Estados Unidos disminuyeron de 20.01% en 1990 a 7.39% en 1998. Si bien la República Dominicana se benefició mucho más de la reducción arancelaria que el total de las importaciones estadounidenses de confección para el período, sigue pagando una tasa arancelaria significativamente mayor que la que pagan, por ejemplo, las exportaciones mexicanas y ligeramente superiores a los gravámenes a Costa Rica y Honduras en 1998.

Una serie de variables explican este desempeño del sector manufacturero en su conjunto en materia de crecimiento, empleo y comercio exterior durante la década de los noventa. Por un lado, durante esa década perduraron las condiciones que desfavorecen al sector manufacturero local y particularmente “los sesgos en contra de la actividad exportadora” (AIRD, 1996, pág. 14).⁵⁴

⁵⁴ Un tema fundamental, que fue tratado en el capítulo V, es la obligatoriedad de vender al Banco Central las divisas generadas por exportaciones en prácticamente todas las actividades, excepto las zonas francas. Dado el diferencial con el tipo de cambio de mercado, esto implicaba un desincentivo importante para estas actividades exportadoras. Sin embargo, en 1991-92 este canje forzoso fue abolido prácticamente en su totalidad en lo que concierne al sector manufacturero. Sin embargo, hasta el año 2000 subsiste la comisión cambiaria que impone un “recargo cambiario” de 5% en la actualidad a la compra de divisas, lo cual implica un costo adicional considerable para los importadores de maquinaria y equipo.

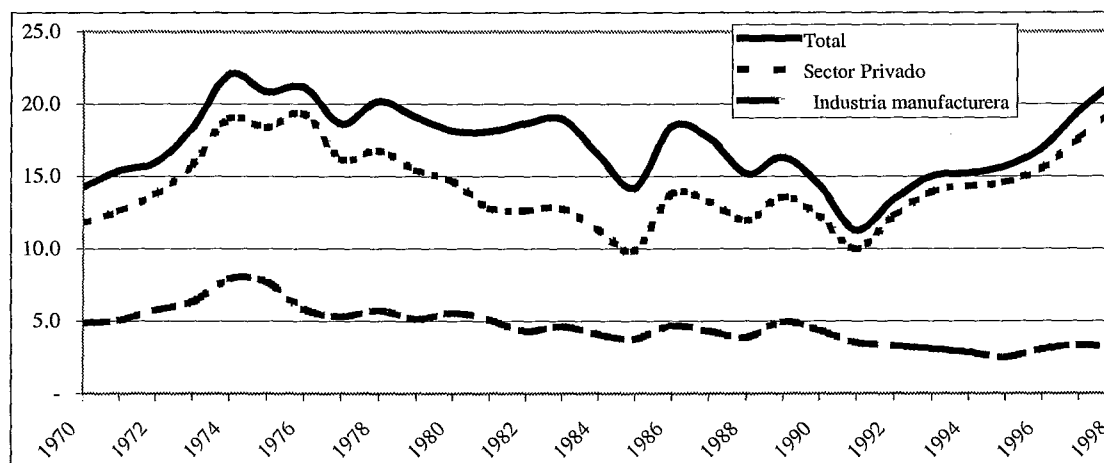
El financiamiento al sector privado otorgado por la banca comercial cayó en términos del PIB en forma importante desde la década de los ochenta y no se recuperó en la década de los noventa. Mientras que los préstamos a la economía en su conjunto aumentaron en más de 7 puntos porcentuales del PIB durante 1990-98 —particularmente como resultado del financiamiento concedido al comercio— los préstamos otorgados a la industria manufacturera en su conjunto disminuyeron de niveles superiores a 7% del PIB en la década de los setenta a 4.4% en 1990 y a 3.1% en 1998 (véase el gráfico X-9). Esta caída se relaciona con las reformas financieras llevadas a cabo durante la década de los noventa y las altas tasas de interés reales (véase el capítulo V).

La tendencia a la apreciación del tipo de cambio durante la segunda mitad de la década de los noventa —después de devaluaciones que favorecieron las exportaciones de la industria manufacturera y las zonas francas (Vicens, 1998, pág. 87 y ss.)— afectó negativamente a las exportaciones de la industria manufacturera local.⁵⁵ Aunque no existen estudios específicos al respecto, el impacto sobre las actividades en las zonas francas también ha sido negativo, afectando particularmente al costo de la mano de obra y otros insumos y servicios requeridos dentro del país. De igual forma, durante esa década se suprimió la mayor parte de las subvenciones a la producción y de las concesiones fiscales al sector industrial (OMC, 1996).

Gráfico X-9

PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR LA BANCA COMERCIAL

(Porcentajes del PIB)



Fuente: Capítulo V.

Además de los aspectos anteriores, cabe resaltar que existen cuellos de botella en el sector manufacturero. Si bien el servicio de energía eléctrica ha mejorado durante la década de los noventa, todavía persisten cortes y limitaciones que afectan en forma importante a la industria y a

⁵⁵ Al respecto, véase también el capítulo 5.

la economía en su conjunto.⁵⁶ La importación de generadores de pequeña potencia por parte de los industriales para la autogeneración de energía eléctrica aumentó los costos de producción y de entrada a sus actividades.

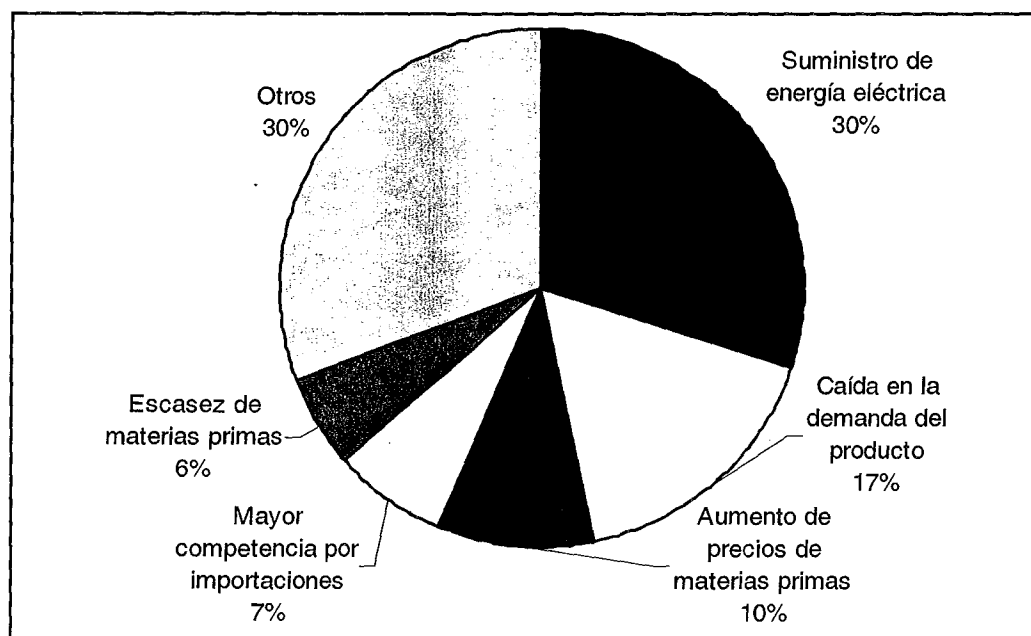
Existe también consenso en torno a la necesidad de mejorar significativamente la infraestructura que utiliza la industria local, particularmente de sus carreteras alrededor de Santo Domingo y en el resto del país. La carencia de infraestructura adecuada aumenta los tiempos de producción y los costos de transporte.

Estas las limitaciones también coinciden con las encuestas nacionales de opinión empresarial del sector manufacturero realizadas por el Banco Central de la República Dominicana, excluyendo las zonas francas. Si bien existen diferencias entre las principales limitaciones mencionadas por los empresarios manufactureros locales desde 1995, el gráfico X-10 refleja, en 1999, una serie de trabas que se han mencionado desde los inicios de la encuesta. El tema del suministro de la energía, que llegó a ser el principal factor negativo para el 47% de las empresas encuestadas, ha disminuido significativamente, aunque sigue siendo el principal hasta 1999.

Gráfico X-10

PRINCIPALES FACTORES QUE AFECTARON A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

(Julio-septiembre de 1999)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (1999).

⁵⁶ Tal como se establece en el capítulo XI, las pérdidas de la producción debidas a las fallas en el suministro de electricidad se calculan en hasta 3.3% del PIB en 1988. Los estudios de CEDOPEX muestran que los empresarios de los sectores de muebles y textiles piensan que las fallas y el costo de la energía eléctrica son el segundo problema más importante que enfrentan en 1999 (CEDOPEX, 1999).

Por último, la industria manufacturera y las zonas francas también han resultado afectadas por el bajo nivel de la capacitación de la fuerza de trabajo, lo que se refleja en un déficit de técnicos y personal de nivel medio en las empresas.

2. Fuentes de crecimiento de la industria manufacturera local

Dado que el sector manufacturero local no tuvo una orientación exportadora durante la década de los noventa, surge la pregunta de cuáles fueron las principales fuentes de su crecimiento durante el período. No se cuenta con información precisa para realizar estimaciones econométricas afinadas. Sin embargo, con base en entrevistas y en la bibliografía existente, es posible sugerir que el crecimiento de la industria manufacturera local —con una tasa promedio anual de 5.3% en 1990-1999— fue resultado primordial de la demanda interna y de su capacidad para satisfacer la misma en sectores específicos, particularmente en las actividades relacionadas con el turismo, la construcción y las zonas francas. El crecimiento de la manufactura local también ha tenido efectos significativos en la generación de empleo y demanda indirecta al sector manufacturero, por el incremento del consumo asociado al aumento de la masa salarial.

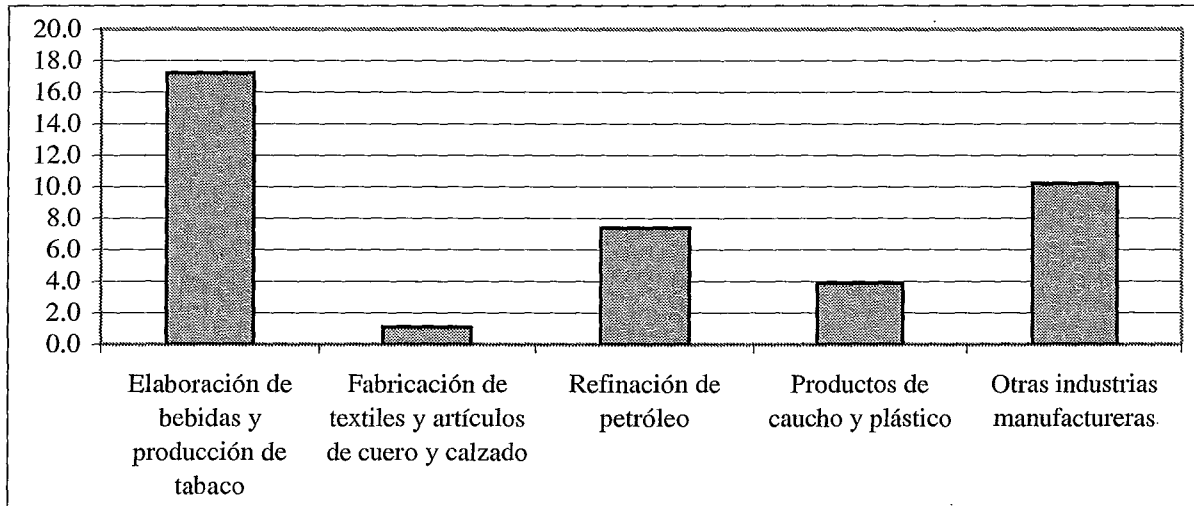
El turismo es probablemente la principal actividad económica con la que se articuló la industria manufacturera local durante la década de los noventa. El capítulo XII resalta las características generales de esta actividad durante la década.⁵⁷ En 1991, sólo 12.2% de la oferta del sector turismo —es decir, considerando el conjunto de establecimientos dedicados principalmente al suministro de bienes y servicios a turistas— era de origen importado. Con respecto a la articulación con la economía en general y la manufactura local destaca que la oferta del sector representó 8% de la oferta total de la economía en 1991, correspondiendo 85% de la misma a la producción nacional de bienes y servicios destinada al turismo receptor y doméstico. Además, actividades con fuerte integración con la economía local, tales como hoteles y similares, y restaurantes, bares y similares, representaron 68% del PIB del sector en 1991.

La importancia de la demanda que generó el turismo a los restantes sectores de la economía en 1991 —11.6% para la economía en su conjunto— varía entre 6% para el sector agropecuario y 25.1% para el sector servicios. En el caso de la industria representa 5% de la demanda total. Sin embargo, en una serie de actividades específicas, tales como la elaboración de bebidas y producción del tabaco, otras industrias manufactureras y refinación de petróleo, la demanda del sector turístico es superior a 7%. Por el contrario, en la fabricación de textiles y de productos de cuero y calzado, la demanda generada es de apenas 1.1% (véase el gráfico X-11). El gasto de consumo final de los turistas se ha incrementado en los rubros de alimentos, bebidas y tabaco, así como alojamiento, y representó 66.24% del gasto de consumo final total del sector en 1996 (SRI International, 1997, pág. 59).

⁵⁷ La información presentada sobre el turismo proviene de BCRD (1996, 1998), a menos que se indique lo contrario.

Gráfico X-11

DEMANDA GENERADA POR EL SECTOR TURISMO COMO PORCENTAJE
DE LA DEMANDA TOTAL DE SECTORES SELECCIONADOS, 1991



Fuente: BCRD (1998).

Desde esta perspectiva y considerando el impacto de la dinámica industrial, el turismo ha generado una importante y creciente demanda orientada hacia la economía dominicana en su conjunto y hacia la industria manufacturera local. Ante la baja participación de las importaciones en la oferta del sector, sectores como la construcción y la industria manufacturera local se han beneficiado con el aumento de la demanda en rubros tales como alimentos y bebidas, muebles, detergentes, pinturas, químicos, plásticos, productos de papel, jabones, productos de imprenta y otras manufacturas ligeras, mientras que la influencia sobre la oferta nacional de la industria de la confección, lencería (sábanas, toallas y servilletas), vajillas (platos, vasos y tazas), cubiertos, equipos electrónicos, eléctricos y de comunicaciones ha sido menos importante (véase el recuadro X-6).⁵⁸ Dadas las características del turismo en la República Dominicana —en una alta proporción de paquetes *all inclusive*—, la mayor parte de los encadenamientos del sector con otras actividades dependen de la política de compras de los hoteles y *resorts*.

Por último, el turismo también genera una importante demanda a través de los salarios pagados a sus trabajadores.⁵⁹ En la actualidad, el sector en su conjunto representa 20% del consumo total de la economía y ocupa 8% de la población económicamente activa (véase el capítulo XII). Esto genera una importante y creciente demanda que también repercute en el sector manufacturero local.

⁵⁸ Esto no se debe sólo a la cantidad, calidad, precios y el “justo a tiempo” requeridos por el sector turismo. La industria de la confección —nacional y establecida en zonas francas— podría proveer a la demanda del turismo. Sin embargo, aunque se trata de productos homogéneos (batas, toallas, manteles, etc.), en la mayoría de los casos las empresas de las zonas francas trabajan con otros parámetros de cantidad y particularmente de distribución.

⁵⁹ Casi la totalidad del personal en el sector turismo —más de 99% (SRI International, 1997, pág. 62)— es dominicano.

Recuadro X-6

Principales articulaciones del sector turismo

Según un estudio de 16 hoteles y grupos hoteleros que representan alrededor de 18% de las habitaciones disponibles y un total de 6 082 empleados en 1997, SRI International llega a conclusiones importantes respecto a los vínculos del turismo con otras actividades económicas en la República Dominicana:

1. Durante la fase de construcción en la industria turística, la mayor parte de los servicios y materiales se compran localmente, aunque la maquinaria es importada en su totalidad.
2. En la fase inicial de equipamiento, sólo se adquieren en el país muebles y mobiliario, mientras que todos los equipos eléctricos y electrónicos son importados, incluyendo los de cocina, lavandería y oficina.
3. Los servicios posteriores de mantenimiento a la construcción y equipo pudieran vincularse con la economía local, aunque la gran escala requerida genera limitaciones.
4. Entre 90% y 100% de alimentos y bebidas se compra en el país.
5. No obstante la demanda del sector en productos de lencería, textiles, vajillas y cubiertos, entre otros, la mayor parte de estos productos es importada, con la excepción de los hoteles de menor tamaño que realizan parte de sus compras localmente. Los tiempos de entrega, precios, calidad y cantidad son los principales argumentos para no comprar en el país.
6. Equipos de telecomunicaciones, productos eléctricos y electrónicos, equipos de cocina, lavandería y deportivos son casi exclusivamente importados, en muchos de los casos también ante la falta de fabricantes locales.
7. Los productos químicos, por ejemplo de limpieza, requeridos en estas empresas —con un alto grado de materias primas importadas— por lo general se compran localmente.

Se estima un gran potencial de proveedores locales para la reposición y mantenimiento de la construcción, equipo eléctrico y electrónico, de lavandería y cocina, aunque la calidad y las economías de escala también representan retos considerables. En general, los resultados de SRI International señalan que algunos proveedores locales se han sabido ubicar en el sector turismo en actividades donde no existe competencia por parte de importaciones, particularmente en el caso de servicios. Sin embargo, en rubros específicos como alimentos y bebidas, muebles y mueblería, entre otros, las empresas locales han realizado importantes esfuerzos para lograr los estándares requeridos. La desorganización, fragmentación y el pequeño tamaño de los proveedores también son causas importantes para comprender las oportunidades perdidas de integración.

Fuente: SRI International (1997).

La industria de la construcción, con una tcapa de 11% como porcentaje del PIB en 1990-1999, muy por encima del desempeño total de la economía y del sector manufacturero, también ha sido una importante fuente de demanda para ciertos segmentos de la manufactura local. La construcción pública y privada, incluyendo turismo, zonas francas y construcción residencial, también han generado una demanda cuantiosa. Aunque no existen estudios detallados sobre la cantidad y el valor de la misma, materiales como cemento, vidrio, madera, plásticos, pinturas y diferentes productos químicos se han beneficiado del dinamismo de la industria

constructora. Como se señaló anteriormente, las varillas han sido el producto manufacturado con mejor desempeño en 1990-1999, y también había sido positivo para otros productos, tales como pinturas y cemento (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico).

Las actividades de las zonas francas han sido la tercera fuente de crecimiento vinculada al sector manufacturero local, tanto a través de vinculaciones directas en sectores específicos, como por la masa de remuneraciones y salarios que pagan. Las zonas francas generan una demanda directa, aunque reducida, en sectores como la construcción y productos relacionados, alimentos y bebidas, así como envases (de cartón, vidrio, plástico), plásticos, productos químicos y otras manufacturas ligeras, además de un número importante de servicios (de transporte, mantenimiento, financieros, etc.). Por otro lado, las zonas francas, con 191 100 trabajadores en 1999 —cuyos salarios semanales promedio varían entre 1 587 y 701 pesos para técnicos y obreros, respectivamente—, crea una demanda considerable en el mercado doméstico que afecta positivamente a la manufactura local.

3. La dinámica de tres sectores de la industria manufacturera local

Las tendencias indicadas evidencian una serie de actividades en la industria manufacturera que se han beneficiado del desempeño económico, particularmente las que exportan o que se han integrado a la demanda en el mercado nacional. En lo que sigue, se presentan las características y cambios estructurales en tres sectores de la industria manufacturera local que no incluyen las empresas en zonas francas y que presentan diversos resultados a partir de su dinámica. El objetivo consiste en identificar los cambios y retos que han surgido durante la década de los noventa en muebles, textiles y confecciones, y calzado y productos de cuero.

Estos tres sectores transitaron por condiciones similares: sufrieron las consecuencias negativas de la caída de la demanda interna durante la década de los ochenta y, posteriormente, de la apertura comercial. Después de varias décadas de protección mediante aranceles e incentivos fiscales, esos sectores iniciaron un proceso de integración al mercado mundial, con diferentes resultados. Los siguientes análisis se concentran, además, exclusivamente en empresas de capital nacional.⁶⁰

a) Muebles y artículos de mobiliario

Una encuesta realizada a 460 empresas del sector de muebles en 1999 arroja una serie de resultados relevantes sobre sus condiciones de operación y estructura, y sobre los retos que enfrenta (CEDOPEX, 1999). Esas empresas generaban 7 276 empleos. Sus ventas nominales aumentaron 156% en 1996-98 y, en general, se consideraba que tenían muy buenas expectativas de ventas y de expansión en el momento en que fueron encuestadas.

⁶⁰ Estos estudios no se pueden desarrollar más allá de lo necesario para los objetivos de este capítulo. Por lo tanto, no deben considerarse análisis exhaustivos de esas actividades. El estudio de los tres sectores se tomó de CEDOPEX (1999 y 2000). Los autores han podido identificar muy pocos estudios sectoriales para la década de los noventa.

Las empresas estaban fuertemente concentradas en el Distrito Nacional y Santiago y abastecían principalmente el mercado interno. Sus vínculos con las zonas francas y el turismo eran mínimos; sólo 1.5% y 5% de ellas realizan ventas a esos sectores. Apenas 2% de las empresas exportaba. En el sector de muebles, al igual que en la industria textil hay desconocimiento de sistemas de calidad total, particularmente en las empresas de menor tamaño. El 93% de las empresas de muebles realizaba sus ventas en forma directa; las restantes usaban distribuidores. Por último, el sector recurre con frecuencia a materias primas importadas —58.8% de las empresas— mientras que casi la totalidad de los envases y embalajes tienen origen nacional. La intensidad de importación de las materias primas está asociada positivamente con el tamaño de las empresas y es resultado, en lo fundamental, de la disponibilidad de suministro nacional.

Si bien el sector ha tenido un dinamismo considerable durante la década de los noventa, las empresas señalaron que sus principales limitaciones, en orden de importancia, eran: promoción de sus productos (68.7% de las empresas), financiamiento (54.3%), formas de organización y administración para exportar (68.7%) y control de calidad (40%). Las fallas y el costo de la energía eléctrica, la carencia de fuerza de trabajo capacitada y la baja demanda fueron otras restricciones que consideraron importantes.

b) Manufactura textil y confecciones

En 1999, CEDOPEX encuestó a 171 empresas del sector textil y confecciones, que generaban 2 860 empleos.⁶¹ A diferencia del sector de muebles, la industria textil y de confecciones local ha sido una de las más perjudicadas durante la década de los noventa, incluso después de la equiparación arancelaria con las zonas francas en 1997. Las ventas nominales de esas empresas cayeron 30% en 1996-98. Esto también es resultado del desplazamiento de producción nacional por productos importados (CEDOPEX, 1999, pág. 21). Dentro de este contexto recesivo de la industria, cabe destacar una serie de aspectos:

i) Los sistemas de calidad y supervisión del proceso productivo, la periodicidad de la producción, la productividad y el nivel tecnológico están asociados positivamente con el tamaño de las empresas.

ii) El origen de la materia prima es importado en 63.6% de las empresas y la intensidad de importaciones también está asociada positivamente con el tamaño de las empresas y su acceso a recursos. Además, 88.2% de las empresas exportadoras importa materia prima.

iii) Los encadenamientos de la industria textil local con el turismo y las zonas francas es bajo y llega sólo a 4.7% de las ventas en cada uno de los casos.

iv) Un porcentaje muy reducido de empresas (4.7%) realiza ventas al exterior, mientras que 92.4% vende directamente en el mercado interno.

⁶¹ El 53.2% de esas empresas se localizaba en el Distrito Nacional (CEDOPEX, 1999).

v) Al igual que en el sector de muebles, la promoción de sus productos, el financiamiento y la organización y administración de exportaciones son las principales limitaciones de las empresas textiles.

c) Calzado y artículos de piel

La industria del calzado y artículos de piel, al igual que la industria textil, ha sido de las más dañadas durante la década de los noventa, también debido al alto grado de importaciones, legales e ilegales.⁶² El número de pares de calzado importados aumentó 91.7% entre 1994 y 1997, alcanzado los 8.9 millones en 1997. El universo encuestado abarcó 100 empresas, la mayor parte localizadas en Cibao y en el Distrito Nacional (62% y 25%, respectivamente). Esas empresas generaban 2 552 empleos en 1999 (CEDOPEX, 2000). Al igual que en los sectores anteriores, las empresas exportadoras fueron las de mayor tamaño.

En el caso del sector calzados y artículos de piel, sólo 3.1% de las empresas utiliza el ISO-9000 como norma de calidad; 92.8% de las empresas no usa norma de calidad alguna, y 73.7% no utiliza ningún control de calidad. El sector trabaja en general por pedidos dada la falta de capital de trabajo. Una de las características más importantes del sector es su baja utilización de la capacidad instalada: en calzados para hombres es de apenas 28%, porcentaje que sube a 35% en el caso de sandalias para mujer. Sin embargo, en ningún caso —de un universo de 53 productos— la capacidad utilizada es superior a 50%.

Los encadenamientos con los sectores de turismo y zonas francas son débiles y representan 4% de las ventas totales de las empresas encuestadas. Las ventas al sector turismo (maletines, carteras y cinturones de cuero, entre otros) y a las zonas francas no incluyeron calzado. A diferencia de dos sectores analizados anteriormente, el sector de calzado y artículos de piel utiliza mayoritariamente materia prima nacional —78.3% de las empresas—. Sin embargo, sólo 33.3% de las empresas productoras que exportan utiliza materias primas nacionales. Además, sólo 8% de las empresas dedica su producción al mercado externo.⁶³

Las principales restricciones que enfrentan son financiamiento (76% de las empresas), promoción de sus productos (70.1%), incentivos a la producción (49.5%) y escasez de mano de obra calificada.

En conjunto, los estudios reflejan las restricciones y retos que enfrenta la industria local. Mientras que el sector de muebles ha sido capaz de integrarse a la demanda doméstica surgida durante la década de los noventa, dinámica en la que juega un papel el alto costo del transporte de importaciones potenciales y su vinculación con la rápida ampliación de la infraestructura

⁶² La AIRD (1998, pág. 6) señala que el precio unitario de pares importados durante 1994-1998 ha aumentado de 1.91 dólares a 3.07 dólares, precios que están por debajo de los de las ventas de China en los mercados internacionales, y afirma que el precio debió haber sido de alrededor de 10 dólares. En consecuencia, el gobierno dejó de recibir por aranceles más de 400 millones de pesos tan sólo en 1996. El arancel efectivo, desde esta perspectiva, fue de 7.46% y no de 35%, como se establece en la normativa.

⁶³ Durante 1996-1998 las exportaciones del sector calzado y artículos de piel cayeron de 11 millones de dólares a 7.3 millones (CEDOPEX, 2000, pág. 59).

turística, sectores como calzado y textil han visto reducidas sus expectativas de crecimiento en forma considerable durante el período. Aunque no existen estudios específicos, en general no se puede inferir que las empresas orientadas hacia el mercado local hayan transferido sus actividades en forma significativa hacia las zonas francas durante la década de los noventa.⁶⁴ Además de la competencia de productos importados, los tres sectores tienen condiciones desventajosas en su proceso de integración al mercado mundial. Rezago tecnológico, problemas de acceso al financiamiento, capacidad instalada ociosa y dificultades para promocionar sus productos, revelan una situación que requieren atención inmediata.⁶⁵ Estas actividades, independientemente de sus diferentes dinámicas de crecimiento, no presentan encadenamientos relevantes con las zonas francas y el turismo.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hasta la década de los ochenta, la industria manufacturera local fue favorecida por políticas arancelarias y fiscales proteccionistas y discrecionales. A partir entonces se han producido cambios que a su vez han impuesto modificaciones a las empresas manufactureras locales. Pareciera ser que el dinamismo de ciertos rubros de la economía interna ha sido el principal determinante del desempeño de la manufactura nacional en la década de los noventa y no necesariamente políticas orientadas hacia estas actividades. Por otro lado, las políticas de apoyo a las zonas francas, y particularmente su tratamiento arancelario y fiscal, se han mantenido desde sus inicios en la década de los sesenta, contando además con un marco legal único desde 1990.

El crecimiento económico agregado ha repercutido positivamente en varios segmentos de la industria manufacturera local. Por otro lado, efectos contrarios surgen de las limitaciones del sistema financiero —altas tasas de interés real y caída del financiamiento al sector manufacturero por los bancos comerciales en términos del PIB—, y la apreciación del tipo de cambio que afectó a exportadores tradicionales y manufactureros. Adicionalmente, han estado presentes limitaciones de orden sectorial y microeconómico, tales como infraestructura deficiente, generación eléctrica poco confiable y carencias en la capacitación del personal. Desde esta perspectiva, los importantes esfuerzos de política orientados hacia el sector manufacturero (PROMIPYME, INDOTEC, DEFINPRO y FondoMicro, entre otros), no han logrado generar nuevos senderos de especialización y competitividad, aunque hayan mitigado los efectos del ajuste a la competencia externa.

⁶⁴ Según se nos señaló en varias ocasiones durante entrevistas, los requisitos, mercados, estándares tecnológicos, técnicas “justo a tiempo”, de calidad y de cantidad, entre otros, son significativamente diferentes entre las actividades de confección y zapatos en zonas francas y en la industria manufacturera local. Véase también Buitelaar, Padilla y Urrutia (1999, págs. 142 y ss..)

⁶⁵ “Se habla de que el país se convierta en una gran potencia exportadora; sin embargo, el país ha entrado en un franco proceso de dismantelamiento de su incipiente base industrial. El sector del calzado es sólo una muestra de lo que ha ocurrido en otros sectores, debido al mal manejo de la apertura y a la falta de un plan de desarrollo del aparato productivo nacional. Consideramos que para desarrollar turismo y zonas francas no hay por qué destruir el aparato productivo nacional ...” (AIRD, 1998, pág. 7).

Si bien el crecimiento del sector manufacturero en su conjunto durante la década de los noventa fue elevado, las condiciones actuales de la industria manufacturera local y de las zonas francas dejan entrever una serie de retos a mediano y largo plazo que demandan nuevos consensos, políticas y estrategias por parte de las empresas, las asociaciones del sector privado y el gobierno. De otra forma, es factible que perdure el proceso de desindustrialización de la economía dominicana.

Independientemente del éxito logrado hasta ahora por las zonas francas, parece ser que se ha alcanzado un punto de saturación en actividades relacionadas con la confección. Si bien las zonas francas continuarán jugando un papel crucial en la balanza de pagos y en el empleo total, también surgen tendencias que han repercutido negativamente en su dinámica durante los noventa. Salarios altos en comparación con competidores latinoamericanos y asiáticos, nuevas formas de organización industrial, desventajas arancelarias respecto a México y otros competidores en el mercado estadounidense, la posible incorporación de China a estos procesos, y la incertidumbre en torno a los beneficios fiscales en el contexto de los acuerdos con la OMC, son los principales factores que afectarán a estas actividades en el mediano plazo. La reciente diversificación de las exportaciones de las zonas francas —también denominadas “de segunda generación” en actividades como la electrónica y servicios múltiples— reflejan la búsqueda de nuevos patrones de especialización, aunque estas actividades seguramente no podrán alcanzar dimensiones similares a la confección en el mediano plazo. Es también importante señalar que la reciente aprobación de la ICC ampliada —que beneficia parcialmente a las exportaciones dominicanas de prendas de vestir y textiles— puede tener un efecto positivo en las exportaciones a los Estados Unidos bajo estos rubros, pero no necesariamente facilitará la diversificación en estas actividades.

Por otro lado, un segmento de la industria manufacturera local —en su mayoría resultado de las empresas creadas durante la sustitución de importaciones— se ha integrado al crecimiento de la demanda derivada del turismo, la construcción y las zonas francas. De mantenerse la dinámica de sus fuentes de crecimiento, es de esperar que continúen creciendo, aunque con un alto grado de dependencia de insumos importados. El resto de las manufacturas que no han podido integrarse a las mismas fuentes de crecimiento, particularmente las empresas de menor tamaño, posiblemente enfrenten condiciones cada vez más difíciles en el futuro inmediato. Tanto la competencia de las importaciones como las desventajas que sufren —falta de financiamiento, estándares de calidad, tecnologías y canales de distribución, baja utilización de la capacidad instalada— pueden provocar que la industria local continúe perdiendo peso en la economía.

Ante condiciones internas y externas semejantes a las de la década de los noventa, las diferentes dinámicas de la industria manufacturera local y las actividades de zonas francas pueden llevar a un aumento de la heterogeneidad industrial. Independientemente de estos procesos internos, las tendencias de los noventa han generado un alto dinamismo en las importaciones y un creciente déficit comercial que, de continuar, generará problemas de sostenibilidad de la tasa de crecimiento de la economía. La dicotomía de una economía pequeña como la dominicana, ante los efectos del proceso de globalización y sus repercusiones en las economías de escala de sus actividades, y su integración al mercado mundial en procesos de creciente valor agregado, se convierte en una encrucijada en toda toma de decisión futura.

Desde esta perspectiva es indispensable alcanzar un consenso entre los sectores privado y público para desarrollar estrategias empresariales y políticas públicas y privadas que permitan hacer frente a los desafíos del sector industrial a mediano y largo plazo. Aunque los sectores dinámicos de la economía sean capaces de absorber la fuerza de trabajo desplazada de otras actividades, se requerirán medidas y recursos para orientar y facilitar los ajustes.

A partir de ese tipo de estrategia, habría que encarar una serie de desafíos. Por un lado, se debe reconocer explícitamente que los problemas del sector manufacturero local tienen serias implicaciones macroeconómicas, concretamente en materia de balanza comercial, cuenta corriente de la balanza de pagos y crecimiento sostenible. Por otro, habrá que fortalecer los encadenamientos de la industria con el turismo, la construcción y las zonas francas, y crear otros nuevos hasta construir una estructura manufacturera local más dinámica y estable. Dadas las condiciones del sector industrial, la especialización de la industria manufacturera local en procesos de transformación ligeros parecieran ser los indicados ante la estructura existente de la demanda. Dichos procesos requerirían inversiones cuantiosas y apoyos para cerrar las brechas creadas respecto a las actividades dinámicas en el país y el exterior, como se mostró al analizar sectores específicos.

El análisis en el tercer apartado de este capítulo señala que, a causa de la estructura industrial desde la sustitución de las importaciones, la industria manufacturera en su conjunto ha sido capaz de integrarse a segmentos dinámicos de la economía dominicana durante los noventa. El fortalecimiento de este proceso en actividades de transformación ligera como alimentos y bebidas, ciertos nichos de productos textiles y prendas de vestir, así como productos de caucho y plástico y productos químicos vinculados al turismo, la construcción y las zonas francas, pero también al mercado interno, pudieran fortalecer a la industria manufacturera en su conjunto y particularmente a la manufactura local en el mediano plazo.

En este sentido, es indispensable incrementar las acciones encaminadas a impulsar la competitividad industrial. A pesar de los programas ejecutados durante los noventa, el impacto sobre la estructura productiva ha sido menor; la instrumentación ha sido débil por los escasos recursos humanos y financieros que se les asignó. En ese contexto, la nueva administración debería encarar con decisión tres líneas de acción.

Primero, no tardar demasiado tiempo en diseñar un nuevo programa industrial o de competitividad. Las bases analíticas de Manufactura 2005 y el PNC son más que suficientes como guías para la acción, si existe voluntad política de asignar recursos humanos y financieros a los mismos. Dada la corta duración del ciclo político en el país, es innecesario gastar un año o más afirmando un consenso que ya existe sobre el diseño de políticas. Más que el diseño de nuevos instrumentos, se necesita la voluntad conjunta, pública y privada, de llevar a la práctica lo que ya se conoce.

Segundo, la experiencia reciente de Manufactura 2005 y la no tan reciente del Plan de Reestructuración Industrial de 1990-92 muestran el riesgo de supeditar la marcha de programas a la obtención de recursos financieros internacionales. Al no concretarse esos recursos, estos programas de buena calidad técnica perdieron presencia en el escenario político y empresarial. En la actualidad, cuando se ha superado la angustiada falta de divisas de comienzos de los noventa,

el gobierno y el sector privado deben analizar críticamente los planes que han diseñado y elegir un conjunto pequeño de acciones que puedan poner en marcha en el corto plazo, identificando siempre qué se puede hacer con los recursos humanos (que no son escasos en el país), y financieros disponibles. Si hay acceso a recursos externos, es obvio que habrá que utilizarlos. Por lo demás, el bajo nivel de la deuda externa y los avances endógenos en materia de productividad y normatividad facilitarán la afluencia futura de fondos foráneos.

Tercero, poner en marcha lo antes posible acciones fáciles de implementar y de bajo costo, entre las que se debe dar prioridad a la continuidad y profundización de esfuerzos que ya están en marcha. Ejemplo de ello son el programa de apoyo al financiamiento a las empresas de menor tamaño o el Parque Cibernético. Por lo demás, la discontinuidad en esos esfuerzos tendría efectos negativos en la credibilidad de sus acciones futuras y la mejora de la eficiencia y la competitividad industriales.

Además, se deben destacar otros temas estratégicos que requerirán respuesta a corto y mediano plazo en forma conjunta por parte de los sectores privado y público.

El tratamiento arancelario y fiscal favorable a las zonas francas ha generado una serie de disyuntivas para el resto de las actividades económicas, incluyendo las resultantes en torno a la reforma arancelaria propuesta en 1998 y su impacto fiscal. Si bien hasta la década de los ochenta se justificó la promoción exportadora —y su sacrificio fiscal— vía zonas francas ante sesgos antiexportadores generalizados, en la actualidad la discriminación arancelaria y fiscal en contra del resto de las actividades económicas es más problemática y ha generado presiones negativas sobre las actividades económicas locales, concretamente en la industria manufacturera. La equiparación fiscal de las actividades económicas establecidas en la República Dominicana y las zonas francas es un tema que requiere solución. Se presentan al menos dos opciones extremas al respecto: la adopción del régimen fiscal de las actividades nacionales por parte de las zonas francas —probablemente con efectos negativos en flujos de inversión extranjera y el establecimiento de nuevas empresas— o, por el contrario, introducir los beneficios fiscales de las zonas francas al resto del país, seguramente con importantes efectos en los ingresos fiscales.

El apoyo a actividades estratégicas de la industria manufacturera que han podido sobrellevar los cambios durante la década de los noventa también se presenta como un tema relevante. El fomento a la diversificación en las zonas francas, además de sectores e industrias locales que han logrado una importante reconversión productiva durante la década de los noventa, pudiera ser fortalecido mediante programas de reconversión, incluyendo aspectos tecnológicos, financieros y comerciales, entre otros. Los esquemas competitivos de financiamiento son también un elemento importante, dado el limitado acceso del sector manufacturero al crédito de la banca comercial. De no hacerse así, estos nuevos procesos industriales podrían malograrse.

Por último, es importante crear infraestructura y mejorar sustancialmente la que ya existe. La comunicación terrestre y la generación y distribución de energía eléctrica, entre otros, todavía requieren mejoras considerables. De igual forma, el apoyo a la capacitación del personal de la industria manufacturera, a pesar de los reconocidos avances en el tema, necesitan también un perfeccionamiento sustancial.

En suma, la industria manufacturera local y la de las zonas francas podrán mantener su contribución positiva al crecimiento económico, tal y como sucedió en décadas anteriores. La capacidad de crecimiento de estos sectores es grande, como se ha demostrado, y tienen una gran flexibilidad para articularse con el resto de la economía. Si no se facilita y profundiza esa articulación industrial, el dinamismo de los sectores líderes podría llegar a convertirse en fuente de polarización e inestabilidad para el conjunto de la economía.

Capítulo XI

EL SECTOR ENERGÉTICO

identifican alrededor de 1 500 km² de áreas ventosas, con un potencial calificado de bueno a excelente. Dicha área, que representa menos de 3% del total de la superficie de República Dominicana, podría soportar hasta 10 000 MW de capacidad instalada y generar hasta 24 000 GWh por año,² usando un índice conservador de 7 MW por km². A pesar de que debieran emprenderse nuevas investigaciones para obtener un potencial más confiable, desde el punto de vista técnico y económico, el potencial identificado es significativo.

Con respecto a recursos de hidrocarburos, la geología es promisoría, aunque compleja en algunas cuencas sedimentarias, pero no ha habido ninguna actividad reciente de exploración. Por otro lado, existen depósitos de lignito en la parte norte del territorio dominicano, pero las condiciones técnicas de su explotación no son favorables.

2. Balance energético

a) Oferta de energía primaria

La oferta de energía primaria del país ha estado conformada por la producción de leña, productos de caña e hidroenergía, así como por la importación de petróleo crudo y carbón mineral. También se ha utilizado la energía solar en muy pequeña escala.

La producción de leña ha presentado una tendencia decreciente en los últimos años: en 1993 alcanzó 9.4 millones de toneladas, mientras que en 1998 se redujo a 2.7 millones de toneladas, según cifras de la ONAPLAN. Esta información es coherente con los permisos de transporte de leña (de la Dirección General Forestal), que también han mostrado una tendencia decreciente, pero con oscilaciones muy marcadas de un año a otro. De esta forma, de 3.6 millones de toneladas en 1993, se redujo a un millón de toneladas en 1998. La diferencia con el total estimado de producción se debe al consumo local, leña transportada sin permisos y errores metodológicos.

Por su parte, la producción de residuos de caña ha venido experimentando una fuerte tendencia decreciente, siguiendo la reducción de la superficie cultivada. En el último quinquenio de los años noventa, la producción de bagazo alcanzó un promedio anual de 1.6 millones de toneladas métricas, muy por debajo del valor alcanzado en los años ochenta, que fue casi el doble.

La producción bruta de energía hidroeléctrica ha crecido con la entrada en operación de nuevas centrales hidroeléctricas, particularmente en el año 1992. En 1980 se generaron 48.2 GWh, mientras que en 1998 se alcanzó la cifra de 921.9 GWh. Conviene notar la sensibilidad de la producción hidroeléctrica a fenómenos climáticos: en 1997, por la prolongada sequía, la producción fue de 839 GWh, mientras que el año anterior había llegado a 1 086.6 GWh.

² Véase: National Renewable Energy Laboratory (1999), *Wind Energy Resource Atlas of the Dominican Republic*, mayo. Este potencial representaría 2.7 veces las ventas de electricidad de la empresa pública en 1999.

INTRODUCCIÓN

La República Dominicana cuenta con recursos naturales energéticos de poca monta, lo que se traduce en una alta dependencia de hidrocarburos importados para satisfacer el consumo nacional de energía. Por su parte, el sector energético dominicano se ha constituido en un cuello de botella para el desarrollo económico del país. Desde hace un cuarto de siglo, los gobiernos han perseguido otras prelações que se conjugan con fallas institucionales, políticas de precios e inversiones inadecuadas, insuficiente e ineficiente abastecimiento de electricidad, entre otras cosas. Todo ello ha repercutido en graves pérdidas para la economía del país.

A fin de buscar soluciones al problema descrito, el gobierno dominicano inició, en particular a partir de 1996, un proceso de reforma en el sector, de mayores alcances para la industria eléctrica. En este sentido sobresale la creciente participación de productores privados independientes, que han aumentado la oferta de energía eléctrica, pero no lo suficiente como para eliminar los racionamientos. En 1999 se llevó a cabo el proceso de capitalización de la generación y la distribución de energía eléctrica. Sin embargo, este proceso de reforma no estuvo respaldado por una nueva ley de electricidad, y dejó muchos problemas sin resolver, que atentan seriamente contra la sustentabilidad de la mencionada reforma en el corto plazo.

A. RECURSOS Y BALANCE ENERGÉTICO

1. Recursos energéticos

Desde el punto de vista de los recursos energéticos, la República Dominicana no dispone de un alto potencial aprovechable. Sus principales fuentes son la leña, la hidroelectricidad y la biomasa cañera. La cobertura vegetal leñosa del país ha sido evaluada en varias ocasiones. El estudio más reciente (1998) estimó que la superficie de bosques abarcaba unos 13 267 km², o sea, el 27.5% del territorio nacional.¹ Por su parte, el potencial hidráulico de más de 100 cuencas se estima en 2 010 MW, de los cuales solo 20% se encuentra en explotación, ya que la capacidad instalada alcanza 400 MW. Por su parte, el potencial energético de la biomasa cañera es función, tanto del área cultivada de caña de azúcar como de la tecnología energética utilizada en los ingenios azucareros. No existe una estimación de dicho potencial. Sin embargo, el área cultivada ha presentado una tendencia decreciente en los últimos años.

Con respecto a la evaluación de otras fuentes renovables de energía, se puede afirmar lo siguiente: con una temperatura promedio anual de 25°, la energía solar cuenta con un potencial estimado en 5.5 Kwh/m²/día. Por su parte, el potencial de energía eólica es importante, ya que se

¹ Esta evaluación fue hecha por el Direna, utilizando imágenes impresas Landsat TM y fotografías aéreas. Anteriormente se habían hecho otras evaluaciones, sin embargo, los resultados difieren drásticamente.

El aprovechamiento de la energía solar recibió fuerte impulso a través del trabajo de dos ONG, que ejecutaron el proyecto "Electrificación rural con base de energía solar y sistemas comunitarios de agua". Para ello, contaron con recursos privados, de agencias bilaterales y del Fondo de Medio Ambiente de Naciones Unidas (Global Environmental Facility Fund), para financiar la instalación de más de 8 000 sistemas solares fotovoltaicos para electrificación de casas.

Las importaciones de productos energéticos primarios han consistido en petróleo y carbón mineral. Durante el período 1993-1998, las compras de crudo se mantuvieron alrededor de los 15.8 millones de barriles anuales, para las dos refinерías del país; con este monto se logró operar la principal refinерía casi a su plena capacidad. Por su parte, en el mismo período, las importaciones de carbón mineral tuvieron variaciones fuertes, ya que oscilaron entre 34 000 toneladas en 1994 y 149 000 toneladas en 1998.

b) Oferta de energía secundaria

También la oferta de energía secundaria se compone de la producción nacional y las importaciones. En el primer caso, comprende los derivados del petróleo, la electricidad y el carbón vegetal. A su vez, las importaciones corresponden a los derivados del petróleo, incluido el gas licuado de petróleo (GLP).

La producción de derivados de petróleo en la mayor refinерía local durante el período 1993-1998 se mantuvo alrededor de 11.5 millones de barriles diarios, nivel que corresponde a un alto índice de utilización del equipo. Dada la tecnología simple de la refinерía, su producción se concentra principalmente en el *fuel oil*, con un 40%, y gasoil, con un 24%. Por su parte, la producción de GLP es muy baja, de tan solo 3%.

Por lo que se refiere a la producción neta de electricidad, si bien se ha incrementado de 3 600 GWh a 9 006 GWh entre 1986 y 1999, no ha podido satisfacer la demanda de las actividades socioeconómicas del país. El período más crítico se presentó a partir de 1987, en que surgieron problemas de disponibilidad en las centrales de generación de la empresa pública. En 1992 se logró aumentar la producción merced a la entrada de centrales de productores privados y de unidades rehabilitadas de la empresa pública; sin embargo, la capacidad instalada disponible y la generación total resultaron siempre inferiores a la demanda máxima y a los requerimientos nacionales de energía, con graves consecuencias económicas.

Por su parte, la producción de carbón vegetal registró tendencias decrecientes en los últimos años, pues de casi dos millones de toneladas en 1993 pasó a 925 toneladas en 1998. Estos valores son coherentes con las estimaciones hechas a partir de la fiscalización del transporte del carbón en las carreteras nacionales, en particular, el destinado a Santo Domingo, que constituye el mayor centro de consumo. Evidentemente existen cantidades de carbón producidas localmente que no se han incluido en el cálculo y no entran en los canales de comercialización, tal como sucede con la leña. Sin embargo, las estimaciones de la Dirección General Forestal, sobre las premisas mencionadas muestran una fuerte reducción en el transporte de carbón vegetal, que pasó

de 58 000 sacos en 1988 a 27 000 sacos en 1998. Ello fue el resultado de un programa exitoso de introducción de GLP en las zonas rurales dominicanas.

Entre los principales derivados importados están el diesel, el GLP y el *fuel oil*. El monto total viene ascendiendo rápidamente de 11 millones de barriles en 1993 a 28.3 millones en 1998. Esto se debe a que la refinería ha mantenido constante su capacidad de transformación, y todo el incremento en la demanda se ha tenido que satisfacer por medio de compras externas de derivados. Entre ellos se incluye la gasolina sin plomo, la cual no se produce en la refinería local (véase el cuadro VIII-18 del compendio estadístico).

c) Consumo final de energía

El consumo final de energía resulta de la suma de todas las fuentes energéticas, tanto primarias como secundarias, utilizadas directamente por los diferentes sectores socioeconómicos. Se consideran fuentes los derivados del petróleo, los recursos biomásicos (bagazo de caña, leña y carbón vegetal) y la electricidad.

La mayor fuente de energía final consumida corresponde a los derivados del petróleo, particularmente el *fuel oil* para la producción de electricidad y del sector industrial. En segundo lugar, se ubica el diesel, también destinado a la generación de electricidad, la actividad industrial y el transporte, seguido de la gasolina, principalmente destinada al uso de transporte automotor (véase el cuadro VIII-13 del compendio estadístico).

B. INSTITUCIONES Y DESARROLLO DEL SECTOR ENERGÉTICO

1. Organización del sector energía

Al finalizar el año 1999, la organización del sector energético de la República Dominicana era como sigue: el Secretariado Técnico de la Presidencia, a través de la ONAPLAN, tenía asignadas las funciones normativas o de definición de las políticas de todo el sector energía; las funciones regulatorias o de supervisión de la actividad empresarial, tanto de la industria eléctrica como de la industria petrolera, estaban a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio, a través de la Superintendencia de Electricidad y de la Dirección General de Minas, respectivamente; la Secretaría de Finanzas representaba al gobierno en las empresas de propiedad pública; por último, los aspectos relacionados con el manejo de la leña y los bosques estaban bajo la responsabilidad de la Dirección General Forestal.

En la parte empresarial, la industria eléctrica cuenta con dos empresas de generación recientemente privatizadas, once productores privados independientes (PPI) y tres empresas de

distribución privadas. Adicionalmente, la CDE ³ mantiene la transmisión de energía eléctrica, así como las centrales hidroeléctricas. Esta estructura es el resultado del proceso de reforma en esta industria, instrumentada a mediados de 1999.

La industria petrolera está conformada por la Refinería Dominicana S. A. (REFIDOMSA), una pequeña refinería de la empresa Falconbridge, cuatro distribuidores de productos derivados líquidos, tres importadores de GLP, 28 distribuidores de GLP, así como otros importadores para su propio uso. Todas estas empresas son privadas, con la excepción de empresa REFIDOMSA, propiedad, a partes iguales, del gobierno dominicano y del grupo Royal Dutch/Shell, así como una terminal de GLP en Azua de la empresa pública OPUVISA.

2. Políticas energéticas

La República Dominicana no ha contado con políticas energéticas claramente definidas. Ello se debe a la ausencia de una institución fuerte responsable de la definición de políticas y estrategias propias del sector energía, que hubiera facilitado un manejo coherente e integral de los diferentes subsectores. ⁴ Al propio tiempo, la solución de los problemas energéticos no ha recibido suficiente prelación frente a otras exigencias gubernamentales. Por esta razón, participan diversas instituciones, sin la coordinación apropiada. Un intento serio para resolver este problema institucional se dio con la creación en 1979 de la Comisión Nacional de Política Energética (COENER), que tenía asignada la formulación de las estrategias energéticas y la supervisión de su implementación. Sus tareas se concentraron en proyectos piloto de fuentes nuevas y renovables, reforestación y proyectos de uso racional de energía en la industria. Con todo, la Comisión nunca desempeñó un papel activo en los asuntos más importantes del sector, como la política de precios de la energía, la regulación del sector, la determinación del monto de las inversiones, etc.

Posteriormente, en el período 1988-1989, la COENER sufrió una fuerte reducción de su personal y perdió profesionales calificados. Su plantilla se redujo en 80%, quedando solo profesionales jóvenes, con poca experiencia. Posteriormente, en 1996, el gobierno trasladó toda la documentación de la COENER al Secretariado Técnico de la Presidencia y a las universidades, de forma que desapareció físicamente, aunque legalmente sigue existiendo.

Como resultado de la debilidad institucional, el sistema de información energético es precario; no existen series históricas confiables y coherentes de los balances energéticos. Ello impide la elaboración de cualquier análisis de tendencias en el consumo de energía de los diferentes sectores de la actividad económica del país. Asimismo, hay una falta de recursos

³ La CDE fue creada en 1955, al nacionalizarse los activos de la Compañía Eléctrica de Santo Domingo.

⁴ La existencia de una institución responsable del sector energía es una condición favorable para conseguir un manejo integral y coherente de los subsectores electricidad, petróleo y fuentes nuevas, como ha sido el caso de Costa Rica. En el Istmo Centroamericano se dan dos opciones en la organización del sector energético, ya sea por medio de un ministerio de energía y recursos naturales (Costa Rica, Guatemala y Honduras), ya por una comisión específica (Nicaragua y Panamá).

humanos capacitados, tanto profesionales como técnicos, resultado en parte de las condiciones desfavorables en las oficinas gubernamentales, en comparación con las del sector privado.

3. Relaciones entre energía y macroeconomía

El sector energético en la República Dominicana, en especial la industria eléctrica, ha constituido un cuello de botella de las actividades socioeconómicas durante casi un cuarto de siglo. En 1989, Ecocaribe realizó una estimación sobre los efectos económicos de la insuficiencia del suministro de electricidad.⁵ De acuerdo con dicho estudio, la economía del país perdió la oportunidad de producir 1 080 millones de pesos dominicanos en promedio anual en el período 1984-1988, debido al racionamiento de energía eléctrica. Este valor equivalía a 3.8% del PIB de 1988. Según el BID, lo perdido representaba casi todo el aporte de las zonas francas al producto de 1994.⁶ Posteriormente, un estudio del Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP)⁷ estimó en 180 millones de dólares las pérdidas económicas de la producción en el año 1988, es decir, aproximadamente un 3.3% del PIB de ese año.

El problema de los racionamientos de energía eléctrica obligó a los agentes privados, particularmente la pequeña industria y comercio, así como al sector servicios (en especial los hoteles), a importar directamente pequeñas unidades generadoras de potencia. Solo entre 1996 y 1998 se importaron casi 30 000 unidades, con un valor fob de 74 millones de dólares.

Por su parte, las importaciones de petróleo tuvieron un mayor peso en la balanza de pagos y en la deuda externa del país en la década de los años ochenta, que en los noventa. El peso relativo de la factura petrolera ha mostrado una tendencia decreciente a lo largo de 20 años (véase el cuadro XI-1). Ello se debe tanto a los incrementos en las exportaciones como a una reducción en los precios internacionales de los hidrocarburos, salvo oscilaciones resultantes de eventos especiales, como la guerra del Golfo. Sin embargo, su valor ha representado no menos de 20% de las exportaciones.

