

PARA CONSTRUIR UN **MEJOR FUTURO** JUNTOS

NOTAS DE POLÍTICA DE REPÚBLICA DOMINICANA



Octubre 2016

PARA CONSTRUIR UN **MEJOR FUTURO** JUNTOS

NOTAS DE POLÍTICA DE REPÚBLICA DOMINICANA

Contenidos

Acrónimos	7
Agradecimientos	11
Prólogo	13
Capítulo Uno: Resumen	15
Introducción	15
El Diagnóstico: Alto crecimiento, no tan inclusivo	16
¿Por qué el crecimiento no ha llevado a mejores resultados en términos de equidad?	16
Resultados desconcertantes del mercado laboral: Productividad creciente y estancamiento de salarios reales	17
Una economía interna con débiles encadenamientos intersectoriales	19
El gasto público en servicios sociales e infraestructura es insuficiente e inefectivo	20
Factores que pueden afectar la sostenibilidad del crecimiento y la prosperidad compartida	24
Capítulo Dos: Hacia una prosperidad más compartida en República Dominicana	31
Introducción	31
Contexto del país	31
Desafíos	34
Orientaciones de política	44
Capítulo Tres: Desafíos y oportunidades para mejorar la calidad y la efectividad de los servicios sociales	47
Introducción	47
Educación	48
Contexto: Logros principales	48
Desafíos	49
Orientaciones de política	51
Salud	53
Contexto	53
Desafíos	54
Orientaciones de política	57
Protección Social	58
Contexto	58
Desafíos	61
Orientaciones de política	62

Capítulo Cuatro: Orientaciones de política para mejorar la calidad y la disponibilidad de los servicios básicos de infraestructura	67
Introducción	67
Agua y Saneamiento	69
Contexto del país	69
Desafíos	70
Orientaciones de política	74
Sector Eléctrico	76
Contexto del país	76
Desafíos	77
Orientaciones de política	82
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	85
Contexto del país	85
Desafíos	86
Orientación de políticas	87

Capítulo Cinco: Orientaciones de política para un crecimiento sostenible e inclusivo en la República Dominicana	91
Introducción	91
Sostenibilidad macro-fiscal	92
Contexto del país	92
Desafíos	96
Orientaciones de política	97
Competitividad y crecimiento inclusivo	99
Contexto del país	99
Desafíos	102
Orientaciones de política	106
Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático	109
Contexto del país	109
Desafíos	110
Orientaciones de política	112

Lista de gráficos

1.1 Crecimiento rápido en ingresos per cápita vs. pobreza y desigualdad en lenta disminución	17
1.2 Creciente productividad y disminución de los ingresos reales por hora en dos sectores:1996-2013	18
1.3 Producción por persona empleada en RD y LAC: 2001-2014	18
1.4 Composición tecnológica de exportaciones	19
1.5 Ingresos fiscales como porcentaje del PIB en LAC en 2012	21
1.6 Composición fiscal e INB per capita entre países	21
1.7 Gasto social de los impuestos como porcentaje del PIB	21
1.8 ¿Cuán progresivos son los programas sociales de RD?	23
2.1 Curva de Incidencia de Crecimiento Anual, RD, 2005-2013	32
2.2 Proporción del ingreso promedio del 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre, 2005 and 2013	33
2.3 Circunstancias que contribuyen a la desigualdad de oportunidades en RD, 2015	33
2.4 Desglose socioeconómico de la población, la RD y LAC, 2005 y 2014	34
2.5 Marco conceptual basado en activos para generar ingresos familiares	35
2.6 Contribución al cambio de la pobreza moderada en la RD, por componente, 2005-2010 y 2010-2015	35
2.7 El salario mediano por hora para el 40 por ciento más pobre y el 60 por ciento más rico	38
2.8 Fuentes de ingresos por quintil en RD, 2013	39
2.9 Concentración de transferencias directas por decíl, varios países	39

2.10	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) e Índice de la Calidad de Vida (ICV)	40
2.11	Áreas de políticas que afectan la capacidad para generar de ingresos familiares	41
2.12	Tasas de pobreza moderada en áreas urbanas y rurales en RD	43
2.13	Porcentaje de hogares clasificados como en extrema pobreza (ICV 1) e Índice de Desarrollo Humano (IDH) por provincia	44
2.14	Proporción de inversión pública y población, y tasa de pobreza por provincia	45
3.1	Resultados de educación en RD	51
3.2	Sobre edad y fracaso escolar, 2013-2014	51
3.3	Tasa de atención de la salud materna & Razón de Mortalidad Materna: RD, LAC, y PIMA 2014 (%)	55
3.4	Tendencias en el gasto público per capita sobre salud (PPA) del 2000 al 2014: RD relativo a LAC y PIMA	56
3.5	Evolución de la cobertura de los componentes de Progresando con Solidaridad	59
3.6	Cobertura de seguro de salud por plan y género	59
4.1	Comparación de tasas de acceso al agua con respecto a fuentes mejoradas de agua para zonas urbana y rural	69
4.2	Comparación de tasas de acceso al saneamiento con respecto a instalaciones mejoradas para zonas urbana y rural	69
4.3	Acceso al agua dentro del hogar y tasas de pobreza en todas las provincias de RD	71
4.4	Defecación al aire libre y tasas de pobreza en todas las provincias de RD	71
4.5	Índice de rezago del alcantarillado comparando alcantarillado y agua por tubería, por prestador de servicios	71
4.6	Proporción de gastos corrientes financiados por el Gobierno Central para diferentes proveedores de servicios	73
4.7	Proporción de ingresos por concepto de servicios de agua y alcantarillado (%) por proveedores de servicio	73
4.8	Evolución de la generación por tipo de electricidad	76
4.9	Índice de frecuencia de interrupción media del sistema (SAIFI, por sus siglas en inglés) para países comparables en el 2015	77
4.10	Índice de duración de interrupción promedio del sistema (SAIDI, por sus siglas en inglés) en países comparables en el 2015	77
4.11	Datos comerciales de las EDES	79
4.12	Pérdidas totales del sistema energético en países comparables (2014)	80
4.13	Los precios de electricidad residencial en países comparables en el 2014 (US\$/kWh)	80
4.14	Transferencias monetarias al sector eléctrico 2009 - 2015	81
4.15	Subvenciones de electricidad antes de impuestos en países comparables (por ciento de PIB, promedio 2011-2013)	81
4.16	Mapa de los cables submarinos para RD	85
4.17	Penetración del internet (%)	86
4.18	Precios de banda ancha versus ingresos	86
5.1	Factores que pueden afectar la sostenibilidad del crecimiento	92
5.2	Cuentas fiscales de RD, 2012-2017	94
5.3	Estructura del endeudamiento de RD, varios años	95
5.4	Composición del PIB 2008 -2015 – Contribución al crecimiento real del PIB	99
5.5	Descomposición de la contabilidad del crecimiento (Modelo Solow)	100
5.6	Efectos restrictivos de la regulación del mercado de productos (RMP) para RD	101
5.7	Índice de ingresos reales e índice de productividad (producción por trabajador) 2002=100, 1991-2013	102
5.8	Índice actual y de referencia de la concentración del mercado en 17 sectores no comerciables en países seleccionados	104
5.9	Nivel de restricción de las regulaciones del mercado de productos por componentes/sub-componentes	106
Lista de Cuadros		
1.1	Resumen de orientaciones de política	26
2.1	Pérdida de poder de adquisición de salarios por quintil, set. 2000 – set. 2015	40
3.1	Porcentaje de estudiantes en el nivel más bajo de rendimiento en lectura y matemáticas en la última evaluación regional (2013)	50

3.2	RD Cobertura de seguros de salud: 2007 y 2016 por plan de seguro	54
4.1	Asignaciones del Gobierno Central y recursos externos erogados en el sector de AAS (1990-2014)	70
4.2	Tarifa promedio para abastecimiento medido de agua y servicio de alcantarillado, basado en un consumo de agua de 15 m ³	72
4.3	Contribuciones de GoRD a las EDEs	79
4.4	Ingresos y gastos por país	81

Lista de cuadros

1	El 'Efecto Cuba' en el turismo	103
---	--------------------------------	-----

Anexos

	Anexo I: Educación y "Ninis" en la RD	64
	Anexo II: Educación y Género	65
	Anexo III: Salud: Extendiendo el seguro para incluir al sector informal: Ejemplos de otros países	66
	Anexo IV: Niveles de acceso de los hogares a servicios de agua y saneamiento y tasas de pobreza por provincia	89
	Anexo V: Programas específicos para lograr mayor eficiencia y aumentar los ingresos	90

Acrónimos

AAE	Acuerdos de Asociación Económica
AAS	Abastecimiento de Agua y Saneamiento
ACE	Acuerdos de Compra de Energía
ACI	Agricultura Climáticamente Inteligente
ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMF	Acuerdo Multifibras
APE	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APP	Alianza Público Privadas
ASOCARES	Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales
BAR	Banda Ancha Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIT	Tratados Bilaterales de Inversión
CAASD	Corporación de Acueductos y Alcantarillado de Santo Domingo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio de América Central, República Dominicana y Estados Unidos
CAIPI	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia
CARIFORO-UE	Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y el Caribe
CC	Cambio Climático
CCRIF	Fondo de Seguros contra Riesgos de Catástrofes del Caribe
CCSS	Seguridad Social de Costa Rica
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEI-RD	Centro de Exportación e Importación de la República Dominicana
CEPM	Consortio Energético Punta Cana-Macao
CEQ	Compromiso con la Equidad
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNE	Consejo Nacional de Educación
COAAROM	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana
CODIREyMAPS	Consejo Directivo para la Reforma y Modernización del Sector APS y la Mesa de Agua
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado
CORAA	Corporaciones de Acueductos y Alcantarillados
CORAABO	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca Chica

CORAAMOCA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca
CORAAPLATA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata
CORAASAN	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago
CORAAVEGA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Vega
CPC	Centro de Capacitación Progresando (PROSOLI)
CRC	Reportes de la Comunidad
CTC	Centros Tecnológicos Comunitarios
CTP	Comité Técnico Interinstitucional de Medición de la Pobreza
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DIGEPEP	Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
DWPE	Detención sin Examen Físico
ECLAC	Comisión Económica de América Latina y el Caribe
EDE	Empresas de Distribución de Electricidad
EMBIG	Indicador Global de Bonos de Mercados Emergentes
EMS	Educación Media Superior
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ENDESA	Encuesta Demográfica y de Salud
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
EPI	Educación para la Primera Infancia
ETED	Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana
FBR	Financiamiento Basado en Resultados
FDA	Administración de Alimentos y Medicamentos
FDT	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
GoRD	Gobierno de la República Dominicana
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
HR	Recursos Humanos
ICV	Índice de Calidad de Vida
IDEC	Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Indicadores del Desarrollo Mundial
IED	Inversión Extranjera Directa
IMF	Fondo Monetario Internacional
INAFOCAM	Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio
INAIFI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
INAPA	Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado
INB	Ingreso Interno Bruto
INDC	Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
IOCN	Informe sobre la Observancia de Códigos y Normas
IOH	Índice de Oportunidad Humana
ISFODOSU	Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña
ITBIS	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
IT-ITES	Servicios de Información y Tecnología
IVACC	Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático
IZA	Instituto para el Estudio del Trabajo
LAC	América Latina y el Caribe

M&E	Monitoreo y Evaluación
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MESCYT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MINERD	Ministerio de Educación
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSP	Ministerio de Salud Pública
NAP	Punto de Acceso a la Red
NEP	Pacto Nacional Para La Reforma Educativa
NHI / SENASA	Seguro Nacional de Salud
Nini	Ni Estudia Ni Trabaja
NPLs	Prestamos en Situación de Mora
NSDP	Nuevo Sistema Presupuestario Dominicano
NSF	Normas Sanitarias y Fitosanitarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud
PEFAs	Gasto Público y Rendición de Cuentas
PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Países de Ingresos Medio Alto
PISA	Programa Internacional de la Evaluación de los Alumnos
PNB	Producto Nacional Bruto
POS	Puntos de Venta
pp	Puntos Porcentuales
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PROMESE/CAL	Programa de Medicamentos Esenciales/Central de Apoyo Logístico
PROSOLI	Progresando con Solidaridad
PTF	Productividad Total de los Factores
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RC	Régimen Contributivo
RCS	Régimen Contributivo Subsidiado
RMM	Razón de Mortalidad Materna
RMP	Regulación del Mercado de Productos
ROA	Rentabilidad sobre Activos
ROE	Rentabilidad sobre Capital Invertido
RRD	Reducción de Riesgo de Desastres
RS	Régimen Subsidiado
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómico para América Latina y el Caribe
SENI	Sistema Eléctrico Nacional Interconexión
SIASAR	Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural
SIE	Superintendencia de Electricidad
SIGEF	Sistema de Información de la Gestión Financiera
SIME	Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
SISDOM	Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana
SISKLOR	Sistema de Vigilancia del Cloro Residual
SISMOPA	Sistema de Monitoreo del INAPA

SISVICA	Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SN-PMR	Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre
SNS	Servicios Nacionales de Salud
SOE	Empresas de Propiedad Estatal
SP	Protección Social
SRS	Servicios Regional de Salud
TADAT	Herramienta de Diagnóstico de Administración Tributaria
TB	Tuberculosis
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TI-SFTI	Tecnología de la Información y Servicio Facilitados por la Tecnología de la Información
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
ZF	Zonas Francas o Zonas Económicas Especiales

Agradecimientos

Estas notas de política para la República Dominicana (RD) son una iniciativa del Departamento para Países del Caribe dentro del Grupo Banco Mundial que procura proveer a el Gobierno entrante un diagnóstico selectivo de los actuales retos que enfrenta el país y un conjunto independiente de orientaciones sobre políticas para contribuir al proceso de desarrollo de la nación. La redacción de las notas de política estuvo a cargo de un equipo dirigido por Francisco Carneiro, Economista Principal y Jefe de Programa para Sostenibilidad y Resiliencia Macro Fiscal, y Cecile Niang, Jefe de Programa para Crecimiento, ambos del Departamento para Países del Caribe. El equipo central incluyó a Gianluca Mele, Christine Lao Pena, Mark Lambrides, Laura Berman, Juan Carlos Parra Osorio, y Jean-Martin Brault.

El *Resumen* fue elaborado por Francisco Carneiro, Cecile Niang, y Gianluca Mele con aportes de Leyla Castillo, Onur Erdem, Alejandro Espinosa-Wang, Andrea Gallina, Jennifer Keller, Jonna Maria Lundvall, Luiz Edgard Oliveira, Daniel Reyes y McDonald Benjamin. La redacción de la primera nota de política (*Capítulo Dos - Hacia una Prosperidad más Compartida en República Dominicana*), fue realizada por Juan Carlos Parra Osorio con la asistencia investigativa de Giselle del Carmen y aportes de Daniel Reyes, John Daniel Pollner, Oscar Calvo, McDonald Benjamin, Miguel Sánchez, Juan Barón, Lucía Solbes y Hugo Brousset. La segunda nota de política (*Capítulo Tres - Desafíos y Oportunidades para Mejorar la Calidad y Eficiencia de los Servicios Sociales*), se realizó bajo la coordinación y redacción de Christine Lao Pena, Juan Barón, Axelle Latortue, Hugo Brousset, Carine Clert, Miriam Montenegro, Lucia Solbes, con aportes de Rafael de Hoyos, Jonna María Lundwall, Carmen Carpio, Alfredo Perazzo, Natalia Santiago-Bench y McDonald Benjamin. La tercera nota de política (*Capítulo Cuatro – Orientaciones de Política para Mejorar la Calidad y la Disponibilidad de los Servicios de Infraestructura Básica*) fue elaborada por Mark Lambrides, Laura Berman, Jean-Martin Brault, Gabriel Pinto y McDonald Benjamin, con aportes de Oscar Alvarado, Elena Gasol Ramos y Doyle Gallegos. La cuarta nota de política (*Capítulo Cinco - Orientaciones de Políticas para un Crecimiento Sostenible e Inclusivo*) fue elaborada por Francisco Carneiro, Cecile Niang, y Gianluca Mele con aportes de Graciela Miralles Murciego, Tanja K. Goodwin, Paul Maximilian Bisca, Jean-Martin Brault, Leyla Castillo, Alejandro Espinosa-Wang, Oscar A. Ishizawa, Jennifer Keller, Jonna María Lundvall, Marialisa Motta, Luiz Edgard Oliveira, Miria Pigato, Daniel Reyes, Maritza A. Rodríguez, Gerardo Segura, Raha Shahidsaless, Remi Trier, Rafael Van der Borcht, Eli Weiss y McDonald Benjamin.

El equipo agradece a McDonald Benjamin, Representante Residente para República Dominicana al momento de redactar este informe, y a Miguel Sánchez, Economista Principal, GMFDR, y John Anderson, Economista, GTCDR, quienes llevaron a cabo la revisión por pares, por su acertado asesoramiento. También se agradecen los aportes recibidos de Alessandro Legrottaglie, Marialisa Motta, Miria Pigato, Sabine Hader, Laurent Mselatti y otros miembros del equipo del Banco Mundial en la República Dominicana durante la preparación de las notas de política.

El equipo agradece en especial la valiosa retroalimentación recibida de las autoridades en una taller inicial sobre notas de política celebrado en febrero de 2016, con la asistencia de funcionarios de alto nivel del Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD); Ministerio de Hacienda (MH); Ministerio de Energía y Minas (MEM); Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Ministerio de Educación (MINERD); Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT); Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS); Banco Central de la República Dominicana (BCRD); Superintendencia de Electricidad (SIE); Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS); Consejo Nacional sobre el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CNCCMDL); Servicio Nacional de Salud (SNS); Seguro Nacional de Salud (SeNaSa); Instituto Nacional para la Formación Técnico Profesional (INFOTEP); Administradora de Subsidios Sociales (ADESS); Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI); y el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Al equipo le gustaría expresar especial agradecimiento al Sr. Juan Monegro, Viceministro de Planificación en el MEPyD al momento de redactar este informe, y a la Dra. Magdalena Lizardo, Directora de la Unidad de Análisis Socioeconómico en el MEPyD, quien tuvo a su cargo la coordinación de la retroalimentación por parte de las autoridades.

El trabajo se realizó bajo la supervisión general de Marialisa Motta, Gerente de Práctica, para Prácticas Comerciales y de Competitividad, y Miria Pigato, Gerente de Práctica, Prácticas de Macroeconomía y Gestión Fiscal. Sophie Sirtaine, Directora para la Región del Caribe contribuyó con pautas estratégicas y asesoría al equipo. McDonald Benjamin, Representante Residente para la República Dominicana al momento de esta redacción, y Alessandro Legrottaglie, Representante Residente para la República Dominicana desde septiembre de 2016, dieron apoyo al equipo y guiaron el proceso de consultas con las autoridades del país. Mohammed Edreess Sahak formateó la versión final del informe. Elisabeth Mekonnen, María Hermann, Virginia Ricart, Omar Jiménez y Carla Bordas Portela dieron apoyo logístico al equipo.

Prólogo

La República Dominicana ha disfrutado de una de las tasas de crecimiento más altas en América Latina y el Caribe en los últimos 25 años, con un promedio de 6 por ciento en los años noventa y más de un 5 por ciento desde el 2000. El crecimiento ha acelerado nuevamente desde el 2014, a un 7 por ciento anual, aumentando el ingreso per cápita al 92 por ciento del promedio regional, frente a un 57 por ciento en el 1992. Sin embargo, a pesar del notable desempeño económico, el crecimiento en la República Dominicana no ha sido tan inclusivo como en el resto de la región; uno de cada 3 dominicanos permanece por debajo de la línea de pobreza.

Creemos que el desafío principal que la economía dominicana enfrenta en este momento es entender este enigma de rápido crecimiento con reducción de pobreza limitada y abordarla con políticas que sostengan el crecimiento económico inclusivo. Estas Notas de Política están diseñadas para apoyar este proceso. Las Notas apuntan a una combinación de factores únicos en República Dominicana, particularmente la dinámica del mercado laboral, la estructura de su economía, el impacto distributivo de sus políticas fiscales, y la vulnerabilidad a choques externos, que ayudan a explicar por qué la pobreza no ha disminuido más rápido a pesar de su crecimiento.

El inicio de un nuevo Gobierno es invariablemente un momento en el que los planes con respecto al desarrollo se revisan a mediano plazo. Estas Notas de Política han sido preparadas en este momento con la visión de apoyar al nuevo Gobierno 2016-2020, analizando áreas en las que políticas y programas pueden potencialmente tener un impacto mayor y mejor para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible. Creemos que con miras al futuro hay cuatro áreas de particular interés.

Primero, proponemos que la inclusión del crecimiento puede potenciarse mediante políticas transversales dirigidas a aumentar la competitividad y productividad, enfocándose en los sectores que generan la mayoría de los trabajos y emplean trabajadores de hogares más pobres. Existe una gama de orientaciones transversales de política para aumentar la prosperidad compartida que se relaciona con la creación y promoción de vínculos económicos entre las Zonas Francas y el resto de la economía, preparando a la mano de obra con las capacidades necesarias en el mercado laboral, expandiendo el acceso al financiamiento para las micro y pequeñas empresas, mejorando las opciones de exportaciones, aumentando la cohesión y planificación territorial para reducir las diferencias regionales persistentes, y reducir las brechas de género en el mercado laboral.

Segundo, creemos que será importante continuar el fortalecimiento de la calidad y la eficiencia de los servicios sociales. Por ejemplo, en la educación hay una gama de orientaciones de política relacionadas con la expansión de los servicios para la primera infancia, el aumento de la retención estudiantil, la mejora de la instrucción pedagógica y el enfoque en los resultados del aprendizaje. Las prioridades en el área de salud se relacionan con el fortalecimiento institucional de la gestión del sector, así como el aumento de los recursos públicos para la salud para lograr una cobertura universal mientras se mejora la orientación de los resultados y la eficiencia del gasto público en salud. En el área de protección social, hay varias orientaciones de política que pueden servir para reforzar la coordinación inter-sectorial, una prestación de servicios sociales más eficiente e integrada, mejorar la focalización y garantizar la plena cobertura a los pobres extremos.

La tercera área clave es mejorar la calidad y disponibilidad de servicios básicos de infraestructura, en particular el abastecimiento de agua y saneamiento, así como los servicios de electricidad y, en una economía moderna, los servicios de información, comunicación y tecnología. Todas estas áreas son esenciales para asegurar un crecimiento inclusivo y sostenible. Existen importantes orientaciones de política que están relacionadas con fortalecer las instituciones sectoriales y gobernabilidad, así como asegurar una cobertura asequible y de alta calidad en estas tres áreas, a la vez de reducir los subsidios y mejorar el rendimiento financiero.

Finalmente, la cuarta área se relaciona con las orientaciones de política que aseguran el crecimiento sostenible, ya sea en relación con la sostenibilidad macro-fiscal, la competitividad en una economía global o la sostenibilidad ambiental, en el contexto de cambio climático y la vulnerabilidad a desastres naturales.

14

La República Dominicana está bien posicionada para aprovechar sus éxitos y avanzar en una agenda de crecimiento inclusivo. En las Notas de Política se destaca una serie de intervenciones que ya cosechan éxito. En otros casos, ajustes relativamente pequeños en la política pueden marcar la diferencia entre lograr el impacto y permanecer en el status quo. Con estas Notas de Política, el Banco Mundial espera orientar al diálogo de política nacional sobre cómo avanzar en el mayor desafío que la República Dominicana enfrenta en este momento, sustentar su ejemplar crecimiento mientras asegura que este crecimiento sea inclusivo y traer mayor prosperidad a todos los ciudadanos. Esperamos sinceramente que este análisis y las orientaciones presentadas en estas Notas de Política puedan contribuir a romper los ciclos de pobreza y lograr un futuro más próspero para toda la población de República Dominicana.



Jorge Familiar Calderón
Vicepresidente, América Latina y el Caribe

Capítulo 1.

Resumen

Introducción

La intención del Banco Mundial al preparar estas notas de política es proporcionar el Gobierno entrante algunas consideraciones y recomendaciones sobre temas clave para políticas del desarrollo. El Banco Mundial ha sido un socio de la República Dominicana (RD) por muchos años, apoyando su proceso de desarrollo a través de una relación fructífera que incluye apoyo presupuestario, proyectos de inversión y servicios de asesoría técnica. Por años, los expertos del Banco Mundial han estudiado la economía dominicana y han provisto diagnósticos que han ayudado en muchas instancias a informar importantes reformas. El inicio de una nueva administración es invariablemente un tiempo en el cual se revisan los planes de desarrollo para el mediano plazo. La inauguración de la nueva administración para el cuatrienio 2016-2020 es, por tanto, la ocasión para un nuevo conjunto de notas de política que ofrecerá al Gobierno Dominicano y otros actores las perspectivas del Banco Mundial sobre el contexto del país y los avances recientes en áreas claves, así como algunos de los retos más importantes que aún están pendientes y orientaciones de políticas para abordarlos.

