

**Informe No. 35731-DO**

# **Memorando Económico de la República Dominicana: Las Bases del Crecimiento y la Competitividad**

**Septiembre de 2006**

Unidad de Gestión para el Caribe  
América Latina y el Caribe  
Banco Mundial



**Documento del Banco Mundial**

---

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Año Fiscal del Gobierno**

1 de enero – 31 de diciembre

**Equivalencia de Monedas**

Moneda = Peso Dominicano (RD\$)

**Tasa de Cambio del Mercado – Promedio del Período**

**RD\$ por US\$**

<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
15.27	16.03	16.42	16.95	18.61	30.83	42.12	30.00

Vicepresidente:	Pamela Cox
Director de la Unidad de País:	Caroline Anstey
Director del Sector:	Ernesto May
Gerente Sectorial:	Mauricio Carrizosa
Economista Líder:	Antonella Bassani
Gerente del Equipo de Trabajo:	Elizabeth Ruppert Bulmer

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ALC	Acuerdo de Libre Comercio
AMF	Acuerdo Multi-Fibra
APORDOM	Autoridad Portuaria Dominicana
CDE	Corporación Dominicana de Electricidad
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
CE	Comisión Europea
CFI	Corporación Financiera Internacional
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
CRI	Índice de recuperación de efectivo ( <i>Cash Recovery Index</i> )
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
IED	Inversión extranjera directa
IPC	Índice de precios al consumidor
ITBIS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DR-CAFTA	Acuerdo de Libre Comercio Centro-América y República Dominicana
EDE	Empresa Distribuidora de Electricidad
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
LACCC	Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe ( <i>Caribbean Basin Trade Promotion Act</i> )
MCO	Mínimos cuadrados ordinarios
MGM	Método generalizado de momentos
NMF	Nación más favorecida
OC	Organismo Coordinador
ODA	Asistencia Oficial para el Desarrollo ( <i>Official Development Assistance</i> )
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONAPI	Oficina Nacional de la Propiedad Industrial
ONG	Organización no-gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PRA	Programa para la Reducción de Apagones
PTF	Productividad total de factores
PyMEs	Pequeñas y medianas empresas
SIE	Superintendencia de Electricidad
SITC	Clasificación Internacional Estándar sobre Comercio ( <i>Standard International Trade Classification</i> )
SMART	Software para Estudios de Mercados y Restricciones Comerciales ( <i>Software for Market Analysis and Restrictions on Trade</i> )
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
UE	Unión Europea
UNCOMTRADE	Comisión de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo ( <i>United Nations Commission for Trade and Development</i> )
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ( <i>United States Agency for International Development</i> )
WDI	Indicadores de Desarrollo Mundial ( <i>World Development Indicators</i> )
ZF	Zona Franca





## PREÁMBULO

El Gobierno Dominicano se complace en presentar, conjuntamente con el Banco Mundial, el *Memorando Económico de la República Dominicana – Las Bases del Crecimiento y la Competitividad*. Este Informe es producto de un proceso de investigación sobre el desempeño de la economía y sus determinantes, y fue llevado a cabo con cuidadoso rigor metodológico por un equipo de alto nivel técnico auspiciado por el Banco Mundial. Los resultados del estudio fueron sometidos a discusión y enriquecidos con aportes de contrapartes de las entidades gubernamentales relacionadas en mayor o menor medida con el diseño de políticas públicas orientadas al aumento de la competitividad.

Es grato señalar que, como resultado del esfuerzo investigativo y de la dinámica de discusión, críticas y aportes entre el equipo gubernamental y los técnicos del Banco Mundial se avanzó hasta una versión del informe rica en contenido analítico, con un diagnóstico bien logrado del desempeño de la economía y con apreciaciones sobre los factores determinantes del crecimiento y la competitividad correctamente identificados. Debe precisarse, sin embargo, que la visión retrospectiva aquí presentada sobre el desempeño de la economía no representa, en ningún modo, un informe oficial y que el contenido del mismo es sólo una perspectiva del grupo de expertos contratados por la entidad auspiciante.

El Gobierno Dominicano confiere la más alta prioridad al mejoramiento de la capacidad competitiva del aparato productivo como forma de garantizar la sostenibilidad del crecimiento. Es obvio que avanzar hacia ese objetivo implica el desarrollo de múltiples esfuerzos públicos y privados en una amplia gama de direcciones, lo que debe dar como resultado un mejor uso de factores y recursos disponibles, mejores tasas de retorno en las empresas, mayor valor agregado de la economía y creación de fuentes de empleo con mayor calidad. Desde esta perspectiva, se encara el desafío de desarrollar políticas públicas dirigidas a mejorar factores de requerimientos básicos para lograr los objetivos señalados.

Como prioridad de política, el Gobierno impulsa mejoramientos en los ámbitos de las instituciones, infraestructura, macroeconomía y en los niveles de calidad de la salud y la educación de la población. Así también, se desarrollan esfuerzos para fortalecer la eficiencia de la economía poniendo atención a factores como educación secundaria-superior y entrenamiento técnico, mejoramiento de la eficiencia de los mercados y facilitando la modernización. El énfasis en el fortalecimiento de estos pilares de la competitividad constituye el camino correcto para alcanzar el objetivo de crecimiento económico sostenido, como condición indispensable para un mejor desarrollo social.



Secretariado Técnico de la Presidencia  
República Dominicana



El hecho de que la tasa de crecimiento promedio interanual del ingreso per cápita en los últimos 35 años (5,6%) haya más que duplicado la del promedio anual de la población (2,4%) habla bien de la capacidad de crecimiento y pone en evidencia el desempeño robusto de la economía dominicana. Esto significa que la condición para avanzar hacia mejores niveles de desarrollo básicamente se ha dado y es preciso mantenerla y fortalecerla. Lograrlo en los años por venir, en un contexto marcado por grandes exigencias de competitividad en el escenario internacional, constituye un desafío que no tiene precedentes y que autoridades, sectores productivos, organismos nacionales e internacionales y los expertos más avezados no siempre tienen claro cómo hacerlo. Sabemos, sin embargo, que será más fácil sortear el reto en la medida en que se ponga por delante la capacidad de desarrollar diagnósticos bien estructurados que ofrezcan una perspectiva realista de los procesos y que contribuyan a dilucidar sobre las mejores políticas públicas para alcanzar los cometidos.

En este sentido, el Gobierno dominicano aprecia el informe presentado como un insumo valioso, una referencia obligada para orientar la toma de decisiones a favor de la buena gestión de la economía, el crecimiento de la competitividad y el desarrollo social. Asimismo, manifiesta su gratitud al Banco Mundial por haber tomado la iniciativa y desarrollado el informe objeto de esta presentación.

## RECONOCIMIENTOS

Este estudio fue completado bajo la dirección de Mauricio Carrizosa (Gerente Sectorial, LCSPE), Caroline Anstey (Directora de la Unidad del País, LCC3C) y Antonella Bassani (Economista Líder, LCC3C). El equipo, conducido por Elizabeth Ruppert Bulmer (LCSPE), consistió de Raimundo Soto (Consultor), Michael Corlett, Julio Revilla y Álvaro Vivanco (LCSPE), Stefka Slavova, Pablo Fajnzylber y Leonid Koryukin (LCSFR), Conrado García-Corado (LCRCCE), Ana María Menéndez (Consultora), Lucio Monari, Daniel Farchy y Juan Miguel Crivelli (LCSFE), Jorge Rodríguez Meza (CICEA), Susana Sánchez (LCSFP), Margarita Chávez y Ana Musakova (LCC3C). Valiosas contribuciones fueron realizadas por Ramón Tejada Holguín (Consultor), y Caglar Özden (DECRG). Los revisores fueron Auguste Kouame (EXC) y Santiago Herrera (DECVP). Agradecimientos especiales por su asistencia, comentarios y sugerencias a Mario Guadamillas (LCSFF), Kristoffer Hvidsteen (CICFA), Lenora Suki en el Centro de Globalización y Desarrollo Sostenible, Instituto de la Tierra en la Universidad de Columbia, y a Miguel Ceara-Hatton en PNUD. El estudio se benefició de la colaboración directa del Gobierno de la República Dominicana, en particular del Secretariado Técnico de la Presidencia, la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Trabajo, el Banco Central y el Consejo Nacional de Competitividad. Los autores agradecen a los participantes del taller sobre el Memorando Económico del País/Informe de la Pobreza llevado a cabo en Santo Domingo en Octubre de 2004, y al taller de seguimiento del Memorando Económico del País en Agosto de 2006, moderado por el Secretariado Técnico de la Presidencia y el Consejo Nacional de la Competitividad.





# MEMORANDO ECONÓMICO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

## LAS BASES DEL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD

### RESUMEN EJECUTIVO

#### Introducción

1. La República Dominicana constituye un caso fascinante para estudiar el crecimiento económico y sus determinantes, ya que el fuerte crecimiento que registró durante los últimos treinta y cinco años se vio matizado por crisis periódicas. El ingreso per cápita aumentó de US\$335, en 1970, a US\$2.107, en 2004, a pesar de que el crecimiento anual de la población promedio fue de 2,4% en este período. Este aumento denota que el crecimiento anual del PIB per cápita promedió casi 5%, lo que supera, en gran medida, el promedio regional de América Latina y el Caribe, que fue de 3,2%. Durante este período, se produjeron tres crisis económicas importantes: a mediados de la década de 1980, en 1990 y entre 2003 y 2004. La República Dominicana es hoy un país de ingreso mediano bajo que presenta muchas de las características de las economías modernas del mundo. En las últimas tres décadas y media, debido principalmente al deterioro del sector del azúcar, la estructura de producción se reorientó de la agricultura hacia la industria manufacturera – en especial, en las zonas francas (ZF) – y la construcción. Desde hace tiempo, los servicios representan la mayor parte del PIB, pero el sector del turismo se ha desarrollado a tal punto que, en 2004, representó el 7% del producto total de la economía.

2. El hecho de que la economía se haya centrado en los mercados externos y haya logrado diversificar sus actividades productivas para seguir siendo competitiva frente a una demanda global cambiante sugiere un uso elástico de los recursos y una canalización eficaz de las inversiones para respaldar nuevas actividades. No obstante, el país sigue enfrentando desafíos fundamentales en cuestiones de desarrollo, desde la pobreza endémica hasta las deficiencias en el sector de salud, y una gran debilidad de las instituciones gubernamentales y sociales. El notable crecimiento sostenido desde 1970 no logró reducir la pobreza ni mejorar el bienestar en la medida esperada. La desigualdad sigue siendo elevada, lo cual, a su vez, constituye un impedimento para el crecimiento sostenible a largo plazo. Se estima que un aumento de un 1% en la desigualdad reduce el crecimiento de la República Dominicana un 2%; el círculo vicioso del crecimiento limitado por la pobreza debe interrumpirse mediante mejoras en la educación, la infraestructura, la salud, el acceso al crédito y la mitigación del riesgo, *inter alia* (Banco Mundial 2006a).

3. Este informe analiza de manera extensa el crecimiento económico en la República Dominicana, a fin de utilizar los conocimientos existentes para profundizar la comprensión del camino recorrido por este país, de los factores que bloquearon o agilizaron la senda del desarrollo de la República Dominicana y de las políticas que pueden facilitar su recorrido de aquí en adelante, un camino que lucha por aumentar su competitividad en el marco del contexto cambiante del comercio internacional, con el objetivo de aumentar el crecimiento y el ingreso, y reducir la desigualdad.<sup>1</sup>

4. El informe se divide en tres secciones temáticas. En la sección I, se ofrece una descripción de las tendencias del crecimiento económico durante las últimas tres décadas (Capítulo 1), seguida de un análisis minucioso de los factores explicativos del crecimiento de la República Dominicana, que utiliza técnicas econométricas y datos de panel para describir la experiencia del país en el contexto

---

<sup>1</sup> Este informe se basa en la Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral en la República Dominicana que recientemente llevó a cabo el Banco Mundial (Banco Mundial 2005).

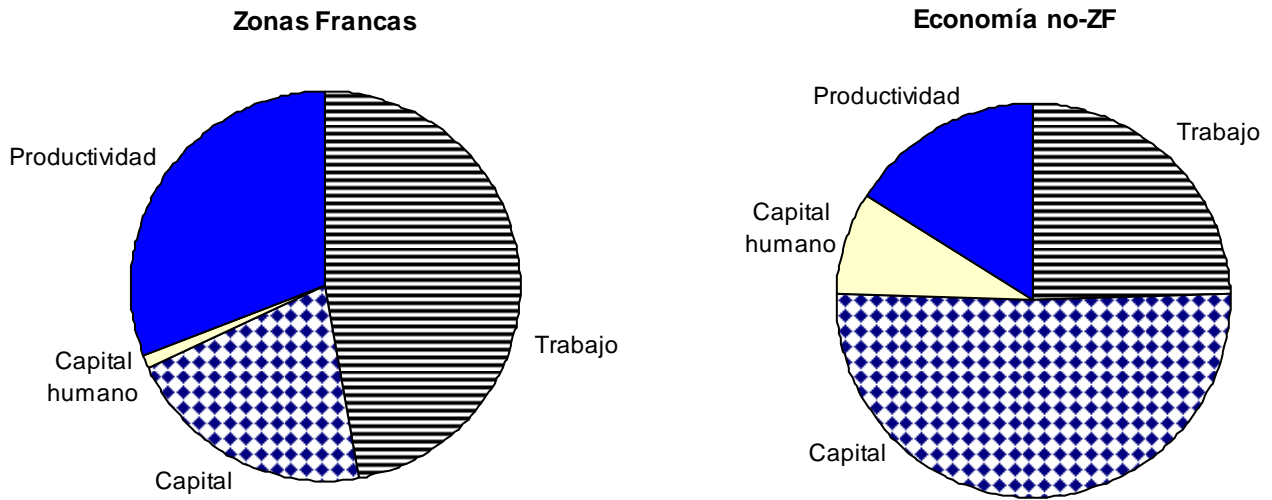
global (Capítulo 2). Las conclusiones obtenidas motivan el análisis de la Sección II, en el que se examinan los componentes específicos del crecimiento: el comercio internacional en el Capítulo 3, el factor de producción trabajo en el Capítulo 4 y el factor de producción capital en el Capítulo 5, y un estudio de caso del sector eléctrico en el Capítulo 6. En la Sección III del informe, se estudian las limitaciones del crecimiento que afectan a la economía en su totalidad, y no a sectores o factores de producción específicos. El Capítulo 7 se centra en las limitaciones institucionales, como la gobernabilidad y los marcos regulatorios. Luego, en el capítulo 8, se presenta un análisis de las fuentes de la volatilidad que afectan a la República Dominicana y sus consecuencias para el crecimiento. Por último, en el Capítulo 9, se considera el papel del delito en las decisiones de las empresas y los hogares, que, en última instancia, afecta el crecimiento.