Por otro lado, los subsidios a los productos energéticos han promovido consumos altos y baja eficiencia, con repercusiones negativas en la productividad de la economía en su totalidad. El estudio del ESMAP calculó que por tasas preferenciales de cambio de la divisa para las importaciones de hidrocarburos, así como por los subsidios directos, las pérdidas económicas en 1988 alcanzaron la cifra de 235 millones de dólares, es decir 4.6% del PIB de ese año. En 1989, ese monto llegó a 210 millones de dólares, o sea, 4.1% del PIB. Adicionalmente deben notarse las pérdidas de la empresa pública CDE durante muchos años, y de la refinería, en períodos más

⁵ Véase, Ecocaribe S. A. (1989), *Los costos económicos y sociales del inadecuado servicio de energía eléctrica en la República Dominicana en los últimos cinco años*, julio.

⁶ Véase, Da Silva, L. (1995), "El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento para la restructuración del sector eléctrico de la República Dominicana". Presentación hecha en el seminario del CODIA sobre "Opciones de transferencia de la Corporación Dominicana de Electricidad al Sector Privado", Santo Domingo, 29 de junio de 1995.

⁷ Véase ESMAP (1991), *Dominican Republic. Issues and Options in the Energy Sector*, Report No. 8234-DO, mayo.

cortos por lo cual el Estado tuvo que hacer fuertes transferencias que afectaron al déficit del sector público.

Cuadro XI-1

ENERGÍA Y BALANZA DE PAGOS, 1980-1999

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	1999 a/
1) Importaciones petroleras	449	427	517	605	840
2) Importaciones de bienes y servicios no factoriales	1 860	1 490	2 233	4 131	6 758
3) Exportaciones de bienes y servicios	1 160	1 225	1 832	2 823	3 779
1) como porcentaje de (2)	24.1	28.7	23.2	14.6	12.4
1) como porcentaje de (3)	38.7	34.9	28.2	21.4	22.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del FMI y el Banco Central de la República Dominicana.

a/ Cifras preliminares.

Nota: Los datos de 1995 y 1999 no incluyen maquila.

La falta de abastecimiento de electricidad ha afectado seriamente al sector hotelero y de restaurantes, con desprestigio del turismo en el extranjero. En vista de las deficiencias del suministro, los hoteleros importaron sus propias unidades generadoras, y a partir de 1999 se comenzaron a instalar generadores privados regionales en las zonas turísticas para abastecer los hoteles cercanos, como fueron los casos de Puerto Plata y Bávaro. En otros lugares, los nuevos hoteles instalaron sus propios generadores, tal como sucedió en Bayahibe. De acuerdo a la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), en el período 1989 a 1991 los hoteles dedicaron entre 7% y 8% de su presupuesto operativo al pago de energía eléctrica a la CDE o mediante erogaciones de mantenimiento y compra de combustibles de sus propias unidades de generación. La cifra se ubicó en 1999 entre 8% y 10% de su presupuesto operativo, que resulta alrededor del doble del promedio de la zona del Caribe. Según la misma asociación, por los problemas de la crisis energética, así como por infraestructura, se pierde alrededor del 2.5% del mercado de turismo en el país.

4. Precios de los productos energéticos

Los precios y tarifas de los productos energéticos comerciales en la República Dominicana siempre han sido definidos por el gobierno en función de criterios que trascienden al sector energético. Las tarifas de energía eléctrica no se han ceñido a normas económicas ni en su estructura ni en su nivel, durante más de 20 años. La tarifa a los clientes residenciales ha sido siempre inferior a la tarifa del sector industrial (véanse los cuadros VIII-2 y VIII-8a del compendio estadístico), a pesar de que los costos de suministros a los primeros son mayores, por los niveles de voltaje del suministro (a menor voltaje, las pérdidas son mayores). Ello ha

implicado una transferencia de ingresos del sector industrial con respecto al residencial, que ha atentado contra la competitividad de la incipiente industria dominicana. Además, el nivel de las tarifas no ha sido suficiente para cubrir los costos económicos ni financieros de la empresa pública CDE. Las tarifas medias reales de electricidad (deflactadas con el índice de precios al consumidor), muestran una tendencia decreciente entre 1980 y 1990, año a partir del cual se da una recuperación de los precios. Sin embargo, a partir de 1993 se vuelve a presentar la tendencia anterior (véase el gráfico XI-1).

Cuadro XI-2

TARIFA PROMEDIO SEGÚN SECTOR

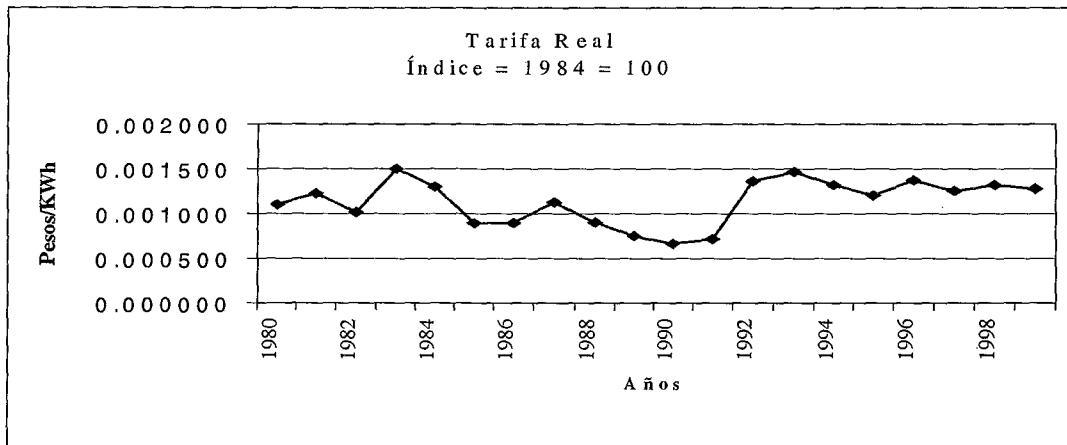
(Precios nominales en pesos/KWh)

Años	Residencial	Comercial	Industrial	Alumbrado público	Gobierno y municipios	Total
1986	0.143	0.317	0.296	0.224	0.273	0.232
1990	0.434	0.654	0.733	0.239	0.663	0.573
1995	1.345	1.816	1.704	1.238	1.584	1.536
1998	1.545	2.059	1.838	1.459	1.722	1.729

Fuente: Cifras oficiales CDE.

Gráfico XI-1

EVOLUCIÓN DE LA TARIFA PROMEDIO REAL DE ELECTRICIDAD 1984-1998



Fuente: Cifras oficiales CDE.

Ahora bien, con respecto a los precios de los derivados líquidos del petróleo, el sistema establecido por el gobierno dominicano se compone de varios elementos. Para fijar los precios ex refinera (a la salida de la refinera) de los diferentes derivados, se ha utilizado el sistema de precios paridad de importación (SPPI), que simula una importación de derivados como si éstos fueran comprados en un mercado internacional competitivo, a fin de obtener los precios más eficientes desde el punto de vista económico. El precio definido con dicha fórmula se aplica a los

productos a la salida de la refinería, de forma que dicha empresa debería producir a un precio igual o menor, para no incurrir en pérdidas. En el caso dominicano, la fórmula del SPPI usa como referencia los siguientes elementos: i) supone suministros venezolanos provenientes de Punta Cardón y/o Curacao; ii) el precio fob se basa en la llamada fórmula MARAVEN;⁸ iii) el flete marítimo corresponde a los costos realmente pagados por REFIDOMSA para la importación de derivados; iv) otras cargas, como seguro, gastos de terminal, comisiones bancarias, etc. Los precios ex refinería son iguales a la suma de cada uno de estos elementos en los diferentes derivados.

El precio final a los consumidores está determinado por el gobierno, y se compone del precio SPPI, los márgenes de las empresas de distribución, de los transportistas y de los detallistas, así como los impuestos. Dado que el precio ex refinería está integrado principalmente por los precios internacionales de los derivados del petróleo y que los márgenes están predefinidos por el gobierno, los impuestos resultan de la diferencia entre el precio final al consumidor y esos montos, de allí su apelativo de diferencial del petróleo. Esta forma de determinar los impuestos atenúa las presiones inflacionarias pero crea una alta volatilidad en los ingresos fiscales, ya que están en función de las oscilaciones de los precios del mercado internacional de los hidrocarburos y del tipo de cambio.

Durante la década de los ochenta, los precios finales de los derivados en la República Dominicana fueron de los más bajos de América Latina, con niveles inferiores a sus costos económicos, con excepción de la gasolina, el *fuel oil* para la industria y el *jet fuel*. La tasa preferencial para la compra de los derivados aplicada antes de 1989 implicaba un subsidio de 50% del costo económico. A comienzos de 1990 hubo un incremento en los precios; sin embargo, posteriormente, los precios finales de las gasolinas, el diesel y el kerosene al consumidor final permanecieron sin cambios desde el 14 de octubre de 1990 hasta el 20 de diciembre de 1996. Conviene resaltar que en ese período la tasa de cambio unificada de la divisa se incrementó en 24% y los precios de los derivados en el mercado internacional registraron aumentos acumulados superiores a 50%. Como se podrá deducir, los ingresos fiscales del Estado por concepto del diferencial, se redujeron fuertemente.

La resolución 128 del año 1996 de la Secretaría de Industria y Comercio introdujo una serie de cambios importantes. En primer lugar definió el impuesto como porcentaje del precio de venta al público; por ejemplo, para la gasolina sin plomo el diferencial sería de 55% del precio de venta final.⁹ En segundo lugar, dispuso que los precios de venta al público variarían de acuerdo a las oscilaciones de los precios de paridad de importación, los cuales a su vez dependen de los movimientos de los precios de importación de los derivados y de la tasa de cambio de la divisa.

⁸ Esta fórmula MARAVEN (nombre de una empresa petrolera estatal venezolana) está a su vez vinculada al precio de referencia de la costa del Golfo de los Estados Unidos (USGC), considerado un mercado internacional competitivo.

⁹ Esta resolución eliminó el concepto de impuesto como diferencia entre el precio final al consumidor y el precio ex refinería más márgenes, y lo estableció directamente como un porcentaje del precio de venta al público. Sin embargo, el gobierno dominicano continuó llamándolo diferencial de petróleo.

Finalmente, estableció los márgenes para las actividades de distribución y detalle de combustibles, así como para el transporte.

Por lo tanto, a partir de diciembre de 1996, los precios finales de los derivados indicados han venido cambiando en función de las variaciones de los precios paridad de importación y del deslizamiento de la tasa de cambio de la divisa. En octubre de 1999 se emitió otra resolución con el objeto de cambiar la forma de cálculo del diferencial del petróleo, el cual pasó de un porcentaje sobre el precio de venta a un valor constante para cada uno de los derivados. Por otro lado, entre agosto de 1999 y diciembre del mismo año, el Estado subsidió el *fuel oil* y el diesel para generación eléctrica, con el objeto de evitar el incremento de tarifas de energía eléctrica, cuando ya estaba privatizadas la generación termoelectrónica y la distribución.

Los precios del GLP permanecieron constantes desde el 14 de octubre de 1990 hasta el 13 de diciembre de 1994. El gas se ha mantenido siempre subsidiado, con transferencias de los impuestos a las gasolinas. Un elemento muy controversial en los precios de comercialización del GLP ha sido la fórmula que determina el precio de venta de la refinería y de los importadores a las empresas de distribución. Para ese fin, el gobierno ha fijado arbitrariamente ponderaciones de la participación de los consumidores residenciales e industriales-comerciales en las ventas de GLP. Adicionalmente ha establecido precios diferenciados para ambos sectores, siendo el primero muy inferior al segundo. Así, el precio con que las distribuidoras adquieren el GLP de las empresas importadoras es un promedio ponderado de los precios diferenciales y las respectivas participaciones. Todo este cálculo no tiene ninguna relación con la realidad, pues las ventas de las empresas distribuidoras no tienen esas ponderaciones. Las empresas venden indistintamente a cualquier cliente, y prefieren, evidentemente a los clientes industriales, por ser mayor el precio. Peor aún, en el pasado, los usuarios de GLP para el transporte lo compraban como si fueran clientes residenciales; aunque esta situación fue superada.

El peso del sector doméstico en las ventas de GLP ha sido siempre el mayor, pero el consumo industrial y comercial ha comenzado a aumentar fuertemente. A ello debe agregarse el transporte público, que utiliza GLP, en sustitución de las gasolinas. Esto conlleva no sólo un incremento en el consumo del combustible gaseoso, sino también una reducción de los ingresos fiscales por doble vía: el aumento del subsidio al GLP y la disminución de los impuestos a las gasolinas.

En un primer intento de solución al problema, el 22 de diciembre de 1996, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio emitió la resolución 129-96, con el objeto de modificar el cálculo del precio de compra de las distribuidoras a las importadoras, variando los pesos relativos. Se redujo la participación del sector residencial a 75%, y se subieron las de la industria y el comercio a 25%. Sin embargo, el subsidio al GLP continúa representado una fuerte carga al Estado dominicano.

C. INDUSTRIA ELÉCTRICA

1. Evolución de la industria eléctrica

A continuación se presenta un análisis sobre la evolución reciente de los principales indicadores técnicos de la industria eléctrica durante el período 1986-1999, con énfasis en el último quinquenio.

a) Capacidad instalada de generación

Al 31 de diciembre de 1999 la capacidad instalada de generación en la República Dominicana ascendía a 2 340 MW (véase el cuadro XI-3); el componente térmico era mayoritario, con 83%, correspondiendo la diferencia a las centrales hidroeléctricas. Operaban en este segmento de la industria dos empresas recientemente privatizadas, la Empresa Generadora Itabo, con 619.7 MW y la Generadora Haina, con 573.8 MW, así como once PPI con 746 MW. La CDE mantenía bajo su control las centrales de generación hidroeléctrica (con una capacidad instalada total de 400.6 MW) y el sistema de transmisión. Esta red conectaba las centrales de producción con los principales centros de consumo del país. Existía también una cierta capacidad de autoproducción en otras entidades públicas, particularmente en el CEA.

En el período 1986-1999 las ampliaciones netas de la capacidad instalada en el país totalizaron 1 269 MW (véase el gráfico XI-2): 27% correspondió a centrales térmicas y 17% a centrales hidroeléctricas, ambas de la empresa pública, pero el grueso (56%), fueron ampliaciones de los productores privados independientes, con centrales térmicas.

La evolución de la capacidad instalada total neta en el país muestra un crecimiento muy reducido entre 1986 y 1990, pues tan solo aumentó 185 MW. Sin embargo, la capacidad de producción disponible era mucho menor, debido a la falta de mantenimiento de las centrales de generación de la CDE, como resultado de problemas financieros y de gestión. De esta forma, a comienzos de 1991, la capacidad disponible para operación de la CDE era de tan solo 650 MW, de un total instalado de 1 219 MW. A pesar del aporte de los productores privados independientes, la demanda máxima del sistema no podía ser atendida.

Cuadro XI-3

CAPACIDAD NOMINAL INSTALADA DE GENERACIÓN (MW)
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1999

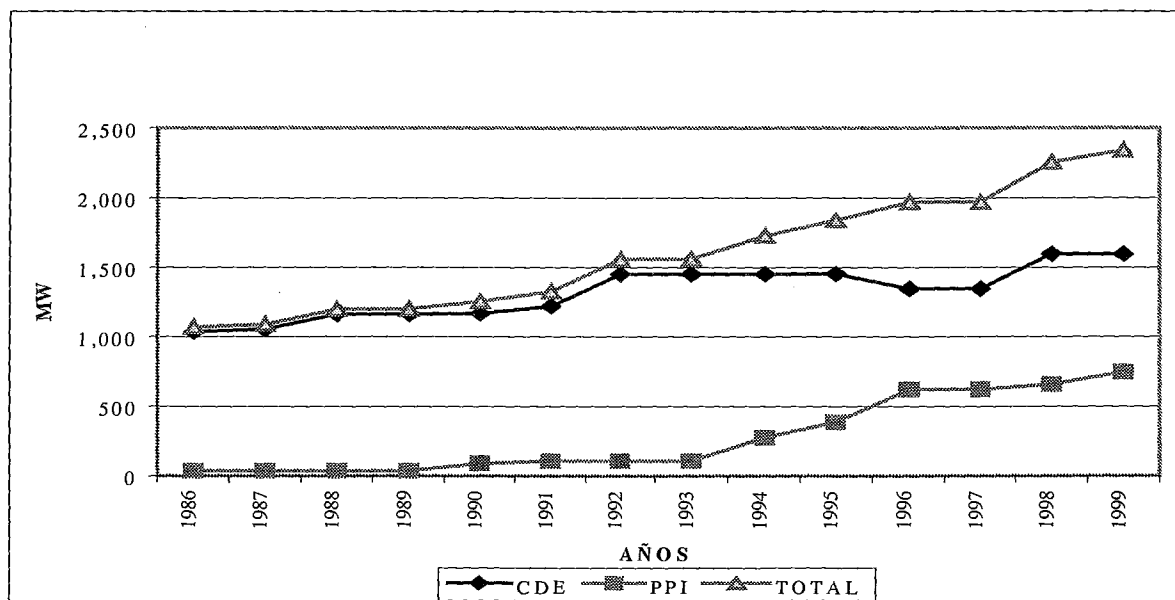
Empresas de generación		Total
Generadora de Electricidad HAINA (1)	619.67	
Generadora de Electricidad ITABO (1)	573.80	
Generadora de Electricidad HIDROELÉCTRICA (CDE)	400.60	
Productores Privados Independientes a/	746.02	
LAESA		64.02
FALCONBRIDGE		35.00
TRANSCONTINENTAL		40.00
CEPPI		18.00
METALDOM		40.00
CEPPII		53.00
SMITH & ENRON		185.00
DECTE (Los Mina V)		118.00
DECTE (Los Mina VI)		118.00
CAIMAN		35.00
MAXON		40.00
GRAN TOTAL		2 340.09

Fuente: CDE.

a/ Centrales termoeléctricas convencionales, unidades diesel y turbina de gas.

Gráfico XI-2

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN MW
1986-1999



Fuente: Informe estadístico CDE.

Ya en la década de los noventa, y en particular después de 1994, el gobierno dominicano comenzó a promover el abasto privado de electricidad para paliar los graves problemas de racionamiento. La emergencia impulsó a la CDE a firmar contratos con productores privados (véase el cuadro XI-4), sin convocar la licitación, lo cual se tradujo evidentemente en costos altos de la energía vendida al sistema. Por su parte, la CDE no construyó nuevas centrales de producción entre 1992 y 1998 (salvo dos minicentrales hidroeléctricas en 1995, con una capacidad de 2 MW), año en que por razones de emergencia instaló 272.5 MW de unidades diesel y una unidad a vapor. Paralelamente, desde finales de los años ochenta, la empresa pública mantuvo una serie de proyectos de rehabilitación de sus centrales de generación, financiado por fuentes multilaterales y bilaterales; sin embargo, el rezago era tan grande que nunca pudo eliminar los racionamientos de energía eléctrica. Algunas unidades de generación pasaron fuera de servicio más de cinco años.

Cuadro XI-4

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA DE PRODUCTORES PRIVADOS INDEPENDIENTES (MW)

Empresas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Falconbridge	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Laesa	-	15	15	15	15	15	15	15	15	17	64
Transcontinental	-	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
CEPPI	-	-	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Metaldom	-	-	-	-	-	40	40	40	40	40	40
CEPPII	-	-	-	-	-	53	53	53	53	53	53
Smith & Enron	-	-	-	-	-	75	185	185	185	185	185
Los Mina V (DTE)	-	-	-	-	-	-	-	118	118	118	118
Los Mina VI (DTE)	-	-	-	-	-	-	-	118	118	118	118
Caimán (Barahona)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35	35
Maxon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40
Total	35	90	108	108	108	276	386	622	622	659	746

Fuente: Cifras CDE.

En la capacidad total del país deberían incorporarse las unidades de generación que los sectores industrial y comercial menor, así como el sector servicios (en particular hoteles) han instalado para resolver el problema de abastecimiento de energía eléctrica. Estas unidades

utilizan, en su mayoría, diesel y son de baja velocidad, que solo pueden operar durante períodos muy cortos. Algunas estimaciones indican que estas plantas tienen una capacidad en generación de alrededor 500 MW, de los cuales sólo 10% podría acoplarse a la red nacional.

b) Producción de energía eléctrica

Con la capacidad instalada existente (1999) la generación neta alcanzó la cifra de 9 000 GWh, de los cuales 86% correspondió a generación térmica (centrales termoeléctricas convencionales, generadores diesel y turbina de gas) y el resto a hidroeléctricas.¹⁰ Conviene mencionar que en el año 1999 se dio un incremento de 17% en la generación neta, del que correspondió a los productores privados independientes un aumento de 20%.

En el período 1986-1999 la generación neta disponible de energía eléctrica aumentó por un factor de 2.5, al pasar de 3 588 GWh a 9 006 GWh. El mayor incremento se debió a los productores privados independientes, que en 1986 aportaron tan solo 12% de la generación total del país, mientras que en 1999 llegaron a 42%. Como se mencionó anteriormente, las ampliaciones no fueron suficientes para cubrir la demanda de energía eléctrica del país. Así, en 1989, el déficit se estimó en 800 GWh, es decir, alrededor de 20% de la demanda nacional.

La generación neta presentó un comportamiento variable en el último quinquenio de los años noventa, pues habiendo disminuido en 1995, tuvo una tendencia creciente en el resto del período, particularmente en 1996 y 1999. El total de las ventas de los productores privados independientes se multiplicó por 2.5 en ese período, debido al programa de contratación iniciado en 1994. Sin embargo, esta participación privada enfrentó serias dificultades por conflictos contractuales en algunos años. Adicionalmente debe mencionarse que por falta de capacidad de la red de transmisión, en varios casos no fue posible poner a operar a los PPI.

c) Ventas

Las ventas de energía eléctrica de la CDE alcanzaron 4 966 GWh en 1999, con un incremento de 8% con respecto al año previo. El sector industrial continuó siendo, por segundo año consecutivo, el mayor consumidor nacional, con 35% de las ventas totales de dicha corporación. Le siguen el sector residencial con 34%, el gobierno con 20% y el sector comercial con 11%. Sin embargo, el consumo total de energía eléctrica en la República Dominicana es superior a la cifra mencionada, ya que debiera agregarse tanto la autoproducción de la CEA y de las pequeñas unidades instaladas por los sectores industrial y comercial,¹¹ como el consumo ilegal en la distribución de la empresa pública CDE.

¹⁰ A partir de agosto de 1999, las centrales térmicas de la CDE fueron privatizadas.

¹¹ De esta última producción de electricidad no se cuenta con estimados.

Entre 1986 y 1999 las ventas de la CDE se duplicaron (véanse los cuadros VIII-6 y VIII-7^a del compendio estadístico), valor que es inferior al incremento de la generación neta durante el mismo período. Este hecho se explica por las altas pérdidas en el sistema eléctrico nacional. El sector residencial fue en ese lapso, con la excepción de los dos últimos años, el principal consumidor de la energía eléctrica ofertada por la CDE. La instalación de unidades portátiles por parte de los industriales y comerciantes complementaba los requerimientos de estos sectores económicos del país. Conviene resaltar que en el período 1995-1999, las ventas aumentaron 50%.

El número de clientes de la CDE pasó de 557 596 en 1986 a 823 138 en 1998, de los cuales el sector residencial representó 90%. A este respecto conviene resaltar que durante los años 1998 y 1999 (hasta antes de su entrega a la empresa privada), la CDE aumentó la cobertura residencial en 20%.

d) Pérdidas de energía eléctrica

Es importante señalar la incidencia de pérdidas crecientes sobre las ventas de la energía eléctrica, que han pasado de una cifra media anual de 30.76% en el período 1986-1990, a 38.69% en los cinco años siguientes, y a 43.08% en el último quinquenio de los años noventa (véase el cuadro VIII-10a del compendio estadístico). El menor valor se obtuvo en 1988 (28.43%), el cual es aún muy alto comparado con valores de empresas eficientes (alrededor de 10%). El mayor índice fue el de 1996 con 45.7%, es decir, de cada dos KWh generados, un poco menos de uno se perdía.

Estas pérdidas eran tanto técnicas —es decir, las correspondientes a la producción y transporte de la energía eléctrica— como comerciales —relacionadas con el hurto y falta de medición—. Una estimación en 1995 ubicaba las primeras en 11% y las segundas en 29.5%, con un total de 40.5%. Por razones políticas, se ha dejado crecer una cultura de impago de la factura de energía eléctrica. En 1999 se estimaba que el número de clientes ilegales alcanzaba la cifra de 530 000, en comparación con 734 032 legales, lo cual permite vislumbrar el grave problema de energía no facturada para la industria eléctrica en el país.

e) Situación financiera de la industria eléctrica

Las bajas tarifas, la falta de pago de las instituciones paraestatales, la cultura de impago del sector residencial, el alto número de clientes ilegales, entre otras causas, han creado una situación financiera difícil para la empresa CDE desde hace más de 20 años. Adicionalmente, las devaluaciones de la moneda dominicana ayudaron a complicar aún más las finanzas de dicha empresa. En el período 1984-1987, el BID estimó en 308 millones de dólares las pérdidas en la operación de la empresa, y en 400 millones las pérdidas totales, incluyendo las cargas financieras. En 1989 el déficit operativo fue de 150 millones de dólares. En los primeros años de los noventa se mantuvieron los flujos negativos de operación. En 1994, la CDE tenía un déficit acumulado de caja cercano a los 100 millones de dólares, que se incrementaron en ese año a razón de 10

millones por mes. Esta situación se mantuvo en 1999, pues el flujo de caja al 31 de diciembre registró un déficit de 57.4 millones de dólares.

Otro problema que también ha incidido son las deficiencias en el cobro de la CDE. En 1991 se estimaba que llegaba tan sólo a 72% del monto facturado por consumo de energía eléctrica. Por lo demás, dicha colecta resultó 20% inferior a los costos de operación de la empresa.

En 1994 surgió un nuevo problema: los altos costos de la energía comprada a los PPI (véase el cuadro XI-5). Su precio promedio ha sido superior a 6.54 centavos de dólar por KWh y ha llegado a 7.4 centavos en 1977. Estos valores son elevados, si se comparan con los de otros países (entre 5 y 6 centavos de dólar por KWh). La CDE ha llegado a pagar hasta 9 centavos por KWh. Tal nivel de precios ha incidido fuertemente en las finanzas de la empresa. En 1997, el 80% de las erogaciones estaban dedicadas a pagar la factura a los PPI y a la compra de combustible para las centrales termoeléctricas propiedad de la CDE. El resultado de todos estos factores fue la acumulación de una deuda entre la CDE y los PPI, la cual se estimaba, en abril de 1999, en 198 millones de dólares, desglosada en 77 millones aceptada (no disputada), y 91 millones en disputa.

Cuadro XI-5

PRECIO UNITARIO DE COMPRAS A PPI
(Centavos de dólar /KWh)

Año	Precio promedio anual
1994	6.6382
1995	6.8987
1996	6.9934
1997	7.4662
1998	6.5476
1999	6.7083

Fuente: CDE.

Por las razones anotadas, la empresa ha tenido que depender de transferencias del gobierno central para subsistir, y sigue siendo muy vulnerable a las decisiones gubernamentales. En el período 1988-1998, los pagos por consumo siempre fueron inferiores al monto de las facturas (véase el cuadro XI-6). Esta situación denota muy bien tres aspectos de los problemas financieros de la empresa CDE: el bajo nivel de las tarifas, el incumplimiento de pagos del gobierno de sus consumos, y la dependencia resultante de la empresa con respecto a las transferencias estatales.

Cuadro XI-6

SUBSIDIOS NETOS GUBERNAMENTALES A LA CDE 1988-1998

(En millones de pesos)

Años	Aportes del gobierno (1)	Pagos por energía consumida (2)	Subtotal (3=1+2)	Facturas al gobierno (4)	Subsidio neto (5=3-4)
1988	109.5	100.2	209.7	154.2	55.5
1989	203.3	61.0	264.3	177.8	86.5
1990	513.3	70.3	583.6	251.3	332.3
1991	738.5	82.0	820.5	430.4	390.1
1992	472.3	280.7	753.0	682.8	70.2
1993	552.9	255.2	808.1	669.4	138.7
1994	560.1	283.0	843.1	654.0	189.1
1995	945.9	223.0	1 168.9	784.0	384.9
1996	1 654.3	214.3	1 868.6	867.6	1 001.0
1997	2 743.3	110.0	2 853.3	1 223.0	1 630.3
1998	2 448.3	138.0	2 586.2	1 758.5	827.7

Fuente: Cifras de ONAPLAN.

f) Problemas institucionales

Como se puede deducir de los aspectos abordados anteriormente, la empresa pública CDE ha operado en los últimos 20 años con baja eficiencia y con escasos recursos de inversión. La principal causa de este deterioro se puede identificar con los objetivos del propietario de la empresa —es decir, el gobierno central—: la reducción de las presiones inflacionarias o atender demandas políticas. Esto se traduce en subvenciones que dañan la microeconomía de la CDE y debilitan sus procesos de inversión.

El estudio de la ESMAP mencionado anteriormente identificaba las siguientes causas de los problemas institucionales de la CDE en los años ochenta, que siguieron vigentes en la década siguiente: i) falta de definición de responsabilidades y objetivos del subsector electricidad; ii) falta de autonomía de gestión; iii) deficiente planificación y control empresarial; iv) bajas tarifas, escasez de recursos financieros y excesiva dependencia de préstamos externos; v) falta de personal calificado, tanto técnico como de gestión, bajos salarios, alta rotación del personal, etc., y vi) ausencia de programas internos de entrenamiento. Adicionalmente debe mencionarse el exceso del personal no calificado, el cual se podía estimar entre 15% y 20%.

2. Proceso de reforma

En vista de los problemas crónicos de la empresa pública CDE, el gobierno llevó a cabo varios intentos de solución. En 1990 se aprobó la Ley de Incentivo al Desarrollo Eléctrico, cuyo objetivo fue paliar una situación de emergencia, reducir las necesidades de inversión estatal y aumentar el

aporte de los autoprodutores, ofreciendo incentivos fiscales para la inversión privada en centrales de generación conectadas a la red nacional y los consumidores en las zonas francas, así como en proyectos para el mejoramiento de la eficiencia del sistema. Los resultados de la aplicación de esta ley fueron negativos. Por otro lado, se creó la Dirección para el Desarrollo y Regulación de la Industria Eléctrica, con el encargo de preparar una ley de electricidad.

Posteriormente, el gobierno creó, mediante el decreto 148-93 del 31 de mayo de 1993, el Consejo Nacional de Energía (CNE), con el fin de analizar la crítica situación de la industria eléctrica, y recomendar al poder ejecutivo la estrategia que debía seguir. El resultado de sus trabajos fue la elaboración de un anteproyecto de ley general de electricidad que se presentó al Congreso Nacional en diciembre de ese mismo año. Sin embargo, la ley no fue aprobada.

En 1994 el gobierno dominicano encargó la elaboración de un estudio encaminado a la reestructuración de la CDE, el cual recomendó desintegrar horizontal y verticalmente la corporación, creando tres empresas de generación (dos térmicas y una hidroeléctrica), una de transmisión y tres de distribución. Las empresas serían privatizadas, con excepción de las de generación hidroeléctrica y la de transmisión, que permanecerían en manos públicas, pero la última sería dada en concesión a un operador privado. Adicionalmente se creaba un mercado mayorista de generación.

En 1996 se creó la Comisión de Reestructuración en la CDE, con el fin de llevar a cabo la reforma. Sin embargo, el marco legal se dio con la aprobación de la Ley de Reforma de la Empresa Pública, decreto 141-97 del 24 de junio de 1997, que instituyó la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP), a cuyo cargo se dejó la coordinación y la dirección del proceso de capitalización de las empresas públicas.

Este proceso contemplaba que la CDE aportaría sus activos a las nuevas empresas, y recibiría 50% del capital. Por su parte, el inversionista se comprometía a aportar capital en efectivo, por un monto de 50% del valor de las acciones de las empresas. El capital sería utilizado para financiar un programa de inversiones destinadas al saneamiento y a la rehabilitación de los activos existentes. A su vez, el inversionista extranjero tendría el control administrativo de las nuevas empresas. Este proceso se inició en enero de 1998, con el llamado a la precalificación de los inversionistas interesados en participar en la industria eléctrica del país. Presentaron sus credenciales 21 empresas, de las cuales 19 fueron precalificadas.

Dado que el proyecto de ley general de electricidad no tenía visos de ser aprobado en el Congreso Nacional, debido a diferencias de criterio sobre todo en aspectos tributarios, el poder ejecutivo emitió el decreto 118-98 (16 de marzo de 1998), para crear la Superintendencia de Electricidad, dentro de ámbito de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Entre las principales funciones de la Superintendencia se pueden mencionar el tema de los precios y tarifas, la supervisión del comportamiento del mercado de electricidad para evitar prácticas monopólicas, etc.

La Superintendencia emitió varias resoluciones a fin de establecer las reglas de la nueva industria eléctrica. En ese sentido, conviene resaltar la resolución 235, publicada en octubre de

1998, en que se establece el marco regulatorio de operación del subsector eléctrico. Un punto importante se refiere a la integración de un organismo responsable de armonizar la operación de las centrales generadoras y los sistemas de transmisión, denominado Organismo Coordinador.

De acuerdo con el estudio elaborado en 1994, la CREP creó siete unidades de negocios, a partir de la estructura verticalmente integrada de dicha corporación, con dos unidades de generación térmica (Itabo y Haina), una unidad de generación hidroeléctrica, una unidad de transmisión y tres unidades de distribución (zona sur, zona este y zona norte). Las unidades iniciaron sus operaciones respectivas en enero de 1999.

El proceso de licitación fue llevado a cabo por la CREP en abril de 1999 para las tres unidades de distribución, y en mayo para las unidades de generación. En el primer caso, cuatro empresas presentaron ofertas económicas. Se adjudicaron a Unión Fenosa Acción Exterior las empresas de distribución de la zona sur y zona norte, mientras que a AES Distribución Dominicana se le otorgó la empresa de distribución del este. El monto de las ofertas ganadoras fue de 321.2 millones de dólares, cifra superior en 56.7 millones a los valores mínimos definidos por la CREP.

En forma similar, dos empresas presentaron ofertas de participación en las dos unidades de generación térmica. El Consorcio New Caribbean Investment resultó ganador de la unidad de generación de Itabo, mientras que la empresa Seaboard Corporation, obtuvo la empresa Haina. En esta licitación también las ofertas ganadoras, con un monto de 322.3 millones de dólares, ofrecieron 65.5 millones por encima de los valores mínimos establecidos por la CREP.

Bajo la responsabilidad de la CDE solo quedaron el sistema de transmisión y la generación hidroeléctrica, que serán transformados en empresas. La red de transmisión se encuentra en una situación crítica y requiere nuevas inversiones. Con respecto a la empresa hidroeléctrica, es importante notar que hereda todos los contratos con PPI de la CDE; entonces, deberá comercializar tanto la producción de sus propias centrales hidroeléctricas como la que compre a los PPI.

Por otro lado, debido a la deuda acumulada de la CDE con los PPI, así como de otros puntos pendientes, las partes convinieron en un memorándum de entendimiento, en febrero de 1999. El 14 de abril de 1999, la CDE, el Estado dominicano, los PPI y la CREP firmaron el llamado Acuerdo Definitivo. En este acuerdo quedaron establecidos las obligaciones de las partes; los montos adeudados por la CDE a los PPI; los procedimientos de pago de la deuda; la constitución del Organismo Coordinador; la transferencia de parte de la deuda aceptada o no disputada a las compañías capitalizadas, etc. Un punto crítico de este acuerdo es la captura de los ingresos futuros de la empresa de transmisión y de la empresa de generación hidroeléctrica para cubrir en forma prioritaria la deuda de la CDE con los PPI.

Con respecto al proceso de reforma cabe formular algunas apreciaciones. La situación crítica de la industria eléctrica descrita anteriormente, con sus efectos negativos sobre la actividad económica de ese país, ameritaba llevar a cabo un proceso de reforma importante, a fin de encontrar soluciones a este problema. Por otro lado, ante la ausencia de una ley general de

electricidad, el gobierno creó la Superintendencia de Electricidad y definió el marco regulatorio de esta industria, por medio de decretos y resoluciones de la Secretaría de Industria y Comercio. Esta solución permitió adelantar la reforma, aunque una ley aprobada por el poder legislativo habría dado una mayor seguridad jurídica a todo el proceso.

En los últimos meses de 1999 se estaban instrumentando las diferentes acciones contempladas en la reforma. A pesar del poco tiempo transcurrido, conviene mencionar algunos puntos críticos de esta primera fase. En primer lugar, el número de oferentes en las licitaciones de las empresas de generación y transmisión fue reducido. Algunas razones explican esta situación: la falta de una ley de electricidad, la ausencia de un ente regulador independiente y la coincidencia en el tiempo de las privatizaciones de empresas eléctricas en Panamá y Brasil. En segundo lugar, la reforma no ha resuelto el problema financiero de la CDE con los PPI. La retención de los ingresos de la empresa de transmisión para cumplir los pagos de esa deuda podría afectar a la viabilidad financiera futura de la empresa. En forma similar, de acuerdo con análisis realizados, la empresa de generación hidráulica enfrentaría también serios problemas financieros. Por otro lado, el problema de los subsidios a las tarifas no se había resuelto aún, pues las tarifas seguían por debajo de sus precios reales.

En los primeros meses del año 2000 se incrementaron los niveles de las tarifas, como resultado del proceso de indexación con el precio del petróleo y la tasa de cambio del dólar, los cuales no eran esperados por la población en esta primera fase de la reforma. Adicionalmente, la persistencia de racionamientos de energía eléctrica impulsaban a la sociedad a cuestionar todo este proceso.

D. INDUSTRIA PETROLERA

La industria petrolera en la República Dominicana no ha tenido los graves problemas que ha enfrentado la industria eléctrica, y los cambios institucionales acaecidos han sido menores, desde el punto de vista de su estructura.

a) Capacidad instalada de refinación y almacenamiento

Como se ha indicado, en la República Dominicana existen dos empresas dedicadas a la transformación del petróleo: REFIDOMSA, y la Falconbridge Dominicana (FALCONDO). La primera inició operaciones en 1973, con una capacidad suficiente para abastecer la totalidad de la demanda del país. En la actualidad tiene una capacidad nominal de procesamiento de crudo de 34 000 barriles por día (Bbls/día), compuesta principalmente por las unidades de destilación atmosférica, hidrosulfuradora y tratamiento de GLP, es decir, se trata de una refinería tipo *hydroskimming*. La segunda refinería es propiedad de una empresa minera, con una capacidad de 9 000 Bbls/día, cuya producción está destinada fundamentalmente a la obtención de nafta para sus procesos industriales y de *fuel-oil* para la producción de energía eléctrica en sus unidades de generación.

Con respecto a la gestión de la empresa mixta REFIDOMSA, vale mencionar que la administración ha sido muy eficiente, técnica y económicamente, aun para los estándares del Caribe, donde existen refinerías más complejas y de mayor tamaño. De acuerdo al estudio del ESMAP mencionado previamente, los costos de refinación se han mantenido bajos por el alto factor de utilización, la configuración técnica simple y un eficiente manejo de almacenes, sin exceso de personal.

Para la importación de petróleo y derivados líquidos el país cuenta con varias terminales, propiedad de las refinerías, la CDE, el generador privado de Puerto Plata, la empresa generadora COASTAL, etc. En el caso del GLP existen tres empresas que lo importan: REFIDOMSA, MUNDO GAS y COASTAL.

b) Las importaciones de crudo y productos derivados

REFIDOMSA es la empresa que importa la casi totalidad de crudo, con la excepción de pequeñas cantidades de la refinería de Falconbridge, que oscilan entre 2 000 y 3 000 barriles diarios. México y Venezuela son los principales abastecedores de crudo para la República Dominicana, dentro del Acuerdo de San José.¹² El nivel de importaciones de crudo en el período 1993-1998 se ha mantenido entre 15 y 16 millones de barriles por año, lo cual ha permitido a REFIDOMSA trabajar a plena capacidad, y a Falconbridge de acuerdo a sus propias necesidades.

La diferencia entre la demanda de derivados y la producción de ambas refinerías se suple a través de importaciones directas de derivados. Las compras externas comenzaron en 1987, anteriormente las refinerías existentes abastecían la totalidad del país. En el período 1993-1998, el monto de las importaciones de derivados del petróleo experimentó un fuerte incremento: pasó de 11 millones de barriles en 1993 a 28.3 millones de barriles en 1998, con un incremento de 17.3 millones de barriles tan solo en cinco años (véase el cuadro XI-7). Ya a partir de 1995, las importaciones de derivados fueron superiores a las de crudo; en 1998, la producción de las refinerías sólo pudo satisfacer el 37% de la demanda nacional.

¹² El Programa de Cooperación de San José para los países del Istmo Centroamericano y el Caribe (Acuerdo de San José), fue suscrito por los presidentes de México y Venezuela el 3 de agosto de 1980. El propósito es atender, a partes iguales, el consumo interno petrolero y contribuir al financiamiento para proyectos de desarrollo en los países beneficiarios. Los suministros se efectúan con arreglo a contratos comerciales y a los precios de venta en los mercados internacionales. Desde su suscripción inicial el acuerdo ha sido renovado anualmente por los gobiernos signatarios.

Cuadro XI-7

IMPORTACIONES DE PETRÓLEO Y DERIVADOS

(Miles de barriles)

	Petróleo	GLP	Gasolinas	Ker/Avtur	Gasoil	Fuel oil	Total derivados a/
1993	15 274	3 165	2 781	497	2 909	1 165	11 094
1994	16 130	3 231	3 443	271	4 813	3 550	15 982
1995	16 236	3 491	4 223	413	5 310	3 577	17 557
1996	15 042	3 978	4 683	720	7 154	3 482	20 362
1997	16 293	4 525	5 276	695	8 767	4 316	24 113
1998	15 900	5 563	6 311	898	10 778	4 058	28 339

Fuente: Cifras Banco Central.

a/ Incluye otros productos importados en cantidades menores.

Todos los derivados presentaron tasas de crecimiento muy altas, ligadas al crecimiento económico del país. Sobresalen los casos del *fuel oil* y del diesel, destinados principalmente a la generación eléctrica, por la fuerte participación de los nuevos PPI. En este sentido, el primero creció por un factor de 3.5 y el segundo de 3.7. Las gasolinas se duplicaron con creces. En el caso del GLP, las importaciones también suben vertiginosamente (por un factor de 1.76), ya que la refinería REFIDOMSA cubre menos de 15% de la demanda nacional.

c) Mercado de productos líquidos y GLP

La distribución mayorista de los productos líquidos está a cargo de cuatro empresas: Shell, Esso, Texaco e Isla. El transporte interno en el país se realiza por medio de camiones cisterna propiedad de empresas privadas, ya que los distribuidores no pueden entrar en ese segmento del negocio. Como se mencionó anteriormente, el gobierno fija los márgenes de las distribuidoras y los transportistas, y durante largos períodos no han sido suficientes para cubrir los costos.

La situación de la distribución de GLP es diferente en el sentido de que ha enfrentado diversos problemas: existencia de subsidios, mecánica de fijación del precio, desviación del gas para transporte público, manejo de los cilindros, etc. En este sentido, el uso del GLP en el transporte público no solamente es un problema de orden fiscal, sino también de seguridad pública. Para ese fin, el gobierno ha establecido un mecanismo de supervisión y regulación de los vehículos que utilizan este gas. En el segmento de la distribución de GLP participan 28 empresas que presentan problemas técnicos, de seguridad y económicos.

El mercado de los derivados de hidrocarburos en la República Dominicana cuenta con un agente dominante, REFIDOMSA, por su importante oferta constituida por su producción y por

sus importaciones directas de derivados. Sin embargo, conviene mencionar que, como productor, su papel ha venido decayendo, pues como se dijo anteriormente, en 1998 sólo logró satisfacer poco más de la tercera parte del consumo. Una eventual apertura del mercado de los derivados requeriría un mayor número de agentes en el segmento de la importación, especialmente con instalaciones que dieran servicio de almacenamiento a cualquier solicitante.

E. RECOMENDACIONES PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE DEL SECTOR ENERGÍA

Los objetivos contrapuestos que se ha pretendido alcanzar en el sector energético han creado una serie acumulativa de problemas que ha llegado a configurar uno de los cuellos de botella más importantes que enfrenta la economía dominicana. El sector energético tiene serias limitaciones para atender a la creciente demanda nacional, la eficiencia es baja y la asignación de recursos, defectuosa. Hace falta que los poderes ejecutivo y legislativo afinen las funciones normativas y regulatorias de las diversas entidades que participan en el sector, a fin de resolver los entorpecimientos que se enumeran enseguida.

a) Aspectos institucionales

El ordenamiento institucional del sector energía es una de las tareas prioritarias. Hay que definir lo antes posible todo el marco jurídico, compuesto por la ley general de electricidad y la ley de comercialización de hidrocarburos. Ello permitiría definir las funciones normativas y regulatorias del Estado y, en forma correspondiente, la Secretaría de Estado responsable de la definición de políticas del sector energético, y los entes regulatorios de las industrias eléctrica y petrolera, respectivamente. Además habría que crear un sistema de información energético, a fin de contar con los datos necesarios para la toma de decisiones en este sector. Para ello se requerirá capacitar a los profesionales que participen en dicho sistema de información.

b) Política de precios transparente

Si bien es enteramente válido que la política estatal fije metas macroeconómicas o instrumento subsidios con diferentes propósitos, ello no debiera interferir con el manejo microeconómico eficiente de las empresas estatales o privadas. Por eso, toda subvención acordada por las autoridades centrales, en vez de gravitar sobre las finanzas de las empresas, debería incorporarse al presupuesto central. Así tendería a resolverse buena parte del problema de las tarifas subsidiadas y la descapitalización crónica del sector energético.

c) Incremento de capacidad en las industrias eléctrica y petrolera

La insuficiencia crónica en el abastecimiento de electricidad, no resuelto aún en el año 2000, debería ser una razón suficiente como para impulsar una política más activa por parte del gobierno dominicano, en lo relacionado con la instalación de las próximas centrales generadoras. En ese sentido, un plan indicativo de la expansión del sistema de generación tendría que tenerse siempre actualizado, a fin de asegurar un suministro confiable y al menor costo. Dada la experiencia pasada, la ejecución de dicho plan no debería dejarse a las fuerzas del mercado, más bien, las autoridades pertinentes deberían iniciar una promoción agresiva con inversionistas privados sobre las nuevas centrales requeridas, para cubrir tanto el déficit actual como el crecimiento esperado de la demanda. Para ello será muy necesario contar con una ley general de electricidad aprobada ya por el poder legislativo. Una opción disponible también para el gobierno sería llegar a un acuerdo con las empresas generadoras privatizadas sobre la utilización de la liquidez monetaria existente producto del proceso de capitalización.

En la industria petrolera, la situación es más favorable, en particular por encontrarse la República Dominicana en una región donde se ubica uno de los mercados petroleros más competitivos, la costa del Golfo de los Estados Unidos. Esto permite que los importadores del país consigan precios eficientes, si se utilizan licitaciones tanto para el suministro como para el servicio de flete. Otras referencias de precios, como el llamado *Posting* Caribe, reivindicado por algunas empresas multinacionales, no son más que un mecanismo de transferencias de rentas de los consumidores a las mencionadas empresas.¹³ Sin embargo, para cubrir el crecimiento de la demanda de derivados, las autoridades competentes deberían promover la instalación de terminales de importación de derivados, que brinden el servicio a terceros, sin discriminación alguna.

d) Sustentabilidad de los procesos de reformas implementados

La elevada deuda de la CDE con los PPI, las dificultades financieras de las futuras empresas de generación hidroeléctrica y de transmisión, y las debilidades de la red de transmisión, configuran un estrangulamiento de recursos que habrá necesidad de romper sistemáticamente. Un punto importante se refiere a los contratos vigentes con los PPI, por los altos precios de venta de la energía eléctrica. En este sentido, sería recomendable analizar la posibilidad de iniciar procesos de renegociación de dichos contratos, en forma no confiscatoria, como se hace actualmente en algunos países de América Central. Asimismo, los obstáculos para crear un verdadero mercado mayorista que presione la reducción de los precios de la energía eléctrica, la necesidad de supervisar el traslado de esas ganancias a todos los clientes, en particular los residenciales, constituyen otros retos para asegurar la sustentabilidad de la reforma de la industria eléctrica. Por lo demás, la atención de estas cuestiones permitiría crear las

¹³ El precio de referencia llamado *Posting* Caribe es el promedio de precios elaborados unilateralmente por tres multinacionales y representa una oferta de venta en una refinería o terminal de almacenamiento. A diferencia de los precios de la costa del Golfo, no son precios generados en un mercado competitivo abierto. El diferencial entre estos dos precios puede ser de más de dos dólares por barril, siendo superior el llamado *Posting* Caribe.

condiciones para que nuevos agentes privados amplíen el parque de generación eléctrica y aumenten la competencia en el mercado mayorista.

Por su parte, el gobierno tendría que modificar el mecanismo de subsidio del GLP, ya que en su modalidad actual produce transferencias ineficientes de rentas, favoreciendo no sólo a los consumidores de bajos ingresos. En este sentido, el subsidio debería dirigirse únicamente a las clases más desfavorecidas, que consumen este combustible en los cilindros de menor tamaño. Para otros consumidores el subsidio debería eliminarse, tal como se ha hecho en la mayoría de países de América Central, pues no tiene justificación económica o social.

e) Promoción del uso racional de energía y fuentes nuevas

El largo período de tarifas subsidiadas ha provocado un consumo artificialmente alto de los productos energéticos, con muy baja eficiencia. Por lo tanto, a fin de aumentar la competitividad de la industria y los servicios dominicanos, el gobierno tendría que abocarse a crear un programa integral de fomento del uso racional de los energéticos. Para ello, se requerirían algunas condiciones mínimas, como la existencia de una instancia normativa gubernamental institucionalmente fuerte; una política transparente de precios de la energía, sin subsidios, y una política de financiamiento para las inversiones en este rubro.¹⁴

Complementariamente, la existencia de un considerable potencial de energía solar y eólica debería impulsar un programa de desarrollo de estas fuentes, mediante la aprobación de leyes que incentiven su instalación por parte de empresas privadas.¹⁵ Asimismo, el gobierno tendría que fortalecer los programas de sustitución de leña por combustibles comerciales y de reforestación, a fin de aumentar la cobertura forestal del país. Todas estas medidas constituirían un apoyo decidido al desarrollo ambientalmente sustentable del sector energético dominicano.

¹⁴ Los organismos multilaterales tienen operaciones de este tipo en otros países.

¹⁵ En Costa Rica existen dos plantas de generación eólica en operación, una pública y una privada. Las leyes vigentes en este país fomentan la utilización de recursos renovables en la producción de electricidad.

Capítulo XII

EL TURISMO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas el turismo ha impulsado el crecimiento del país y ha constituido un colchón en los tiempos de crisis. Su evolución en ese período se puede estudiar según las etapas ligadas al desarrollo macroeconómico. Se añaden dos épocas intrínsecas al sector que obedecen básicamente, la primera, al papel decidido del Estado con la concesión de fuertes incentivos (1979-1992) y la segunda, en la cual las inversiones privadas y en especial las extranjeras llegan a ser prominentes. La primera arranca con la publicación de la ley 153 de 1971 de incentivos al turismo, en la que los subsidios del Estado jugaron un papel preponderante en el desarrollo de polos integrados y de la actividad hotelera y termina con su desaparición en 1992. En este periodo, los ingresos por turismo se sextuplicaron. La etapa que va de 1992 al presente ha presenciado un crecimiento importante de la inversión extranjera y ha multiplicado los ingresos del turismo receptor internacional ¹ 2.5 veces. El país cuenta con 50 000 cuartos de hotel, es decir uno por kilómetro cuadrado, y recibió alrededor de 3 millones de turistas en el año de 1999, captando un ingreso total de unos 2 500 millones de dólares.

De todos los visitantes del exterior, 41% son europeos, con una predominancia de alemanes (15%), 19% son estadounidenses y se estima que 17% son dominicanos residentes en el extranjero. (Véanse los cuadros IX-4 y IX-5 del compendio estadístico.)

Según los cálculos de la Cuenta Satélite de Turismo —un esfuerzo estadístico pionero en el ámbito mundial— el sector contribuyó con un 10% al PIB en 1996 y, si se añade el turismo doméstico y el emisor, representa un 20% del consumo total de la economía en ese año. La actividad genera 6% del empleo. La tasa de ocupación hotelera se aproxima a 70% y la tarifa promedio ha rondado los 30 dólares diarios en la última década. Los flujos de inversión extranjera en el sector fueron superiores a 610 millones de dólares en 1998-1999, con un 65% de origen español en ese último año.

En los últimos veinte años, las tasas de crecimiento promedio anual de la llegada de visitantes internacionales han sido de 9%, de 15% en los ingresos, de 12% en la disponibilidad de habitaciones, de 13.5% en el valor agregado y de 13.6% en el empleo total. Su impacto en la generación de divisas, empleo, encadenamientos con otros sectores y atracción de inversión extranjera ha hecho del turismo un sector fundamental en el país.

Sin embargo, existen indicadores preocupantes: el gasto y la estadía promedios bajaron 13% y 8%, respectivamente, en la década de los noventa (1991-1999), y la tarifa promedio sigue situada entre las más bajas del mundo debido a los niveles de calidad, a la alta dependencia del sector hotelero de los intermediarios turísticos o “touroperadores” europeos y a la competencia entre los destinos de sol y playa del Caribe, del Mediterráneo y de la región Asia-Pacífico. Así

¹ En el curso del capítulo también se hablará del turismo doméstico y se mencionará el turismo emisor, pero el tipo de turismo de mayor peso para el país es el turismo receptor.

también, la tasa de ocupación hotelera tiende a la baja ². Sin embargo, hay que mencionar que la tasa de ocupación de la República Dominicana es muy alta en relación con la media mundial, pues, si bien ronda 70% en la última década, hay zonas que reportan el 88%, como el norte del país.