El enfoque de estas notas de política está en identificar los retos que hay que superar y las orientaciones de política que pueden emprenderse para mantener a la República Dominicana en la trayectoria del crecimiento sostenible e inclusivo. La evaluación en este nuevo conjunto de notas de política está basada en el conocimiento que tienen los expertos del Banco Mundial en

torno a qué políticas pudieran apoyar la erradicación de la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida en RD, mejorando la resiliencia a los choques económicos y climáticos, y logrando que el crecimiento sea más inclusivo. En consonancia con estos objetivos, los sectores y áreas temáticas que cubren estas notas de política incluyen: (i) tendencias recientes en pobreza y prosperidad compartida; (ii) la calidad y cobertura del gasto público en los sectores sociales (educación, salud y protección social); (iii) una evaluación de los factores que pudieran afectar la calidad y la eficiencia de los servicios de infraestructura en los sectores de agua y saneamiento, y electricidad; y (iv) los factores que pudieran afectar la sostenibilidad del crecimiento desde los puntos de vista económico, social y medio ambiental y resiliencia climática. Cada nota de política describe sucintamente el contexto actual del país, cuáles son los retos principales que existen en cada sector, y cuál sería el enfoque de política para asegurar un crecimiento sustentable e inclusivo.

Esta sección de resumen sienta las bases para las notas de políticas individuales y hace hincapié en algunos de los temas que ayudan a explicar los resultados económicos y sociales actuales en la República Dominicana.

A fin de contextualizar las notas de política, esta sección revisa el desempeño económico reciente de la República Dominicana y sus resultados en términos sociales y de pobreza. Inicia con un breve diagnóstico de por qué, a pesar de tasas de crecimiento económico notablemente altas, RD no ha visto un mejoramiento más rápido en los niveles de vida y mejores resultados en cuanto a equidad.

Se resaltan los factores principales que contribuyen a esta situación general, incluyendo aquellos relacionados con el desempeño del mercado de trabajo en RD, la intensidad de los encadenamientos intersectoriales en la economía doméstica y cómo pueden afectar el crecimiento y sus efectos sobre pobreza, y la eficiencia del gasto público en los sectores sociales y de infraestructura. Finalmente, este resumen da una lista de los factores que pueden afectar la sostenibilidad del crecimiento y la prosperidad compartida y que merecen la atención de las autoridades.

El Diagnóstico: Alto crecimiento, no tan inclusivo

La República Dominicana ha gozado de una de las tasas de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe en los últimos 25 años. Entre 1992 y el año 2000, la economía de la República Dominicana creció a una tasa promedio de 6.7 por ciento por año, traducándose en el mayor rendimiento por año en la región. Durante el período 2001-2013, el crecimiento permaneció alto a una tasa promedio de 5.1 por ciento, lo cual coloca la economía dominicana en 4to lugar en el grupo de mayor desempeño en crecimiento (después de Panamá, Argentina y Perú). Este buen desempeño mejoró aún más recientemente cuando las tasas de crecimiento económico promediaron 7 por ciento en 2014-2015, impulsadas por una fuerte demanda interna. Este dinámico crecimiento en general ha permitido una convergencia del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de RD (U\$6,198 en 2015) con el de la región,¹ de 57 por ciento en 1992 a 90 por ciento del promedio regional en 2015. De hecho, las estimaciones muestran que, si el ritmo del crecimiento observado durante los últimos cinco años continúa, la brecha desaparecería hacia 2020.

A pesar de este excepcional desempeño económico, el crecimiento no ha sido inclusivo. En 2000 la incidencia de la pobreza en la República Dominicana era de 32 por ciento. A raíz de la crisis bancaria de 2003-2004, el Producto Interno Bruto (PIB) del país, que había crecido en un 6 por ciento en 2002, se contrajo en un 0.3 por ciento en 2003. A consecuencia de esto, casi un millón de personas pasaron a la pobreza y la tasa de pobreza alcanzó 50 por ciento de la población en 2004. Al recuperarse la economía tras la crisis, las tasas de pobreza empezaron a caer lentamente y solamente regresaron al nivel previo a la crisis en 2015 (véase el Gráfico 1.1),² pero continúan por en-

cima del promedio para América Latina y el Caribe (LAC).³ Al mismo tiempo, vale la pena observar que la desigualdad mejoró entre 2000 y 2015 (con la caída del índice de Gini de 0.507 a 0.455). También hay evidencia que el crecimiento de los ingresos en los quintiles inferiores ha sido más rápido que en los estratos más ricos de la población entre 2005 y 2015; aunque esto ha sido insuficiente para compensar los efectos de la crisis de 2003, que afectó de manera desproporcionada a los pobres. Otra característica importante de RD es la limitada movilidad económica ascendente. A lo largo de la última década y media, un poco menos de 7 por ciento de la población en RD ascendió en las categorías de ingresos (p. ej. de clase vulnerable a media), comparado con 41 por ciento en la Región de LAC, lo cual es notable en vista del rápido aumento del INB per cápita en el país.

En los últimos dos años, la pobreza disminuyó sustancialmente por primera vez desde el 2000. El capítulo dos resalta que, tras permanecer sobre 40 por ciento desde la crisis observada en 2003, los cálculos para la pobreza en 2014 señalan una considerable reducción en un año y los datos para 2015 sugieren una continuación en la reducción de la pobreza. De acuerdo a los datos más recientes, la pobreza monetaria se redujo a 36.4 por ciento en el 2014, cayendo a 32.3 por ciento en 2015. La pobreza extrema tuvo una reducción menor, moviéndose de 8.4 por ciento en 2014 a 7 por ciento en 2015. Los factores citados para explicar la considerable disminución en la tasa de pobreza moderada incluyen la tasa más alta de crecimiento económico entre los países de LAC durante estos dos años,⁴ una inflación por debajo del rango objetivo del Banco Central, un escenario externo favorable con bajos precios de petróleo (todo lo cual impulsó el ingreso disponible), una alta inversión pública en construcción y remodelación de escuelas (lo cual contribuyó a la generación de empleos) y en programas de alimentación escolar. Esta confluencia de factores parece haber conducido a cambios en ingresos laborales y no laborales, y coincidió con cambios demográficos, todos los cuales contribuyeron a una disminución de la pobreza por primera vez desde el año 2000.

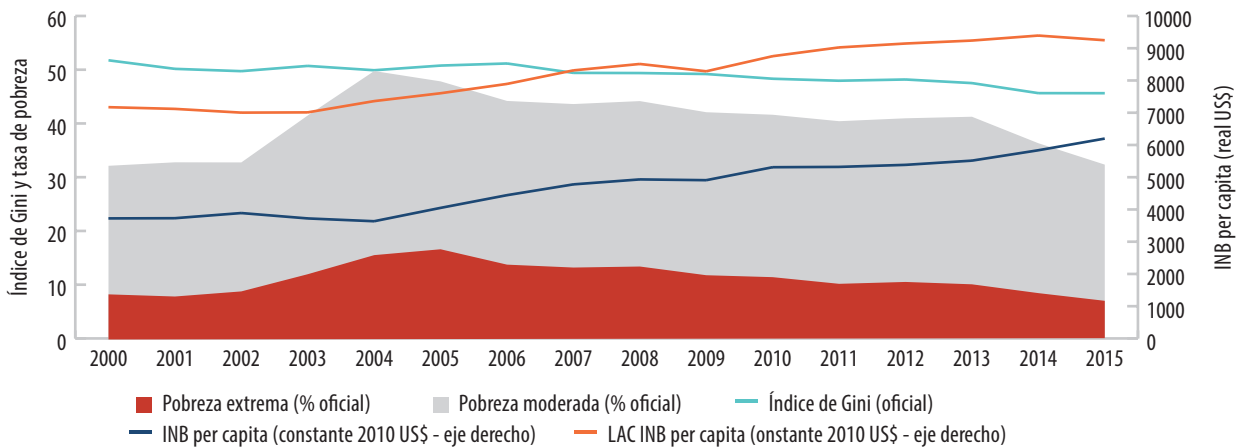
1 INB per cápita, Método Atlas. Indicadores del Desarrollo Mundial.

2 Banco Mundial, 2014a. "Cuando la prosperidad no es compartida: Los Vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana". Evaluación de equidad, El Banco Mundial, Washington, DC.

3 Véase SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para LAC). <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-detalle.php?idE=34>

4 Por encima del crecimiento potencial del país a partir del último trimestre de 2014, según el Banco Central de la República Dominicana.

Gráfico 1.1: Crecimiento rápido en ingreso per cápita vs. pobreza y desigualdad disminuyendo lentamente



Fuente: Comité Técnico Interinstitucional de Medición de la Pobreza (CTP) e Indicadores del Desarrollo Mundial.

¿Por qué el crecimiento no ha llevado a mejores resultados en términos de equidad?

La combinación de alto crecimiento económico y tasas de pobreza persistente pueden atribuirse a factores que son únicos a RD. Muchas economías emergentes se comportan de manera similar a la que se observa actualmente en República Dominicana donde la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico es baja. Las razones para ello son variadas y específicas a cada país. En el caso de RD, hay tres características principales que distinguen la economía dominicana y que ayudan a explicar por qué la pobreza no ha disminuido con mayor rapidez a pesar del rápido crecimiento: (i) un mercado laboral que no parece recompensar plenamente a los trabajadores por su productividad creciente; (ii) una economía interna con encadenamientos intersectoriales débiles; y (iii) un sector público que no gasta lo suficiente ni particularmente bien para reducir la pobreza. Además, RD sigue altamente expuesta a desastres naturales y choques exógenos que, si no se mitigan adecuadamente eligiendo políticas correctas, pueden afectar la sostenibilidad del crecimiento y la prosperidad compartida a mediano y largo plazos.

Resultados desconcertantes del mercado laboral: Productividad creciente y estancamiento de salarios reales

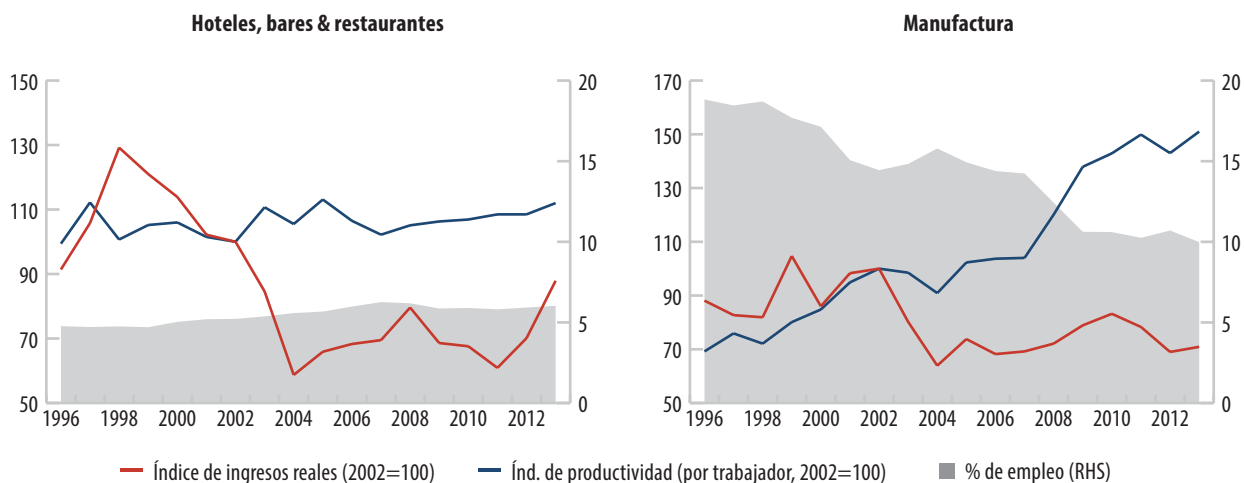
Los ingresos reales disminuyeron a partir de la crisis financiera de 2003-2004 y no han regresado a su nivel previo a la crisis, a pesar de significativas ganancias en productividad. El gráfico 1.2 ilustra esta tendencia para hotelería y manufactura, dos de los sectores que emplean

el mayor número de trabajadores en el país. Los ingresos reales por hora bajaron a RD\$10.3 en 2004 y se recuperaron solo nueve años más tarde para alcanzar RD\$12 en 2013, comparado con un promedio de RD\$16 a lo largo del período 2001-2002. De hecho, los ingresos reales se redujeron y/o permanecieron estancados en todos los sectores, incluyendo manufactura, así como transporte y comunicaciones, donde la productividad ha crecido desde 2002.⁵ En los últimos quince años, RD ha cerrado por completo la brecha en términos de producción por persona empleada que solía existir con respecto al promedio de LAC (ver Gráfico 1.3).

El estancamiento de los salarios reales ha evitado que los estratos inferiores de la población salgan de la pobreza. Una de las posibles razones para esta desconexión entre el crecimiento de la productividad y los niveles de salarios reales es la reconversión de Zonas Francas (ZF) hacia industrias más intensivas en el uso de capital. También puede atribuirse a la creciente informalidad en el mercado laboral, por lo menos en los sectores más intensivos en mano de obra y que contratan trabajadores de menor calificación. Los niveles de informalidad han aumentado ligeramente entre 2004 (54 por ciento) y 2013 (56 por ciento), a pesar de la implementación efectiva del sistema

5 Véase Abdullaev y Estevão (2013), "Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo." Documento de trabajo del FMI WP/13/40. Washington, DC. Cabe destacar que medir la productividad en términos de producción por trabajador (como en los gráficos anteriores) o como producción por hora (como hicieran Abdullaev y Estevão) lleva a resultados similares. El sector público es el único sector en el cual los salarios reales aumentaron modestamente, y a la vez es el único sector en el cual se estancó la productividad e incluso declinó.

Gráfico 1.2: Productividad creciente y disminución de ingresos reales por hora en dos sectores: 1996-2013



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en el Banco Central de la República Dominicana.

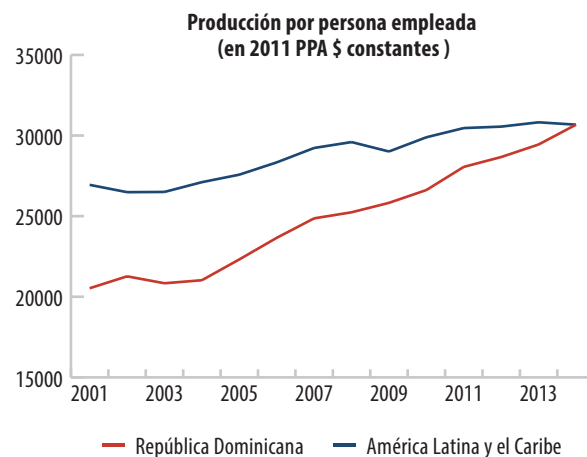
de seguridad social. Esto puede estar relacionado con el hecho de que una gran proporción de los nuevos trabajos han sido creados en servicios de bajo valor agregado (ama de llaves, comercio a pequeña escala), a menudo como resultado de trabajo por cuenta propia. Los trabajadores informales en RD son un grupo muy diverso, y la informalidad está generalizada en todos los sectores.⁶ Algunos de los trabajadores se ven forzados a aceptar contratos informales, mientras que algunos propietarios de negocios pequeños no registran sus negocios porque encuentran el proceso muy pesado y costoso, en especial aquéllos que no piensan ampliar sus negocios en el futuro. Esto puede tener un impacto negativo sobre la productividad, ya que la fragmentación de negocios a causa de la informalidad puede impedir que se alcancen economías de escala.

Los altos niveles de informalidad empujan a las personas fuera de las redes de seguridad del seguro social, privan al estado de recursos fiscales potenciales y limitan su participación en los sindicatos organizados.

La debilidad histórica de los sindicatos de trabajadores en la República Dominicana puede explicar parcialmente la reducción observada en la remuneración real al trabajo, a pesar de la productividad creciente, ya que no gozan de un poder de negociación fuerte frente a los empresarios al negociar salarios mínimos. Por otro lado, en un contexto de tasas de cambio real crecientes tras la crisis de 2003, mantener bajos los salarios puede haber sido la única forma de continuar atrayendo la Inversión Extranjera Directa (IED) y preservar la competitividad externa.

6 Véase Guzmán (2007), *La informalidad en el Mercado laboral urbano de la República Dominicana*. Banco Central de la República Dominicana. Santo Domingo.

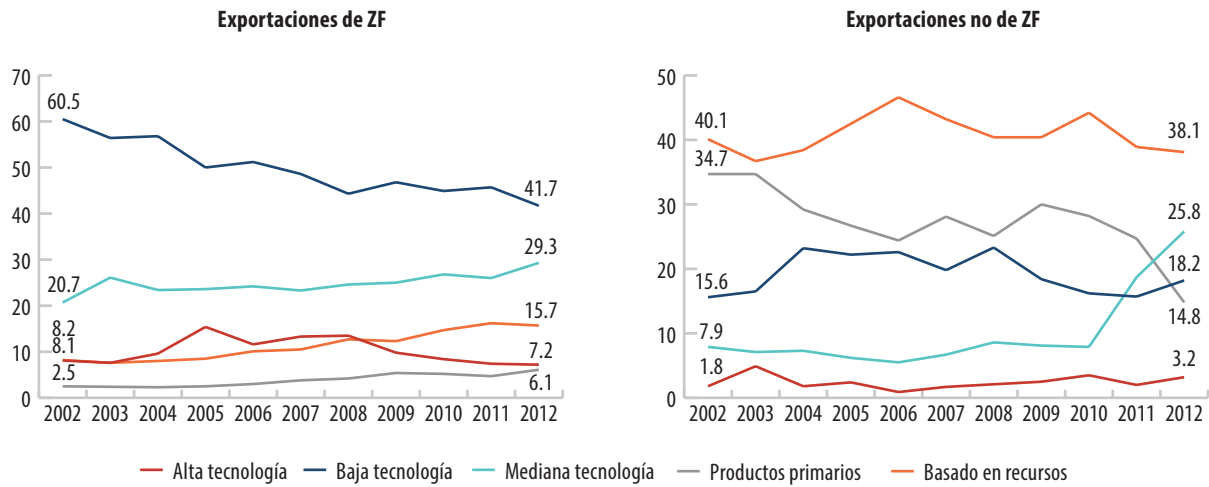
Gráfico 1.3: Producción por persona empleada en RD y LAC: 2001-2014



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en datos de los Indicadores del Desarrollo mundial (IDM).

El considerable flujo de migrantes haitianos hacia RD en los últimos 15 años ha alimentado la percepción de que la migración puede afectar negativamente los niveles salariales y las oportunidades de empleo de los ciudadanos dominicanos. Sin embargo, la evidencia empírica de que los migrantes haitianos están impulsando los salarios reales a la baja en RD, es débil. La nota de política sobre sostenibilidad destaca que la mano de obra de inmigrantes haitianos está mayormente concentrada en empleo no especializado e informal en agricultura y construcción, y es más probable que los inmigrantes haitianos sean más complementos que sustitutos tanto del capital como de los trabajadores dominicanos relativamente más especializados. De hecho, las simulaciones señalan que un

Gráfico 1.4: Composición tecnológica de las exportaciones



Nota: Estos gráficos muestran la evolución del contenido tecnológico de las exportaciones de República Dominicana. Fuente: Banco Mundial (2014b), un Diagnóstico de competitividad comercial para la República Dominicana.

enfoque de migración de “no hacer daño” (en el que todos los migrantes se regularizan para trabajar en RD) tendría impactos positivos sobre el crecimiento y los salarios, particularmente para los trabajadores urbanos y de poca especialización. Por otro lado, si RD cerrara completamente sus fronteras a migrantes, la economía sufriría severas pérdidas en volumen de exportaciones y, por consiguiente, en términos de crecimiento del PIB.

Una economía interna con débiles encadenamientos intersectoriales

La desconexión entre sectores de alto valor agregado (con limitada generación de empleos) y sectores de bajo valor agregado (con informalidad y alto crecimiento de empleos) es un síntoma de una economía segmentada, lo que también se evidencia en la estructura de exportaciones. Las empresas que operan en las ZEE producen y exportan productos de mayor valor agregado si se comparan con exportadores que están sujetos al régimen nacional. El primer grupo se especializa en sectores como prendas de vestir, calzados, dispositivos médicos y joyería, mientras que el segundo grupo se especializa en productos basados en explotación de recursos, como son minerales (oro, ferróniquel) y productos agrícolas (Gráfico 1.4). A primera vista, la canasta de exportaciones dominicanas parece bien diversificada en términos de productos, pero sólo un puñado de bienes son significativos en términos de valor de exportación. Los productos manufacturados que requieren algún nivel de transformación industrial típicamente provienen de las ZF: instrumental médico, cigarrillos, interruptores de circuitos eléctricos, y camisetas.

La mayoría de las actividades en las ZF están aisladas del resto de la economía, reduciendo el potencial para externalidades y repercusiones positivas. La literatura sobre las ZF en República Dominicana discute extensamente la falta de encadenamientos hacia atrás,⁷ aunque la evidencia directa es escasa. Usando encuestas empresariales, el Banco Mundial (2014b) encuentra que las empresas dominicanas de IED (la mayoría de ellas ubicadas en las ZF) importan casi el 70 por ciento de sus insumos comparados con 49 por ciento en el Caribe, 58 por ciento de Centroamérica y 43 por ciento en América del Sur y México.⁸ Las ZF no están comprando insumos de proveedores nacionales, lo cual limita el potencial para transmisión de conocimientos, aprendizaje sobre la marcha y mayor eficiencia. Otra interpretación posible es que la falta de encadenamientos con el resto de la economía puede indicar que la mayoría de la riqueza generada por las exportaciones se queda en las compañías de ZF que usualmente son de propiedad extranjera.

7 Véase Burgaud y Farole (2011), “When Trade Preferences and Tax Breaks Are No Longer Enough: The Challenge of Adjustment in the Dominican Republic’s Free Zones” Capítulo 7 en Farole and Akinci, Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions. The World Bank. ISBN: 978-0-8213-8763-4; Sánchez-Ancochea (2012), “A Fast Herd and a Slow Tortoise? The Challenge of Upgrading in the Dominican Republic” Studies in Comparative International Development, 47, pp. 208–230; y World Bank (2016): “Special Economic Zones, Global Value Chains, and Domestic Linkages in the Dominican Republic”.

8 Los autores examinan las compañías dominicanas de IED (definidas como aquellas que tienen un porcentaje de tenencia extranjera por encima de 10 por ciento del capital social) utilizando encuestas empresariales del Banco Mundial-IFC. La muestra de la encuesta dominicana consiste de solo 57 observaciones; por tanto, los resultados deben ser interpretados con precaución.

Más allá de los problemas de encadenamientos intersectoriales en la economía nacional, la República Dominicana enfrenta retos para mejorar su competitividad en un mundo cada vez más globalizado. Aunque las exportaciones de bienes y servicios dominicanos han aumentado en valor, su participación del PIB se ha reducido, de 35.8 por ciento en 1995 a 24.6 por ciento en 2015. A pesar de los avances recientes en las clasificaciones de Doing Business, RD aún tiene procedimientos reglamentarios complejos y costosos, e instituciones legales débiles cuando se comparan con otros países en la región. Por ejemplo, de acuerdo al informe Doing Business de 2017, en Santo Domingo el costo promedio para completar un procedimiento para hacer valer un contrato es 40.9 por ciento de la demanda, en contraste el promedio en América Latina y el Caribe es 31.3 por ciento y en los países de la OCDE es 21.3 por ciento. A nivel sub nacional, el tiempo para obtener el mismo permiso del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones en cuatro ciudades diferentes varía de 52 a 158 días.⁹ Aún persiste un número de retos para lograr más mercados abiertos, tanto en relación con el marco reglamentario para promover competencia como con su puesta en práctica. La nota de política sobre sostenibilidad ofrece orientaciones de política para aumentar la competitividad y promover un crecimiento inclusivo.