5. Para analizar el crecimiento en la República Dominicana, este informe complementa un análisis explicativo del crecimiento con un estudio comparativo entre países, para evaluar el papel de las condiciones iniciales, los marcos de políticas macroeconómicas y regulatorias específicos de cada país y la calidad institucional. Los resultados permiten identificar las políticas estructurales y los choques exógenos que más afectaron el crecimiento en los países de la muestra (que incluye países en desarrollo y países desarrollados). Luego, las conclusiones se aplican a la República Dominicana para estimar la magnitud relativa de los determinantes del crecimiento identificados. Desde el Capítulo 3 hasta el 9, utilizamos estas conclusiones para examinar con mayor profundidad cada uno de los factores explicativos.

### **Determinantes del crecimiento pasado**

6. ¿Qué conclusiones podemos sacar de los extensos períodos de sólido crecimiento económico? Dicho de otro modo, ¿cuáles son los factores explicativos del fuerte crecimiento de la República Dominicana, que difiere del de la mayoría de los demás países de América Latina y el Caribe en los últimos 35 años? Desde la perspectiva del análisis explicativo del crecimiento (Capítulo 2), el crecimiento a largo plazo fue principalmente liderado por la acumulación de capital y los aumentos de productividad, mientras que el crecimiento del empleo tuvo un papel menor. No obstante, la experiencia del sector de las ZF es muy distinta de la del resto de la economía (como muestra el gráfico 1): su crecimiento se vio liderado por la creación de empleos para trabajadores no calificados y el aumento de la productividad total de los factores, y se benefició del dinamismo causado por la competencia y la integración con mercados externos. La economía interna, por el contrario, sigue un modelo tradicional de acumulación de capital y sustitución de importaciones, por lo que no puede competir a nivel mundial. Este enfoque estratégico dual generó resultados divergentes a nivel sectorial. Si bien la estrategia de promoción de las exportaciones basada en las ZF tuvo éxito en términos de crecimiento de los volúmenes de exportación y de orientación hacia el exterior y estimuló aumentos de la productividad, su papel en el crecimiento total del PIB fue más modesto, debido al tamaño reducido del sector y a su limitada repercusión en la economía interna.

**Gráfico 1: Comparación de Factores de Crecimiento**



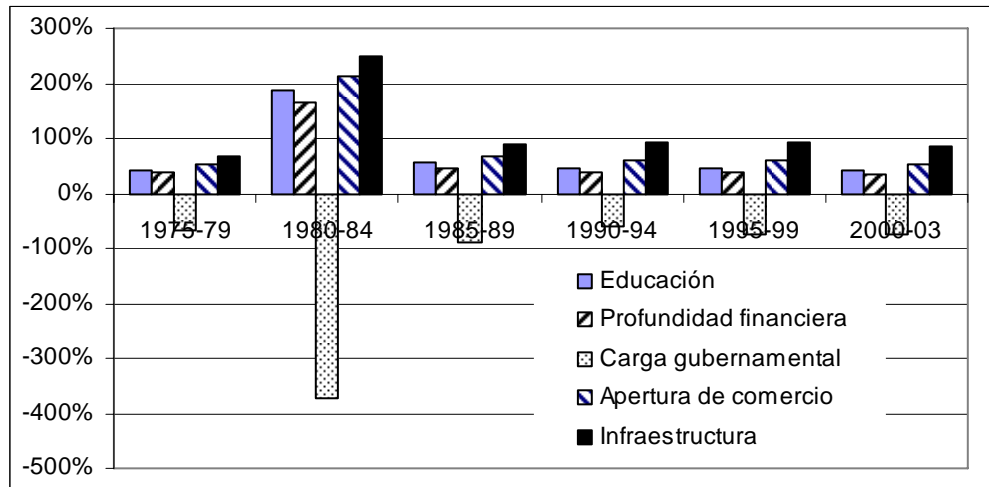
Fuente: Estimaciones del Banco Mundial

7. La descomposición sectorial del crecimiento demuestra que el crecimiento del PIB a largo plazo se vio asociado, sobre todo, a la expansión significativa del producto en cuatro sectores principales: las ZF, el turismo, las telecomunicaciones y, hasta principios de la década de 1990, los servicios financieros. Durante el período entre 1970 y 2004, muchos otros sectores experimentaron un crecimiento algo más moderado pero aún así significativo; entre ellos la construcción, el transporte, el comercio, los servicios públicos y los servicios del gobierno. Estos patrones de desempeño sectorial demuestran que el crecimiento económico de la República Dominicana fue diversificado y que, simultáneamente, adoptó dos caminos estratégicos distintos.

8. Desde la perspectiva de los determinantes estructurales del crecimiento, el análisis esclarece las políticas estructurales para todos los sectores de la economía, las instituciones y los choques que afectaron el crecimiento. En concreto, en el caso de la República Dominicana, las mejoras en la infraestructura, la apertura al comercio internacional, la educación y la profundidad financiera estimularon el crecimiento económico, mientras que la elevada carga gubernamental, la débil gobernabilidad y, en menor medida, la inestabilidad macroeconómica y las crisis financieras lo sofocaron (ver gráfico 2).

9. Sin embargo, al estudiar el efecto de estas políticas estructurales sobre los sectores identificados como sectores de crecimiento, es importante reconocer que las políticas simultáneas se ven afectadas por otras variables, de modo que sus efectos no pueden adicionarse de manera lineal. Algunas políticas interactúan positivamente, de modo que el efecto combinado es mayor que la suma de los efectos individuales de cada una de ellas; otras políticas interactúan contraponiéndose, y otras pueden ser dependientes entre sí, de modo que, en forma aislada, solo tienen un efecto insignificante pero se vuelven importantes cuando se las combina. Por ello, cabe advertir que los resultados de las regresiones deben interpretarse con cuidado si se desea extraer conclusiones que puedan ayudar a delinear una estrategia para el crecimiento futuro del país.

**Gráfico 2: Determinantes Estructurales del Crecimiento**  
(% del crecimiento del PIB)



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial

10. Este informe cubre las interacciones clave de políticas, y, en especial, se concentra en la gobernabilidad. Específicamente, una carga gubernamental importante en relación con los requisitos reguladores y tributarios alienta la evasión y los contratos de proveedor exclusivo facilitados por la debilidad de los mecanismos institucionales y de su aplicación (características del contexto de gobernabilidad deficiente del país). Además, estos efectos se perpetúan, debido a que cuando la aplicación es insatisfactoria, se elevan las tasas impositivas y se establecen nuevas regulaciones para intentar generar los ingresos públicos necesarios y así afianzar el orden y la aplicación de la ley. La gobernabilidad en la República Dominicana afecta también la provisión de infraestructura, dada la frecuencia con la que cambian las prioridades del gobierno (en el pasado fue causa de proyectos incompletos o con financiamiento insuficiente) y el otorgamiento de contratos o permisos de construcción que no contemplan las precauciones ambientales y que operan con prácticas de adquisición no competitivas.

11. En la crisis bancaria de 2003, la débil gobernabilidad fue un factor clave, ya que el inadecuado marco de regulación y supervisión prudencial llevó a un nivel bajo de aprovisionamiento de la cartera vencida, *inter alia*, y las consecuentes insolvencias se resolvieron mediante la intervención del Banco Central con poca discusión sobre si el gobierno debía hacerse cargo, y a qué costo, de estas deudas del sector privado. La crisis financiera generó una volatilidad extrema en el tipo de cambio, lo cual derivó en tasas de inflación elevadas y una disminución en el ingreso real. Por otra parte, los efectos de la crisis financiera se vieron mitigados por el grado de profundización financiera, un factor positivo para el crecimiento económico del país, ya que facilitó el acceso al crédito de emprendedores, consumidores y grandes empresas. El nivel de apertura comercial – que contribuye al crecimiento a través de las exportaciones, la adopción de tecnologías y la inversión extranjera directa (IED), tres variables impulsoras de la productividad total de los factores – depende de los términos de intercambio, de modo que los choques del tipo de cambio real afectan la competitividad de las exportaciones, pero también generan presiones sobre el tipo de cambio a través de la magnitud de las transacciones comerciales.

12. Otro factor presente en la economía de la República Dominicana, aunque los modelos de crecimiento no lo capturan en forma explícita, es el lavado de dinero vinculado especialmente, aunque no de manera exclusiva, con el narcotráfico. Es posible que el gran residuo no explicado en el análisis de las fuentes de crecimiento esté capturando el lavado de dinero y otros determinantes. El

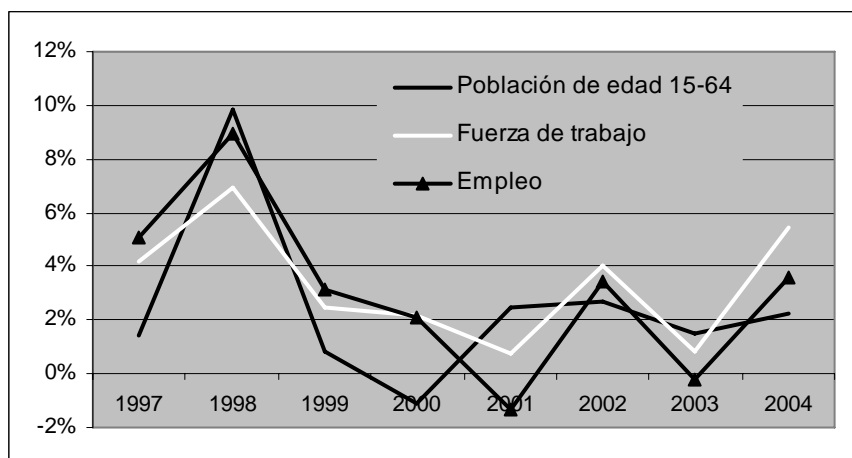
lavado de dinero está positivamente relacionado con la debilidad en la gobernabilidad y las regulaciones prudenciales, lo cual, probablemente, generó aumento del producto en la segunda mitad de la década de 1990, pero también contribuyó a los desequilibrios que salieron a la luz con la crisis bancaria. Sin embargo, dado que el lavado de dinero es, por naturaleza, difícil de cuantificar, nos es imposible analizar su efecto directo sobre el crecimiento. No obstante, mediante las estadísticas oficiales o encuestas a víctimas, que son más confiables, sí pueden medirse otros delitos. El aumento de la inseguridad que señalan las empresas y los hogares dominicanos tiene costos económicos importantes, ya sea directos, como la pérdida de mercancías o la disminución de la productividad laboral y la producción, o indirectos, como una caída de la inversión, tanto en el caso de las nuevas inversiones como en el desplazamiento de la reinversión para mejoras o expansión de la capacidad productiva.

13. En este contexto político complejo y de múltiples dimensiones, consideramos nuevamente los cuatro sectores principales – las zonas francas, el turismo, las telecomunicaciones y los servicios financieros – a fin de explicar cómo funcionan las interacciones de las políticas. En los cuatro sectores, las reformas orientadas hacia el mercado han sido sustanciales y crearon entornos competitivos, en los que los precios son principalmente determinados por las fuerzas del mercado y atraen un alto nivel de inversión, sobre todo extranjera. El sector de las zonas francas es emblemático, ya que opera en un marco legal e institucional especial libre de carga gubernamental. Gran parte de la IED de los últimos años se orientó hacia las zonas francas, y el sector contribuyó sustancialmente al nivel de apertura del comercio internacional.

14. Si bien los nexos intersectoriales son importantes en algunos casos – como, por ejemplo, la demanda de la construcción, el transporte y los servicios comerciales relacionados con el turismo – se aprecia que fueron más limitados de lo que se esperaba si se tienen en cuenta las tasas de crecimiento agregado observadas. El análisis del Capítulo 3 demuestra que el turismo en la República Dominicana se basa en un modelo de enclave, con lo que se minimiza la interacción de los turistas con el resto de la economía. El sector de las ZF también carece de una integración suficiente con la economía interna, debido a su carácter intensivo en importaciones determinado por la estructura de los incentivos para el comercio. Otra explicación de la distribución desigual de los beneficios del crecimiento radica en el hecho de que estos cuatro sectores principales están dominados por grandes empresas, mientras que dos tercios de los trabajadores de la economía de la República Dominicana trabajan en empresas de menos de 20 empleados.

15. El gráfico 3 ilustra que el empleo agregado se mantuvo a la par del crecimiento de la fuerza laboral, un logro muy importante si se consideran las elevadas tasas de crecimiento demográfico, en especial en las décadas de 1960 y 1970, pero la reducción de la pobreza podría haber sido mayor si la creación de empleos se hubiera distribuido más equitativamente por región, por sector y por nivel de habilidades. Por ejemplo, a pesar de que las empresas de las zonas francas crearon miles de empleos y dieron trabajo a muchas mujeres no calificadas que, de otro modo, habrían sido excluidas de la fuerza laboral o se habrían dedicado a actividades que les habrían reportado un salario aún menor, el derrame al resto de la economía habría sido superior en el caso de una mayor inversión en tecnología y habilidades que favoreciera tanto la fabricación de productos de mayor valor agregado, como los nexos con las pequeñas y medianas empresas. En cambio, en gran medida, el crecimiento fue a favor de los ricos más que a favor de los pobres (Banco Mundial 2006b). No obstante, el patrón diversificado del crecimiento sectorial refleja, al menos, un derrame mínimo, que se manifiesta en un aumento de la educación y el consumo de los hogares que se ve posibilitado por el incremento del ingreso y que refuerza el crecimiento.