Algunos elementos evidencian fallas que podrían incidir negativamente en el crecimiento sostenido del turismo en el futuro. Se han registrado daños al medio ambiente social y natural debido a un desarrollo poco armónico del sector, la falta de infraestructura básica, agua potable, energía eléctrica, vías de comunicación terrestres, y en particular la de eliminación de desechos sólidos y de agua servidas. Hace falta mayor coordinación de las acciones del sector gubernamental, del privado, y del social a través de una planificación en el desarrollo en el ámbito nacional, regional y local. Se busca remediar estas disfunciones con la preparación de un plan de desarrollo a diez años y uno de mercadeo a cinco años.

Tampoco se ha aprovechado toda la capacidad de encadenamientos con otros sectores productivos del país. Existen posibilidades de lograr el fortalecimiento de los sectores que han demostrado eficiencia en proveer sus productos al sector turístico (construcción, alimentos, bebidas y manufacturas ligeras), así como servicios, en particular los de alto potencial y los de profesionales altamente calificados en turismo. Se requiere impulsar el desarrollo de actividades que acrecienten los multiplicadores de empleo e ingreso del turismo y que dependen de las políticas generales del país y de la aplicación de algunas estrategias específicas, como la transferencia de tecnología, la capitalización y el financiamiento de preproducción y de postproducción, en especial, las que se dirigen a la pequeña y mediana empresa.

Los países en desarrollo han encontrado en el turismo un instrumento para crecer. Sin embargo, al ser un sector intensivo en capital, recursos humanos así como en conocimiento e información, sujeto a un mercado globalizado, su desarrollo debe considerar las repercusiones positivas y negativas potenciales sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente. Las políticas instrumentadas en la República Dominicana han variado en las dos últimas décadas y en este capítulo se analiza su desarrollo y señalan los focos de alerta y posibles soluciones que lo transformarían en impulsor de la economía, para hacer frente a las necesidades de su población y salvaguardar sus riquezas naturales y culturales.

² En este aspecto existe una polémica entre la agencia nacional de turismo gubernamental y el sector privado, fuente principal de este indicador. ASONAHORES plantea un decremento sobre la base de los hoteles que son sus afiliados y la Secretaría de Estado de Turismo (SECTUR) ha hecho investigaciones sobre el universo de los alojamientos no pertenecientes a esta asociación. La aseveración de que declinan las tasas de ocupación puede explicarse en parte por la construcción acelerada de habitaciones de hotel y por el universo que se utilizó para las estadísticas que solamente cubren un poco de la mitad de los hoteles del país. La afirmación de que no han declinado las tasas de ocupación, se fundamenta en el estudio de los hoteles no incluidos en los estudios anteriores y en el análisis de los ingresos tributarios.

A. DESEMPEÑO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 1980-1999

1. Definiciones y estadísticas

En las estadísticas tradicionales del turismo, promovidas por la Organización Mundial del Turismo (OMC), se establece que un turista, independientemente de sus motivos, es una persona que viaja por cualquier motivo fuera de su entorno habitual por más de veinticuatro horas y por menos de un año sin recibir remuneración del lugar al que viaja. Un excursionista, por su lado, se queda en su destino menos de veinticuatro horas, por ejemplo, un pasajero de crucero. La totalidad de estos viajeros son los visitantes que efectúan gastos antes, durante y después del viaje. El destino, por su lado, percibe ingresos, no siempre la totalidad del gasto en que incurre el viajero, en particular en lo que se refiere al transporte. Se distinguen tres tipos de turismo, según si el viaje se efectúa dentro de las fronteras del país de residencia o en forma transfronteriza. El turismo interior es el efectuado por los residentes dentro de ese mismo país, el emisor contabiliza a los residentes de un país cuando viajan a un país extranjero, y el receptor que cuenta a los residentes de otro país que se internan en el territorio nacional. Como puede observarse, el criterio fundamental es el de residencia y no el de nacionalidad. Este punto es de destacar en el caso de la República Dominicana, pues recibe un importante número de visitantes dominicanos no residentes en su país. También hay que recordar que el turismo emisor representa una importación y el turismo receptivo una exportación.

El turismo es un sector heterogéneo que agrupa actividades disímiles y tiene un impacto que se distribuye en la economía a través de encadenamientos directos e indirectos. El concepto del *cluster* de turismo le imprime dinamismo a los nexos entre los sectores, subsectores y actividades que se relacionan con el turismo, así como las sinergias que se crean y no lo ven como un mero agregado de actividades. Su utilidad se extiende a la toma de decisiones de política³.

Para tener estadísticas desglosadas y confiables y conocer el peso del turismo en las economías y en el ámbito internacional, se han presentado varios intentos de categorizar las actividades del turismo, tanto a efecto de estadísticas nacionales con criterios de comparabilidad internacional como de negociaciones comerciales internacionales. El primero se ha llevado a cabo bajo la égida de la Organización Mundial de Turismo (OMT) con el propósito de diseñar y difundir el concepto y el uso de Cuenta Satélite de Turismo; la segunda, bajo la de la OMC para facilitar las negociaciones internacionales de servicios.

En la actualidad convergen muchos de los criterios de categorización de las actividades y los productos relacionados con el turismo. Después de la Conferencia Internacional sobre la Medición del Impacto Económico del Turismo de Niza (Francia) en junio de 1999, se ha perfeccionado el concepto de Cuenta Satélite de Turismo. Analiza al turismo por el lado de la

³ Este tipo de análisis ha sido implementado en el conjunto de los países de Centroamérica bajo la dirección académica del INCAE y de los gobiernos de la Región en conjunción con el sector privado.

oferta, es decir, de las actividades características y no características del turismo ampliando su espectro e incluyendo entre otros renglones, muchos servicios que no se contemplaban anteriormente. Por el otro lado, se calcula el consumo, intermedio y final de productos, análisis que permite medir eslabonamientos entre las diversas actividades y sectores y que también se ajusta mejor al concepto de negociaciones de servicios con la Clasificación Central de Productos (CPC por sus siglas en inglés). La República Dominicana ha desarrollado su Cuenta Satélite de Turismo entre 1991 y 1996 y ha presentado una comunicación en conjunción con El Salvador y Honduras ⁴ pidiendo un anexo especial sobre turismo en la OMC, en razón de sus especificidades relacionadas con su heterogeneidad y las interrelaciones que se crean a escala nacional e internacional.

Asimismo, el turismo internacional se considera como comercio internacional de servicios que se efectúa bajo cuatro modalidades determinadas en el Grupo de Negociaciones de Servicios de la Ronda Uruguay y que se han plasmado en la OMC: el movimiento transfronterizo de un servicio, el comercio a través del establecimiento, el movimiento del consumidor y el movimiento de personal. Entre los sectores de servicios, el turismo es el máximo ejemplo del movimiento del consumidor, pero involucra a los cuatro modos de prestación de servicios.

2. Principales indicadores del turismo receptor internacional de 1980 a 1999

Se utilizará en este apartado la serie de principales indicadores de hoteles, bares y restaurantes de 1980-1989 y de 1990-1999 del Sistema de Cuentas Nacionales. Asimismo, se utiliza la categorización del crecimiento anual del PIB utilizada en el capítulo III de este libro: la etapa de estabilización fiscal y monetaria (1980-1986), la de expansión de la demanda agregada (1986-1990), la de estabilización y reforma estructural (1990-1995) y, la de consolidación de la reforma (1996-1999).

La actividad turística del país ha sido, con mucho, la más dinámica de la economía ⁵. Sin embargo, durante los últimos años, la brecha entre el crecimiento del PIB total y el turístico se ha cerrado.

⁴ WTO (1999).

⁵ En los años noventa, el único sector que, en promedio, mostró un mayor crecimiento que el turismo fue el de comunicaciones. Véase CIECA, "Resumen del comportamiento de la economía dominicana en 1999 y perspectivas a corto plazo", mimeo, Santo Domingo, enero de 2000.

Cuadro XII-1

CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Etapa	Crecimiento promedio anual						
	PIB	Turismo	Inversión turística	Visitantes	Número de habitaciones	Empleo	
Estabilización fiscal y monetaria (1980-1986)	3.0	14.3	19.6	7.6	5.7	10.6	10.6
Expansión de la demanda agregada (1986-1990)	2.9	14.0	2.7	11.4	11.8	18.0	24.1
Estabilización y reforma estructural (1990-1995)	2.6	13.0	14.0	5.9	7.2	11.5	11.7
Consolidación de la reforma (1996-1999)	7.1	11.1	9.9	12.9	12.9	10.9	9.9

Fuente: Banco Central y CEPAL.

Entre 1980 y 1999, la llegada de visitantes, extranjeros y dominicanos no residentes al país, aumentó de 566 000 (de los cuales 82 000 eran dominicanos no residentes) a cerca de 3 millones,⁶ de los cuales 2.4 millones fueron extranjeros. Como resultado de este rápido aumento, las tasas de crecimiento anual en el número de habitaciones disponibles también fueron elevadas, pasando de un poco más de 5 000 en 1980 a cerca de 50 000. El empleo directo e indirecto proporcionado por el sector turismo parte de unos 20 000 para alcanzar la cifra de unos 225 000 en 1999.

⁶ Sin embargo, el arribo de extranjeros en avión creció a un ritmo mucho mayor: 10.7 por ciento por año, llegando a 555 000 en 1986.

Cuadro XII-2

REPÚBLICA DOMINICANA: PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR TURISMO
(HOTELES, BARES Y RESTAURANTES) a/

Concepto	1980	1985	1990	1995	1999 b/
Valor agregado (millones de pesos de 1970)	37.5	82.5	141.0	259.4	395.6
Habitaciones disponibles (unidades)	5 389	8 562	19 043	32 846	49 623
Tasa de ocupación hotelera (%)	58.5	61.8	68.8	76.8	66.9
Ingresos por turismo (millones de dólares)	173	451	818	1 571	2 524
Llegada de no residentes (pasajeros)	566 423	753 005	1 355 361	1 806 396	2 930 795
Vía aérea	383 280	660 178	1 305 361	1 775 872	2 649 418
Extranjeros	301 070	497 280	957 864	1 471 339	2 147 742
Dominicanos	82 210	162 898	347 497	304 533	501 676
Vía marítima c/	183 143	92 827	50 000	30 524	281 377
Salida de no residentes (pasajeros)					
Vía aérea		626 855		1 782 566	2 665 184
Extranjeros	...	473 185	...	1 438 952	2 136 036
Dominicanos	...	153 670	...	343 614	529 148
Gasto promedio (dólares)					
Extranjeros	...	...	...	965	994
Dominicanos no residentes	...	...	...	465	627
...			
Estadía promedio extranjeros por vía aérea (noches)	...	...	...	10.5	9.7
Empleo generado por la actividad hotelera (personas)	20 388	32 364	88 549	153 899	224 473
Directos	6 796	10 788	28 564	43 972	63 483
Indirectos	13 592	21 576	59 985	109 927	160 990

Fuente: ASONAHORES, Secretaría de Estado de Turismo, Banco Central de la República Dominicana.

a/ Incluye hoteles, bares y restaurantes.

b/ Cifras preliminares.

c/ Incluye extranjeros y dominicanos.

3. El turismo en el Caribe

Las características del Caribe (economías insulares y pequeñas) lo hacen una región con alta dependencia del turismo para la generación de divisas y la cobertura del déficit comercial, para la creación de empleo, y con un alto componente de importaciones para satisfacer la demanda turística. Dentro de esta región la República Dominicana tiene una participación especial por su tamaño, su población y la posibilidad de potenciar los encadenamientos productivos con otros sectores de la economía, así como por el dinamismo alcanzado en los últimos años.

Cuadro XII-3

CARIBE: LLEGADA DE TURISTAS A PAÍSES SELECCIONADOS

(Miles de turistas)

País	1985	1990	1995	1999
Total Caribe	7 391	10 550	13 265	...
Bahamas	1 368	1 562	1 598	...
Barbados	359	432	442	...
Bermudas	407	435	387	...
Cuba	238	327	742	1 617
Dominica	21	45	60	...
Guadalupe	253	331	640	...
Haití	150	144	145	...
Islas Caimán	145	253	361	...
Islas Vírgenes de los E.U.	412	463	454	485
Islas Vírgenes Británicas	130	160	219	...
Jamaica	572	989	1 147	1 261
Martinica	193	282	457	...
Puerto Rico	1 642	2 560	3 131	3 042
República Dominicana	660	1 305	1 776	2 600
Santa Lucía	95	141	231	...
Trinidad y Tabago	187	195	260	...

Fuente: CEPAL, con base en cifras de la Organización Mundial de Turismo (OMT).

La llegada de turistas al Caribe pasó de 6.8 millones en 1980 a 15.2 millones en 1998 según datos proporcionados por la OMT. En 1985, solamente Bahamas y Puerto Rico recibían más de un millón de turistas que pernoctaban sin contar los arribos en crucero que han crecido en forma excepcional en la región. El millón de visitantes fue rebasado en 1987 por la República Dominicana y en 1997 por Cuba. A lo largo del periodo de 1994 a 1998, la República Dominicana ha sido el segundo destino del Caribe con mayor número de turistas, estando por debajo de Puerto Rico y por encima de destinos como Bahamas, que ocupa el tercer lugar a lo largo de los años mencionados, Jamaica, ocupa el cuarto lugar y Cuba el quinto lugar, la

República Dominicana participó en el año de 1994 con el 13.5% del total de llegadas de turistas a la región del Caribe; esta participación se incrementó constantemente hasta llegar, en el año de 1997, al 15.2% del total registrado en la región y tuvo una muy ligera baja en 1998 por la recuperación de Cuba con relación al año anterior. Así, Puerto Rico y la República Dominicana conservan durante estos años más del 35% del total de llegadas de turistas al Caribe. (Véase el cuadro IX-7 del compendio estadístico.)

Cuadro XII-4

CARIBE: LLEGADA DE PASAJEROS EN CRUCERO. PAÍSES SELECCIONADOS

(Miles de turistas)

País	1985	1990	1995	1998
Total Caribe	3 771	6 820	7 998	...
Bahamas	1 135	1 854	1 543	....
Barbados	112	363	485	507
Bermudas	143	113	170	....
Cuba	5	7	1	8
Dominica	7	7	135	245
Guadalupe	69	261	419	418
Islas Caimán	259	362	683	871
Islas Virgenes de los E.U.	679	1 201	1 171	1 616
Islas Virgenes Británicas	22	95	122	105
Jamaica	262	385	605	674
Martinica	153	421	428	415
Puerto Rico	419	866	955	1 275
República Dominicana	93	50	30	394
Santa Lucia	54	102	170	....
Trinidad y Tabago	10	43	22	39

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Organización Mundial de Turismo (OMT).

En cuanto a los ingresos obtenidos por concepto de turismo en la región del Caribe, Bahamas fue también el primer país en rebasar los 1 000 millones de dólares, siguiéndole Puerto Rico en 1988 y la República Dominicana en 1992. Por su parte Jamaica y Cuba lo lograron en 1995 y 1996 respectivamente. En este rubro, el comportamiento en el mismo periodo de 1994 a 1998 es similar al indicador de las llegadas. La República Dominicana ocupa el segundo lugar del Caribe e incrementó sus ingresos de 1.7 millones de dólares en 1994 a 2.3 millones en 1998, mientras que Puerto Rico lo hizo de 3 millones de dólares en 1994 a 3.4 millones en 1998. Los países que le siguen son igualmente Bahamas, Cuba y Jamaica que, en promedio, representan casi el 30% del total de ingresos del Caribe. La participación de la República Dominicana en los ingresos por la llegada de visitantes a la región del Caribe pasó de 13% en 1994 a 15.9% en 1997 y la ligera disminución observada en 1998 en la llegada de turistas, se reflejó más en los ingresos

que significaron el 15.2% del total de la región. Juntos, Puerto Rico y la República Dominicana representan también aproximadamente el 30% de los ingresos totales del Caribe.

Cuadro XII-5

CARIBE: INGRESOS POR TURISMO INTERNACIONAL
EN PAÍSES SELECCIONADOS

(Millones de dólares)

País	1985	1990	1995	1999
Total Caribe	4 865	8 171	11 666	...
Bahamas	990	1 324	1 346	...
Barbados	309	494	612	...
Bermudas	357	490	488	...
Cuba	116	243	977	...
Dominica	10	20	34	...
Guadalupe	95	197	458	...
Haití	93	46	56	...
Islas Caimán	86	236	394	...
Islas Turcas y Caicos	12	37	62	...
Islas Vírgenes Americanas	507	697	822	940
Islas Vírgenes Británicas	68	132	211	...
Jamaica	407	740	1 069	1 232
Martinica	93	240	384	...
Puerto Rico	758	1 366	1 828	2 148
República Dominicana	451	818	1 571	2 524
Santa Lucía	56	154	268	...
Trinidad y Tabago	97	95	73	...

Fuente: CEPAL, con base en cifras de la Organización Mundial de Turismo (OMT).

La República Dominicana no se encuentra dentro de los diez primeros lugares en percibir ingresos en el gasto medio por turista realizado en cada destino del Caribe. En la República Dominicana este indicador está ligeramente por encima de la media del Caribe: en 1994 fue de 832 dólares, llegando a 949 dólares en 1997 y, como consecuencia de la disminución de llegadas de turistas al país, bajó a 928 dólares en el año de 1998. Las Islas Vírgenes Americanas son el destino que capta mayor gasto por turista: en 1994 se calculó un gasto medio de 1 704 dólares por turista, y, aunque en 1998 disminuyó a 1,458 dólares, se mantiene como el destino de mejor perfil de gasto en la región. (Véase el cuadro IX-11 del compendio estadístico.)

La República Dominicana es el destino turístico que cuenta con el mayor número de habitaciones en hoteles y establecimientos similares, seguido de Cuba, conjuntamente participan aproximadamente con el 40% de la oferta de habitaciones en la región. En 1994 la oferta de habitaciones de la República Dominicana representó el 19.% del total de la región del Caribe, llegando a 22% del total en 1997. Cuba también ha incrementado constantemente su oferta de

habitaciones y pasó de representar el 17% del total en 1994 a 18% en 1997. (Véase el cuadro IX-9 del compendio estadístico.)

Finalmente, en lo que se refiere a la llegada de pasajeros de cruceros, Bahamas sigue siendo el líder con más de un millón de llegadas en 1985 seguida por las Islas Vírgenes de los Estados Unidos que rebasaron esa cifra en 1987, Puerto Rico en 1997. En cambio, la República Dominicana solamente recibe unos 280 000 en 1999. Cuba, por su parte recibe cifras mínimas de cruceristas, 8 000, debido al embargo a que está sujeta. (Véase el cuadro IX-8 del compendio estadístico.)

Es interesante hacer un paralelo con Cuba, el destino que parece el competidor más importante de la República Dominicana en la actualidad por sus similitudes en idioma, dimensión y expansión en los últimos años de puntos de partida muy diferentes. En 1985, cuando Cuba solamente recibía 248 000 visitantes, la República Dominicana recibía más de tres veces esa cantidad. En 1999, Cuba recibe 1 600 000 visitantes y la República Dominicana casi tres millones, es decir un poco menos del doble. En cuanto a ingresos, en 1985 Cuba recibía 116 millones de dólares mientras la República Dominicana recibía casi cuatro veces esa cantidad. Para 1998, la brecha también ha disminuido pues Cuba recibió 1 600 millones de dólares y la República Dominicana, solamente 1.5 veces esa cantidad. En cuanto al gasto promedio, en 1998, el gasto promedio en Cuba por visitante ha sido de 1 170 dólares por visitante mientras en la República Dominicana es de unos 860 dólares. En cuanto a habitaciones la brecha está cerrando pues Cuba tiene unas 40 000 habitaciones mientras la República Dominicana ha llegado a 50 000. La República Dominicana tiene acceso al mercado de los Estados Unidos que le está negado a Cuba, pero no lo ha desarrollado en todo su potencial aunque el turismo "étnico" es una fuente importante de visitantes. Por otro lado, Cuba cuenta con una imagen definida en la mente de los viajeros, con una mano de obra muy calificada. Ambos países carecen de una calidad de alto nivel para el turismo y están contando con el mismo tipo de desarrollo de tipo masivo. Es muy posible que el desarrollo acelerado del turismo en Cuba haya llevado a la República Dominicana a competir, pero la expectativa de apertura de Cuba no se cumplió todavía, aflojando la presión sobre la República Dominicana para dar un salto cualitativo en su turismo. La República Dominicana como producto turístico no tiene una fuerte implantación en los Estados Unidos, pero está incrementando su promoción hacia ese país. Según se argumenta más adelante, sería importante potenciar al máximo el turismo de dominicanos y de sus descendientes en exterior, y desarrollar nichos de mercado muy específicos de alto nivel para atender al mercado norteamericano en general.

B. POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL TURISMO Y FACTORES DE CRECIMIENTO

1. Políticas de desarrollo del turismo

a) Institucionalidad

El turismo ha tenido sus propios ritmos ligados a los factores generales de la economía y a las estrategias aplicadas específicamente al sector. En la República Dominicana, el desarrollo del turismo receptivo internacional empieza en la década de los años sesenta. La institucionalidad del sector nació en una forma dual: por un lado, se sentaron las bases de lo que la Organización Mundial del Turismo ha llamado una Agencia Nacional de Turismo (ANT) y, por el otro, se le otorgó al Banco Central primacía en el fomento turístico a través de INFRATUR, en particular en la zona Norte del país.

i) Agencia Nacional de Turismo. En 1968, se promulga el decreto 2536, en el cual se marcan los primeros lineamientos de la política nacional de turismo, seguido por la Ley 541, Orgánica de Turismo del 31 de diciembre de 1969. Sus principios fundamentales fueron: dar prelación al turismo receptor internacional, pero sin olvidar el turismo doméstico; la obligatoriedad del apoyo concertado de todas las instituciones gubernamentales, y finalmente, la coordinación entre el Estado y el sector privado. Al efecto, se celebraron las convenciones nacionales de 1969 y de 1973, en las cuales ejerció influencia el ejemplo del turismo español. Otra acción fue la de establecer el concepto de multidestino con Puerto Rico, así como de advertir la importancia de la aviación y de la infraestructura aeroportuaria en Santo Domingo y Puerto Plata. La siguiente convención se llevó a cabo hasta 1990 y buscó promover una visión consensual para diagnosticar la situación del turismo, definir un rumbo y las estrategias que deberían de adoptarse lo mismo para solucionar problemas que para promover nuevos desarrollos.

ii) INFRATUR. La creación en 1971, de INFRATUR dentro de la estructura del Banco Central, sería el puntal del desarrollo del turismo durante más de veinte años gracias a las amplias facultades que se le concedieron en materia financiera y ejecutiva, plasmadas en el desarrollo de Puerto Plata en la Costa Norte, tanto en el desarrollo de la infraestructura básica como de la hotelera y, a partir 1991, el desarrollo turístico del suroeste. Este organismo deja el lugar al Departamento para el Desarrollo de la Infraestructura Turística (DEFINPRO) que conserva las funciones de INFRATUR en las zonas en que todavía existen inversiones o créditos activos.

La importancia del Banco Central fue fundamental en la capitalización del turismo con fondos propios y de empréstitos otorgados por organismos internacionales, como el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su canalización en condiciones

preferenciales. Eso mismo propició la recopilación estadística del sector hasta culminar con la preparación de la Cuenta Satélite de Turismo.

b) Legislación

i) Incentivos: la ley 153 de 1971. La importancia del turismo para las autoridades dominicanas llevó a la promulgación de una ley fundamental para el crecimiento del sector: la Ley 153 de Promoción e Incentivo del Desarrollo Turístico del 4 de junio de 1971. Las metas que se plantean están basadas en efectuar desarrollos conjuntos entre el Estado y el sector privado en las zonas prioritarias de desarrollo turístico. La ley permitiría la expropiación de tierras por razones de utilidad pública. Ello distorsionó ese mercado debido a la multiplicidad de los sujetos que resultaban beneficiados, así como a la generosidad de los propios incentivos y a la discrecionalidad del Directorio de Desarrollo Turístico. Estos últimos consistían en las exenciones fiscales, la concesión de financiamientos en condiciones preferenciales y las garantías del suministro de divisas para la importación de bienes y servicios en los proyectos turísticos y para la repatriación de beneficios de la inversión. La ley 153 otorgaba la exención al 100% de una serie de impuestos (impuesto sobre la renta, sobre la constitución de sociedades, sobre los aranceles e impuestos de importación, además de hacer deducibles las inversiones por un periodo de diez años con posibilidades de ampliación a quince años).

La ley rigió por más de veinte años el desarrollo del sector. En 1992, el Código Tributario en la ley 11-92 dejó sin efecto los incentivos en el periodo de la reforma estabilizadora de la economía dominicana. En opinión de miembros del sector privado, la derogación de la ley modificó las reglas del juego, dañando a la hotelería dominicana frente a la inversión extranjera debido a los diferenciales en las tasas de interés, de los plazos y del acceso al financiamiento interno y externo para los proyectos turísticos. En realidad, empieza entonces la penetración mayor de la inversión extranjera al sector.

ii) Inversión extranjera: la ley 16 de 1995. En lo que se refiere a la inversión extranjera, con la ley 16-95, que sustituía a la ley 861 de 1978, la situación particular del turismo no cambió sustancialmente aunque sí se firmaron instrumentos bilaterales y multilaterales de protección a la inversión extranjera directa (Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversión (APPRI). En la actualidad se permite la inversión en cualquier actividad turística y los inversionistas extranjeros tienen la posibilidad de remitir la totalidad de su capital, y de sus beneficios en divisas libremente convertibles sin la necesidad de autorización previa del Banco Central. Es posible remitir las ganancias por contratos de servicios técnicos de transferencia de tecnología y uso de marcas, si han sido previamente aprobados por el Banco Central. La obligación de registrar los montos de inversión extranjera en el Banco Central en capital, bienes raíces o instrumentos financieros se ha flexibilizado en sus trámites. El turismo no está sujeto a las reglamentaciones y obligaciones propias del mercado de divisas oficial, sino que opera sin restricción en el mercado libre de cambios. El tipo de cambio que rigió en la actividad hotelera pasó de 5.95 pesos por dólar en 1988 a 16 en el año 2000,⁷ es decir, se multiplicó por un factor de 2.69. Esta devaluación paulatina de la moneda nacional ha conservado al país uno de los factores

⁷ Horwath Consulting, Sotero Peralta y Asociados, (1998), págs.26-27.

que le convierten en destino de turistas y de inversión extranjera, es decir, sus costos bajos a escala internacional.

Las cifras por parte del sector privado como de los organismos oficiales, el Banco Central y la SECTUR coinciden en que la inversión extranjera en turismo ha llegado al 60%-70%⁸ del total en la actualidad, cuando antes de la abrogación de la ley 153 era solamente de 30%-35%. La participación del turismo en la inversión extranjera directa, ha sido elevada y poco vulnerable a los cambios que han afectado a los demás sectores económicos, y, aunque bajó de 45% del total en 1998 al 22% en 1999, se conservó en cifras absolutas (más de 300 millones de dólares en cada uno de estos años). Esa baja relativa se explica por la fuerte inversión en el sector de la energía eléctrica y en telecomunicaciones.

2. Fuentes del crecimiento del turismo

a) Papel del Estado

A partir de 1968 el desarrollo del sector se ve impulsado por las inversiones del sector público. Si bien la ley 153 (una década después), daba subsidios explícitos al turismo, también se dieron en forma implícita a través de las inversiones del gobierno en infraestructura general y las inversiones canalizadas a través de INFRATUR fueron determinantes. En efecto, no solamente los montos eran importantes, ya que pasaron de 9.9 millones de dólares en 1977 a 41 millones en 1978 sino que las condiciones del financiamiento también eran particularmente atractivas con tasas de interés de 12% anual y proporciones de 60% a 80% de la construcción de los hoteles. También jugó un papel el Estado como propietario y operador de hoteles a través de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo creada en 1969.

El año de 1980 marca un punto de inflexión en la historia del turismo dominicano pues, por primera vez, los ingresos por turismo empiezan a superar los egresos, revirtiendo la tendencia de una balanza de turismo tradicionalmente deficitaria. En 1987, el Banco Mundial advierte los cambios que se dan en el papel de liderazgo económico y financiero del Estado y la necesidad de su sustitución por inversión privada.⁹ La desaparición de la ley 153 de incentivos en 1992, abriría paso entre otros factores macroeconómicos a la necesidad de contar con mayor inversión privada nacional y extranjera y a la nueva ley de 1995 que regula la segunda.

Tampoco se debe olvidar que el turismo se benefició del tipo de cambio dual de 1980 a 1984 y del hecho de que a partir de 1983 no tuvo más la obligación de entregar divisas al Banco Central. En 1985, la devaluación del peso frente al dólar pasando de un peso por un dólar a tres por uno, favoreció la competitividad del sector a escala internacional. Asimismo los precios de los insumos del sector fueron subsidiados por las políticas oficiales, en especial los precios controlados de los alimentos.

⁸ Jiménez (1999). El ministro de la SECTUR da los porcentajes siguientes para 1996: 60.9% de inversión extranjera directa (IED) y 31.8 de inversión dominicana, el resto mixto y no reportado.

⁹ BIRF Report 5965-DO (1987).

En cuanto a la tierra, los precios son más bajos que en el resto del Caribe, así como los costos de la construcción y de la mano de obra. Si se divide el monto de la inversión extranjera por el número de habitaciones se obtiene el costo promedio de la infraestructura hotelera de unos 45 000 dólares en la República Dominicana por habitación construida. Los costos de entrada y salida de los pasajeros, así como los impuestos a las habitaciones y al valor agregado son menores que en otros países. Las desventajas se dan en el costo financiero y en la baja productividad de los empleados de base derivados de una falta de capacitación y la escasez de mandos medios. En cambio se tiene una ventaja en los cargos de gerencia y de servicios profesionales de alta capacitación.

La tarifa promedio de las habitaciones en el país es la más baja del Caribe y probablemente una de las más bajas a escala mundial (aunque los precios de algunos hoteles puedan ser elevados en ciertos nichos de mercado). Se ha mantenido en la década de los noventa alrededor de los 30 dólares. En 1997 la tarifa diaria promedio llegó a 24.1 dólares. En un hotel de primera clase la tarifa promedio para esa categoría ha sido de 53.1 dólares; se registran 22.2 dólares en hoteles de precio medio y de 11.3 dólares en hoteles económicos.¹⁰ Dichos precios contrastan con una tarifa promedio mundial de 130 dólares para hoteles de primera clase, (160 dólares en Africa, 154 en Asia, 124 en Australia y Nueva Zelanda, 123 en Europa, 137 en América del Norte y 164 en Sudamérica.)¹¹

Este fenómeno apunta hacia los productos característicos del mercado dominicano que, con pocas excepciones, se especializan en turismo de masas y procuran alta ocupación hotelera; atienden a visitantes con un perfil de ingresos medios o bajos, básicamente empaquetados y de origen europeo. Por otro lado, los problemas del entorno en que se desarrolla el turismo no permiten aspirar a la elevación de las tarifas si no se les atiende. Como plantea uno de los empresarios de turismo más importante del país,¹² el producto turístico es el país y no se podrá mejorar sin mejorar el país, por lo cual es importante solucionar los problemas de manera participativa involucrando a todos los sectores, gubernamental, privado, social y académico.

Se puede concluir que si bien en el pasado el turismo se desarrolló al amparo del intenso papel jugado por el Estado y de las exenciones otorgadas por la ley 153, a partir de 1992 y en la actualidad, el desarrollo del turismo depende más de las condiciones generales de la economía, de reglas del juego más transparentes y de las ventajas competitivas intrínsecas del país como son los recursos naturales, los costos bajos de la tierra, de la construcción, de la mano de obra y de un talento de gestión que se ha desarrollado en el país. El capital privado que ha entrado en forma dominante al sector es ahora extranjero y depende también en gran medida de las estrategias de expansión de las empresas transnacionales, en especial de las españolas. Éstas últimas gozan de una abundancia de capital con intereses bajos y plazos más largos que los que pueden conseguir las empresas dominicanas.

¹⁰ ASONAHORES, Horwath, Visa. (1998) pág. 15.

¹¹ Horwath (1999), pág.27.

¹² Ranieri (2000).

El desarrollo y la competitividad del turismo dependen en forma directa de telecomunicaciones eficientes a precios competitivos. Este sector, con su liberalización,¹³ competencia y capitalización, ofrece bienes, servicios y sistemas integrales de comunicaciones e informática internacionalmente competitivos en todo el país, tanto a los prestadores de servicios turísticos y a sus proveedores nacionales y extranjeros, como a los visitantes.

El incremento del gasto en el renglón de la promoción turística del país a escala institucional y privada en los últimos tres años, también ha ayudado a ganar nichos de mercado como el aumento del turismo anglosajón norteamericano y del francés. Está también aumentando el turismo de cruceros gracias a mejoras en las terminales y negociaciones con las compañías de cruceros. Otro factor beneficioso lo ha sido el avance en los servicios de bancos y tarjetas de crédito ligados a la liberalización del sector financiero al facilitar las transacciones de empresas y de turistas.¹⁴

También inciden directamente en la competitividad internacional del turismo los recursos humanos, tanto en costo como en su educación general y en su capacitación específica. Los sueldos y salarios han sido en los últimos veinte años factor decisivo en los bajos costos del producto turístico del país. Sin embargo, en los noventa se ha dado un incremento del salario mínimo y de las remuneraciones específicas del sector, debido a la construcción acelerada de habitaciones hoteleras y por el rezago en la capacitación de personal calificado en especial en los niveles técnicos y en los mandos medios. Asimismo el país ha contado con el flujo de mano de obra barata y abundante del país vecino, Haití, en especial en el campo de la construcción. (Véase el capítulo VIII).

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) ha dispensado educación en turismo a todos los niveles. En lo que se refiere a la formación universitaria de expertos en gestión de empresas, en las trece instituciones universitarias¹⁵ se ofrecen estudios de turismo, inclusive una maestría en ecoturismo. La baja calificación general de los recursos humanos de base se ha suplido con su amabilidad, pero no se ha logrado erradicar las deficiencias en el promedio del servicio a escala nacional, falla que se está subsanando con capacitación dual (*on the job*) y con la creación de escuelas técnicas como la de San Cristóbal. La falta de personal especializado en los mandos medios y técnicos se ha aunado a condiciones deficientes de la infraestructura en la logística del transporte de alimentos (como la falta de una cadena de frío ininterrumpida del productor al consumidor que se remedia con la construcción de una central) y de la preparación de alimentos *in situ* (que se corrige con la instalación a escala nacional de un

¹³ En el mercado compiten CODETEL y TRICOM que están particularmente interesadas en el sector turismo.

¹⁴ En 1998, Visa tiene el primer lugar de penetración con 28.6% del mercado de tarjetas de crédito, American Express tiene 22.5%, Master Card y Diner's con 18.4% del total cada una. En cambio EuroCard se usa poco, lo que podría reflejar el dominio de paquetes prepagados con el turismo europeo. (ASONAHORES, 1999).

¹⁵ Se pueden mencionar en forma indicativa la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), la Universidad Iberoamericana (UNIBE), la Universidad Pedro Henríquez Ureña, la APEC, la UAS y otras.

programa inglés ¹⁶ para su manejo correcto), la potabilización del agua y la eliminación de aguas residuales (que se busca concesionar a compañías privadas).

b) Papel del sector privado

La inversión privada dominicana en conjunción con las inversiones extranjeras ha jugado también un papel decisivo, en particular en la década de los noventa, en subsanar muchas de las deficiencias de la infraestructura básica y turística que el Estado no podía atender, por factores externos al propio sector del turismo: la reestructuración macroeconómica, el cambio de paradigma económico hacia una mayor participación del mercado y la falta de recursos frescos para atender al crecimiento acelerado del turismo.

El fenómeno de la intervención directa del sector privado en el financiamiento y operación de obras de infraestructura básica y turística se dio en forma notable en la región del este (Bávaro y Punta Cana): ha construido entre otras obras, un aeropuerto, plantas generadoras de energía eléctrica y de saneamiento de aguas servidas. La acción del sector privado también se da en la ciudad de Santo Domingo para asegurar recolección de basura, alumbrado público y embellecimiento de la ciudad. La publicación periódica de estadísticas del turismo a través de su poderosa ASONAHORES, ha constituido un servicio invaluable al sector. Asimismo ha copatrocinado con la SECTUR la promoción del país en el ámbito internacional y creado el Consejo Nacional de Promoción Turística.

c) Necesidad de un plan de desarrollo concertado

El Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Norte de 1975 fue controlado e implementado por INFRATUR. En el resto del país, aunque se declararon seis y posteriormente, ocho zonas prioritarias de desarrollo del turismo, no se ha implementado una política unificada. Si bien se hicieron varios planes nacionales de turismo, y, por el lado privado, la ASONAHORES, éstos no se han instrumentado ni en su totalidad, ni en forma consistente. La tarea de coordinación se torna difícil por la multiplicidad de dependencias y de instituciones que intervienen en un sector tan heterogéneo como el turismo: la Dirección Nacional de Parques y el recién fundado Instituto Nacional de Protección Ambiental (INPRA), así como la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), las autoridades de la aeronáutica civil, así como las autoridades municipales y regionales y, por el lado privado, la ASONAHORES.

A título ilustrativo, el Plan de Ordenamiento Turístico Territorial de la República Dominicana (PNOTT) de 1996 anulaba todos los planes que no estuvieran en concordancia con

¹⁶ Este programa, Cristal, ha sido fundamental tanto en la capacitación para la higiene como para la reputación de establecimientos y del país en general que han sido "cristalizados". Recientemente, ha entrado al mercado una nueva compañía francesa.

sus lineamientos.¹⁷ Cada una de las zonas turísticas debía elaborar su propio plan de desarrollo regional y local según parámetros similares, pero no ha sido el caso. Por su parte, y como se mencionó anteriormente, la SECTUR, se encuentra en la fase de preparación de un plan de desarrollo que habrá de discutirse con todos los agentes involucrados. El reto consiste en lograr un consenso sobre las metas fundamentales del sector, sobre cómo avanzar en forma eficiente aprovechando los aportes de gran valor técnico que se han tenido en el PNOTT.

d) Promoción en el exterior

En lo que se refiere a la promoción turística del país, la institucional se realiza tradicionalmente a través de representaciones en el exterior, en particular en Europa, Canadá y los Estados Unidos. Por su lado, los proveedores de servicios turísticos del país preparan su propia publicidad o se la dejan a los touroperadores, en la mayoría de los casos, extranjeros, que compran el producto turístico dominicano. En la actualidad, las cadenas hoteleras transnacionales usan sus redes de reservación o se anidan en sistemas de distribución global computarizada, desarrollados por las aerolíneas y que usan las agencias de viaje. El uso de Internet, no registra todavía cifras significativas.

Se ha avanzado en conocer el perfil de los visitantes a través de las encuestas de gasto y de opinión que realiza en forma rutinaria el Banco Central en los aeropuertos, así como las que lleva a cabo, la SECTUR, como en el caso de los pasajeros de cruceros. La ASONAHORES monitorea en forma continua a sus agremiados para obtener información actualizada sobre llegadas y salidas, así como sobre niveles de ocupación y otros indicadores.

El esquema de *matching funds* entre el sector gubernamental y otros agentes del sector ha sido exitoso en los acuerdos para la promoción del turismo: en 1996 se expidió un decreto que destinaba una parte de las entradas por tarjetas de turismo y de los impuestos a los asientos de *charters* a la promoción conjunta del gobierno, ASONAHORES, los transportistas y los touroperadores de los Estados Unidos y de Francia con el apoyo específico del Consejo para la Promoción del Turismo. Se destinaron 600 000 dólares en el año de 1996, 8.1 millones en 1997 y alrededor de 7 millones en los años subsiguientes multiplicando por más de diez las cifras previas al decreto, aunque todavía no logran los niveles de gasto de otros destinos del Caribe. La participación en las ferias más importantes en el ámbito europeo y de los Estados Unidos así como la creación de la Bolsa Turística del Caribe que se lleva a cabo en Santo Domingo, también constituyen armas a nivel del país y de las empresas. La participación en los organismos regionales como la Caribbean Tourism Organisation y, la más reciente, Asociación de Estados del Caribe, proveen retroalimentación y apoyo al analizar la posición del turismo de la Región.

Sería conveniente ampliar y afinar la promoción hacia los ciudadanos dominicanos no residentes y los descendientes de dominicanos en el exterior. El porcentaje de los primeros

¹⁷ BID/SNEDE.(1996). Este plan presenta unas normas técnicas de alto nivel y cubre los temas fundamentales de un plan de ordenamiento territorial del turismo, incluyendo los mecanismos de acción y de evaluación de los avances en forma de consenso y con la visión de ordenar la oferta sin dejarse descontrolar por la demanda.

asciende a 17% del total de llegadas y el de los segundos bien podría resultar importante entre los viajeros que vienen de los Estados Unidos. Hay que recordar que el producto tradicional dominicano de sol y playa está muy enfocado hacia el mercado europeo y quizá no resulte tan atractivo para los viajeros norteamericanos. En este caso, quizá sería interesante atraer cadenas norteamericanas de alto nivel para atender nichos específicos de altos ingresos de ese país e ir debilitando la dependencia del mercado masivo europeo manejado por touroperadores poderosos. También habría que decidir cual sería la imagen del país y crear un logotipo nacional que identificara a la República Dominicana en la mente de los visitantes potenciales, como un destino específico, aunque inmerso en el Caribe.

C. LA CONTRIBUCIÓN DEL TURISMO A LA ECONOMÍA

1. La cuenta satélite de turismo

Para determinar el peso del turismo en la economía del país¹⁸ es de gran utilidad la información estadística de la ya mencionada Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana (CSTRD) que el Banco Central, con apoyo de la OMT y el PNUD, completó para el año 1991.¹⁹ Esta cuenta ha sido actualizada para los tres años del periodo 1994-1996.²⁰ También se han aprovechado algunos estudios sobre los impactos del turismo en del país.²¹

Las referencias de este apartado sobre los rubros cubiertos por este ejercicio, se centran en los años mencionados, pues no existe una medida de comparación posible con las cifras de las cuentas nacionales tradicionales que medían el valor agregado de la actividad "Hoteles Bares y Restaurantes".²² Las diferencias que se obtienen en los resultados, se explican en dos contextos: el de la medición de la producción, es decir el turismo por el lado de la oferta al cual se añadieron muchas actividades que no se contemplaban con anterioridad²³ y por el otro, la medición del consumo turístico, es decir, el turismo por el lado de la demanda intermedia y final. En este doble enfoque reside la aportación de la metodología y los resultados de la CSTRD, así como la ampliación del espectro de las actividades y productos a los que se consideran característicos y los que no lo son.

Al contabilizar el sector por el lado de la oferta, se pretende ofrecer un panorama más completo de la producción de bienes y servicios turísticos primarios y relacionados, así como de

¹⁸ Para este capítulo se utiliza extensivamente el trabajo realizado por el Banco Central en compilar y analizar la Cuenta Satélite de Turismo en particular en Cuenta Satélite de Turismo (1999) *Análisis de resultados, 1994-1996*, Banco Central, mayo. Es la fuente principal del capítulo a menos que se indique lo contrario.

¹⁹ OMT, BCDR, PNUD, (1996).

²⁰ BCDR (1998).

²¹ Prospectiva ambiental Dominicana/FAO (1996); SRI International (1997).

²² BCDR (1999).

²³ Todavía no se integran todas las actividades desglosadas que se han recomendado incluir en la reunión de Niza de 1999.

XII-19

los impuestos generados por lo producido en el país y de las importaciones directas e indirectas. Se añadieron las siguientes actividades: hoteles, restaurantes y bares, transporte aéreo, transporte terrestre, alquiler de vehículos, agencias de viajes, artesanías, comercio turístico y otras actividades turísticas. Se determinó en esa forma que el producto interno bruto turístico pasó a representar 5% del PIB total en 1991, a 9.9% en 1996.

Cuadro XII-6

REPÚBLICA DOMINICANA: PRODUCTO INTERNO BRUTO TURÍSTICO

(Millones de pesos)

Detalle	Tasa de crecimiento (%)			
	1995	1996	1995/1994	1996/1995
PIB turístico	18 003.4	23 784.1	20.3	32.1
Valor bruto de producción	33 535.9	41 735.5	23.6	24.5
Hoteles y similares	8 279.4	12 198.2	38.8	47.3
Restaurantes, bares y similares	4 361.3	5 105.7	14.0	17.1
Transporte aéreo	143.9	124.9	-5.82	-13.20
Transporte terrestre	2 438.6	3 085.5	3.6	26.5
Alquiler de vehículos	318.8	307.5	-10.97	-3.54
Agencias de viajes	265.2	287.6	25.0	8.4
Artesanías	137.0	146.3	6.2	6.8
Comercio turístico	904.1	942.7	22.4	4.3
Otras actividades turísticas	102.2	129.3	-31.68	26.5
Consumo intermedio	-16 613.2	-19 334.7	27.2	16.4
Impuestos sobre importaciones	788.1	970.5	21.9	23.1
ITBIS + Impuestos - Subsidios a/	292.7	412.8	16.0	41.0
Participación del valor agregado del turismo en el PIB total	8.6	9.9	2.8	15.8

Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Cuenta Satélite de Turismo.

a/ ITBIS: Impuestos sobre transacciones de bienes y servicios.

Por el lado de la demanda, utilizando la CPC, la CSTRD tuvo la aportación conceptual más importante al contabilizar el consumo intermedio y el consumo final del turismo interno, receptor o emisor. Este tratamiento permite desglosar el consumo de bienes y servicios nacionales

así como las importaciones y exportaciones ²⁴ de bienes y servicios de todo tipo relacionadas con el turismo.

Si se mide el valor agregado del turismo, se obtiene una participación promedio de 9% para el periodo 1994-1996 mientras que, para los mismos años el gasto total del turismo, es decir el consumo turístico intermedio y final es de 19.1% del PIB total. Si se analiza la aportación de cada actividad del sector conforme a la metodología de la CSTRD, y los años que cubre, destacan la de hoteles y similares, restaurantes, bares y similares, transporte aéreo, transporte terrestre, y otros.

Las conclusiones de la CSTRD permiten hacer una reflexión sobre el peso del turismo pues representa casi una quinta parte del gasto total de la economía. Sin embargo, hay que recordar que este gasto proviene del turismo interno o doméstico que no cruza fronteras, del turismo receptor dentro del país así como del turismo emisor, es decir las importaciones. Estas últimas se refieren a los gastos de residentes del país en sus viajes al exterior, menos los gastos que pudieran efectuar dentro del país antes y después del viaje.

2. Hoteles y similares

En relación con el concepto de la hotelería y alojamiento, es relevante notar que esta actividad mantuvo un crecimiento acumulado anual de 29.5% de 1991 a 1996 y que su peso en el turismo pasó de 39% en 1991 a 54.6% en 1996.²⁵ El crecimiento se relaciona con el aumento de habitaciones hoteleras que pasó de aproximadamente 21 500 a casi 35 500 en 1996. El crecimiento de las llegadas y de los ingresos llegó a 63% y 112% en los años respectivos. Adviértase que el número de habitaciones llegó a la cifra de 50 000 en el año 2000. (Véase el cuadro IX-9 del compendio estadístico.)

La hotelería dominicana ha logrado crecer en la propiedad y en la operación de cadenas hoteleras y cadenas operadoras de hoteles, dos figuras administrativas distintas aunque, en muchos casos, se superpongan. Sin embargo, en la actualidad, se están dando una serie de fusiones y adquisiciones entre las propias empresas nacionales o con cadenas extranjeras.²⁶ Hay que recordar que las inversiones y las operaciones de la hotelería presentan muy diversas combinaciones contractuales y accionarias en el ámbito internacional como son marcas, licencias,

²⁴ No es ocioso recordar que el consumo final de un bien o de un servicio turístico por un turista no residente en el país constituye una exportación y al revés el consumo de un residente en el extranjero constituye una importación a través de lo que se ha denominado el movimiento del consumidor en el comercio internacional de servicios.

²⁵ Estos incrementos se calculan sobre el año base de 1970.

²⁶ Entre las cadenas dominicanas se pueden mencionar en forma indicativa a AMHSA, Casa Marina, y Allegro entre otras.

contratos de administración, de operación, renta de inmuebles y un sinnúmero de figuras legales y financieras que se combinan en cada país con las normas de la legislación local.²⁷

En las cadenas hoteleras internacionales predomina la inversión española que trabaja en parte a través de contratos de administración y uso de marca, pero en gran medida en forma directa, lo que representa una medida de confianza en la actividad y en el país. Este patrón de expansión se está dando en la zona del Caribe de habla española, en Cuba y México. En la República Dominicana, no ha tenido lugar en forma significativa la entrada de cadenas norteamericanas que trabajan con el concepto de integración horizontal más que con el de integración vertical propio de los europeos. Las ventajas asociadas a la participación extranjera, derivan básicamente del acceso a recursos financieros, a la red de proveedores, de reservaciones, de publicidad y de comercialización, a la información, conocimiento y transferencia de tecnologías.

3. Restaurantes, bares y similares

Este renglón constituye el 25% del total del valor agregado del turismo en 1996, el doble del valor de 1991. El crecimiento de esta actividad está en directa relación con el crecimiento del turismo receptivo y del turismo doméstico. También la producción de los servicios de alimentos y bebidas consumidos por la población en su lugar de vida habitual, ha crecido y en teoría no es turismo pero no se puede desglosar con facilidad. Sin embargo, gracias a los resultados de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1997, el Banco Central ha podido determinar que este gasto se elevó significativamente de 1984 a 1997.

En el sector de comidas rápidas han entrado cadenas norteamericanas que en la actualidad atienden más bien al mercado nacional. Parece que también se está empezando a desarrollar el sector gastronómico para atender al turismo de negocios y al turismo de mayores ingresos.

4. Transporte aéreo

El crecimiento de los servicios aéreos de transporte se ha deteriorado, a causa del cese del servicio de la compañía más importante del país, Dominicana de Aviación (1994). En efecto, debido a una serie de problemas, en gran medida de seguridad, esta empresa fue incluida en la categoría III de los Estados Unidos por lo cual no puede volar a ese país, su mayor mercado natural. La modalidad *wet lease*, es decir, la que usa aeronaves, tripulaciones y mantenimiento extranjeros, es la única que se permite.

Esta situación ha causado tensiones y problemas entre los dos países y entre el sector gubernamental y el privado. Existen proponentes de la reactivación de la compañía como monopolio, enfrentados a los partidarios de la libre competencia en el mercado nacional y en el

²⁷ Por estas razones son tan complejos los servicios asociados a la preinversión, inversión y operación hotelera. En la República Dominicana existe un cúmulo de conocimiento sobre el tema que se está exportando a otros países, como lo hace la firma Horwath, Sotero Peralta y Asociados.

exterior. En realidad, se trata de un problema complejo que incluye tanto la modernización de reglamentaciones nacionales de la aeronáutica civil obsoletas, como de legislación de competencia de mercados. En todo caso, el país, ha firmado un acuerdo de cielos abiertos con los Estados Unidos.

Se cuestiona, en el ámbito internacional y en el nacional la utilidad de la existencia de una compañía de bandera nacional y más todavía de compañías de propiedad estatal que han estado desapareciendo a escala mundial. Por otro lado, las aerolíneas necesitan peso específico mayor para competir en el mercado mundial por lo que se plantea la conveniencia de la formación de aerolíneas de carácter regional, o la asociación o alianza con compañías extranjeras a través de varias figuras legales, financieras, de cooperación en las redes de reservación y de operación.

En el caso de los países en desarrollo como la República Dominicana, se plantea con fuerza la problemática de la recapitalización en equipo de tierra y aire o la utilización de modalidades alternativas (renta de aeronaves) en un sector que necesita de cuantiosos recursos financieros, así como de información y conocimientos para su operación efectiva. También, es necesario capacitar recursos humanos en todas las fases de la operación aeronáutica y en el mantenimiento de la flota, atendiendo con primacía la seguridad, así como la calidad y precio del servicio. Tampoco hay que olvidar el papel decisivo que han jugado los sistemas de reservación computarizados y su evolución hacia los sistemas de distribución global.²⁸ Finalmente, es preciso mencionar que dentro del país operan la compañía Air Santo Domingo que realiza vuelos nacionales, y varias compañías privadas que atienden vuelos dentro del país y rentan aeroplanos y helicópteros.²⁹

La empresa American Airlines domina el mercado de los vuelos regulares del Caribe a los Estados Unidos (70%) a través de su base de operaciones de Miami, que también se ha convertido en base de cruceros. Representantes del país en foros y organismos internacionales han denunciado esta situación de cuasi monopolio del transporte aéreo, que impide a la República Dominicana, como a la mayoría de países de la cuenca del Caribe, aprovechar más el flujo de pasajeros internacionales a sus destinos turísticos.³⁰

La dependencia del transporte aéreo de la República Dominicana, como destino mayoritariamente vacacional, aunado a su situación insular, se procura mitigar con el establecimiento de líneas regulares con otras zonas geográficas, en particular europeas. La

²⁸ Global Distribution Systems. Se han dado en las dos últimas décadas esfuerzos importantes para implantar un mayor grado de neutralidad y competencia a estos sistemas frente a la dominación de los mercados turísticos por las compañías aéreas que los manejan. Sin embargo, las alianzas globales están erosionando estos instrumentos destinados a implantar mayor competencia en el transporte aéreo.

²⁹ Este ha sido el caso entre otros de APA, Queen Air y Air Atlantic.

³⁰ UNCTAD (1998).

República Dominicana, con sus siete aeropuertos internacionales, recibe vuelos regulares de treinta y dos aerolíneas.³¹

Se busca también reducir la ponderación de los vuelos fletados o *charter*,³² que todavía representan una parte importante del arribo de pasajeros internacionales al país y que en gran medida se encuentran relacionados con los touroperadores europeos. Los vuelos *charter* se han desarrollado en su mayor parte en los destinos de sol y playa del país: al aeropuerto de Gregorio Luperón, de la costa norte, los viajeros que arribaron por *charter* fueron 54.3% y al aeropuerto de Punta Cana, de más reciente desarrollo, la cifra alcanza 63.5%. Aun en el caso del Distrito Nacional de Santo Domingo en el año de 1998, los *charter* representaron 9% de las llegadas. El aeropuerto de La Romana, que atiende a un segmento de mayores ingresos, registró solamente un 1.9% de llegadas en vuelos *charter* y el de Cibao que atiende 64% de llegadas de dominicanos, no usó ese sistema. Se deduce de estas cifras que los vuelos *charter* están fuertemente ligados a los paquetes de playa.

El futuro de la aviación civil dominicana ha estado a debate en el ámbito nacional y se ha centrado básicamente en la disyuntiva de reglamentar o de renovar la ley 505 de aeronáutica civil de 1979. Los motivos que se aducen en los dos casos, son de orden político y económico, fundamentalmente relacionados con el apoyo o rechazo a las políticas de liberalización del comercio de servicios de transporte aéreo. La liberalización se traduciría en la disminución de las facultades del Estado en materia de fijación de tarifas. Se daría la oportunidad para el movimiento transfronterizo de personal extranjero para la prestación de los servicios de aeronáutica civil en todas sus modalidades evitando el proteccionismo. Sin embargo, por lo pronto, el transporte aéreo internacional seguirá bajo control de las aerolíneas extranjeras y, el manejo de las rutas, bajo las autoridades aeronáuticas del país.