El gasto público en servicios sociales e infraestructura es insuficiente e inefectivo

Con un espacio fiscal limitado, la República Dominicana se ha enfrentado a dificultades para llevar a cabo políticas públicas que mejoren la equidad. Desde el punto de vista fiscal, por ejemplo, la República Dominicana está caracterizada por una generación limitada de ingresos y tiene un bajo desempeño en relación con otros países en América Latina y el Caribe en términos de generación de ingresos (Gráfico 1.5). Los ingresos fiscales se han reducido de un promedio de 15.1 por ciento del PIB en 2005-2008 a un promedio de 13.3 por ciento del PIB en 2009-2013. Esto se explica principalmente por el desmantelamiento de las tarifas y aranceles en el contexto del acuerdo CAFTA-DR. El Gobierno ha adoptado un total de seis reformas fiscales entre 2004 y 2012, las que no se han traducido en ingresos significativos por concepto de cobro de impuestos. Una de las medidas más significativas (en términos de capacidad de cobro de ingresos) introducidas fue el aumento de las tasas ITBIS de 12 por ciento a 16 por ciento (Ley 288-04) y luego 18 por ciento (Ley 253-12), que ha sido ligeramen-

te progresivo pero cualquier aumento adicional probablemente produciría efectos regresivos.¹⁰

La República Dominicana depende fuertemente de los impuestos indirectos, que por naturaleza son más regresivos. Los impuestos directos representaron el 63 por ciento del total de ingresos fiscales en 2013, comparado con 71 por ciento en 2010. Sin embargo, la productividad del impuesto ITBIS, medida como los puntos porcentuales del PIB cobrado por cada punto porcentual de la tasa del ITBIS, es extremadamente baja en 0.26, especialmente si se considera el nivel alto de consumo como proporción del PIB, que promedió 93.3 por ciento en 2008-12. La dependencia de la tributación indirecta se debe en parte a los modestos roles que juegan los impuestos a los ingresos personales (que tienen un umbral de exención relativamente alto) y los impuestos a los ingresos corporativos (con muchas compañías en zonas francas beneficiándose de las exenciones). Las altas exenciones resultan en bajas tasas impositivas efectivas. Los ingresos tributarios oscilan alrededor de 14 por ciento del PIB. El esfuerzo fiscal se considera bajo relativo a los países de ingreso medio-bajo.¹¹ La brecha de ingresos de la República Dominicana, medida como la diferencia entre el nivel actual de recaudos tributarios y el nivel que resultaría de lograr el esfuerzo fiscal de países con el mismo ingreso, está alrededor de 7 por ciento del PIB. Según se observa en el Gráfico 1.6, una simple comparación con otros países muestra que la República Dominicana tiene ingresos indirectos y directos menores que algunos otros países con menor INB per cápita.

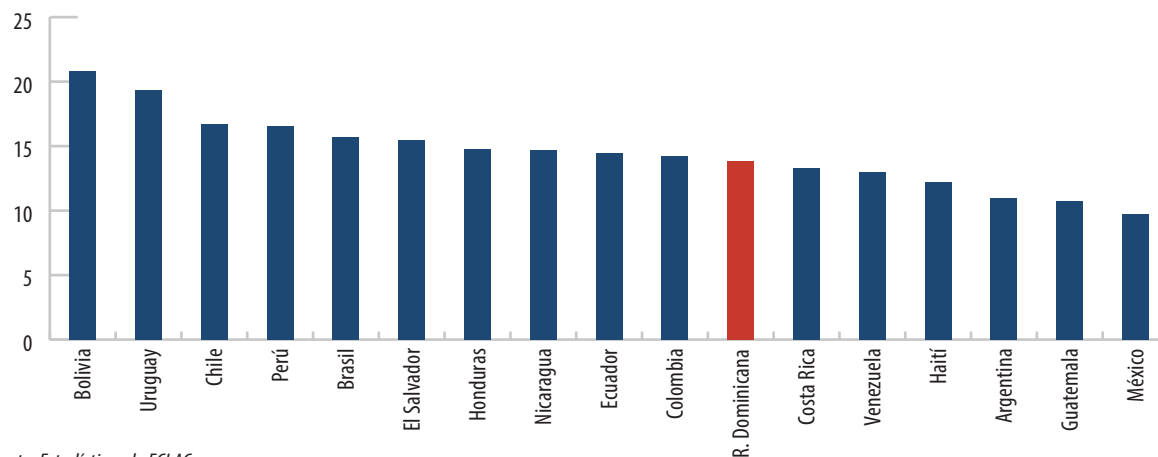
Con respecto a los gastos, una serie de retos limita el espacio fiscal para llevar a cabo políticas redistributivas. Primero, la crisis de 2003 tuvo un gran costo fiscal, asociado al rescate de una de las principales entidades financieras del país, y el Estado ha estado dedicando desde el 2007 alrededor de un 1 por ciento del PIB a la recapitalización del Banco Central. Segundo, mientras que el valor de la deuda no financiera del sector público de la República Dominicana se redujo de alrededor de 29 por ciento del PIB en 2003 (tras la crisis) a 18 por ciento en 2007, se ha expandido de nuevo recientemente, alcanzando 34.4 por ciento del PIB en 2015. Un tercer reto lo representan las ineficiencias en el sector eléctrico, que ha conllevado transferencias gubernamentales que promedian un 1.3 por ciento del PIB entre 2009 y 2015. Aunque la cantidad

9 Doing Business in Central America and the Dominican Republic 2015. Dajabón: 158 días; Santo Domingo: 90 días; Higüey: 90 días; Santiago de los Caballeros: 52 días

10 De acuerdo a ejercicios de micro simulación efectuados por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, con apoyo del Banco Mundial, en enero de 2013.

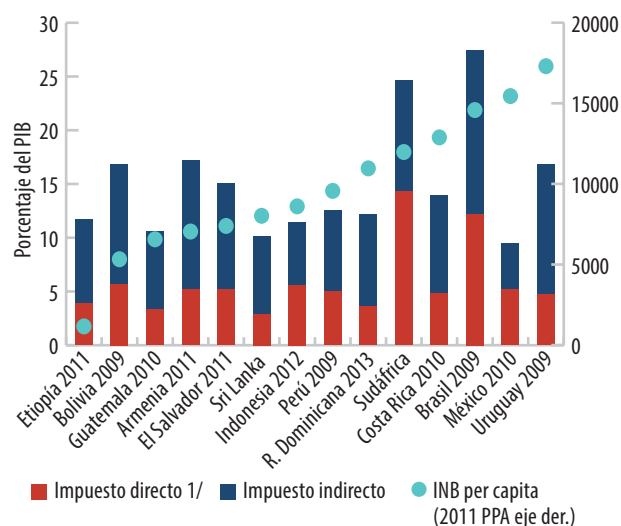
11 El esfuerzo fiscal se define como la proporción entre los ingresos reales que un país cobra y su capacidad tributaria.

Gráfico 1.5: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en LAC en 2012



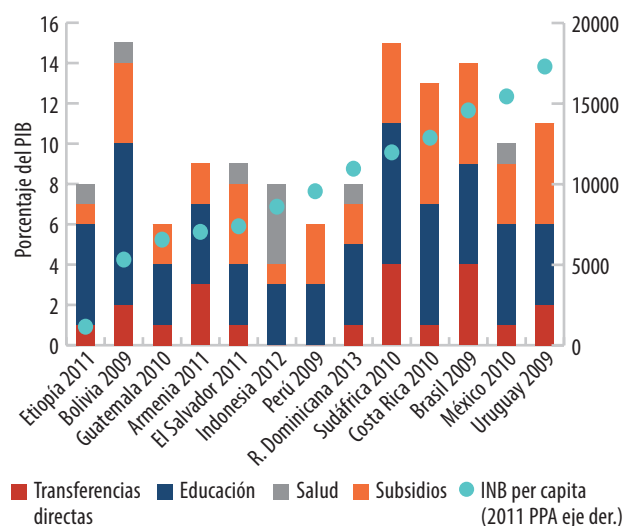
Fuente: Estadísticas de ECLAC.

Gráfico 1.6: Composición de los impuestos e INB per cápita entre países



Fuente: Estimaciones de autores y Lustig et al. (2013), Indicadores estándar de la metodología Commitment to Equity (CEQ).

Gráfico 1.7: Gasto social como porcentaje del PIB



Fuente: Documentos de trabajos de CEQ (<http://www.commitmenttoequity.org>), cálculos del personal de Tulane University y el Banco Mundial.

de transferencias se ha disminuido en años recientes, mayormente debido a una baja en los costos de generación de electricidad, producto de los bajos precios del petróleo, las transferencias siguen siendo una carga fiscal para el Gobierno. Además, debido a la baja calidad y limitada disponibilidad del servicio eléctrico, los negocios y residentes recurren a invertir en generadores e inversores si pueden costearlos, lo que aumenta los costos, y plantea una carga importante para la competitividad de las compañías dominicanas y el bienestar de los hogares. Finalmente, también se ha erosionado el espacio fiscal con un gasto corriente en aumento, por la creciente nómina estatal y los crecientes pagos de intereses.

El gasto social en la República Dominicana es bajo comparado con el estándar regional, aunque ha aumentado con respecto a otros sectores, en el contexto de una generación de ingresos relativamente limitada. En el período 2007-2011, los gastos públicos promediaron 2.3 por ciento del PIB en educación y 1.6 por ciento del PIB en salud comparados con los promedios regionales de un 4.5 por ciento en cada uno de estos sectores. A partir de 2013, la República Dominicana elevó sus asignaciones presupuestarias para educación en respuesta a una demanda popular para lograr los niveles de gasto estipulados en la Ley de Educación 66-97. El gasto público en educación aumentó del 2 por ciento del PIB en 2011 al 3.8 por

ciento en 2013, un año en el cual cerca del 60 por ciento de los recursos adicionales se utilizó para mejorar y ampliar infraestructura (Gráfico 1.7). La mayor parte de los fondos se orientó a la educación primaria. Por otro lado, el gasto económico (especialmente en infraestructura de transporte) declinó en 2013, revirtiendo parcialmente el aumento del gasto público que expandió el déficit del Gobierno Central a 6.6 por ciento del PIB en 2012, estimulando la consolidación fiscal.

El país ha tenido mejorías notables en la cobertura y prestación de educación pública, así como en aprendizaje estudiantil; sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para mejorar la calidad de la educación que produzca mejor aprendizaje. La nota de política sobre prestación de servicios sociales (capítulo 3) describe un número de áreas donde se ha logrado avanzar en la prestación de servicios sociales y las brechas que aún quedan por abordar. Por ejemplo, la tasa neta de matrícula en educación básica (6-13 años) fue 95.5 por ciento, aunque a nivel secundario, (14-17 años) aumentó de 49.8 por ciento a 64.4 por ciento entre 2005 y 2015. Sin embargo, el bajo nivel de recursos para la educación pública en el pasado y las debilidades en capacitación de docentes han llevado a una oferta inadecuada de docentes de alta calidad y retos en cobertura de educación inicial, entre otras. En cuanto a calidad, a pesar de avances sustanciales en aprendizaje por parte de estudiantes dominicanos entre 2006 y 2013 según captaron las evaluaciones regionales, los estudiantes dominicanos siguen mostrando un bajo desempeño y están rezagados con respecto a otros países de LAC, reflejando la debilidad del sistema para ayudar a que los estudiantes desarrollen destrezas cognitivas básicas (p. ej. lectura y matemáticas), particularmente en los grados iniciales.

Aunque el gasto en salud es bajo de acuerdo a estándares internacionales, la República Dominicana ha logrado importantes avances en la ampliación de la cobertura de seguros de salud, pero ciertos resultados claves de salud permanecen bajos en relación a su nivel de ingresos. En 2.9 por ciento del PIB en 2014, el gasto público en salud era menor en la República Dominicana que en otros países con niveles similares de ingresos (Gráfico 1.7). Según los informes de SISALRIL,¹² la cobertura de seguros aumentó de 9 por ciento en 2007 a casi 64 por ciento en junio de 2016. Desde 2007, el número de personas cubiertas por el Régimen Contributivo (RC) se elevó de 739,850 a 3,500,714 mientras que la cobertura del Régimen Subsidiado (RS) para los pobres se incrementó de 35,706 a 3,308,606. El RS actualmente cubre todos los

pobres elegibles registrados en el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Sin embargo, hay mucho campo para mejorar los resultados de salud en el país. Por ejemplo, las tasas de mortalidad para los menores de 5 años siguen relativamente altas para un país de ingresos medios con 31 por cada 1,000 personas en 2015. A pesar de que el porcentaje de nacimientos atendidos por personal calificado es mayor que para el promedio regional, de acuerdo a datos arrojados por los Indicadores del Desarrollo Mundial para 2016, la tasa de mortalidad materna de RD es significativamente más alta (93 por 100,000 nacidos vivos) que el promedio regional (71 por 100,000 nacidos vivos). Varias evaluaciones indican que la mayoría de las muertes maternas son prevenibles y que la calidad de los servicios de salud continúa siendo una preocupación preponderante.

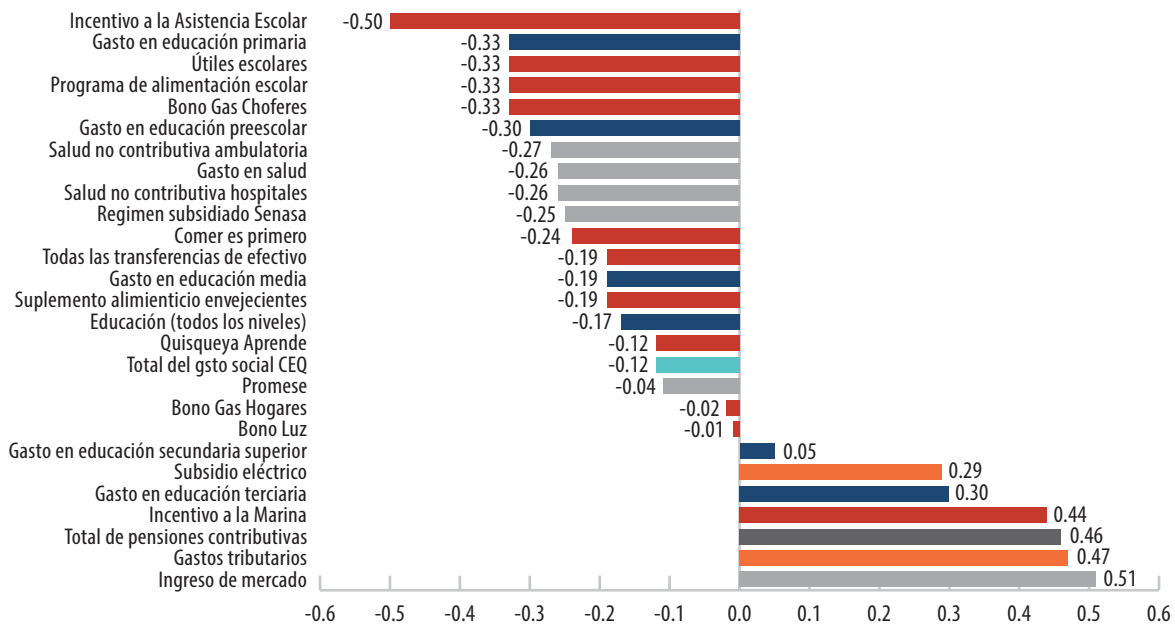
La asistencia social se ha movido en la dirección correcta y ha experimentado avances significativos a lo largo de la última década. Al momento de la crisis bancaria de 2004 que provocó la aguda desaceleración económica que sumió cerca de 1.7 millones de dominicanos en la pobreza, la mayoría de los programas de transferencia social que existían no estaban focalizados y no podían proteger a la población vulnerable ante choques mayores. El episodio desencadenó una reforma de la red de seguridad social. El denominado programa *Solidaridad* fue establecido como un plan focalizado de transferencias en efectivo en 2005. Asimismo, el Gobierno introdujo el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) como un mecanismo de focalización basado en un índice de calidad de vida, creó una Administradora para Subsidios Sociales (ADESS), y eliminó algunos programas existentes no focalizados. A lo largo del tiempo, los programas no contributivos ampliaron su cobertura significativamente, enfocados especialmente en llegar a los más pobres en el último trienio. El componente de apoyo alimentario del programa de transferencias en efectivo ha aumentado progresivamente la cobertura mientras que otros programas nuevos han sido introducidos como el Bono “Estudiando Progreso”. Desde 2012 el principal incentivo condicional para el apoyo alimentario (*Comer es Primero*) agregó aproximadamente 200,000 nuevos hogares, alcanzando un total de 747,760 hogares en 2014.

Aunque se ha incrementado la cobertura de los programas sociales, el objetivo principal hacia adelante debería ser lograr que los programas existentes sean más progresivos. El Gráfico 1.8 ilustra cuán regresivo o progresivo es cada uno de los programas sociales en la República Dominicana. Un programa social progresivo atrae un coeficiente negativo, lo cual significa que contribuye a aumentar los ingresos disponibles per cápita de los pobres más de lo que beneficia a los más ricos. A pesar de

que un gran número de programas sociales en RD parecen ser progresivos en términos absolutos, con un coeficiente menor a -0.1, otros cuantos siguen siendo mayormente regresivos. En el grupo de progresivos, se puede encontrar la mayoría de los componentes del gasto en educación -salvo para la educación terciaria, la cual es altamente regresiva como ocurre en la mayoría de los países- así como todos los componentes del gasto en salud. La transferencia en efectivo más progresiva es el *Incentivo a la Asistencia Escolar*, seguido por *Bonogas Chofer* y *Comer es Primero*. *Bonogas Hogar* y *Bono Luz* son prácticamente neutrales en términos de redistribución; el *Incentivo a la Marina* es regresivo. Tanto el subsidio indirecto para electricidad y los gastos tributarios son altamente regresivos en el sentido que contribuyen a aumentar el ingreso disponible per cápita de los más ricos en mayor proporción que lo que beneficia a los pobres. Esto preocupa no sólo por la naturaleza regresiva de estos subsidios, sino principalmente porque las ineficiencias del sector eléctrico existentes hace mucho tiempo, han representado un lastre para otros gastos públicos que podrían beneficiar a los pobres; por ejemplo, el déficit del sector eléctrico (1.54 por ciento del PIB) representó tres veces la cantidad gastada en subsidios sociales y Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), el presupuesto total del sector salud (excluyendo la seguridad social), y dos tercios del monto dedicado a la educación.

En los sectores de infraestructura, hay grandes brechas en términos de calidad y confiabilidad. Aunque el acceso a los servicios de agua y saneamiento, de prestación mayormente pública, se consideran altos en el país, hay una percepción generalizada que la eficiencia, calidad y confiabilidad del servicio es generalmente pobre. Son numerosas las razones para esta situación en el sector de infraestructura, que van desde debilidades institucionales y de gobernabilidad, gestión comercial y financiera, fijación de precios, y asuntos relativos a la recuperación de costos, así como la provisión de transferencias y subsidios. La calidad subóptima de estos servicios de infraestructura y la falta de confiabilidad, junto al alto costo de acceso al Internet, en gran medida, de forma privada, representan una carga grande sobre los hogares y negocios por igual, lo que a su vez representa una carga importante sobre el potencial de crecimiento del país a largo plazo y la calidad ambiental y sostenibilidad. En términos generales, la situación tiene impactos negativos sobre el estándar de vida de los ciudadanos y la productividad de trabajadores y empresas. Las deficiencias en la calidad y confiabilidad de los servicios de agua y electricidad pueden afectar negativamente los motores principales de crecimiento del país, incluyendo turismo, agricultura, manufactura y alejar a la inversión extranjera. En general, hay un número de retos comunes en la prestación de servicios públicos sociales y

Gráfico 1.8: ¿Cuán progresivos son los programas sociales de RD?



Fuente: Estimaciones de los autores basadas en la ENIGH 2007.

Nota: Los coeficientes de concentración se calculan de la misma manera que el Gini; cuando el coeficiente de concentración está por encima de la diagonal, la diferencia entre el triángulo de la equidad perfecta y el área debajo de la curva es negativa, y el gasto es progresivo en términos absolutos. Conforme muestra el Gráfico, tanto el subsidio indirecto a la electricidad y los gastos tributarios son altamente regresivos.

de infraestructura. A pesar de las mejores condiciones de vida de la población existe una fuerte demanda para mejorar la prestación de servicios sociales y de infraestructura. Las notas de política sobre Prestación de servicios sociales y sobre servicios de infraestructura hacen hincapié en las áreas que requieren la mayor atención. Mejorar la calidad de los servicios requeriría mejorar: (i) la eficiencia tanto de la asignación de recursos como del gasto público; (ii) la capacidad institucional y la coordinación para mejorar las sinergias dentro y entre sectores, así como entre actores públicos y privados; y (iii) recuperación de costos, especialmente en agua y saneamiento, y electricidad. El fortalecimiento de la gobernabilidad de los sectores también podría beneficiarse de un aumento en el uso de varias herramientas de participación ciudadana para incrementar la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas.

Factores que pueden afectar la sostenibilidad del crecimiento y la prosperidad compartida

La República Dominicana sigue siendo vulnerable a la llamada “trampa del ingreso medio”. Pese a los significativos cambios estructurales en la economía dominicana, el crecimiento no ha sido inclusivo en las últimas dos décadas. Muchos países en el mundo con una trayectoria similar a la de RD han caído víctimas de la “trampa del ingreso medio”, una situación en la que un país no es capaz de lograr estatus de ingreso alto debido a que carece de reformas estructurales que terminan por obstaculizar el crecimiento. Para ilustrar este argumento, de 101 economías catalogadas de ingreso medio en 1960, sólo 13 escaparon de la trampa de ingreso medio y se convirtieron en economías de ingreso alto en 2008: Guinea Ecuatorial, Grecia, Hong Kong, China, Irlanda, Israel, Japón, Mauricio, Portugal, Puerto Rico, República de Corea, Singapur, España, y Taiwán, China.

Una mejoría más rápida en equidad y prosperidad compartida requerirá el sostenimiento de un alto crecimiento a través de reformas estructurales en cuatro áreas críticas. La nota de política sobre sostenibilidad argumenta que hay cuatro áreas interrelacionadas que podrían tener efectos auto reforzadores sobre el crecimiento inclusivo a largo plazo en RD: (i) gestión macroeconómica y fiscal; (ii) la competitividad de la economía (incluyendo varios factores, como por ejemplo la calidad de la infraestructura, el ambiente de negocios, y la solvencia del sector financiero, entre otros); (iii) factores que afectan la sostenibilidad social (incluyendo la calidad de la prestación de servicios públicos en sectores básicos como educación, salud, agua y saneamiento, y electricidad); y (iv) sostenibili-

dad medio ambiental y resiliencia al cambio climático. En el caso de las TIC, a las autoridades de RD se les aconseja centrar su atención en un enfoque de tres pilares. Primero, sería necesario mejorar el marco institucional y la gobernabilidad del sector, lo cual allanaría el camino para mejorar la competencia en el sector. Segundo, habría que hacer esfuerzos para mejorar las instituciones y la regulación del sector, la cobertura y accesibilidad. Tercero, sería necesario invertir en destrezas, y abordar los factores de la demanda. Aunque se ha adelantado en los últimos años en todas las cuatro áreas señaladas arriba, existe un número de reformas que podrían impulsar el crecimiento y hacerlo más equitativo e inclusivo. Las principales orientaciones de política sugeridas en cada una de las notas de política se resumen en el Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1: Resumen de las orientaciones de política

Orientaciones de políticas transversales para mejorar la prosperidad compartida

Aumentar la oferta y la calidad de destrezas y capital humano

- Continuar construyendo sobre las recientes mejoras en la calidad de la educación, aumentando el aprendizaje y la retención de los estudiantes en el sistema escolar, y continuar expandiendo el acceso a los servicios de desarrollo de la primera infancia.
- Incrementar el acceso a la formación profesional y pasantías para facilitar la transición desde la escuela a la fuerza laboral y mejorar la adecuación al perfil del trabajo.
- Fortalecer la conexión entre los empleadores y el sistema escolar para que se incluyan las destrezas pertinentes en el plan de estudios y los estudiantes tengan mejor información acerca de la demanda laboral.

Incentivar la creación de empleos

- Invertir en tecnologías que mejoren la productividad y el acceso financiero para las pequeñas y micro empresas que es donde se crean la mayoría de los empleos.
- Simplificar los procedimientos reglamentarios y fortalecer las instituciones legales para mejorar el entorno empresarial.
- Explorar oportunidades para promover exportaciones en sectores de escasas oportunidades de comercio que ya emplean a trabajadores procedentes de hogares más pobres.

Respalda políticas para mejorar las destrezas adaptadas al cambio estructural en la especialización sectorial en las ZF

- Introducir programas de asistencia social diseñados para acelerar las transiciones de trabajadores a industrias menos intensivas en mano de obra, incluyendo capacitación profesional en nuevas destrezas exigidas por las empresas de las ZF, asistencia para buscar empleo, y apoyo con ingresos transitorios.