**Gráfico 3: Crecimiento de la Población y del Empleo (%)**



Fuente: Encuestas de Panel de Fuerza de Trabajo

16. Para incrementar la competitividad de la economía de la República Dominicana en su conjunto, no solo de las zonas francas y del sector del turismo, se requiere una estrategia con visión a futuro que fomente los nexos con la economía interna. El aprovechamiento de la inversión, interna y externa, y la reducción de los obstáculos al comercio internacional y las distorsiones que afectan a las empresas que no operan en las zonas francas ayudarían a generar aumentos en la productividad total de los factores que tanto colaboraron con el crecimiento del valor agregado de las zonas francas en el pasado. Además, la contribución insignificante de la acumulación de capital humano al crecimiento denota la necesidad de un cambio estructural hacia una producción de mayor valor agregado que exigirá, entre otras cosas, una fuerza laboral más calificada.

17. Si bien en el pasado las mejoras en la infraestructura, la apertura comercial, la educación y la profundización financiera contribuyeron de manera positiva al crecimiento del país, los niveles absolutos de provisión de estas variables no alcanzan a los de los países desarrollados, lo que significa que existe un gran margen para ponerse a la altura a través de un entorno de políticas de apoyo en cada una de estas áreas. Por ejemplo, si se elevara específicamente la proporción de personas con estudios secundarios completos, se reduciría la pobreza y la desigualdad, y se contribuiría directamente al crecimiento a través de una mayor productividad. La fuerza laboral sería más calificada y mejoraría la competitividad del país, y esto, a su vez, estimularía el comercio internacional. El análisis de las regresiones sugiere también que la precaria gobernabilidad y una gran carga gubernamental desaceleraron gravemente el crecimiento potencial, y que se necesitan reformas institucionales para mejorar la eficiencia del gobierno y reducir la corrupción, de manera que disminuyan las pérdidas de eficiencia y se reoriente la asignación de recursos hacia usos más productivos y determinados en forma competitiva.

18. Por último, al fortalecer las funciones reguladoras del gobierno y la determinación de las políticas macroeconómicas, por ejemplo, mediante la reducción de la discreción, se mitigaría el riesgo de crisis futuras y se reduciría la volatilidad, tan perjudicial para el crecimiento en el pasado y especialmente pernicioso para los pobres, quienes carecen de los recursos y mecanismos necesarios para lidiar con los choques de ingreso negativos. Esta combinación de políticas – aumentar los nexos, elevar la productividad del trabajo y reducir la volatilidad – puede redundar en una distribución más equitativa del ingreso y una reducción de la pobreza y, de ese modo, sentar las bases para ir más allá de una recuperación económica a corto plazo y avanzar hacia un crecimiento sostenible a largo plazo.

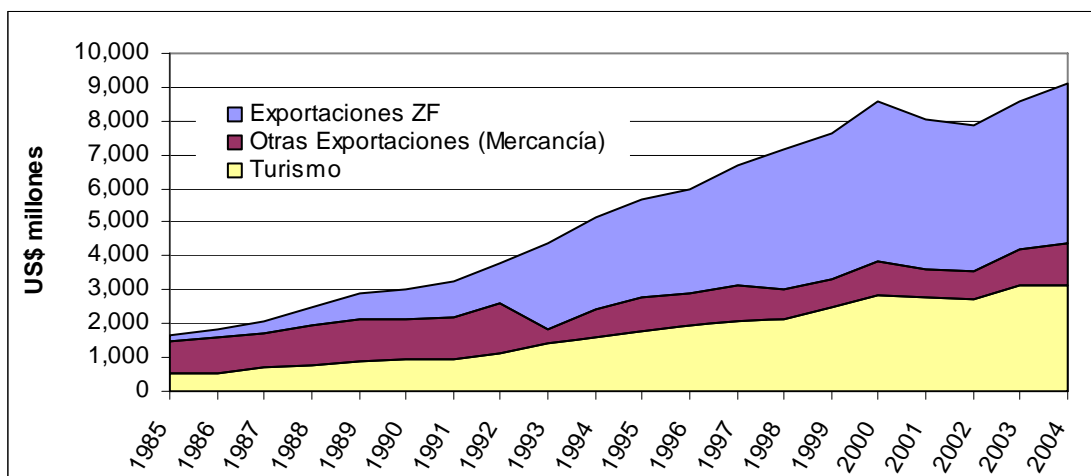
19. Estas áreas claves de políticas interactúan directamente con otras variables identificadas en el análisis del crecimiento como esenciales para evitar crisis futuras y permitir el crecimiento económico sostenido, en especial en el contexto de una creciente liberalización del comercio internacional bajo la eliminación de aranceles del Acuerdo Multifibra y el próximo DR-CAFTA. El informe analiza cada una de estas cuestiones – el comercio internacional, el trabajo, el sector financiero, el sector eléctrico, la gobernabilidad y el marco regulador, la volatilidad y la delincuencia – a fin de comprender la estructura de incentivos subyacente, evaluar las respuestas pasadas a los choques y considerar potenciales medidas para tratar presiones futuras.

## Factores que contribuyeron al crecimiento

### El comercio de mercancías

20. La República Dominicana – al igual que gran parte de América Latina – fue particularmente afectada por la crisis de deuda de principios de la década de 1980, y enfrentó enormes desafíos relacionados con políticas orientadas al desarrollo interno que volvían ineficientes a los sectores industriales y les impedían competir en mercados externos. Las autoridades responsables de la política económica del país recurrieron a una combinación de políticas ortodoxas y heterodoxas, en especial en lo que respecta al comercio internacional. Por una parte, la República Dominicana mantuvo una estrategia de apertura económica a través de la promoción de las exportaciones, especialmente mediante un acceso preferencial al mercado estadounidense con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y luego la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (LACCC), y el establecimiento de ZF. A esto se sumaron medidas para atraer la IED, como la adopción de legislación que garantizara un tratamiento igualitario a los inversores nacionales y extranjeros. Sin embargo, esta apertura comercial fue acompañada de una protección importante. Algunos sectores permanecieron muy protegidos por aranceles elevados y barreras no arancelarias, en especial el textil y el de las prendas de vestir, pero también la agricultura. Esta combinación de políticas ortodoxas y heterodoxas permitió que emergiera una economía dual caracterizada por un crecimiento de las exportaciones dominado por las ZF y el turismo durante gran parte de la década de 1990 (ver gráfico 4).

**Gráfico 4: Exportaciones (US\$ millones)**



Fuente: Banco Central de la República Dominicana, UNCOMTRADE

21. El sector de exportación se desplazó de los productos “tradicionales” (azúcar, tabaco, café, cacao y minerales) hacia las manufacturas y el turismo, a causa de la debilidad de los precios de los productos básicos y a la protección. La economía adoptó una mayor apertura en términos de la IED en las zonas francas y el aumento de ingresos del turismo y remesas (lo que ayudó a financiar importaciones). Sin embargo, la estrategia de promoción de las exportaciones basada en las ZF y el modelo de turismo de enclave (con todos los gastos incluidos) inhibieron una producción interna más eficiente y una interacción positiva entre las exportaciones y la producción interna, a raíz de lo que se redujo el potencial de crecimiento de la apertura comercial. La concentración de importaciones provenientes de los Estados Unidos y de exportaciones destinadas a ese país se intensificó entre 1990 y 2003, y se genera principalmente por las ZF y el acceso preferencial. El predominio de las exportaciones de las ZF se debe al tratamiento preferencial que se le otorgan a los exportadores de estas zonas en términos de insumos importados libres de impuestos, exenciones del ITBIS y del impuesto sobre la renta, mejor infraestructura, y procedimientos de exportación optimizados, que se complementan con un acceso preferencial a los Estados Unidos gracias al ICC/LACCC. Este acceso potencial al mercado estadounidense ofrece un incentivo para importar insumos estadounidenses a fin de cumplir con las normas de origen y, en la práctica, minimiza los nexos con la producción interna.

22. El marco de políticas que orienta el comercio de la República Dominicana está atravesando cambios importantes luego de haber convenido nuevos acuerdos y obligaciones internacionales. Es probable que el DR-CAFTA genere un incremento del orden de, por lo menos, entre 10% y 20% en las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos, según las simulaciones del modelo, y que este aumento se concentre principalmente en las ZF. Estos aumentos previstos contrarrestarán la disminución esperada en las exportaciones de prendas de vestir luego de la desaparición del Acuerdo Multifibra, cuyos efectos ya se hacen sentir entre los fabricantes de prendas de vestir de la República Dominicana. Si bien el DR-CAFTA reducirá los ingresos fiscales procedentes de aranceles a las importaciones (60% de las cuales provienen de los Estados Unidos y Centroamérica) y desplazará parte de la producción interna a favor de un aumento en las importaciones de los Estados Unidos, beneficiará, al mismo tiempo, a los consumidores dominicanos de bienes intermedios y finales con precios más bajos o mayor calidad, y creará oportunidades de mercado en nuevas líneas de producto.

23. Los cambios que se avecinan en las políticas comerciales – el DR-CAFTA, la reciente supresión del Acuerdo Multifibra y la eliminación de los subsidios a las exportaciones de las ZF – modificarán la estructura de incentivos comerciales, lo que generará nuevos ganadores y perdedores en relación con el statu quo. La correlación entre la liberalización comercial y el crecimiento es elevada, y las conclusiones que se pueden extraer de algunas experiencias internacionales recientes, en especial el ALCAN (*NAFTA*), muestran los beneficios potencialmente importantes en materia de crecimiento y bienestar social. Sin embargo, un clima propicio para la inversión y otras medidas que promuevan el comercio internacional ayudarán a consolidar estos beneficios potenciales. Los retos para el futuro serán i) encauzar los efectos derrame positivos a través de mayores nexos que estimulen la formación de lazos con la economía interna; ii) resolver el tratamiento dispar de los exportadores según pertenezcan o no a ZF, a efectos de cumplir con las obligaciones futuras ante la OMC y facilitar el comercio internacional; iii) estimular la innovación para mantener la competitividad y expandir nichos de mercado, por ejemplo, mediante estímulos a la investigación y el desarrollo privado, el fortalecimiento del sistema nacional de calidad y el aumento de los lazos entre las instituciones de educación terciaria y el sector privado; iv) reducir los costos de transacción del comercio mediante una logística más eficiente (es decir, una reforma de puertos y aduanas), y v) aplicar los diversos acuerdos comerciales y revisar las políticas comerciales en relación con terceros países (es decir, los aranceles de nación más favorecida, NMF).

24. Para estimular los sectores de la economía que no son zonas francas, es esencial reducir la disparidad entre los exportadores que pertenecen a las ZF y los que no; esto puede lograrse mediante



un esquema eficaz de reintegro de derechos aduaneros (las ZF ya se benefician de este tratamiento libre de impuestos). Si bien, a corto plazo, esta alternativa perjudicaría los ingresos fiscales, el DR-CAFTA, de próxima aplicación, extenderá de facto el tratamiento libre de impuestos a todas las importaciones provenientes de los Estados Unidos y Centroamérica y no solo a aquellas destinadas a las ZF. Un esquema de reintegro de derechos aduaneros fue aceptado en 1999, pero este sistema todavía no resulta eficaz, en parte porque es muy difícil de administrar, particularmente a causa de las debilidades institucionales que inhiben la supervisión y un funcionamiento eficiente de las operaciones de aduana. Sin embargo, no basta con igualar el acceso a un programa funcional de reintegro de derechos aduaneros para cumplir con los requerimientos de la OMC, como tampoco sería suficiente lograr el objetivo global de proporcionar un campo de acción nivelado. Las empresas de las ZF se benefician de otras ventajas impositivas además de las importaciones libres de obligaciones, como la exención del impuesto corporativo (que equivale a 1,5% de las ganancias brutas o a 30% de la renta neta), del 16% del ITBIS (impuesto a la transferencia de bienes y servicios) y del 13% de la comisión cambiaria (revocada en julio del 2006).

25. Una alternativa que nivelaría el campo de acción sería abrir las ZF a todos los productores, independientemente de que sean o no exportadores, mediante la eliminación de los requisitos de exportación mínima. Sin embargo, el método más eficaz de eliminar los prohibidos subsidios a las exportaciones y crear oportunidades importantes de construir nexos con la economía interna es garantizar el tratamiento igualitario de los sectores ZF y no ZF, a través de la erradicación de las disparidades en los procedimientos administrativos y el acceso a la infraestructura entre las empresas que pertenecen a las ZF y las demás, mediante la generalización del ITBIS a las ZF, y la aplicación de tasas de impuestos corporativos idénticas en toda la economía. El cambio resultante en la estructura de incentivos deberá instaurarse gradualmente para evitar que los productores se vean forzados a salir de las ZF. Además, dada la importancia del sector y la voluntad de evitar alteraciones innecesarias, las autoridades deberán considerar cualquier propuesta de cambio respecto de los impuestos dentro del contexto más amplio de una reforma fiscal integral.