Existen siete aeropuertos internacionales, de los cuales uno es privado, y cuatro se acaban de otorgar en concesión (a principios del 2000) a empresas dominicanas y extranjeras.³³ Se debe mencionar asimismo, que los costos de aterrizar en la República Dominicana son de los más altos del Caribe, lo que se atribuye a los precios finales del *jet fuel* (en parte por el diferencial del petróleo) y de los servicios en tierra. (Véase el capítulo IV.)

³¹ De América del Norte con Aeromar, Continental, Northwest, Tower Air y TWA además de American Airlines. De Europa recibe vuelos de Air Europa, Air France, TAP, AOM, Iberia, Condor, Hapag Lloyd, LTU, Lauda Air, Martinair. Con el resto del Caribe operan las siguientes aerolíneas: Aeropostal, Air France, Air Guadeloupe, ALM, American Airlines, American Eagle, Copa, Cubana de Aviación, Dominair, Iberia, Lynx Air, Sky King y Tropical Airways. Con Sudamérica también existen vuelos regulares: Aces, Aerolíneas Argentinas, Aeropostal, Aserca, Iberia y Lan Chile.

³² Más de sesenta compañías de *charters* vuelan a Puerto Plata, Santo Domingo y Punta Cana.

³³ La compañía Aerodom contará con capital de Canadá, Estados Unidos, Italia y la República Dominicana, y la concesión se otorga por 15 años.

5. Transporte terrestre

Esta actividad se ha fortalecido y su valor dentro de la economía nacional casi se triplicó entre 1991 y 1996 según los cálculos de la CSTRD. El crecimiento obedece al mejoramiento de la oferta de las compañías de transporte interurbano nacionales, así como de unidades de transporte de pasajeros propiedad de touroperadores locales o extranjeros. Es más común la prestación de servicios a empresas que preparan paquetes turísticos que a viajeros individuales.

Las compañías de transporte y los touroperadores del país pueden estar integrados verticalmente con los touroperadores de los países de origen de los viajeros en formas contractuales o accionarias. Hay que recordar la posición dominante de los grandes touroperadores mundiales. De origen básicamente europeo (ingleses y alemanes), integran verticalmente líneas aéreas, compañías *charter*, hoteles, agencias de viajes, flotas de transporte terrestre, así como servicios relacionados, seguros de viaje, cheques de viajero y otros servicios financieros. La prestación de servicios múltiples es determinante en los flujos de turistas de esos dos países, pero sus prácticas de control e integración se han expandido a Suiza, Francia, España e Italia. En el caso de España, los nexos se establecen entre las cadenas hoteleras que manejan o poseen instalaciones en la República Dominicana y sus propios touroperadores que trabajan en el mercado europeo a través de sus propias redes computarizadas de reservación y de minoristas.

El transporte urbano se ha especializado en el servicio de taxis turísticos. La problemática se centra en que, si bien la seguridad y la comodidad del visitante han mejorado, el precio que paga es más elevado que el de los taxis de sitio o "motoconchos". Esto se debe al costo elevado de las licencias para operarlos y la duración de las concesiones (cinco años), creando barreras a la entrada para los taxistas individuales o a las compañías o sindicatos menos capitalizados.

6. Otras actividades

El resto de las actividades turísticas contabilizadas por la CSTRD, incluyen el alquiler de vehículos, las agencias de viajes, la artesanía y el comercio turístico que llegan al 10% del PIB turístico. Entre estas actividades, sólo el alquiler de vehículos registró un decremento de 11% en 1995 y de 3.6% en 1996 atribuido a una transferencia hacia otros modos de transporte, como el de los paquetes, y los taxis turísticos. Probablemente esta sustitución se realiza por la conveniencia de viajar en tours en un país en el que los propios empresarios del turismo reclaman una mejor y más extensa infraestructura carretera y una mejor señalización vial, así como atención en el camino para los conductores. El fenómeno también pudiera atribuirse a la relativa inmovilidad de los viajeros amparados por paquetes, "todo incluido" que han ido imperando en el país hasta cubrir más del 70% de la oferta hotelera y casi la totalidad de los hoteles de playa. Asimismo, los viajeros europeos se alojan en su mayor parte en ellos, mientras los de origen norteamericano, más afectos a la renta de autos, apenas representan el 4% del total de llegadas.

La mayoría de las compañías de renta de autos dominantes a escala mundial, se encuentran presentes en el mercado dominicano con franquicias; esta presencia extranjera se

manifiesta en el renglón de erogaciones por el uso de marca de reconocimiento mundial y la transferencia de tecnología más que por inversión directa.

Las actividades de los agentes de viajes y touroperadores crecieron en promedio 16% en el periodo 1994-1996. Ello se puede atribuir, al aumento de las llegadas de turistas pero, también, al creciente peso de los tours y de los paquetes en el producto turístico dominicano. Los precios unitarios de los servicios en tierra de los touroperadores establecidos en el país se han reducido según la asociación de estos prestadores de servicios (Opetur), que reúne a 47 compañías de capital nacional, mixto o extranjero. Es de destacar que los touroperadores extranjeros se han asociado desde la década de los noventa con empresas nacionales o han buscado la integración vertical con las cadenas hoteleras nacionales y los touroperadores del país. En la actualidad, las empresas de tours extranjeras están directamente instaladas y proveen estos servicios a sus clientes y a terceros. Los mecanismos de mercado en los viajes de paquete han funcionado y siguen funcionando en la República Dominicana debido al fortalecimiento de los lazos con los países de origen de los turistas a través de alianzas, participaciones de capital e inversión directa.

Aquí se puede mencionar un tema que afecta a los agentes de viajes que se ocupan del turismo emisor, dependientes en gran medida de la venta de pasajes aéreos y de las comisiones que reciben de las aerolíneas. Desde hace varios años han visto que sus clientes dominicanos compran sus boletos de avión en el exterior en especial en los viajes de largo alcance debido a la carga tributaria elevada que se les aplica en el país (20%).³⁴ Por otro lado, el avance del uso de Internet para comprar boletos por la red y la introducción de los boletos electrónicos amenazan su misma existencia en el mundo. A principios del 2000, los agentes dominicanos protestaron contra la disminución de la comisión de 10% a 6%, que les ofrece American Airlines sobre la venta de boletos aéreos. Estas medidas de ahorro ya se aplican en otros países en especial en los Estados Unidos. Organismos como la OMT están recomendando cambios en la orientación de las agencias hacia el concepto de asesorías de viaje en donde el cliente pagaría sus servicios en vez de las empresas proveedoras de servicios turísticos, transporte y alojamiento.

La venta de artesanías y el comercio turístico experimentaron un alza de casi 10% en el periodo de referencia. Hay que destacar que las artesanías se destinan casi en exclusiva en la República Dominicana al sector del turismo receptor. Sin embargo, gran parte de ellas provienen de otros países como Haití, Guatemala y Venezuela. Tanto gobierno como empresarios han denunciado esta situación, ya que la producción del país no logra cubrir una demanda de alrededor de 1 500 millones de pesos dominicanos.

La solución al problema tiene que ver con el desarrollo de la actividad artesanal en la cultura del país y del soporte que se le otorgue. Sin embargo, dado el potencial de crecimiento para las empresas micro y pequeñas, se podrían establecer mecanismos de apoyo financieros y de capacitación. Por otro lado, a fin de promover el comercio de productos tradicionales de precio elevado como el ámbar, es necesario mejorar sensiblemente el diseño y las tendencias de la moda.³⁵ Este tipo de productos podría tener mercado en los pasajeros de crucero que destinan,

³⁴ Labadía (1997).

³⁵ El famoso diseñador Óscar de la Renta es dominicano y acaba de diseñar los uniformes de la policía de su país de origen.

casi 35% de su gasto en tierra, a compras. Se trata de un segmento turístico que está creciendo rápidamente (400 000 pasajeros en 1999).

D. ENCADENAMIENTOS DEL TURISMO CON LA ECONOMÍA

1. Encadenamientos macroeconómicos

a) Gasto turístico

El turismo medido por el lado del ingreso, según la CSTRD, arroja un valor agregado de unos 24 000 millones de pesos dominicanos en 1996, con un crecimiento de 32% sobre el año anterior. De esta cantidad, las remuneraciones compuestas por el pago de sueldos y salarios crecieron casi 21% mientras el excedente bruto de explotación subió a 38.5% y los impuestos menos subsidios lo hicieron en casi 27%. (Véase el cuadro IX-14 del compendio estadístico.)

El consumo turístico se realiza tanto por el viajero de origen doméstico y el gasto de extranjeros en el país, como por el de nacionales en el extranjero. Así medido, el turismo tiene una participación en el PIB de 16.7% en 1991 y de 20.5% en 1996. (Véase el cuadro IX-15 del compendio estadístico.)

El gasto total del turismo interior, (el que se realiza dentro de las fronteras de un país, por residentes y no residentes) llega en 1996 a más de 35 000 millones de pesos: al turismo doméstico corresponde 32.3% de esos gastos y al turismo receptivo 67.7%.

El desarrollo del turismo doméstico es un factor positivo en el crecimiento equilibrado pues provee un amortiguador de los choques externos que pueden afectar a la economía del sector. Para la hotelería dominicana se calcula que el turismo doméstico representa solamente 5% de la ocupación total. Se deduce, pues, que el turismo doméstico corresponde en su mayor parte al que se aloja en casas de fin de semana o al de excursionistas de un solo día en áreas recreativas, o en viajes de negocios.

El consumo de bienes y servicios realizados en el territorio nacional por turistas no residentes, creció en casi tres veces y media entre 1991 y 1996. Este incremento correspondió al crecimiento de la llegada de turistas del 83.3%. Es interesante notar que el consumo de los productos característicos del turismo representó en promedio un 82.5% y que un 17.5% se gastó en otros rubros, con un crecimiento promedio de 138.1% entre 1991 y 1996.

Si se considera el gasto en productos característicos, la proporción mayor es la destinada a alimentos y bebidas con un 47.5% del gasto. El 33.8% se dedica a servicios de hotelería y similares, mientras el transporte y las comunicaciones representaron un 4% con un decremento en relación con 1991. Una explicación puede ser el incremento de la compra de este servicio en el paquete todo incluido.

El renglón de alojamiento en hoteles y similares aunado a alimentos y bebidas, aportó 90% de la demanda de los productos característicos y constituye 70% de las exportaciones totales de bienes y servicios. Por consiguiente, hay concentración de la oferta turística dominicana en infraestructura hotelera. Sin embargo, es significativo el crecimiento de "otros gastos", en tanto indicador de la diversificación del consumo, y de una menor dependencia de servicios especializados y mayor difusión de los beneficios del gasto turístico.

Si bien el componente entre alojamiento y alimentos y bebidas parece ser congruente con el hecho de que la mayoría de los hoteles del país (70%) se maneja bajo el régimen de todo incluido, se ha hecho notar la tendencia de los hoteleros a desglosar el gasto en función de la tasa impositiva que se le aplica a cada componente. Las cargas de impuestos y servicio se aplican en 23% del gasto en las habitaciones y en 18% al de alimentos y bebidas.

Por otro lado, si se analiza la distribución de los gastos de los hoteles, se puede ver que el pago del cliente en un hotel es de 36.4% por concepto de habitación y de 41.7% en alimentos y bebidas.³⁶

b) Empleo

El turismo propicia encadenamientos en la economía que tienen que ver con el empleo directo e indirecto, con los sueldos y salarios, el gasto interno y los impuestos generados por éstos. Se calcula que por cada habitación en el país se genera 1.3 puesto de trabajo directo y tres indirectos. Desde 1980, se ha observado que estos tres indicadores se han multiplicado por un factor de 10. En efecto, las habitaciones eran en 1980 unas 5 400, los empleos alrededor de 20 400 mientras en 1999 las habitaciones casi llegaban a 50 000 y el empleo sumaba casi 225 000. Si se toman las cifras de la población económicamente activa de 1980 de alrededor de 1.4 millones de personas, se obtiene el 1.4% provisto directa o indirectamente por el turismo. Para 1999, se tendría un porcentaje entre 6% y 7.5% según las cifras que se manejen.

c) Aportación del turismo al erario

En el turismo, más que en otros sectores, se produce tensión entre la proclividad del Estado a gravar a una actividad lucrativa y en crecimiento, y la necesidad de crear incentivos a la inversión y exportación de servicios.

En la República Dominicana, el turismo está gravado por una serie de impuestos que se cobran al turista o a las empresas proveedoras de servicios de turismo que los repercuten en sus precios. El visitante paga 10 dólares por una tarjeta de turista o el costo de una visa al ingresar al

³⁶ *La industria hotelera dominicana*, op.cit.

país. Asimismo, el impuesto aeroportuario se cobra a la salida del país³⁷ por una suma de 10 dólares también. En el caso de los pasajeros de crucero que desembarcan, la tarifa es de 5 dólares.

Cuadro XII-7

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTADÍSTICAS DE EMPLEO

Personas	1991	1995	1999
Empleo generado por la actividad hotelera	100 022	153 899	224 473
Directos	32 265	43 972	63 483
Indirectos	67 757	109 927	160 990
PEA total a/	2 799 249	2 852 737	3 457 399
Empleo generado / PEA (%)	3.6	5.4	6.5

Fuente: ASONAHORES y Banco Central de la República Dominicana.

a/ Según encuestas 1991-1996 y 1996-1999 del BCRD. A partir de 1996 la PEA se calcula con una nueva metodología.

Si se analizan los ingresos del Estado por el concepto derechos aeroportuarios por la salida de pasajeros al exterior, se aprecia que de 1.8 millones de pesos (de 1984) en 1979 se pasa a 6.3 millones en 1989, y a 34 millones en 1999.³⁸ Los impuestos recaudados por el uso de las habitaciones de hoteles (5% del precio de las habitaciones ocupadas), han pasado de 1.3 millones de pesos dominicanos en 1979 a 5 millones en 1989 y a 12.1 millones en 1999. En cuanto al impuesto sobre transferencia de bienes industriales y servicios (ITBIS), se aplica con tasa del 8% al uso de habitaciones y al consumo de alimentos y bebidas. Además las habitaciones y el consumo de los alimentos y bebidas tienen un cargo de 10% por servicio, que se destina a los

³⁷ El cobro de impuestos de salida en los aeropuertos en América Latina es una práctica común, por cierto bastante poco popular con los turistas, sobre todo si no están avisados de tal eventualidad. Como punto de comparación, se presentan algunas tarifas de salida expresadas en dólares: Argentina, 23.5, Brasil, 36, Costa Rica, 17 por una estancia de más de dos días, Guatemala, 20, México, 12.5. Es de hacer notar que este renglón llega a 40 dólares para una salida internacional desde los Estados Unidos. La diferencia estriba en que en este último caso, el impuesto está camuflado en el precio del boleto de avión. Por lo tanto, esta podría ser una buena política para evitar una mala impresión sobre los turistas, pero quizás presente algunas complicaciones como la negociación con las aerolíneas y el cobro del impuesto.

³⁸ CEPAL (2000).

empleados. El recargo al precio de las habitaciones es, pues, de 23% y a los alimentos y bebidas de 18%.³⁹

El gobierno central dedica 0.3% de sus gastos totales al turismo, 3% al alcantarillado, 3.7% a servicios municipales, y 7.5% a transporte, 0.5% a caminos vecinales, 0.6% a comunicaciones, 3.3% a urbanismo. Es evidente que otras erogaciones también repercuten favorablemente sobre el turismo, como el 15.8% en educación, 8.9% en salud, 4.1% en justicia y orden público. Los ayuntamientos, en especial el de Santo Domingo, son los responsables de los servicios urbanos que inciden en la calidad general del turismo.

Las demandas en el sentido de que se gaste en turismo cantidades similares a las que el sector entrega al erario parecen excesivas en términos de las importantes funciones redistributivas del Estado. Esto es particularmente cierto para el gasto social que asegura la paz interna y la seguridad como ingredientes fundamentales para un turismo internacional vigoroso. Así, es necesario tomar en cuenta la acumulación de erogaciones de capital en infraestructura básica, turística y hotelera que realizó el Estado en particular en lo que se refiere a las exenciones de que gozó el sector privado del turismo en los 21 años en que estuvo en vigor la ley 153. Se puede añadir que si se comparan los impuestos sobre la hotelería y sobre los restaurantes que constituyen la mayor parte del sector, con las entradas por tarjeta de turista y los impuestos aeroportuarios, las contribuciones de los primeros son sensiblemente menores.

d) Turismo y sector externo

i) Balanza de pagos. Si se analiza el papel del turismo en la generación de divisas en las dos últimas décadas se puede apreciar que la cuenta corriente ha sido financiada cada vez en mayor proporción por el ingreso de turismo y de remesas, mientras las divisas generadas por las exportaciones tradicionales han visto reducir su participación. (Véase el capítulo VI.)

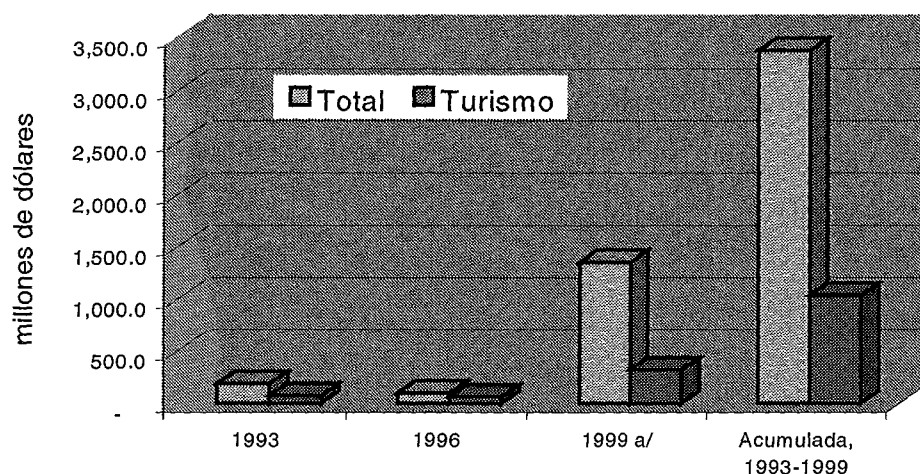
En lo que se refiere a la balanza de servicios, en el año de 1999, el rubro de viajes duplica al total de egresos por servicios, y si se contrasta con el déficit de la balanza comercial, el turismo lo financia en un 97%. El ingreso por viajes también duplica a cada uno de los siguientes rubros: el saldo positivo generado por las zonas francas, y las remesas de los dominicanos no residentes a

³⁹ El Estado se beneficia de la actividad del turismo en los ingresos a través de los impuestos sobre la renta pagados por todos los empleados del sector, las apuestas ganadas en los hipódromos, los casinos de juegos. En cuanto a los impuestos sobre el patrimonio, le incumben a las empresas los de operaciones inmobiliarias. También existen los impuestos sobre mercancías y servicios, el ITBIS ya mencionado, el impuesto sobre alcoholes, sobre tabaco manufacturado, sobre las ventas de pasajes al exterior (que afectan a los agentes de viajes ya que se reporta la compra de pasajes en el exterior para obviar la carga impositiva en el país), los impuestos sobre venta de servicios de la comisión Aeroportuaria, los impuestos sobre las comunicaciones que gravan a las empresas y a los visitantes, sobre las compañías de seguros que pueden repercutir sobre las empresas y sobre los viajeros, finalmente existen los impuestos sobre las habitaciones de hoteles.

su país de origen. El efecto neto del turismo en la economía dominicana se incrementa en 13.9% en 1995 y 53.3% en 1996⁴⁰.

Gráfico XII-1

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN TURISMO



A partir de la década de los noventa, se puede apreciar un flujo significativo de capital extranjero destinado al turismo. Según cifras del Banco Central, en 1998, de un monto acumulado de inversión extranjera total en el país de más de 2 000 millones de dólares, el 35% se dirige al sector y se mantiene la proporción para el total de la inversión acumulada en 1999, aunque baja la proporción respecto al flujo hacia los demás sectores, registrado en ese último año de 45% a 22%. La inversión extranjera total tuvo una fuerte caída en 1996, pero la inversión turística se mantuvo, y representó 63% del total en ese año. En la inversión extranjera casi se duplicó, llegando a 1 374 millones de dólares; la inversión en turismo se mantuvo en los mismos montos que el año anterior (300 millones de dólares).

El turismo recibió una importante inversión española (51.6% del total) de casi 153 millones de dólares en 1999, mientras Italia invirtió 28.2 millones, Alemania, 4.4 millones y Suiza, 2 millones de dólares. También se concretaron *joint ventures* entre capital dominicano y extranjero, con España (40.6 millones de dólares), Alemania (38.5 millones) y entre Alemania y España (30 millones).

La zona turística de Punta Cana tuvo la mayor participación; recibió 214.8 millones de dólares, 72% de la inversión total en el sector turístico (más de 5 000 habitaciones nuevas), mientras los polos tradicionales de Puerto Plata, Boca Chica y La Romana captaron 10%, 7% y

⁴⁰ CSTRD (1999), pág. 12.

3%, respectivamente. Otras zonas captaron el 8% de toda la inversión.⁴¹ De estas cifras se deduce una inversión promedio en infraestructura hotelera⁴² de 31 600 dólares por habitación para un total de 6 800 habitaciones en el país.

La participación extranjera se presenta bajo formas no accionarias como los contratos de administración y el uso de marcas, al parecer en una mayor proporción en hoteles de ciudad,⁴³ y la inversión directa, ya sea en coparticipación con socios dominicanos o extranjeros ya sea en su totalidad, que se registra en hoteles de ciudad y en una gran proporción de los de playa.

De los apartados anteriores se deduce que el turismo ha tomado un lugar preponderante en la economía del país en particular en evitar el estrangulamiento causado por la falta de divisas. Éstas llegan con cierta fluidez al país a través del gasto turístico del turismo receptor internacional, y por otro, a través de la inversión extranjera que ha adquirido magnitudes considerables.

2. Encadenamientos microeconómicos

a) Consumo intermedio del turismo

Los vínculos primarios se definen como “las relaciones entre empresas en las cuales una le compra a otra, bienes y servicios, de manera regular, en una cadena de actividades que aumentan el valor agregado.”⁴⁴ Los del sector turismo se pueden tomar como el consumo intermedio para proporcionar los servicios al consumidor-turista. En el año 1991, según la CSTRD,⁴⁵ el gasto total turístico alcanzó un 11.6% de la demanda total de la economía. El desglose comprende los siguientes renglones: 26.5 % se destina al consumo intermedio de las actividades características, 38% al consumo final del turismo doméstico y emisor, 32% al turismo receptor, y 4% se aplica a la formación bruta de capital del sector turismo.⁴⁶

El consumo intermedio del turismo es 11 puntos porcentuales menor que el promedio de la economía y su formación bruta de capital es la mitad de la media nacional (8%). El consumo final se comporta de manera similar, pero la participación de las exportaciones es casi del doble en el caso del turismo con 32% frente a un 18% para el conjunto de la economía. Al desglosar la

⁴¹ Presidencia de la República. Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera de la República Dominicana, (2000).

⁴² Se calcula una suma de 42 704 dólares por habitación en la zona de Punta Cana, mientras en Puerto Plata es de 52 218, en Boca Chica, Bayahibe y La Romana de 50 000 y 37 920 en otras zonas.

⁴³ De once hoteles que opera la cadena de origen español Meliá, cuatro se rigen por contratos de administración, en especial el Meliá Santo Domingo, y los demás son inversiones directas.

⁴⁴ SRI International, *op. cit.* pág. 48.

⁴⁵ Se utiliza el año de 1991 pues ha sido el año más estudiado y analizado a través de la Cuenta Satélite y para el cual se encuentran desglosados los renglones con mayor detalle.

⁴⁶ Banco Central de la República Dominicana, Cuenta satélite de Turismo de la República Dominicana, (1998).

demanda turística por productos se puede observar que el turismo consumió 11.2% del total de "otros cultivos" del país y 5.3% de la ganadería, silvicultura y pesca, esto es, alcanzó 6% del sector agropecuario total. El 17.2% del consumo total de bebidas y tabaco fue turístico, lo que representa una proporción significativa y los renglones industriales más importantes fueron los de la refinación de petróleo con el 7.4% y "otras industrias manufactureras" con el 10% pero el turismo utiliza solamente el 5% de la producción manufacturera total del país. Llama la atención que la fabricación de prendas de vestir y artículos de cuero y calzado solamente llega al 1.1% del consumo, dada la ventaja comparativa de la confección en el país que se ha dirigido a ser un porcentaje importante de las zonas francas. (Véase el cuadro IX-20 del compendio estadístico.)

En cuanto a los servicios, el turismo consume el 25.1% de la producción total. De los rubros de hoteles y restaurantes, 97.3% del total es turístico, de transporte y comunicaciones: el 10%, de energía y agua: el 10% y, de construcción: el 6.8%. Un 14.1% del total del consumo empresarial y el 14.5% de otras actividades de servicios es también de origen turístico, así como el 9.7% de la intermediación financiera. En cambio, el alquiler de vivienda es relativamente bajo, en 3.7%, mostrando otra vez el dominio del segmento hotelero en el alojamiento pagado.

En 1991 se destinó 8.2% del consumo intermedio total del país a la producción turística: los insumos para cubrir la demanda turística estuvieron representados en 16.3% por productos agropecuarios y 52% por productos industriales, destacando las bebidas y el tabaco. Los servicios participan con un 31.8% del total del consumo intermedio total, con porcentajes sobresalientes de energía y agua (12.9%), intermediación financiera (10.5%), actividades empresariales, (9.9%), construcción (7.5%), y otras actividades (21.5%). La participación del consumo intermedio del turismo con relación al consumo intermedio total es de 8.2%.⁴⁷ Del gasto de los residentes dominicanos en hoteles, bares y restaurantes, 28% de su consumo total fue realizado en su entorno habitual, 30% dentro del país, fuera de su entorno habitual y 40% fuera del país. (Véase el cuadro IX-21 del compendio estadístico.)

El gasto de inversión en construcción de hoteles, equipos de transporte y equipamiento turístico se multiplicó por un factor de cuatro en el periodo de 1991 a 1996. Los materiales de construcción son nacionales y el equipo suele ser importado o rentado a compañías especializadas. Gran parte del diseño, de la ingeniería y de supervisión de obra corren a cargo de profesionistas nacionales, lo cual crea encadenamientos con estos sectores de bienes y servicios. En cambio, cifras no oficiales ponen el componente de trabajadores haitianos de la mano de obra de la construcción en niveles muy elevados. (Véase el capítulo VIII.)

Las exportaciones de bienes y servicios que se desarrollan a través de la competencia en el mercado para proveer a las industrias turísticas tienen la posibilidad de dirigirse al mercado externo directamente aprovechando las redes tejidas por el sector turismo. Este fenómeno ya se ha producido para algunos productos como muebles y artículos y servicios para la decoración de hoteles y destacan los servicios de alta calificación profesional.

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 25.

b) Importaciones

En cuanto a las importaciones para abastecer al mercado que atiende al turismo, en 1984 el Banco Mundial consideraba que el contenido importado para el turismo ascendía a 34% mientras que el Banco Central calculaba que las importaciones para atender al turismo en el año de 1991 representaban 12.2% de la oferta total y que había crecido este componente en 52% sobre el año anterior para 1996.⁴⁸

La demanda de productos importados se da por la cercanía del mercado de los Estados Unidos y por la comodidad de utilizar catálogos, por ejemplo en la lencería, las vajillas, la cristalería y la cuchillería, para los cuales no se obtiene calidad, cantidad y tiempos de entrega apropiados en el país. El concepto de formación de proveedores no parece serles muy atractivo a los empresarios dedicados al turismo, por el esfuerzo adicional que les supondría en condiciones inseguras.

Los mayores encadenamientos intersectoriales están representados por los alimentos (particularmente de frutas y verduras) bebidas, muebles, industria ligera, productos químicos, servicios de mantenimiento y, en los sectores de la construcción, los materiales y la mano de obra. Son importantes los servicios profesionales de alta calificación en el desarrollo de los proyectos turísticos y hoteleros, sean de orden financiero, contable y de auditoría, abogacía, así como de arquitectura e ingeniería. En lo que concierne a la oferta de bienes y servicios, la exposición a la competencia ha mejorado la calidad y preparado el campo a la exportación de esos bienes por canales afiliados al turismo.

Sin embargo, los avances parecen ser el fruto del esfuerzo individual de las empresas, más que de una estrategia concertada y decidida para afianzar el turismo más sólidamente con el resto de la economía. Esta situación plantea la necesidad de establecer proyectos concertados de tipo financiero y de capacitación de proveedores, en particular de pequeñas y medianas empresas para aumentar los encadenamientos existentes y fomentar los potenciales.

⁴⁸ A partir del año de 1995 existe discrepancia en la balanza de pagos debido a una metodología diferente entre la cuarta y la quinta versión del Manual de Balanza de Pagos del FMI.

E. IMPLICACIONES DE POLÍTICA

1. Desarrollo regional

Se pueden determinar varios patrones de desarrollo según las zonas geográficas, la época en que se iniciaron y las políticas nacionales y el modelo de desarrollo del país en general aunado a los conceptos específicos del turismo vigentes en cada momento. Como se ha desarrollado en el apartado sobre la institucionalidad del turismo, se deja sentir el paso de la acción de INFRATUR en el norte hasta la preponderancia del sector privado en el este del país, así como la incidencia cada vez mayor de la inversión extranjera.

La zona norte, centrada en Puerto Plata y Playa Dorada, empezó a crecer en los años setenta al amparo de la ley 153, bajo la supervisión del Banco Central hasta llegar a constituirse un extenso corredor turístico a lo largo de la costa. A pesar de tener el producto más maduro del país, muestra altos niveles de ocupación de un turismo de masas que en gran medida llega en vuelos *charter*. Samaná se está desarrollando en sol y playa pero en particular en turismo de observación de la naturaleza. La zona de La Romana, en el sureste, se ha especializado en turismo de mayores ingresos, y está buscando desarrollar servicios de cruceros en la Isla Catalina. La zona de Santo Domingo ha crecido en las modalidades de turismo de ciudad, de negocios y cultural con grandes posibilidades en la ciudad colonial. Las de San Pedro de Macorís y Juan Dolio actúan como segmento vacacional complementario. La región del oeste de Santo Domingo atiende al turismo de excursionismo doméstico. La zona del centro, con Jarabacoa a la cabeza, ha empezado a fomentar el turismo de observación de la naturaleza, de montaña y de aventura. En cuanto a la zona de Barahona, con nuevo aeropuerto internacional, espera impulsar el turismo de buceo en la costa hasta Pedernales, así como el ecoturismo en el Lago Enriquillo. En todo el país se promueve el turismo de golf en campos diseñados por especialistas de renombre internacional.

La región del "Este Profundo" (provincia de Altagracia), con los desarrollos de Punta Cana y Bávaro, es la más dinámica en inversiones hoteleras, principalmente de origen extranjero. Captó el 72% del total de la inversión extranjera directa en turismo en 1999; reconoce peculiaridades que la distinguen del resto de las zonas turísticas por su aeropuerto internacional privado, y la falta de carreteras importantes que la conecten al resto del país; cuenta con una

población poco urbanizada ya que el centro más importante, Higüey, está retirado de la costa en donde se realizan las inversiones hoteleras.⁴⁹

2. Sostenibilidad del turismo

El concepto de sostenibilidad del turismo se ha aplicado en general a la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras. Sin embargo abarca también conceptos económicos y sociales que se pueden reflejar en una acción participativa en la cual los agentes del turismo actúan en forma concertada para no dañar a los habitantes ni a los ecosistemas y provean alternativas a las poblaciones locales para mejorar sus condiciones económicas. El concepto de turismo sostenible debe aplicarse también a todo tipo de hotelería y a las instalaciones turísticas en general, como propone la Agenda XXI para el Turismo del World Travel and Tourism Council. La inserción de los desarrollos de turismo en el país y en la zona se ha de llevar a cabo de forma que aporte realmente un crecimiento a las poblaciones locales en términos de empleo, de capacitación y educación, de transferencia de tecnología, de apoyo a los proyectos de infraestructura por parte de los agentes gubernamentales o privados. En el concepto de desarrollo humano, estas acciones propician también un menor resentimiento hacia las empresas de turismo y los turistas que se han dado ocasionalmente en otros países del Caribe. Un manejo responsable en los ecosistemas es también una inversión a largo plazo que reditúa en un turismo saludable y perdurable. La idea central del turismo sostenible es la de ofrecer alternativas viables y redituables al redirigir los recursos financieros, humanos y naturales hacia una mayor conservación que a la vez se constituye en factor de competitividad económica. (Véase el capítulo XIII.)

Las externalidades positivas o negativas del desarrollo del turismo en la República Dominicana no se han producido solamente en lo social y lo económico sino también, y en forma visible, en el medio ambiente natural. (Véase el capítulo XIII). La presión sobre los recursos naturales causa preocupaciones a los ambientalistas, al sector académico, a la Dirección Nacional de Parques, a la SECTUR, y a una parte del sector privado. A continuación se detallan algunos de los problemas que se han presentado durante las fases de construcción y de operación de nuevos desarrollos turísticos.

En la etapa de la construcción, se plantean tareas asociadas a la destrucción de zonas protegidas o de gran fragilidad, como son lagunas, manglares, vegetación y fauna en peligro.

⁴⁹ Si se calcula entre 0.99 y 1.3 empleados por cuarto de hotel se añadirían de 4 800 a 6 500 empleos más en una zona que ya tiene escasez de trabajadores del turismo. Si se calcula que los empleados están en un principio dispuestos a emigrar a la zona de manera temporal o definitiva con o sin sus familias, se van creando polos de crecimiento de población de varios miles de personas que presionan sobre los recursos de agua, electricidad, afectan a la eliminación de aguas residuales y residuos sólidos. Esta problemática se acrecentará cuando las familias se vayan estableciendo también en la zona. Si se utiliza a la población local, es preciso analizar los impactos del paso de una economía campesina al sector turismo y los efectos en una sociedad rural, la capacitación necesaria y los fenómenos de desplazamiento (*turnover*), es decir, de cambio de empleo por parte de los recursos humanos y las espirales en los salarios y en los precios.

También pueden resultar afectados los recursos costero-marinos, en especial por la destrucción de playas, arrecifes y barreras coralinas que protegen las costas de las corrientes o el agotamiento de los recursos pesqueros por explotación excesiva. Asimismo, ocurren deterioros ecológicos con la apertura de vías de comunicación, la instalación de obras y de talleres y la organización logística para hacer llegar los materiales y la maquinaria de la construcción. De igual modo, las migraciones temporales y permanentes de los trabajadores de la construcción, de los empleados de los hoteles, y de los turistas, tienen repercusiones en el medio ambiente y en la economía local. Por esa vía, fácilmente se causan alzas en los precios de la tierra⁵⁰ y aun en la canasta básica de alimentos y se propicia la formación de aglomeraciones de población en las cercanías de los centros turísticos, “arrabalizando el entorno” y presionando los recursos naturales.

Ya instalados los centros turísticos, la preocupación se desplaza a evitar la contaminación generada por las propias actividades turísticas, sobre todo debido a fallas en infraestructura básica. Verter las aguas residuales directamente al mar por la falta de plantas de reciclaje contamina el océano y los mantos freáticos. La República Dominicana cuenta con recursos acuíferos suficientes, pero en la fase actual del desarrollo turístico necesita evitar sistemáticamente el deterioro ecológico.

El abasto de energía eléctrica constituye también un problema importante, a pesar de que se atienden las zonas turísticas en forma prioritaria. Las repercusiones mayores se dan en la comodidad de los turistas y en la interrupción de las cadenas de frío que pueden poner en peligro la frescura de los alimentos y la salud de nacionales y extranjeros. Hasta ahora el problema se ha resuelto con la instalación de plantas generadoras privadas. En la región del este, el esfuerzo desplegado por el sector empresarial ha sido decisivo en el desarrollo de la infraestructura básica de carreteras y caminos, agua, eliminación de desechos líquidos y sólidos, electricidad y aeropuertos privados. Incluso algunos empresarios visionarios de la zona han establecido hoteles “verdes” y han ganado premios de sostenibilidad ambiental en la zona del Caribe.

Sin embargo, es importante evitar resentimientos sociales en contra del turismo a través de acciones del gobierno y las empresas para mejorar el bienestar de los habitantes de las zonas en las que se implanta y de los trabajadores que acuden de otras regiones del país. A la vez, se necesita informar a la población tanto del país en general como de los destinos turísticos sobre las ventajas de un desarrollo del turismo para todo el país, y de la necesidad de hacerlo en forma planeada y cuidadosa. Al maximizar las ventajas y minimizar externalidades negativas, se debe lograr un desarrollo sostenible que se extienda a otros sectores del país.

⁵⁰ Debido a ciertas particularidades de la tenencia de la tierra en el país, la tierra para desarrollo turístico ha podido ser asignada en forma masiva por el sector público. Las siguientes características son las que predominan: “ a) una alta participación del Gobierno como propietario, b) mercados de la tierra distorsionados, c) gran número de beneficiarios de la reforma agraria sin títulos transferibles, d) un largo y lento proceso para obtener títulos de propiedad y, e) muchos ocupantes que no tienen títulos legales otorgados por la Oficina de Registro de Título de Tierra del Tribunal Superior de Tierra.” FAO, *op. cit.*

3. Logros y retos

La SECTUR ha tomado acciones importantes en el cuidado del medio ambiente con la creación de un departamento de ecoturismo que fomenta el turismo sostenible con metodologías participativas con énfasis en beneficiar a las poblaciones receptoras y cuidar los recursos naturales. En especial, se procura crear fuentes alternas de empleo mediante incentivos, lo que ha llevado a la multiplicación de empresas turísticas, especializadas en ecoturismo. Esta acción se refuerza con la participación de esta dependencia en acuerdos regionales e internacionales, sobre turismo sustentable en la zona del Gran Caribe de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).⁵¹ En esa vertiente, el gobierno emitió el decreto presidencial 216-98 que crea el INPRA.

A pesar de los esfuerzos comprometidos en el ámbito internacional, gubernamental y privado, la política ambiental del país se ha visto retrasada por una combinación de factores. Recién en julio de 2000 se aprobó la legislación ambiental, que estuvo ocho años en discusión, lo que dificultó la instrumentación de acciones y programas. (Véase el capítulo XIII.) Las externalidades negativas del desarrollo del turismo en forma no planeada, todavía no son reconocidas plenamente por los actores económicos, singularmente en cuanto a absorber los costos de medidas preventivas y correctivas. De hecho, el intento de implantar Certificados de Sostenibilidad Turística, similar al sistema voluntario de Costa Rica, enfrentó la reacción adversa del sector hotelero, que sólo convino en discutir un régimen restringido en la materia.

Aun así hay avances en la observancia de algunas disposiciones del PNOTT,⁵² en especial las que se refieren a la protección del medio costero marino, a la capacidad de carga turística, y a la altura de las edificaciones en algunas zonas.

Por último, es conveniente difundir la cultura ecológica entre todos los actores del turismo hasta afianzar el concepto del “turismo responsable”.⁵³ Aparte de ventajas de sostenibilidad medioambiental, ello propiciaría la creación de nichos turísticos importantes. Gran parte de los turistas que visitan el país provienen de Alemania, nación de cultura ecológica avanzada. Por usar la política ecológica como motivo de promoción e inducir al turista a apoyarla, podría mejorar la

⁵¹ Significativamente, el grupo de trabajo se creó en la Primera Reunión del Comité Especial de Turismo en marzo de 1997 en la propia Ciudad de Santo Domingo.

⁵² BID/SNEDE (1996). Este trabajo, ya mencionado, y otros estudios técnicos, nacionales y en colaboración con organismos internacionales y países extranjeros, tienen una alta calidad profesional y constituyen una base sólida para el desarrollo de un turismo sostenible del punto de vista del medio ambiente.

⁵³ Véase el Proyecto Políticas Nacionales de Medio Ambiente de ONAPLAN/STP —Banco Mundial— PNUD (1999). Este proyecto persigue la integración de políticas, leyes y normas para lograr la convergencia del crecimiento económico, de la equidad social y de la conservación a largo plazo con la participación activa del gobierno y del sector privado y de la ciudadanía. También ha lanzado una convocatoria de proyectos piloto entre los cuales destaca el de Desarrollo turístico ecológicamente sostenible, a través de a) nuevas actividades y /o tecnologías y b) incentivos al involucramiento del sector turístico en la gestión ambiental sostenible.

competitividad del país. A título ilustrativo cabe mencionar que el touroperador alemán TUI, uno de los más influyentes en el mundo, ha publicado las normas de calidad ambiental que exige de las empresas de turismo con quienes se vincula. Es evidente que ello se presta a prácticas desleales de comercio al pedirse concesiones adicionales a los establecimientos que no satisfacen esos criterios. Con todo, eso mismo abre un nicho de especialización para una demanda que crece a escala mundial.

La integración social a los nuevos núcleos de desarrollo también es de gran importancia para el turismo. Aquí caben acciones en dos vertientes. La primera abordaría el campo de la educación general y la segunda se abocaría a la capacitación en oficios y profesiones turísticos, sobre todo de nivel medio, a fin de multiplicar las oportunidades de empleo calificado y mejores sueldos. La elevación de la calidad del servicio puede influir de manera positiva en los ingresos del turismo creando un círculo virtuoso. Al mejorar cualitativamente los servicios se generarían mayores ingresos por visitante, sin tener que aumentar la cantidad de llegadas en detrimento de la atención al turista y del entorno natural y social.

Un ingrediente fundamental en el desarrollo efectivo de los programas y actividades — como se ha demostrado en países en desarrollo y en países desarrollados—, es la formación de consensos que aseguran la participación de todos los agentes del turismo.⁵⁴ Al respecto, la SECTUR ha trabajado con los grupos de las zonas de promoción al ecoturismo⁵⁵ y el turismo de aventura, con resultados alentadores. Así han surgido microempresas de prestación de servicios turísticos alternativos o complementarios de las actividades tradicionales. Cabría reforzar esas acciones de capacitación incluyendo el desarrollo del talento empresarial. La creación de líneas de crédito a las pequeñas y medianas empresas turísticas, tanto como la formación de *holdings* o cooperativas de compras, financiamiento o promoción y venta de sus bienes y servicios turísticos también podría contribuir al desarrollo de largo plazo.⁵⁶

Otra dimensión de la sostenibilidad social del turismo podría justificar políticas encaminadas a la preservación y revalorización de la cultura del país o de sus localidades. Los intentos por rescatar tradiciones culturales⁵⁷ o las artesanías⁵⁸ pueden constituirse en atractivo

⁵⁴ Una metodología realmente útil en este sentido ha sido desarrollada en España, y sería probablemente fácil obtener asistencia técnica para implementarla en la República Dominicana dadas las características de penetración de la inversión española en el país.

⁵⁵ SECTUR (2000). Existen 28 empresas de las cuales *Empresas de Observación de Ballenas Jorobadas* cuentan con diez empresas en Samaná y *Microempresas Salto el Limón*, cuenta con 11 empresas.

⁵⁶ En este aspecto es recomendable recordar que la introducción de tecnología y conocimientos técnicos en informática han permitido avances espectaculares en este tipo de actividades de apoyo a las microempresas y se han visto multiplicados los efectos a través de la información en Internet y el crecimiento del comercio electrónico.

⁵⁷ En este sentido se han realizado algunas acciones como los carnavales regionales o el festival del merengue. Como referencia de la región se puede mencionar el festival de la isla de Tabago que atrae a visitantes de la región caribeña fortaleciendo el turismo regional contra ciertas fragilidades del turismo de largo alcance.

turístico. Finalmente, es preciso atender con sensibilidad y cuidado el problema del turismo sexual que ha sido documentado por el UNICEF⁵⁹ y otras instituciones,⁶⁰ y que rebasa los límites de este estudio.

Si bien el turismo puede crear externalidades negativas (el Banco Central las medirá en una Cuenta Satélite del Medio Ambiente), es evidente que ha creado y puede seguir creando grandes aportes a la economía nacional, a la disponibilidad de divisas al encadenamiento de actividades productivas y al empleo. Es también una vía de escape a la presión demográfica sobre recursos limitados de tierra.

F. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Son varios los campos prioritarios que debiera atacar la política de turismo a fin de revitalizar su impacto en el desarrollo económico nacional, como uno de los principales núcleos de crecimiento del futuro. El sector turístico dominicano ha alcanzado un grado de consolidación importante, pero podría declinar si se le deja librado a la acción desordenada de intereses encontrados. Este tema reviste importancia decisiva a la luz de las claras vulnerabilidades de los ingresos de divisas, así como del aprovechamiento de una de las principales ventajas comparativas del país. Por eso en las páginas que siguen se hacen anotaciones y sugerencias de política que van desde el mejoramiento a la información hasta el impulso a nuevos nichos turísticos.

1. Información y estadísticas

Es preciso continuar perfeccionando los sistemas de recopilación de información cuantitativa y cualitativa del turismo. En particular, es necesario persistir en el esfuerzo pionero de la CSTRD con el apoyo de la MOT. La medición del impacto del propio turismo en el consumo final e intermedio es central en la selección de políticas realistas de engranaje al resto de la economía. Eso mismo permitiría potenciar actividades intermedias con futuro promisorio, así como concentrar recursos financieros y humanos en las actividades con mayor potencial de crecimiento.

Sería también conveniente enriquecer la información sobre actividades conexas, en particular a las que se refieren a la prestación de servicios técnicos, profesionales y de tecnología. Una vertiente es continuar con el uso metódico de cuestionarios en los puntos de salida del país para afinar la información sobre el gasto de los viajeros y sobre aspectos cualitativos fundamentales en la evaluación del desempeño del turismo en su dimensión internacional. Ya se levantan las encuestas de opinión, actitudes y motivación a extranjeros no residentes. También

⁵⁸ El rescate y refinamiento del arte popular tradicional o de los objetos de arte del país pueden redundar en ventas interesantes al turismo, calculadas en unos 1 500 millones de pesos dominicanos en la actualidad.

⁵⁹ Este estudio fue realizado en 1994 y se cita en el trabajo de O'Connell y Sánchez (1995).

⁶⁰ *Ibidem.*

sería importante realizarlas entre los dominicanos no residentes dado su peso actual y potencial y su capacidad de amortiguar los shocks externos del turismo⁶¹.

La Secretaría de Turismo recopila información de diversa índole llenando vacíos, como los de los pasajeros de crucero,⁶² o los hoteles que no pertenecen a las cámaras empresariales. Asimismo, está el trabajo estadístico de las cámaras hoteleras nacionales y regionales en especial de la ASONAHORES, que cuentan con fuentes de información privilegiadas de sus asociados esenciales en la toma de decisiones públicas o privadas.

Existen empresas de consultoría que producen información de alto valor como la de la firma Sotero Peralta asociada a Horwath Consulting que prepara el informe anual sobre la hotelería nacional y el análisis de la actividad a escala internacional con servicios profesionales de alta calificación. También se cuentan firmas de abogados, despachos de ingeniería y arquitectura, que participan activamente en el diseño de desarrollos de turismo. En suma, hay conocimiento acumulado en el país, recursos humanos capacitados y nexos de asociación con firmas internacionales prestigiosas que permiten que el país encuentre su lugar en los segmentos de mercado de servicios financieros y profesionales relacionados con el turismo.

Es necesario fortalecer y ampliar la investigación sobre temas turísticos. Ya se tiene una base sólida en los trabajos de las trece instituciones de educación superior que ofrecen formación profesional en turismo. Ello podría enriquecer el aporte de instituciones de investigación como, el CIECA que pueden ofrecer frutos interesantes como los alcanzados en Centroamérica con los proyectos conjuntos entre gobiernos, sector privado, el INCAE y la Universidad de Harvard, cuya sede especializada en turismo se encuentra en Costa Rica.

Hay pues ventajas claras en combinar el conocimiento nacional con tecnología y conocimientos técnicos internacionales. En ese sentido, la República Dominicana ha hecho aportes, como los relacionados con la metodología para crear una Cuenta Satélite de Turismo y con la exportación de servicios profesionales de alto nivel. En este aspecto, es importante destacar la participación activa del Departamento de Ecoturismo y Medio Ambiente de la SECTUR en los organismos que promueven la implantación de criterios de turismo sostenible. En consecuencia, la cooperación regional y de mayor alcance puede aprovecharse con ventaja lo mismo para transmitir experiencia que usar los ensayos exitosos de otras latitudes, así como para impulsar objetivos comunes.

Los datos aludidos llevan a tres conclusiones principales. La primera buscaría crear un sistema de centralización y análisis de la información turística que preparan diferentes instituciones. Segundo, sería necesario ordenar las prioridades en materia de investigación turística, a fin de llenar los huecos que se vienen produciendo y que impiden imprimir mayor

⁶¹ Tales acciones se sumarían a los efectos de promociones como las del festival del merengue en Nueva York que trata de captar turismo repetitivo y de gasto creciente.

⁶² En estas encuestas se demuestra el crecimiento de las llegadas en los últimos tres años y el crecimiento del gasto por persona y por nacionalidad. El crecimiento del gasto fue de 21% y 10% respectivamente para unos montos totales de casi 60 dólares por persona en 1999 por lo que un ingreso estimado de este segmento sería de 23.6 millones de dólares y el impuesto de desembarco es de 5 dólares por pasajero, con un ingreso anual para 1999 de casi 2 millones de dólares. SECTUR (1999).

nitidez a las políticas. Y, tercero, sería útil preparar un programa de cooperación a escala regional e internacional que no sólo allegue información complementaria, sino sirva de base a acuerdos con otros países y de negociaciones de comercio internacional de servicios turísticos en diferentes foros.

2. Turismo sostenible

Revitalizar el sector del turismo en la República Dominicana es una prioridad. No sólo se trata de aprovechar al máximo una ventaja comparativa de significación, sino de multiplicar las fuentes de divisas para romper el estrangulamiento externo y facilitar la importación de artículos esenciales, fomentar el empleo y proveer una mejor calidad de vida.

Lograr ese propósito medular supone satisfacer varios requisitos exigentes. En primer término, es necesario lograr el consenso y la corresponsabilidad multidisciplinaria de los empresarios privados, inversionistas, prestadores de servicios, gobierno y centros de investigación en una serie de acciones y de proyectos de alta prioridad. En segundo lugar, sería fundamental impulsar la segunda etapa de desarrollo del turismo sobre la base de criterios innovadores de largo plazo que, además, tiendan a solucionar los obstáculos del presente.

En ese sentido, parece indispensable incorporar sistemáticamente el criterio del turismo sostenible en sus dimensiones económica, social y ecológica. Con ello se quiere detener el deterioro presente de los recursos naturales y corregir lo remediable. Más allá de ese propósito, se buscaría evitar el volver a caer en los errores del pasado y asegurar que el progreso de hoy no inhiba el del futuro. Además, se intentaría preparar con antelación al país en los cambios previsibles en las preferencias de los viajeros. Incuestionablemente habrá mudanzas —ya se están produciendo— en la orientación de las corrientes turísticas, como lo demuestra el auge del turismo de naturaleza o la multiplicación de las instalaciones hoteleras ecológicas.

Por eso es vital preparar un plan de desarrollo turístico centrado en el criterio de sostenibilidad ambiental. En ese sentido parece aprovechable el Plan de Ordenamiento Territorial del Turismo. Con todo, sería preciso formular políticas generales y acciones concretas que induzcan la incorporación de normas ambientales en el análisis de sus repercusiones económicas y sociales.

Ya la Secretaría de Turismo elabora un programa en el sentido apuntado, aunque todavía no se hace público. El plan será el legado de la administración saliente, pero convendría debatir abiertamente sus recomendaciones entre los agentes públicos y privados a fin de perfeccionarlo y corresponsabilizar a todos los participantes. En este sentido, no carece de razón realizar un congreso de turismo para alcanzar soluciones consensuales sobre su curso futuro en el país.⁶³ Existen antecedentes pioneros en la formulación de las políticas del turismo en España, donde para lograr acuerdos múltiples de intereses, se empieza con el menor denominador común y luego de consolidar éxitos, se emprende la ampliación de los compromisos.⁶⁴

⁶³ Miolán (1998).

⁶⁴ Por ejemplo, podría crearse un sistema voluntario de certificación de sostenibilidad, como el que aplica Costa Rica.

Importa también acelerar la creación de normas e instituciones complementarias. A tal propósito es muy saludable la aprobación de la ley sobre el medio ambiente. Asimismo habrá que emprender campañas de educación ecológica de carácter general y específicos en territorios en que se asientan los desarrollos turísticos.

Hasta ahora, el entorno internacional ha sido favorable, validando el crecimiento sostenido del turismo mundial en los últimos cincuenta años. Sin embargo, como se dijo, hay reacomodos en las tendencias dominantes. El turismo de sol y playa en que el viajero permanecía inactivo durante largos periodos de tiempo comienza a ser desplazado, pudiéndose combinar con otros atractivos para los cuales el país tiene ventajas comparativas y competitivas. Las tendencias actuales apuntan a vacaciones más cortas, con mayor énfasis por el turismo cultural y de naturaleza, o el turismo de aventura y deportivo, especialidades que apenas se desarrollan en el país. Darles prelación serviría también para calcular mejor las capacidades de carga turística y evitar el daño a poblaciones y a ecosistemas frágiles.

3. Desarrollo económico competitivo

La competitividad del turismo basada en una dotación de recursos naturales apetecidos en el mercado mundial como son sol y playa, se dio desde la década de los ochenta hasta 1992 con la acción decidida del gobierno en la construcción de infraestructura básica y hotelera en polos turísticos, así como en la concesión de incentivos financieros y de exenciones tributarias que en cierta medida representaron un sacrificio fiscal. También ayudó el tipo de cambio dual y la devaluación del peso dominicano. En la actualidad, las ventajas competitivas se relacionan más con el entorno macroeconómico del país para favorecer la acción de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros ligados a tendencias universales y los mecanismos del mercado mundial que se deben conocer y canalizar con visión. Es importante mantener señales claras en cuestión de tipo de cambio, de inversión extranjera, de políticas de financiamiento, tributarias y arancelarias. Así también, se deben atender las necesidades de capacitación de la mano de obra para mejorar tanto la calidad de los servicios turísticos como la solidez de los encadenamientos con los demás sectores económicos.