Aumentar la cohesión territorial y la planificación territorial para reducir las persistentes diferencias regionales

- Consolidar los esfuerzos para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales para formular planes de desarrollo y proyectos de inversión que reflejen las necesidades locales expresadas a través de procesos participativos.
- Considerar agregar criterios a la fórmula para transferir recursos a los gobiernos municipales basados en las necesidades.

Reducir las brechas de género

- Formulación de políticas laborales que den a las mujeres suficiente flexibilidad para encontrar un equilibrio entre demandas del trabajo y la familia.
- Continuar ampliando el acceso a servicios asequibles de guardería y educación preescolar.
- Con el fin de reducir el embarazo en adolescentes, encontrar formas innovadoras de comunicación y proporcionarles información relevante de fácil comprensión sobre asuntos como la salud y derechos reproductivos, utilizando métodos de cambio de comportamiento y organizaciones comunitarias.

Mejorar la calidad y eficiencia de los servicios sociales

Educación

Continuar los esfuerzos para ampliar los servicios de desarrollo de la primera infancia y desarrollar estrategias sólidas para retener mayor número de estudiantes

- Acelerar el fortalecimiento institucional del INAIPI para que pueda aumentar su prestación de servicios de manera más rápida y efectiva.
- En cuanto a la escuela secundaria se recomienda que el MINERD desarrolle sistemas y estrategias para abordar más directamente la baja matrícula y la deserción.
- Adoptar sistemas de alerta temprana que incluyan perspectivas de género para evitar la deserción estudiantil y capacitar docentes para responder a los diferentes niveles de aprendizaje dentro de cada grado, incluyendo aspectos de género.
- Consolidar el plan de estudios de secundaria superior en términos de educación técnico-vocacional para proporcionar las destrezas para empleo y dar más alternativas para los jóvenes, en particular para los jóvenes que abandonan la escuela sin destrezas relevantes para empleo.

Dar prioridad a las iniciativas que más importan para la instrucción pedagógica, y que tienen un impacto directo en el aula.

- Reforzar las evaluaciones docentes, y hacer uso de los datos disponibles en el sistema para alimentar el diseño e implementación de programas de formación docente. También mejorar el examen de ingreso para docentes, la acreditación de los programas de formación (aprovechando las nuevas regulaciones), y avanzar en la acreditación de programas de formación docente.
- Continuar mejorando los componentes relacionados con la carrera docente, incluidos la evaluación para la mejora, los incentivos de la carrera docente, la certificación y el apoyo al docente en el aula.
- Fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación, implementar evaluaciones para estudiantes, fortalecer la supervisión y datos a nivel escolar, y aumentar el uso de datos para la toma de decisiones a todos los niveles del sistema.
- Empoderar y apoyar a las escuelas, a los directores de escuelas y a las Juntas Electorales, para mejorar la gestión de los centros con el fin de mejorar las condiciones, pero sobre todo los aprendizajes de los estudiantes.

Cuadro 1.1: Continuación

Mejorar la calidad y eficiencia de los servicios sociales	
Educación	<p>Profundizar en la implementación de las reformas, acentuar el enfoque sobre los resultados del aprendizaje, y mejorar la coordinación de los programas e iniciativas como se acordó en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejorar la coordinación, tanto a lo interno con el MINERD y sus institutos, y a lo externo con otros ministerios (el MESCyT y el Ministerio de la Presidencia), y también con socios para evitar la duplicación, aprovechar las sinergias del trabajo conjunto, y mejorar la prestación de servicios de una manera más rápida.
Salud	<p>Seguir mejorando la calidad del gasto público en salud y gestión del sector en general y asignar mayores recursos a salud para abordar las deficiencias en la prestación de servicios y la cobertura de seguro.</p> <ul style="list-style-type: none"> En el 2.9 por ciento del PIB en 2014, la proporción del gasto público en salud de RD con respecto al PIB es inferior a la meta del 4 por ciento del Plan Decenal de Salud del país. Se requieren más fondos para: (i) invertir en el personal, equipos y otros insumos de salud con miras a mejorar la calidad de la atención y cubrir brechas del servicio en las áreas rurales y para los pobres; y (ii) ampliar la cobertura de la protección financiera, para alcanzar a los más pobres que siguen sin registrarse en el SIUBEN; para ampliar el acceso a trabajadores no formales, así como eventualmente integrar paquetes de seguros de salud y proporcionar un paquete único de beneficios de salud para todos los ciudadanos. En cuanto a mejorar la rentabilidad del gasto, también se tendrían que asignar mayores recursos para prevención y promoción y salud pública / colectiva. También se pueden emprender acciones para mejorar el gasto usando las lecciones aprendidas de los planes piloto de atención primaria con financiamiento basado en resultados (FBR), y extender el FBR a los hospitales. El Gobierno también podría considerar la aplicación del FBR para mejorar el desempeño de los trabajadores de la salud (competencias, ausentismo) y proporcionar incentivos para los trabajadores de salud, especialmente a los médicos para que sirvan en las zonas rurales. Usar una combinación de incentivos y sanciones para promover el funcionamiento del sistema de referencia y contra-referencia y para alentar la adhesión a la política que designa el proveedor de atención primaria como la persona que cuida la puerta de entrada de las personas que acceden a la red de servicios de salud. Ampliar el uso del FBR requeriría mejoras adicionales en sistemas de información de salud y capacitar al personal en el sistema de gestión de información y monitoreo y evaluación. Llevar a cabo análisis adicional y asignar más recursos para cubrir la población meta del Régimen Contributivo Subsidiado (RCS). <p>Seguir fortaleciendo la capacidad del Ministerio de Salud Pública para coordinar y regular el sector y garantizar la prestación oportuna de los servicios esenciales de salud pública y al mismo tiempo mejorar la capacidad institucional del Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Seguro Nacional de Salud (SENASA).</p> <ul style="list-style-type: none"> Adoptar un plan de acción estructurado con estimaciones de costos para fortalecer tanto el MSP y el SNS, y seguir adelante con las acciones de fortalecimiento de capacidad identificadas para el SENASA. Estas instituciones también tendrían que coordinar con regularidad para evitar la duplicación de esfuerzos y maximizar las sinergias. <p>Evaluar cuáles funciones serían las más indicadas para descentralizar y cuáles conviene dejar centralizadas, y desarrollar capacidades en todos los niveles administrativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Reforzar la capacidad de los SRS para funcionar de manera más independiente bajo la coordinación del SNS, y con el Ministro de Salud Pública ejerciendo sus funciones de coordinación y reguladoras.
Protección social	<p>Mejorar la calidad de los servicios de salud y educación con intervenciones de PROSOLI.</p> <ul style="list-style-type: none"> PROSOLI podría reducir la brecha entre los afiliados y población elegible, y reforzar los incentivos para reducir la deserción en el nivel básico de educación. Asegurar que los planes de capacitación de los sectores de educación y salud incluyan el desarrollo de capacidades del personal ubicados en los territorios priorizados de acuerdo al PROSOLI, asegurando que un porcentaje de los alumnos provengan de zonas de pobreza y pobreza extrema. <p>Garantizar el acceso a los servicios de protección social a todos los pobres extremos en el país.</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejorar el acceso a regímenes de identidad, mediante la implementación de mecanismos de incentivos para la vertiente de la oferta, reducir las barreras administrativas para las declaraciones oportunas, agilizar los procedimientos para las declaraciones tardías y mejorar los procesos para el registro de los dominicanos al nacer, incluyendo aquellos que sólo tienen uno de los padres con nacionalidad dominicana. Continuar actualizando la información de todos los hogares pobres en el país a través del SIUBEN y, a su vez, ampliar la cobertura de PROSOLI a todos los hogares extremadamente pobres.

Cuadro 1.1: Continuación

Mejorar la calidad y eficiencia de los servicios sociales	
Protección social	
<p>Ampliar el papel del SIUBEN para convertirse en la puerta de entrada del sistema de protección social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la base institucional del SIUBEN, fortaleciendo su marco legal y regulador. • Asegurar que el sistema de focalización sea aprovechado cada vez más, diseñando mecanismos de incentivos para alentar su uso por los diferentes programas, gobiernos locales y beneficiarios (para solicitar ser incorporados o recertificados). • Evaluar estrategias para asegurar suficientes fondos y recursos humanos para responder a las solicitudes de clientes. 	
<p>Desarrollar políticas para enlazar los pilares contributivos y no contributivos, así como las intervenciones en el mercado laboral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar estrategias en el mediano plazo con el fin de adoptar pensiones no contributivas, y en el largo plazo con miras a ampliar el sistema de gestión de subsidios al otro pilar; asegurar el intercambio de información entre los dos pilares, y dar prioridad a los sectores vulnerables con limitada capacidad para responder con intervenciones de políticas selectivas. • Asegurar que las estrategias de egreso de los programas de asistencia social a las políticas de mercado de trabajo sean coherentes con la continuidad de la protección hacia el logro del acceso a empleos. • Asegurar que las intervenciones de asistencia social prestadas a través del GCPS sean coherentes con los territorios priorizados por la estrategia <i>Quisqueya sin Miseria</i>. 	
<p>Reforzar la coordinación inter-sectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguir mejorando la coordinación intersectorial y evitar fugas y duplicación de funciones, a través del establecimiento de bases de datos que sean interoperables para permitir una gestión más eficaz del sector. • Fortalecer las capacidades institucionales y las conexiones con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). 	
<p>Documentar y evaluar las intervenciones que tienen un impacto importante en la reducción de la pobreza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo valoraciones o evaluaciones sobre el impacto de ambos enfoques (vertical y horizontal), incluyendo un análisis de los recursos disponibles. 	
Orientaciones de política para mejorar la calidad y disponibilidad de los servicios básicos de infraestructura	
Agua y Saneamiento	
<p>Continuar los esfuerzos para establecer y consolidar el marco institucional del sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esto requiere la aprobación de la Ley de Servicios de Agua y Saneamiento y esfuerzos continuos con los decretos asociados, así como otras actividades relacionadas con su ejecución, una vez que la ley sea aprobada. 	
<p>Tomar medidas graduales para mejorar la prestación de servicios de una manera más eficaz y focalizada, con el fin de poner al sector en un camino más sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer una estrategia de inversión en el sector con una visión a largo plazo y un programa a corto plazo informado por la estrategia de saneamiento en proceso de desarrollo, y agregar inversiones prioritarias en abastecimiento de agua, diseñadas estratégicamente para maximizar mejoras en la calidad y eficiencia del servicio. 	
<p>Preparar una política de financiamiento del sector que cubra el financiamiento gubernamental para las inversiones y los gastos operativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos sectoriales de revisión y seguimiento para las inversiones públicas nacionales (incluyendo fuentes externas). • Explorar enlazar subsidios operacionales a los acuerdos de desempeño con prestadores de servicios. 	
Sector Electricidad	
<p>Mejorar el marco institucional y la gobernabilidad del sector eléctrico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones y gobernabilidad. Definir claramente los diferentes roles de los actores del sector para lograr un sector más eficiente. Esto significaría que el MEM debe absorber las funciones de la CNE y de la CDEEE. Hasta que realice este cambio de manera efectiva, la gobernabilidad del sector necesita mejorar, y será importante contar con una coordinación efectiva entre la CDEEE y las EDES para lograr una administración eficiente. También es importante que el Gobierno otorgue a la SIE la autoridad y autonomía establecidas en la ley con respecto a la fijación de tarifas, garantizando una sana competencia entre los agentes del sector, y el seguimiento y la supervisión del cumplimiento de las leyes y reglamentos, incluyendo la calidad del servicio. 	

Cuadro 1.1: Continuación

Orientaciones de política para mejorar la calidad y disponibilidad de los servicios básicos de infraestructura

Sector Electricidad

Mejorar el marco institucional y la gobernabilidad del sector eléctrico.

- **Transparencia y rendición de cuentas.** En el corto a mediano plazo, mejorar la capacidad del MEM, SIE, MH, y de la CDEEE para supervisar las operaciones de las EDES es vital para mejorar la rendición de cuentas y eliminar el déficit operativo. Después será importante que la CDEEE empiece a operar dentro de sus límites legales. Las EDES, en particular, deben llevar a cabo auditorías anuales de sus estados financieros, por firmas de auditoría independientes y de buena reputación en base a las normas y prácticas internacionales de información financiera a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal.
- **Pacto eléctrico.** Es importante mantener un diálogo abierto y divulgar ampliamente toda la información relacionada con el sector con el fin de infundir la confianza necesaria y empoderar a todas las partes interesadas. La solución a los problemas del sector debe ser sistemática y requerirá del compromiso de todos los actores del sector para lograr un servicio eléctrico eficiente, competitivo y sostenible.

Mejorar la calidad de la prestación de servicios.

- **Mejor calidad del servicio.** Todos los usuarios finales deben poder tener servicio de electricidad continuo, de alta calidad, confiable, transparente y asequible. Los apagones programados deberían reducirse para disminuir la necesidad de inversiones en fuentes alternativas de energía y ayudar a promover el crecimiento económico y prosperidad compartida. En el mediano plazo, el sector debe esforzarse por garantizar que todos los clientes paguen sus facturas a tiempo y se ofrezca un servicio de electricidad constante, con voltajes adecuados y sin fluctuaciones. Será necesario un programa sólido de alcance social para complementar las mejoras técnicas, mejorar la concientización y disposición de pagar por el servicio, y regularizar a los clientes para lograr este objetivo.

Restaurar la eficiencia y la sostenibilidad financiera del sector eléctrico.

- **Generación.** Es esencial contar con reglas de juego claras y una mayor transparencia en el sector de generación, tanto para energía convencional como renovable. También es importante que el estado defina mejor su participación en el sector. Es vital que las EDES lleven a cabo un procedimiento de licitación con los productores de energía para cubrir su capacidad de potencia y necesidades de energía dado que los contratos existentes vencieron a finales del mes de agosto de 2016. El país también podría beneficiarse de los bajos precios del gas natural para ayudar a reducir los costos de generación. A fin de aprovechar este potencial, tendrían que solucionarse varias barreras relacionadas con ampliar el acceso al suministro de gas y el aseguramiento de fondos.
- **Transmisión.** Es importante garantizar la autonomía operativa y financiera de la ETED y permitir que cobre tarifas de transmisión que proporcionen recursos suficientes a fin de cumplir sus funciones al tenor de la ley. Esto requeriría pasar efectivamente estos costos a los clientes en las facturas y luego hacer que las EDES paguen a la ETED por estos servicios de cobros de pagos. La ETED también tendrá que asegurarse que las tarifas de transmisión les sean cobradas a los participantes del mercado eléctrico que utilizan la red de transmisión para intercambiar potencia.
- **Distribución.** Para eliminar el déficit operativo de las EDES, será importante implementar un programa integrado de reducción de pérdidas a fin de alcanzar la meta de 15 por ciento de pérdidas totales. El programa de reducción de pérdidas debe incorporar una estrategia de gestión social destinada a restablecer la confianza entre los usuarios finales y las EDES, elevando los niveles de pago, y educando a los clientes sobre el uso de la electricidad de una manera más eficiente y segura. Hacer que esto suceda requerirá también una mejor gobernabilidad del sector, transparencia y supervisión.
- **Tarifa eléctrica.** La SIE debe publicar los procedimientos y fórmulas utilizados para el ajuste automático de las tarifas eléctricas en base a los costos, como requiere la ley. La SIE podría aprovechar los precios internacionales del petróleo actualmente bajos y aplicar la tarifa técnica en el corto plazo para que la transición sea más viable ya que no requerirá realizar ajustes importantes. Para proteger a los consumidores más pobres, se podría focalizar y proporcionar los subsidios a los usuarios de bajos ingresos que califican para el programa focalizado de transferencias monetaria Bonoluz. Esto implicaría ampliar la cobertura de *Bonoluz* para cubrir todos los usuarios de electricidad de bajos ingresos que sean elegibles para los programas del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) del Gobierno.
- **Cambio climático.** Buena planificación y diseño e inversiones para fortalecer y reforzar la infraestructura eléctrica para poder resistir los fenómenos climáticos futuros ayudarían a mejorar la resiliencia de ésta. La elaboración de un plan sólido de preparación y respuesta para emergencias sobre cómo responder a y recuperarse de este tipo de eventos también es esencial para reducir la vulnerabilidad del sistema eléctrico dominicano y garantizar la continuidad del servicio, incluso después de ocurrir este tipo de eventos.

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Mejorar el marco institucional y la gobernabilidad del sector. Esto requiere el fortalecimiento de las regulaciones para promover la competencia que garantice el acceso equitativo a la puerta internacional y estaciones de amarre de cable y acceso abierto a las redes de los operadores establecidos, asegurando que todas las infraestructuras principales (p.ej., carreteras, oleoductos, líneas de transmisión) tengan provisiones para un enlace de fibra óptica, promoviendo competencia intermodal (p. ej., entre proveedores de cable y telecomunicaciones), obligando a los operadores existentes a poner líneas de acceso local a disposición de los competidores a precios al por mayor (división del circuito local), enfocándose el INDOTEL en una mejor regulación del sector.

Cuadro 1.1: Continuación

Orientaciones de política para mejorar la calidad y disponibilidad de los servicios básicos de infraestructura

Tecnología de la información y la comunicación

Mejorar la cobertura y la asequibilidad. Esto requerirá inversiones para aumentar la cobertura nacional de la red troncal de banda ancha. Para complementar la cobertura existente en los centros urbanos más ricos y futuras inversiones privadas para ampliar la red, el Gobierno puede realizar inversiones públicas que aseguren conexiones inter-nodales entre proveedores privados (por ejemplo, de cable) existentes no relacionados y ampliar la red troncal a los municipios pobres remotos para garantizar la cobertura total, y así alcanzar el objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo de 80 por ciento de cobertura de internet en 2030.

Abordar la demanda y factores relacionados. Esto exige inversión en las habilidades y políticas para el futuro. Será necesario crear un centro (hub) de innovación abierta para mejorar la alfabetización digital; conectar el conocimiento con los inversionistas, y mantenerse al día con la tecnología de punta a través de análisis de políticas y reforma.

Orientaciones de política para el crecimiento sostenible e inclusivo

Sostenibilidad macro-fiscal

Reformar la política fiscal debe ser una prioridad. Ampliar la base impositiva mediante la reforma del ITBIS y otras exenciones fiscales actuales que han demostrado ser altamente regresivas. El impacto de la eliminación de las exenciones del ITBIS de la electricidad para los más pobres podría mitigarse mediante programas de transferencia (como Bonoluz). También sería aconsejable realizar un análisis exhaustivo de la rentabilidad de los incentivos para el impuesto sobre la renta de sociedades.

Mejorar la eficiencia del sistema de administración tributaria. Llevar a cabo un diagnóstico completo para identificar las fortalezas y debilidades del sistema de administración tributaria de RD.

Continuar buscando activamente oportunidades para reducir el endeudamiento. Evitar futuros déficits primarios a fin de evitar presión adicional sobre la trayectoria de la deuda. Poner la deuda en una trayectoria descendente requeriría un esfuerzo fiscal equivalente a -2.5 por ciento del PIB durante los próximos 3 años.

Adoptar un marco fiscal a mediano plazo con una clara orientación contra-cíclica. Establecer metas fiscales estrictas e indicadores de desempeño presupuestario para complementar el marco actual de gastos a mediano plazo. Adoptar un marco fiscal basado en reglas con una orientación contra-cíclica definida con mayor claridad.

Desarrollar un marco global para monitoreo y evaluación (M & E), y auditoría. El MEPyD, el MH y el MAP deben desarrollar un marco global para monitoreo y evaluación, y auditoría. Este marco podría ser puesto a prueba en un pequeño número de programas públicos clave antes de hacerlo extensivo a todo el sector público.

Competitividad y crecimiento inclusivo

Reformas horizontales

Priorizar políticas que buscan forjar encadenamientos internos entre las ZF y la economía nacional.

- Continuar eliminando las políticas ineficaces, como los requisitos nocivos de contenido local y medidas no arancelarias proteccionistas que restringen la capacidad de las empresas nacionales para importar y transformar los insumos clave.
- Conectar proveedores nacionales diseñando programas específicos para proveedores locales, desarrollando una base de datos de proveedores, creando servicios de búsqueda de proveedores, e introduciendo incentivos para estimular la contratación local desde las empresas en las ZF.
- Atraer a proveedores internacionales competitivos y apoyar la modernización de los proveedores nacionales a través de las formas de inversión distintas al capital social (p. ej., franquicias).
- Delinear una política nacional general para la promoción de exportaciones y atracción de IED que aprovechen a las ZF como un motor para un crecimiento económico inclusivo.
- Fomentar la competitividad de las industrias nacionales que no tienen fácil acceso a información actualizada sobre las oportunidades existentes, mediante la modernización de la función del Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD).

Continuar trabajando en la implementación de reformas legales relativas a los reglamentos de competencia y de negocios, particularmente:

- Poner en marcha la aplicación de la ley de competencia existente con el fin de prevenir y castigar el comportamiento anticompetitivo; designar el Director Ejecutivo para la Autoridad de Competencia, *Procompetencia*.
- Desarrollar una estrategia para revisar y eliminar las restricciones reglamentarias en los mercados de productos clave, sobre todo aquéllos que corren el riesgo de permitir un comportamiento anticompetitivo de los agentes del mercado.
- Finalizar la aplicación de la nueva ley de quiebras mediante el desarrollo de normas y reglamentos correspondientes.
- Finalizar el proyecto de ley sobre las operaciones garantizadas para la aprobación del Congreso.
- Eliminar las barreras para abrir nuevos negocios a partir del Código de Comercio (tales como requisitos mínimos de capital).

Cuadro 1.1: Continuación

Competitividad y crecimiento inclusivo
Reformas horizontales
<p>Mejorar las regulaciones y fomentar una mayor transparencia en relación con la financiación de las MIPYMES y al mismo tiempo crear instrumentos adicionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar los volúmenes y las fuentes de financiamiento del sector privado más allá de los bancos, tales como inversionistas ángeles, fondos de capital de riesgo y el arrendamiento financiero; • Aumentar la utilización de los servicios financieros para respaldar las actividades productivas y reducir a la vez los costos de transacciones; • Aumentar el alcance y la profundidad de los servicios no financieros para hacer frente a las principales limitaciones al crédito; • Desarrollar aún más los mercados de capitales privados ayudaría a aliviar la concentración del mercado.
Reformas específicas por industria
<p>Integrar nuevos segmentos de mercado fomentando el desarrollo de nichos turísticos que no sean del concepto todo incluido.</p> <p>Con el fin de garantizar que un mayor número de empresas puedan cumplir con las normas internacionales, es importante fortalecer los sistemas nacionales de control de calidad y verificación.</p> <p>Aumentar la relativamente baja productividad marginal y el acceso limitado a la información y los mercados de pequeños agricultores</p> <p>Integrar los productores a las cadenas de valor nacionales y globales. La competitividad de los grupos de productores podría ser fomentada a través de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado y requeriría:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovación tecnológica para aumentar la productividad; • Inteligencia de mercado focalizada para mejorar el acceso al mercado; • Capital financiero para impulsar el acceso a los bienes productivos; y • Creación de capacidades y asistencia técnica para poder satisfacer las demandas del mercado.
Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático
<p>Integrar herramientas de gestión del riesgo de desastres en los principales procesos que orientan el desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y los procesos de planificación territorial mediante la introducción de mecanismos de detección y consideraciones del riesgo de desastres. • Desarrollar herramientas de información sobre peligros y riesgos (por ejemplo, el índice de seguridad escolar o de seguridad hospitalaria). • Crear una unidad dedicada al análisis de riesgo para actualizar los planes de desastres DRM, desarrollar herramientas DRR para las instituciones públicas, identificar y analizar las áreas de alto riesgo, y desarrollar y difundir mapas de riesgo e información en coordinación con las autoridades y las comunidades locales pertinentes. • Incluir los riesgos derivados del cambio climático en las estrategias de gestión del riesgo fiscal. <p>Fortalecer el potencial de crecimiento del sector agroalimentario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lograr que los productores sean más productivos y resistentes a la vez que reduzcan su huella de carbono por medio de la Agricultura Climáticamente Inteligente (ACI). • Integrar los productores a las cadenas de valor nacional y global. • Fortalecer las instituciones y la provisión de bienes públicos. • Promover el uso y la gestión sostenible de los recursos naturales a nivel de cuencas. • Promover las buenas prácticas agrícolas en pastos, tierras de pastoreo y la agricultura de secano en las secciones superior y media de la cuenca • Promover la agricultura de riego moderno y eficiente en las secciones medias e inferior de la cuenca. <p>Promover la conservación de activos de los recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuar implementando la estrategia para la gestión integrada de los recursos hídricos a nivel de cuencas. • Implementar la estrategia del Pago y Compensación por Servicios Ambientales. • Asegurar el compromiso continuado con el programa REDD+.