### **Turismo**

26. En la República Dominicana, el sector del turismo ha tenido un enorme éxito con el modelo de playa, mar y sol a bajo costo y con todos los gastos incluidos, lo cual le permitió aumentar su participación en el mercado global con gran rapidez en los últimos 25 años y convertirse en uno de los destinos favoritos, en la zona del Caribe, para quienes viajan en avión. No obstante, la futura competitividad del sector enfrenta muchos retos: su especialización en servicios de bajo costo lo vuelve vulnerable a choques exógenos que afectan la fijación de precios, como las fluctuaciones del tipo de cambio. Además, el sector corre el riesgo de ser desplazado por nuevos destinos de moda. Su concentración en complejos turísticos grandes, de más de 400 habitaciones, puede hacerlo menos atractivo para los clientes, por lo que podría resultar conveniente disponer de alojamientos más íntimos con un servicio de mayor calidad. Este modelo alternativo trae consigo un mayor valor agregado, una demanda de fuerza laboral más calificada y una mayor contribución al crecimiento económico. Sin embargo, el difícil clima de inversión que enfrentan los operadores pequeños los pone en desventaja respecto de las grandes cadenas de hoteles, que pueden sortear los obstáculos con mayor facilidad, por ejemplo, mediante la negociación de regulaciones y procedimientos de inspección especiales. Además, la reglamentación deficiente – en especial, en cuanto a las políticas ambientales – puede dar lugar a una degradación irreversible de los recursos naturales de la isla y causar daños irreparables al sector.

27. Para aumentar su competitividad, el sector del turismo debe diversificar su producto más allá de los paquetes con todos los gastos incluidos controlados por operadores turísticos, que limitan el gasto dentro del país y, por lo tanto, la contribución del sector al crecimiento económico global. En

adición, una mayor coordinación de las campañas de marketing – apoyada en una estrategia nacional y facilitada por un uso más intensivo de las tecnologías de Internet – podría mejorar la penetración en los mercados de Norteamérica y Europa. Mediante la diferenciación de la marca República Dominicana de otros destinos de la zona del Caribe, por ejemplo, a través de la focalización en el turismo histórico, cultural y ecológico, el sector podría posicionarse mejor para soportar los cambios en las preferencias del mercado. Estas iniciativas deben complementarse con medidas que agilicen el transporte interno – por ruta terrestre y aérea – y el desarrollo del mercado interno de operadores turísticos.

28. Este enfoque constituye una modificación de la naturaleza del enclave de los complejos turísticos mediante la intensificación de los nexos con las comunidades linderas y la cultura local, el aumento de los efectos de retroalimentación del crecimiento y, en última instancia, la generación de nuevos empleos. Los hoteles pequeños y medianos están bien posicionados para respaldar esta transformación “anti-enclave” y alimentar este enfoque estratégico pero, actualmente, deben lidiar con condiciones competitivas desfavorables respecto de los grandes hoteles. Por último, aunque quizás sea lo más importante, es imprescindible adoptar y hacer cumplir las políticas ambientales adecuadas para detener y, con suerte, revertir la degradación ocurrida hasta el momento, que amenaza la sostenibilidad de los recursos de los que dispone el país. La determinación y supervisión de los estándares de calidad que pueden estar explícitamente vinculados con criterios ambientales juegan un papel fundamental.

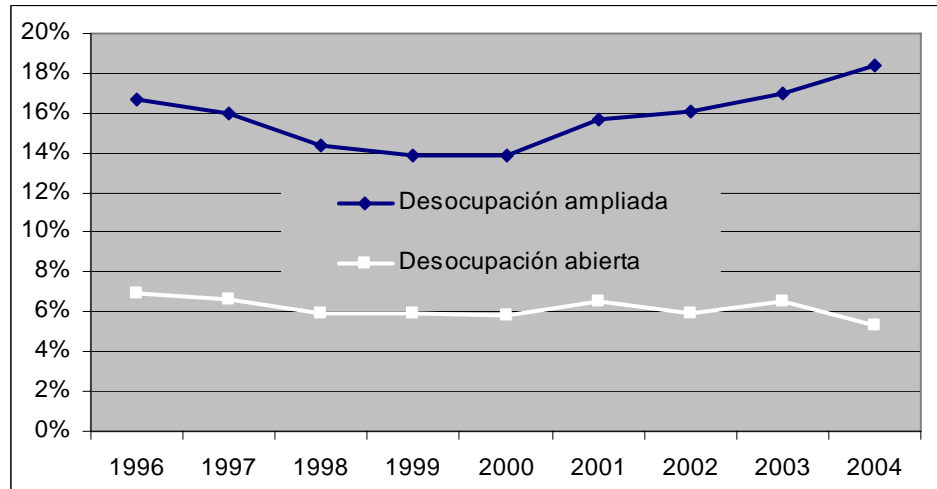
### **Trabajo**

29. Es a través de la perspectiva de la creación de empleos y de la eficiencia del mercado laboral que este análisis busca lograr una mejor comprensión del papel que tienen las políticas sectoriales en la promoción de las mejoras de desarrollo económico y del bienestar en la República Dominicana. Los resultados respecto del empleo reflejan una demanda laboral efectiva, es decir, una demanda real por parte de los empleadores de trabajadores provenientes de una reserva dada de oferta de trabajo. El análisis del Capítulo 4 identifica un cambio del empleo a largo plazo, con un desplazamiento desde la agricultura y la industria hacia los servicios (en especial, el comercio, el sector público y el turismo), acompañado de un rápido crecimiento del empleo informal, en el que los trabajadores por cuenta propia tienen un nivel educativo por debajo de la media y desempeñan tareas de menor nivel. A pesar del aumento en la demanda laboral observado desde 1996, los salarios efectivos no variaron sino que, de hecho, luego de 2001, disminuyeron. Aunque el nivel educativo mejoró, la demanda laboral sigue concentrada en trabajadores relativamente poco calificados. Los retornos positivos de la educación implican que los salarios proveen indicadores efectivos en el mercado laboral, a pesar de los salarios mínimos y otras regulaciones. Los competitivos sectores de las zonas francas y del turismo suelen pagar menos que la mayoría de los demás sectores, lo cual, en parte, puede deberse a la gran proporción de mujeres empleadas en estos sectores. En su conjunto, la mano de obra dominicana es competitiva en comparación con los países del Caribe, tanto en materia de precios como en cuanto a la percepción de los inversionistas de la disponibilidad, la productividad y la flexibilidad del marco regulador.

30. La competitividad laboral se relaciona también con la calidad y la magnitud de la oferta laboral. El aumento del empleo se mantuvo a la par del crecimiento de la fuerza laboral, por lo que la tasa de desocupación abierta se mantuvo bastante estable (como muestra el gráfico 5). El aumento del nivel educativo de las mujeres condujo a un aumento en la participación femenina y un incremento de los retornos de la educación femenina. No obstante, los datos proporcionan pruebas de cierto grado de discordancia entre la educación y la ocupación, tanto para hombres como para mujeres. La gran cantidad de trabajadores desmotivados – aquellos que no están empleados pero que no buscan empleo de manera activa – y el extenso período que les lleva a los nuevos participantes conseguir trabajo son

prueba también de una falta de concordancia entre empleos y habilidades. El índice de desocupación ampliada resultante, que promedió un 15% en la última década, limita, de hecho, el crecimiento económico general, al privar a un gran segmento de la población en edad laboral de la oportunidad de sumarse a las fuerzas productivas.

**Gráfico 5: Desocupación (%)**



Fuente: Encuestas de Panel de Fuerza de Trabajo

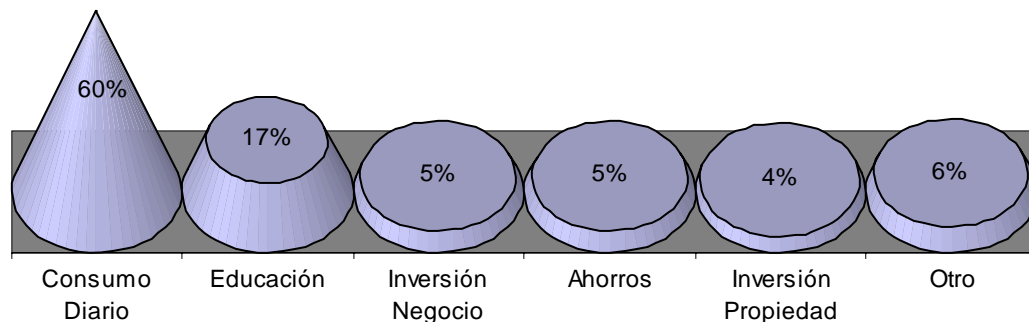
31. Los patrones de desempleo observados en la República Dominicana pueden explicarse, en parte, por las expectativas poco realistas de quienes buscan empleo, el desempleo voluntario que existe mientras los trabajadores hacen cola por mejores oportunidades laborales, la baja calidad de la educación a pesar de los títulos oficiales, y la demanda insuficiente de mano de obra más calificada por parte de los empleadores. El acceso no equitativo a la enseñanza afecta las perspectivas a largo plazo de aumentar la calidad y la productividad laborales a lo largo y a lo ancho del mercado laboral, confinando el trabajo de los dominicanos a habilidades básicas que no alcanza para satisfacer las demandas de las nuevas tecnologías, lo que da como resultado la limitación de la futura competitividad en las actividades de mayor valor agregado y del crecimiento económico. Una estrategia para estimular el crecimiento económico podría concentrarse en movilizar la mayor productividad laboral de las pequeñas y medianas empresas en comparación con la de las microempresas y las grandes compañías.

32. La mayor disponibilidad de trabajadores calificados – mediante mejoras en el nivel educativo y en la calidad de la educación – crearía incentivos para que las empresas invirtieran en nuevas tecnologías que requieren trabajadores calificados. Los vacíos existentes en la educación secundaria han exacerbado la ineficiencia, la inequidad y la pobreza, y los hechos observables en América Latina y el Caribe parecen demostrar que, para escapar a la pobreza, es necesario completar este nivel educativo (Banco Mundial 2006a). Las políticas orientadas a generalizar el acceso a la educación podrían incluir transferencias monetarias condicionales o programas de crédito educativo para que los niños permanezcan en la escuela durante más tiempo. A fin de que la educación sea de utilidad para competir en el mundo, será necesaria una reforma de los contenidos que haga foco, entre otras cosas, en las habilidades generales de resolución de problemas y en el trabajo en equipo, y que estimule los nexos entre las instituciones educativas y el sector privado. Sería posible reducir la falta de concordancia mediante programas que mejoraran las habilidades de búsqueda de empleo y un uso más extendido de las pasantías y prácticas de aprendizaje. Además, otras formas de respaldo del desarrollo de programas de entrenamiento en servicio en áreas técnicas o de la gerencia de negocios

general podrían canalizarse a través de INFOTEP, con el objetivo de aumentar las habilidades de quienes ya tienen trabajo.

33. Es probable que la mano de obra dominicana siga siendo competitiva, a nivel regional, en las actividades que no requieren elevadas habilidades. La inmigración de trabajadores de Haití ha ejercido un efecto positivo en la competitividad de la República Dominicana, dado que una gran parte de ellos realizan tareas poco prestigiosas, que la mayoría de los dominicanos consideran poco atractivas. Si bien, al principio, los haitianos se concentraron en empleos en el sector de agricultura, se registra un desplazamiento cada vez mayor de ellos hacia empleos en el sector de la construcción. La emigración de dominicanos tiene un efecto más notorio: cerca de 2 millones de adultos nacidos en la República Dominicana viven fuera del país, y un gran porcentaje de ellos envía remesas a parientes y amigos. Las remesas ascienden a más de US\$2.000 millones por año (entre 12% y 14% del PIB), de los cuales alrededor de 60% se utiliza para los gastos de consumo diario (ver gráfico 6), lo que ayuda a aumentar el ingreso y estimular el crecimiento económico a través de la demanda agregada. Además, alrededor de 30% de las remesas – US\$800 millones – se ahorra o invierte con fines productivos. Esta utilización productiva de las remesas ofrece un beneficio importante a la economía dominicana a pesar de posibles distorsiones en el mercado laboral. Sin embargo, algunas deficiencias en el mercado de envío de remesas limitan el potencial productivo de estos recursos, debido a los cargos elevados y al predominio de mecanismos de envíos a domicilio que evitan la canalización a través de las instituciones financieras. Si estas deficiencias de mercado se resolvieran, podría generarse un gran impulso a la movilización de ahorros y el aumento del acceso al crédito, en especial para los grupos de menores ingresos.

**Gráfico 6: Uso de Remesas (%)**



Fuente: Encuesta Bendixen (Fondo Multilateral de Inversión 2004)

### **Sector financiero**

34. El elevado costo directo de la crisis bancaria y la subsiguiente intervención de tres bancos comerciales por parte del Banco Central – que representó 21% del PIB – fueron el catalizador de la crisis económica de 2003, en la que el PIB real disminuyó 1,9%. Pero la rápida recuperación del crecimiento parece indicar solo un impacto de corto plazo sobre la economía. Sin embargo, esta conclusión no toma en cuenta los costos a largo plazo potencialmente importantes asociados al elevado nivel de deuda pública y a los graves desequilibrios macroeconómicos que causaron una pérdida de confianza. Por otra parte, la decisión del Banco Central de intervenir evitó las corridas bancarias y el contagio del problema a todo el sistema bancario. Sin embargo, al asumir los pasivos de los bancos intervenidos (incluso los depósitos no incluidos en el balance general), la intervención

del Banco Central, en la práctica, elevó sustancialmente los costos de resolución, con lo que se incrementó el riesgo de inestabilidad macroeconómica, y esto, a su vez, es nocivo para el crecimiento. La expansión monetaria resultante estimuló la inflación y la depreciación de la moneda debido a que parte de la liquidez no fue esterilizada.

35. El apoyo que las instituciones financieras internacionales brindaron a la reforma de las políticas se concentró en políticas monetarias y fiscales prudentes, y el acuerdo de reprogramación de la deuda con el Club de París constituyó una señal positiva, que ayudó a restaurar la confianza en la economía. Este cambio en las políticas coincidió con el comienzo del gobierno de Fernández y trajo consigo cierto grado de optimismo especulativo que contribuyó a la recuperación, ya que el peso se estabilizó y recuperó valor, se apaciguaron las presiones inflacionarias y disminuyeron las tasas de interés. A pesar de la rápida estabilización y recuperación de la crisis, aún existen algunos riesgos importantes, como el empeoramiento del balance del Banco Central, que sigue generando grandes déficit cuasifiscales causados por los pagos de intereses de su deuda sustancial.