En el contexto de la globalización, la liberalización económica es una dirección que ha tomado gradualmente la República Dominicana y podría potenciar la competencia para los productos nacionales. Una liberalización ulterior del intercambio de bienes y servicios abarataría los costos al turismo, aunque acaso debilitase algunos encadenamientos de la industria nacional. En sí mismos, los servicios turísticos parecen estar bastante liberalizados, vistos desde el ángulo de los viajeros y de la inversión extranjera.

Sería importante consolidar la política macroeconómica y sectorial para dar señales claras a los agentes económicos en general y al sector turismo, en particular. En lo que se refiere a la política de inversiones extranjeras, las estrategias de atracción y tratamiento están liberalizadas en los flujos, repatriaciones, tipo de cambio y libertad de no entregar divisas al Banco Central y facilidades de registro. Pero en otros aspectos se notan intentos de regreso a políticas ya desaparecidas. Por

ejemplo, en el pasado el turismo creció al amparo de los incentivos. Esta política sigue teniendo atractivo tanto para el sector hotelero privado que quisiera restablecerlos en todo el país y para el Estado que ha preparado dos proyectos de ley para otorgarlos en las zonas económicamente deprimidas. Sin embargo, si se llegaran a adoptar estas disposiciones por motivos políticos o de necesidades de redistribución social y geográfica de la riqueza generada por el turismo, sería importante no permitir su extensión por largos periodos de tiempo y no dirigirlos otra vez a establecimientos de gran tamaño, sino ayudar a empresas pequeñas y medianas. De esta manera se evitaría la falta de competitividad. En este punto conviene recordar el uso de las nuevas tecnologías de la información que tienen una buena base de infraestructura en el país.

Las tasas de crecimiento del turismo muestran gran dinamismo y los flujos de inversión extranjera demuestran confianza de largo plazo en el desarrollo del sector y del país. Es posible que se sostenga el crecimiento moderado de los flujos de visitantes. Con todo, parece relevante consolidar los segmentos ya desarrollados y buscar nuevos nichos dinámicos. En la actualidad, el turismo de enclave puede resultar conveniente, pero es necesario mejorar la calidad de los servicios y evitar competir solamente con precios bajos, que sólo sostienen los precios reducidos de la mano de obra y de insumos de origen local.

La dependencia de la compra anticipada de habitaciones por los grandes touroperadores extranjeros, en especial los europeos, puede suavizarse con estrategias de diversificación del origen de los viajeros y de los segmentos atendidos. Se calcula que la tarifa promedio podría crecer en los servicios en que ya se tiene una ventaja comparativa. La estadía promedio del turismo de bajo costo es de nueve a once días y la del mercado de altos ingresos de tres. Invertir en infraestructura extrahotelera para prolongar la estancia de estos últimos parecería justificado. Por lo pronto, se elevan las tarifas sobre todo en nichos de mercado sofisticados. Dentro de los esfuerzos por promocionar el país, merece mayor atención el turismo dominicano tanto de no residentes como de residentes y no sólo por ser redituable y repetitivo, sino también para atenuar las fluctuaciones de la demanda de otras fuentes.

Un segmento que podría atenderse mejor es el de convenciones y de viajes de incentivo, aunque no se tiene la infraestructura para atender grandes grupos. La creación de un centro de convenciones en Santo Domingo permitiría atraer grupos importantes. El país ha obtenido ya la deducibilidad de impuestos que otorga el gobierno estadounidense a las convenciones que se efectúan en su territorio y en algunos otros puntos y no se ha aprovechado en todas sus potencialidades. Esto crearía alternativas de trabajo en los períodos de baja ocupación.

Asimismo, las facilidades de entrada a cadenas extranjeras con reconocimiento de marca y las redes de publicidad y de reservaciones favorecerían en principio la elevación de las tarifas. La integración vertical de dichos touroperadores, quizá evite prácticas indeseables en la negociación de precios.

Si bien el sistema "todo incluido" permite a los proveedores nacionales de los servicios hoteleros mantenerse en el mercado, una mejoría de la calidad repercutiría en beneficio de toda la red. De aquí la importancia de programas de formación de personal y de transferencia de tecnología, en especial en materia de alimentos y bebidas y de las industrias ligeras como la del mueble que ya

tienen penetración de mercado. Del mismo modo, se podrían surtir los artículos de confección y de textiles. Por último, cabría acrecentar la participación de los suministros agrícolas con estándares de calidad reconocidos, así como artesanías y productos de decoración y regalo. Sin embargo, el proceso debe complementarse con acciones decididas del gobierno para mejorar calidad, cantidad y tiempos de entrega de los productos nacionales y fortalecer los lazos entre las empresas turísticas y sus proveedores en otros sectores de la economía con programas gubernamentales y con acciones del sector privado de formación de proveedores.

La calidad es un ingrediente fundamental que permitirá aumentar no solamente los precios sino la productividad y empleo, al subir de categoría los establecimientos y requerir mejor y mayor cantidad de empleados tanto entre los turísticos como en toda la cadena de proveedores.

En cuanto al cuidado ecológico, sería interesante aplicar un sistema voluntario de certificación. Así también, el turismo como complemento o en sustitución de las actividades agropecuarias tradicionales, si es manejado en forma participativa y con criterios ecológicos adecuados, puede representar ingresos y actividades alternativas a la población rural aliviando la presión sobre los recursos naturales. El uso del turismo para proteger el ambiente también encontrará apoyo en el manejo adecuado de reservas y parques nacionales y le dará una ventaja competitiva a escala internacional.

Cabe señalar la necesidad de intensificar los esfuerzos en el mejoramiento de los recursos humanos, lo mismo para beneficio de los servicios turísticos que para crear y elevar las remuneraciones de la fuerza de trabajo del turismo, compuesta en más de 35% por mujeres.

La competitividad del turismo en la República Dominicana se ve afectada por la falta de seguimiento y de consenso en las metas del desarrollo turístico. Existen deficiencias graves en la infraestructura básica, en especial la de energía eléctrica que afecta la calidad de la estancia de los visitantes, como la de su salud en la ruptura de las cadenas de frío; de carreteras que afecta a la distribución de bienes y la circulación al interior de los viajeros; la falta de solidez de los vínculos primarios con otros sectores de la economía; la falta de infraestructura sanitaria en el manejo de desechos sólidos y líquidos que hace peligrar la salud de nacionales y extranjeros; el descuido del medio ambiente; la casi inexistencia de una oferta extrahotelera; la dependencia excesiva del segmento de sol y playa "todo incluido". El crecimiento sostenido del turismo por dos décadas muestra que es válido su desarrollo y los flujos importantes de inversión extranjera muestran la confianza internacional en el país y en el sector. Es necesario atacar los problemas de fondo que radican en buena parte en la ausencia de consenso en la dirección a tomar para mejorar el destino turístico entre los agentes económicos y poder mejorar sus condiciones de calidad para entre otros lograr elevar las tarifas hoteleras, distribuir el gasto turístico social y geográficamente así como sectorialmente y hacer más redituable al sector para el país.

La toma de conciencia de la importancia del turismo en el ámbito nacional, su papel en la generación de divisas, creación de empleo y como impulsor de otros sectores como el agrícola, la industria ligera, la construcción, los servicios de media y alta capacitación, quizá sea el detonador para trabajar en un plan de desarrollo concertado y congruente con el crecimiento en el largo plazo.

Capítulo XIII

MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

Para un país insular como República Dominicana, la fragilidad ecológica está estrechamente relacionada con el desempeño económico, el medio ambiente¹ y la vulnerabilidad a los desastres naturales, realidad compartida por los otros países del Caribe que enfrentan enormes retos ante las presiones sobre su base de recursos de agua, suelo y aire, proveniente del aumento de población, de la expansión de las exportaciones de banano y azúcar; del desarrollo de infraestructura turística; del manejo inadecuado de desechos sólidos y residuos peligrosos; del aumento del parque vehicular, del incremento de desastres naturales y de la expansión de las áreas urbanas e industriales.

A partir de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo realizada en Barbados en 1994 se identificaron 15 prioridades ambientales en el programa de acción, de las cuales destacan como las más importantes: el uso de la tierra (incluye la urbanización y el agua potable); los ambientes marino-costeros; el manejo de desechos y los desastres naturales. Para República Dominicana los principales retos inmediatos se concentran en el manejo del agua y de los ambientes costero-marinos; en la reducción del ritmo de deforestación, en el manejo de desechos provenientes de la actividad industrial y del turismo; en la reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales por encontrarse en el cinturón de huracanes y en el desarrollo de un plan integrado de ordenamiento territorial y urbano que incluya la planificación del uso de la tierra.

Un balance preliminar de la situación ambiental del país muestra que apenas a partir de 1992 y de manera muy similar a la de la mayoría de países latinoamericanos, se han dado avances en materia de desarrollo institucional y de políticas ambientales/ecológicas, logrando en algunos casos revertir procesos de degradación ambiental.² Lo que no ha sido posible consolidar son patrones de desarrollo ambientalmente sostenibles que procuren cambios en las modalidades de producción y consumo, ya que los primeros están asociados a los procesos de industrialización, de transporte y de incremento del comercio exterior, y los segundos con fenómenos sociales como el desarrollo urbano, la dinámica demográfica, la salud, la educación y la pobreza. En este último aspecto, la sostenibilidad ambiental del país se vincula directamente con la sostenibilidad ambiental de la isla, por lo que el desarrollo de políticas, estrategias y programas, especialmente de manejo de cuencas, reforestación y ambientes costero-marinos, debe hacerse teniendo en cuenta a toda la isla.

A la luz de estas realidades ineludibles y de responsabilidad compartida para el país, el presente capítulo busca por un lado, presentar un panorama de la evolución del estado del ambiente durante los últimos 20 años, destacando elementos propios del contexto socio-

¹ A lo largo del capítulo, se entiende por "medio ambiente" a la calidad y cantidad de los recursos naturales renovables y no renovables, incluyendo al entorno ambiental compuesto a su vez por el suelo, el agua, el aire y la atmósfera.

² El término "degradación ambiental" debe entenderse en sentido amplio y teniendo en cuenta las relaciones entre la cantidad, calidad y diversidad del medio ambiente.

económico dominicano y la situación de los recursos como la tierra, el bosque, la biodiversidad, el agua, los ambientes costero-marinos, la atmósfera, el crecimiento de las áreas urbanas y rurales y la relación sistémica con los desastres naturales y antropogénicos. Por otro, se abordará la política ambiental y los avances logrados en la gestión ambiental, destacando la aplicación de los instrumentos globales y regionales y los instrumentos nacionales. Para este último, se subrayarán los aspectos normativos y el desarrollo institucional, la utilización de los instrumentos económicos, la innovación y la tecnología, el financiamiento de actividades ambientales y la participación y educación ambiental.

Más que constituirse en un diagnóstico exhaustivo sobre el medio ambiente en República Dominicana en los últimos 20 años, el capítulo intenta presentar las propuestas de política, la visión de futuro y las opciones de desarrollo plausibles en un marco de sostenibilidad, destacando los retos, oportunidades y limitaciones inherentes en una estrategia integral e integradora del ambiente y el desarrollo.

En muchos casos, la falta de información estadística homogénea, confiable y comparable no permitió elaborar series completas para las dos décadas en estudio. En otros casos, solamente se tuvo acceso a información parcial de años recientes que no puede ser comparada con información de principios de la década de los ochenta, particularmente por las diferencias existentes en el uso de diversas metodologías de medición o por la dispersión de la información. No obstante, fue posible identificar tendencias y patrones que al final permitieron –sobre la base de gran parte de los estudios conocidos en el país– trazar trayectorias y sugerir, un conjunto de políticas y estrategias sobre medio ambiente y sostenibilidad del desarrollo en República Dominicana.

A. ESTADO DEL AMBIENTE

1. Contexto socioeconómico y antecedentes

La República Dominicana, después de Cuba es el segundo país más extenso de las Antillas. La extensión territorial es de 48,224.91 km²; compuesta por 29 provincias y un distrito nacional, donde se encuentra la ciudad capital de Santo Domingo.

El país alberga una enorme variabilidad fisiográfica compuesta por una serie de cadenas de montañas, sobresaliendo la cordillera central donde resalta el Pico Duarte con una altura de 3,087 metros sobre el nivel del mar, el punto más alto de toda la región del Caribe, además de varias llanuras al norte, sur y este del país. Asimismo, se encuentra la superficie con menor altura en el área del Caribe, el lago Enriquillo y parte de la cuenca endorróica con una profundidad de 40 metros por debajo del nivel del mar. La variabilidad orográfica y climática permite una diversidad de ecosistemas incluidos en su mayor parte en el sistema nacional de áreas protegidas que incluye a los parques nacionales.³

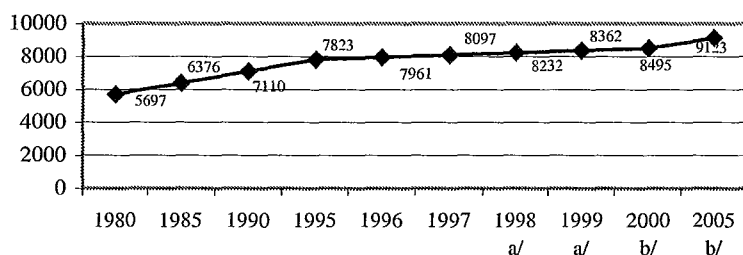
Para 1980 la población total fue de 5.7 millones de habitantes y para el año 2000 se estima que será de aproximadamente 8.5 millones, es decir una tasa media anual proyectada de crecimiento de 1.4% para el quinquenio que inicia en el año 2000 (Véase Gráfico XIII-1 y XIII-2). Esta tasa de crecimiento se ha reducido si se le compara con el 2.2% de 1980 a 1985; 1.9% de 1985-1990; 1.6% de 1990-1995 y 1.4% de 1995-2000. En 1980, la distribución de población urbana y rural era de 50% en cada caso y para el 2000 la estimación es de 64% y 36%, respectivamente. Este dato es significativo en términos de la creciente presión sobre el uso de recursos energéticos, agua y saneamiento y el suministro de servicios de vivienda, salud y educación en las principales ciudades y centros urbanos del país.

La esperanza de vida de la población dominicana ha aumentando de 65.7 años en el período 1980-1985 a 71.0 años en el período 1995-2000. Las tasas medias anuales de fecundidad se han reducido de 3.9% en 1980-1985 a 2.8% en 1995-2000 y las tasas medias anuales de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos se han reducido drásticamente de 71.5% en 1980-1985 a 33.6% en 1995-2000. En el perfil demográfico destaca el flujo significativo de dominicanos en los Estados Unidos principalmente, y la inmigración haitiana dedicada a actividades agrícolas de caña de azúcar y a la construcción (Véase el capítulo de política y desarrollo social para más detalle).

³ Los Haitises; del Este, Jaragua, Sierra de Baoruco; Hoya Enriquillo, Montecristi, Armando Bermúdez, José del Carmen Ramírez y Valle Nuevo; y las reservas científicas de Ébano Verde; Villa Elisa; Isabel de Torres; Isabela; Diego de Ocampo, Quita Espuela y Lagunas Redonda y Limón.

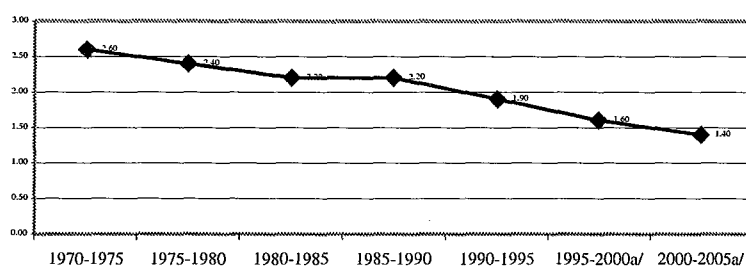
XIII-4

Gráfico XIII-1
Población Total
(Miles de hab. a junio de cada año)



Fuente: CEPAL/CELADE.
a/ Cifras preliminares.
b/ Proyección de CELADE.

Gráfico XIII-2
Crecimiento Demográfico
(tasa media anual / 100 hab.)



Fuente: CEPAL/CELADE.
a/ Proyección de CELADE.

En el ámbito económico, el crecimiento promedio de los últimos 20 años ha sido de 4.1%, y desde 1995 a 1999 la tasa de variación anual ha promediado 7.5%, el crecimiento más alto de toda la región. El nivel general de inflación se ha mantenido en un dígito en los últimos 4 años y el déficit fiscal se mantiene bajo control. El saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se ha incrementado así como la brecha comercial de los últimos 5 años de la década. El crecimiento sostenido proviene entre otros, del dinamismo de las exportaciones de zonas francas y la creciente actividad turística.

Lo anterior refuerza la idea de que el incremento de población y la satisfacción de necesidades básicas –alimentación, vivienda, calor, energía, vestido y bienes de consumo– generan una enorme demanda de recursos naturales, por tanto, de no producirse cambios en la tecnología, el uso de la tierra y las medidas de control de la natalidad, esta demanda forzosamente aumentará a una velocidad mayor que la de los recursos para regenerarse y recomponerse.

Para República Dominicana y tal y como lo señala acertadamente el Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS) de 1996 “la acumulación sistemática de déficits en la cobertura y

XIII-5

calidad de los servicios sociales, en función de la priorización de los programas de ajuste económico, ha pasado a ser una amplia y persistente deuda social expresada en crecientes niveles de pobreza, desempleo y fragmentación social”.

Es claro también que en los últimos 50 años el crecimiento y el desarrollo han elevado los estándares de vida de la población pero han generado presiones sobre el ambiente. Parte de esta presión proviene de las formas tradicionales de producción, de la ampliación de la frontera agrícola y de la alteración de los ciclos del agua. Muchos países industrializados y muy pocos de América Latina, han asumido esta responsabilidad con la seriedad que merece, y el objetivo de generar crecimiento económico utilizando menos energía y materias primas por unidad de producto continua siendo una aspiración por alcanzar.

Con el fin de presentar una primera aproximación al estado del ambiente en el país se presenta un grupo de 56 indicadores ambientales del período 1980-1996, utilizados por el Banco Mundial. (Véase en el Compendio estadístico una serie de indicadores desde 1970 a 1996). Para fines de ilustración se presenta en el Cuadro XIII-1 una síntesis de los principales indicadores y de su interpretación, así como de indicadores adicionales que no están incluidos en la lista general.

Cuadro XIII-1

RESUMEN DE PRINCIPALES INDICADORES AMBIENTALES

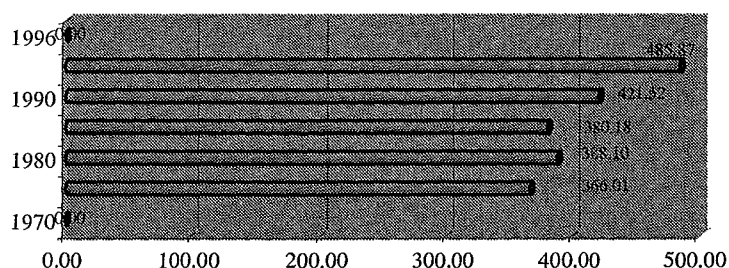
	1980	1985	1990	1995	1996
Tierra agrícola por trabajador (hectáreas)	5.15	5.02	5.05	..	..
Emisiones industriales de CO2 (kg por US\$ constantes de 1987)	1.37	1.38	1.58	1.61	..
Uso de energía comercial (kg de petróleo equivalente per cápita)	388.10	380.18	421.52	485.87	..
Generación de electricidad con petróleo (% del total)	82.26	75.19	86.48	64.36	..
Consumo de fertilizantes (100 gramos por hectárea de tierra cultivada)	482.24	567.44	845.62	741.29	..
PIB por unidad de uso de energía (US\$ de 1987 por Kg de petróleo equivalente)	2.10	2.15	1.99	1.92	..
Tierra irrigada (% de tierra de cultivo)	11.62	13.85	15.00	13.64	..
Tierra de uso cultivable (%)	29.35	29.56	31.00	39.25	..
Contaminante orgánico del agua DBO (kg por día por trabajador)	0.38	0.36	..	..	..
Población rural con acceso a agua potable (%)	..	24.00	..	..	..
Población urbana con acceso a agua potable (%)	..	72.00	..	..	..
Población urbana con acceso a saneamiento (%)	..	72.00	..	..	..
Población urbana (millones)	2.88	3.48	4.15	4.84	4.98
Población urbana (% del total)	50.50	54.60	58.30	61.90	62.56
Crecimiento de la población urbana (% del total)	4.42	3.74	3.40	2.94	2.84

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (1999).

Una clasificación inicial⁴ de estos indicadores los divide en tres categorías genéricas: a) indicadores ambientales generales; b) indicadores ambientales relacionados con la industria y la energía; y c) indicadores ambientales relacionados con los productos primarios. En la primera categoría de indicadores ambientales generales se distinguen dos: i) el número de empresas con certificación ISO 14000 y ii) la relación entre el valor del mercado ambiental y el PIB del país. El primero no es más que un sistema de cumplimiento voluntario mediante el cual se establece el buen desempeño ambiental de una empresa. Para República Dominicana no se registran empresas certificadas con ISO 14000; sin embargo si existen algunas en proceso de lograr una certificación y/o de adoptar un sistema de gestión ambiental. El segundo indicador mide el esfuerzo realizado por un país en materia ambiental y se establece mediante un coeficiente entre el mercado ambiental y el PIB. El mercado ambiental se integra por el equipamiento, la tecnología y los servicios ambientales. En el país este mercado es prácticamente inexistente. Sin embargo, se estima de forma conservadora que puede llegar a representar una décima de punto porcentual del PIB. México⁵ lo estima en seis décimas de punto porcentual del PIB y en países desarrollados puede alcanzar entre el 2 y 3% del mismo.

En la segunda categoría de indicadores se encuentran -entre otros- el consumo per cápita de energía comercial, las emisiones industriales de CO₂, el PIB por unidad de energía producida y el número de industrias ambientalmente sensibles. En el primero, República Dominicana ha incrementado el consumo de energía per cápita en un 25% en los últimos 15 años, pasando de 388 Kg de petróleo equivalente en 1980 a 486 Kg en 1995 (Véase Gráfico XIII-3). Si bien el aumento es considerable no alcanza los niveles dramáticos de otros países de la zona del Caribe, como Jamaica (Véase Gráfico XIII-4).

Gráfico XIII-3
Uso de Energía
(kg de petróleo equivalente per cápita)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial (1999), Banco Mundial

El indicador de emisiones industriales de CO₂ muestra un aumento de 17.5% en el periodo 1980-1995. Esto significa que en 1980 República Dominicana emitía alrededor de 1.37 Kg de CO₂ por cada dólar producido y en 1995 se elevó a 1.67 Kg. Países como México y Jamaica emiten cerca de 2 Kg de CO₂ por cada dólar producido y Costa Rica en cambio, emite por debajo de 1kg. de CO₂. El Cuadro XIII-1 muestra el comportamiento de este indicador para el país y en el Cuadro 2 (Compendio estadístico) su comparación con otros países seleccionados.

⁴ Schaper (1996).

⁵ CESPEDS (1999b).

*Resources Institute (WRI)*⁹, la tasa de deforestación para el país de 1980 a 1990 fue de 1.8%, en cambio de 1990 a 1995 fue negativa en 1.6%. Esta reversión negativa puede explicarse en parte por la producción de madera, la cual se utiliza como leña y carbón vegetal, madera en rollo industrial y madera aserrada y su producción se elevó a casi un millón de metros cúbicos en 1996.

La evolución en la producción de pescado es también un indicador del nivel de afectación de los ecosistemas marinos. Por otra parte, la tierra cultivable por persona se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel en los últimos años, pasando de 5.15 hectáreas en 1980 a 5.05 en 1995, a pesar de que en diversos países latinoamericanos puede apreciarse una tendencia decreciente, incluso en países como Argentina. Por último, el consumo de fertilizantes se ha incrementado de forma dramática en los últimos 15 años, de 482 gramos por hectárea de tierra cultivada en 1980 a 741 gramos en 1995 (54%).

2. Tierra

La capacidad de uso de la tierra se entiende como el uso más intensivo que una porción de tierra puede soportar continuamente sin ser degradada. El uso excesivo causa la degradación directa, y la subutilización, si bien contribuye a la conservación de la misma, favorece también su deterioro. Para el país y sus recursos naturales, la erosión se constituye en el problema más severo de todos, primero por el predominio de suelos poco profundos en los taludes empinados y además, por las prácticas extensivas y generalizadas de corte y quema, lo cual ha provocado en los últimos 20 años pérdidas significativas de la capa superior del suelo y una merma en la fertilidad y productividad de los cultivos (Véase capítulo IX del presente estudio).

La Secretaría de Agricultura (SEA) ha estimado que la erosión de los suelos producto principalmente de la deforestación puede variar entre 200 y 1,400 ton/ha/año a una velocidad de intervalo entre 1 a 10 cm de espesor del suelo, disminuyendo el potencial productivo de los suelos en un 60% en los últimos 60 años. Como se verá mas adelante, las áreas críticas de erosión se detectan en las cuencas hidrográficas de Ocoa, Bao, Las Cuevas y Tavera, entre otras.

La degradación de los suelos se presenta en las cuencas altas, en las zonas agropecuarias y en los distritos de riego. En las cuencas altas predomina la deforestación y la agricultura de corte-quema-abandono; en las zonas agropecuarias el empobrecimiento de los suelos y el aumento de la erosión debido a factores genéticos y de conservación de cultivos y pastizales; y en los distritos de riego, los elevados índices de salinidad y pérdida de estructura.¹⁰ Diversos estudios¹¹ coinciden en señalar que solamente el 20% de la tierra en el país (964,800 ha) es apropiada para cultivos y que su uso no tiene correspondencia con sus capacidades actuales, provocando en no pocos casos, un uso excesivo de áreas inapropiadas para el desarrollo de cultivos intensivos (Véase Cuadro 3 del Compendio estadístico).¹² Esta situación contrasta con las cifras de un

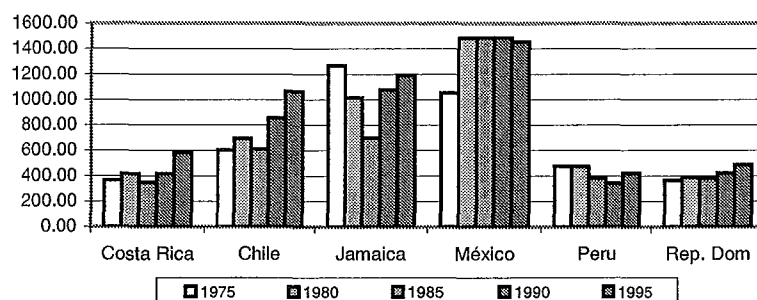
⁹ WRI (1998).

¹⁰ República Dominicana (1991).

¹¹ De FAO y USAID, principalmente.

¹² Harsthor, (1981). Otros estudios estiman el potencial de tierra agrícola en 33% y el área actual dedicada a actividades agrícolas y pecuarias en 53.4% del total del territorio.

Gráfico XIII-4
Uso de Energía
(kg de petróleo equivalente per cápita)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial (1999), Banco Mundial

El PIB por unidad de energía consumida mide la eficiencia de un país con respecto a su consumo de energía y se correlaciona a la vez con las emisiones de CO₂. La evidencia empírica sugiere que aquellos países menos eficientes en el consumo de energía son los que tienen a la vez los mayores niveles de emisiones de CO₂. En el Cuadro XIII-1 se aprecia como República Dominicana ha disminuido levemente su consumo de energía por cada dólar producido de 2.10 dólares por Kg de energía en 1980 a 1.92 dólares en 1995 y en el Cuadro XIII-2 se aprecia el mismo desempeño comparado con otros países seleccionados. Países como Perú, Jamaica y México tienen promedios de consumo más elevados y que oscilan entre 2 y 4 dólares por Kg de energía.

Finalmente, las industrias ambientalmente sensibles (IAS) o industrias sucias, de acuerdo a estudios realizados en Estados Unidos, son aquellas que orientan una proporción importante de sus gastos a la reducción y control de la contaminación y que sobrepasan el 1% del total de sus ventas.⁶ En República Dominicana no fue posible obtener información para hacer inferencias al respecto; sin embargo; los gastos e inversiones ambientales más importantes pueden encontrarse en la rama hotelera del sector turismo y en las empresas que participan en la reducción de clorofluorocarbonos (CFC), en el marco del Protocolo de Montreal.

La tercera y última categoría de indicadores se relaciona con los productos primarios; y los principales indicadores seleccionados son la tasa de deforestación; el volumen de pesca; la tierra cultivable por persona y el consumo de fertilizantes. La tasa de deforestación anual⁷, se ha estimado que en las islas del Caribe puede variar entre 0.8% y 7.2% por año. El Departamento de Inventario de los Recursos Naturales (DIRENA) de la Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales ha estimado que las comunidades naturales definidas como bosques representan el 27.52% (13,266.68 km²) del área total del país. Según estimaciones de la FAO⁸ y del *World*

⁶ *Ibidem*.

⁷ Definida por la FAO como una variación boscosa con reducción de la cubierta de copas arbóreas a menos del 20% para países desarrollados y menos de 10% para países en desarrollo.

⁸ FAO (1999b).

estudio de la USAID¹³ con información de uso de suelo de 1992, en la cual se encuentra que el 36% del total de la superficie de suelos en el país tiene un uso para cultivos, equivalente a 1,717,600 hectáreas; y el resto se destina a ganado, tierras silvícolas, matorrales y tierras no agrícolas (3,113,700 hectáreas) (Véase nuevamente Cuadro 3 del Compendio estadístico). El efecto directo es la ampliación de la frontera agrícola y la creciente presión que ejercen en los recursos naturales el crecimiento poblacional, las prácticas agrícolas imperantes y la agricultura de subsistencia y pastos.

Adicionalmente, las políticas de tenencia de la tierra generan una mayor afectación a los recursos por la distribución existente de la misma; por el tipo de propiedad y por los mercados imperfectos de tierras. Una distribución de tierras en zonas de alta densidad poblacional desplaza a agricultores a suelos de alta erosión y de baja productividad. El tipo de propiedad de la tierra y los mercados de tierras imperfectos¹⁴ determinan el tipo y la cuantía de las inversiones agrícolas, especialmente por las expectativas de rentabilidad de mediano y largo plazo. En este contexto, cualquier política de sostenibilidad de los recursos para evitar, por ejemplo, la erosión de los suelos, provocado a su vez por los mayores niveles de deforestación, debe formularse a partir de las condiciones actuales de tenencia de la tierra. Las consecuencias de no hacerlo repercuten directamente en una merma en la generación de energía –producto de la acumulación de sedimentos en los embalses- y en la contaminación del agua superficial y quizás de forma crucial, en la capacidad del país de renovar el recurso natural del agua, punto central de cualquier opción de desarrollo sostenible para este país.

Acciones adicionales y prioritarias deben orientarse al diseño de políticas de conservación de los suelos, programas de incentivos para inversiones agrocomerciales y mejores mecanismos de control del uso y la comercialización de plaguicidas.

3. Bosque

La tendencia de los últimos 50 años lleva a inferir que tanto la deforestación como la erosión de suelos en República Dominicana se han convertido en los problemas más críticos por resolver. La falta adecuada de políticas, leyes y programas, pone en riesgo la sostenibilidad de los recursos del país y por ende, cualquier opción de desarrollo.

La cobertura vegetal boscosa del país ha sido objeto de diversas evaluaciones desde 1967 y las diferencias provenientes del empleo de diferentes metodologías, criterios de interpretación y falta de identidad de las imágenes de sensores remotos, vuelve difícil la tarea de medir patrones de cambio en los recursos de bosques durante un periodo específico del tiempo. Los principales estudios, evaluaciones e inventarios de recursos forestales son los de la OEA (1967); FAO (1973); Sistema Integral de Inventario y Evaluación de Recursos, CRIES(1980); FAO(1981) y el Departamento de Inventario de Recursos Naturales, DIRENA(1998). De acuerdo a la última evaluación de DIRENA, a partir de la década de los sesenta, el 80% de la vegetación original ha

¹³ Inventario de las políticas de recursos naturales en la República Dominicana, Volumen II, (1992).

¹⁴ Caracterizados por falta de sistemas eficientes de catastro, de títulos de propiedad o, de trámites excesivos en la transferencia de propiedades y de distorsiones en los precios de las tierras.

sido seriamente afectada y ya para 1984, solamente se tenía un 12% de la superficie total del país de bosques húmedos (coníferas y latifoliados) y la erosión de las principales cuencas hidrográficas alcanzaba las 244 ton/ha/año, con una mínima de 95 ton/ha/año y una máxima de 305 ton/ha/año. Este proceso de degradación persistente de los recursos y de cambios en la cobertura boscosa y en el uso del suelo ha provocado a la vez pérdidas irreparables de biodiversidad, de especies de flora y fauna y de alteración de ciclos hidrológicos. Los resultados del estudio de DIRENA indican que la vegetación natural que incluye bosques, matorrales, sabanas, vegetación de agua dulce y áreas con escasa vegetación, ocupa el 44.75% de la superficie total del país y el 55.25% está ocupada por la actividad agropecuaria y otros tipos de cobertura (Véase Cuadro XIII-2 y con más detalle el Cuadro 4 del Compendio estadístico). Las comunidades naturales o bosques incluyen las coníferas densas y abiertas, los manglares, los bosques nublados, húmedos, semihúmedos y secos, que equivalen a 27.52% del área del país¹⁵ (13,266.68 km²); los matorrales representan el 14.12% del total (6,810.17 km²) y las sabanas el 0.38% (182.68 km²).¹⁶

Cuadro XIII-2

DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE VEGETACIÓN Y SU EXTENSIÓN

Categorías	Área (km ²)	% Categoría	% Total
Bosque Conífera	3,025.45	22.80	6.27
Bosque Latifoliado	6,306.27	47.54	13.08
Bosque Seco	3,677.39	27.72	7.63
Bosque de Humedales	256.95	1.94	0.53
Subtotal de Bosques	13,266.68	100.00	27.52
Matorrales			
Subtotal de Matorrales	6,810.17	100.00	14.12
Sabana			
Subtotal de Sabanas	182.68	100.00	0.38
Vegetación de Agua Dulce (Eneal)	17.47		0.04
Escasa Vegetación y/o Áreas Erosionadas	1,306.40		2.71
Áreas Agropecuarias y otros tipos de cobertura	26,642.09		55.25
TOTAL	48,224.91		100.00

Fuente: Inventario de la vegetación y uso de la tierra en la República Dominicana, Luis Tolentino y María Peña, 1998, DIRENA.

No obstante la divergencia en los diversos estudios realizados de inventarios de cobertura boscosa, una comparación de los mismos se resume en el Cuadro XIII-3 (Véase también Cuadro X-5 del Compendio estadístico) con fines de ilustración solamente, y en ningún caso se puede ser concluyente o establecer una tendencia. Lo que resulta de aceptación generalizada a nivel

¹⁵ El estudio de DIRENA incluye especies de árboles con alturas mayores de 5 metros y densidad del dosel superior variable de denso (60-100%) a abierto (40-60%) distribuido en cuatro clases de bosques: conífera (conífera denso y conífera abierto), latifoliado (nublado, húmedo y semihúmedo), seco y de humedales (salobres y de agua dulce o dragales).

¹⁶ Otras estimaciones citadas en trabajos de Ottenwalder (1999) proponen cobertura boscosa de 12% en 1985; 22% en 1990 y 32.5% en 1995.

institucional, académico y de investigación son los niveles de deforestación del país en los últimos años. De acuerdo a los informes de la FAO sobre la situación de los bosques en el mundo de 1997 y de 1999, citados a su vez por el PNUMA en el Global Environment Outlook 2000 y el WRI/PNUMA/PNUD/Banco Mundial en su informe de Recursos Mundiales 1998-1999, la deforestación anual de los países del Caribe en 1997 varió entre 0.8% y 7.2% y se estima que la región en su conjunto, durante el período de 1980 a 1995 sufrió una pérdida moderada en su cubierta forestal total, ocasionando una pérdida importante de su biodiversidad y de fertilidad de los suelos.¹⁷ Ciertamente, como señala el PNUMA¹⁸, los problemas centrales de recursos forestales de los países insulares del Caribe son la deforestación, las formas predominantes de tenencia de la tierra, la conservación de los bosques, las políticas forestales y el suministro de agua potable.

En República Dominicana la FAO estimó que la tasa de variación anual de reforestación¹⁹ aumentó en 1.8% en el período 1980-1990. En contraste, en el periodo 1990-1995 la tasa de deforestación neta fue negativa en 1.6%, equivalente a una reducción de 26,000 ha./año o un total de 132,000 hectáreas en el periodo 1990-1995. Las causas principales de la variación en la cubierta forestal pueden atribuirse en parte a la ampliación de la frontera agrícola, a la pobreza y al uso de leña como fuente energética así como la expansión de la infraestructura y de las zonas urbanas. Asimismo, en el país la degradación forestal se ha exacerbado por la extracción de madera industrial²⁰ y más aún por la naturaleza netamente extractiva de la explotación que no obedece a los principios cíclicos de la silvicultura, el sobrepastoreo, los incendios forestales²¹, las plagas de insectos, las tormentas y los desastres naturales recientes.²² Los efectos directos de este proceso de degradación han sido la alteración de los ecosistemas y hábitats naturales y la reducción de las especies de flora y fauna, como se verá más adelante.

En este panorama se han gestado iniciativas de reforestación con éxito relativo pero que han incluido actividades de investigación, extensión, mejoramiento genético y creación de bancos de semillas para el establecimiento de plantaciones forestales. Investigaciones recientes²³ indican que en el periodo 1988-1997 se alcanzó una producción de plantas de 33 millones lo que supone

¹⁷ Generalmente la deforestación en América Latina y el Caribe es analizada con un énfasis en los bosques húmedos tropicales y sub-tropicales (bosques cerrados) y los bosques secos (bosques abiertos) son recurrentemente ignorados.

¹⁸ PNUMA (1999).

¹⁹ El porcentaje de cambio promedio anual es un coeficiente de crecimiento exponencial. Cuando es negativo implica una deforestación neta donde las tierras forestales tiene algún tipo de uso agrícola y para países tropicales, donde la copa boscosa se reduce permanentemente a menos de 10%. Variaciones del bosque selectivas y no permanentes se consideran bajo el término de degradación forestal.

²⁰ De 1993-1995, la producción total de leña y carbón fue de 976,000 m³ y el valor de las importaciones de madera promedia 50 millones de dólares en el periodo 1994-97.

²¹ Datos de J. Ottenwalder (1999) y la Dirección General Forestal estiman que en el periodo 1988-1997 ocurrieron 815 incendios afectando a una superficie de 781,332 tareas y sumando una pérdida económica estimada en RD\$170 millones.

²² El fenómeno meteorológico El Niño explica en gran parte la magnitud, intensidad y persistencia de los incendios forestales, aunado a las prácticas de explotación agrícola y forestal. En un anexo de este capítulo se aborda con más detalle el tema de la vulnerabilidad física del país.

²³ Ottenwalder (1999).

una velocidad de reforestación de 3,000 a 3,500 ha/año entre 1993-1997²⁴. En este grupo de esfuerzo destaca el Plan Nacional Quisqueya Verde con el fin de mitigar la degradación de los recursos naturales del país. En el programa participan la Dirección General Forestal, la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF), la Dirección Nacional de Parques (DNP), el Jardín Botánico Nacional (JBN), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) y diversas organizaciones no gubernamentales (Véase Recuadro XIII-1). Igualmente importante es el Plan Sierra que inició sus actividades en 1979, como un programa de desarrollo rural diseñado para enfrentar el problema de deforestación y pobreza crítica en las cuencas de los ríos Mao, Amina y Bao, todos afluentes del río Yaque del Norte. Después de 20 años, el Plan cuenta con una base de datos que permite monitorear el plan de reordenamiento de la Sierra y proponer un uso adecuado del suelo para cada una de las cuencas y subcuencas. Además, se han probado opciones tecnológicas económicamente viables para los habitantes de la zona, sistemas de irrigación simples; modelos de redistribución de la tierra en El Dajao, Arroyo La Puerta y el Naranjito; sistemas de manejo y aprovechamiento racional del bosque; fortalecimiento de organizaciones de productores y promoción de cooperativas; diferentes modalidades de reforestación; promoción de organizaciones comunitarias; aplicación de modalidades de financiamiento; actividades de coordinación con instituciones públicas y privadas así como evaluaciones económicas para las acciones emprendidas por el Plan.

Cuadro XIII-3

ESTIMADOS DE CUBIERTA BOSCOSEA SEGÚN DIVERSAS FUENTES
(miles de hectáreas)

Tipo de bosque	(OEA 1967) ^a 1965-1966	(FAO 1973) ^b 1969-1971	(CRIES 1980) ^c	(FAO 1981) 1980	(DIRENA 1998) ^e
Latifoliadas	258.0	761.9	651.8	444.0	603.6
Coníferas	215.5	196.2	31.1	185.0	302.5
Mixtos y otros	83.5	138.5	--	321.0	393.4
Total	557.0	1096.6	682.9	950.0	1326.7
Cubierto boscosa	11.7%	22.9%	14.3%	19.6% ^d	27.52%

Fuente: Dirección General Forestal (1998).

a/ Estudio realizado utilizando fotografía aérea pancromática en 1958-59.

b/ Estudio pormenorizado de la superficie forestal con base en fotografía aérea de 1966-68 y muestreo de campo.

c/ Se refiere a cobertura vegetal y no considera los bosques de copas menor del 75%.

d/ Tasa de deforestación estimada para la década.

e/ Utilizó imágenes Landsat TM de 1989, 1992 y 1996 y fotografía aérea de 1983-84.

²⁴ Según el Plan de Acción Forestal (PAFRD), la superficie total reforestada hasta 1984 fue de 6,177 ha.

Recuadro XIII-1

PLAN NACIONAL QUISQUEYA VERDE

El objetivo del Plan es mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, mediante la preservación de los recursos naturales, la generación de empleo, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. El Plan cuenta con 53 zonas en las que participan 8 instituciones gubernamentales, 10 organizaciones no gubernamentales, una parroquia católica, 4 centros de educación superior y dos instituciones juveniles. El programa cuenta entre sus logros con un programa de reforestación de 226,800 tareas de tierras altas en 48 puntos de la geografía nacional y más de 3,000 pequeños, medianos y grandes productores beneficiados con el establecimiento de plantaciones forestales en sus parcelas.

Asimismo, cuenta con un programa donde participan 33 instituciones del sector empresarial en actividades de protección de los recursos naturales; y otro en el cual las escuelas públicas han adoptado una montaña con el fin de cuidarla y reforestarla. Este programa tiene un alto componente de educación ambiental orientado a niños y jóvenes. Finalmente, cuenta con un programa de asistencia social orientado a fortalecer la participación de los diferentes sectores. El Plan Quisqueya Verde muestra algunos de sus logros en Loma al Medio, Loma Comadreja, Cuenca del río Nizao, las Cuevas y el Parque Nacional los Haitises.

De acuerdo a la Dirección Nacional de Parques y a finales de 1998, la superficie total de áreas protegidas²⁵ era de 13,164.57 km²²⁶ de los cuales 7,914.6 km² corresponden a ecosistemas terrestres protegidos y 5,250 km² a ecosistemas marinos. (Véase Cuadro 6 y 7 del Compendio estadístico). Actualmente se reconocen cinco categorías de manejo: parque nacional, reserva científica, parque histórico, vía panorámica y reserva de biosfera y su número es de 40. En un estudio de USAID de 1992 las áreas protegidas se dividen en 12 parques nacionales; 7 reservas científicas, 3 santuarios de fauna y una ruta panorámica, totalizando 22 áreas protegidas para ese año. EL WRI reportó para 1997 26 áreas protegidas que equivalen a 1,523 hectáreas o a un 31.5% de la superficie total y de las cuales 15 corresponden a áreas totalmente protegidas (categorías I-III de la UICN) 11 a áreas parcialmente protegidas (categorías IV-V de la UICN). Sobre la base de información existente se puede concluir que en este tema existe todavía enorme discrepancia sobre los criterios que constituyen un área protegida y sobre el nivel de participación y acuerdo de los sectores interesados, particularmente del turismo y la industria de la construcción, los cuales junto con las zonas francas y maquila, se han constituido en los sectores más dinámicos de la economía dominicana.

²⁵ Se entiende por área protegida un área natural de al menos 1000 hectáreas en cualquiera de las cinco categorías de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).

²⁶ No incluye las reservas de biosfera Enriquillo y Bahía de Samaná.

Cuadro XIII-4

SUPERFICIE OCUPADA POR AREAS PROTEGIDAS A 1998

Categoría de manejo	No. Areas	Extensión protegida (km ²)			Planes de manejo		Otros indicadores de manejo Nº de áreas con personal de la DNP (total personal)	
		Area total por categoría (% del total protegido)	Área terrestre y acuática		Área marina	Nº áreas con planes		Nº áreas con planes bajo implementación
			Superficie	% del territorio				
Parque nacional	31	12586.54 (95.6)	7336.54	15.05	5250	8	4	19(337)
Reserva científica	4	145.68(1.11)	145.68	0.30	-	2	2	3(9)
Parque histórico	2	5.05(0.04)	5.05	0.01	-	-	-	2(28)
Reserva de biosfera	2	-	-	-	-	-	-	-
Vía panorámica	1	427.30(3.24)	427.3	0.87	-	-	-	-
Total	40	13,164.57	7914.57	16.24	5250	10	6	24(374)

Fuente: José Ottenwalder (1999).

4. Biodiversidad

El concepto técnico- biológico de diversidad biológica o biodiversidad lo define el Convenio de Diversidad Biológica como la variabilidad de organismos vivos que habitan el planeta.²⁷ Para el caso de República Dominicana, el término biodiversidad parece haber trascendido a los conceptos de vida silvestre, bosques y áreas protegidas y se entiende dentro de un contexto más amplio relacionado con aspectos de índole política, económica, jurídica y social, y en este sentido, como parte fundamental de las propuestas hacia el desarrollo sostenible.

La clasificación básica puede hacerse a tres niveles: a) diversidad genética referida a diferencias en la estructura genética de los organismos individuales, que les permite adaptarse a los cambios ambientales; b) diversidad de especies y c) diversidad de los ecosistemas, que incluye los conjuntos de organismos que se encuentran en los diferentes medios físicos, así como los procesos ecológicos de los que forman parte.²⁸

La diversidad de ecosistemas es posiblemente la mejor forma de conocer el estado de la biodiversidad en un país. Un sistema de clasificación ampliamente utilizado es el de las zonas de vida de Holdridge, el cual se hizo para un estudio de recursos naturales del país por la OEA en 1967. En República Dominicana se encontraron nueve zonas de vida y seis zonas de transición, con dos zonas de vida de las tierras bajas que cubren el 68% del país. El bosque húmedo subtropical, el bosque pluvial subtropical y el bosque representan el 80% de la cobertura boscosa potencial del país²⁹ (Véase Cuadro 8 del Compendio estadístico). Una forma eficiente de proteger la riqueza biológica o de conservación *in situ* de un país es mediante un Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP) y del diseño de una estrategia nacional de conservación³⁰. Como se mencionó en el apartado anterior, el país cuenta con 40 áreas protegidas equivalente a 16.2% del territorio nacional (13,164.57km²).

²⁷ Naciones Unidas (1992b).

²⁸ PNUMA (1999).

²⁹ Hartshorn (1981).

³⁰ La otra forma de hacerlo es mediante la conservación exsitu o medidas de protección de una especie fuera de su ambiente natural.

República Dominicana es un país rico en diversidad de especies silvestres y de flora y fauna. Alberga entre 5,400 y 5,600 especies de plantas vasculares de las cuales se estima que un 36% son endémicas o únicas para el país. Por falta de información y de estudios específicos, las plantas inferiores son menos conocidas y las plantas marinas como las algas lo son mucho menos. El herbario de la colección nacional cuenta con más de 65,000 especies y la mayor parte existe en estado silvestre.

La fauna de vertebrados es la que se conoce mejor con 70 especies de peces fluviales; 60 especies de anfibios, 141 especies de reptiles, 254 especies de aves y 33 especies de mamíferos costeros y terrestres. El 97% de los anfibios, el 83% de los reptiles y el 17.5% de las aves son endémicos. La comparación de los niveles de endemismo es importante y puede apreciarse la isla de la Hispaniola comparada con una selección de países de la región del Caribe en el Gráfico 5.

Lo importante en términos de política y del diseño de una estrategia para la conservación de la biodiversidad en el país son los factores causales que aceleran y exacerbaban la pérdida y degradación de la biodiversidad. En todos los países –y República Dominicana no es la excepción- la actividad humana y los patrones de producción y consumo generan cambios en la biodiversidad y en la degradación de los hábitats.

Los ecosistemas terrestres dominicanos se ven directamente afectados por la deforestación, la cual no solamente afecta los niveles de cobertura forestal sino que inhabilita las condiciones del lugar para albergar o sostener la diversidad biológica existente en el lugar.³¹ Otra forma de afectación directa a los ecosistemas acuáticos proviene de las descargas de residuos sólidos y peligrosos y de las aguas servidas; además de la actividad económica que se desarrolla sin la adecuada planificación ambiental como los proyectos turísticos, construcción urbana, cultivo de granos básicos, cría de ganado y explotación desmedida de recursos minerales que sirven como insumos para otras actividades productivas. No se trata de confrontar la actividad económica con la del objetivo de preservación ambiental, sino más bien utilizar la biodiversidad en forma sostenible y equitativa.

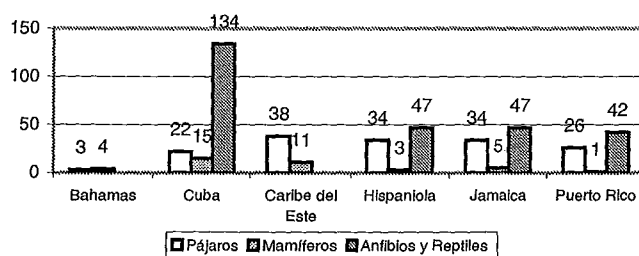
Los procesos antropogénicos o provocados por el hombre alteran la diversidad biológica con la sobreexplotación de especies de flora y fauna, la cacería indiscriminada y furtiva, la comercialización e introducción de especies exóticas y el tráfico de especies forestales.³² Asimismo, el cambio climático³³ genera consecuencias claras –como se verá adelante- en manglares, arrecifes y humedales costeros.

³¹ La pérdida del hábitat tiene efectos perniciosos en la medida que afecta y transforma las áreas protegidas y las aísla de las cadenas formadas por otros ecosistemas.

³² República Dominicana firmó el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) el 17 de marzo de 1987.

³³ Fenómeno de escala global generado por el aumento en la concentración de gases que absorben radiaciones infrarrojas.

Gráfico XIII-5
Niveles de Endemismo
en países selectos del Caribe



Fuente: PNUMA (1999), Caribbean Environment Outlook.

El país ha adoptado desde 1995 la meta de la estrategia global para la biodiversidad y ha dado los primeros pasos para el diseño de una estrategia de conservación de la biodiversidad 1994-2003 con los objetivos de mantener los procesos ecológicos esenciales, preservar la diversidad genética y utilizar racional y en forma sostenible las especies y los ecosistemas.

5. Agua

El manejo integral de cuencas³⁴ y del recurso hídrico es una posibilidad teórica y un desafío práctico para el país. El uso sostenible de este recurso es la pieza fundamental que puede garantizar el bienestar humano, el desarrollo ambiental y el desarrollo integral de la población.

El país cuenta con altas precipitaciones en las sierras y cordilleras y con un potencial de agua bastante elevado constituido por 108 ríos distribuidos en 14 regiones hidrográficas y algunos acuíferos de alto rendimiento (Véase Cuadro 9 del Compendio estadístico). El potencial de agua está siendo aprovechado por 8 sistemas principales de almacenamiento y regulación construidos con fines de riego y generación de electricidad. Actualmente, existen aproximadamente 177,000 hectáreas organizadas en 9 distritos de riego y una unidad operativa que funcionan bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).

La disponibilidad de agua se ha visto afectada en los últimos diez años por el vertiginoso incremento de la demanda proveniente del crecimiento de la población y de las concentraciones urbanas más importantes del país, la ampliación de los distritos de riego, el incremento de la actividad industrial y la generación de electricidad, especialmente de zonas francas, las descargas de afluentes no tratados, los eventos naturales recientes como el huracán Georges y el fenómeno El Niño.

Adicionalmente, las prácticas agrícolas inapropiadas de corta y quema, el cultivo en laderas y la deforestación han degradado la base de recursos que poseen las cuencas y acelerado

³⁴ La cuencas de los ríos o cuencas de drenajes, son las áreas de terreno que drenan hacia los cuerpos de agua superficiales.

la erosión de suelo a nivel de cuenca (Véase Cuadro 10 del Compendio estadístico). Se ha estimado el total de aguas superficiales del país en 20,000 millones de m³ y de aguas subterráneas en 1,500 millones de m³ con una recarga en tres acuíferos de 1,500 mm/año de precipitación promedio. La demanda global de recursos renovables de agua para el año 2000 se proyectó en 4,865 millones de m³ equivalente a una cuarta parte del caudal total. Diversos estudios, incluyendo los de la FAO, concluyen que el manejo integral de cuencas es una necesidad impostergable para garantizar el suministro de agua para riego, el consumo doméstico e industrial y la generación de electricidad; prioritariamente en las regiones del Yaque del Norte, Yaque del Sur y Ocoa-Nizao.

Las tendencias del uso de los recursos hídricos han cambiado sustancialmente en los últimos 20 años (Véase Cuadro XIII-5 abajo y Cuadro 11 del Compendio estadístico). Los primeros estudios de la USAID que datan de 1981 muestran que en 1977 la demanda de agua potable total fue de 282 millones de m³ y en 1985 había aumentado casi un 71% (481 millones de m³). La demanda de agua de la industria aumentó de 41 millones de m³ en 1974 a 67 millones de m³ en 1985; y la agricultura incrementó en 10 años su demanda, de 700 millones de m³ en 1975 a 1,263 millones de m³ en 1985.

Cuadro XIII-5

DEMANDA DE AGUA Y POTENCIAL HIDROLOGICO ESTIMADO

(Millones de m³)

Regiones	Demanda de Agua		Agua superficial estimada	Potencial Hidrológico Subterráneo
	1980	2000		
Yaque del Norte	870	1,608	3,440	45
San Juan	157	276	1,360	50
Yaque del Sur	381	576	1,060	565
Azua	182	408	125	75
Yuma-Camu	570	1,146	2,470	225
Ozama-Nizao	332	851	3,240	550
TOTAL	2,492	4,865	11,695	1,510

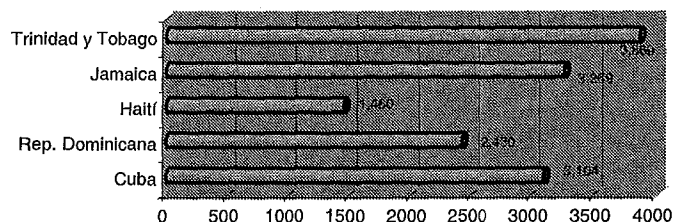
Fuente: Tropical Research and Development, Inc., y USAID, 1992.