Capítulo 2.

Hacia una prosperidad más compartida en República Dominicana

Introducción

Un elemento clave en la visión a largo plazo de la República Dominicana, según se establece en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END), es el de un país próspero que promueve la equidad y la igualdad de oportunidades, y se desarrolla de manera sostenible, geográficamente equilibrada, e integrada. Este capítulo describe los avances logrados en algunas de estas áreas y sugiere una serie de elementos importantes para asegurar su sostenibilidad y alcanzar los objetivos propuestos en la END. De hecho, las orientaciones de política discutidas en este capítulo deberían considerarse como acciones transversales que tendrían un efecto complementario a las recomendaciones de las notas sobre políticas sectoriales que aparecen en este volumen.

Uno de los mayores desafíos de política para los gobiernos en general es cómo acompañar el crecimiento económico con mejores estándares de vida para varios sectores de su población, y la República Dominicana no es una excepción.¹³ El crecimiento inclusivo se ha definido como el crecimiento sostenible de la producción sostenido a través del tiempo, que se extiende a todos los sectores económicos, y que crea oportunidades de empleo productivo para una amplia gama de la fuerza laboral

de un país. El concepto de inclusión abarca la equidad, la igualdad de oportunidades, y la protección de las transiciones de mercado y de empleo.¹⁴

El capítulo está dividido en tres secciones que abarcan: i) el contexto del país; ii) los retos a los cuales se enfrentan los hogares para generar ingresos, las políticas que afectan la capacidad de los hogares para generar ingresos, y las grandes y persistentes diferencias regionales en el país; y iii) orientaciones de política seleccionadas.

Contexto del país

La República Dominicana es uno de los países de América Latina y el Caribe (LAC) que ha experimentado el mayor crecimiento económico en los últimos 20 años y ha cerrado la brecha con el promedio de la región. En 1990 el Producto Nacional Bruto (PNB) del país representaba sólo el 57 por ciento del promedio regional, escalando a 92 por ciento en 2014.¹⁵ Las estimaciones indican que, si el ritmo de crecimiento observado en los últimos cinco años continúa, para el 2020 la brecha habrá desaparecido.¹⁶

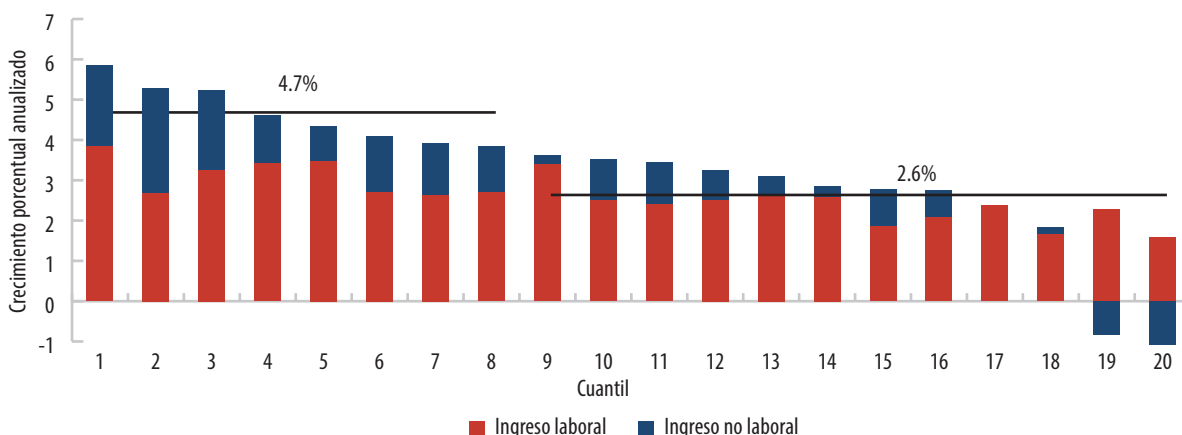
14 Ianchovichina, E., and S. Lundstrom (2009), "Inclusive Growth Analytics: Framework and Application", Policy Research Working Paper WPS4851, Banco Mundial.

15 En dólares, a la PPA de 2011. Indicadores del Desarrollo Mundial.

16 Banco Mundial (2014), "Cuando la prosperidad no es compartida: Los Vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana."

13 Foro Económico Mundial (2015), Informe sobre desarrollo y crecimiento inclusivo 2015.

Gráfico 2.1: Curva de Incidencia del Crecimiento Anual, República Dominicana, 2005-2015



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

Un análisis de la incidencia del crecimiento sugiere que el crecimiento económico del país entre 2005 y 2015 fue favorable a los pobres. El ingreso per cápita de los individuos en el 40 por ciento más pobre de la población creció a una tasa anual de 4.7 por ciento, mientras que el del 60 por ciento más rico creció 2.6 por ciento (Gráfico 2.1). Los cambios en ingresos laborales explican la mayor parte del crecimiento de los ingresos totales.

RD también ha logrado una reducción sostenida en la desigualdad de distribución del ingreso, con una disminución de 5 puntos en el coeficiente de Gini, de 50.7 en 2005 a 45.5 en 2015, en todo momento por debajo de los niveles de desigualdad de la región. Si comparamos el promedio de ingresos de los deciles a cada lado de los extremos de la distribución, conocido como el coeficiente 90/10, todos los países de la región experimentaron reducciones de la desigualdad entre 2005 y 2013. En la República Dominicana un hogar promedio en el 10 por ciento más rico ganaba 9.8 veces más que un hogar promedio en el 10 por ciento más pobre en 2005, mientras que en 2013 ganaba 7.7 veces más (Gráfico 2.2).

La pobreza no monetaria - definida como la falta de acceso a los servicios esenciales - ha disminuido constantemente desde el año 2000. La proporción de la población que no tiene acceso a dos servicios se redujo de 44 por ciento en 2000 a 28 por ciento en 2015, mientras que la proporción que carece de acceso a cuatro servicios se redujo del 16 por ciento al 7 por ciento en el mismo período.¹⁷ Entre 2000 y 2015 hubo un incremento nota-

ble en cuanto al saneamiento y a la asistencia escolar, especialmente en zonas rurales, donde la proporción de la población que no tiene acceso a servicios de saneamiento se redujo 29 puntos porcentuales (pp) y la proporción de hogares con al menos un niño en edad escolar (7-17) que no asiste a la escuela regularmente se redujo en 34 pp.¹⁸

A pesar de un aumento significativo en cobertura, algunas características (nivel de ingresos de la familia, educación de los padres, y vivir en zonas urbanas) explican una gran proporción de la desigualdad de oportunidades para los niños al nacer. Visto de forma aislada, el nivel educativo de los padres representa más del 35 por ciento de la desigualdad de oportunidades en 2015, y casi el 60 por ciento de la desigualdad de oportunidades para concluir el sexto grado a tiempo (Gráfico 2.3). Estas circunstancias dificultan la movilidad intergeneracional.

La República Dominicana es el cuarto país más desigual de LAC en términos de igualdad de género y el tercero más desigual entre los países con un alto nivel de desarrollo humano. La desigualdad entre mujeres y hombres se mide en tres áreas: salud reproductiva, empoderamiento, y el acceso al mercado laboral.¹⁹

Tras ocho años de pequeñas reducciones en la tasa de pobreza monetaria entre 2005 y 2013,²⁰ en los últimos

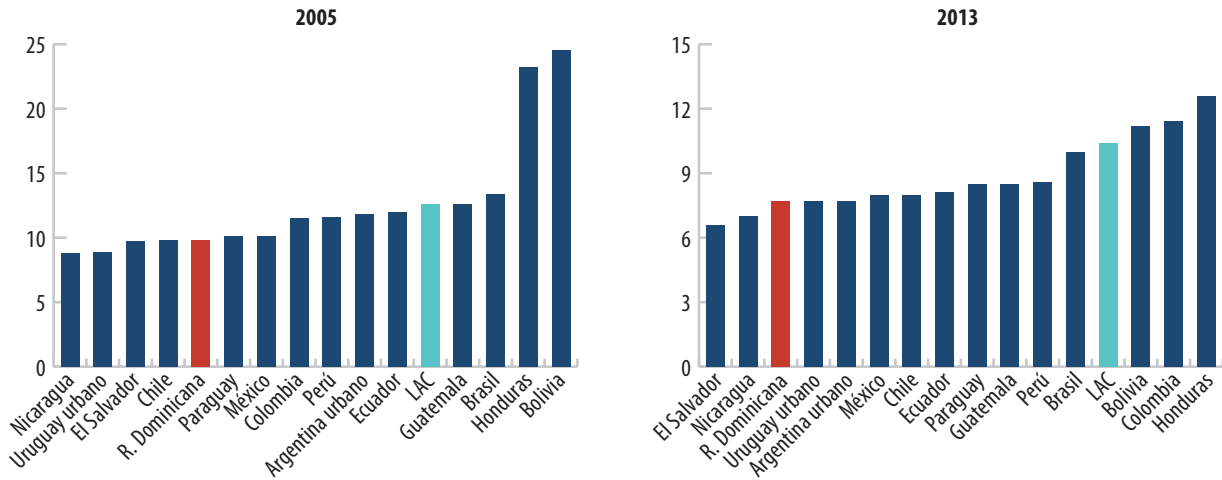
18 El acceso al saneamiento se define como la conexión a la red pública de alcantarillado o fosas sépticas.

19 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Los únicos países de América Latina por debajo de la República Dominicana son Honduras, Guatemala y Haití, y en el grupo de países con alto desarrollo humano sólo Irán y Tonga tienen los índices más bajos.

20 Dos conceptos diferentes pero complementarios se utilizan para

17 Los indicadores de acceso a los servicios incluyen la asistencia escolar, nivel de escolaridad, agua potable, saneamiento, calidad de la vivienda, hacinamiento y la propiedad de los activos.

Gráfico 2.2: Proporción del ingreso promedio del 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre, 2005 y 2013



Fuente: Plataforma LAC Equity lab, Banco Mundial.

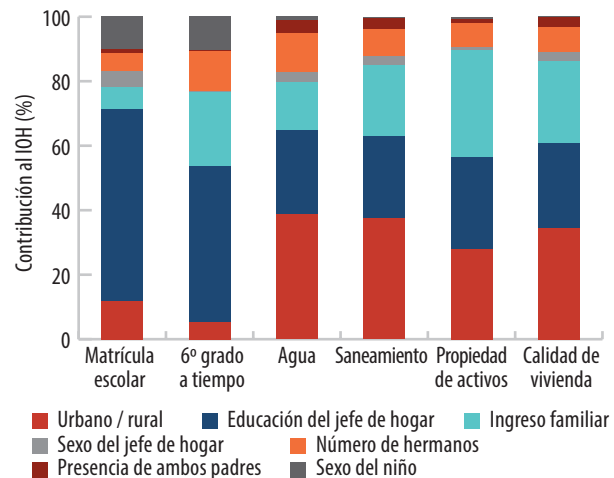
dos años los datos oficiales indican que la pobreza se redujo de forma inesperada en más de 10 puntos porcentuales. Algunos de los factores citados para explicar esta reducción incluyen la mayor tasa de crecimiento económico de país entre los países de LAC durante estos dos años,²¹ la inflación por debajo del rango objetivo del Banco Central, un escenario externo favorable con bajos precios del petróleo, una alta inversión pública en la construcción y remodelación de escuelas y los programas de comidas escolares. Esta confluencia de factores parece haber dado lugar a cambios en el ingreso laboral y no laboral, y coincidió con cambios demográficos, todos éstos contribuyendo a una disminución de la pobreza por primera vez desde el año 2000.

La disminución de la pobreza en los últimos dos años es impresionante, sobre todo teniendo en cuenta que los problemas estructurales que limitan los vínculos entre crecimiento y reducción de la pobreza no han sido resueltos. Sin embargo, la confluencia de factores que produjo la disminución de la pobreza es probablemente transitoria, y la situación podría revertirse a corto plazo, a menos que se tomen medidas para asegurar que

medir la pobreza en RD. La pobreza monetaria se define como la falta de recursos monetarios para adquirir una canasta básica de consumo socialmente aceptada. La pobreza no monetaria se mide usando tanto el concepto de necesidades básicas insatisfechas - falta de acceso a 3 o más servicios básicos de una lista de 15 - como el concepto de un Índice de Calidad de Vida (ICV), combinando diferentes variables y dimensiones que definen la calidad de vida de un hogar. Véase Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo - MPEyD (2014), el Mapa de la Pobreza en República Dominicana, y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo - MPEyD, y la Oficina Nacional de Estadísticas - ONE (2012), Metodología para el cálculo de la medición oficial de la pobreza monetaria en la República Dominicana.

21 Y por encima del crecimiento potencial desde el último trimestre de 2014, según el Banco Central de RD.

Gráfico 2.3: Circunstancias que contribuyen a la desigualdad de oportunidades en R. Dominicana, 2015



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

el crecimiento económico aporte mayores beneficios al 40 por ciento más pobre de la población. De acuerdo con un análisis realizado por el Banco Mundial y presentado al Comité Técnico Interinstitucional de Medición de la Pobreza (CTP), aproximadamente el 20 por ciento de variación de la pobreza entre 2013 y 2015 se explica por una reducción atípica e importante en el tamaño promedio de los hogares encuestados en el Encuesta Nacional sobre Fuerza de Trabajo (ENFT). Aun teniendo en cuenta este factor, las reducciones de la pobreza entre 2013 y 2015 son las mayores de los últimos 15 años.

El crecimiento económico muy elevado ha contribuido a reducciones sostenidas de pobreza y desigual-

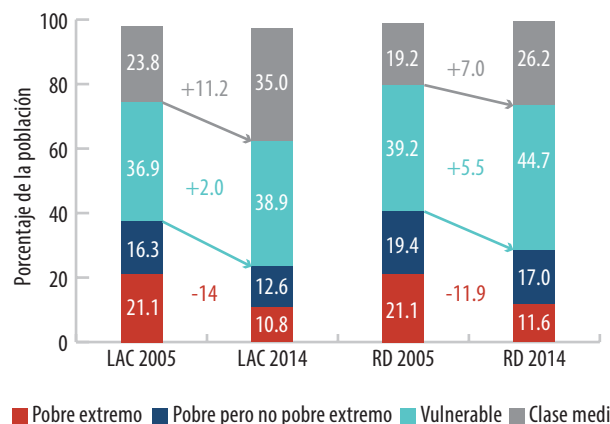
dad, pero en una proporción menor a lo esperado.

Este hecho lo reconoce la Estrategia Nacional de Desarrollo de RD 2030 (END) y el diagnóstico de un crecimiento económico no inclusivo data de por lo menos finales de la década de los años 90.²² Aunque la tasa de pobreza de la región LAC disminuyó de manera constante de un 37.4 por ciento a un 23.4 por ciento entre 2005 y 2014,²³ en RD esa tasa disminuyó más lentamente del 40.5 por ciento al 28.6 por ciento - muy por encima del promedio regional - durante el mismo período. A modo de ilustración, si la pobreza en RD hubiera respondido al crecimiento del PIB como lo hizo en la región de LAC durante el período 2006-2014, habría habido 1.1 millones menos pobres en el país en 2014.

Durante el período de 2005-2014, y en comparación con LAC, las tasas de reducción de la pobreza de RD fueron más bajas, la población vulnerable aumentó a una tasa más rápida, y el crecimiento de la clase media fue más lento (Gráfico 2.4).²⁴ Durante ese período, la pobreza se redujo en 14 puntos porcentuales (pp) en LAC y en 11.9 pp en RD, la proporción de población vulnerable aumentó en 2 pp en LAC y en 5.5 pp en RD, mientras que el tamaño de la clase media aumentó en 11.2 pp en LAC y en 7 pp en RD.

Sin embargo, aunque la movilidad económica ascendente ha mejorado en los últimos años, es muy limitada en la República Dominicana, en contraste con la movilidad más alta en la región de LAC. Entre 2000 y 2015 sólo el 7 por ciento de la población en RD subió a un grupo socioeconómico más alto, el 8 por ciento se trasladó a un grupo inferior, y el 85 por ciento restante se mantuvo en el mismo grupo. En la región, el 41 por ciento de la población tenía una movilidad ascendente, un 2 por ciento se movió hacia abajo, y el 57 por ciento se mantuvo en el mismo grupo entre 2000 y 2011.²⁵

Gráfico 2.4: Desglose socioeconómico de la población, República Dominicana y LAC, 2005 y 2014



■ Pobre extremo ■ Pobre pero no pobre extremo ■ Vulnerable ■ Clase media
Fuente: Plataforma Equity Lab LAC, Banco Mundial.

Desafíos

Capacidad de los hogares para generar ingresos

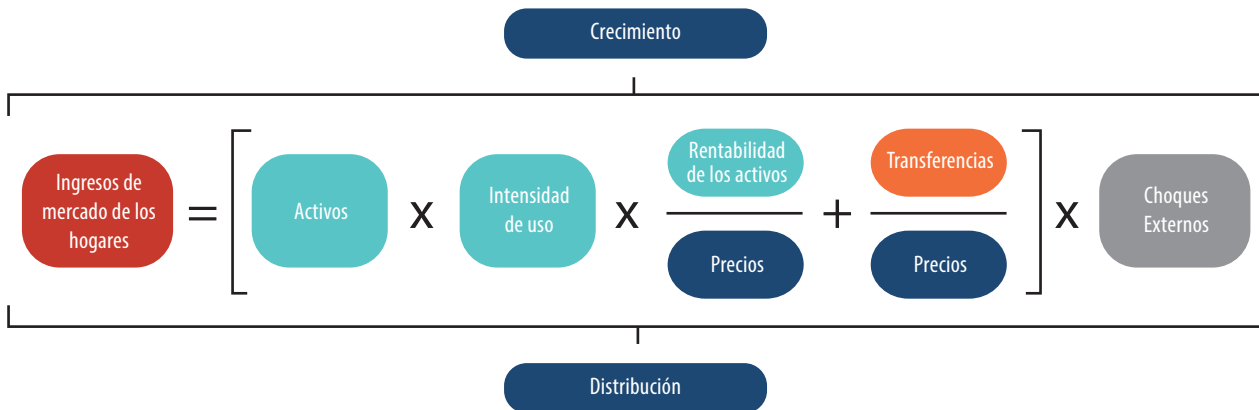
Un elemento clave del crecimiento más inclusivo es aumentar la capacidad de los hogares, especialmente los que están en el 40 por ciento más pobre, con el fin de generar ingresos para salir de la pobreza y evitar el riesgo de la movilidad descendente. Para explicar el ingreso de los hogares hay que tener en cuenta la interacción de las variables macro y microeconómicas con el fin de alcanzar y mantener los objetivos de reducción de la pobreza y promover la prosperidad compartida desde un punto de vista social, económico y ambiental. El ingreso del hogar depende de cuatro componentes principales (Gráfico 2.5): (i) la capacidad de los hogares para generar ingresos basado en los activos que poseen; (ii) las transferencias que reciben, que pueden incluir las remesas nacionales e internacionales y las transferencias privadas y públicas en efectivo o en especie; (iii) los precios agregados de la canasta de bienes y servicios que consumen; y (iv) los efectos de los choques negativos o positivos (salud, desastres naturales, violencia, pérdida de empleo).²⁶

La capacidad que tiene un hogar para generar ingresos basado en sus activos puede dividirse en tres elementos: (i) el saldo de los activos generadores de ingresos que posee cada miembro del hogar, incluyendo el capital humano (p. ej., nivel educativo y años de experiencia en el mercado laboral), los activos financieros y físicos (p. ej.,

26 Para una explicación más detallada del marco conceptual, véase Cord, L., Genoni, M.E., and C. Rodríguez-Castelán, editores (2015), *Prosperidad Compartida y Erradicación de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington, DC.

22 Banco Mundial (2001), Evaluación de la pobreza en RD: La pobreza en una economía de alto crecimiento (1986-2000).
23 La línea de pobreza es de US \$4/día a la PPA de 2005. Se usan datos comparables de SEDLAC (por sus siglas en inglés: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe) (CEDLAS [Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales] y Banco Mundial) para un grupo de 17 países. Esto permite la comparación entre países y el cálculo de las estadísticas regionales, pero no son necesariamente comparables con las estadísticas oficiales de cada país.
24 El uso de datos comparables de SEDLAC (Banco Mundial y CEDLAS). Los individuos son considerados vulnerables si sus ingresos diarios oscilan entre US \$ 4 y US \$ 10, y en la clase media si sus ingresos diarios oscilan de entre US \$ 10 y US \$ 50. Todas las cantidades se expresan en dólares de 2005 PPA.
25 Banco Mundial (2014), op. cit.

Gráfico 2.5: Marco conceptual basado en activos para generar ingresos familiares



Fuente: Cord, Genoni, y Rodríguez-Castelán (2015).

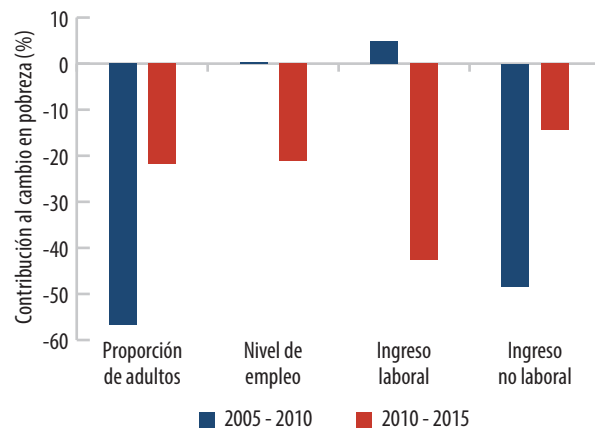
propiedad de maquinaria o activos financieros tales como acciones y bonos), el capital social (p. ej., el conjunto de normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva), y el capital natural (p. ej., tierra, suelo, bosques y el agua); (ii) la intensidad con la que se usan los activos por parte de cada miembro del hogar para generar ingresos, incluyendo la participación en el mercado laboral, el uso de maquinaria, y la explotación de tierras para la producción agrícola; y (iii) el retorno sobre los activos (p. ej., los costos de factores de producción, incluyendo los salarios y tasas de interés).

El ingreso laboral (empleo más ingresos) contribuyó a una reducción de 44 por ciento de la pobreza entre 2005 y 2015, con una contribución insignificante en el período 2005-2010, cuando la pobreza se redujo en 4.3 puntos porcentuales, y una contribución de 64 por ciento de los 11.5 puntos porcentuales de reducción de la pobreza en el período 2010-2015 (Gráfico 2.6). En la República Dominicana, como en todos los países de LAC, el ingreso laboral representa la mayor parte de los ingresos de los hogares, tanto en el 40 por ciento más pobre como el 60 por ciento más rico. De 2000 a 2015 el ingreso laboral en RD se mantuvo alrededor del 63 por ciento del ingreso total del 40 por ciento más pobre y en el 70 por ciento de los ingresos totales del 60 por ciento más rico.

Dada la importancia de los ingresos laborales en el ingreso de los hogares más pobres, un análisis de cómo la capacidad para generar ingresos laborales ha cambiado puede ayudarnos a entender el progreso del país en cuanto a la reducción de la pobreza y la promoción de la prosperidad compartida de manera más uniforme. Si bien existe una buena comprensión de la

descomposición de los cambios en la pobreza en RD, se necesita profundizar la comprensión del impacto de los diferentes programas y políticas sobre la pobreza. El resto de esta sección analiza cada uno de los componentes de los ingresos del hogar utilizando el marco conceptual propuesto y explica cómo las políticas públicas pueden afectar la capacidad de los hogares para generar ingresos.

Gráfico 2.6: Contribución al cambio de la pobreza moderada en la República Dominicana, por componente, 2005-2010 y 2010-2015



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

Activos: capital humano

El capital humano se define como el conjunto de habilidades y conocimientos que da cuenta de la capacidad productiva de un individuo, y que puede ser medido usando variables tales como la experiencia laboral, nivel de educación, y la calidad de la educación.

En los últimos 15 años se han producido importantes avances en el acceso a la educación a todos los niveles.²⁷

La brecha en los logros entre el 40 por ciento más pobre y el 60 por ciento más rico se ha cerrado en los últimos 15 años. El número promedio de años de escolaridad de la cabeza de hogar en el 40 por ciento más pobre de la población aumentó en un 35 por ciento, de 4.6 años en 2000 a 6.2 años en 2015, mientras que para el 60 por ciento más rico aumentó en un 13 por ciento, de 7.7 a 8.7 años en el periodo.