36. Si bien en la primera etapa de respuesta a la crisis los costos monetarios y fiscales pudieron contenerse parcialmente, se avanza con lentitud en la larga lista de temas pendientes en relación con la reforma reguladora, que constituye la segunda etapa de respuesta a la crisis. Es necesario instaurar cambios institucionales de base que fortalezcan el sistema financiero con el fin de limitar las oportunidades de fraude y colusión facilitadas por una supervisión poco transparente y la práctica de préstamos a partes relacionadas, así como eliminar la interferencia política en las funciones de supervisión. Algunas de las reformas prioritarias que se proyectó aplicar con la Ley Monetaria y Financiera de 2002 fueron los períodos limitados (aunque renovables) de funciones para los miembros de la junta monetaria del Banco Central—incluidos el Gobernador del Banco Central y el Superintendente de Bancos—, el aumento en la transparencia de las cuentas monetarias y financieras del Banco Central y la Superintendencia de Bancos, la completa puesta en marcha del Acuerdo de Basilea y otras normas prudenciales internacionales, y la instauración de una supervisión consolidada de las entidades financieras.

37. Algo se ha avanzado en estas áreas, pero las autoridades deben redoblar sus esfuerzos para evitar futuros choques en el sector financiero, que podrían tener efectos sistémicos. A corto plazo, se necesita instrumentar, con urgencia, las siguientes medidas complementarias: un enfoque de supervisión orientada a los riesgos por parte de la Superintendencia de Bancos; procedimientos más sólidos de evaluación de riesgos crediticios; una recapitalización de los bancos y mayores provisiones para préstamos en mora; la gestión de la liquidez, tanto en moneda local como extranjera; el desarrollo de mercados monetarios interbancarios; una mayor capacidad institucional de las demás superintendencias (de Valores, Seguros y Pensiones); la modernización de los sistemas de liquidación de pagos y títulos; la mejora del contexto institucional y legal, y de los mecanismos judiciales de puesta en vigor; y el desarrollo de regulaciones para implementar leyes recientemente aprobadas.

38. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo están brindando asistencia técnica a varias de estas áreas, entre ellas, el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y la mejora de las regulaciones prudenciales, y la supervisión en dos módulos amplios: la introducción de un nuevo foco de atención de la supervisión, que incluye el fortalecimiento de la supervisión en la Superintendencia y fuera de ella, y la mejora de la gestión de las capacidades humanas y tecnológicas de la Superintendencia de Bancos.

39. El constante aumento del crédito otorgado al sector privado en los últimos 35 años colaboró a facilitar la inversión durante un período de crecimiento económico sostenido, lo cual es coherente con la afirmación de que el desarrollo del sector financiero contribuyó notablemente al crecimiento pasado. Sin embargo, después de 2000, el crédito a la economía siguió aumentando a pesar de la

desaceleración económica, lo que dejaba entrever desequilibrios en el sector financiero. La crisis bancaria de 2003 demuestra con claridad que, pese a las sólidas bases del crecimiento, la debilidad institucional – en este caso, la supervisión deficiente y la falta de transparencia – ahogan los efectos positivos de estas bases. Dicho de otro modo, el potencial aumento del crecimiento posibilitado por la creciente profundización financiera (representada por el crédito al sector privado) no puede materializarse en el marco de un sistema financiero subdesarrollado, caracterizado por la regulación y la supervisión prudencial deficientes y por un entorno judicial ambiguo que refleja una débil gobernabilidad.

### **Mercados de crédito**

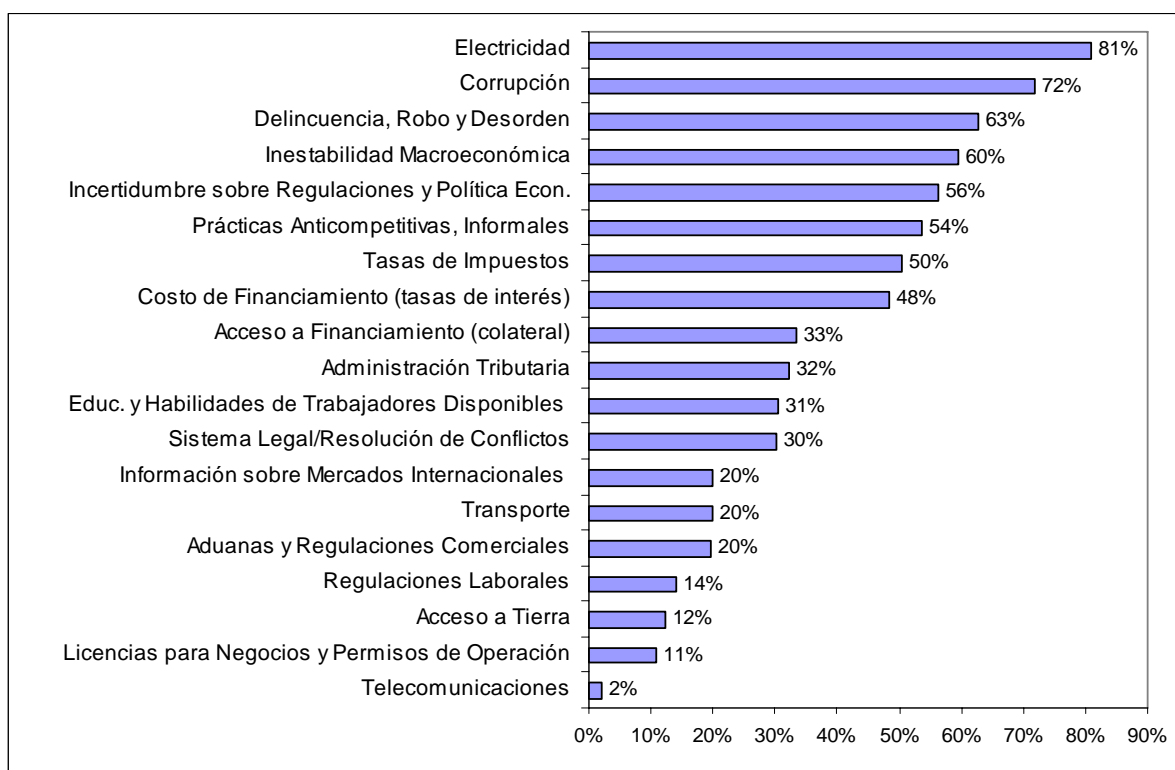
40. La Encuesta sobre el Clima de Inversión realizada en el cuarto trimestre de 2005 concluyó que cerca de 50% de las empresas experimentaban restricciones crediticias debido a las elevadas tasas de interés, mientras que 33% de las empresas mencionan los requisitos de garantía como un obstáculo muy importante (ver gráfico 7).<sup>2</sup> Dado que la mayoría de las empresas de la República Dominicana recurren a las ganancias acumuladas para financiar el capital de trabajo, las pérdidas de producción inducidas por la recesión pueden tener efectos a largo plazo en la salud de las empresas, al producir un desplazamiento o una exclusión de inversiones futuras. Las micro y pequeñas empresas son más vulnerables a los choques negativos, ya que dependen de sus ganancias acumuladas en una mayor medida, ello pone en peligro la creación de empleos en este segmento tan dinámico de la economía. Las empresas toman préstamos principalmente de los bancos comerciales, otro fundamento para fortalecer las regulaciones bancarias. Más de dos tercios de los préstamos pendientes de reembolso requirieron garantía, para lo cual muchos prestatarios utilizaron sus edificios, aunque debido al bajo nivel de sus activos fijos las microempresas también tuvieron que recurrir a garantías de terceros.

41. Mediante un mayor acceso al crédito, las empresas podrían aprovechar con mayor eficiencia las oportunidades de inversión, lo cual se transformaría en una contribución importante para el crecimiento. Guzmán y Ortíz (2005) demuestran que las PyMEs que gozan de un mejor acceso al financiamiento – así como aquellas que tienen una mayor capacidad y mayor participación en asociaciones empresariales, entre otras cosas – declaran mayores retornos. Si bien esto podría explicarse por el hecho de que las empresas más productivas tienen acceso al crédito, también es cierto que el aumento del crédito permite un mejor desempeño empresarial; la causalidad se da en las dos direcciones. La disponibilidad del crédito es un factor importante para promover la expansión de las empresas mediante el financiamiento de un período de aprendizaje sobre la marcha para las empresas nuevas durante el cual éstas pueden descubrir su estructura y tamaño óptimos. Dado la eficiencia y productividad más altas que se observa en las PyMEs de menor tamaño, es decir, las que tienen entre 11 y 50 empleados, las medidas eficaces de promoción del crecimiento deben estar orientadas a eliminar los obstáculos para el acceso al crédito que son especialmente limitantes para esta población de empresas.

---

<sup>2</sup> Hecha por el Banco Mundial, esta Encuesta sobre el Clima de Inversión cubrió una muestra de 180 firmas manufactureras y 70 firmas del sector comercial, estratificadas por el tamaño de la firma (casi la mitad de las empresas fueron microempresas, un cuarto fueron pequeñas empresas, 15% fueron firmas de tamaño mediano y casi 10% fueron empresas grandes). La muestra se dividió también entre Santo Domingo y Santiago (aproximadamente tres quintas partes de las observaciones estuvieron basadas en empresas de Santo Domingo). Las empresas del sector comercial incluyeron almacenes de víveres, farmacias, librerías y joyerías. Con respecto al sector manufacturero, la muestra se concentró en cinco sub-sectores: comida y bebidas manufacturadas, prendas de vestir, productos químicos, vidrio-cemento, y manufactura metal-mecánica. El cuestionario fue construido a partir de la encuesta básica del Banco Mundial, que permite comparaciones con los resultados de encuestas en otros países, pero fue adaptado a las condiciones específicas de la República Dominicana con el fin de captar adecuadamente los obstáculos relevantes de las empresas dominicanas.

**Gráfico 7: Obstáculos a la Inversión (% de empresas)**



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversión 2005

42. Con respecto a la demanda de crédito por parte de los hogares medida por la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), los hogares dominicanos presentaron una fuerte demanda de préstamos en 2003: 71% de los hogares encuestados expresaron una demanda potencial de préstamos, 22% habían recibido préstamos y 49% presentaban una demanda insatisfecha (ya fuera porque se les hubiera rechazado una solicitud o porque no la hubieran presentado, debido a los requisitos de garantía o a las tasas de interés). El nivel de demanda insatisfecha es más elevado en los hogares del quintil más bajo en comparación con los demás, lo cual se atribuye, en parte, a que estos hogares suelen carecer de garantías. Como ocurre en otros países de América Latina, la mayoría de los hogares toman préstamos de un solo tipo de prestamista, en lugar de recurrir a diversas fuentes. Cerca de 84% de los hogares que recibieron préstamos en 2003 tenían saldos de deuda pendiente al momento de la encuesta realizada en 2004, lo cual puede indicar que los vencimientos de los préstamos eran mayores a un año o que los hogares tenían dificultades para reembolsar sus préstamos. Si bien los fondos obtenidos de los préstamos se utilizaron principalmente para gastos de los hogares, una proporción importante declaró utilizarlos para pagar otras deudas. La proporción entre los préstamos pendientes de reembolso y el ingreso anual de los hogares promediaba 58%. Estos niveles tan elevados de deuda como porcentaje del ingreso sugiere que, en 2004, los hogares dominicanos pueden haber experimentado dificultades para devolver estos préstamos, en especial en un contexto de altas tasas de interés.

43. La encuesta de hogares pudo capturar el comportamiento de la toma de préstamos relacionado con la crisis ya que se llevó a cabo durante la crisis económica. Los resultados sugieren que los mercados de crédito pueden haber contribuido a mitigar los efectos de la crisis y, quizás, a estabilizar el consumo. Además de los préstamos, cerca del 6% de los hogares de la República Dominicana cargaban con deudas contraídas con su tarjeta de crédito. Respecto de los activos

financieros, en este capítulo, se concluye que casi un 30% de los hogares poseía este tipo de activos, un porcentaje mucho mayor que el de otros países en desarrollo.

44. Los patrones de demanda de crédito por parte de los hogares que hemos observado indican que los requisitos de garantía constituyen un elemento disuasivo clave para la solicitud de préstamos, lo cual conlleva la necesidad de definir los activos de manera creativa, por ejemplo, mediante el apalancamiento del ingreso por remesas. El elevado nivel de endeudamiento de los hogares del país y el hecho de que 14% de los préstamos se utilizan para pagar otras deudas indican que es necesario ofrecer programas básicos de educación financiera para que los potenciales prestatarios sepan administrar el reembolso de sus deudas y el sobreendeudamiento, además de otras cuestiones.