Ciertamente, el riego ha sido y continua siendo el principal demandante de agua del país, y se estima por el INDRHI que el suministro ascendió en 1999 a 4,000 millones de m³ en 254,000 hectáreas bajo riego (4.7 veces de incremento en los últimos 25 años). Véase en el Cuadro 12 del Compendio estadístico, los distritos de riego y sus características principales y los mapas con los distritos de riego, de cuencas y una combinación de cuencas con distritos de riego.

Por otra parte, para 1998 se estima la disponibilidad potencial de agua per capita en 2,430 m³, bastante menor a los niveles que se observan para otros países de la región del Caribe. (Véase Gráfico XIII-6). Del total de recursos de agua disponibles se estima un porcentaje total de utilización del 15%, del cual el 89% se destinó a la agricultura, 5% para uso industrial y 5% para uso doméstico. En el último aspecto, es evidente el avance logrado en política social en el país para elevar el acceso del agua apta para el consumo humano tanto a la población urbana como a

la rural. De hecho, desde 1980 a la fecha, el 75% de la población urbana tiene acceso a agua apta para consumo humano; y de 35% de la población rural que tenía acceso a la misma en 1980 se ha incrementado a 67% en 1995.

Gráfico XIII-6
Disponibilidad de Agua Potable per Cápita Anual (m3) para
diversos países del Caribe



Fuente: *World Resources Institute* (1998).

No obstante los avances alcanzados en los sistemas de abastecimiento de agua, el INDRHI estima que entre un 27-30% de la población total tiene acceso a los sistemas de alcantarillado sanitario, lo cual ha elevado la contaminación de las aguas superficiales por los vertidos humanos, especialmente en los ríos Ozama, Yaque del Norte, Yuna y Yaque del Sur. La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas se considera por diversas fuentes –y con total unanimidad– como el problema de contaminación más importante en la República Dominicana. Otra fuente importante de contaminación de los acuíferos la constituyen los abonos y pesticidas en actividades agrícolas, de los cuales el 46% se consideran como muy peligrosos; los vertidos industriales de los cuales solamente el 31% recibe tratamiento primario; y el desarrollo turístico de las zonas litorales, especialmente por la sobreexplotación y la intrusión de agua marina.

En suma, desde 1967 hasta finales de siglo, la extracción de agua en el país se ha quintuplicado y el consumo per capita se ha cuadruplicado, principalmente por el aumento en la construcción de embalses, la irrigación de cultivos y el abastecimiento doméstico. A nivel nacional, el 59% de toda el agua extraída tiene fines de irrigación en un total de 254,000 hectáreas, con un promedio bajo de eficiencia del 25%, producto del desperdicio en la evaporación y la infiltración en los embalses y en los canales de riego; y además, por el mal estado de la red de conducción y distribución de agua en los sistemas, la poca eficiencia en las obras de medición de caudales en la red y la subvaloración generalizada del recurso.

6. Ambientes costero-marinos

20 años atrás, la prístina isla de la Hispaniola contaba con uno de los ambientes costero-marinos más diversos de la región del Caribe. Actualmente, los procesos de erosión y sedimentación han afectado la calidad y suministro de agua y este impacto se ha extendido a las zonas costero-marinas, provocando un deterioro de los hábitats acuáticos y una mayor afectación de los ecosistemas terrestres. El desarrollo urbano, agropecuario e industrial sin medidas de evaluación

y reducción de los impactos naturales, es sin duda alguna, uno de los mayores impulsores de cambio en los recursos marinos del país.

Se entiende por zonas costero-marinas a las porciones de tierra firme afectadas por la proximidad del océano y aquella del océano afectada por la proximidad de tierra firme. Las actividades socioeconómicas más importantes de las zonas costeras son el turismo, la pesca, la agricultura y el desarrollo urbano. El país cuenta con un perímetro de costa de 1,575 Km y una plataforma insular de 8,950 km². La zona costera alberga el 70% de las ciudades con 10,000 o más habitantes y al 75% de la industria pesada y el turismo.³⁵ En la plataforma insular es posible encontrar todos los ecosistemas tropicales: dunas, playas, manglares, estuarios, humedales, praderas de hierbas marinas y arrecifes de corales. Estos recursos naturales costeros de carácter pesquero, ecológico y ambiental son limitados y ofrecen a la vez un enorme potencial turístico. No obstante en los últimos años, la construcción no reglamentada de hoteles e instalaciones turísticas se constituye en la actividad que más negativamente ha afectado a los ecosistemas marinos³⁶. (En el Cuadro X-13 del Compendio estadístico se puede apreciar la clasificación de las áreas costeras críticas). Los impactos más evidentes de la actividad turística se extienden a la degradación de manglares, arrecifes coralíferos, aguas costeras, lagunas y estuarios. Adicionalmente, los polos turísticos han exacerbado la contaminación de las aguas del litoral por aguas servidas, la degradación de acuíferos por bombeo excesivo y la disposición inadecuada de aguas negras y desechos sólidos, encontrándose en algunas zonas costeras concentraciones elevadas de contaminantes bioacumulativos como plaguicidas organoclorados y metales traza en las aguas, en los sedimentos y en algunas especies de bivalvos bioindicadoras.³⁷

Las principales causas antropogénicas de degradación de los recursos costero-marinos son la contaminación de aguas superficiales y costeras por diversas fuentes: albañales, industriales, desechos de la minería, agroquímicos, por petróleo y sus dispersantes y por los buques. Asimismo, está asociada a la alteración directa por tala de manglares y destrucción de arrecifes de coral. Las causas naturales de la degradación incluyen el aumento en el nivel del mar, las tormentas tropicales y huracanes del Caribe, las mareas de aguajes excesivos y el Fenómeno de El Niño Oscilación Sur.

En síntesis, los recursos costero-marinos representan una importante fuente de recursos naturales para el país y para la generación de alimentos e ingresos provenientes de la actividad turística. Un aspecto usualmente menospreciado, es la capacidad de estos recursos para actuar como mecanismos de defensa ante tormentas tropicales y por ende, ante potenciales desastres naturales. El ecosistema costero es rico en biodiversidad pero a la vez extremadamente frágil ante la intervención humana y su cuidado y uso racional para un país insular como República Dominicana, debería estar en el grupo de prioridades de su agenda de planificación y desarrollo.

³⁵ Ottenwalder, José (1999).

³⁶ Como se destaca en el capítulo XII, el sector creció en 1998 a una tasa de 16% y generó US\$2,107 millones en divisas y 100 mil empleos directos e indirectos. Su importancia en la actividad económica es indiscutible.

³⁷ Ottenwalder, José (1999).

7. Atmósfera

La ausencia y/o generación y aplicación de tecnologías ecológicamente racionales, tanto en la actividad productiva agrícola y manufacturera como en los sistemas comerciales, en el parque vehicular y en el tratamiento de residuos sólidos y peligrosos, se constituye en la principal fuente de acumulación de contaminantes a la atmósfera en República Dominicana, exacerbando la emisión de gases invernadero,³⁸ especialmente en el transcurso de la última década.

Si bien la contaminación atmosférica no es uno de los mayores problemas ambientales en el país, la creciente actividad industrial y turística, el uso ineficiente de la energía, el aumento de vehículos automotores de los últimos diez años, el vertiginoso crecimiento urbano, los residuos de pesticidas y las prácticas agrícolas de quema de la caña de azúcar, así como la falta de instrumentos de monitoreo adecuados, vuelven el problema de calidad del aire un tema de atención en el país. En el país no se cuenta con programas de control y monitoreo de las emisiones ni tampoco con Inventarios de Emisiones de Tóxicos (IET) que permitan observar la evolución del problema en el tiempo; no obstante, ha sido posible documentar que la principal fuente de emisiones de los seis contaminantes del aire³⁹ más importantes a nivel nacional, proviene de los procesos de conversión de energía como el combustible para el transporte⁴⁰ y la producción de energía eléctrica.

Algunas estimaciones⁴¹ señalan que las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera eran de 6.4 millones de toneladas métricas en 1980 y aumentaron a 11.8 millones de toneladas métricas en 1995, equivalentes a 1.5 toneladas métricas per capita, menor a la emisión per capita mundial para ese año de 3.9 toneladas métricas y mucho menor a la de países como los Estados Unidos y Canadá que registraron emisiones per capita de 20.5 y 14.8 toneladas métricas en 1995. Otros países como Cuba y Costa Rica tienen niveles similares a los de República Dominicana. La contaminación por plomo⁴² en la atmósfera, producto de la combustión de gasolina de más de medio millón de automóviles ha superado las normas establecidas tanto por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por su siglas en inglés) como por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El proceso de incorporación de tecnologías limpias ha sido lento; no obstante algunos emisores tradicionales como la Refinería Dominicana de Petróleo y otros centros industriales tienen ya instalado precipitadores electrostáticos efectivos.⁴³

³⁸ El efecto invernadero provoca un calentamiento en la atmósfera del planeta como resultado del aumento de gases como el dióxido de carbono, el óxido nitroso, el metano, el ozono y los clorofluorocarbonos (CFC), que resultan a su vez del aumento en las actividades de producción y consumo humanos.

³⁹ Monóxido de carbono (CO), el plomo (Pb), el dióxido de nitrógeno (NO₂), el ozono troposférico (O₃), el material particulado (PM-10) y el dióxido de azufre (SO₂).

⁴⁰ El transporte es la principal fuente de emisiones de dióxido de carbono y de nitrógeno y la única de plomo. En la actividad de transformación del cemento se emite en promedio media tonelada de dióxido de carbono por cada tonelada de cemento producida.

⁴¹ World Resources Institute (1998).

⁴² Solamente a partir de enero de 1999, se utiliza la gasolina sin plomo, como acción de afirmación a uno de los compromisos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC) y a otras cumbres regionales.

⁴³ Ottenwalder, J. (1999).

En suma, las áreas urbanas e industriales han sufrido de forma más acentuada en los últimos años, el deterioro de la calidad del aire, producto de la concentración de automóviles y de actividades industriales, especialmente las emisiones de óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, plomo y óxidos de azufre, cuyos niveles sobrepasan los estándares establecidos por la OMS. El uso de rellenos sanitarios y vertederos de residuos sólidos es una fuente importante de emisiones de gas metano, que ha ido aumentando en los últimos años. En las zonas rurales, la contaminación ocurre por actividades agrícolas con uso inadecuado de agrotóxicos en monocultivos, especialmente en cañaverales, aunado a la práctica de quema como herramienta de limpieza de las parcelas agrícolas y potreros.⁴⁴

Si bien, las emisiones de dióxido de carbono, metano y CFC no alcanzan a la de los países desarrollados, la calidad del aire se ha deteriorado en años recientes y ha propiciado la proliferación de enfermedades respiratorias. Aunque en menor escala, el país como muchos más, contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero y al calentamiento del globo. Las políticas de mitigación de este fenómeno y su impacto se abordarán más adelante.

8. Areas urbanas e industriales

La dinámica del medio ambiente urbano ha cambiado radicalmente en los últimos 20 años en función del crecimiento poblacional y de los flujos migratorios a las ciudades, propiciando una asimetría entre la creciente demanda de servicios, especialmente de agua y materiales para la construcción de infraestructura física y vivienda, aunado al aumento en la generación de residuos sólidos y peligrosos, vertimiento de aguas residuales y emisiones contaminantes a la atmósfera; y la oferta plausible de soluciones a todas y cada una de esas demandas. Este fenómeno se ha manifestado con una población creciente y concentrada en la subregión Valdesia donde se encuentra la capital y el Distrito Nacional, y recientemente en Santiago, la segunda ciudad en concentración de población.⁴⁵ Otras ciudades industriales como San Pedro de Macorís, la Romana, la Vega y Haina han experimentado incrementos vertiginosos de su población y enfrentado el problema de proveer abastecimientos de agua potable, centros de salud, escuelas, viviendas, alcantarillados, redes de energía eléctrica y facilidades sanitarias.

Lo anterior claramente denota no solamente una expansión desordenada de las áreas urbanas producto de un escaso ordenamiento territorial, sino además, una pérdida gradual de la calidad de vida de la población que habita en esas zonas -acentuada en la década de los noventa- y que se constata por un lado, en la acumulación de residuos sólidos, gases atmosféricos, ruido, enfermedades de la piel y respiratorias y contaminación de playas y ríos; y por otro y más preocupante aún, en la profundización de la pobreza urbana con todas sus secuelas y peculiaridades.

⁴⁴ La generación de altos volúmenes de biomasa y materia fecal que no se transforma en abono natural o en energía de metano a través de biodigestores, se volatiliza y se eleva a la atmósfera en forma de gases invernadero.

⁴⁵ Diversos estudios muestran que entre 1970 y 1996, la población en áreas urbanas aumentó de 1,4 a 5 millones, y se espera que aumente a 16 millones en el año 2025. De mantenerse la tasa de crecimiento actual, se proyecta que la población total y urbana se dupliquen en 32 y 14 años, respectivamente.

Por otra parte, la contaminación industrial ha exacerbado la gravedad de los problemas en las ciudades, especialmente por la disposición de residuos sólidos y contaminación del suelo superficial. En este tema, no se conocen estudios específicos de contaminación por sectores industriales, y muy recientemente, el Instituto Nacional de Protección Ambiental (INPRA) ha iniciado esfuerzos por levantar inventarios e identificar zonas de descarga y contaminación. La incorporación de tecnologías limpias y ecológicamente racionales es exigua y modesta aunque en otros sectores como el turismo, se ha comenzado a incorporar soluciones al “final del tubo” como la construcción de plantas de tratamiento en buena parte de los hoteles de gran turismo del país.

B. LA POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL

1. Aspectos generales

La política ambiental de años recientes en República Dominicana y la de muchos otros países de la región latinoamericana, ha estado influenciada por las políticas ambientales de los años sesenta, los principios de la reunión de Estocolmo de 1972 y por la normativa de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta política ambiental⁴⁶ basada en el establecimiento de normas y castigos (*command and control*) se fundamenta en el principio de que quien contamina paga (QCP).⁴⁷ La reglamentación aplicada consiste en el cumplimiento de estándares, niveles máximos y mínimos, inspecciones, multas, sanciones y hasta cierre de empresas que sean consideradas contaminantes.

En estos términos y como señala Panayotou⁴⁸, la degradación ambiental ocurre por la falta de concordancia entre la escasez y el precio, los beneficios y los costos, los derechos y las obligaciones, los actos y las consecuencias. Así, la fuente de la degradación ambiental y la causa que imposibilita sostener el medio ambiente no es el crecimiento *per se* sino la falla de políticas y de mercados que provoca una subvaloración de los activos y servicios ambientales.

Resulta útil en esta parte distinguir la diferencia. La falla de política se da cuando la intervención del gobierno no es capaz de mejorar la asignación de recursos en el tiempo, cuando su intervención distorsiona un mercado que funciona satisfactoriamente o cuando exacerba la falla ya existente. Por otra parte, la falla de mercados se presenta cuando no existe capacidad gubernamental de sentar la legalidad de esos mercados y esto se manifiesta en los bienes públicos, en los altos costos de transacción y en la presencia de externalidades negativas; y más importante aún, en la asignación de los derechos de propiedad privados. En este sentido, la falla de políticas puede asociarse más directamente con fallas de gobierno y con fallas institucionales, y de esa manera continuar generando condiciones en las que los precios de mercado no reflejan la escasez relativa de los activos, bienes y servicios ambientales ni los incentivos para su uso racional y su conservación.⁴⁹

En resumen, la definición de políticas ambientales y particularmente su instrumentación se encuentra notablemente ausente en los planes y programas de desarrollo de República Dominicana durante la década de los ochenta y buena parte de los noventa. Más aún, la inconsistencia entre las políticas existentes y la ausencia de un marco normativo, ordenador y regulador eficiente, continúa limitando el impacto esperado de las políticas y la misma gestión ambiental, generando condiciones que inhabilitan cualquier esfuerzo de armonización entre la

⁴⁶ La justificación de una política ambiental surge por las diferencias entre los intereses públicos y privados, o entre los costos privados y sociales, de acuerdo a los fundamentos de la economía del bienestar.

⁴⁷ El concepto más reciente es "el que utiliza los recursos naturales paga".

⁴⁸ Panayotou (1994).

⁴⁹ Ocampo (1999).

agenda económica y la agenda ambiental y de gestión de los recursos naturales. También es justo destacar que en años muy recientes, el país ha venido incorporando gradualmente la agenda ambiental en los planes de desarrollo. El caso más destacable se encuentra en el plan nacional de desarrollo social.

2. Instrumentos globales y regionales

La política y gestión ambiental del país se encuentra estrechamente ligada con instrumentos globales y regionales como convenios, cumbres, protocolos y acuerdos, en su mayor parte provenientes de iniciativas de países desarrollados o de organismos internacionales.

El propósito general de los instrumentos globales y regionales y de los instrumentos económicos y de mercado –según la Agenda 21- es múltiple: por un lado, incorporar los costos ambientales a las decisiones de productores y consumidores y de esa manera revertir el trato del medio ambiente como un bien gratuito; por otro; propiciar la integración de los costos sociales y ecológicos en la actividad económica de tal manera que los precios reflejen la relativa escasez y el valor total de los recursos y así, mitigar o reducir la degradación ambiental.

Las disposiciones de los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) y los más de 200 acuerdos multilaterales globales y regionales de protección ambiental reflejan la importancia de los mismos en el concierto internacional de naciones.

A partir de la Conferencia de Estocolmo (1972), República Dominicana ha firmado y ratificado un conjunto importante de convenios y protocolos y a partir de la Cumbre de la Tierra en 1992, el derecho internacional ambiental adquiere su verdadero impulso. Uno de los más importantes es el Convenio de Viena (Protocolo de Montreal) relativo a la eliminación progresiva de sustancias que agotan la capa de ozono. Actualmente, funciona un Comité Gubernamental del Ozono (COGO) coordinado por la Subsecretaría de Recursos Naturales. (Véase Recuadro XIII-2). Este Protocolo fue firmado por el Congreso en 1993. Igualmente, -entre otros- se firmó y ratificó el Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) en 1987; la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) en 1992, la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en 1997 y el Convenio Marco sobre Cambio Climático en 1998. A nivel regional destaca la ratificación hecha en 1998 del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe (Convenio de Cartagena) y el Protocolo de Cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos; y todos sin lugar a dudas, representan un importante avance en la constitución de la política ambiental en la República Dominicana.

Recuadro XIII-2

COMITÉ GUBERNAMENTAL DE OZONO (COGO)

República Dominicana formuló su primera regulación para la protección de la capa de ozono el 12 de septiembre de 1999, prohibiendo la importación de equipos refrigerados que usan freón 12. República Dominicana inició su programa país estableciendo el COGO, con el fin de reducir las sustancias que agotan la capa de ozono (SAO). El país consume 312 toneladas de CFC en freones, halones y solventes y 240 toneladas de bromuro de metilo en fumigación de suelo, cuarentena y preembarque.

La nueva regulación se propone cumplir congelar el consumo de SAO a partir de julio de 1999, reducir el consumo en 50% en el año 2005 y eliminarlo en el 2010. Asimismo, en el año 2001 se congelará el consumo de bromuro de metilo y en el 2015 se eliminará completamente el uso de esta sustancia.

El aumento en el consumo local de SAO de 278 Tm en 1992 a 670 Tm en 1996 se explica por el aumento de población; el incremento en el uso de refrigeradores domésticos usados y comerciales ("Colmados") y el abastecimiento y acumulación de gases refrigerantes por comerciantes, ante las medidas de control previstas en el Protocolo de Montreal.

Casos exitosos de empresas reconvertidas son: la Fábrica de Refrigeradores Comerciales (FARCO); METALGAS y CONTINENTAL. Además, funciona la Red Nacional de Recuperación y Reciclaje de Gases Refrigerantes con 257 máquinas distribuidas en 30 provincias y 54 municipios y es una de las redes de mayor cobertura en América Latina.

En el trienio 1996-1999, a través del COGO se canalizaron 3.5 millones de pesos en fortalecimiento institucional y 42 millones de pesos en inversión.

En resumen, la firma y ratificación del Protocolo de Montreal como instrumento global de la gestión ambiental, generó la creación de un Comité Gubernamental de Ozono (COGO) para regular, controlar, reducir y eventualmente eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono. En este aspecto, son notables los avances logrados en la reducción de CFC y de bromuro de metilo.

Todo lo anterior reafirma el convencimiento alcanzado en el país en los últimos años por incorporar el desarrollo sostenible en la agenda de desarrollo nacional; y no solamente por incorporarlo, sino volverlo el centro de la estrategia, tal y como se plantea en la Agenda 21 y posteriormente en la creación del Programa Capacidad 21.

La relevancia adquirida por el derecho ambiental internacional dio lugar a un conjunto importante de mecanismos financieros producto de las convenciones marco de Naciones Unidas como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial o *Global Environmental Facility* (GEF) por sus siglas en inglés y el Fondo en Fideicomiso del Protocolo de Montreal. Del primero destaca el proyecto GEF/PNUD/ONAPLAN de conservación de la biodiversidad en República Dominicana y del segundo, los proyectos ejecutados y en marcha a través del COGO, en el marco del Protocolo de Montreal. Si bien resta mucho por avanzar en materia de desarrollo institucional y formulación de políticas ambientales, los resultados de estos primeros esfuerzos entre otros en marcha, resultan alentadores.

3. Instrumentos nacionales

La clasificación más tradicional divide los instrumentos de manejo y política ambiental en dos grandes categorías: los de regulación directa y los de regulación indirecta. Los primeros son típicos de la política de normas y castigos e incluyen los permisos y autorizaciones, las licencias de funcionamiento industrial, las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), los análisis de riesgos y el ordenamiento territorial. Los segundos han tenido un rápido desarrollo en años recientes y se refieren a instrumentos fiscales y financieros, es decir son instrumentos económicos. Las ventajas y desventajas de cada uno han sido y continúan siendo objeto de acaloradas discusiones y debates académicos; por lo que no estará en el alcance de este trabajo resolver la controversia, sino más bien, plantear el uso actual de los mismos y las opciones viables para República Dominicana.

Existen al menos cuatro aspectos a considerar. En primer lugar, la clasificación tradicional no incorpora los instrumentos de regulación endógena y de iniciativas voluntarias en una matriz de instrumentos de política ambiental. Dicha matriz se plantea con algunos ejemplos en el Cuadro XIII-6. Segundo, es claro que no existe una receta única, pero sí una combinación de instrumentos que pueden responder a las necesidades nacionales, sectoriales y geográficas en cuestión; tercero, los instrumentos de regulación directa son absolutamente necesarios pero no suficientes en el manejo de la política ambiental, ya que requieren de mecanismos de control efectivos, los cuales son incipientes o inexistentes en el país; cuarto, los instrumentos de regulación indirecta o instrumentos económicos y/o de mercado, suponen que los incentivos inducen en los agentes económicos condiciones para adoptar comportamientos y medidas desde el "control al final del tubo" a la ecoeficiencia y a tecnologías ambientales o ecológicamente racionales⁵⁰. Así, el impacto esperado depende, sin embargo, del nivel de desarrollo y funcionamiento de los mercados, los cuales a su vez están en función de la madurez, capacidad y desarrollo de la institucionalidad ambiental. Sin embargo, si se trata de externalidades, el mercado por sí solo no las corrige. Puede anticiparse entonces, que en República Dominicana, la aplicación gradual de los instrumentos de regulación directa e indirecta, no tendría –al menos en sus primeras fases– el impacto y efectividad esperado, por lo que la opción de los instrumentos de autorregulación e iniciativas voluntarias se vuelve en el muy corto plazo una opción económica e institucionalmente viable. Esta opción no es excluyente, y más bien complementa a los instrumentos de regulación directa e indirecta.⁵¹

Como se verá más adelante, la creación del INPRA en 1998 se convirtió en un importante avance en el proceso de conformación de las instituciones ambientales en República Dominicana, orientadas no solamente a darle cumplimiento a los compromisos internacionales, regionales y nacionales, sino además a aplicar los instrumentos de manejo ambiental, especialmente los de regulación directa como las EIA, descritos anteriormente.

⁵⁰ Las principales son las tecnologías correctivas, de control, de última etapa o al final del tubo (*end-of-pipe*), tecnologías limpias, preventivas o de producción más limpia; y de gestión ambiental y de recursos naturales.

⁵¹ Existen también instrumentos de apoyo de carácter horizontal que por un lado, sirven para facilitar la información medioambiental necesaria para la toma de decisiones (agencias nacionales especializadas como el INPRA, por ejemplo); por otro, concentran recursos económicos para modificar los comportamientos en aquellos sectores generadores de problemas medioambientales.

En el grupo de instrumentos económicos fiscales, en general, no existen impuestos dentro de la actividad forestal orientados a la producción de leña y carbón; producción de agua apta para el consumo humano o producción de materiales de construcción.

Cuadro XIII-6

INSTRUMENTOS DE MANEJO Y POLITICA AMBIENTAL

Regulación directa (normas y castigos)	Regulación indirecta (instrumentos económicos)	Autoregulación (iniciativas voluntarias)
Generales Permisos, autorizaciones, licencias de funcionamiento industrial y de residuos y descargas de aguas residuales, EIA, análisis de riesgo, normas oficiales, inspecciones, sanciones, multas	Generales Cargos, derechos o cuotas por emisiones de desechos, cargos por utilización de servicios colectivos, reintegro de depósitos, subsidios, permisos canjeables o comerciables (<i>tradeable permits</i> o <i>emissions trading</i>).	Generales Auditorías ambientales, normas voluntarias ISO 14000, etiquetado ambiental, ecoeficiencia, evaluaciones de ciclo de vida
Territoriales Áreas naturales protegidas, ordenamiento territorial, programas de desarrollo urbano, mercado de tierras, contratos de conservación, programas de ordenamiento turístico	Fiscales Impuestos correctivos, depreciación acelerada, exenciones, impuestos específicos Financieros Subvenciones, préstamos a tasas preferenciales	Sistémicos Sistemas de gestión ambiental (SGA), administración de calidad total ambiental (ACTA) sistemas de innovación tecnológica ambiental (SITA)

Fuente: CEPAL, elaboración propia.

El único incentivo en materia forestal es la exención de 90% en el pago de impuestos sobre la renta en inversiones de fomento al desarrollo forestal, en adición a los incentivos de conceder a proyectos de desarrollo forestal el 10% de la cartera de préstamos. Los resultados no fueron los esperados y por fallas de mercado e institucionales, los créditos fueron finalmente destinados al sector de turismo.

En conclusión, en República Dominicana existe un uso muy limitado de instrumentos nacionales, especialmente por el reciente desarrollo institucional en materia ambiental que realmente se originó en 1992, y por un marco normativo legal que si bien es prolífico, es a la vez disperso y en no pocos casos, contradictorio, lo cual impone un reto para los gobiernos de turno y futuros y a la vez se constituye en una limitación para el uso efectivo de los principales instrumentos de regulación.

a) Legislación y desarrollo institucional

La legislación y normativa jurídico-normativa en aspectos ambientales en República Dominicana es abundante en decretos y leyes; y con algunas excepciones, su instrumentación ha sido relativamente poco efectiva. A partir de los esfuerzos del Diálogo Nacional de principios de 1998 y el Decreto 152-98, se conformó la Comisión Coordinadora del sector Recursos Naturales y Medio Ambiente (COSERENAMA), con el propósito de realizar las consultas y obtener los consensos para la formulación del proyecto de ley marco sobre medio ambiente y recursos naturales y la constitución de la Secretaría de Medio Ambiente.

Recuadro XIII-3**CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION AMBIENTAL (INPRA)**

El INPRA es una institución gubernamental adscrita a la Presidencia de la República y creada por Decreto 216-98 del 5 de junio de 1998, con el fin de orientar y conducir la política y gestión ambiental del Estado. Además de coordinar entre organizaciones e instituciones privadas las actividades de preservación del medio ambiente, tiene como mandato estimular la educación ambiental; diseñar estrategias; realizar estudios e investigaciones; controlar y prevenir la contaminación ambiental desde la fuente, promover la legislación y su cumplimiento; establecer mecanismos de control, monitoreo, supervisión y seguimiento de la contaminación del agua y del aire; establecer normas y reglamentaciones; analizar las EIA; determinar el destino final de las aguas residuales; impedir la importación de residuos tóxicos, elaborar normas técnicas y promover el uso de tecnologías limpias, formular políticas nacionales de cambio climático y protección de la capa de ozono, coordinar con la comisión de seguimiento de los acuerdos de la cumbre de la tierra los convenios y protocolos internacionales, capacitar y establecer las relaciones de coordinación con la sociedad civil. Es notable el amplísimo rango de responsabilidades de la institución y el exceso evidente de demanda que proviene de la magnitud de los problemas ambientales del país. Con la eventual creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el INPRA podría paulatinamente asumir funciones de verificación y cumplimiento, dejando la actividad normativa y reguladora a la primera.

En este sentido la gestión ambiental constituida por este abundante cúmulo de leyes e instituciones se caracteriza por un intrincado conjunto de atribuciones heterogéneas que frecuentemente se contradicen o duplican funciones y responsabilidades, volviendo sumamente complejo cualquier esfuerzo de coordinación y asignación eficiente de los recursos.

El proyecto de ley general sobre medio ambiente y recursos naturales ha estado pendiente de aprobación en el Congreso Dominicano⁵², lo cual junto con la ausencia de un ente rector y normativo de la política y gestión ambiental, ha generado y continúa generando dispersión, confusión, contradicciones y en última instancia, escasa efectividad en el uso de los principales instrumentos de gestión. Como ilustración de este fenómeno, las principales instituciones gubernamentales que se relacionan con el medio ambiente son: la Dirección General de Parques (DGP); la Dirección General Forestal (DGF); la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF); el Jardín Botánico Nacional (JBN); el Parque Zoológico Nacional; el Acuario Nacional; el Museo Nacional de Historia Natural; la Subsecretaría de Estados de Recursos Naturales con sus departamentos de vida silvestre, recursos pesqueros, inventario de recursos naturales, educación ambiental; el centro de investigación de biología marina de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, el Departamento de Planificación Ambiental de la Oficina Nacional de Planificación, la Dirección General de Minería, la Marina de Guerra y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).

A pesar de lo señalado anteriormente se ha avanzado positivamente en otras áreas. Se revisó la ley 67 del sistema nacional de áreas naturales protegidas, se creó el Instituto Nacional de Recursos Forestales (INAREF) a partir de la fusión de la Dirección General Forestal (DGF) y la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF), se estableció una autoridad para la protección del medio marino y se han diseñado estrategias de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos. En este grupo de instituciones surge en 1998 el Instituto de Protección Ambiental (INPRA), con el propósito de proteger efectivamente al medio ambiente con medidas de prevención, control y corrección de la degradación ambiental (Véase Recuadro XIII-3).

Posiblemente dentro de los logros más importantes del INPRA desde su creación, se encuentre el haber establecido un procedimiento estándar para la realización de auditorías ambientales, estudios ambientales y evaluaciones de impacto ambiental preliminar y a la vez, con programas de monitoreo y verificación, las primeras bases de un sistema nacional de información ambiental que, con el desarrollo institucional adecuado, podría servir para la eventual conformación de un sistema nacional de innovación tecnológico ambiental (SITA).

Otra iniciativa de ley importante es la de protección, conservación y explotación de los recursos vivos acuáticos, la cual contempla la creación del Instituto Dominicano de Pesca (INDOPESCA). Igualmente destacable en materia de desarrollo institucional, han sido las actividades del Proyecto de Capacidad 21, el cual propicia entre otras cosas, la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES).⁵³ Un logro importante del proyecto

⁵² Información obtenida al cierre del estudio indica que después de ocho años de discusiones y modificaciones, el Senado de la República Dominicana aprobó en segunda lectura el proyecto de Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El mayor conflicto encontrado en la aprobación de la ley fue la inclusión del Decreto 233-96 el cual crea y delimita 36 áreas protegidas, lo cual se percibe en algunos casos, como un impedimento para el desarrollo turístico en esas áreas. Otro tema de intenso debate fue el artículo que deroga la ley de Foresta y se espera que en los próximos 90 días, se pueda presentar al poder legislativo un proyecto de ley sectorial de bosques.

⁵³ Durante 1998 se fortaleció la estructura funcional de la Comisión Nacional de seguimiento de los acuerdos de la cumbre de Río de Janeiro, y volvieron a operar las ocho subcomisiones técnicas que desarrollan el proceso de participación y capacitación en desarrollo sostenible.

fue el trabajo logrado con la COSERENAMA para la modificación de la ley de protección ambiental y calidad de vida y su transformación en una ley marco que incluya la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Recuadro XIII-4

PROYECTO DE POLITICAS NACIONALES DE MEDIO AMBIENTE

El proyecto ejecutado por el Gobierno Dominicano y financiado por el Banco Mundial busca mejorar el manejo ambiental y elaborar las reformas pertinentes de la política ambiental del país mediante la elaboración de un programa nacional de gestión ambiental (PNGA). Asimismo, realizará investigaciones, promoverá la integración y coordinación intersectorial, incorporará el uso de instrumentos económicos y desarrollará marcos conceptuales e indicadores de seguimiento y evaluación. Dentro de los estudios clave a realizar se encuentra el de la reforma legal e institucional, el de los diagnósticos ambientales en sectores prioritarios como la industria, minería, turismo, energía, agricultura, infraestructura y salud, y que incluye evaluaciones sectoriales, inventario de fuentes de contaminación, desarrollo de incentivos y participación de la sociedad civil; y por último, el estudio de priorización económica de los problemas ambientales, que incluye la formulación de la estrategia y el plan de acción de medio ambiente.

Dentro de las iniciativas de mayor presencia e impacto en el país se encuentra el proyecto de biodiversidad GEF/PNUD/ONAPLAN, el cual ha logrado progresos efectivos en la conservación de la biodiversidad costera en la República Dominicana, y ha establecido mecanismos de consenso entre organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Gobierno. Este proyecto fue objeto de una evaluación de desempeño muy positiva y se prevé negociar una segunda fase del mismo. Próximamente iniciará actividades un proyecto de estrategia nacional de biodiversidad, en seguimiento a los compromisos de la Convención de Diversidad Biológica con participación de ONAPLAN y financiamiento del Banco Mundial y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Por último y no menos importante, es el proyecto de políticas nacionales de medio ambiente, el cual buscar sentar las bases de la reforma de la política ambiental en el país como parte del desarrollo de una estrategia nacional ambiental. (Véase Recuadro 4).⁵⁴

El marco político-institucional y de administración de los principales recursos se presenta a continuación y de forma muy breve, con el propósito de resaltar el rezago legal en algunas áreas y soslayar algunos aspectos claves para la definición de la política y estrategia ambiental, como se verá más adelante.

La propiedad de la tierra se rige por un instrumento legal que establece la normativa para el derecho de propiedad de la tierra. Después de la reforma agraria se promulgó en 1972 un

⁵⁴ Es importante recordar que la normativa ambiental repercute en la estructura y dimensión de los costos de las empresas, ya que la existencia de legislaciones medioambientales nacionales con distintos grados de exigencia puede favorecer el surgimiento de ventajas comparativas en países con legislaciones laxas (*dumping ecológico*) y por lo tanto aumentar el costo de cumplimiento de tales normativas en los países más estrictos.

conjunto de leyes bajo el nombre de "Código Agrario" con el propósito de elevar la productividad y definir el acceso al usufructo de la tierra. Como se amplía en el capítulo IX, la falta de atención integral no permitió crear en los últimos años las condiciones de sostenibilidad social y ambiental requeridas.

En cuanto a la protección de la biodiversidad, los esfuerzos se han orientado a la creación y protección de las áreas naturales protegidas, parques nacionales, reservas científicas, santuarios de fauna y refugios de vida silvestre. Paradójicamente, las áreas naturales protegidas son poco protegidas y la creación del Instituto Nacional de Recursos Forestales (INAREF), producto de la fusión de la Dirección General Forestal (DGF) y la Comisión Nacional Técnica Forestal CONATEF se constituye en un importante avance en este aspecto. Asimismo, la Subsecretaría de Recursos Naturales de la Secretaría de Estado de Agricultura desarrolla acciones en la protección de la biodiversidad, pero cuenta con un presupuesto exiguo que no le permite desarrollar de manera sistemática todas sus responsabilidades, particularmente al momento de aplicar prohibiciones de captura de especies en peligro de extinción.

Sin lugar a dudas, los recursos forestales son los que cuentan con la legislación más reciente y elaborada; sin embargo, los más de 30 instrumentos legales existentes se caracterizan por su carácter altamente restrictivo y poco preventivo. La ley básica de conservación data de 1962 y claramente no se ajusta a la realidad actual país. En 1982 se promulga una ley de explotación comercial de los bosques y es tres años después, que se aprueba en 1985, un plan de ordenamiento forestal y una ley de incentivos de desarrollo forestal con amplias exenciones fiscales. No se produjeron los resultados esperados precisamente por la falta de un marco regulatorio adecuado de las actividades de silvicultura y del seguimiento de criterios y normas ambientales.

En términos de política, el potencial ecoturístico de los parques y reservas nacionales está no solamente subutilizado sino además, vulnerable a la depredación y a la invasión rural. Desde mediados de 1994 se han planteado diversas iniciativas entre fundaciones privadas, hoteles y gobierno para el desarrollo de diversos proyectos de ecoturismo, adoleciendo muchos de ellos, de los componentes de participación, prevención y educación de la población, reflejo nuevamente, de la falta de una estrategia de medio ambiente integrada con la agenda de desarrollo económico y social del país.

Para las reservas de zonas costeras y recursos mineros existen previsiones de ley bastante antiguas y que datan de principios de los años setenta, las cuales adolecen de previsiones de tipo ambiental y por ende de regulaciones e instrumentos idóneos de monitoreo y control.

Los recursos hídricos en general actúan bajo un estatuto legal mediante el cual se le confiere su propiedad al Estado y éste cede su administración al INDRHI, institución que a su vez puede ceder esos derechos a terceros. El INDRHI tiene un amplio espectro de funciones y responsabilidades que van desde la investigación hidrológica hasta la administración de embalses y sistemas de riego. Siendo el agua el eje central de la política ambiental, la elaboración de un plan de ordenamiento del recurso hídrico se convierte en un tema prioritario y estratégico. Este plan y algunos esfuerzos ya iniciados deben profundizarse, especialmente en el diagnóstico del recurso a nivel territorial y de cuenca y en la medición de las fases primarias como la precipitación y escorrentía de mayo intensidad, a fin de establecer con mayor precisión las

relaciones entre la oferta y la demanda del recurso. Los avances logrados por el INDRHI en esta materia en los últimos años son destacables.

Finalmente y a nivel de ordenamiento urbano, existe una ley de 1963 que se diseñó para ciudades de 50,000 o más habitantes, con un impacto insignificante, sin ser capaz hasta la fecha de responder a los problemas de insalubridad y especialmente de disposición adecuada de los desechos sólidos. Si bien existe una responsabilidad directa de las municipalidades de los desechos domiciliarios y el Gobierno participa y contribuye económicamente, el problema se ha magnificado y sobrepasa bajo casi cualquier criterio conocido, la capacidad económica, logística y organizativa actual. En este problema la tecnología juega un papel importante que a la vez es limitativo, ya que los equipos y maquinaria de procesamiento son onerosos y de altos costos de mantenimiento. Soluciones intermedias como rellenos sanitarios suelen mitigar –aunque no resolver- parte de esta problemática.

En materia energética, los avances para incorporar las variables ambientales han sido tímidos y de poco impacto. Los esfuerzos más significativos se dieron a mediados de los años ochenta, especialmente en los procesos de planificación para evitar la extinción del bosque seco mediante fincas energéticas y organización del proceso productivo del carbón, promoción del ahorro energético en la industria y muy recientemente, la instalación de nuevas tecnologías y equipos como los precipitadores electrostáticos en la Refinería Dominicana de petróleo y en diversos complejos industriales.⁵⁵

b) Participación, capacitación y educación ambiental

Uno de los aspectos frecuentemente marginados de la política y gestión ambiental ha sido la participación de la comunidad y la educación ambiental. El desarrollo de un marco normativo legal es condición necesaria pero no suficiente de una política ambiental verdaderamente integral e integradora.

La participación comunitaria y de la sociedad civil en general, ha tenido diversas formas de expresión y manifestación. La más conocida aunque no necesariamente más representativa, es la de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales han crecido en número⁵⁶ y gradualmente se han fortalecido tanto institucional como financieramente, especialmente en los últimos 8 años. El universo es amplio y no se puede precisar cabalmente su número, clasificación, grupos objetivo, proyectos y fuentes de financiamiento. Lo que si resulta claro observar es que han jugado un papel clave en la gestión ambiental del país y en no pocos casos, han servido como vehículos de “conciencia social” antes muchos de los problemas ambientales

⁵⁵ Basado en información de Ottenwalder, la comunidad rural del Limón ubicada cerca de San José de Ocoa, cuenta desde hace solamente dos años, con un sistema hidroeléctrico novedoso que brinda suministro eléctrico a los caminos y a las 73 viviendas de la comunidad. La microeléctrica de 3.5KW y los tendidos eléctricos fueron realizados por la misma comunidad. El sistema funciona con una turbina mediante la presión del agua y sirva para la irrigación de pequeñas parcelas agrícolas. El uso de esta fuente de energía renovable es totalmente amigable con el medio ambiente y además, satisface necesidades económicas y sociales del lugar.

⁵⁶ Algunas estimaciones indican que el padrón sobrepasa actualmente las 200 organizaciones.

que enfrenta la sociedad dominicana, realizando contribuciones verdaderamente encomiables para la conservación de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible en el país.

En materia de medio ambiente, las ONG incluyen a grupos conservacionistas y proteccionistas con agendas eminentemente “verdes”, grupos ecologistas y grupos de sensibilización social, hasta “tanques pensantes” que operan en el ámbito de las políticas y el diseño de planes y programas. Tienen en general la característica de operar en un radio geográfico específico y en muchos casos, en colaboración y cooperación con otras ONG y con instituciones nacionales y gubernamentales. El ejemplo más claro de este tipo de iniciativas es el Plan Nacional Quisqueya Verde (Véase nuevamente Recuadro 1) donde participan tanto organizaciones comunitarias como ONG así como el Plan Sierra.

Algunas ONG operan en ciertos parques nacionales y/o en reservas ecológicas, otras en actividades que varían desde la capacitación ambiental, agricultura orgánica, ecoturismo, silvicultura, tecnologías limpias, protección de biodiversidad y ecosistemas hasta el saneamiento ambiental, protección de áreas protegidas y de especies en peligro de extinción. Dentro de las ONG más importantes se encuentran la Sociedad Ecológica del Cibao, PRONATURA, el Fondo Integrado Pro-Naturaleza y las ONG agrupadas en la Federación Dominicana de Asociaciones Ecologistas (FEDOMASEC).

La capacitación y educación ambiental ha mostrado avances significativos, y los medios de comunicación han jugado un papel fundamental. Sin embargo, los esfuerzos recientes no han podido ser masificados y no han llegado a las áreas rurales donde las prácticas agrícolas tradicionales de corta y quema siguen siendo las predominantes y donde la supervivencia de la gente –intrínsecamente ligada a los recursos naturales- se impone al deseo de preservación y conservación de dichos recursos. Si bien los temas ambientales han sido gradualmente incorporados al sistema de educación formal y esto por sí mismo, constituye un enorme logro de la gestión ambiental, los resultados son de largo plazo y en última instancia intergeneracionales.

Instituciones como el Jardín Zoológico Nacional y el Departamento de Educación Ambiental de la SEA desarrollan actividades constantes de capacitación y formación ambiental, propiciando en muchos casos la formación de sociedades ecológicas en muchas zonas rurales del país. Asimismo y a nivel superior, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) imparte una maestría en ecología y ambiente y la Universidad Nacional imparte un posgrado en aspectos forestales.

C. LA ESTRATEGIA NACIONAL DEL AMBIENTE

La estrategia nacional del ambiente en República Dominicana debe emanar incuestionablemente de la operacionalización de los principios, normas, estatutos y políticas contenidos en el proyecto de ley general sobre medio ambiente y recursos naturales. La formulación de la misma pasa inexorablemente por al menos tres fases o etapas. La primera es el reconocimiento de la situación ambiental del país y la identificación de los aspectos ambientales críticos. Esta primera fase cuenta ya con un primer esfuerzo plasmado en la sección II del informe nacional preparado para la Cumbre de la Tierra. Después de casi 10 años, una revisión, actualización y discusión del mismo sería altamente recomendable.⁵⁷ La segunda fase es la de los diagnósticos pormenorizados. Desde los primeros estudios de 1981 auspiciados por la USAID, no se han realizado diagnósticos detallados de la situación ambiental en el país y algunos de los estudios e investigaciones recientes se encuentran aislados y no están debidamente integrados. Finalmente, la validación de los estudios entre las mismas instituciones gubernamentales, ONG, sectores productivos y empresariales y por supuesto, la población y la sociedad civil en general.

El contenido de la estrategia puede ser objeto de discusiones y principalmente de valoraciones externas y de establecimiento de prioridades. Sin embargo, algunos ejes básicos de la estrategia se han señalado a lo largo del capítulo pero pueden servir de guía para su formulación final. La mayor parte de ellos son de sobra conocidos y se presentan en esta sección con fines puramente indicativos: a) propiciar los consensos nacionales que conlleven a la aprobación e instrumentación efectiva de la ley general sobre medio ambiente y recursos naturales; b) promover la transformación de la cultura ambiental mediante la educación, la capacitación y la participación de las comunidades y de las organizaciones y asociaciones que las representan; c) fortalecer la institucionalidad ambiental eliminando duplicidades y contradicciones. Se trata de fortalecer las capacidades nacionales o crearlas cuando éstas no existen, teniendo siempre presente las restricciones presupuestarias y las reformas fiscales que pueden implicar; d) impulsar iniciativas dirigidas (mediante programas y proyectos) a los 10 temas de recursos y ecosistemas ambientalmente críticos en el país: biodiversidad, deforestación, pérdida y degradación de suelos, deterioro del sistema hídrico, deterioro de las cuencas altas, conflictos de uso y explotación, degradación de ecosistemas costeros, minería, impacto de tecnologías agrícolas y desastres naturales. Atención a los 4 temas de contaminación: desechos industriales y mineros, contaminación por agroquímicos, impactos ambientales de la energía y derrames de petróleo. Énfasis en los 3 temas de calidad ambiental: abastecimiento de agua potable, servicios sanitarios y servicios urbanos; y e) propugnar por la formulación de un plan integral de ordenamiento territorial que incluya aspectos socio-económicos, forestales, hídricos, turísticos y particularmente de sostenibilidad.

La estrategia nacional del ambiente debe estar naturalmente contenida en la política ambiental de República Dominicana, destacando los llamados imperativos estratégicos nacionales como:

⁵⁷ Este informe sería utilizado para la reunión de Río + 10 en el año 2002.

a) La modernización de los sectores productivos mediante la generación, incorporación y/o adaptación gradual de tecnologías ecológicamente racionales, a fin de volverse más competitivos y adecuadamente insertados en el contexto de la apertura y la globalización. Estos procesos se traducen en parte con la adopción de políticas de autorregulación ambiental

b) En el marco general de los conceptos del pensamiento de la CEPAL plasmados en su reciente documento "Equidad, desarrollo y ciudadanía", profundizar en el proceso de equidad social y de participación, en cuanto que degradación ambiental y pobreza son realmente dos caras de un mismo fenómeno. La sostenibilidad y el mejoramiento de la calidad y bienestar de la gente pasa necesariamente por la armonización de lo social, lo económico y lo ambiental

c) Integrar a la nación dominicana desde un punto geográfico-territorial, teniendo presente que la sostenibilidad del país y de toda la isla está mutuamente condicionada a la Hispaniola, por lo que, la reversión de los procesos de degradación en las cuencas hidrográficas, patrimonio nacional, reservas naturales y de biosfera, debe estructurarse con y junto a Haití.

d) Reconciliar la agenda de crecimiento económico y estabilidad con la sostenibilidad ambiental, transformando la idea de que la protección ambiental es una imposición externa que entorpece el desarrollo.

e) Redefinir los criterios de valoración económica de los activos y servicios ambientales, de tal manera que las tasas de renovación de los recursos naturales sea al menos igual y cuando sea posible mayor, a las tasas de explotación de los mismos. Esto implica necesariamente una incorporación de los costos ambientales de aprovechamiento de los recursos, en los precios de los bienes y servicios producidos.

La respuesta del Estado dominicano al desafío de la sostenibilidad ambiental se ha planteado en cuatro niveles. El primero, nacional; el segundo internacional; el tercero, mediante una agenda para la década; y el último, a través de la cooperación internacional.

A nivel nacional se encuentran al menos 6 áreas de acción: i) ordenamiento territorial como instrumento básico de planificación, ya que existen ejemplos de sobre conocidos que demuestran que las acciones por decreto simplemente no encuentran el entorno institucional de aplicación y funcionamiento; ii) sustentación ambiental de la transformación productiva, tanto en la actividad agrícola como en la industria manufacturera; iii) estrategia financiera a nivel de presupuesto, programa y proyecto; iv) fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica; v) desarrollo institucional para mejorar los mecanismos de coordinación intersectorial, y vi) desarrollo de los recursos humanos como base de sustentación del desarrollo institucional.

En el ámbito internacional se señalan 4 áreas de acción: i) seguimiento, participación y adopción de compromisos de convenios y tratados mundiales y regionales; ii) conservación de la biodiversidad y adopción de nuevas tecnologías; iii) atención de los problemas hemisféricos y planetarios, especialmente los relacionados al cambio climático y al calentamiento de los océanos; y iv) desarrollo de proyectos dominico-haitianos en la zona fronteriza, especialmente en la cuenca del Artibonito.

La gestión institucional integrada requiere armonizar la política global con la sectorial. Un primer esfuerzo en esta línea fue la formulación de la estrategia de conservación de la biodiversidad. Asimismo, existen esfuerzos emprendidos o en proceso de formulación de ordenamiento de los recursos naturales y del territorio como: el plan de ordenamiento turístico; el plan de acción forestal de República Dominicana; el plan nacional de ordenamiento de los recursos hídricos. En los sectores sociales se puede señalar: el plan decenal de educación, el plan nacional de salud y el plan nacional de agua potable y alcantarillados 1991-2000.

Dentro de las acciones y propuestas de las ONG destaca la iniciativa de la ciudad alternativa, orientada al mejoramiento de los asentamientos humanos de Santo Domingo, los proyectos de medio ambiente y respeto a las tradiciones populares; y el manejo integral de las reservas de biosfera. Dentro de las acciones a favor de grupos especiales, destacan los esfuerzos cada vez más concretos de formulación de políticas que integren justamente a la mujer en el proceso de desarrollo, destacando su participación en la gestión y manejo de los recursos naturales.

La cooperación internacional hacia países insulares se ha concebido para atender problemas de vulnerabilidad y desastres naturales; aspectos de conservación y desarrollo y temas de cooperación regional. En este aspecto, los proyectos con fondos GEF han abierto brecha y marcado un rumbo positivo, especialmente en los temas de biodiversidad.

La política ambiental

Los esfuerzos por definir y adoptar una política ambiental en República Dominicana han significado un enorme desafío para el país en los últimos 20 años. La evidencia recolectada y conocida por autoridades gubernamentales y expertos en la materia, permite concluir que en el país ha existido y aún persiste, insuficiencia de políticas ambientales dirigidas y focalizadas, así como de un marco que lo integre y le de orden y coherencia.

Como se mencionó en la sección de legislación y desarrollo institucional, se ha iniciado un proyecto de políticas nacionales de medio ambiente (Véase nuevamente Recuadro 4) orientado a subsanar esta carencia. Por lo tanto, República Dominicana al igual que varios países más de la región, basó su política nacional de gestión ambiental en el desarrollo de proyectos aislados que no se armonizaban de forma coherente con el resto de políticas económicas y sociales, privilegiando así los elementos centrales de la política económica y marginando o postergando los asuntos ambientales.

Las fases del proyecto contemplan la elaboración de estudios legales e institucionales, diagnósticos ambientales y priorización de los problemas. Asimismo, se incluye un complejo pero necesario proceso de consulta pública que resultará en la formulación de un programa nacional de gestión ambiental. El trabajo se desarrollará en proyectos piloto innovadores, de impacto sobre las políticas, multisectoriales, potencialmente aplicables a nivel nacional y con efectos "demostración" y especialmente con características de sostenibilidad.

Si bien la protección ambiental se ha fundamentado en un vasto conjunto de normas y leyes, su aplicación ha sido deficiente y poco eficaz, no solamente por debilidades institucionales,

sino por fallas en las mismas regulaciones, falta de liderazgo, falta de competencias institucionales y limitaciones financieras y de presupuesto. Ahora bien, la noción de “política ambiental” limita su verdadera dimensión y el desafío fundamental –de acuerdo a la más reciente literatura especializada y evidencia empírica conocida- consiste en idear una “mezcla” de políticas que supere las políticas basadas en normas y castigos, por una que incorpore la cooperación y participación de la gente y de los sectores privados y productivos. Esto puede lograrse mediante 3 tipos de intervenciones y a través de una “matriz de políticas” (Véase Cuadro XIII-7) :

- a) Estrategias de normas y castigos: estándares, normas, sanciones, permisos, licencias de funcionamiento
- b) Intervenciones con instrumentos de mercado: incentivos económicos, corrección de fallas de mercado y creación de mercados mediante permisos transables⁵⁸
- c) Acuerdos voluntarios de participación de la gente y de los sectores productivos

Lo anterior implica el fortalecimiento o creación de condiciones “habilitantes” para una política ambiental efectiva, tales como:

- a) Sistema de incentivos: derechos de propiedad, creación de mercados de carbono, cambios en la regulaciones fiscales y legales
- b) Marcos legales coherentes
- c) Participación de la comunidad y de la gente
- d) Participación y cooperación del sector privado
- e) Capacidad tecnológica
- f) Capacidad financiera e institucional
- g) Mecanismos de información, evaluación y monitoreo

⁵⁸ Su aplicación debe ser cuidadosamente analizada, especialmente cuando están presentes mercados financieros ineficientes y oligopolización en las estructuras productivas.