Sin embargo, los bajos niveles de aprendizaje y altas tasas de deserción escolar son los mayores desafíos a los que se enfrenta el sistema de educación de RD, y estos afectan no sólo el acceso al empleo, sino también los salarios.

De acuerdo con los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) del año 2013,²⁸ a pesar de mostrar la mayor mejoría con respecto al estudio anterior, los estudiantes en RD tuvieron los peores resultados en la región de LAC en seis de las siete áreas evaluadas (lectura y matemáticas para el 3er y 6to grados, ciencias naturales para el sexto grado, y redacción para el 3er grado) y las segundas calificaciones más bajas para las demás áreas (redacción para el 3er grado). El Foro Económico Mundial clasifica la República Dominicana en el puesto 138 entre 144 países con respecto a la calidad de la educación primaria. En cuanto a la deserción escolar, de cada 100 estudiantes que comienzan la escuela, sólo 75 de los que empiezan en el primer grado terminan el 4to grado, 63 terminan el 6to grado, y sólo 52 completan el programa de educación básica de ocho años a tiempo.

El Gobierno ha demostrado su compromiso de hacer frente a estos desafíos a través de una amplia agenda de reformas en el sector de la educación,

empezando por duplicar el presupuesto para la educación pre-universitaria a 4 por ciento del PIB desde 2013, desarrollo de nuevos planes de estudio y un marco sólido para la carrera docente, así como la mejora de la organización y regulación del sistema de educación. A pesar del aumento en el nivel promedio de educación de la población económicamente activa, los empresarios de RD se quejan de la escasa disponibilidad de mano de obra especializada.²⁹

La matriculación universitaria muestra la segregación ocupacional en función del género, asociada a los roles sociales tradicionalmente asignados.

Las mujeres tienden a estar sub representadas en las carreras técnicas, pero superan en cantidad a los hombres en carreras como servicios sociales, ciencias sociales, educación, medicina, humanidades y servicios personales.³⁰ Aún más, comparando con hombres jóvenes (15-24 años), las mujeres jóvenes tienen dos veces más probabilidad de estar desempleadas o no estar matriculadas en la escuela (situación conocida como 'ninis').³¹

Activos: activos financieros

En los últimos años, el acceso a los servicios financieros ha mejorado. Sin embargo, el volumen creciente y las fuentes de financiación del sector privado, acompañados con el acceso al crédito con servicios no financieros, son desafíos claves al momento de apoyar la prosperidad compartida.

De acuerdo con los últimos datos Findex, el 54 por ciento de los adultos tiene una cuenta en una institución financiera formal. Esto representa un aumento significativo del 38.2 por ciento reportado previamente y está muy por encima del promedio de la región, que se sitúa en el 40.7 por ciento. Sin embargo, el porcentaje global de crédito para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) es bajo. En términos de acceso a financiamiento para las empresas, alrededor del 57 por ciento de las empresas tiene una línea de crédito. Cuando se clasifican por tamaño, esta cifra disminuye hasta el 49.8 por ciento para las pequeñas empresas, aumenta a 64.6 por ciento para las empresas medianas y a 76.5 por ciento de las grandes empresas. Los créditos comerciales han aumentado de alrededor de 12 por ciento del PIB en 2007 a 17 por ciento en 2015, representando el financiamiento a las MIPYME el 3 y 5 por ciento del PIB, respectivamente.

A pesar de los altos flujos de IED, el acceso a largo plazo a los servicios de financiación es escaso, especialmente para los pequeños operadores productivos.

El acceso a la financiación es un obstáculo importante que enfrentan las empresas informales en RD. A pesar del aumento en los créditos comerciales a las PYMES desde 2007, las cantidades promedio de los préstamos siguen siendo bajas y los vencimientos son típicamente cortos. El crédito privado

gún el Foro Económico Mundial (2016), El Informe de Competitividad Global 2015-2016.

30 Utilizando la información del Censo de Población de 2010.

31 Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM), 2014. En 2014, el 27.2 por ciento de las mujeres no estaban ni empleadas ni inscritas en la escuela en comparación con el 12.7 por ciento de los hombres jóvenes.

27 La reciente y ambiciosa política de construcción de escuelas ha contribuido a estos aumentos. Esta política incluye la construcción de 11,873 nuevas aulas, además de 967 rehabilitadas, y 86 centros de desarrollo de la primera infancia que se espera sean terminados dentro de poco.

28 Producido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, incluye 15 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

29 Citado como el tercer problema mayor para hacer negocios se-

era igual al 25.4 por ciento del PIB en 2014, casi la mitad de lo que se pudiera esperar dado el nivel de desarrollo del sector financiero en el país, y muy por debajo de la media regional de un 43 por ciento.

Intensidad de uso: participación de la fuerza laboral y demanda de mano de obra

Para transformar el capital humano en ingresos, la población activa tiene que participar en el mercado laboral y debe haber suficiente demanda para sus conocimientos y habilidades. La participación de los adultos en el mercado laboral en la República Dominicana fue la más baja en toda la región de LAC en 2014. A pesar de pequeños aumentos en la participación de ambos grupos desde el año 2000, el 40 por ciento más pobre participa menos en el mercado laboral que el 60 por ciento más rico (57.3 por ciento vs. 69.6 por ciento en 2015).

El problema de la baja participación laboral en RD es principalmente una cuestión de género. Aunque las mujeres representan el 65 por ciento de la matrícula universitaria y el 80 por ciento de los que se gradúan con honores, sólo el 52 por ciento de las mujeres en edad de trabajar participan en el mercado laboral comparado con el 78 por ciento de los hombres. La tasa de participación de las mujeres en RD es más baja que el promedio de LAC, y la tasa de desempleo de las mujeres RD (23 por ciento) es casi tres veces mayor a la de los hombres (7.9 por ciento).³²

La violencia doméstica y el embarazo en adolescentes pueden ser factores que contribuyen a disminuir las tasas de participación. Estos fenómenos suelen reducir la capacidad de las mujeres para tomar decisiones propias y alcanzar sus metas.³³ La violencia de género es una de las principales causas de mortalidad en RD para mujeres de 15-49 años, y alrededor del 30 por ciento de las mujeres en este grupo de edad que han estado en una relación en los últimos 5 años han experimentado alguna forma de violencia a manos de sus parejas. RD tiene la tercera tasa más alta de embarazos en adolescentes en LAC.³⁴ Diferentes estudios han mostrado una correlación significativa entre el embarazo en adolescentes y el parto, logros académicos más bajos, y peores resultados de las mujeres en el mercado laboral.³⁵

Las mujeres representan alrededor del 70 por ciento de la población inactiva y casi la mitad de las mujeres en edad de trabajar están inactivas. Esta última proporción disminuye considerablemente dependiendo del nivel de educación, estando inactivo el 71 por ciento de las mujeres en edad laboral sin educación en 2015, comparado con el 25 por ciento de las mujeres con educación universitaria. Las principales razones de la inactividad en las mujeres son las responsabilidades del hogar (39.1 por ciento) -una responsabilidad casi exclusiva de la mujer- y los estudios (38.6 por ciento), mientras que, por mucho, la razón principal para la inactividad en los hombres son los estudios (65.1 por ciento).³⁶ La importancia de las responsabilidades del hogar para explicar la inactividad de las mujeres podría aludir a las barreras que ellas enfrentan en RD para equilibrar trabajo y familia. De manera más general, la baja participación y las altas tasas de inactividad de las mujeres indican la existencia de barreras o menos oportunidades e incentivos. Estos temas deberían ser estudiados con mayor detalle, ya que un influxo de mujeres en la fuerza laboral tiene el potencial de contribuir significativamente a la reducción de la pobreza y a una prosperidad más compartida en RD, y será importante diseñar e implementar políticas para cerrar esta brecha.

El crecimiento económico elevado y sostenido no ha dado lugar a una demanda robusta de mano de obra. El número de empleos creados entre 2000 y 2015 (unos 1.3 millones) es menor al que se espera en una de las economías con mayor crecimiento en la región. La productividad por trabajador ha sido el principal motor del crecimiento económico, con la creación de empleo jugando un papel limitado.³⁷

Es probable que el potencial de las Zonas Francas (ZF) para seguir creando empleos de baja especialización disminuya. Históricamente, las industrias que operan en las ZF han sido empresas maquiladoras, que requieren principalmente mano de obra poco calificada.³⁸ En el 2005 el vencimiento del Acuerdo Multifibras (AMF) y la firma del acuerdo CAFTA-DR generó un cambio estructural pasando de la manufactura de prendas a una manufactura de mediana/alta especialización -ésta última con menor intensidad de uso de mano de obra- que ha reducido el potencial de las ZF para generar empleos no calificados a un ritmo

32 Banco Central de la República Dominicana.

33 Banco Mundial (2012), *Teenage Pregnancy and Opportunities in Latin America and the Caribbean: On Teenage Fertility Decisions, Poverty and Development*.

34 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2013), *Mapa de desarrollo humano de República Dominicana*.

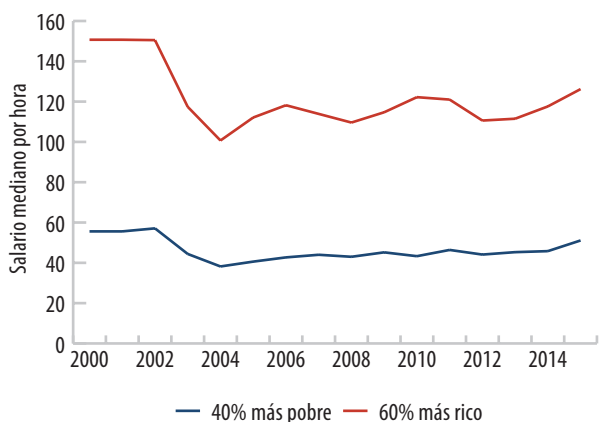
35 Banco Mundial (2012), op. cit.

36 SISDOM (2014), op. cit.

37 Banco Mundial (2016A), *Do labor Markets Limit the Inclusiveness of Growth in the Dominican Republic?* Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe. Procesado.

38 Banco Mundial (2016c), *Special Economic Zones, Global Value Chains, and the Degree of Domestic Linkages in the Dominican Republic*. Procesado.

Gráfico 2.7: El salario mediano por hora para el 40 por ciento más pobre y el 60 por ciento más rico (en pesos dominicanos de 2007)



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

acelerado. El número total de empleos creados por las ZF fue 21 por ciento menor en 2014 que en 2000. Se han perdido más de 50,000 empleos destinados a mujeres en las ZF entre 2009 y 2000 como resultado del declive del sector textil por el vencimiento del AMF. Desde entonces, el empleo femenino en las ZF se ha recuperado e incrementó en un 31.1 por ciento entre 2009 y 2014 debido a mayor actividad en calzados, servicios y equipos médicos.

Por otro lado, el surgimiento de la manufactura de mediana-alta especialización en las ZF podría contribuir a aumentar la demanda insuficiente de mano de obra especializada. Los trabajadores con alta calificación en RD tienen tasas de desempleo mucho más altas que los trabajadores no calificados,³⁹ y a pesar de los esfuerzos del Gobierno para mejorar la calidad de la educación, una fuerza laboral con educación inadecuada fue identificada como el tercer factor más problemático para hacer negocios en el país, lo que sugiere que los trabajadores educados no poseen las destrezas que las empresas necesitan.⁴⁰

Retornos sobre los activos: salarios

Los salarios reales en RD son más bajos que antes de la crisis bancaria de 2003, con el 60 por ciento más rico ganando alrededor de 2.5 veces el salario del 40 por ciento más pobre en 2015. Entre 2000 y 2015 los salarios reales del 40 por ciento más pobre disminuyeron un 8 por ciento, y en un 16.3 por ciento para el 60 por ciento más

rico. En conjunto, los salarios reales se redujeron más de un 30 por ciento entre 2000 y 2004, en parte debido a una inflación del 42.7 por ciento en 2003 y 28.7 por ciento en 2004, para luego aumentar un 34 por ciento entre 2004 y 2015 con respecto al 40 por ciento más pobre y 25 por ciento para el 60 por ciento más rico en el mismo período (Gráfico 2.7).

Entre 2000 y 2013 la productividad laboral en términos reales aumentó en un 39 por ciento, mientras que la remuneración por el trabajo disminuyó en un 26 por ciento.⁴¹ La disminución de los salarios reales ha afectado todos los grupos de trabajadores, independientemente de sus habilidades o años de estudios, y todos los sectores a excepción de la administración pública y defensa.⁴² Los sectores que más han contribuido al crecimiento económico han experimentado una disminuida participación de empleo, lo que se traduce en una reducción del porcentaje del producto total asignado a los pagos laborales en relación con la del capital.⁴³ La multiplicidad de los salarios mínimos y la debilidad histórica de los sindicatos pueden explicar en parte la disminución de los salarios reales a pesar del aumento de la productividad.⁴⁴

Aunque en la actualidad un mayor número de trabajadores tienen acceso a empleos formales, los pobres siguen trabajando en empleos informales con salarios más bajos. La concentración cada vez mayor de trabajadores poco calificados en empleos de baja calidad y en sectores improductivos limita el impacto del empleo en la reducción de la pobreza. También se ha producido un cambio en los sectores que contratan a los pobres, con un cambio que va de manufactura al sector de los servicios, el comercio y la construcción. La productividad y los salarios reales en estos sectores han crecido más lentamente o se han estancado, en el contexto de un aumento sostenido en productividad a nivel agregado. Un análisis de descomposición revela que los cambios en el sector que emplea trabajadores de baja calificación –la mayoría de los cuales recibe bajos ingresos– contribuyó a un aumento de la pobreza entre los años 2003 y 2013.⁴⁵

39 Banco Mundial (2016a), op. cit.

40 Foro Económico Mundial (2016), Informe de Competitividad Global 2015-2016.

41 La productividad del trabajo se mide como producción por empleado por horas trabajadas.

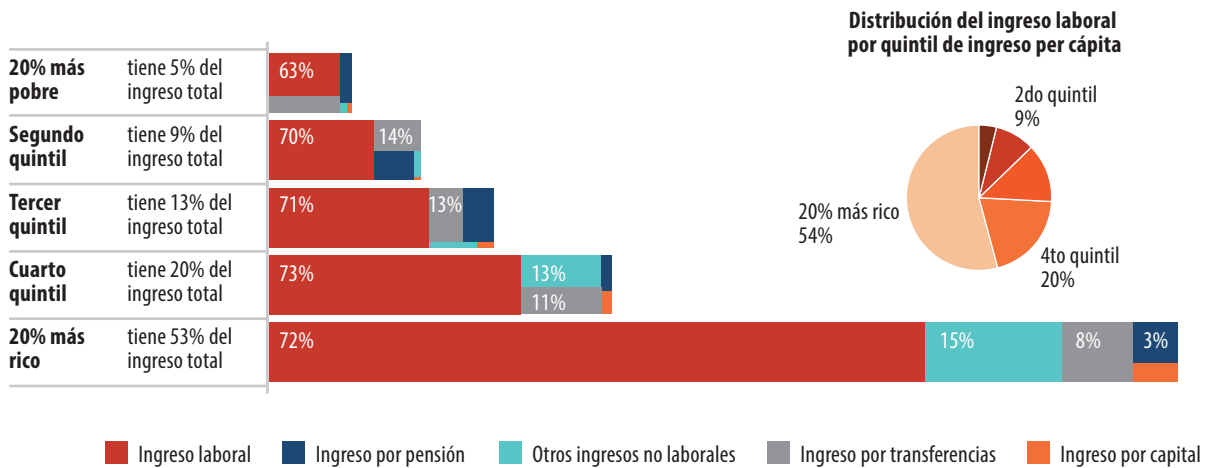
42 Abdullaev, U., and M. Estevão (2013), "Growth and Employment in the Dominican Republic: Options for a Job-Rich Growth", IMF Working Paper, WP/13/40.

43 Banco Mundial (2016a), op. cit.

44 Hay por lo menos 9 salarios mínimos diferentes, dependiendo del tipo y tamaño de la empresa, sin incluir los salarios mínimos para los diferentes tipos de trabajadores de la construcción.

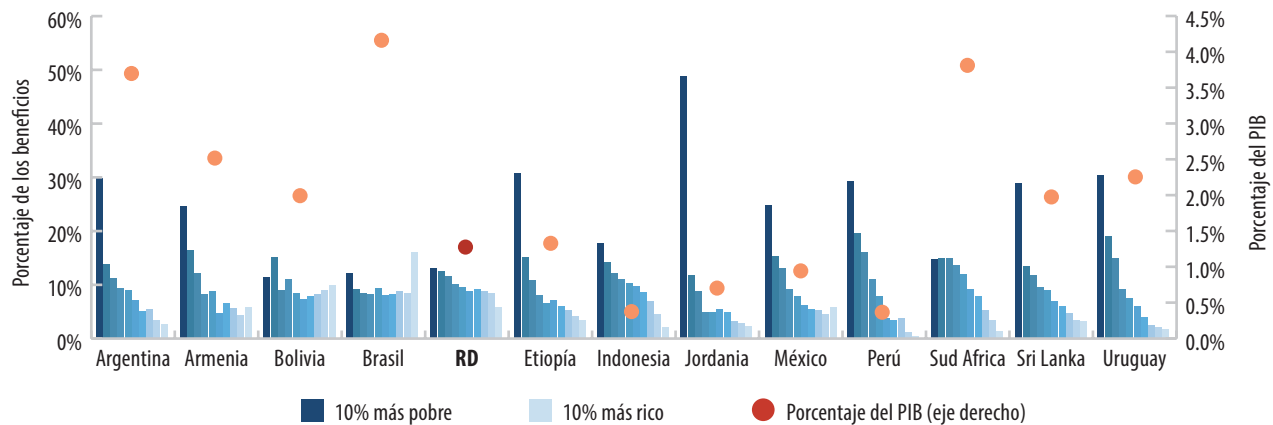
45 Ibid.

Gráfico 2.8: Fuentes de ingreso por quintil en la República Dominicana, 2013



Fuente: Plataforma LAC Equity Lab usando datos de SEDALC (CEDLAS y Banco Mundial).

Gráfico 2.9: Concentración de transferencias directas por decil, varios países



Fuente: Banco Mundial (2016b).

Transferencias

Las transferencias son una fuente importante de ingresos para los hogares más pobres de la República Dominicana. En 2013, las transferencias representaron el 22 por ciento de los ingresos del primer quintil, y su participación en los ingresos totales disminuyó en los grupos de ingresos más altos a 8 por ciento en el quintil más rico (Gráfico 2.8).

En cuanto a las transferencias del sector público, en los últimos 10 años la República Dominicana ha logrado avances considerables en el establecimiento de un sistema de protección social, incluyendo la racionalización del gasto en bienestar social reduciendo

la dispersión de programas y fortaleciendo el diseño de programas tales como *Progresando con Solidaridad* (PROSOLI).⁴⁶ Las transferencias monetarias en el país están generalmente bien focalizadas y proporcionalmente contribuyen más a ayudar a los pobres y a la población en riesgo.⁴⁷

Sin embargo, comparado con otros países, las transferencias directas en la RD tienen el potencial para generar una mayor redistribución del ingreso, considerando que el ritmo al cual el porcentaje del total de be-

⁴⁶ Véase capítulo 3 sobre prestación de servicios.

⁴⁷ Banco Mundial (2016b), *Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic*. Procesado.

Cuadro 2.1 Pérdida de poder adquisitivo de los salarios por quintil, Set. 2000 – Set. 2015

Quintil	Inflación (%)	Aumento de salarios (%)	Pérdida de poder adquisitivo de los salarios (%)
1	292.0	158.2	45.8
2	283.7	144.7	49.0
3	278.5	132.3	52.5
4	272.7	108.0	60.4
5	261.6	91.9	64.9

Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

neficios disminuye por decil es menor que el observado en otros países.⁴⁸ Países como Argentina, Perú, y Uruguay no sólo dedican un mayor porcentaje de las transferencias a los hogares más pobres (decil 1) que la República Dominicana, sino que este porcentaje disminuye más rápidamente a medida que aumenta el ingreso del hogar (Gráfico 2.9). A pesar de los grandes avances en cobertura en los últimos ocho años, los montos de las transferencias individuales son relativamente pequeños y una parte del gasto en transferencias no va a los pobres.⁴⁹

Precios

El poder adquisitivo basado en los ingresos familiares está determinado por los precios de los bienes y servicios que utilizan.

Entre 2000 y 2015, la inflación de la canasta básica ha sido mayor para los grupos más pobres de la población, pero esto ha sido parcialmente compensado por mayores aumentos salariales. Mientras que el costo de la canasta para el quintil 1 aumentó 2.9 veces, el costo para el quintil 5 aumentó 2.6 veces (Cuadro 2.1). La mayor inflación para los quintiles más pobres fue parcialmente compensada por mayores aumentos salariales en el mismo período. La inflación fue 1.8 veces mayor que los aumentos salariales para el quintil 1, y 2.8 veces mayor para el quintil 5. Como resultado, los salarios de los quintiles superiores perdieron más poder adquisitivo (64.9 por ciento para el quintil 5) entre 2000 y 2015 que para los quintiles más bajos (45.8 por ciento para el quintil 1).

48 La comparación entre estos países está basada en la misma metodología (véase Lustig, N., y S. Higgins (2013), "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook." CEQ Working Paper No. 1, julio 2011; revisado setiembre 2013). Sin embargo, los resultados deben ser interpretados con cautela debido a los diferentes impuestos y exenciones de los países.

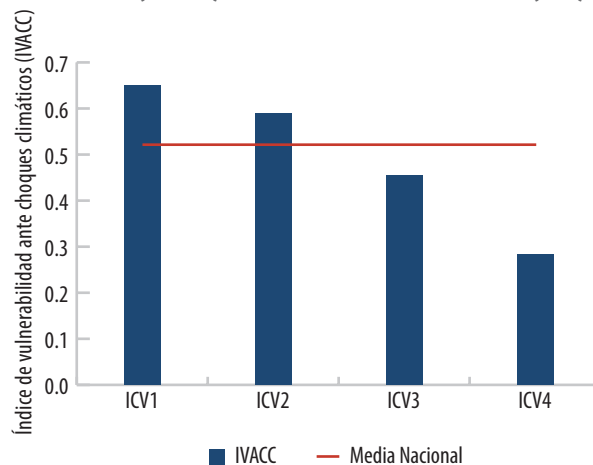
49 Banco Mundial (2016b), op. cit.

Choques externos

En función de sus naturalezas, los choques externos pueden afectar los indicadores de salud y educación, uno o más componentes de los ingresos familiares, y los hogares ricos y pobres de diferentes maneras.

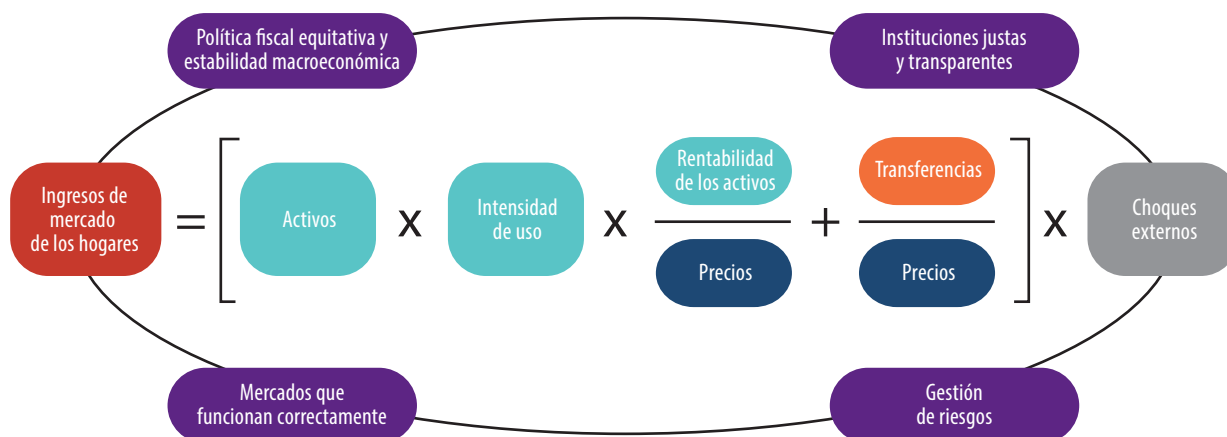
El choque que ha tenido el mayor impacto para el 40 por ciento más pobre de la población en los últimos 15 años fue la crisis bancaria de 2003. Entre 2002 y 2004, como resultado de una inflación acumulada de 93 por ciento, los salarios reales disminuyeron en un 33 por ciento, ocasionando una pérdida del 25 por ciento del poder adquisitivo de los ingresos familiares. Entre septiembre 2002 y septiembre 2004, alrededor de 600,000 personas cayeron en la pobreza extrema, y el número de personas que vive en la pobreza moderada creció en un millón. No fue hasta el 2015 que las tasas de pobreza volvieron a sus niveles anteriores a la crisis, mientras que los salarios rea-

Gráfico 2.10: Índice de Vulnerabilidad Ante Choques Climáticos (IVACC) e Índice de Calidad de Vida (ICV)



Fuente: Sistema Único de Beneficiarios - SIUBEN (2013), Análisis de los datos resultantes de IVACC. Mimeo.