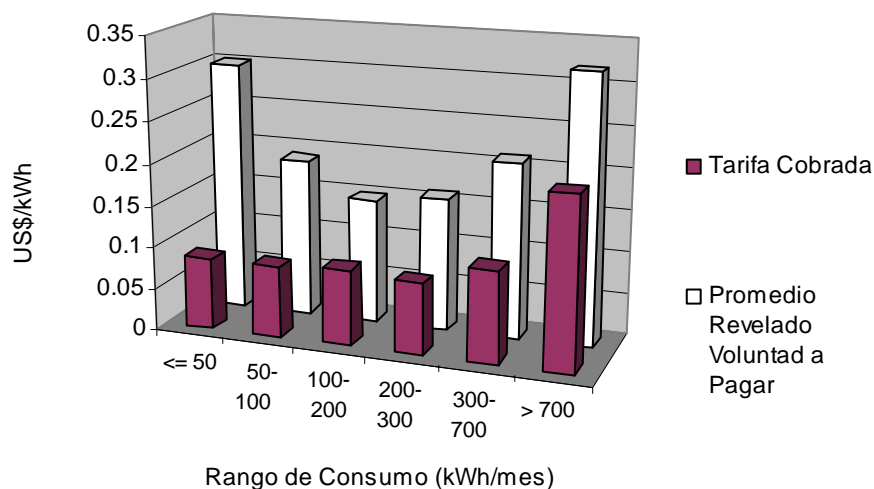
### **Sector eléctrico**

45. La prolongada crisis eléctrica del país y las medidas ineficaces que se tomaron para remediarla generaron un círculo vicioso de apagones periódicos, costos operativos elevados de las empresas de distribución eléctrica (EDEs), grandes pérdidas entre ellas las generadas por robo de electricidad a través de conexiones ilegales, tarifas altas para el consumidor con el fin de cubrir estas ineficiencias, tasas bajas de recaudación de facturas, una carga fiscal significativa debida a los subsidios (en su mayoría, sin objetivos específicos) directos e indirectos, y desembolsos muy importantes de los consumidores por electricidad alternativa autogenerada. El marco de incentivos resultante no induce a los consumidores a pagar. Pero la voluntad de los consumidores de pagar por un servicio de electricidad confiable mediante la autogeneración parece señalar que, en la práctica, el sector de la electricidad no logra capturar esta demanda, lo cual genera pérdidas de eficiencia. El gráfico 8 muestra que a cada nivel de consumo, los consumidores gastan más en fuentes confiables de electricidad (incluyendo la autogeneración) que en las tarifas cobradas por las EDEs. Los costos totales de la crisis eléctrica en el 2005 superaron los US\$1.000 millones (5% del PIB), de los cuales US\$550 millones correspondieron a subsidios del gobierno al sector, US\$400 millones se utilizaron para instalar y mantener la capacidad de autogeneración del sector comercial y el industrial, y al menos entre US\$150 millones y US\$200 millones, se destinaron a la capacidad de autogeneración del sector residencial. Este desembolso representa un costo económico muy elevado, ya que aumentó los costos de producción en forma directa e indirecta, debido a la falta de un servicio confiable y a la consecuente necesidad de energía autogenerada, con lo que, en última instancia, se desalienta la inversión y disminuye la competitividad. El hecho de que cuatro quintos de las empresas mencionaran a la energía como un gran obstáculo – y la mitad la considera el mayor obstáculo – denota que la crisis eléctrica tuvo un efecto enorme sobre la economía.

46. Los mayores responsables de la crisis son la capacidad institucional y la supervisión deficiente, lo que constituye otro ejemplo de los elevados costos de una gobernabilidad débil. El enrevesado camino que va de los deficientes servicios públicos provistos por el gobierno a la privatización, luego a los subsidios implícitos y, finalmente, a la reestatización no resuelve los problemas de la calidad deficiente del servicio, que sigue siendo agravada por las conexiones ilegales y la falta de pago, y impone un costo exorbitante para el gobierno y los consumidores. La reforma se ha visto retrasada o bloqueada por la falta de transparencia, de rendición de cuentas públicas y de un consenso político más amplio sobre el tema, y por una insuficiente voluntad política de impulsar una resolución.



**Gráfico 8: Comparación de la Voluntad Revelada a Pagar vs. Tarifas Cobradas (2004)**



Fuente: NRECA (2004)

47. La estrategia actual de las empresas de distribución eléctrica para reducir sus pérdidas se centra en a) racionar el suministro de energía para ofrecer más a los circuitos con menos pérdidas, b) instalar nuevos medidores y reemplazar a los más viejos, c) capturar como clientes a usuarios que actualmente se conectan al sistema de manera ilegal, d) inspeccionar los medidores y otros dispositivos que puedan sufrir manipulaciones, e) investigar el fraude electrónico sofisticado en el que puedan estar incurriendo grandes clientes, y f) corregir las anomalías técnicas de los equipos. Sin embargo, los esfuerzos fueron débiles y no generaron más que mejoras modestas en el Índice de Recuperación de Efectivo (*CRI* en inglés), que están lejos de alcanzar los objetivos del gobierno. Si bien la persecución de los grandes consumidores comerciales que no pagan el servicio tendría un gran efecto en los costos, y además constituiría una señal de que la conducta ya no será tolerada, hasta el momento, el progreso ha sido muy limitado en esta área.

48. Las siguientes son algunas otras medidas planificadas: a) instalar medidores electrónicos *online* para los grandes clientes, a fin de hacer un seguimiento continuo del consumo y detectar las anomalías a la brevedad; b) facilitar el pago de las facturas residenciales expandiendo la cantidad de centros de pago y sus horarios de atención; c) volver a contratar los equipos de trabajo especializados en servicio técnico y comercial utilizados por EdeNorte y EdeSur, antes de la estatización, para examinar y reparar los medidores y conectar o desconectar el servicio, y d) poner en marcha un programa piloto para rediseñar las instalaciones de distribución de bajo voltaje con el fin de dificultar las conexiones ilegales y la manipulación de dispositivos. Desarrollar una campaña de comunicaciones eficaz para educar al público acerca de la estrategia de la reforma, involucrar a las comunidades en un diálogo constructivo y crear consenso sobre el proceso de reforma son acciones que podrían ayudar a generar el apoyo del público para respaldar las duras medidas que sean necesarias.

49. Si bien la introducción de una nueva gestión empresarial en EdeNorte y EdeSur es motivo de optimismo, existe cierta preocupación por la demora en la instrumentación de medidas clave para restaurar la solvencia financiera a corto plazo y hacer prosperar la reforma global del sector. Estas medidas incluyen el mantenimiento de una tarifa financieramente viable con subsidios con objetivos específicos, para proteger a los consumidores de bajos ingresos, y una fórmula justa de indexación de la tarifa que tenga en cuenta la inflación, el precio del combustible y las fluctuaciones del tipo de cambio. De hecho, las tarifas se congelaron en enero de 2006 a pesar de las presiones del tipo de

cambio y el precio del petróleo que, de haberse utilizado la fórmula de indexación, habrían provocado un aumento del 5% en la tarifa en febrero de 2006. Además, las autoridades son renuentes a aumentar las tarifas cuando el servicio mejora, debido a que estas ya son elevadas, pero los retrasos en la indexación darán lugar a subsidios aún mayores al sector, causando un desplazamiento aún mayor de otros gastos públicos prioritarios.

50. Debido a que el sistema actual no cuenta con fondos suficientes, no pueden tomarse las medidas necesarias para elevar la calidad del servicio del sistema de distribución a un nivel razonable sin incrementar el flujo de fondos. Por otra parte, mientras no se mejore el servicio ni se reduzcan los apagones, los consumidores no estarán dispuestos a pagar las tarifas actuales, y mucho menos otras más altas. A largo plazo, será condición de la sostenibilidad financiera que la tasa del pago de facturas se incremente lo suficiente para que las empresas de distribución y generación perciban el ingreso necesario para realizar las reparaciones y mejoras requeridas, y ofrecer a los consumidores un servicio confiable y sin cortes.

51. De cara al futuro, la sostenibilidad financiera a largo plazo del sector eléctrico exigirá sólidas mejoras en el programa de reforma descrito anteriormente, pero también otras reformas adicionales. La experiencia internacional indica que este proceso lleva muchos años, ya que es necesario desarrollar nuevas instituciones y cambiar radicalmente el modo en que el gobierno se ocupa de este sector. Para complementar las iniciativas de reestructuración llevadas a cabo entre 1997 y 2002 (la separación en unidades y privatización de la mayor parte de la Corporación Dominicana de Electricidad, la introducción de la Ley General de Electricidad y la creación de la Superintendencia de Electricidad, la Comisión Nacional de Energía y el Organismo Coordinador), es esencial que el gobierno a) amplíe y esclarezca la función de las instituciones del sector; b) separe sus funciones contrapuestas de accionista y responsable del diseño de políticas donde puede existir conflicto de intereses; c) evalúe alternativas para la participación del sector privado en las empresas estatizadas de distribución de electricidad; d) haga extensivo y mejore el servicio provisto a los hogares de bajos ingresos en áreas rurales y urbanas, y vuelva financieramente más sustentable el Programa para la Reducción de Apagones (PRA), y f) aumente la protección del medio ambiente.

## **Limitaciones que afectan a toda la economía**

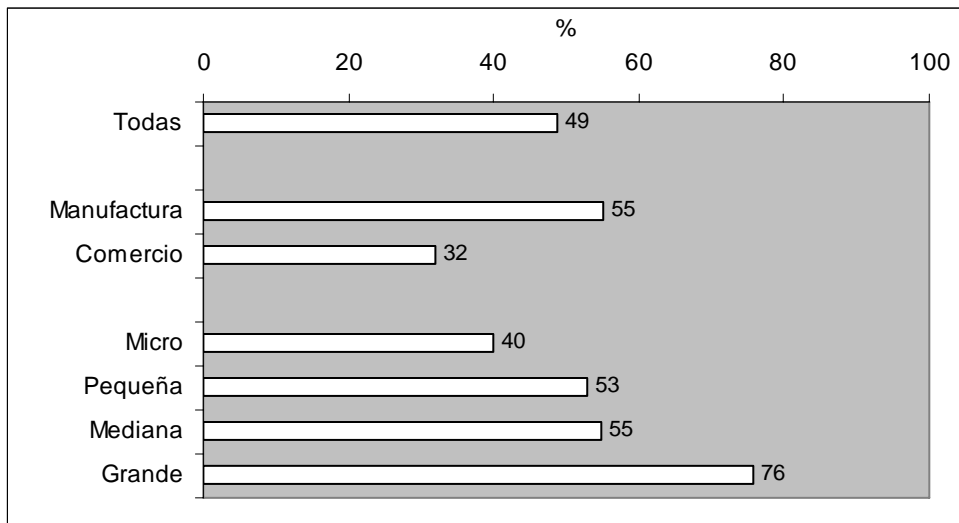
### **Instituciones**

52. Los países altamente industrializados se caracterizan por gozar de un “Estado fuerte con la capacidad de respaldar un sistema legal que complementa las normas existentes, donde se respeta la ley y se evita tomar medidas arbitrarias desde el Estado mismo” (p. 4 de Banco Mundial 2002a). La evaluación anterior de la situación institucional en la República Dominicana indica que se está muy lejos de este punto de referencia. Las empresas declararon tener poca confianza en la capacidad del poder judicial para defender los derechos de propiedad y los derechos contractuales en disputas comerciales (en otras palabras, el 39% de las empresas desconfía del poder judicial).

53. El bajo nivel de confianza, tanto en el poder judicial como en la interpretación y en el cumplimiento de las regulaciones, fue una cuestión mencionada por las empresas censadas para la Encuesta sobre el Clima de Inversión, y ambos muestran una correlación positiva. Esta falta generalizada de confianza en las instituciones del gobierno – que se justifica a partir de las acciones inapropiadas de algunos funcionarios públicos, como el pedido de sobornos o la aplicación discrecional de las regulaciones – afecta la voluntad de cumplir con las regulaciones y las leyes, lo que, en última instancia, disminuye aún más la eficacia del gobierno y crea un círculo vicioso permanente. La gobernabilidad deficiente interactúa con algunas variables políticas clave de maneras que pueden afectar el crecimiento. Ejemplos de esto son los contratos de adquisiciones públicas con

un único proveedor y el bajo nivel de cumplimiento tributario y legal. Por ejemplo, la mayoría de las empresas Dominicanas reportan sólo la mitad de las ventas, no obstante, las empresas más grandes tienen mayores tasas de divulgación (ver gráfico 9). Las ineficiencias resultantes, la baja recaudación impositiva y la calidad baja o insuficiente de la infraestructura generan, a su vez, aumentos en las tasas impositivas, nuevas regulaciones y mayor evasión, que pasan a formar parte del precario contexto institucional.

**Gráfico 9: Ventas Reportadas sujetas a Impuestos (% de ventas totales)**



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversión 2005

54. El cambio de la cultura de gobernabilidad es un reto de gran envergadura, en especial, porque afecta las operaciones diarias de las empresas; la evasión impositiva y los sobornos son habituales, y la captura del estado por algunas empresas y familias poderosas es evidente en muchos aspectos de la toma de decisiones del sector público. A fin de cambiar un sistema basado en las conexiones personales, también llamado “clientelismo”, es fundamental profesionalizar el personal de gobierno y establecer y adoptar reglas y procedimientos claros. Por ejemplo, las decisiones respecto de las inversiones públicas deberían ser coherentes con la capacidad presupuestaria, acordada a nivel nacional, y con las prioridades para el desarrollo del país. Para lograr esto, es necesario fortalecer la capacidad de planeamiento del gobierno, además de introducir procedimientos y controles presupuestarios que permitan garantizar que el gasto se realice de acuerdo con las asignaciones del presupuesto. El gobierno adaptó recientemente un sistema de gestión financiera del sector público para mejorar los controles presupuestarios pero, en la mayoría de las agencias gubernamentales, aún no terminó de ponerlo en práctica. Una mejora en la ejecución del presupuesto debería complementarse con iniciativas para mejorar la recaudación de impuestos, a fin de reducir la tasa impositiva mediante un aumento en el cumplimiento y una ampliación de la base imponible. También es posible mejorar la gestión de recursos públicos mediante la creación de un registro de activos y el diseño de un inventario de funcionarios públicos, a fin de deshacerse de los “empleados fantasma” y de los que perciben un doble ingreso. Los procedimientos de adquisición pública constituyen otra área en la que la reforma podría reportar grandes beneficios económicos.

55. Un método para mejorar la gobernabilidad es intensificar el papel de la sociedad civil como vigilante. La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, recientemente promulgada, crea la oportunidad de desarrollar las capacidades de supervisión de los ciudadanos, pero aún faltan algunas iniciativas para aplicar la ley. Una ejecución eficaz debería estar basada en una evaluación de la oferta y la demanda (es decir, una evaluación de la información que ofrece el gobierno y la

información que demandan los usuarios). Es posible que, para evaluar la demanda, se necesite asistencia para detectar potenciales usos de la información y así fomentar la demanda.