Cuadro XIII-7

MATRIZ DE POLITICAS

		Instrumentos de mercado (reducción de subsidios, impuestos)	Creación de mercados (derechos de propiedad y descentralización, permisos transables)	Regulaciones ambientales (estándares, sanciones, permisos, licencias)	Participación del público (acceso a información)
Gestión de recursos	Agua				
	Marino costeros				
	Suelo y de la tierra				
	Forestales				
	Agricultura sostenible				
	Biodiversidad/áreas protegidas				
Control de la contaminación	Minerales				
	Contaminación del aire				
	Contaminación del agua				
	Residuos sólidos				
	Residuos peligrosos				

Fuente: Banco Mundial, 1997.

D. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La sistematización de los hallazgos y recomendaciones de política de este estudio se plantean teniendo siempre presente las peculiaridades de República Dominicana, sus fortalezas y debilidades, destacando cuando el caso lo amerite, los principales retos y desafíos. Este esfuerzo de por sí incompleto, busca contribuir al debate actual del país por alcanzar una estrategia de gestión y política ambiental que reconcilie la agenda económica y social con la ambiental, a favor de nuevas y mejores opciones de sostenibilidad del desarrollo.

De acuerdo a los planteamientos de la Agenda 21, en el corto plazo debe buscarse la implementación de instrumentos de mercado capaces de reorientar la política actual en función de los planes, programas y objetivos nacionales, y de esa manera, compatibilizar los objetivos económicos, normativos y voluntarios. En el país se han dado avances importantes en los últimos años; sin embargo estos esfuerzos se vuelven poco efectivos ante la naturaleza y magnitud de la degradación ambiental, por lo que se requiere:

- a) Reformar la estructura de incentivos
- b) Establecer un marco de políticas contra la contaminación y el uso ecológicamente inadecuado de los recursos
- c) Establecer una estructura de precios que refleje la escasez relativa de los recursos y que a la vez incorpore los costos ambientales de los productos y servicios ambientales
- d) Priorizar los programas de innovación y cambio tecnológico, como medios para elevar la competitividad y productividad de los sectores productivos
- e) Desarrollar y aplicar los enfoques de "contabilidad verde" a fin de que esta nueva información sirva para decisiones económicas

La aplicación de las políticas públicas principales requiere ante todo:

a) El reconocimiento y la valoración adecuada del patrimonio ambiental mediante un sistema nacional de cuentas ambientales. Este esfuerzo si bien se ha iniciado en el país, está todavía muy lejos de ser una realidad y de tener aplicación concreta, por lo que el ejercicio de conocer el impacto en cuentas nacionales por degradación ambiental, no puede ser realizado bajo las condiciones actuales y se convierte para un futuro, en un desafío teórico y en una posibilidad práctica⁵⁹

b) Aprovechando los recursos existentes y los diversos programas nacionales, concertar el establecimiento de normas de calidad ambiental y planes de recuperación de recursos naturales, especialmente los vinculados con la actividad productiva

⁵⁹ Recientemente se han desarrollado modelos económicos de equilibrio general, basados a su vez en modelos matemáticos muy sofisticados que permiten evaluar el impacto ambiental de las políticas públicas.

c) Desarrollar y promover la educación ambiental como el mecanismo de prevención por excelencia de la degradación ambiental

d) Fortalecer las capacidades nacionales, la participación de la gente, la descentralización de ciertas funciones y responsabilidades, y el desarrollo institucional

El desarrollo y aplicación de las políticas públicas debe garantizar al menos:

a) Un crecimiento económico compatible con los principios de equidad intergeneracional del desarrollo sostenible. Los casos exitosos en muchos países señalan que lo anterior es posible si se fortalecen las políticas sectoriales que incorporan la variable ambiental, se crean las políticas de incentivos –o desincentivos, depende como se vea- y se incorporan los costos ambientales a los proyectos de inversión y desarrollo.

b) Un mejoramiento de la calidad ambiental, donde nuevamente la tecnología juega un papel primordial. En el país, estos objetivos deben focalizarse con prioridad en lo siguiente:

- Calidad del agua y del aire
- Tratamiento de los residuos sólidos y peligrosos

c) Uso sostenible de los recursos naturales, especialmente de los sistemas que sustentan la vida:

- Agua
- Tierra
- Recursos marino-costeros
- Biodiversidad
- Recursos forestales

d) Un ordenamiento territorial y valoración estratégica de:

- cuencas hidrográficas, especialmente las de Ocoa, Bao, las Cuevas, Taveras y Maguaca
- proyectos fronterizos dominico-haitianos
- sistema nacional de áreas protegidas (SINAP)

e) Fortalecimiento de la gestión tanto de sectores públicos como privados

Finalmente, la gestión ambiental debe ser lo suficientemente versátil para atender y apoyar ejes transversales en el proceso de desarrollo como la perspectiva de género, la salud ambiental, el turismo, la participación del sector privado y la cooperación internacional.

D. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La sistematización de los hallazgos y recomendaciones de política de este estudio se plantean teniendo siempre presente las peculiaridades de República Dominicana, sus fortalezas y debilidades, destacando cuando el caso lo amerite, los principales retos y desafíos. Este esfuerzo de por sí incompleto, busca contribuir al debate actual del país por alcanzar una estrategia de gestión y política ambiental que reconcilie la agenda económica y social con la ambiental, a favor de nuevas y mejores opciones de sostenibilidad del desarrollo.

De acuerdo a los planteamientos de la Agenda 21, en el corto plazo debe buscarse la implementación de instrumentos de mercado capaces de reorientar la política actual en función de los planes, programas y objetivos nacionales, y de esa manera, compatibilizar los objetivos económicos, normativos y voluntarios. En el país se han dado avances importantes en los últimos años; sin embargo estos esfuerzos se vuelven poco efectivos ante la naturaleza y magnitud de la degradación ambiental, por lo que se requiere:

- a) Reformar la estructura de incentivos
- b) Establecer un marco de políticas contra la contaminación y el uso ecológicamente inadecuado de los recursos
- c) Establecer una estructura de precios que refleje la escasez relativa de los recursos y que a la vez incorpore los costos ambientales de los productos y servicios ambientales
- d) Priorizar los programas de innovación y cambio tecnológico, como medios para elevar la competitividad y productividad de los sectores productivos
- e) Desarrollar y aplicar los enfoques de "contabilidad verde" a fin de que esta nueva información sirva para decisiones económicas

La aplicación de las políticas públicas principales requiere ante todo:

a) El reconocimiento y la valoración adecuada del patrimonio ambiental mediante un sistema nacional de cuentas ambientales. Este esfuerzo si bien se ha iniciado en el país, está todavía muy lejos de ser una realidad y de tener aplicación concreta, por lo que el ejercicio de conocer el impacto en cuentas nacionales por degradación ambiental, no puede ser realizado bajo las condiciones actuales y se convierte para un futuro, en un desafío teórico y en una posibilidad práctica⁵⁹

b) Aprovechando los recursos existentes y los diversos programas nacionales, concertar el establecimiento de normas de calidad ambiental y planes de recuperación de recursos naturales, especialmente los vinculados con la actividad productiva

⁵⁹ Recientemente se han desarrollado modelos económicos de equilibrio general, basados a su vez en modelos matemáticos muy sofisticados que permiten evaluar el impacto ambiental de las políticas públicas.

c) Desarrollar y promover la educación ambiental como el mecanismo de prevención por excelencia de la degradación ambiental

d) Fortalecer las capacidades nacionales, la participación de la gente, la descentralización de ciertas funciones y responsabilidades, y el desarrollo institucional

El desarrollo y aplicación de las políticas públicas debe garantizar al menos:

a) Un crecimiento económico compatible con los principios de equidad intergeneracional del desarrollo sostenible. Los casos exitosos en muchos países señalan que lo anterior es posible si se fortalecen las políticas sectoriales que incorporan la variable ambiental, se crean las políticas de incentivos –o desincentivos, depende como se vea- y se incorporan los costos ambientales a los proyectos de inversión y desarrollo.

b) Un mejoramiento de la calidad ambiental, donde nuevamente la tecnología juega un papel primordial. En el país, estos objetivos deben focalizarse con prioridad en lo siguiente:

- Calidad del agua y del aire
- Tratamiento de los residuos sólidos y peligrosos

c) Uso sostenible de los recursos naturales, especialmente de los sistemas que sustentan la vida:

- Agua
- Tierra
- Recursos marino-costeros
- Biodiversidad
- Recursos forestales

d) Un ordenamiento territorial y valoración estratégica de:

- cuencas hidrográficas, especialmente las de Ocoa, Bao, las Cuevas, Taveras y Maguaca
- proyectos fronterizos dominico-haitianos
- sistema nacional de áreas protegidas (SINAP)

e) Fortalecimiento de la gestión tanto de sectores públicos como privados

Finalmente, la gestión ambiental debe ser lo suficientemente versátil para atender y apoyar ejes transversales en el proceso de desarrollo como la perspectiva de género, la salud ambiental, el turismo, la participación del sector privado y la cooperación internacional.

Anexo 1

INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

**Indicadores de Desarrollo Sostenible
por categoría económica, institucional y ambiental
según capítulos de la Agenda 21**

Categoría Económica
<p>Capítulo 2: Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Producto interno neto ajustado conforme a consideraciones ambientales
<p>Capítulo 4 : Evolución de las modalidades de consumo</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consumo anual de energía
<p>Capítulo 33: Recursos y mecanismos de financiación</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto en protección del medio ambiente como porcentaje del producto interno bruto
<p>Capítulo 34: Transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de importaciones de bienes de capital ecológicamente racionales

Categoría Institucional
<p>Capítulo 8: Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de desarrollo sostenible • Programa de contabilidad ecológica y económica integrada • Evaluaciones del impacto ambiental asignadas • Consejos nacionales para el desarrollo sostenible
<p>Capítulo 35: La ciencia para el desarrollo sostenible</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Científicos e ingenieros potenciales por millón de habitantes • Científicos e ingenieros dedicados a actividades de investigación y desarrollo por millón de habitantes • Gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del producto interno bruto
<p>Capítulo 39: Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ratificación de acuerdos mundiales • Aplicación de los acuerdos mundiales ratificados
<p>Capítulo 40: Información para la adopción de decisiones</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Líneas telefónicas principales por cien habitantes • Acceso a la información • Programas para la realización de estadísticas nacionales sobre medio ambiente
<p>Capítulo 23 a 32: Fortalecimiento del papel de los grupos principales</p>

<p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representación de los grupos principales en los consejos nacionales para el desarrollo sostenible • Representantes de minorías étnicas y poblaciones indígenas en los consejos nacionales para el desarrollo sostenible • Contribución de las organizaciones no gubernamentales al desarrollo sostenible
<p>Categoría Ambiental</p>
<p>Capítulo 18: Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tomas anuales de aguas subterráneas y de superficie • Consumo doméstico de agua por habitante • Reservas de aguas subterráneas • Concentración de bacterias coliformes fecales en el agua dulce • Demanda bioquímica de oxígeno en las masas de agua • Tratamiento de las aguas residuales • Densidad de las redes hidrológicas
<p>Capítulo 17: Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento demográfico en las zonas costeras • Descarga de petróleo en aguas costeras • Descargas de nitrógeno y de fósforo en las aguas costeras • Captura máxima permisible del sector pesquero • Índice de algas
<p>Capítulo 10: Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de la tierra</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el uso de la tierra • Cambios en el estado de las tierras • Ordenación de los recursos naturales descentralizada a nivel local
<p>Capítulo 12: Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Población que vive por debajo del umbral de pobreza en las zonas áridas • Índice nacional de precipitaciones mensuales • Índice de vegetación obtenido por teleobservación • Tierras afectadas por la desertificación
<p>Capítulo 13: Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evolución demográfica en las zonas montañosas • Uso sostenible de los recursos naturales en las zonas montañosas • Bienestar de la población de las zonas montañosas
<p>Capítulo 14: Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilización de plaguicidas agrícolas • Utilización de abonos • Tierras de regadío como porcentaje de las tierras cultivables • Utilización de energía en la agricultura • Superficie cultivable por habitante • Superficie de tierras afectadas por la salinización y el anegamiento • Educación agrícola
<p>Capítulo 11: Lucha contra la deforestación</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensidad de la tala de bosques • Variación de la superficie de bosques

<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la superficie de bosques que está regulado • Superficie de bosques protegidos como porcentaje de la superficie total de bosques
<p>Capítulo 15: Conservación de la diversidad biológica</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Especies amenazadas como porcentaje del total de especies autóctonas • Superficie protegida como porcentaje de la superficie total
<p>Capítulo 16: Gestión ecológicamente racional de la biotecnología</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gastos de investigación y desarrollo en el ámbito de la biotecnología • Existencia de reglamentos o directrices sobre bioseguridad
<p>Capítulo 9: Protección de la atmósfera</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emisiones de gases de efecto invernadero • Emisiones de óxidos de azufre • Emisiones de óxidos de nitrógeno • Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono • Concentraciones de contaminantes en el aire ambiente de las zonas urbanas • Gastos en medidas de reducción de la contaminación del aire
<p>Capítulo 21: Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de desechos sólidos industriales y municipales • Eliminación de desechos domésticos por habitante • Gastos de gestión de desechos • Reciclado y reutilización de desechos • Eliminación municipal de desechos
<p>Capítulo 19: Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intoxicaciones agudas por productos químicos • Número de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos
<p>Capítulo 20: Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de desechos peligrosos • Importaciones y exportaciones de desechos peligrosos • Superficie de tierras contaminadas con desechos peligrosos • Gastos en tratamiento de desechos peligrosos
<p>Capítulo 22: Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de desechos radiactivos

Fuente: Naciones Unidas, Indicadores de Desarrollo Sostenible, Marco y Metodologías, 1996.

Anexo 2

**ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES
GLOBALES Y REGIONALES**

Acuerdos Ambientales Multilaterales, Globales y Regionales

Convenio	Fundamentos	Fecha/status	Situación del país
Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Cites).	Proteger ciertas especies en peligro de extinción de la explotación excesiva mediante un sistema de permisos de exportación e importación.	Firmado 17 de marzo de 1987. Ratificado por el Congreso Nacional.	Los requisitos de la Convención se ejecutan a través de Vida Silvestre-SURENA-SEA y el Jardín Botánico.
Convenio de Viena (Protocolo de Montreal) relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono.	Evitar que se produzca la destrucción de la capa de ozono, controlando la contaminación atmosférica por gases que reaccionan con el ozono y otros elementos extraños el nivel atmosférico.	Ratificado por el Congreso Nacional el 16 de agosto de 1993.	Existe un Comité Gubernamental del Ozono (COGO), coordinado por la SURENA-SEA. Se realizan actualmente dos proyectos.
Convención sobre Diversidad Biológica (CDB).	La Conservación de la Diversidad Biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los Recursos Naturales.	Firmado 5 de junio de 1992. Ratificado por el Congreso, 6 de diciembre de 1996.	El país ha participado en la Conferencias de las Partes (COP). Se inician las actividades habilitantes para la Estrategia Nacional y Plan de Acción.
Convención Internacional de lucha contra la Desertificación y Sequía.	Luchar contra la Desertificación y mitigar los efectos de la sequía grave, especialmente en la zona fronteriza de nuestro país.	Ratificado por el Congreso Nacional, el 11 de marzo de 1997 y promulgado por el Presidente el 10 de junio de 1997.	Se ha asistido a las Conferencias de las Partes (I,II). Se ha participado de manera más activa en las reuniones regionales. Se está elaborando el Plan de Acción Nacional.
Convenio Internacional para la prevención de descargas de desechos por buques en tránsito (Marpol 73/78).	La eliminación de la práctica consuetudinaria de descarga de desechos al medio ambiente por los buques de tránsito.	Ratificado por el Congreso Nacional en mayo 1998.	En el mes de febrero se realizó un forum internacional sobre la Prevención de la Contaminación marina.
Convenio Marco sobre Cambio Climático	Estabilizar las emisiones de bióxido de carbono y otros gases causantes del Efecto de Invernadero que produce el calentamiento global del planeta.	Ratificado por el Congreso Nacional en mayo 1998. Promulgado por el Presidente de la República el 12 de agosto de 1998.	Se aprobó la propuesta de Actividades Habilitantes para la realización de la Estrategia Nacional. Se iniciará próximamente el inventario de emisiones de gases y mitigación.
Convención de Basilea para el Control del Transporte Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación.	Controlar el Transporte transfronterizo de desechos peligrosos y regular la comercialización de productos químicos y radioactivos.	No firmado. Se encuentra en el Congreso Nacional.	
Convención Ramsar sobre Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves migratorias.	Asegurar la conservación de los Humedales, lagunas costeras y sus ecosistemas circundantes que son recursos de gran valor económico, científico y cultural.	No se ha firmado.	

Fuente: Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (1998/99), Informe Anual del Medio Ambiente, Departamento del Medio Ambiente, República Dominicana.

Convenios Regionales

Convenios Regionales	Fundamentos	Fecha/status Situación Actual	Situación del País
Instituto Interamericano para la investigación del Cambio Global.	Promover la cooperación regional para la investigación interdisciplinaria sobre aquellos aspectos del cambio global que se relacionan con las ciencias de la tierra, el mar, la atmósfera y el medio ambiente.	Ratificado por el Congreso Nacional en mayo 1997.	Participación en el proyecto de desarrollo de capacidad institucional (WMO-UNDP-GEF-IAI). Punto focal: INPRA
Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe (Convenio de Cartagena).	Para la adopción de medidas nacionales y regionales para la ejecución del Programa Ambiental del Gran Caribe	Ratificado por el Congreso Nacional el 15 de julio de 1998.	El país ha asistido como observador a las reuniones regionales.
Protocolo sobre Fuentes y Actividades Terrestres de Contaminación Marina (F.T.C.)	Instar a los países de la región a tomar medidas apropiadas para reducir y controlar la contaminación ocasionada por las descargas en las costas a través de ríos, estuarios emisarios o cualquier otra fuente o actividad que se realice en su territorio.		La SURENA desarrolló dos proyectos costeros marinos bajo el marco de este protocolo.
Protocolo de Cooperación para combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe (Cartagena). Este convenio tiene dos protocolos: Protocolo sobre Derrames de Hidrocarburos y el Protocolo de Areas, Flora y Fauna Silvestres especialmente protegidas (Cartagena).	Facilitar el marco para la cooperación regional y la presentación de asistencia en caso de incidente de derrame de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe.	Ratificado por el Congreso Nacional el 15 de julio de 1998.	El país asiste como observador a las reuniones regionales.
Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna especialmente protegidas (Cartagena)	Instar a los países de la región a tomar medidas apropiadas para reducir y controlar la contaminación ocasionada por las descargas en las costas a través de ríos, estuarios, emisarios o cualquier otra fuente o actividad que se realice en su territorio.	No firmado. Se elaboró el documento base para ratificación.	

Fuente: Proyecto Capacidad 21 (1999), José Rafael Almonte, Consultor en Política y Legislación Ambiental, República Dominicana.

Anexo 3**VULNERABILIDAD ANTE DESASTRES CAUSADOS
POR FENÓMENOS NATURALES****1. Caracterización del problema**

La conjugación que se establece entre los fenómenos naturales y la elevada vulnerabilidad de los elementos humanos, causa un nivel de pérdidas socioeconómicas, recurrentes y periódicas cada vez más importante en la República Dominicana. De acuerdo con el ejemplo más reciente (el huracán Georges) los daños son una muestra clara del obstáculo que esto representa para el desarrollo. Esta situación es insostenible y se puede volver crónica, pues los esfuerzos para superarla hasta ahora han sido insuficientes. Si bien aún no existen políticas ni acciones concretas definidas que orienten la prevención y la reducción del riesgo, el país ha iniciado un fortalecimiento de sus mecanismos de defensa civil y prevención y, como parte de los esfuerzos de reconstrucción posteriores al huracán Georges en 1998, se incorporó la temática de la prevención del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad.¹

Las condiciones regionales y locales que rigen los parámetros climáticos e hidrometeorológicos, la constitución geológica y las situaciones propias de la gran actividad geodinámica, tanto interna como externa, son las causas naturales que favorecen la intensidad con la que se manifiestan las amenazas (sismicidad, deslizamientos, ciclones, inundaciones, avalanchas, erosión intensa de suelos, sequías). A estas condiciones se suman las circunstancias de una vulnerabilidad creciente de la población, de la infraestructura, las líneas vitales, actividades productivas y de los servicios. La expansión urbana desordenada, el crecimiento demográfico, la creciente complejidad de los procesos productivos y, sobre todo, la explotación, a veces irracional, de los recursos naturales, junto con el deterioro del ambiente, son factores agravantes de la vulnerabilidad. Los altos índices de pobreza —tanto urbana como rural— son también un factor de intensificación que magnifica los daños que ocasionan eventos naturales recurrentes, en particular los hidrometeorológicos.

La falta de continuidad de las acciones luego de los desastres, cuando los medios de comunicación ya no ofrecen la oportunidad de ser parte de las noticias hace que este tema no sea de prioridad en las agendas políticas. Una buena porción de la responsabilidad en crear conciencia al respecto pertenece a los grupos científico y técnico, por la escasa y poco adecuada difusión de la información, la a veces inadecuada forma de plantear los desastres en los medios de comunicación y la falta de inserción del tema en los procesos educativos a todo nivel.

En la medida que se encarece y hace más complejo el proceso de desarrollo y que —de acuerdo a evidencia científica disponible— se acelera el proceso de cambio climático de escala

¹ Ello se concretó en los proyectos de reconstrucción que el Secretariado Técnico de la Presidencia inició con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo (Programas BID-1152/OC-DR y BIRF-4420-DO)

planetaria, parece importante construir una estrategia para atraer y comprometer a la sociedad hacia vías más racionales de aprovechamiento de los recursos naturales y hacia la prevención de los desastres y la reducción de la vulnerabilidad física. En buena medida los argumentos para ello —en términos económicos— son los mismos para fortalecer al país frente a la vulnerabilidad de *shocks* económicos externos y financieros como los que se abordan en otros capítulos de este estudio.

La información conducente hacia la aplicación de los principios de la prevención, mitigación y reducción del riesgo, aplicados al desarrollo sostenible y por medio de un mejor ordenamiento territorial, la aplicación de adecuadas normas de construcción y la adopción de planes de prevención, alerta temprana, evacuación para minimizar las pérdidas de vidas y, en general la “apropiación” por parte de la comunidad y la sociedad del tema requiere tener presente los hechos, cifras y efectos que estos eventos han tenido en el pasado en el país. Sobre la base de la experiencia pasada es que podrán hacerse proyecciones acerca del sombrío panorama futuro que se vislumbra, de mantenerse las condiciones actuales.

2. Tipos de desastres naturales en la República Dominicana

La República Dominicana, dada su ubicación geográfica, está expuesta al embate de fenómenos naturales, tanto de origen geológico como meteorológico. Los daños asociados a la actividad ciclónica han sido cuantiosos a lo largo de los años, dejando una secuela de efectos cuya superación ha exigido esfuerzos extraordinarios que, al acumularse a rezagos históricos en materia de infraestructura e institucional, contribuyen a limitar el potencial de crecimiento y desarrollo del país. Los daños asociados a fenómenos sísmicos también han sido considerables, si bien han recibido menor atención. La conjunción de esta amenaza se manifiesta, además, en daños que incluyen inundaciones, avalanchas y deslizamientos y, en cuanto al cambio climático, por sus efectos de sequía y erosión de la capa vegetal desemboca en desertificación e incendios forestales.

Tal situación no es exclusiva de la República Dominicana. La magnitud de los daños humanos y económicos provocados por los desastres naturales en América Latina y el Caribe es estremecedora, con arreglo a cualquier clase de medición. Algunas estimaciones hacen ascender a 150 millones la población afectada (directa e indirectamente). Y según las cifras compiladas por CEPAL,² solamente entre 1972 y 1999 la cifra de muertos asciende a 108 000 y el total de damnificados directos supera los 12 millones. El monto total de los daños resultantes de las evaluaciones que la CEPAL ha hecho entre 1972 y 1999 asciende a más de 50 000 millones de dólares. Dado que esta institución sólo ha hecho evaluación de daños a solicitud de los gobiernos, y que esas evaluaciones únicamente cubren una parte limitada de los desastres que ha enfrentado la región, la cifra real de los daños humanos y materiales es mucho mayor.

a) Riesgos sísmicos

Localizada en el límite norte de la Placa del Caribe que interactúa con la Continental del Atlántico, la República Dominicana se encuentra en una zona de importante actividad sísmica. Hay amplia evidencia histórica de grandes terremotos con efectos destructivos en diversas

² Véase BID/CEPAL (2000).

regiones del país (véase la Figura 1), con fuentes sismógenas diferentes. Los principales eventos han ocurrido cerca de las costas del país, aunque más de uno ha tenido su epicentro en la parte interior de la isla. En todos los casos han estado asociados con fallas geológicas locales y regionales. En algunos eventos costeros el sismo propiamente tal se vio complicado por maremotos asociados a epicentros en la plataforma marina. Una lista no exhaustiva de tales eventos se incluye en el recuadro 1.

Conforme a diversos estudios, más de la mitad de la población de la isla La Hispaniola se encuentra en zonas de alto riesgo sísmico y un tercio adicional de la población estaría en zonas de mediano riesgo.

RECUADRO 1

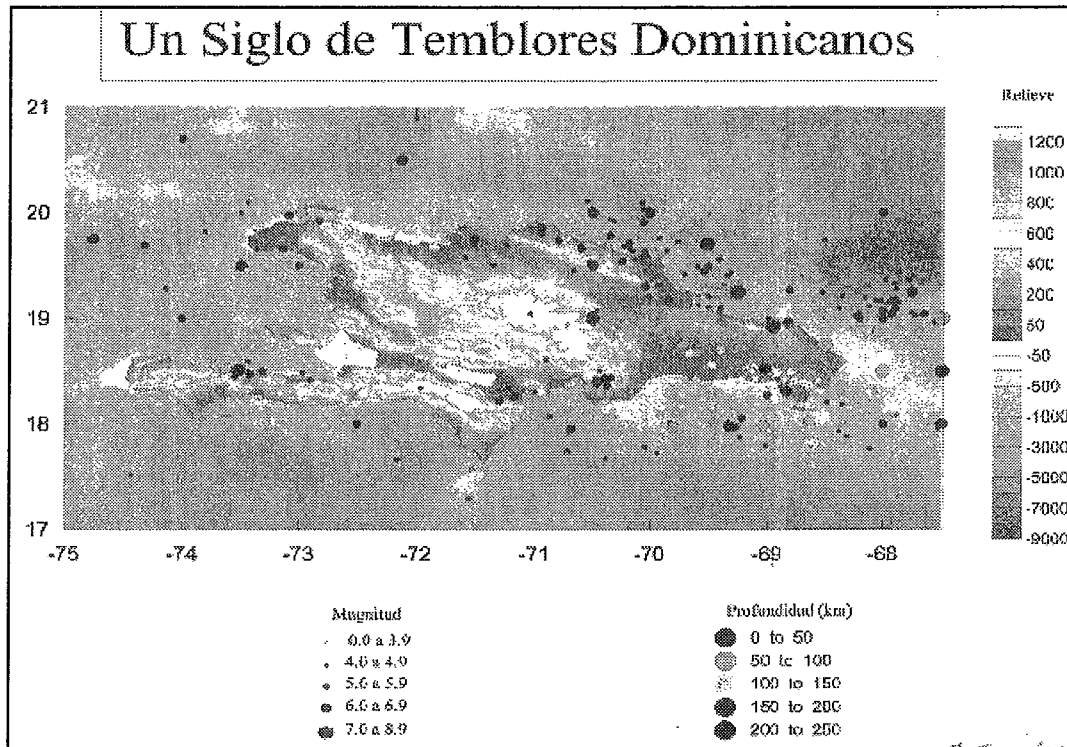
PRINCIPALES SISMOS EN REPÚBLICA DOMINICANA EN EL SIGLO XX

Fecha	Características
6 de octubre de 1911	Afectó las ciudades de San Juan, Azua, Santo Domingo, Baní, Barahona y San José de Ocoa. Catalogado de intensidad IX en la escala de Mercalli, entre los principales daños se registraron el muelle de la Bahía de Ocoa, iglesias y viviendas y pérdidas no cuantificadas en la economía y comercio locales.
4 de agosto de 1946	Afectó las ciudades de Nagua (Matanzas, Cabrera), Puerto Plata, San Francisco de Macorís, Samaná y Sánchez. Catalogado de intensidad X y magnitud 8.1, fue asociado con un maremoto que tuvo olas de cinco metros de altura en dirección de este a oeste, que penetraron más de un kilómetro en el litoral, afectando la totalidad de la costa norte de la isla. Provocó cientos de muertos y daños millonarios en la infraestructura.
8 de enero de 1962	Con epicentro en las coordenadas 18.4 N y 70.5 O, afectó las ciudades de San José de Ocoa, Azua, Baní, San Cristóbal y Santo Domingo. Intensidad catalogada de VIII. Ocasiónó grandes deslizamientos de tierra, una víctima y varios heridos. Daños materiales no cuantificados.
23 de marzo de 1979	Con epicentro en latitud 17.9 N y longitud 69.0 O, afectó las ciudades de Santo Domingo, San Pedro de Macorís y La Romana. Catalogado con intensidad VII Ocasiónó daños considerables, no cuantificados.
24 de junio de 1994	Epicentro en las coordenadas 17.9 N y 69.3 O, de magnitud 4.8 en la escala modificada de Mercalli, no tuvo mayores consecuencias.

Fuente: Informe final del proyecto "Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para Prevenir, Mitigar y Atender Desastres de Origen Natural o Tecnológico", septiembre de 1998, p.79

El grado de repetición de eventos en ubicación muy cercana, como lo evidencian los datos del recuadro 1, refuerza la necesidad de adoptar en el país un mejor sistema de monitoreo sismológico y de revisar, a la luz de esos factores de riesgo, los códigos de construcción y, en particular, tomarlos en cuenta para la planificación de las líneas vitales.

Figura 1



b) Riesgos meteorológicos

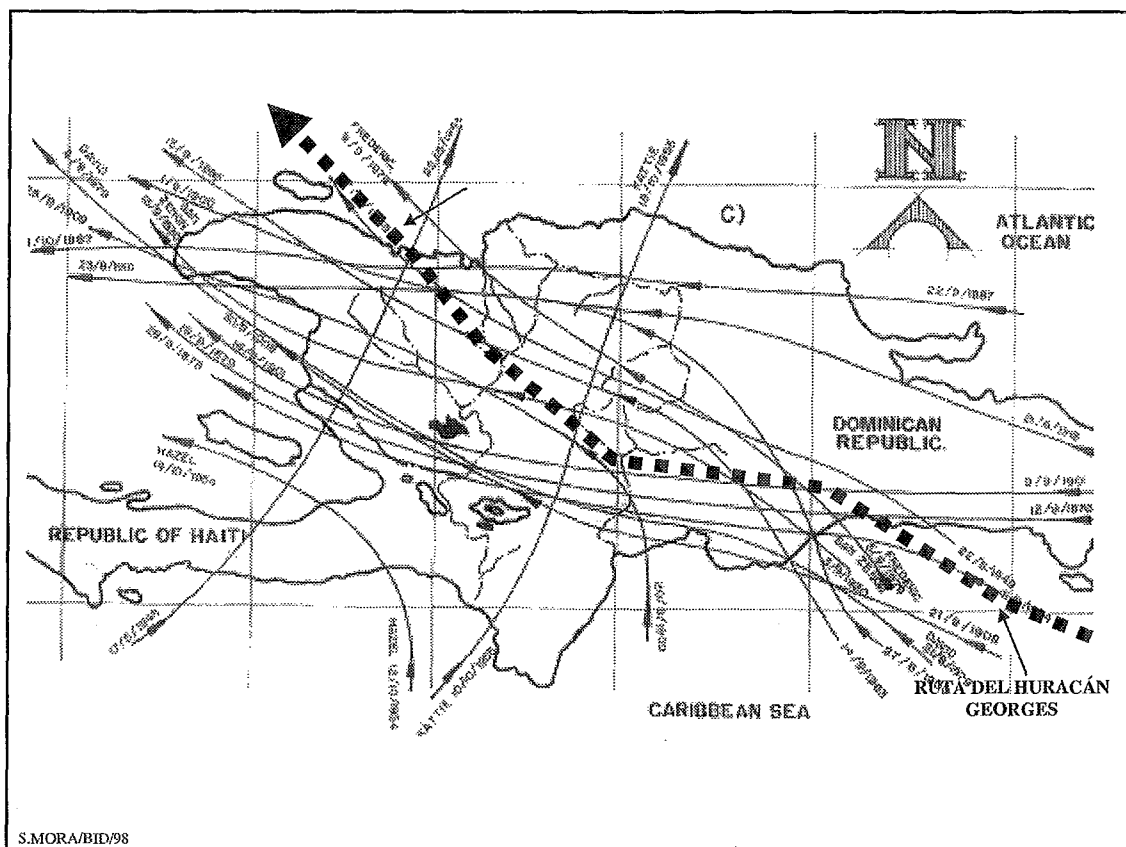
La República Dominicana, junto con las demás islas y países ribereños del Mar Caribe, se encuentra situada en una zona de intensa actividad ciclónica por lo cual está amenazada por ondas tropicales, tormentas y disturbios de mayor intensidad, como huracanes, que afectan su territorio, los asentamientos humanos y las actividades productivas de toda índole.

Numerosos estudios³ evidencian que las trayectorias medias de los huracanes en el Caribe pasan muy cerca de la Isla de la Hispaniola y que las corrientes conductoras, una vez formados los meteoros en el Océano Atlántico nortropical cerca de las costas africanas, los arrastran hasta las Antillas mayores y menores, ocasionando que la República Dominicana sufra cada dos años en promedio eventos de moderada a elevada intensidad. De acuerdo con estudios meteorológicos que se remontan a 1900, en cada decenio inciden no menos de cuatro huracanes en el país, habiéndose registrado hasta ocho en la década de 1960. La figura 2 ilustra la incidencia de huracanes en el país en el presente siglo.

³ Ver, por ejemplo, "Hurricanes, Typhoons, and Tropical Cyclones", Parte D : Tropical Cyclone Winds, por Christopher W. Landsea, NOAA / AOML

Figura 2

RUTAS DE LOS PRINCIPALES HURACANES QUE HAN AFECTADO A LA REPUBLICA
DOMINICANA EN EL SIGLO XX



Un recuento de los eventos que han impactado con gran severidad a la República Dominicana en el presente siglo incluye:

- San Zenón (3 de septiembre de 1930, 4 500 muertos, 20 000 heridos y más de 15 millones de dólares de pérdidas directas solamente);
- Flora (octubre de 1963, 400 muertos y pérdidas directas de más de 60 millones de dólares);
- Inés (29 de septiembre de 1966, 70 muertos y no menos de 10 millones de dólares de pérdidas directas),
- Beulah (11 de septiembre de 1967, afectó severamente la provincia de Pedernales y ocasionó severos daños a la agricultura de la región sur del país);
- David y Federico (31 de agosto de 1979, 2 000 muertos y daños materiales estimados en 829 millones de dólares que contabilizan pérdidas de acervo y producción); y

- Georges (septiembre de 1998, 235 muertos, población afectada directa cercana a los 300 000 habitantes; daños materiales cercanos a 2 200 millones de dólares tanto en pérdidas directas (acervo, inventarios, capital) como indirectas (flujos, ingresos, lucro cesante, etc.).

Cabe destacar que el daño ocasionado al país por el huracán Georges representó el equivalente al 14% del producto interno bruto del país en 1997 y cerca de la mitad de las exportaciones que se realizaron en ese año. Las pérdidas equivalían, asimismo, a más del 43% del ahorro interno bruto y más del 62% del endeudamiento externo. De otra parte, la mayor concentración de daños se produjo en los sectores productivos y la afectación indirecta en los sectores sociales fue casi equivalente a las pérdidas directas o de acervo. Ello fue una llamada de atención e impactó en las decisiones políticas de cara a las prioridades y tipos de proyectos que merecerían mayor atención en el proceso de reconstrucción.

c) Otros riesgos

Asociados a los eventos primarios de tipo sísmico y meteorológico, el país presenta una larga secuela de desastres asociados esencialmente a inundaciones y deslizamientos. Algunos de los principales eventos catastróficos de este tipo en la última década se resumen en el Recuadro 2. El hecho de que la magnitud de muchos de ellos sea menor no reduce su impacto, más bien lo agrava, pues las comunidades afectadas no recibieron los recursos necesarios para superar los efectos dañinos y, más grave aún, no se tomaron las medidas necesarias de mitigación y prevención, dejando a la población y al patrimonio expuestos a similares eventos en el futuro. Una ilustración del efecto acumulativo y repetitivo por falta de prevención y mitigación es la ciudad de San Juan de la Maguana en que el desbordamiento del río Yaque del Sur ocurre estacionalmente y, cuando se presentan eventos ciclónicos mayores como los huracanes David, Federico y Georges, sufre graves afectaciones.

Una ilustración de este tipo de efectos, en este caso ocasionados por el huracán Georges, aparece en las figuras 3 y 4 que muestran, la primera, el tipo de fenómeno físico ocasionado (deslizamiento, inundación, etc.) y, la segunda, el tipo de daño a la infraestructura y de otro tipo sufrido.

Figura 3

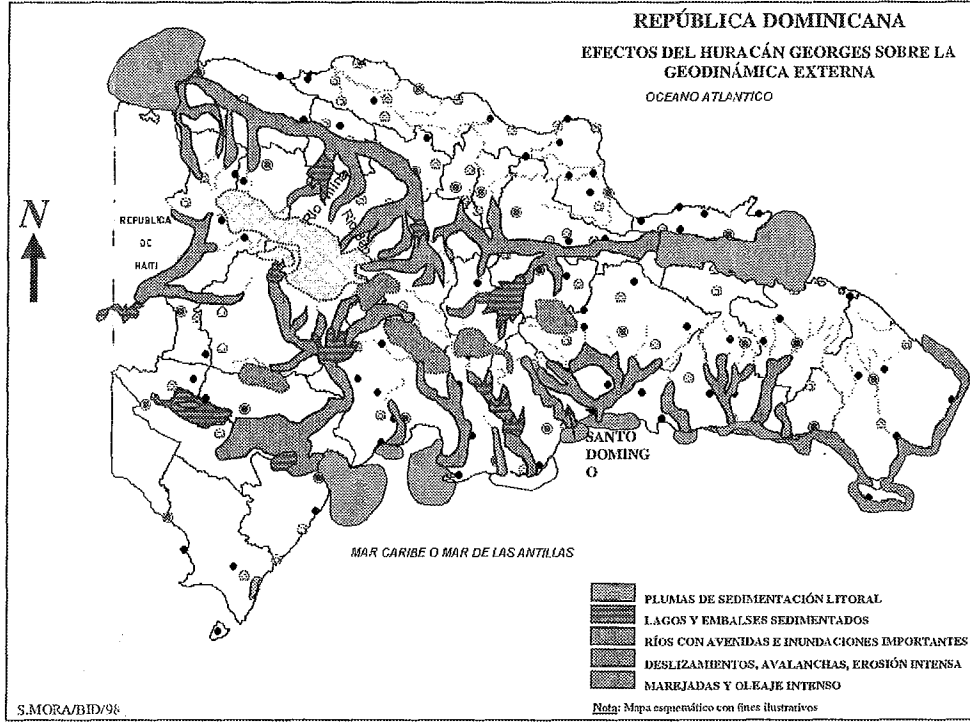
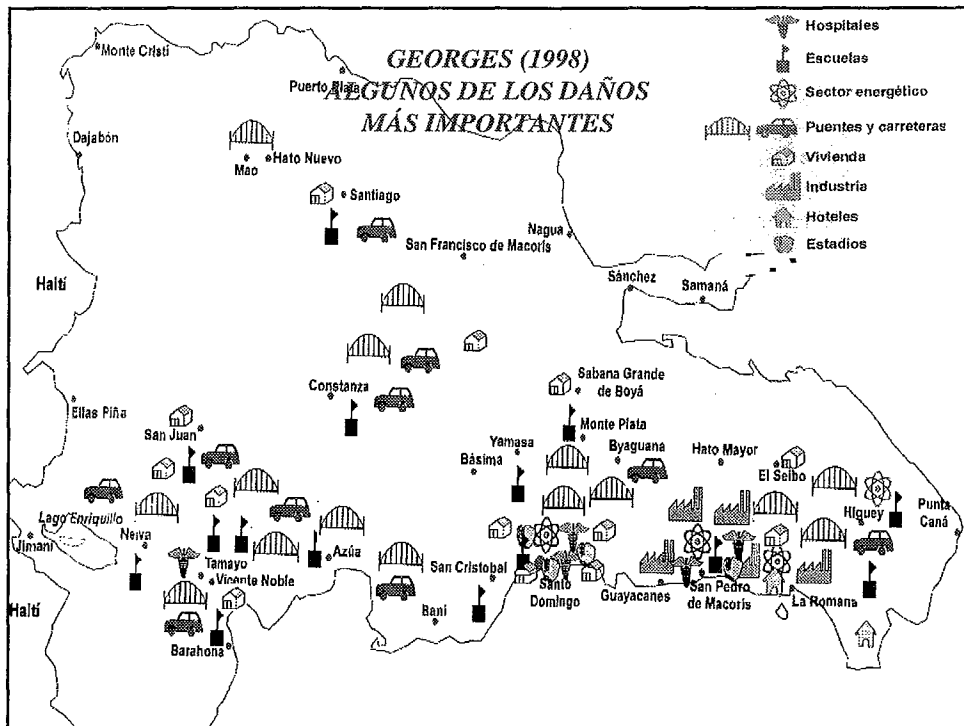


Figura 4



Recuadro 2

República Dominicana: principales inundaciones y deslizamientos en los noventa

<i>INUNDACIONES</i>	
30 de octubre de 1990	Santiago Rodríguez (Villa Los Almácigos, producido por el Río Los Almácigos, con destrucción de 25 viviendas)
23 de abril de 1991	San Pedro de Macorís (Barrio 24 de Abril, desbordamiento de una cañada que destruyó 15 viviendas y 7 muertos)
1992	San Juan de la Maguana (Las Matas de Farfán, desbordamiento del Río Yaque del Sur, incomunicando a 10 comunidades, 3 muertos)
1993	San Cristóbal (desbordamiento de los Ríos Nigua y Yubaso, 6 muertos y destrucción de 150 viviendas)
1993	Nagua (Cabrera, desbordamiento del Río Tío Marcos, 7 muertos y decenas de viviendas destruidas)
Mayo de 1993	Bonaio (crecida de los Ríos Leona y Yuna, incomunicando 80 familias)
19 de agosto de 1995	Santo Domingo (Barrio La Zurza, desbordamiento del Río Ozama, destrucción de decenas de viviendas y 420 damnificados)
15 de noviembre de 1995	Neyba (Tamayo, desbordamiento del Río Jura, destruyó 30 viviendas)
1996-1998	Santiago, San Francisco, Nagua (crecidas de los Ríos Yaque del Norte, Yuna, Boba, ocasionando más de 2,500 damnificados)
<i>DESLIZAMIENTOS EN CARRETERAS</i>	
1990-1998	Por cambios repentinos o graduales en pendientes, debilitamiento de soportes laterales por erosión, socavamiento o pérdida de vegetación, los lugares identificados como de mayor amenaza son: <ul style="list-style-type: none"> • Santo Domingo: La Zurza, Cristo Rey (La 70, el Caliche, La Cuarenta), El Capotillo, Sabana Perdida, El Aguacate, Hoyo de Chulín, Herrera • San Cristóbal (Bajos de Haina, Cambita Garabitos, El Cacao, Villa Altagracia) • Baní (San José de Ocoa) • Azua, Barahona (Costa de Enriquillo y Paraíso) • San Juan de la Maguana • Bahoruco (Las Canitas, Los Guineos, El Aguacate) • Santiago de los Caballeros (Hoyo de Puchula) • Puerto Plata (Loma Isabel de la Torre) • La Romana (Villa Verde, Piedra Linda, Catanga) • Nagua (Arroyo Almedio Arriba) • Salcedo (Villa Tapia y Tenares) • Samaná

Fuente: Informe final del proyecto "Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para Prevenir, Mitigar y Atender Desastres de Origen Natural o Tecnológico", septiembre de 1998

Por otra parte, como consecuencia de fenómenos climáticos de carácter cíclico o estacional, la República Dominicana también presenta una historia de sequías y deforestación. Conforme al estudio mencionado⁴ las sequías en el país están esencialmente relacionadas a dos tipos de eventos. De una parte, las oscilaciones estacionales de los grandes sistemas meteorológicos, como el movimiento latitudinal del Anticiclón del Atlántico, que afecta los llanos costeros del norte del país entre los meses de junio y agosto y las sequías del sur y Suroeste en la época de invierno. De otra, los cambios en la circulación general de la atmósfera inducidos por fenómenos como las

⁴ Informe final del proyecto "Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para Prevenir, Mitigar y Atender Desastres de Origen Natural o Tecnológico", septiembre de 1998, P.73

oscilaciones de temperatura del agua en el Océano Pacífico Ecuatorial (conocido como Enos o El Niño). En el país se han presentado sequías "anormales", con consecuencias graves en términos de pérdidas agropecuarias en los años 1938, 1939, 1941, 1944, 1947, 1949, 1957, 1959, 1967, 1975 y 1977. Tal recurrencia parecería indicar la necesidad de promover un manejo integrado y sistémico de los recursos hídricos para regularizar el ciclo del agua, tanto para su mejor aprovechamiento como para evitar los efectos desastrosos de su escasez o excesiva abundancia. Todo ello ha tenido, a lo largo de los años, un efecto acumulativo que podría equipararse a un lastre puesto en el proceso de desarrollo y en la capacidad de crecimiento del país.

3. Hacia una política de reducción de la vulnerabilidad

En el proceso de rehabilitación tras un desastre, la más alta prioridad la merece el rápido restablecimiento del funcionamiento de las líneas vitales, la atención a los problemas de saneamiento asociados a la contaminación de aguas y la transmisión de vectores de enfermedades, la atención a la población que queda en refugios y requiere la reposición total de su vivienda, en muchos casos mediante la reubicación en zonas no vulnerables, y la reactivación de las actividades productivas y comerciales de las zonas afectadas.

También tiene importancia evitar el daño potencial asociado a una baja de la actividad turística que podría ocurrir si el país no lleva a cabo una campaña de información amplia y abierta en que se promueva el flujo normal y se contrarresten las cancelaciones que pudieron haber ocurrido en un primer momento por el temor de los usuarios de que los servicios no estarían disponibles y con el nivel de calidad usual.

Tras un evento natural de la magnitud y con las consecuencias devastadoras que tuvo el huracán Georges en la República Dominicana, la sociedad y el estado iniciaron acciones extraordinarias y, a partir de la lamentable experiencia, se han generado acciones positivas que esperan evitarán la repetición de daños similares a los que ocurrieron en esa ocasión. La memoria colectiva del país ya había en cierta forma olvidado los efectos devastadores que hace dos décadas tuvieron el efecto combinado de los huracanes David y Federico y se había incurrido en riesgos innecesarios al volver a ocupar zonas de alta vulnerabilidad. No había habido, como hasta ahora, conciencia clara de los otros riesgos asociados a la sismicidad y a fenómenos climáticos.

Por lo expuesto, habría una creciente aceptación de que el principal reto en los procesos de rehabilitación y reconstrucción reside en elevar el nivel de conciencia en las comunidades y agentes económicos de la necesidad de mitigación a fin de que se asignen los recursos de inversión necesarios para reducir los efectos negativos; en particular en las líneas vitales, la infraestructura de servicios, y los asentamientos humanos.

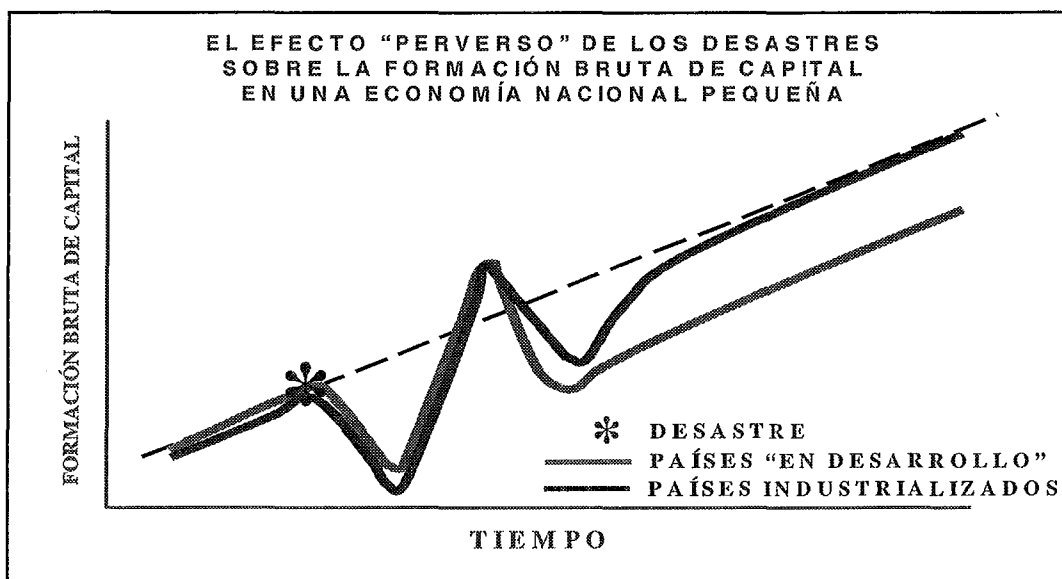
Cabe enfatizar que en estos esfuerzos la asignación de recursos públicos no solo no es suficiente por las limitaciones presupuestarias que enfrenta el sector gubernamental en la

coyuntura,⁵ sino que tampoco basta si no hay una “apropiación” del problema y la búsqueda de soluciones por la sociedad en su conjunto. Por ello se requiere la cooperación del sector privado en aportar recursos y en la definición y cumplimiento de los nuevos marcos regulatorios y códigos de reforzamiento que se adopten para reducir la vulnerabilidad. Adicionalmente se vienen haciendo algunos intentos, en lo académico y en la práctica, de promover un esfuerzo interdisciplinario (arquitectos, geólogos, hidrólogos, meteorólogos, economistas, administradores y niveles políticos) para que se pase de la prevención a la mitigación.

Un elemento que requiere de una creciente atención es el efecto acumulativo y deletéreo que tiene, a lo largo del tiempo, la presencia de los desastres sobre la curva de crecimiento económico y de formación de capital en el país. Las estimaciones del impacto sobre el crecimiento económico que se realizaron inmediatamente después de los huracanes David, Federico y Georges apuntaron hacia una desaceleración de la economía que no habría ocurrido en ausencia de dichos desastres. El huracán Georges asimismo modificó las tendencias favorables que observaba la economía dominicana. La primera consecuencia fue la desaceleración del ritmo de crecimiento productivo tan dinámico de los últimos años.⁶

Si bien no existe un análisis detallado de esta relación entre pérdidas por desastres y evolución económica posterior, habría suficiente evidencia estadística de países similares para pensar que el comportamiento en la República Dominicana es similar al que se muestra en los gráficos 1 y 2.

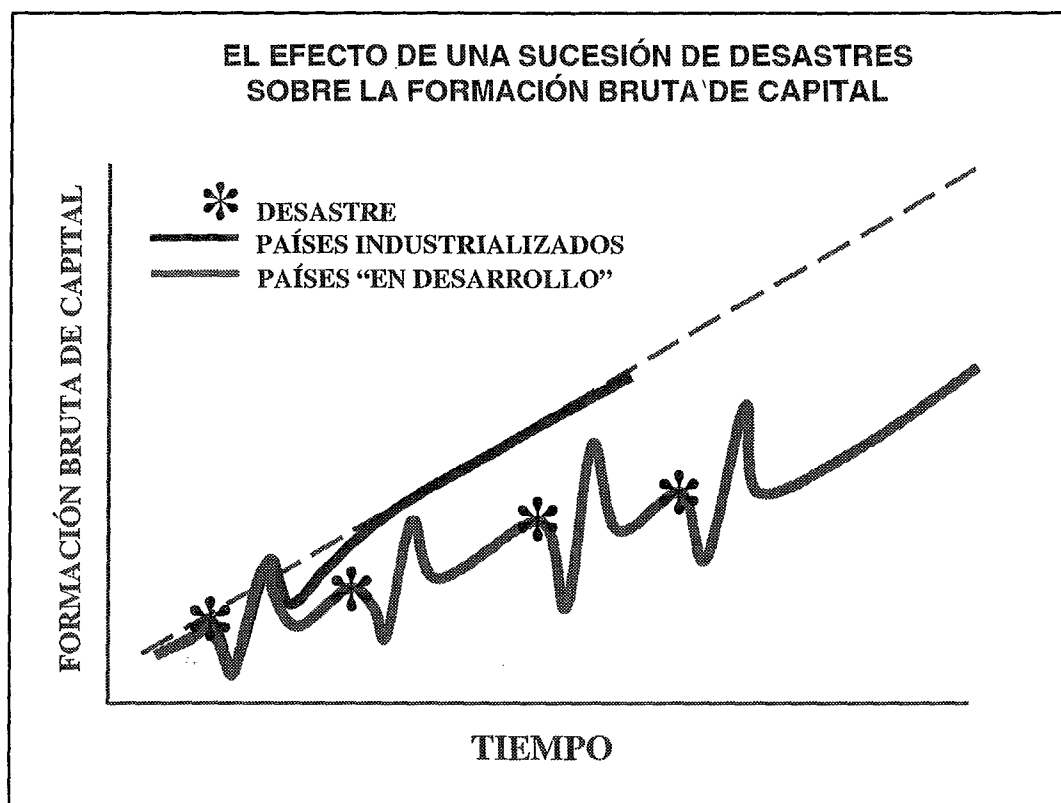
Gráfico 1



⁵ Tras el huracán Georges, el monto total de los programas de los organismos financieros internacionales (BID y Banco Mundial, más las contrapartidas del estado dominicano) ascendió a 243.2 millones de dólares (frente a daños estimados en casi 2 200 millones). Es decir, la inversión en reconstrucción amparada en recursos oficiales apenas superó el 10% de los daños sufridos.

⁶ Véase CEPAL (1998).

Gráfico 2



De lo anterior deriva que como parte de la estrategia de desarrollo y modernización del país se tomen medidas para evitar las importantes pérdidas de acervo que ha sufrido históricamente el país. Ello implica realizar análisis históricos y cuantificaciones más rigurosas para encontrar el punto de equilibrio entre el monto de daños previsibles y evitables y el costo de las medidas de mitigación. Asimismo, implica considerar las medidas diferenciales frente a los diversos riesgos, como señalan las conclusiones de los proyectos apoyados por la comunidad donante, los organismos financieros internacionales, y las agencias del sistema de Naciones Unidas. Así, se sugieren medidas diferenciales frente a riesgos de inundaciones, a las alteraciones marítimas y el viento y otras eventualidades.