Gráfico 2.11: Áreas de políticas que afectan la capacidad para generar ingresos familiares



Fuente: Cord, Genoni, y Rodríguez-Castelán (2015).

les continuaron por debajo de su nivel de 2002: los salarios reales del 40 por ciento más pobre en 2015 eran 10.5 por ciento inferior a los niveles de 2002 y 16.1 por ciento menor para el 60 por ciento más rico de la población.

El ingreso y el bienestar familiar se ven afectados no sólo por los choques en sí, sino también por la incertidumbre acerca de su magnitud y efectos. Por ejemplo, los hogares más pobres son los más afectados por las perturbaciones del clima no solo porque están más expuestos, sino porque tienen menos recursos y reciben menos apoyo de los familiares, la comunidad, el sistema financiero, e incluso de las redes de protección social para enfrentar el desastre, manejarlo, y adaptarse.⁵⁰

En RD la vulnerabilidad a las perturbaciones climáticas es mayor para los hogares pobres. El Índice de Vulnerabilidad Ante Choques Climáticos (IVACC), que mide la probabilidad que un hogar sea vulnerable a la ocurrencia de huracanes, tormentas e inundaciones, dadas ciertas características socioeconómicas y geográficas, es mayor para los hogares más pobres y disminuye a medida que el nivel de vida aumenta (Gráfico 2.10).⁵¹

50 Hallegatte, S., Bangalore, M., Bonzanigo, L., Fay, M., Kane, T., Narloch, U., Rozenberg, J., Treguer, D., and A. Vogt-Schilb (2016), Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development Series. Banco Mundial, Washington, DC; y Báez, J., de la Fuente, A., e I. Santos (2010). "Do Natural Disasters Affect Human Capital? An Assessment Based on Existing Empirical Evidence." IZA documento para discusión 5164, Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania.

51 Este índice usa valores entre 0 (menos vulnerables) y 1 (más vulnerable).

Habiendo discutido los retos en la capacidad de los hogares de generar ingresos, ahora pasamos a discutir los retos en las políticas que afectan esa capacidad.

Políticas que afectan la capacidad de los hogares para generar ingresos

Ahora vamos a complementar el marco conceptual descrito anteriormente para organizar el análisis de los encadenamientos entre las políticas y el crecimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre. El marco identifica cuatro áreas de políticas fundamentales que tienen un impacto directo sobre la capacidad de los hogares para generar ingresos en una economía: (i) políticas fiscales equitativas, eficientes y sostenibles y estabilidad macroeconómica; (ii) instituciones justas y transparentes capaces de prestar servicios básicos de alta calidad; (iii) mercados eficientes; y (iv) una gestión adecuada de riesgo a niveles macroeconómico y de los hogares (Gráfico 2.11).

Políticas fiscales y macro

La política fiscal afecta la capacidad para generar ingresos mediante impuestos y el gasto público. Los impuestos directos afectan los rendimientos de los activos e influyen en la intensidad de su uso. Los impuestos indirectos pueden afectar los niveles de precios, y las transferencias públicas no sólo tienen un impacto directo sobre el ingreso, sino también incentivan la acumulación de capital humano si están vinculadas a condiciones tales como la asistencia escolar o exámenes médicos.

En comparación con los países de LAC, RD tiene bajos niveles de recaudación de impuestos.⁵² En 2015 la recaudación de impuestos representó el 13.7 por ciento del PIB, una tasa solamente más alta que las de Haití, Guatemala y Paraguay, y muy por debajo del promedio de LAC de un 21 por ciento. Los bajos niveles de recaudación tributaria limitan los niveles de gasto público social que son necesarios para cerrar las brechas en la cobertura y calidad de los servicios básicos, y alcanzar los objetivos establecidos en la END. Rigideces presupuestarias por encima del 10 por ciento del PIB, que son mayores que el total recaudado por concepto del ITBIS (Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios), los impuestos sobre renta y los impuestos a la propiedad, también limitan los recursos disponibles para los sectores sociales. En 2013-2014, la República Dominicana tuvo el menor nivel de gasto social como proporción del PIB en toda América Latina, y menos de la mitad de la media regional.⁵³

Un análisis de la incidencia fiscal mediante la metodología Compromiso con la equidad (CEQ) muestra que en 2013 la política fiscal del país fue progresiva. En comparación con otros países, y usando la misma metodología, el sistema fiscal de RD está en el rango medio en términos de reducción de la desigualdad de ingresos a través de impuestos directos e indirectos, transferencias y subsidios.⁵⁴

Instituciones justas y transparentes

La presencia de instituciones justas y transparentes influye en las decisiones de los hogares al momento de acumular bienes mediante diversos canales. Uno de estos canales es la prestación de servicios básicos de calidad que afecta la acumulación y uso del capital humano. En RD, el aumento de la cobertura de servicios se ha acompañado de mejoras en la equidad de acceso. El Índice de

Oportunidades Humanas (IOH), una medida de la cobertura equitativa de los bienes y servicios básicos esenciales para el progreso económico en la vida, aumentó de 65 en 2000 a 78 en 2015.⁵⁵ No todas las oportunidades incluidas en el índice han evolucionado de la misma manera durante el período. Mejoró mucho el área de conclusión a tiempo del sexto grado (de 43 en 2000 a 71 en 2015) y en saneamiento (37 en 2000 y 64 en 2015), pero muy pocos avances en relación con el índice para el agua potable (61 a 65 en el período).

Los arreglos institucionales pueden ser otra barrera para la prestación de servicios de calidad. El marco institucional del sector público es uno de los principales desafíos del sector. La duplicación de funciones, baja coordinación y alta dispersión institucional contribuyen a la prestación de servicios de baja calidad y a un gasto público ineficiente. Por ejemplo, el Ministerio de Salud se enfrenta a limitaciones de capacidad para coordinar el sector, y hay escasa coordinación de las intervenciones entre los planes de asistencia social contributivos y no contributivos.⁵⁶

Mercados eficientes

Los mercados eficientes, con mayor conectividad y competencia, son importantes para reducir las barreras a la utilización eficiente de los activos de los hogares y para aumentar su rendimiento. Los mercados con bajos niveles de competencia limitan el crecimiento de la productividad, la creación de empleos de calidad y, por tanto, la capacidad del mercado laboral para traducir el crecimiento económico en mayores ingresos para los hogares más pobres. Varios estudios han mostrado que la existencia de monopolios y la competencia imperfecta se traducen en mayores pérdidas en bienestar para las familias de bajos ingresos que para las familias de altos ingresos.⁵⁷ Un estudio reciente realizado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) encontró que el 35 por ciento de los mercados

52 Algunas de las razones de la baja tasa de recaudación incluyen el aumento de los gastos fiscales y regímenes especiales, altos niveles de evasión fiscal, y una base fiscal relativamente pequeña (ver Salim, JA (2011), Elaboración de la Metodología para el cálculo para la Evasión del ISR, procesado y la OCDE (2013), la política fiscal para el Desarrollo en la República Dominicana). En este contexto hay que destacar que los incentivos fiscales se establecen fuera del código de impuestos a través de entidades distintas del Ministerio de Hacienda y que el sector privado desempeña un papel de deliberación en el diseño de regímenes fiscales especiales para determinados sectores (ver Daude, C, Gutiérrez, H., y una Melguizo (2014), "Cuidar el balón: la economía política de incentivos fiscales a la inversión en la República Dominicana". Centro de Desarrollo de la OCDE Documentos de Trabajo N° 322).

53 Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2016), Panorama social de América Latina y el Caribe 2015. El gasto social se define en la publicación como los recursos asignados a los planes, programas y proyectos de educación, salud, protección social, protección del medio ambiente, vivienda, y servicios comunitarios.

54 Banco Mundial (2016b), op. cit.

55 El IOH toma valores entre 0 (sin cobertura) y 100 (cobertura total), y tiene en cuenta la cobertura de los servicios básicos que ofrecen oportunidades (por ejemplo, matriculación escolar y el acceso al agua potable) y las diferencias en la tasa de cobertura de los grupos formados basado en las características que van más allá del control de los individuos (por ejemplo, género, raza y lugar de nacimiento).

56 Para más detalles sobre estas cuestiones institucionales véase el capítulo 3 en este volumen.

57 Véase Urzúa, C. M. (2013), "Distributive and Regional Effects of Monopoly Power." *Economía Mexicana NUEVA EPOCA*, 22(2): 279-295; Creedy, J. y R. Dixon (1998), "The Relative Burden of Monopoly on Households with Different Incomes." *Economics*, 65(258): 285-293; y Argent, J., y T. Begazo (2015), "Competition in Kenyan Markets and its Impact on Income and Poverty: A Case Study on Sugar and Maize." *World Bank Policy Research Working Paper*, (7179).

del país está altamente concentrado, el 8 por ciento está moderadamente concentrado, y el 57 por ciento restante no está concentrado.⁵⁸

Gestión de riesgos

Una gestión adecuada de los riesgos puede atenuar los efectos negativos de los desastres naturales sobre los hogares, especialmente para los pobres y vulnerables, que son más propensos a riesgos. Las redes de protección social, como los programas de transferencia flexibles -que pueden ser ampliados en momentos de crisis y reducirse durante la reconstrucción- pueden ser herramientas importantes para complementar temporalmente el ingreso de las familias afectadas por los desastres naturales. El desarrollo del Índice de Vulnerabilidad Antes Choques Climáticos (IVACC) por SIUBEN le permitirá al Gobierno diseñar mecanismos de prevención y gestión de desastres para proteger a las familias más vulnerables, que suelen ser también las más pobres. Para mejorar la eficacia de las medidas de prevención, éstas deben ser más amplias y ser incorporadas en la planificación pública.

La penetración de los seguros sigue siendo bastante baja, representando aproximadamente el 1.5 por ciento del PIB. En un país como RD con un grado elevado de exposición a los desastres naturales, esto representa un riesgo tanto para los hogares como para las empresas. Dado que se espera que RD se integre el Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés), esto proporcionará una oportunidad no solo para obtener la protección del riesgo soberano, sino también para extender el seguro a los sectores empresarial y de hogares de la economía.

Finalmente pasamos a los desafíos que enfrenta el país en términos de grandes y persistentes diferencias regionales y geográficas.

Diferencias persistentes a niveles regional y geográfico

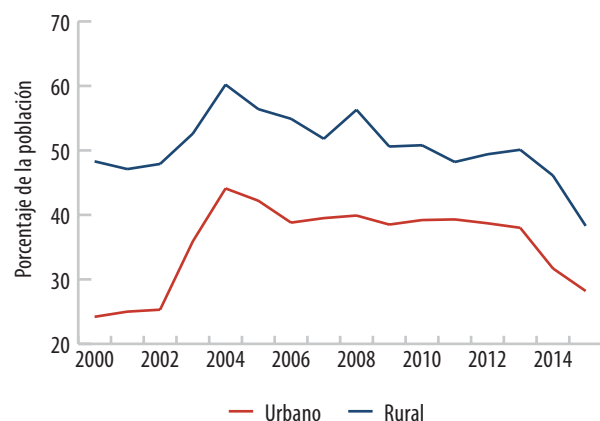
Existen grandes y persistentes desigualdades entre las zonas rurales y urbanas y entre las diferentes regiones del país. La pobreza monetaria en las zonas rurales fue de 25 puntos porcentuales por encima de los niveles de pobreza en las zonas urbanas en el año 2000. Esta diferencia se redujo a 15 puntos durante la crisis bancaria

cuando la pobreza urbana aumentó más que la pobreza rural, y ha oscilado entre 10 y 15 puntos desde esa fecha (Gráfico 2.12).

La mayor concentración de pobreza en las zonas fronterizas con Haití no ha cambiado en al menos 15 años, tampoco el hecho de que el Distrito Nacional y las regiones Central-Norte tienen las tasas más bajas de pobreza. La segunda encuesta del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en 2012 identificó grandes disparidades en términos de tasas de extrema pobreza y necesidades básicas insatisfechas entre provincias. Por ejemplo, se considera que el 46 por ciento de la población de la provincia Elías Piña es extremadamente pobre (categoría ICV1), pero sólo un 3.5 por ciento en la provincia Monseñor Nouel (Gráfico 2.13, panel A). En términos de desarrollo humano medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), las diferencias son aún mayores con la provincia Elías Piña situada en la frontera con Haití con un índice de 0.11 mientras que el Distrito Nacional tiene un índice de 0.73 (Gráfico 2.13, panel B).⁵⁹

Los índices de pobreza más altos se concentran en la frontera con Haití, en particular en las zonas montañosas, donde se han desarrollado sistemas agrícolas menos productivos (tala y quema para cultivos básicos como habichuelas y maíz), que ejercen una presión insostenible sobre los recursos naturales (suelo, agua y bosques). La pobreza también se concentra en los valles bajos, donde

Gráfico 2.12: Tasas de pobreza moderada en áreas urbanas y rurales en RD

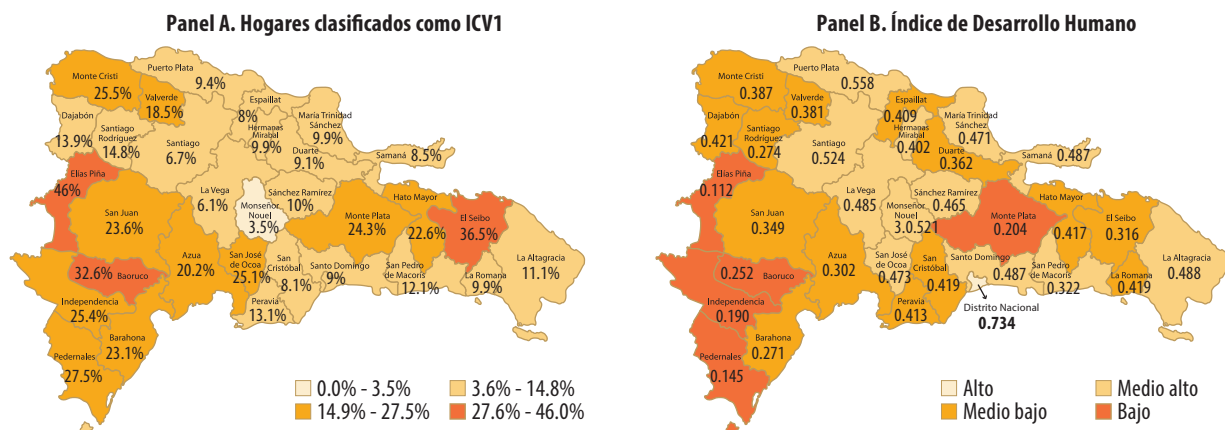


Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

58 Dirección General de Impuestos Internos (2015a). Concentración de Mercado en la República Dominicana 2015. El estudio utiliza declaraciones de impuesto sometidos en 2014 para el año fiscal 2013.

59 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2013), Mapa de Desarrollo Humano de la República Dominicana. El Índice de Desarrollo Humano para el año 2010 a nivel provincial toma en cuenta los logros de la población en las provincias del país en tres dimensiones: una vida larga y saludable, educación y nivel de ingresos.

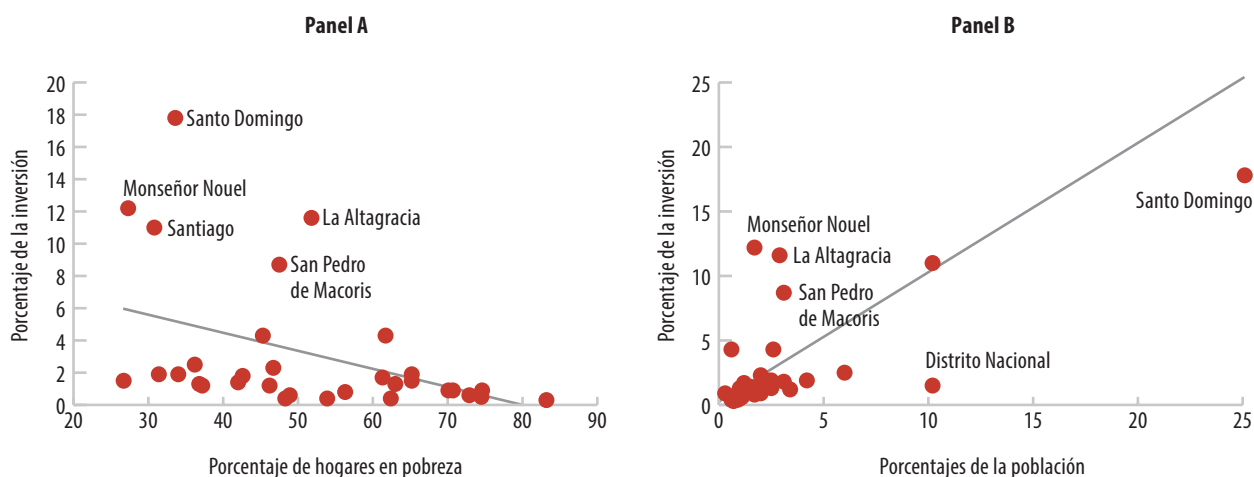
Gráfico 2.13: Porcentaje de hogares clasificados como extremadamente pobres (ICV1) e Índice de Desarrollo Humano (IDH) por provincia



Fuente: Sistema Único de Beneficiarios - SIUBEN (2013), Calidad de Vida: Estudio socioeconómico de hogares en la República Dominicana.

Fuente: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas - PNUD (2013), Mapa de desarrollo humano de la República Dominicana.

Gráfico 2.14: Proporción de inversión pública y población, y tasa de pobreza por provincia



Fuentes: Datos de inversiones públicas de la MEPyD (2016). La información relativa a la proporción de la población total es tomada del Censo 2010 y las tasas de pobreza por provincia son del MEPyD (2014).

existen muchos bateyes (poblados de los trabajadores de la caña), donde viven ciudadanos dominicanos de origen haitiano extremadamente pobres y trabajadores temporales procedentes de Haití que laboran en las grandes plantaciones de caña dominicanas. Los dominicanos de origen haitiano son particularmente vulnerables, ya que no sólo reciben ingresos bajos, sino que también deben lidiar con malas condiciones de vida y exclusión social.⁶⁰

Para hacer frente a la pobreza y a la exclusión en la región fronteriza, fue promulgada en 2001 una ley de desarrollo fronterizo que otorga exenciones fiscales

a las empresas que operan en cualquiera de las siete provincias incluidas en la ley. Esta ley ha sido criticada por no tener el impacto deseado sobre el empleo local -o por tener un costo muy elevado por empleo creado- y sobre la calidad de vida de los habitantes de estas provincias. Algunas de las empresas que se han beneficiado de la ley han sido acusadas de competencia desleal.

La inversión pública está muy concentrada, con un 75 por ciento de la inversión en el período 2012-2015 concentrada en nueve provincias que representan el 54 por ciento de la población del país. La inversión también está concentrada en provincias con tasas de pobreza relativamente bajas (Gráfico 2.14) y en unos pocos sectores. Alrededor del 70 por ciento de la inversión en el pe-

60 FIDA (http://www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/dominican_republic).

río 2012-2015 fue en el sector del transporte, mientras que sólo el 3.8 por ciento estuvo destinado al sector de la salud, y el 0.8 por ciento al sector del agua.⁶¹ Estos dos últimos sectores enfrentan enormes retos con respecto a cobertura y calidad del servicio. La transferencia del 10 por ciento de los ingresos del Gobierno Central a los gobiernos municipales basándose únicamente en su población, y cumplida solo parcialmente, exacerba las desigualdades regionales.

Orientaciones de política

Las orientaciones de política resaltadas en este capítulo son complementarias y trascienden las discutidas en otros capítulos de este volumen. Se centran en las medidas que pueden mejorar el bienestar de los grupos más desfavorecidos de la República Dominicana y, por tanto, son esenciales para mejorar la prosperidad compartida en el país.

Aumentar la oferta y calidad de las habilidades y el capital humano. Seguir aprovechando las recientes mejoras en la calidad de la educación aumentando el aprendizaje de los estudiantes, la permanencia en el sistema escolar, y continuar la expansión del acceso a los servicios de desarrollo en la primera infancia. Aumentar el acceso a la formación profesional y pasantías para facilitar la transición de la escuela al mercado laboral y mejorar la adecuación al perfil de trabajo, especialmente para los jóvenes. Fortalecer la conexión entre los empleadores y el sistema escolar para que las habilidades pertinentes sean incluidas en el plan de estudios y los estudiantes tengan mejor información acerca de la demanda de trabajo. Estas iniciativas podrían mejorar la empleabilidad y proporcionar las habilidades necesarias para entrar al mercado laboral y ser competitivo.

Incentivar la creación de empleo. Se necesita mayor investigación para identificar tanto las limitaciones –cuellos de botella, fallas de mercado– como las oportunidades para la creación de empleo en los diferentes sectores económicos. Implementar políticas y proporcionar incentivos para aumentar la competitividad y la productividad, especialmente en sectores que generan la mayor parte de los empleos. Simplificar los procedimientos normativos y fortalecer las instituciones jurídicas para mejorar el entorno empresarial. Invertir en tecnologías que mejoran la productividad y el acceso a financiación para las pequeñas y micro empresas, donde se crean la mayoría de los empleos. Fortalecer la calidad de las regulaciones para

promover la competencia. Explorar oportunidades para promover las exportaciones en sectores de baja comercialización que ya emplean trabajadores procedentes de los hogares más pobres.

Apoyar las políticas para aliviar los costos de ajuste laboral causados por el cambio estructural hacia la especialización sectorial en las ZF. Los programas de asistencia social diseñados para acelerar la transición de los trabajadores hacia industrias menos intensivas en mano de obra deben ser considerados. Estos programas incluyen capacitación profesional en nuevas habilidades requeridas por las empresas de las ZF, ayuda para buscar empleo, y apoyo transitorio de ingreso. Dado que la financiación abierta para el mejoramiento de capacidades que no esté focalizada puede tener poco o ningún impacto, los programas de formación deben ser diseñados, focalizados y cuidadosamente incentivados, por ejemplo, mediante cofinanciación del trabajador.

Aumentar la cohesión y la planificación territorial para reducir las persistentes diferencias regionales. Consolidar los esfuerzos para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales para formular planes de desarrollo y proyectos de inversión que reflejen las necesidades locales expresadas a través de procesos participativos. Esto permitiría potenciar el impacto de los recursos transferidos a los gobiernos locales por el Gobierno Central de acuerdo con lo establecido en la ley. Debe considerarse agregar criterios basados en necesidades a la fórmula para transferir recursos a los gobiernos municipales. Un proyecto de ley sobre la planificación del uso del suelo está actualmente ante el Congreso y pretende proporcionar un marco unificador para abordar muchos de los problemas identificados en este capítulo. Algunos elementos claves que deben ser tratados en la ley incluyen: i) definición clara de las responsabilidades a diferentes niveles de planificación de una manera consistente con el fortalecimiento de la capacidad institucional; ii) proporcionar mecanismos y recursos para construir la capacidad de los gobiernos locales para formular planes y proyectos a nivel local, supervisarlos y evaluarlos; y iii) especificar metas medibles que pueden ser monitoreadas y evaluadas para verificar la implementación y los impactos de la ley.