56. Las siguientes son algunas de las medidas específicas que podrían reducir la carga de las regulaciones que enfrentan las empresas: revisar los procedimientos de inspección a fin de reducir la inversión de tiempo que representan para las empresas; simplificar los procedimientos para comenzar con emprendimientos nuevos; reducir los requisitos para la exportación y aumentar el acceso a ventanillas únicas; facilitar los procesos de titulación y del registro de tierras; aumentar los incentivos para mejorar el control de calidad y lograr un suministro confiable de insumos internos mediante una mejora del clima de negocios; fortalecer el cumplimiento de los contratos, por ejemplo, agilizando los procedimientos judiciales; y automatizar las operaciones de aduana para reducir el tiempo que se pasa allí y disminuir oportunidades de corrupción.

### **Volatilidad**

57. La economía de la República Dominicana se caracteriza por la relativa volatilidad de su crecimiento, causada por choques de política macroeconómica internos; choques financieros y reales externos e internos; y desastres naturales. Durante los años noventa, la volatilidad de los términos de intercambio superó los promedios de América Latina y el Caribe, y la política fiscal procíclica generó una volatilidad grave y persistente de los resultados fiscales, acentuada por las deficiencias del sistema impositivo y el aumento de los subsidios del sector eléctrico por el gobierno causado por el precio del petróleo. A pesar de los últimos picos en la deuda pública, el perfil dinámico es positivo: es probable que el coeficiente deuda/PIB se ubique por debajo de 30% antes de que transcurran cinco años. La elevada volatilidad del tipo de cambio y los episodios inflacionarios están estrechamente relacionados con las recesiones que atravesó el país, y la vulnerabilidad del país ante los desastres naturales da a entender que seguirá siendo volátil en el futuro.

58. Durante los últimos 35 años, las políticas macroeconómicas acentuaron la volatilidad en los períodos de crisis: en lugar de mitigar su efecto sobre el crecimiento, lo intensificaron. La diversificación de la economía hacia manufacturas que requieren grandes cantidades de importaciones, que reemplazaron a las exportaciones agrícolas, redujo la vulnerabilidad ante los choques de los términos de intercambio. Sin embargo, la estructura de intercambio actual sigue siendo vulnerable a causa de la elevada concentración en relación con los socios comerciales – dominados por los Estados Unidos – y los tipos de productos de exportación. La diversificación de exportaciones y los fondos de estabilización son dos de los mecanismos que se utilizan habitualmente para reducir el efecto del riesgo acumulado que genera la volatilidad de los términos de intercambio.

59. Como la concentración de exportaciones puede ser consecuencia de incentivos comerciales distorsivos, si se eliminan algunas políticas como las barreras comerciales o la sobrevaloración del tipo de cambio, en general, se puede lograr una mayor diversificación. El sesgo político a favor de las exportaciones provenientes de las zonas francas, combinado con el acceso preferencial a los Estados Unidos, facilitaron que las exportaciones de prendas de vestir a ese país superaran al resto de las exportaciones. Si para 2010 se eliminan las políticas de apoyo a las exportaciones que benefician a las zonas francas y se aplica el DR-CAFTA, se generarán oportunidades para diversificar las exportaciones, pero estas dependerán de las reformas correspondientes. La experiencia dominicana con el Fondo de Estabilización de la Tarifa Eléctrica, que se diseñó para reducir el efecto de los altos precios del petróleo y los movimientos del tipo de cambio, tuvo un éxito parcial: logró atenuar los ajustes en las tarifas de la electricidad durante un tiempo, pero, en última instancia, no pudo sostener las tarifas subsidiadas de la electricidad.

60. A fin de solucionar los problemas relacionados con la elevada volatilidad y el carácter procíclico de la política fiscal, el sistema tributario debería estar basado en una cantidad relativamente baja de impuestos que graven agregados de base amplia (como el gasto o el ingreso totales), y no en impuestos que graven variables volátiles como las exportaciones de productos básicos primarios o los aranceles de importación (Gavin y Hausmann 1999). Para lograr un cambio hacia una política fiscal anticíclica no solo es necesario contar con un entorno institucional fuerte y procedimientos presupuestarios transparentes para soportar las presiones políticas – por ejemplo, mediante una ley de responsabilidad fiscal – sino que también se necesita fortalecer los vínculos financieros externos y profundizar los mercados financieros internos. Es necesario poner en práctica objetivos preventivos y reglas fiscales contingentes que, mediante la acumulación de recursos durante las épocas de prosperidad, generen un espacio fiscal para los períodos de crisis. Una gestión eficaz de la deuda externa del sector público podría ser muy útil para reducir la vulnerabilidad fiscal ante choques financieros y, por extensión, para mitigar la volatilidad fiscal y la agregada (Banco Mundial 2000). Si las autoridades limitan la dependencia en el financiamiento externo, fortalecen los mercados internos de capital y desarrollan un mercado de deuda pública, pueden mejorar la estructura de la deuda pública y reducir las vulnerabilidades. En relación con las políticas monetarias y cambiarias, se podría aumentar la credibilidad y reducir la volatilidad, mediante una mayor transparencia de la información y una mejor gestión de la liquidez.

61. Es especialmente difícil tratar la volatilidad causada por desastres naturales, ya que la República Dominicana es uno de los países más vulnerables a este tipo de desastres en todo el mundo. La capacidad de gestión de riesgo y de mitigación de desastres son extremadamente bajas, y se limitan a acciones que se realizan inmediatamente antes, durante o poco tiempo después del desastre para evitar muertes y reducir el daño económico (Banco Mundial 2002b). Si bien estas funciones son importantes, una gestión de desastres eficaz debe tener una visión más prospectiva: cada desastre natural deja a su paso pruebas de cómo las decisiones de planeamiento e inversión afectan la vulnerabilidad y el riesgo de desastres futuros. A fin de reducir la vulnerabilidad frente a desastres naturales, es fundamental lograr avances en las siguientes áreas.

- **Fortalecimiento institucional:** Entre los factores importantes de la mitigación de desastres están el fortalecimiento de los grupos locales y nacionales de gestión de desastres, la capacitación de los funcionarios de gestión de desastres, el fomento de la institucionalización y la aplicación de los códigos de construcción y de planeamiento de uso de la tierra, y el desarrollo de competencias internas para detectar y mitigar riesgos.
- **Identificación de riesgos:** Es fundamental contar con una comprensión cabal de las vulnerabilidades existentes, que incluya aspectos como su ubicación y su gravedad, a fin de diseñar programas de inversión en gestión de riesgos y establecer prioridades al respecto. Existe un amplio espectro de tareas que permite la identificación y la comprensión de los riesgos de accidentes naturales: recolección de datos y confección de mapas acerca de los peligros, estudios técnicos y talleres participativos, evaluaciones de vulnerabilidad, evaluaciones de riesgo y evaluaciones que se realizan luego del desastre.
- **Reducción de riesgos:** Las actividades de reducción de riesgo están diseñadas para atenuar el daño producto de sucesos accidentales. Estas actividades para la solución de vulnerabilidades pueden manifestarse como actualizaciones tecnológicas, fortalecimientos y reubicaciones. Las actividades para mitigar vulnerabilidades en el futuro por lo general incluyen el diseño y la aplicación de estándares de construcción, las medidas para la protección del medio ambiente, el planeamiento de uso de la tierra que tiene en cuenta las zonas peligrosas, y las prácticas de gestión de recursos.

- **Transferencia de riesgos:** No siempre es posible eliminar por completo la vulnerabilidad de los activos clave. En muchos casos, puede haber componentes críticos de la infraestructura de una nación que permanecen amenazados por un riesgo. Los mecanismos de seguros se utilizan para transferir riesgos que no pueden mitigarse mediante medidas de reducción de daño estructurales o ex ante y para protegerse de fenómenos con el potencial de causar grandes pérdidas económicas. Entre estos mecanismos están los contratos de seguros y reaseguros estándar, además de la creación de fondos de contingencia con vistas a fortalecer la capacidad de reponerse fiscal y económicamente de cara a los riesgos naturales.

62. Las instituciones precarias y la deficiente gobernabilidad tienen un papel fundamental en la vulnerabilidad de la economía ante choques internos y externos. De hecho, los problemas de gobernabilidad acentúan la volatilidad, algo que quedó demostrado por las políticas macroeconómicas equivocadas aplicadas anteriormente en respuesta a los choques negativos, que intensificaron el efecto de esos choques en lugar de atenuarlo. Además, la deficiente gobernabilidad puede, por sí sola, ser una causa de volatilidad, como sucedió en la crisis bancaria de 2003: a causa de las deficiencias de las normas prudenciales se otorgaron excesivos préstamos a grupos relacionados y se operó sin una provisión adecuada para los préstamos improductivos, que terminaron por generar las fallas bancarias. El reto de mantener un crecimiento robusto y, al mismo tiempo, modernizar las instituciones públicas a fin de fortalecer la gobernabilidad en un entorno de intereses creados parece difícil de alcanzar. Pero la salud y la estabilidad futuras de la economía de la República Dominicana dependen de ello.

### **Delincuencia**

63. Los índices de criminalidad en la República Dominicana registraron un marcado aumento desde la desaceleración económica posterior al año 2000, especialmente durante la crisis de 2003-2004. Los datos de las encuestas revelan que tanto las empresas como los hogares perciben un aumento del delito, y que en el año previo a la encuesta – es decir, 2004 – fueron víctimas de algún tipo de actividad criminal con mayor frecuencia que en los anteriores. Son muchos los factores que contribuyen con el aumento en los índices de criminalidad: la ubicación geográfica de la República Dominicana hace que el país sea cada vez más popular para el transbordo de drogas, algo que a su vez acentuó el problema de drogadicción en el país. Según los datos internacionales, el hecho de que la población sea relativamente joven y que los índices de desempleo entre los jóvenes sean elevados son factores clave a la hora de entender el aumento del delito, al igual que la urbanización, la pobreza, la desigualdad y la baja proporción de personas que alcanzan instancias superiores de educación.

64. Las encuestas de los hogares y las empresas sobre la incidencia del delito, los riesgos percibidos y las respuestas a esta problemática son un claro ejemplo de hasta qué punto el delito puede afectar el crecimiento económico: aumenta el costo de hacer negocios a través de i) los gastos de prevención en sistemas de seguridad y/o personal de seguridad; ii) la pérdida de ventas o mercancías, o daños a las propiedades producto del robo o el fraude; iii) la pérdida de producción (en el caso de las empresas) o de ingresos (en el caso de los hogares) por la reducción de las horas de trabajo, o las ausencias temporales, de las víctimas de un delito; iv) el cierre de las fábricas o la reubicación en áreas o países más seguros y v) la disminución del bienestar de los hogares producto de los límites que ellos mismos imponen a sus actividades. Según la Encuesta sobre el Clima de Inversión, el 40% de las empresas ha instalado equipos de seguridad, 39% ha contratado personal de seguridad, y 72% ha tomado, al menos, una medida preventiva (ver cuadro 1). También son importantes los efectos dinámicos negativos sobre el crecimiento del PIB a largo plazo. Los posibles nuevos inversores – locales y extranjeros – buscarán ubicaciones alternativas si creen que el riesgo de sufrir pérdidas es alto, lo que reduce la IED y puede llegar a motivar la fuga de capitales. También pueden registrarse pérdidas de capital humano, ya sea por las emigraciones que suscitan la sensación

de inseguridad o por asesinatos y lesiones relacionadas con el delito. Por otro lado, el gasto que se dedica a combatir el delito toma recursos de otros usos más productivos: a nivel gubernamental, un elevado gasto en policía puede utilizar recursos que pensaban dedicarse al gasto social; a nivel del individuo, el gasto que realizan los hogares en protección o en servicios de salud para tratar lesiones producto del delito puede, por ejemplo, reducir el presupuesto que esos hogares dedicarían a la educación si la situación fuese otra (Banco Mundial 2004).

**Cuadro 1: Medidas Preventivas Tomadas por las Empresas (% de empresas)**

	Comercio	Comidas y Bebidas	Prendas de Vestir	Productos Químicos	Productos de Metal	Vidrio y Cemento	Total
Instaló equipo de seguridad	29	40	38	56	43	46	40
Contrató personal de seguridad	17	47	27	68	45	59	39
Cerró al atardecer	47	24	32	5	31	31	32
Instaló software de seguridad	21	31	18	50	30	23	27
Otras acciones	4	15	18	5	5	15	10
Ha tomado al menos una acción	71	73	65	82	78	74	72

Source: Encuesta sobre el Clima de Inversión 2005

65. El pesimismo que muestran las empresas acerca de las tendencias a futuro del delito conlleva aun más iniciativas y gastos de prevención privados. La tercera parte de las empresas encuestadas – y casi la mitad de las del sector comercial – declaró que si no hay mejoras respecto del delito, era posible, o altamente posible, que la empresa cerrara dentro de los próximos tres años. El corto horizonte temporal implícito que se tiene en cuenta al tomar decisiones referidas a la operación de las empresas tiene efectos muy negativos sobre el crecimiento: es poco probable que se realicen inversiones para mejorar la operación o se contrate personal para aumentar la producción. La solución de este complicado problema, que es cada vez peor, es especialmente desafiante si tenemos en cuenta la ineficacia policial, la poca credibilidad de las instituciones y el uso de medidas de protección informales, que socavan aun más una gobernabilidad de por sí precaria.