- a) Respecto al riesgo de inundaciones y daños asociados a los efectos del agua se deberían incluir, entre otras: control del uso de tierras (evitar asentamientos en cauces y zonas con pendientes de máximo de riesgo); control de crecidas y protección local contra inundaciones (medidas tanto estructurales como no estructurales); mejoramiento de cuencas (reforestación, terraceo, etc.)
- b) Las estrategias frente a las alteraciones marítimas, resulta importante para el país, en particular tomando en cuenta los daños al sistema nacional de meteorología: promover redes de monitoreo e información oportuna a la población en el país; reforzar los programas de cooperación entre los diversos países afectados (con el Centro Nacional de Huracanes de los Estados Unidos y con los mecanismo de cooperación existentes a nivel caribeño); creación de

sistemas de alerta temprana; desarrollo de la investigación científica en el medio académico nacional, inclusive mediante el uso de modelos climáticos y escenarios alternativos; vinculación con fenómenos climáticos globales, cíclicos o nuevos asociados al calentamiento global posible, efecto invernadero, deforestación y emisión de contaminantes, etc.

- c) Finamente, frente a los daños secundarios e indirectos asociados a la vulnerabilidad climática, se sugiere: crear y mantener reservas (de productos básicos, agua para riego, pasturas); establecer sistemas de control de distribución de productos básicos al ocurrir el fenómeno a fin de garantizar seguridad alimentaria; realizar siembras adelantadas en terrenos con riesgo de sequía y desarrollo de zonas alternas de pastoreo; e introducir mejoras en los sistemas de riego o construir nuevos, reforzando y reparando los afectados por el actual evento.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

CAPÍTULO I. VISIÓN GLOBAL

BIBLIOGRAFIA

- Blank, R. (2000) "Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History", Distinguished Lecture on Economics in Government, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.14, No. 2.
- CEPAL (1999a) *Estudio económico de América Latina 1997-1998*, Santiago, Chile
- _____ (1999b) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago, Chile.
- _____ (1999c), *Panorama Social*, Santiago, Chile.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28/3), 28 de febrero de 2000.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformas las reformas en América Latina*, Imprenta Salesianos, Santiago, Chile.
- Tanzi, V. y Chu, K. (1998), *Income Distributions and High-Quality Growth*, compiladores, MIT Press Cambridge, Mass.
- Sen, A. (1995), "The Political Economy Targeting", (1998), en Vandel Walle, y Neal K., compiladores de *Public Spending and the Poor*, The World Bank, Washington.

CAPÍTULO II. REFORMAS ECONÓMICAS**BIBLIOGRAFIA**

- Academia de Centroamérica (1997), *Costa Rica: Una economía en recesión* – Informe sobre la economía en 1996, Litografía e Imprenta LIL, S.A., San José, Costa Rica.
- Castilla, Manuel (1997), “La armonización tributaria en la integración de las economías pequeñas”, IX Seminario de Política Fiscal, Santiago de Chile, 27-29.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G. 2071 (SES 28/3), 28 de febrero.
- _____ (1999a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- _____ (1999b) *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica*, LC/MEX/L.407, México.
- _____ (1997), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1996-1997*, LC/G.1968.P, Santiago de Chile.
- _____ (1995), *Reformas económicas en América Latina: Una síntesis de la experiencia de once países*, LC/R. 1606, 20 de diciembre.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999a), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad - Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1999b), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Imprenta Salesianos, S.A., Santiago de Chile.
- Harker, T., O. Sydya y L. V. Souza (1996), “Los países del Caribe y el Área de Libre Comercio de las Américas”, *Revista de la CEPAL*, número 59, LC/G.1931.P, Santiago, Chile, agosto.
- USITC (1998), *Production Sharing: Use of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1994-1997*, USITC Publication No. 3146, Washington, D.C., diciembre.

CAPITULO III. EL DESEMPEÑO MACROECONOMICO EN LOS NOVENTA**BIBLIOGRAFIA**

- Aristy Escuder, Jaime (1999), *Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el crecimiento, el empleo y la productividad. El caso de la República Dominicana*, mimeo, Santo Domingo, junio.
- Ceara Hatton, Miguel (1990), *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana 1968-1983*, Centro de investigación Económica, INC., República Dominicana.
- Coutts, K., Guilianny Cury, H., y Pellerano (1986), F. "Stabilization programmes and structural adjustment policies in the Dominican Republic", *Labour and Society*, Vol. 11, No.3, septiembre .
- IMF/FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic, Selected Issues*, IMF Staff Country Report.
- Jaque García, Rodrigo (1997), "Impacto del tipo de cambio real en la economía dominicana, antecedentes y perspectivas" en Banco Central de la República Dominicana, *Nueva literatura económica dominicana*, Santo Domingo.
- Kaminsky, G.L. and Reinhart, C.M., (1999) "The twin crisis: The causes of banking and balance of payments problems", *American Economic Review*, junio
- Martí Gutiérrez, Adolfo (1997), *Instrumental para el estudio de la Economía Dominicana*, Base de datos (1947-1995), Editora Búho, República Dominicana.
- Moya Pons, Frank (1992), *Empresarios en conflicto, políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana*, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996a), "Dominican Republic. Minutes of Meeting", (WT/TPR/M/11) *Trade Policy Review* (mimeo).
- _____ (1996b), *Examen de las políticas comerciales. República Dominicana*. Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/11) (mimeo).

CAPÍTULO IV. POLITICA FISCAL

BIBLIOGRAFÍA¹

- Banco central de la República Dominicana (1997a) *Informe de la economía dominicana: enero-marzo 1997*, Santo Domingo, mayo.
- _____ (1997b) *Informe de la economía dominicana: enero-junio 1997*, Santo Domingo, agosto.
- _____ (1998) *Informe de la economía dominicana: enero-junio 1998*, Santo Domingo, agosto.
- _____ (2000) *Informe de la economía dominicana: enero-diciembre 1999*, Santo Domingo, febrero.
- Brító, Cristóbal R. (1998) “El sistema tributario”, *Material de apoyo*, Taller de “Impuestos selectivos al consumo”, Santo Domingo: Instituto de Capacitación Tributaria/secretaría de estado de Finanzas, , agosto.
- Ceballos, E., María y Soraya Nivar S. (1996) “Ampliación y consolidación de la oficina de grandes contribuyentes”, Proyecto SIIT-BID-CIAT, *Modernización de la administración tributaria*, Santo Domingo: secretaría de estado de Finanzas, octubre.
- CEPAL (1998) *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y perspectivas*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión presidencial para la reforma y modernización del estado (1998) *Las reformas de la administración financiera*, Santo Domingo: Presidencia de la República, abril. Serie: Conversatorios sobre la reforma.
- ECLAC (1999) “The fiscal impact of trade liberalization and commodity price fluctuation. The case of Dominican Republic, 1980 – 1998”, *Working paper LC/MEX/R.735*, octubre.
- Fundación Economía y Desarrollo Inc. (1996) *Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana: 1996-2000*, Santo Domingo, septiembre.
- García Michel, Eduardo (1998), “Reforma del estado y carga tributaria”, *Fundación Siglo 21*, núm. 58.
- Guerrero, Franklin, Marino E. Fuentes y Rafael Ventura (2000) “Resultado de las operaciones del gobierno central”, *ONAPRES Informa III*, 9, enero – marzo, pp. 20-26.
- Guzmán, Rolando (1998) “The road to a fiscal covenant: a critical look at the Dominican experience”, ECLAC *The Fiscal Covenant: strengths, weaknesses, challenges. Caribbean perspectives*, United Nations.
- Hewitt Associates (1999) *Estudio de viabilidad de proyectos de cambio del Sistema de pensiones de la República Dominicana*, Resumen.
- IMF/FMI (1999) *Dominican Republic: Selected Issues*, IMF Staff Country Report núm. 99/117, october. Ch. IV. A Review of Fiscal Policy during the 1990s and Present Policy Considerations.
- Jenkins, G. P., R. Conrad, M. G. Lane y R. Vergara (1991) *Informe sobre el fortalecimiento del sistema fiscal de la República Dominicana*, Departamento de Estudios económicos, secretaría de estado de Finanzas, Santo Domingo.
- Kaldor, Nicholas (1965) “Imposición y desarrollo económico”, Bénard, J., N. Kaldor, M. Kalecki, W. Leontief y J. Tinbergen *Programación del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lizardo, Mercedes M. y Rolando Guzmán (s/f) “Ingresos, gastos y déficits en los años electorales: la experiencia dominicana (1966-1996)”, *Documento de trabajo*, Santo Domingo: INTEC.

¹ Entre paréntesis se indica el año de la edición original.

- OMC (1996) *Examen de las políticas comerciales*, WT/TPR/S/11.
- Peguro, Rita, Andrés Dauhajre (h.) y Jaime Aristy Escuder (1994) "Primeros resultados de la reforma tributaria de 1992", *Documento de trabajo*, Proyecto "Fortalecimiento de la capacidad institucional del banco Central y de la secretaría de estado de Finanzas", Santo Domingo, junio.
- Pellerano, Fernando (2000) *Una evaluación de la situación fiscal dominicana en la década de los noventa*, mimeo, Santo Domingo, marzo.
- Programa del sector público de la OEA (1979) "La política tributaria relacionada con el consumo en la República Dominicana", *Revista Tributación*, núm. 19, julio-septiembre.
- Secretaría de estado de Finanzas (2000) "Principales medidas de política fiscal adoptadas en el periodo 1996-1999", *Documento*, departamento de Estudios económicos, división de Análisis económico, Santo Domingo, febrero.
- Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) "La sostenibilidad de la política fiscal: un marco básico", en E. Talvi y C. Végh (eds.) *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?*, BID, Washington, D.C..
- Tiempo de reforma (2000a) "Contraloría general de la República elabora Sistema de contabilidad institucional", *Tiempo de reforma*, año III, núm. 30, enero, Secretaría de Estado de Finanzas.
- _____ (2000b) "El sistema de inventario y seguimiento de proyectos de inversión del sector público", *Tiempo de reforma*, año III, núm. 30, marzo, Secretaría de Estado de Finanzas.
- World Bank (1987) "III. Public Savings and Fiscal Reform", *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, Report No. 5965-DO, enero.

CAPÍTULO V. POLÍTICA MONETARIA Y MERCADO DE DINERO

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de la República Dominicana (1984), *Legislación Monetaria, Bancaria y Financiera de la República Dominicana*.
- _____ (1988), *Boletín Mensual*, Diciembre, Vol. XLI, No.12.
- _____ (1997a), *Nueva Literatura Económica Dominicana*, Santo Domingo.
- _____ (1997b), *Estadísticas, Monetarias, Bancarias, Financieras, Fiscales y de Precios, 1990-1996*, mayo.
- _____ (1999), *Proyecto de Código Monetario y Financiero*.
- _____ (2000), *Resoluciones Publicadas por la Junta Monetaria desde 1947 a 1999*.
- Banco Mundial (1987), *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, Banco Mundial, Washington. Report No. 5965-DO.
- Coutts, J.K., Guiliani Cury, H., & Pellerano, F. (1986), *Stabilization programmes and structural adjustment policies in the Dominican Republic*. Labour and Society, Vol.11, No.3, septiembre, págs.361-378.
- Dauhajre, A. et al. (1986), *Programa Macroeconómico de Mediano Plazo para la República Dominicana, 1996-2000*, Fundación Economía y Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana.
- Goodhart, Ch.(1991), *Money Information and Uncertainty*, (Cambridge: MIT Press).
- Guiliani Cury, H. & Aristy Escuder J. (1991), "Regulación y Supervisión del Sistema Financiero en la República Dominicana", en *Regulación y Supervisión de la Banca. Experiencias en América Latina y el Caribe*. Ed. Gunther Held y R. Szalachman. págs. 173-240.
- IMF/FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic, Selected Issues*, IMF Staff Country Report.
- Levine, R. (1999), "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV. págs. 688-726.
- López Valdés, M. (1998), *Evolución del Sistema Financiero Dominicano*, Mimeo.
- Medrano de Rojas M. (1995), *Crisis e Inestabilidad Bancaria en la República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana, Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, Mimeo.
- Moya Pons, F. (1992), *Empresarios en Conflicto*, Fondo para el avance de las ciencias sociales, Santo Domingo, República Dominicana.
- OMC (1996), *Examen de las Políticas Comerciales*, Informe de Secretaría.
- Pellerano, F. (1995), *Reforma del sistema financiero en la República Dominicana*. BID.
- Reyes Abreu L. (1996), *Apuntes sobre el Sistema Cambiario de la República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana. Mimeo.
- Secretaría de Estado de Finanzas, Superintendencia de Bancos, *Boletines Estadísticos, 1984-1987 y 1993-1999*.
- Veloz, A., Lizardo, M., Guzmán, R.(1991), *Sistema Financiero Dominicano y Asignación Selectiva del Crédito*, Banco Popular Dominicano, Santo Domingo.
- Zinser et al. (1986), *Mercado Financiero No regulado*, Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.

CAPÍTULO VI. EL SECTOR EXTERNO EN REPÚBLICA DOMINICANA: ¿TALÓN DE AQUÍLES O PUNTA DE LANZA DEL CRECIMIENTO?

BIBLIOGRAFÍA

- Aristy Escuder, Jaime (1999), "Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el crecimiento, el empleo y la productividad. El caso de la República Dominicana," mimeo, Santo Domingo, junio.
- Banco Central de la República Dominicana (2000), *Informe de la economía dominicana, enero-diciembre 1999*, Santo Domingo, febrero.
- Banco Mundial (1985), *Dominican Republic; economic prospects and policies to renew growth*.
 _____ (1987), *Dominican Republic: an Agenda for Reform*, Reporte número 5965-DO, enero.
 _____ (1998), *Estado actual de las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana y la CARICOM*, Santo Domingo.
 _____ (1999a), *Estudio de la oferta exportable de la República Dominicana. Sectores muebles y artículos mobiliarios y manufactura textil*, Santo Domingo.
 _____ (1999b), *Principales logros obtenidos agosto 1996-agosto 1999*, Santo Domingo, agosto.
 _____ (2000a) *Acuerdo sobre comercio de bienes, y servicios y cooperación económica*, Santo Domingo, marzo
 _____ (2000b), "Acuerdo libre comercio República Dominicana-CARICOM," notas, enero.
- CEPAL (1999), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, LC/G.2088-P, Santiago de Chile, diciembre.
 _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, marzo.
- Coutts, K, H. Guilliani y F. Pellerano (1986), "Stabilisation programmes and structural adjustment policies in the Dominican Republic," *Labor and Society*, Vol. 11, Núm. 3, septiembre.
- Chenery, H. y A. Strout (1966), "Foreign assistance and economic development", *American Economic Review*, vol 56.
- Dauhajre, Andrés *et al.* (1996), *Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana*, Fundación Economía y Desarrollo, Santo Domingo.
- Despradel, Carlos (1997), "Importancia de las remesas para la economía dominicana," ponencia presentada en el seminario *La comunidad dominicana en los Estados Unidos y su importancia en la economía nacional.*, agosto, Santo Domingo, República Dominicana.
- Dirección General de Aduanas (1999), *Aduanas en cifras*, boletín estadístico, Secretaría de Estado de finanzas, diciembre.
- Dore Cabral, Carlos y Esther Hernández Medina (coordinadores), *La voluntad de la nación, propuestas aprobadas en la primera etapa del Diálogo Nacional*, Ed. Alfa y Omega, Santo Domingo, República Dominicana.
- ECLAC (2000), *The fiscal impact of trade liberalization and commodity price fluctuation: the Case of Dominican Republic, 1980-1998*, LC/MEX/R.426, febrero.
- El Nuevo programa Económico (1990), septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic, Selected issues*, IMF Staff Country Report No. 99/117, Washington, D. C., octubre.

- Guilliani, Héctor y Osvaldo H. Schenone (1990), "Reforma tributaria en República Dominicana, impuesto sobre el comercio internacional," *Tributación, Addenda*, Nos. 61 y 62, Santo Domingo, República Dominicana, octubre-diciembre.
- Guerrero, Maritza Amalia (1998), "Los nuevos escenarios de negociación comercial y los compromisos suscritos por la República Dominicana," Seminario sobre instrumentos técnicos y legales del comercio internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 6 de mayo.
- Harrod, R. (1933), *International Economics*, Cambridge University Press, UK.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (1998), *Carta Mensual*, número 26, Buenos Aires, septiembre.
- Jaque García, Rodrigo (1997), "Impacto del tipo de cambio real en la economía dominicana, antecedentes y perspectivas," en Banco Central de la República Dominicana, *Nueva literatura económica dominicana*, Santo Domingo.
- Lizardo, Magdalena y Rolando Guzmán (s/f), "La reforma arancelaria: elementos para su racionalización", ONAPLAN, documento de trabajo.
- Morales, Marcos y Carmen Pérez (1999), "Informaciones sobre el comercio exterior y los principales indicadores económicos de la República Dominicana," CEDOPEX, mayo.
- Moreno Brid, Juan C. (1998), "Balance of Payments constrained economic growth: the case of Mexico," *BNL Quarterly Review*, Número 207, diciembre.
- Moya Pons, Frank (1992), *Empresarios en conflicto, políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana*, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.
- _____ (1999), *Breve historia contemporánea de la República Dominicana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OMC (1996), *Examen de las políticas comerciales*, Informe de la Secretaría, , WT/TPR/S/11, 3 de enero.
- Pérez Caldentey, Esteban (1999), "Acuerdos comerciales regionales y desempeño macroeconómico," *Cuadernos del SELA*, 57, septiembre - diciembre.
- Pérez Holguín, Carmen (1997), "Integración de la República Dominicana al CARICOM", CEDOPEX, Santo Domingo, septiembre.
- Poder Ejecutivo (1998), *Proyecto de reforma arancelaria y compensación fiscal*, propuesta enviada al Congreso Nacional, noviembre.
- Thirwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rates differences", *Banca Nazionale di Lavoro Quarterly Review*, vol. XXXII, número 128.
- US Commerce Department Report (1999), *Dominican Republic: Foreign Trade Barriers*.
- WTO (1996), *Trade Policy Review. Dominican Republic, Minutes of Meeting*, WT/TPR/M/11, abril..

CAPÍTULO VII. POLÍTICA Y DESARROLLO SOCIAL

BIBLIOGRAFÍA

- Aristy, Jaime, Rita Mena y Arturo Méndez (1999) *Gasto público en servicios sociales básicos en la República Dominicana: Iniciativa 20/20*, PNUD-UNICEF-FNUAP, Santo Domingo.
- Banco Central de la República Dominicana (1997-1998) *Encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares*. Tomo V, "Situación de la pobreza y distribución del ingreso en la República Dominicana".
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, mayo, (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, (LC/G.2071(SES.28/3), Santiago de Chile
- _____ (1999), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe*, Edición bienio 1998-1999 (LC/MEX/L.387)
- _____ (1999), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (1998a), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, (LC/G.2050-P)
- _____ (1998b), *República Dominicana: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Georges* (LC/MEX/L.365).
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile (LC/G.1601-P).
- _____ *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, distintos años.
- CEPAL-UNESCO (1990), *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702(SES.24/4), Santiago de Chile.
- Del Cid, Manuel y Rodolfo Tacsan Chen (1998), *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, OIT, 26, San José.
- Gregory, Peter (1997), *Empleo y desempleo en la República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana.
- INFOTEP (Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional) (1999), *Formación profesional en acción*, año 5, N° 2, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de la Vivienda, *Memoria 1997-1998*, Santo Domingo.
- Instituto Nacional de la Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996), *Informe final*, Foro Nacional hacia una nueva política para el sector vivienda y asentamientos humanos en la República Dominicana, Santo Domingo.
- Lizardo, Mercedes Magdalena y Rolando M. Guzmán, *Niveles de escolaridad y sus factores determinantes: una cuantificación econométrica*, mimeo, sin fecha.
- ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación, Santo Domingo, República Dominicana) (1997), *Informe Población*, N° 11, Santo Domingo.
- Polanco, Tania (2000), "¿Gana más quién sabe más?", en *Rumbo*, año V, N° 334, Santo Domingo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999) *Informe de Desarrollo Humano 1999*, Ediciones Multi-Prensa, Madrid.
- Secretaría de Estado de Educación y Cultura (1999), *Estadísticas Educativas 1997-1998*, Santo Domingo.
- Secretariado Técnico de la Presidencia/Oficina Nacional de Planificación (1996), *Plan Nacional de Desarrollo Social*, Santo Domingo.
- SESPAS (Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social), Dirección General de Epidemiología (1999) *Epidemiología*, volumen 13, N° 1, Santo Domingo.

UASD (Universidad Autónoma de Santo Domingo), Vicerrectoría Académica (2000), *Cátedra UASD*, Santo Domingo.
World Bank (1998) *World Development Indicators 1998*.

**CAPÍTULO VIII. EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA REPÚBLICA
DOMINICANA: LAS REMESAS DE DOMINICANOS
Y LA INMIGRACIÓN HAITIANA**

BIBLIOGRAFÍA

1. Remesas

- Báez Evertsz, Francisco (1994), *Las migraciones internacionales en la República Dominicana*, mimeo, Santo Domingo.
- Banco Central de la República Dominicana (1999), "Gastos e ingresos de los hogares", *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares*, Tomo IV, Santo Domingo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua*, (LC/MEX/L.154/Rev.1), México.
- _____ (1999a), *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe, 1998-1999*, México.
- _____ (1999b), *Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica*, (LC/MEX/R.740 - SEM.101/2), México.
- Ortiz, Marina (1997), *Microempresas, migración y remesas en la República Dominicana*, FONDOMICRO, Santo Domingo.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (s/f), *Directorio de Organizaciones*, Santo Domingo.
- _____ (s/f), *Resumen del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1993*, Santo Domingo.
- World Bank (2000), *Dominican Republic: social and structural policy review*, march 23 2000, report No. 20192, Washington.

2. Inmigración haitiana

- Baéz Evertsz, Francisco (1999), *Migrantes haitianos en un barrio de Santo Domingo*, en Estudios sociales, No.118, octubre-diciembre de 1999.
- Balaguer, Joaquín (1998), "*La isla al revés: Haití y el destino dominicano*", 10a. edición, Editora Corripio C. por A., Santo Domingo.
- Baud, Michel (1993a), *Una frontera-refugio: dominicanos y haitianos contra el Estado, 1870-1930*, Estudios Sociales, No. 92, abril/junio 1993, pp. 39-64, Santo Domingo.
- _____ (1993b), *Una frontera para cruzar: la sociedad rural a través de la frontera dominico-haitiana (1870-1930)* ", Estudios Sociales, No. 94, octubre/diciembre, pp.5-28, Santo Domingo.
- Castor, Suzy (1983), *Migración y relaciones internacionales: el caso haitiano-dominicano*, UNAM, México
- Ceara Hatton, Miguel et. al. (1986), *Hacia una reestructuración dirigida de la economía dominicana*, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo.
- Cedeño, Carmen (1992), *La nacionalidad de los descendientes de haitianos en la República Dominicana*, en Lozano, W. (editor).
- Corten, André (1992), *Política migratoria y sociedades de renta*, en Lozano, W. (editor)
- Corten, André e Isis Duarte (1994), *Quinientos mil Haitianos en República Dominicana*, Estudios Sociales, No. 98, octubre/diciembre, pp.7-36, Santo Domingo.

- Charles, Carolle (1992) "La raza: una categoría significativa en el proceso de inserción de los trabajadores haitianos en República Dominicana" en Lozano, W. (editor).
- Despradel, Lil (1972), *Les étapes de l'anti-haitianisme en République Dominicaine: le rôle des historiens*, Nouvelle Optique, No. 8 octobre/décembre 1972, pp.65-92.
- Dore-Cabral, Carlos (1992), *Migración haitiana y trabajo en la República Dominicana: ¿ esclavitud o capitalismo ?*, en Lozano, W. (editor).
- Franco, Franklin J. (1997), *Sobre racismo y antihaitianismo y otros ensayos*, Impresora Vidal, Santo Domingo.
- Girault, Christian (1992), *Las relaciones entre la República de Haití y la República Dominicana: un enfoque geográfico*, en Lozano, W. (editor).
- Gómez, Luis (1979), *Relaciones de producción dominantes en la sociedad dominicana, 1875-1975*, editorial Alfa y Omega, Santo Domingo.
- Lemoine, Maurice (1981), *Sucre amer. Esclaves aujourd'hui dans les Caraïbes*, edit. Encre, Paris.
- Lozano, Wilfredo (1992) editor, *La cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales en Haití y la República Dominicana*", FLACSO, Santo Domingo.
- _____ (1992b), *Agricultura e inmigración: la mano de obra haitiana en el mercado de trabajo rural dominicano*, en Lozano, W. op.cit
- Maríñez, Pablo A. (1987), *El Caribe bajo las redes políticas norteamericanas*, UNAM, México.
- Matos, Luz del Carmen; Reyes Méndez, Joselyn. (1990), *Las migraciones haitianas en República Dominicana*", UASD, Tesis de doctorado en derecho, Santo Domingo.
- Moya Pons, Frank (1992), *Las tres fronteras: introducción a la frontera dominico-haitiana*" en Lozano, W. (editor).
- ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación) (1981), *Participación de la mano de obra haitiana en el mercado laboral: los casos de la caña y el café*, Serie Plandes No. 56, Santo Domingo.
- Pierre-Charles, Gérard et.al. (1973), *Problemas dominico-haitianos y del Caribe*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, 29, México.
- Pierre-Charles, Gérard et.al (1974), *Política y sociología en Haití y la República Dominicana: coloquio dominico-haitiano de ciencias sociales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México.
- Pierre-Charles, Gérard (1974), *Génesis de las naciones haitiana y dominicana*, en Pierre-Charles G. et al. (1974).
- Price-Mars, Jean (1953), *La République d'Haïti et la République Dominicaine. Les aspects divers d'un problème d'histoire, de géographie et d'ethnologie.*, Held (Coll. du tricinquanteaire de l'Indépendance d'Haïti), Port-au-Prince
- Puig, Max (1992), *Haití y República Dominicana: un esquema de relaciones puesto en entredicho*, en Lozano, W. (editor).
- Silié, Ruben (1992), *República Dominicana: atrapada en sus percepciones sobre Haití*, en Lozano W. (editor).
- Silié, Ruben et al. (1999), *Desarrollo fronterizo y equilibrio insular*, Mesa de desarrollo fronterizo y relaciones con Haití, Mimeo, Santo Domingo.
- Tuirán, Rodolfo et al. (2000), *Las causas de la migración hacia los Estados Unidos*, en "Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro". CONAPO, México.
- Vega, Bernardo (1993), *Etnicidad y el futuro de las relaciones dominico-haitianas*, Estudios Sociales, No. 94, octubre/diciembre 1993, pp. 29-44, Santo Domingo.

CAPÍTULO IX. EL SECTOR AGROPECUARIO Y AZUCARERO

BIBLIOGRAFÍA

- AID, (1981) *The Dominican Republic. Country Environmental Profile. A Field Study*. Washington.
- Banco Agrícola de la República Dominicana (1999), *Plan Estratégico del Banco Agrícola (PLANEBA), 1999 – 2003*. Santo Domingo, D.N., República Dominicana.
- Betances, Emelio, (1995), *State and Society in the Dominican Republic*, Latin American Perspectives, No. 15, Westview Press, Boulder, USA.
- CEPAL, (1988), *Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria*. (LC/R.666), Santiago de Chile.
- _____ (1998), *El cluster de los lácteos: Chile*. División de Desarrollo Productivo y empresarial. Unidad de Desarrollo Agrícola, Santiago de Chile.
- _____ (1999), *Istmo Centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador*. (LC/MEX/R.745), México.
- _____ (1999b), *Panorama Social de América Latina 1998*, Santiago de Chile.
- _____ (1999c), *Sistema para analizar el crecimiento del comercio internacional. Module to Analyse the Growth of International Commerce (MAGIC)*. Manual, México.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Vigésimo Octavo Periodo de Sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Consejo Estatal del Azúcar (s/f), “El Consejo Estatal del Azúcar y la ley de reforma de la empresa pública”, Santo Domingo, D.N.
- Contreras, Cesáreo, (s/f), *Agenda Agropecuaria. Asociación Dominicana de Hacendados y Agricultores, Inc.*
- FAO (1993), *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias*, Desarrollo Económico y Social, número 112, Roma.
- FAO- PAD (1996), *Agricultura- turismo y desarrollo sostenible: estudio de caso República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Fundación de Desarrollo Agropecuario, FDA, (1997), *Memorias 1987-1997. Una década contribuyendo al desarrollo tecnológico de la agricultura dominicana*.
- Instituto Agrario Dominicano (1999), Oficina de Planificación, *Boletín Estadístico 1998, Vol. 24*, Santo Domingo, D.N., República Dominicana.
- _____ (1999a), *Compendio de las leyes agrarias*, Santo Domingo, República Dominicana.
- International Monetary Fund, (1999), *Dominican Republic: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No. 99/117. Washington.
- _____ (1996), *Dominican Republic. Recent Economic Developments*, Washington, April.
- López Cordovez, Luis (1998), *Cuestiones Económicas de la pecuaria dominicana*. Informe SEA-FAO, Santo Domingo, D.N., República Dominicana.
- Paulino, Joaquín A. (1998), *Diagnóstico del sector avícola en República Dominicana*, Informe SEA-FAO, Santo Domingo, D.N., República Dominicana.
- Pérez, Antonio, (1998), *Análisis Sectorial y sus Implicaciones para la Política Agropecuaria en la República Dominicana*, SEA-FAO, Santo Domingo, D.N., República Dominicana
- Rodríguez Domínguez, Víctor, (1999), *Informe final de consultoría del consultor internacional en producción animal*. SEA-FAO, República Dominicana.
- Rosario, H. (1998), *Diagnóstico del subsector porcino*. SEA-FAO, Santo Domingo.

- Secretaría de Estado de Agricultura, SEA (1998), *Plan Nacional de Alimentación 1998-2005*. Santo Domingo. D.N., enero.
- _____ (1998a) División de Estudios Económicos, Departamento de Economía Agropecuaria. *Participación de la producción nacional en el consumo de productos agropecuarios, 1988*” Santo Domingo, noviembre 1998.
- _____ (1999a) *Costos estimados de producción de cultivos temporeros y permanentes.*, Santo Domingo, D.N., febrero.
- _____ (1999b) *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, Santo Domingo, D.N. Marzo
- _____ (1999c) *Estudio de Zonificación de Cultivos según la capacidad productiva de los suelos en República Dominicana*, Santo Domingo, D.N. Septiembre.
- _____ (1999d) *Registro nacional de productores, con datos de 1998*. Santo Domingo.
- SEA-DIA, FDA (1996), “Estado actual de la investigación agropecuaria en el sector oficial de la República Dominicana”, en *modelos de sistemas de investigación agropecuaria y forestal en América Latina y el Caribe*, Seminario, junio 1996, Santo Domingo.
- SRI Internacional (1997), *Desarrollo y vínculos primarios del turismo en la República Dominicana*. Informe final preparado para “Proyecto de prácticas y políticas económicas (PYPE)”, USAID, República Dominicana.
- Tejada, Angela y Soraya Peralta (s/f) “Mercados de tierras rurales en la República Dominicana”, Proyecto CEPAL/GTZ
- Valdés, Alberto y Barry Schaeffer, con la colaboración de Jesús de los Santos, (1995), *Surveillance of Agricultural Prices and Trade. A Handbook for the Dominican Republic*. World Bank Technical Paper Number 267, Washington, D.C.
- Veras, Bolívar Toribio, (1998) Diagnóstico del Subsector Ganadero de la República Dominicana, SEA-FAO, Santo Domingo, D.N., República Dominicana.
- World Bank (1999), *World Development Indicators 1999*. Washington.
- _____ (1987), *Dominican Republic: An Agenda for Reform*. Report No. 5965-DO, Washington, January.

CAPÍTULO X. LA DUALIDAD DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA: ENTRE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA LOCAL Y LAS ZONAS FRANCAS

BIBLIOGRAFÍA

- Alemaný Diná, Nassim J. (1999), *Es necesario que el tipo del arancel máximo sea de un 20%*. Industrial (primera edición), pp. 4-6.
- AIRD (Asociación de Industrias de la República Dominicana) (1996), *Manufactura 2005: Plan estratégico de acción*. AIRD, República Dominicana.
- _____ (1998), *La industria del calzado*. Industrial, tercera edición, págs. 6-7.
- BCRD (Banco Central de la República Dominicana) (1995), *Ley de Inversión Extranjera No. 16-95 del 20 de noviembre de 1995 y su Reglamento de Aplicación*, BCRD, Santo Domingo.
- _____ (1996), *Experiencia de la República Dominicana en la implementación de la cuenta corriente satélite de turismo. Año 1991*. Santo Domingo, BCRD.
- _____ (1998), *Cuenta satélite de turismo de la República Dominicana (CSTRD)*. Santo Domingo, BCRD.
- _____ (1999), *Encuesta opinión empresarial al sector manufacturero*, Trimestre julio-septiembre 1999, Santo Domingo, BCRD.
- Buitelaar, Rudolf, Ramón Padilla y Ruth Urrutia, (1999), "Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva", *Cuadernos de la CEPAL* 85, págs. 1-190.
- Ceara Hatton, Miguel (1990), *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana 1968-1983*, Centro de Investigación Económica, Inc., República Dominicana.
- CEDOPEX (Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones) (1997), *Integración de la República Dominicana al Mercado Común Centroamericano (MCCA)*, CEDOPEX, Santo Domingo.
- _____ (1999), *Estudio de la oferta exportable de la República Dominicana. Sectores muebles y artículos mobiliarios y manufactura textil*, CEDOPEX, República Dominicana.
- _____ (2000), *Estudio de la oferta exportable de la República Dominicana. Sector calzados y artículos de piel*. CEDOPEX, República Dominicana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe", CEPAL, Santiago de Chile.
- Dauhajre, Andrés (1994), *Sesgo anti-exportador y promoción de las exportaciones*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo.
- Dauhajre, Andrés y R. Mena (1994), *Apertura comercial y protección efectiva en la República Dominicana. Fundación Economía y Desarrollo*, Santo Domingo. Mimeo.
- Dauhajre, Andrés (hijo), Jaime Aristy Escuder, Elizabeth Riley de Dauhajre, Rita Mena Peguero, Sarah Feliz, Héctor Guiliani Cury y Julio de Castro (1996), *El Programa. Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana: 1996-2000*, Fundación Economía y Desarrollo, República Dominicana.
- DEFINPRO (Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos, Banco Central de la República Dominicana) (2000), *¿Qué es el DEFINPRO?* DEFINPRO, República Dominicana.
- Dore Cabral, Carlos y Esther Hernández Mediana (coord.) (1998), *La voluntad de la nación. Propuestas aprobadas en la primera etapa del diálogo nacional*, Editora Alfa & Omega, Santo Domingo.

- EIU (The Economist Intelligence Unit) (1999), *Country Report, Dominican Republic, Haiti, Puerto Rico*, 4th Quarter 1999. EIU, United Kingdom.
- FED (Fundación Economía y Desarrollo, Inc.) (1993), *Privatización de empresas públicas y redimensionamiento del estado en la República Dominicana*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), Santo Domingo.
- Fernández Reyna, Leonel (1997), "Palabras pronunciadas por el Excelentísimo Señor Presidente de la República Dominicana, Dr. Leonel Fernández Reyna". En, Gutiérrez, William (edit.). 1997. *Memorias Seminario "Desarrollo industrial en la República Dominicana: en ruta al tercer milenio"*. Banco Central-Indotec/Secretaría de Estado de Industria/ONAPLAN, Santo Domingo, págs. 25-35.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic: Selected Issues. IMF Staff Country Report 99/117*.
- FUNDAPEC (Fundación APEC de Crédito Educativo, Inc.) (1997), *Memorias 30 Aniversario 1967-1997. FUNDAPEC*, República Dominicana.
- Gutiérrez, William (edit.) (1997), *Memorias Seminario Desarrollo industrial en la República Dominicana: en ruta al tercer milenio*, Banco Central-INDOTEC, Secretaría de Estado de Industria y Comercio y ONAPLAN, Santo Domingo.
- Kaplinsky, Raphael (1993), *Export Processing Zones in the Dominican Republic: Transforming Manufactures into Commodities*, *World Development* 21(11), págs. 1851-1865.
- Klak, Thomas (edit.) (1998), *Globalization and Neoliberalism, The Caribbean Context*, Rowman & Littlefield, Maryland.
- Lizardo, Magdalena y Rolando Guzmán (1999), *La reforma arancelaria: elementos para su racionalización*, Mimeo.
- Martí Gutiérrez, Adolfo (1997), *Instrumental para el estudio de la Economía Dominicana*, Base de datos (1947-1995), Editora Búho, República Dominicana.
- Mortimore, Michael (1998), *Corporate Strategies and Regional Integration Schemes Involving Developing Countries: the NAFTA and MERCOSUR automobile Industries*. *Science, Technology and Development* 16(2).
- Mortimore, Michael (1999), "Industrialización a base de confecciones en la cuenca del Caribe: ¿un tejido raído?". *Revista de la CEPAL* 67, págs. 113-133.
- Moya Pons, Frank (1992), *Empresarios en conflicto*, Políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), *Examen de las políticas comerciales. República Dominicana*, OMC (WT/TPR/S/11).
- ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación) (1983), *Lineamientos de Política Económica y Programa de Inversiones Públicas 1983-85*, ONAPLAN, mimeo.
- _____ (1996), *Plan Nacional de Desarrollo*, ONAPLAN, Santo Domingo.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1999), *International Yearbook of Industrial Statistics 1999*. Cambridge, University Press.
- Ortiz, Marina (1999) *Microempresas en la República Dominicana. La experiencia de FondoMicro*, Nacional Financiera. Memoria del 65 aniversario. Experiencia para el futuro. Nacional Financiera, México, págs. 141-148.
- Ortiz, Marina y Jeffrey Poyo (1999), *Microempresas, globalización y servicios financieros en la República Dominicana, 1998-1999*. FondoMicro, Santo Domingo.

- Pellerano, Fernando (1991), *Apertura y reformas estructurales. El desafío dominicano*. Centro de Investigación y Economía Aplicada, Inc./Fundación Friedrich Ebert, República Dominicana.
- Péres, Wilson y Ludovico Alcorta. 1998. "Innovation systems and technological specialization in Latin America and the Caribbean". *Research Policy* 26, pp. 857-881.
- Piore, Michael J. and C. F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Possibilities for Prosperity. Basic Books, Inc. Publishers, New York.
- RV&HB (Russin, Vecchi & Heredia Bonetti) (1999), *Cómo invertir en la República Dominicana*, RV&HB, Santo Domingo.
- Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999), *Clustering and Industrialization: Introduction*, World Development 27(9), pp. 1503-1514.
- SEIE/CNZFE (Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación) (1996), *Informe de Zonas Francas 1996*, SEIE/CNZFE, República Dominicana.
- SEIE/CNZFE (Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación) (1994), *Resumen ejecutivo de evaluación del Consejo Nacional de Zonas Francas*. 1994. SEIE/CNZFE, República Dominicana.
- SEIE/CNDI (Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Consejo Nacional de Desarrollo Industrial) (1998), *Plan Nacional de Competitividad*. Elaborado por Antonio Rodríguez Mansfield. SEIE/CNDI, República Dominicana.
- SEIE/PNUD (Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), *Programa de Reestructuración Industrial. Resultados y recomendaciones del proyecto* (PNUD/DOM/90/0099), Santo Domingo, diciembre, SEIE/PNUD.
- SRI International (Stanford Research Institute International) (1997), *Desarrollo y vínculos primarios del turismo en la República Dominicana*. SRI International, República Dominicana.
- USGPO (United States Government Printing Office) (1999), *Economic Report of the President*, USGPO, Washington, D.C.
- USITC (United States International Trade Commission) (1999), *Caribbean Basin Economic Recovery Act: Impact on the United States*, USITC (Publication 3234), USITC, Washington, D.C.
- Vaitsos, Constantino(1993), *Una estrategia integral de desarrollo*. PNUD, Santo Domingo.
- Vega, Bernardo y Carlos Despradel (1994), *Estudio sobre la estrategia de integración económica de la República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Vicens, Lorenzo, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore (1998), "La competitividad internacional de la industria del vestuario de la República Dominicana". *Desarrollo Productivo* 45, págs. 1-129.
- World Bank (1999), *Dominican Republic. Social and Structural Policy Review*, Volume II, Technical Papers, World Bank, Washington, D.C.

CAPÍTULO XI. EL SECTOR ENERGÉTICO

BIBLIOGRAFÍA

- Da Silva, L. (1995), *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento para la restructuración del sector eléctrico de la República Dominicana*, Presentación hecha en el seminario del CODIA sobre "Opciones de transferencia de la Corporación Dominicana de Electricidad al Sector Privado", Santo Domingo, 29 de junio.
- ECOCARIBE S. A. (1989), *Los costos económicos y sociales del inadecuado servicio de energía eléctrica en la República Dominicana en los últimos cinco años*, julio.
- ESMAP (1991), *Dominican Republic. Issues and Options in the Energy Sector*, Report No. 8234-DO, mayo.
- National Renewable Energy Laboratory (1999), *Wind Energy Resource Atlas of the Dominican Republic*, mayo.

CAPÍTULO XII. EL TURISMO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

BIBLIOGRAFÍA

- ASONAHORES, Horwath, Visa (1998), *La industria hotelera dominicana*. Décimo Aniversario. pág.15
- _____ (1999), *Estadísticas seleccionadas del sector turismo*, Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- Banco Central de la República Dominicana. Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana (CSTRD) (1998) *Análisis de la implementación para el año de 1991 y presentación de resultados 1994-96*. Departamento de Cuentas Nacionales, Santo Domingo, R.D., julio.
- _____ (1998), Cuenta satélite de Turismo de la República Dominicana, *Análisis de la implementación para el año 1991 y presentación de resultados 1994-1996*, Departamento de Cuentas Nacionales, Santo Domingo, R.D, julio.
- _____ (1999a), Cuenta Satélite de Turismo, *Análisis de resultados, 1994-1996*, mayo.
- _____ (1999b), Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana, *Análisis de resultados, 1994-1996*. Banco Central, Santo Domingo, República Dominicana, mayo.
- _____ (2000), Departamento Internacional, R.D.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Sociedad Nacional de Emprendimientos e Desarrollo Económico S.A., SNEDE (1996) *Plan de Ordenamiento Turístico Territorial de la República Dominicana, PNOTT*, Lisboa.
- BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) (1987), *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, Report 5965-DO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Ingresos fiscales tributarios y no tributarios, 1979-1999*. México.
- CIECA (2000), *Resumen del comportamiento de la economía dominicana en 1999 y perspectivas a corto plazo*, Mimeo, Santo Domingo, enero.
- CSTRD (1999), pág.12
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (1996), *Prospectiva ambiental dominicana, Agricultura-turismo y desarrollo sostenible: Estudio de caso República Dominicana*. Santo Domingo, R.D., abril.
- Horwath Consulting, Sotero Peralta y Asociados (1998), *La industria hotelera dominicana*, págs..26-27.
- _____ (1999), *Worldwide Hotel Industry Study*, pág. 27.
- Jiménez, Felucho (1999), *El turismo en la economía dominicana. Conferencias*, República Dominicana.
- Labadía, Alberto (1997), "Pobreza dorada". *La Revista Económica*, agosto.
- Miolán, Angel (1998), *Datos para la historia del turismo de la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- O'Connell Davidson, Julia y Jacqueline Sanchez Taylor,(1995), *Child prostitution and sex tourism. Dominican Republic*. ECPAT, diciembre.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y *Prospectiva Ambiental dominicana (PAD)*, (1996), *Agricultura, turismo y desarrollo sostenible: el caso de República Dominicana*, Santo Domingo, R. D., abril.
- Presidencia de la República, Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera de la República Dominicana (2000), *Boletín informativo*, 31 de enero, p. 3.

- Proyecto Políticas Nacionales de Medio Ambiente de ONAPLAN/STP - Banco Mundial - PNUD, (1999), "Políticas Ambientales", *Boletín 1*, octubre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996), *Experiencia de la República Dominicana en la implementación de la Cuenta Satélite de Turismo, Año 1991*, Versión preliminar, Santo Domingo, R.D., julio.
- Ranieri, Frank (2000), *Turismo para todos*. Cámara Americana, Santo Domingo, febrero.
- Secretaría de Estado de Turismo, (2000), *Relación de empresas ecoturísticas de Dominicana*, Departamento de Ecoturismo y Medioambiente, situación al año 2000.
- Secretaría de Estado de Turismo, (1999), *Excursionistas: Encuesta de Gastos y opinión*.
- SRI International, (1997) *Desarrollo y vínculos primarios del turismo en la República Dominicana. Informe final*, junio.
- UNCTAD (1998), "*Strengthening the Capacity of Developing Countries for Trade in Tourism Services*". *Expert Meeting*, Geneva.
- World Trade Organization (WTO) (1999), *Communication from the Dominican Republic, El Salvador and Honduras*, WT/GC/W/372, S/C/W/127.

CAPÍTULO XIII. MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) (1992), *Intensive Survey of Rural and Urban Activities Impacting Water and Coastal Resources*, República Dominicana.
- _____ (1990), *Forest Policy Development Design Project*, República Dominicana.
- _____ (1992), *Inventario de las Políticas de Recursos Naturales en la República Dominicana*, Vol. I, Informe Técnico 128, República Dominicana.
- _____ (1992), *Inventario de las Políticas de Recursos Naturales en la República Dominicana*, Vol. II, Informe Técnico 128, República Dominicana.
- _____ (1994), *Guía Verde para América Latina y El Caribe*, Washington.
- Banco Mundial (1992), *The World Bank and the Environment*, Washington.
- Banco Mundial y Naciones Unidas (1998-1999), *Economic Indicators, Data and Tables*, Chapter 6, Washington.
- _____ (1997), *Five Years after Rio, Innovations in Environmental Policy*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 18, Washington.
- BID/CEPAL (2000), *Un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres*, LC/MEX/L.428, México.
- CEPAL (1998), *República Dominicana: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Georges, 1998: sus implicaciones para el desarrollo del país*, LC/MEX/L.365, México.
- CESPEDES (1999a), *Competitividad y Protección Ambiental: Iniciativa Estratégica del Sector Industrial Mexicano*, México.
- CESPEDES (1999b), *Finanzas Ambientales: Ecoeficiencia en el Contexto de la Globalización*, México.
- FAO (1999a), *Apoyo a las Políticas Agrícolas y Pecuarias, a los Sistemas de Estadísticas e Información Agrícolas y a la Preparación del Censo Pecuario*, Roma.
- FAO (1999b), *Situación de los Bosques del Mundo*, Roma.
- Hartshorn G. et al. (1981), *The Dominican Republic, Country Environmental Profile, A Field Study*, Virginia.
- Naciones Unidas (1992a), *Convenio de Diversidad Biológica*, Río de Janeiro, Brasil.
- _____ (1992b), *Cumbre de la Tierra. Programa 21*, Nueva York.
- Ocampo, J.A. (1999), *Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Ottenwalder, José y otros (1999), *Biodiversidad marina de la República Dominicana y Haití*, Proyecto GEF-PNUD-ONAPLAN.
- Panayotou, Theodore (1994), *Ecología, medio ambiente y desarrollo, debate, crecimiento vs. conservación*, Ediciones Gernika, México.
- PNUMA (1999), *Caribbean Environment Outlook*, México.
- Presidencia de la República Dominicana (1998), *Proyecto de Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Documento de la Reforma 2, Comisión Coordinadora Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, República Dominicana.
- República Dominicana (1991), *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Brasil '92*, Informe Nacional, Santo Domingo, República Dominicana.

Schaper, Marianne (1996), *Comercio internacional y desarrollo Sustentable a la luz de la Agenda 21*, mimeo.

The World Resources Institute (1998), *The United Nations Environment Programme, the United Nations Development Programme, and the World Bank, World Resources 1998-1999*, Oxford University, Nueva York.

ÍNDICE DE SIGLAS

ÍNDICE DE SIGLAS

ACP	Estados de África, el Caribe y el Pacífico (antiguas colonias de los actuales países de la Unión Europea en esas zonas)
ACTA	Administración de calidad total ambiental
ADES	Agencia Dominicana de Desarrollo Tecnológico
ADOEXPO	Asociación Dominicana de Exportadores
AEC	Asociación de Estados del Caribe
AERODOM	Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos; véase también USAID)
AIRD	Asociación de Industrias de la República Dominicana
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMET	Autoridad Metropolitana del Transporte
AMUMA	Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANT	Agencia Nacional de Turismo
APEC	Acción Pro Educación y Cultura
APPRI	Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversión
APYME	Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ASONAHORES	Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes
<hr/>	
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<hr/>	
CAMPE-INTEC	Centro de Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo
CAN	Programa de Análisis de la Competitividad de los Países; <i>Competitive Analysis of Nations</i>
CARICOM	Comunidad del Caribe; <i>Caribbean Community</i>
CAT	Certificado de Abono Tributario
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i>
CDB	Convención sobre Diversidad Biológica
CDE	Corporación Dominicana de Electricidad
CDS	Centros de Desarrollo Sectorial
CEA	Consejo Estatal del Azúcar
CEDAF	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal
CEDOPEX	Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENCET	Centro de Control de Enfermedades Tropicales

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERSS	Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud
CESPEDES	Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable
CFC	Clorofluorocarbonos
CFI	Corporación de Fomento Industrial
CIDET	Comité Interinstitucional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico
CIECA	Centro de Investigación Económica para el Caribe
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
CMCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CNDI	Consejo Nacional de Desarrollo Industrial
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
CODETEL	Compañía Dominicana de Teléfonos
CODOPYME	Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa, Inc.
COENER	Comisión Nacional de Política Energética
COGO	Comité Gubernamental del Ozono
CONACITE	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
CONATEF	Comisión Nacional Técnica Forestal
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
Convenio de Cartagena	Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe
CORDE	Corporación Dominicana de Empresas Estatales
CORPOHOTEL	Corporación de Fomento de la Industria Hotelera
COSERENAMA	Comisión Coordinadora del sector Recursos Naturales y Medio Ambiente
CPC	Clasificación Central de Productos
CREP	Comisión de Reforma de la Empresa Pública
CRIES	Sistema Integral de Inventario y Evaluación de Recursos
CSTRD	Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana
CUCI	Clasificación Uniforme del Comercio Internacional
CVMA	Centros de Venta de Materiales Agropecuarios
<hr/>	
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEFIMPRO	Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos del Banco Central de la República Dominicana
DGF	Dirección General Forestal
DGP	Dirección General de Parques
DIGENOR	Dirección General de Normas
DIRENA	Departamento de Inventario de los Recursos Naturales
DNP	Dirección Nacional de Parques
<hr/>	
ECLAC	<i>Economic Commission for Latin America and the Caribbean (véase CEPAL)</i>

ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
EPA	Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program
<hr/>	
FALCONDO	Falconbridge Dominicana
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDA	Fundación de Desarrollo Agropecuario
FEDOMASEC	Federación Dominicana de Asociaciones Ecologistas
FIDE	Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONATEC	Fondo de Asistencia Técnica para el Desarrollo de la Competitividad
FONDOMICRO	Fondo de Financiamiento de la Microempresa
FONDOPREI	Fondo de Preinversión
FUNDAPEC	Fundación APEC para el Crédito Educativo
<hr/>	
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial; <i>Global Environmental Facility</i>
GLP	Gas licuado de petróleo
<hr/>	
IAD	Instituto Agrario Dominicano
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
IDH	Índice de Desarrollo Humano (PNUD)
IDSS	Instituto Dominicano de Seguros Sociales
IED	Instituto de Estudios Dominicanos
IIMP	Impuestos sobre importaciones
IMF	<i>International Monetary Fund</i> , véase FMI
INAPA	Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
INAREF	Instituto Nacional de Recursos Forestales
INAZUCAR	Instituto Nacional del Azúcar
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INDOPESCA	Instituto Dominicano de Pesca
INDOTEC	Instituto Dominicano de Tecnología Industrial
INDOTEL	Instituto Dominicano de Telecomunicaciones
INDRHI	Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INFRATUR	Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura Turística
INPRA	Instituto Nacional de Protección Ambiental
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda
IPH	Índice de Pobreza Humana (PNUD)
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo

ISO	International Standards Organization
ISSFAPOL	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
ITBIS	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
IZF	Industria de Zonas Francas
JAD	Junta Agroempresarial Dominicana
JBN	Jardín Botánico Nacional
MCCA	Mercado Común Centroamericano
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> , véase TLC
NPE	Nuevo Programa Económico
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMSA	Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses
OMT	Organización Mundial de Turismo
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPETUR	Asociación de Operadores de Turismo
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
PAD	Prospectiva Ambiental Dominicana
PAFRD	Plan de Acción Forestal de la República Dominicana
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PASP	Programa de Apoyo al Sector Privado
PDI	Plan "Dominicana Innova"
PLD	Partido de Liberación Dominicano
PNC	Plan Nacional de Competitividad
PNDS	Plan Nacional de Desarrollo Social
PNGA	Programa Nacional de Gestión Ambiental
PNOTT	Plan de Ordenamiento Turístico Territorial de la República Dominicana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPI	Productores privados independientes
PRATI	Programa de Asistencia Tecnológica Integral
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PRODAS	Proyecto de Desarrollo del Valle de San Juan de la Maguana
PRODELESTE	Proyecto Regional de Desarrollo Lechero
PRODEMYPI	Proyecto para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Industria
PROFIMEX	Programa de Financiamiento de las Exportaciones

PROMASIR	Programa de Mejoramiento y Administración de Sistemas de Riego por los Usuarios
PROMIPYME	Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PRSC	Partido Reformista Social Cristiano
PUCMM	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
PYPE	Preparado para Prácticas y Políticas Económicas
REFIDOMSA	Refinería Dominicana de Petróleo, S.A.
REPOS	Certificados de Tesorería con pacto de recompra
SAVICA	Instituto de Auxilios y Viviendas
SDI	Sistema Dominicano de Innovación
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura
SECTUR	Secretaría de Estado de Turismo
SEDEFIR	Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación
SEIC	Secretaría de Estado de Industria y Comercio
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIGAC	Sistema de Garantía Compartida
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SITA	Sistemas de innovación tecnológica ambiental
SPPI	Sistema de precios paridad de importación
SRI International	Stanford Research Institute International
SSB	Servicios sociales básicos
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNE	Unión Nacional de Empresas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIBE	Universidad Iberoamericana
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos)
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
WRI	World Resources Institute
WTO	World Trade Organization
ZFSI	Zona Franca de San Isidro