66. Una estrategia para la reducción del delito debería tener en cuenta tanto los determinantes negativos del delito relacionados con la disuasión (por ejemplo, el aumento de las tasas de procesos judiciales eleva el costo de oportunidad del delito) como los factores positivos que reducen la criminalidad (por ejemplo, un mayor ingreso per cápita o un menor índice de desempleo entre los jóvenes). Aquellas medidas que fomenten un crecimiento económico sostenido, diversificado y de base amplia permitirán cambiar el entorno actual, que facilita al delito, mediante la reducción de los incentivos que tienen los criminales; por ejemplo, mediante un aumento en los salarios. Será importante sopesar políticas e intervenciones que se dirijan específicamente a los jóvenes marginados. Son necesarios otros análisis – en especial de la policía y del sistema judicial – para comprender los obstáculos que impiden ofrecer un buen servicio. Entre las áreas a reformar que podrían incrementar la eficacia policial y aumentar la confianza del público están la mejora de la responsabilización de la fuerza policial, el fortalecimiento de las relaciones entre la policía y la comunidad, y la modernización de los procedimientos policiales y procesales. Un estudio aún en progreso del Banco Mundial acerca del delito en la región del Caribe analizará con mayor detenimiento los factores institucionales, económicos y sociales específicos que influyen negativamente en el delito en la República Dominicana, y presentará recomendaciones más puntuales para este tema, concentrándose especialmente en la juventud.

**Cuadro 2: Resumen de políticas recomendadas**

	<b>POLÍTICAS PRIORITARIAS RECOMENDADAS</b>	<b>PROGRAMA DE REFORMA A MEDIANO PLAZO</b>
<b>POLÍTICAS COMERCIALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborar y publicar las regulaciones de instauración necesarias para el DR-CAFTA; ampliar las funciones gubernamentales necesarias para implementarlo, en especial procedimientos aduaneros (véase más abajo), seguimiento de normas de origen, mejora y cumplimiento de parámetros (incluso NSF), y políticas de adquisición pública;</li> <li>• instaurar un programa eficaz de reintegro de derechos aduaneros tanto para productores en las ZF como para los que no pertenecen a éstas;</li> <li>• mejorar la logística del comercio internacional mediante: a) una reducción de la proporción de contenedores inspeccionados físicamente, b) una mejora en los servicios portuarios, separando la función reguladora de la autoridad portuaria de su operación de los puertos, c) un fortalecimiento de los procedimientos aduaneros a través de sistemas de información automatizados e integrados, y d) un incremento en la seguridad para cumplir con las normas internacionales y los requerimientos de los Estados Unidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eliminar la desigualdad en los procedimientos administrativos y el acceso a la infraestructura entre las empresas de las ZF y las que no pertenecen a las mismas y estimular los nexos mediante:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ el establecimiento de un arancel NMF mínimo uniforme a la importación que se aplique a todos los productores dominicanos (pertenecan o no a ZF) sin requisitos mínimos de exportación;</li> <li>▪ un aumento gradual en la tasa impositiva corporativa en las empresas de las ZF, y la generalización del ITBIS a las ZF para garantizar un tratamiento equitativo que cumpla con las requisitos de la OMC;</li> <li>▪ la expansión del concepto de <i>cluster</i> para aumentar los flujos de información del mercado y la correspondencia entre oferta y demanda a nivel local e intrasectorial.</li> </ul> </li> <li>• estimular la coproducción en las áreas fronterizas cercanas a Haití, que se encuentran económicamente deprimidas (por ejemplo, ofreciendo insumos para la industria manufacturera de Haití);</li> <li>• fomentar la innovación continua para mantener la competitividad y expandir nichos de mercado, por ejemplo, promoviendo la investigación y el desarrollo privados;</li> <li>• restaurar la solvencia financiera de la autoridad portuaria mediante reducciones de personal y aumentar el gasto en inversión de capital y mantenimiento de la infraestructura, incluido el acceso al puerto y la higiene;</li> <li>• desarrollar el mercado de los servicios de la exportación, en especial en las áreas de logística comercial (por ejemplo, en un puerto eje) y en las funciones de distribución y embalaje.</li> </ul>



**Cuadro 2: Resumen de políticas recomendadas (continuación)**

	<b>POLÍTICAS PRIORITARIAS RECOMENDADAS</b>	<b>PROGRAMA DE REFORMA A MEDIANO PLAZO</b>
<b>POLÍTICAS DE EMPLEO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elevar la calidad de la educación mediante una reforma de los contenidos para fortalecer la capacidad general de resolución de problemas, el trabajo en equipo y las habilidades técnicas y lingüísticas;</li> <li>• aumentar el acceso a la educación secundaria resolviendo las desigualdades (por ejemplo, con transferencias monetarias condicionales o programas de crédito educativa);</li> <li>• mejorar la alineación entre la demanda y la oferta laboral estimulando las asociaciones entre el sector privado y las instituciones educativas;</li> <li>• resolver la superposición de la cesantía y las regulaciones de seguridad social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fortalecer la supervisión laboral en conformidad con el DR-CAFTA;</li> <li>• promover actividades de servicios de empleo para mejorar la búsqueda y la obtención de trabajo, incrementar el uso de pasantías y prácticas de aprendizaje durante la educación formal y establecer programas de entrenamiento antes de entrar al servicio orientados a los trabajadores que cuentan con menor educación;</li> <li>• promover los nexos entre las universidades y las empresas para estimular la innovación;</li> <li>• invertir en la capacidad del INFOTEP para aumentar las habilidades en sectores clave en los que hay una demanda insatisfecha y diseñar programas de entrenamiento o de asistencia técnica en áreas de gestión de negocios;</li> <li>• implementar protecciones opcionales alternativas para trabajadores informales, como mecanismos de seguro voluntario.</li> </ul>
<b>MERCADOS DE CRÉDITO</b>	<p>Fortalecer la supervisión bancaria mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la elaboración de regulaciones para poner en vigencia leyes recientemente aprobadas;</li> <li>• un incremento en la transparencia de las cuentas monetarias y financieras del Banco Central y la Superintendencia de Bancos;</li> <li>• la consolidación de la supervisión de las entidades financieras;</li> <li>• un enfoque de supervisión orientado al riesgo por parte de la Superintendencia de Bancos;</li> <li>• una mejora en los procedimientos de evaluación del riesgo crediticio;</li> <li>• la recapitalización de los bancos y un aumento en la provisión para préstamos en mora;</li> <li>• la gestión de la liquidez, tanto en moneda local como extranjera;</li> <li>• la aplicación del Acuerdo de Basilea y otros estándares internacionales para mejorar los requerimientos de capital y liquidez para los bancos;</li> </ul> <p>• Reducir las ineficiencias en los procesos de envío de remesas y utilizar las remesas como garantía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• desarrollar mercados monetarios interbancarios y modernizar los sistemas de liquidación de pagos y títulos;</li> <li>• implantar un seguro de depósitos;</li> <li>• mejorar la capacidad institucional de las demás superintendencias (de Valores, Seguros y Pensiones); conferir todos los poderes clave a un único organismo de supervisión; otorgar protección legal a los supervisores en el ejercicio de sus funciones;</li> <li>• reformar la clasificación de los préstamos y las normas de provisión;</li> <li>• facilitar la diversificación del riesgo mediante el desarrollo del mercado de capital;</li> <li>• establecer una estrategia para disminuir las restricciones al crédito, en especial para las PyMEs;</li> <li>• ofrecer programas básicos de educación financiera para que los potenciales prestatarios sepan gestionar el pago de sus deudas y el sobreendeudamiento.</li> </ul>

**Cuadro 2: Resumen de políticas recomendadas (continuación)**

	<b>POLÍTICAS PRIORITARIAS RECOMENDADAS</b>	<b>PROGRAMA DE REFORMA A MEDIANO PLAZO</b>
<b>SECTOR ELÉCTRICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• racionar el suministro eléctrico para brindar más a los circuitos con menores pérdidas;</li> <li>• detectar a los grandes consumidores comerciales que no paguen por el servicio;</li> <li>• instaurar acuerdos entre el gobierno y EdeSur, EdeNorte y EdeEste referidos a los planes para elevar el Índice de Recuperación de Efectivo y limitar los costos;</li> <li>• instaurar la fórmula de indexación de las tarifas y revisar la estructura tarifaria para mejorar el direccionamiento;</li> <li>• instalar medidores nuevos y reemplazar a los más viejos; recontractar los equipos especializados en servicio técnico y comercial para que examinen y reparen medidores y conecten o desconecten el servicio; instaurar un programa para rediseñar las instalaciones de distribución de bajo voltaje a fin de dificultar las conexiones ilegales y la manipulación de dispositivos; facilitar el pago de facturas residenciales incrementando la cantidad de centros de pago y sus horarios de atención;</li> <li>• validar y registrar las deudas atrasadas en el sistema, en especial entre el gobierno, las empresas de distribución de electricidad y las empresas de generación;</li> <li>• llevar a cabo una campaña de comunicación sobre la estrategia de la reforma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ampliar y esclarecer las funciones de las instituciones del sector; separar las funciones contrapuestas del gobierno de accionista y responsable del diseño de políticas donde puede existir conflicto de intereses;</li> <li>• evaluar alternativas para la participación del sector privado en las empresas estatizadas de distribución de electricidad;</li> <li>• ampliar y mejorar el servicio provisto a los hogares de bajos ingresos en áreas rurales y urbanas, y volver financieramente más sostenible el Programa para la Reducción de Apagones (PRA);</li> <li>• fortalecer la red de transmisión;</li> <li>• incrementar la protección ambiental.</li> </ul>
<b>INSTITUCIONES Y REGULACIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mejorar la gobernabilidad e incrementar la eficiencia reguladora de todas las funciones gubernamentales (por ejemplo, la supervisión bancaria, la regulación del sector eléctrico y las operaciones aduaneras (véase abajo));</li> <li>• fortalecer los sistemas de gestión financiera del sector público y los procedimientos de adquisición pública; crear un registro de activos; desarrollar un inventario de funcionarios públicos para aumentar el control sobre los costos de personal;</li> <li>• aumentar el acceso público a la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• optimizar los procedimientos para comenzar con nuevos emprendimientos comerciales;</li> <li>• reducir los requisitos para la exportación y aumentar el acceso a las ventanillas únicas;</li> <li>• facilitar los procesos de titulación y del registro de tierras, mediante la mejora y la automatización del registro;</li> <li>• aumentar los incentivos para mejorar el control de calidad y lograr un suministro confiable de insumos internos mediante una mejora del clima de negocios;</li> <li>• fortalecer el cumplimiento de los contratos, por ejemplo, mediante la agilización de los procedimientos judiciales.</li> </ul>

**Cuadro 2: Resumen de políticas recomendadas (continuación)**

	<b>POLÍTICAS PRIORITARIAS RECOMENDADAS</b>	<b>PROGRAMA DE REFORMA A MEDIANO PLAZO</b>
<b>VOLATILIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mantener un contexto macroeconómico sólido y mejorar la gestión macroeconómica mediante un aumento en la eficiencia de la recaudación de impuestos y los controles de gasto público;</li> <li>• diversificar el comercio internacional para mitigar los choques comerciales;</li> <li>• reducir la volatilidad de la política monetaria mediante la adopción de normas monetarias y cambiarias claras y transparentes y el equilibrio de flexibilidad y credibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reducir la volatilidad fiscal mediante una reorientación hacia una política fiscal contracíclica, utilizando objetivos preventivos y normas contingentes, la diversificación de la base imponible y la gestión de la deuda pública;</li> <li>• reducir los riesgos de desastre natural estableciendo parámetros, medidas de protección ambiental, una planificación del uso de tierras que reconozca zonas en peligro, prácticas de gestión de recursos, y el fortalecimiento de las defensas marinas;</li> <li>• promover el desarrollo del sector de los seguros;</li> <li>• crear fondos para catástrofe nacional y/o un incremento de reservas en moneda extranjera;</li> <li>• diseñar y poner en marcha campañas informativas;</li> <li>• desarrollar competencias internas para detectar y mitigar los riesgos de desastre natural mediante la recopilación y el mapeo de datos de áreas en peligro, estudios técnicos y talleres participativos, evaluaciones de vulnerabilidad, evaluaciones del riesgo y evaluaciones posteriores al desastre.</li> </ul>
<b>DELINCUENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promover un crecimiento económico sostenido, diversificado y de base amplia para reducir los factores que acrecientan el delito, principalmente mediante acciones orientadas al desempleo juvenil y a la juventud en riesgo;</li> <li>• realizar un análisis institucional exhaustivo de los sistemas policial y judicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mejorar la rendición de cuentas de la policía;</li> <li>• fortalecer las relaciones entre la policía y la comunidad;</li> <li>• modernizar la policía y los procedimientos judiciales.</li> </ul>

## REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2000. “*Securing Our Future*”, Oficina del Economista Jefe para América Latina, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2002a. “*World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*”, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2002b. “*Natural Hazard Risk Management in the Caribbean: Revisiting the Challenge*”, Conferencia del Grupo Caribeño para la Cooperación en Desarrollo Económico. (CGCED), Washington, DC.
- Banco Mundial. 2004. “*The Road to Sustained Growth in Jamaica*”, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2005. “*República Dominicana: Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral*”, Informe No. 30542-DO, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2006a. “*From Vicious to Virtuous Cycles: Growth and Poverty Reduction in LAC*”, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2006b. “Informe sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un Crecimiento Económico que Beneficie a los Pobres”, Informe No. 32422-DO, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fondo Multilateral de Inversión, Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. “*Sending Money Home: Remittance Recipients in the Dominican Republic and Remittance Senders from the US*”, mimeo.
- Gavin, M. y R. Hausmann. 1999. “*Preventing Crisis and Contagion: Fiscal and Financial Dimensions*”, Documento de Investigación Serie No. 401, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Guzmán, R. y M. Ortíz. 2005. “*Tamaño, Eficiencia y Uso de Capacidad en la Pequeñas y Medianas Empresas de la República Dominicana*”, mimeo.
- NRECA. 2004. “*Analysis of Tariffs and Subsidies in the Dominican Republic Electric Sector*”, Santo Domingo, República Dominicana, mimeo.