Reducir las brechas de género. Las mujeres tienen el mayor potencial para aumentar la tasa de participación laboral en RD. Esto requeriría la formulación de políticas laborales que den a las mujeres suficiente flexibilidad para encontrar un equilibrio entre demandas del trabajo y la familia. Continuar ampliando el acceso a servicios de

61 Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo - MEPyD (2016), Informe de rendición de cuentas de la inversión pública 2012-2015.

guardería y centros preescolares asequibles. Con el fin de reducir el embarazo de adolescentes, encontrar formas innovadoras para llegar a los jóvenes y proporcionarles información pertinente y amigable sobre temas como la salud reproductiva y los derechos, utilizando métodos de cambio de comportamiento y fomentando la participación de las escuelas y las organizaciones comunitarias. Iniciativas como la 'jornada extendida' que aumentan la asistencia y la retención escolar han demostrado ser eficaces para reducir el embarazo en adolescentes en contextos similares. La violencia contra la mujer es un problema complejo que requiere no solo leyes y programas, incluyendo asistencia psicológica y social, sino también acciones para transformar la cultura y las condiciones en las que están establecidas y consolidadas las relaciones sociales. El reto es implementar un modelo que complemente las acciones sectoriales e institucionales para la protección de los derechos de la mujer a la prevención, detección, atención y sanción de la violencia en las áreas de salud y educación, en el sistema judicial, en las instituciones culturales y los medios de comunicación.

Aumentar el acceso al financiamiento para las MIPY-MES y ampliar la disponibilidad de seguros.

Los servicios no financieros pueden eliminar obstáculos críticos, como el acceso a los mercados y redes que impiden que las MIPYMEs accedan al crédito. Estos pueden incluir un uso más eficaz de las redes electrónicas, dinero electrónico y los sistemas de identificación electrónica. El desarrollo de planes de inversión colectiva también podría ayudar a canalizar indirectamente la financiación para las MIPYMEs. Si bien los bancos están renuentes a financiar directamente lo que consideran pequeñas empresas de alto riesgo con escasa documentación, el desarrollo de un mercado de inversionistas dispuestos a invertir en activos (o pasivos) mancomunados de las MIPYMEs podría ayudar a diversificar cierto riesgo y atraer fondos adicionales, así como a tomadores de riesgo prudentes, incluyendo facilidades de garantía para reducir una parte del riesgo de la cartera. Estos planes deberían ser desarrollados como una sociedad entre las autoridades financieras y la comunidad de inversionistas locales y extranjeros. Dado que se espera que RD se integre el Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF), esto ofrecerá una oportunidad no solo de obtener la protección del riesgo soberano, sino también para extender el seguro al sector empresarial y el sector de los hogares en la economía. Las autoridades deben considerar aprovechar su intención de utilizar el seguro de riesgo soberano/presupuestario como un mecanismo potencial para financiar planes de cobertura contra catástrofes para los segmentos menos atendidos, en particular los hogares más pobres y las pequeñas y micro empresas.

Capítulo 3.

Desafíos y oportunidades para mejorar la calidad y la efectividad de los servicios sociales

Introducción

Esta Nota cubre los sectores sociales (educación, salud y protección social) de la República Dominicana. La sección sobre el contexto resalta el progreso logrado desde la última Nota de Política preparada conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2012.⁶² También menciona los desafíos principales que enfrenta el equipo del Gobierno en la nueva Administración, y propone un conjunto de posibles orientaciones de política en las áreas claves para mejorar la cobertura y calidad, y en última instancia, los resultados.

Desde el 2012, el Gobierno ha logrado un avance notable en la mejoría de la cobertura de los tres sectores sociales (educación, salud y protección social). En particular, amplió la oferta pública de centros educativos al construir y rehabilitar escuelas y Centros de Atención Integral de la Primera Infancia (CAIPI). En el sector salud, donde la cobertura para los servicios de salud ya era generalmente alta, el país logró su avance más significativo al ampliar la cobertura del seguro de salud, especialmente para los pobres. En términos de la protección social, la implementación exitosa del Programa de Transferencias Mo-

netarias Condicionadas (TMC) contribuyó al aumento del consumo de los hogares y al mejoramiento de los resultados en salud y educación. En sentido general, el mejoramiento en la cobertura de servicios, conjuntamente con el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza, contribuyeron a mejorar las condiciones de vida y los resultados (por ejemplo, la reducción en las tasas de repitencia y abandono escolar, reducciones en las tasas de mortalidad infantil), y el aumento del Índice de Desarrollo Humano de RD (IDH) de 0.70 a 0.71 en el 2014.⁶³

Los sectores sociales también mejoraron en cuanto a ciertos aspectos institucionales. Las reformas más notables del sector educativo incluyen cambios en las políticas para docentes y regulaciones que cubren la formación docente, desarrollo profesional, remuneración y evaluación del desempeño, así como el aumento en la proporción del PIB asignada a la educación preuniversitaria, de una asignación anual promedio del 2 por ciento al 4 por ciento desde el 2013. En el sector salud, el establecimiento del Servicio Nacional de Salud (SNS), preparó el camino para que el sector salud pudiese avanzar en la separación de la función de suministrar servicios de salud bajo la coordinación del SNS y la gestión y suministro de los servicios de

62 Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. "El sector educación en la República Dominicana" en *Notas de Política República Dominicana: Día del Diálogo, 9 de marzo de 2013*, páginas 88-201, Washington, D.C.

63 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y salvable (esperanza de vida), educación, e ingreso per cápita. Un país tiene mejores puntuaciones de IDH cuando la esperanza de vida al nacer es más larga, el período de educación es más largo y el ingreso per cápita es más alto.

salud colectivos bajo el Ministerio de Salud Pública (MSP), que se visualizó en la Reforma del Sector Salud del 2001. Además, el MSP amplió a más regiones sus pilotos de financiamiento en base a resultados en el primer nivel de atención. El Gobierno también logró avances importantes con respecto a fortalecer el Sistema de Protección Social, incluyendo mejoras en el Programa de TMC y otras estrategias para vincular los beneficios (*Progresando Unidos*).

Sin embargo, el Gobierno enfrenta algunos desafíos comunes en los sectores sociales. Aunque los indicadores para RD han mejorado en sentido general, algunos tienden a ser más bajos en comparación con sus homólogos. Por ejemplo, aunque el IDH para RD aumentó a .714 en el 2014, éste está por debajo del promedio para la región LAC (.748) y los Países con un Desarrollo Humano Alto (.744). Además, aunque los estudiantes dominicanos mostraron una notable mejoría en las evaluaciones regionales para los estudiantes de 3ro a 6to grado entre los 15 países de la región entre el 2006 y 2013, siguen rezagados en comparación con otros países de LAC. En el sector salud, la cobertura de atención materna de RD tiende a ser más alta que los promedios para LAC y los Países de Ingreso Medio Alto (PIMA), pero las tasas de mortalidad materno-infantil siguen siendo significativamente más altas que los promedios para LAC y los PIMA. Como podremos notar en las secciones siguientes, los tres sectores comparten tres desafíos transversales principales relacionados con: (i) la calidad de los servicios y brechas en la cobertura; (ii) la eficiencia en el gasto público y rendimiento de cuentas en cuanto al desempeño; y (iii) la capacidad y coordinación institucionales para mejorar las sinergias dentro y entre los sectores.

EDUCACIÓN

Contexto: Logros principales

El Gobierno actual hizo de la educación una prioridad preponderante en la agenda nacional, y ha logrado avances en la implementación de planes ambiciosos acordados bajo el Pacto Nacional para la Reforma Educativa y otras regulaciones,⁶⁴ que se han traducido en

64 El documento final del Pacto Nacional para la Reforma Educativa, firmado en abril de 2014, incluye i) reforma de la carrera docente, con la revisión de programas de pre servicio y capacitación en servicio y la implementación de un examen de inducción (i.e. capacidad para reclutar y formar); ii) adopción de una cultura de evaluación en todos los sectores y actores del sistema educativo; iii) Potenciar la calidad de la educación para la primera infancia; y iv) modernización del sistema, con un enfoque de descentralización. El Pacto Nacional es válido hasta el 2030 y sus estrategias están alineadas con la Estrategia Nacional de Desarrollo para 2010-2030 y el Plan Decenal de Educación. Las prioridades del Pacto Nacional han sido informadas por la *Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad* (IDEC), un proceso

cambios sustanciales a nivel del sistema. Las evidencias de estos cambios incluyen la asignación anual del 4.0 por ciento del PIB al sector educación preuniversitaria del 2013 al 2015 (un aumento de la asignación promedio del 2.0 por ciento del PIB entre 2008 y 2012). Adicionalmente, el compromiso de transformar el sector educativo ha logrado resultados que tendrán un impacto sobre el sistema durante la próxima década: i) para el 2015, 882,558 estudiantes, que representan el 46 por ciento de los estudiantes inscritos en el sistema público, habían asistido a una de las 3,418 escuelas públicas nuevas de tanda extendida; ii) la eficiencia interna del sistema ha mejorado, especialmente en los grados 1ero a 8vo (p. ej., la repitencia ha disminuido de 9.1 por ciento a 8.1 por ciento, y la deserción se redujo de 3.4 por ciento a 3.0 por ciento); iii) los beneficiarios de los servicios de desarrollo de la primera infancia han aumentado más del doble (de 18,000 en el 2013 a 42,549 en el 2015); y iv) los estudiantes dominicanos mostraron una gran mejoría en las evaluaciones regionales entre los estudiantes de 3er a 6to grado para los 15 países de la región entre el 2006 y 2013.⁶⁵ En cuanto a la expansión de servicios educativos públicos, uno de los principales compromisos del Gobierno actual, los logros incluyen 11,873 aulas nuevas, 967 más que han sido rehabilitadas, y 86 centros para el desarrollo de la primera infancia que se espera estén terminados pronto.^{66, 67} Además, los resultados de aprendizaje en las pruebas de RD indican que los estudiantes en las escuelas con tanda extendida tienen una probabilidad levemente mayor de pasar las pruebas de 8vo y 12vo grados que los que no asisten a las escuelas con tanda extendida. Un número mayor de estudiantes de tanda extendida también están representados en la corriente técnico-profesional que los estudiantes de tiempo parcial.⁶⁸

gubernamental que incluye una serie de reuniones con la sociedad civil, el sector privado, universidades, las ONG y donantes activos en el sector de educación, trascendiendo los partidos políticos, para ofrecer recomendaciones de políticas en torno a educación.

65 Las evaluaciones regionales comparadas son el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), realizados por UNESCO en el 2006 y 2013, respectivamente. TERCE evalúa las competencias en lectura, matemáticas en el 3ro grado y lectura, matemática y ciencias en el 6to grado en 15 países de LAC. Los resultados marcan la línea de base para la ambiciosa reforma educativa de RD y permitirá rastrear el avance en aprendizaje del alumno.

66 Específicamente, a final de diciembre 2015, están funcionando 25 Centros de Atención Integral de la Primera Infancia (CAIPI), 17 están casi terminados, y 34 tienen mucha posibilidad de estar terminados para finales del 2016.

67 Aunque los objetivos del Gobierno no han sido logrados en estos frentes debido al tiempo que tomó establecer programas y procesos e identificar terrenos para construcción, los resultados son sustanciales y significativos para el sistema. En términos de aulas, por ejemplo, el número de aulas aumentó en un 40 por ciento en los últimos cuatro años.

68 Véase Informe de resultados: Pruebas nacionales 2015-Primera convocatoria, MINERD, República Dominicana.

Como parte de los cambios a nivel del sistema, el Gobierno ha ampliado de forma significativa sus esfuerzos para mejorar la educación al abordar las debilidades del sistema en varios frentes. En el frente pedagógico, ha desarrollado nuevos planes de estudio para la educación inicial, primaria, secundaria (general), a la vez que se espera que los planes de estudios para el bachillerato técnico-profesional, secundario, y secundaria superior, sean terminados durante el año escolar 2016-2017. En el área de medición del aprendizaje, el país ha implementado el Programa Internacional de la Evaluación de los Alumnos (PISA) (los resultados del cual se espera estén disponibles en diciembre del 2016, mientras la participación en la prueba en 2018 está planificada), y ha desarrollado una propuesta robusta para la evaluación diagnóstica de los alumnos de 3er, 6to y 9no grados, además de la prueba nacional al final de bachillerato. Para modernizar el funcionamiento del Ministerio de Educación (MINERD), el Gobierno contrató los servicios de una firma consultora internacional para identificar actividades dirigidas a transformar los procesos más críticos del MINERD para así avanzar con la ambiciosa reforma. Al mismo tiempo, también ha adelantado en el diseño de un nuevo sistema de monitoreo y evaluación, y en el desarrollo de manuales operativos para los distritos regionales y escolares para avanzar con la certificación de calidad de los procesos de los mismos.

Aún más importante, se han tomado pasos para mejorar la instrucción pedagógica en las aulas, al avanzar con las reformas críticas de la carrera y políticas docentes. Con el fin de hacer más atractiva la profesión docente, se aumentaron significativamente los salarios reales de los maestros de las escuelas públicas entre 30 y 40 por ciento del 2012 al 2014⁶⁹. Este aumento amplió la brecha salarial entre los maestros y otros profesionales universitarios de 23 a 56 por ciento, haciendo más atractiva la profesión docente en el aspecto financiero. Al mismo tiempo, la cantidad de candidatos que tomaron el concurso de oposición docente para ser maestros de las escuelas públicas aumentó de 6,575 solicitantes en el 2012 a 36,884 en el 2015. Adicionalmente, han mejorado las políticas y regulaciones relacionadas con los docentes. En particular, el MINERD: i) publicó normas profesionales y de desempeño docente los cuales guiarán buena parte de las iniciativas que tienen que ver con los docentes; ii) desarrolló un sólido marco para la carrera docente (incluyendo inducción, reclutamiento, evaluación y certificación); y iii) bajo el liderazgo

del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), desarrolló regulaciones para las universidades e institutos de formación docente para así cambiar la forma en que se capacita a los docentes, por ejemplo, demandando cambios en los planes de estudios y la intensidad horaria. La implementación de algunas de estas iniciativas apenas estaba comenzando o a punto de comenzar al momento de redactar esta Nota, por ejemplo, el programa de inducción para nuevos docentes que se lanzó en el 2015. Sin embargo, todas estas iniciativas tienen el potencial de cambiar la calidad de la instrucción pedagógica en las aulas a mediano y largo plazo. Además de estas reformas, los institutos descentralizados del MINERD están piloteando e implementando importantes cambios en la manera en que reclutan y forman a los docentes, tanto antes del servicio como durante el servicio⁷⁰.

Desafíos

Más allá de la asignación del 4 por ciento del PIB para la educación preuniversitaria, y continuación de la implementación de las reformas ya lanzadas, aumentar el aprendizaje de los estudiantes es el desafío más grande que enfrenta el sistema educativo en la próxima década. Hasta completar la capacitación de nuevos docentes, queden plenamente vigentes las reformas iniciadas, y los estudiantes vayan avanzando en el sistema, persistirán los desafíos a nivel del sistema en cuanto a aumentar el aprendizaje de estudiantes. A pesar del avance sustancial en aprendizaje por parte de los alumnos dominicanos entre el 2006 y 2013, según captan las evaluaciones regionales, los estudiantes dominicanos siguen mostrando un desempeño rezagado en comparación con otros países de LAC, lo que refleja las debilidades del sistema en cuanto a ayudar a los estudiantes a desarrollar destrezas cognitivas básicas (es decir, lectura y matemáticas), particularmente en los niveles iniciales. En la más reciente evaluación regional realizada en 2013, 74.1 por ciento y 84.8 por ciento de los alumnos de 3er grado tuvieron un desempeño del nivel más bajo. Estos resultados son significativamente peores que los de países comparables, y representan la proporción más alta de dichos resultados en la región. El desempeño deficiente en las evaluaciones internacionales se observa en todos los niveles socioeconómicos, aunque los alumnos procedentes de hogares de niveles socioeconómicamente altos obtuvieron mejores resultados que los

69 Estimaciones de EDUCA basados en el Informe Evolución de Recursos Humanos, 1990-2013, Oficina de Planificación; MINERD, 2014. Véase: República Dominicana: Informe de progreso educativo de EDUCA.

70 El Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM) está impartiendo cursos piloto en formación en servicio y evaluando el impacto de los programas existentes, mientras que el Instituto Superior de Formación Docentes Salomé Ureña (ISFODOSU) está desarrollando un enfoque más estricto para reclutar estudiantes y ya empezó a poner en práctica capacitación a tiempo completo.

Cuadro 3.1: Porcentaje de estudiantes en el nivel más bajo de rendimiento en lectura y matemáticas en la última evaluación regional (2013)

País	3er grado		6to grado	
	Lectura	Mat	Lectura	Mat
Costa Rica	17.6	23.1	4.5	29.9
Ecuador	38.1	47.8	20.8	44.8
Guatemala	46.1	60.2	20.5	56.4
Nicaragua	56.2	68.0	25.6	71.0
Panamá	48.9	60.1	25.8	67.5
RD	74.1	84.8	37.8	80.1
LAC	39.5	47.2	18.4	46.9

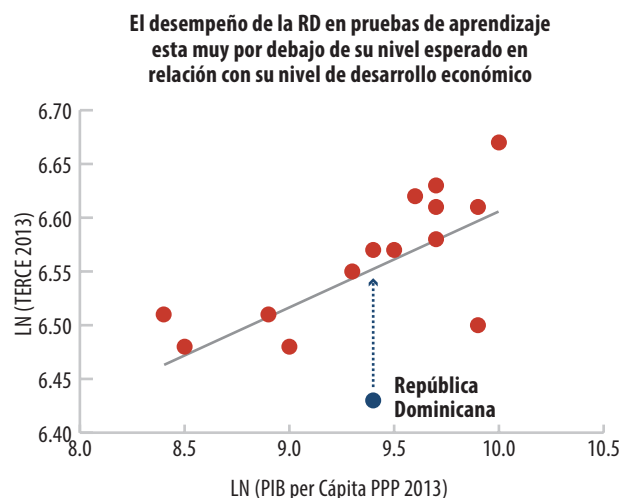
Nota: Las cifras se refieren a porcentajes de estudiantes en cada país cuyo rendimiento está en el nivel más bajo de cuatro niveles. Fuente: TERCE, 2013.

alumnos de hogares desfavorecidos. Además, los alumnos procedentes de los hogares más pobres en la región tuvieron en promedio un desempeño mejor que los alumnos dominicanos de hogares más afluentes. Adicionalmente, las evaluaciones estandarizadas del país en 8vo grado y 4to de bachillerato también resaltan las ineficiencias a nivel del sistema que afectan el aprendizaje de estudiantes. En el 2015, 15 de cada 100 alumnos que alcanzaron el 8vo grado, reprobaron las pruebas nacionales y el sistema automáticamente les impidió avanzar, lo cual aumenta significativamente el riesgo de: i) sobre edad en los grados subsiguientes y, más importante aún; ii) deserción escolar (véase más abajo). Esta misma situación preocupante ocurrió en el 4to de bachillerato, donde 32 de cada 100 alumnos que alcanzaron dicho grado no pudieron completar sus estudios, creando una calle sin salida educativa para los estudiantes, situación costosa para los hogares y el sistema educativo. En términos de equidad, los estudiantes hombres que están en las escuelas públicas y áreas rurales tuvieron un desempeño por debajo de las mujeres, los de colegios privados y los de áreas urbanas.⁷¹

La débil capacidad del sistema de educación para generar aprendizaje en estudiantes, y los obstáculos que el sistema impone para que los estudiantes avancen a través del sistema, afectan las tasas de fracaso escolar, sobre edad y baja matriculación en la secundaria superior (o su equivalente). Baja comprensión de lectura y falta de capacidad para matemáticas básicas en los primeros grados crean retos mayores que los estudiantes deben superar a fin de rendir en otras materias, ya que es

limitada su capacidad para aprender a través de la lectura. Éstas, y otras debilidades del sistema, producen altas tasas de fracaso escolar en los primeros grados y mantienen la tendencia de fracaso en los grados más altos, incluyendo aquellos que llegan a la secundaria superior (o su equivalente). En promedio, las tasas de promoción en educación básica alcanzaron 90.5 por ciento y la tasa de deserción fue de 2.9 por ciento en 2013-2014. Ambos indicadores mejoraron en comparación con el período 2009-2010 cuando eran 87.7 por ciento y 3.4 por ciento, respectivamente. Sin embargo, el fracaso escolar es muy alto al final del 8vo grado (el final de lo que hasta hace poco se conocía como el ciclo de la educación básica) y, en particular, en cada grado de la secundaria superior (o su equivalente), con tasas que

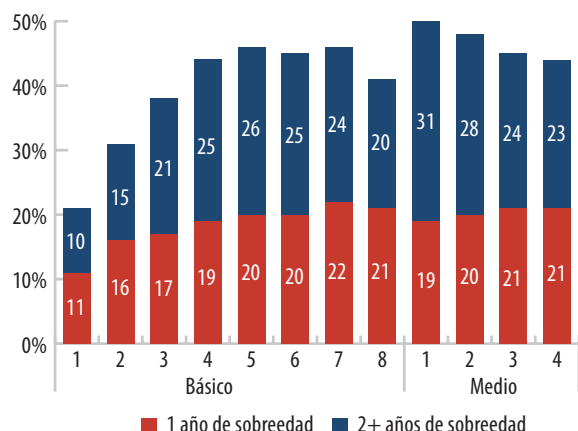
Gráfico 3.1 Resultados de educación en RD



Fuente: UNESCO, TERCE, 2013. Nota: Este gráfico usa el promedio de los resultados en las diferentes áreas y grados para sacar un solo valor de país. Cada círculo representa un país de la región que participó de TERCE. Información de PIB per cápita viene de las bases de datos del Banco Mundial.

71 Véase Informe de resultados: Pruebas nacionales 2015—Primera convocatoria, MINERD, República Dominicana.

Gráfico 3.2: Sobre edad y fracaso escolar, 2013-2014



Ciclo	Grado	Tasa de abandono escolar (deserción y repitencia)
Básico	1	8.0%
	2	9.0%
	3	13.4%
	4	10.2%
	5	9.5%
	6	8.2%
	7	9.6%
	8	7.7%
Media (equivalente)	1	18.3%
	2	13.8%
	3	11.5%
	4	17.9%

Fuente: Cálculos del autor con información del Sistema de Gestión de Centros Educativos, MINERD, RD.

oscilan entre 11.5 por ciento y 18.3 por ciento dependiendo del grado. Más aún, la sobre edad, el fracaso escolar, la baja matriculación se ven reforzados por el aún limitado acceso a los servicios de desarrollo de la primera infancia que podría promover el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños, preparación escolar y reducir la sobre edad en los primeros grados, mejorando el aprendizaje y reduciendo el riesgo de deserción. La Educación para la Primera Infancia (EPI) también podría beneficiar a las poblaciones desfavorecidas a quienes les es más difícil acceder a estos tipos de servicios.⁷²

La calidad de la educación, su relevancia, y la eficiencia del sistema contribuyen al fenómeno del joven que “ni estudia ni trabaja” (Nini).⁷³ El porcentaje de la población entre 15 y 24 años que “ni estudia ni trabaja” (nini) en la República Dominicana es 21.4 por ciento, un poco mayor que el promedio para la región. El número total de ninis aumentó de 356,000 en 1995 a 434,000 en 2013. Esta tendencia fue impulsada por el aumento en el número de jóvenes hombres que estaban fuera del sistema educativo y que no estaban trabajando. Adicionalmente, el fenómeno de los ninis tiene una importante dimensión de género, ya que 3 de cada 5 ninis son mujeres, lo que refleja las tasas de fertilidad en adolescentes en RD que están por encima del promedio regional (72 de cada 100,000 mujeres adolescentes). Desde la perspectiva de equidad, el fenómeno

de los ninis en RD no se concentra en las poblaciones más pobres; lo cual podría indicar desafíos en cuanto a la calidad de la educación o la relevancia de la educación para el mercado laboral (el anexo 1 aporta mayor información). El camino general para llegar a ser nini, sobre todo para los hombres, es abandonar la escuela y entrar a un mercado laboral inestable e informal (ya que no cuentan con las destrezas para encontrar empleo en el sector formal) y luego una transición al desempleo. Una vez se pierde el empleo informal, los hombres jóvenes no vuelven a la escuela. La región de LAC también enfrenta un problema similar, pues casi el 40 por ciento de los jóvenes entre los 15 y 19 años abandona el sistema educativo.

La gobernabilidad del sistema y la falta de coordinación adecuada de la agenda de reforma, especialmente con respecto a las políticas para docentes, se presenta como un desafío. El MINERD, incluyendo sus instituciones descentralizadas en la materia (es decir, INAFOCAM e ISFODOSU) y el MESCyT, han hecho un esfuerzo significativo por coordinar las actividades que dan estructura a las políticas para docentes (p.ej. regulación de las normas para docentes y nuevos planes de estudios para formación docente); sin embargo, persiste el desafío para coordinar todas las acciones de la carrera docente a medida que las diferentes instituciones avanzan en la implementación de sus planes. También hay cabida para mejorar en términos de coordinación con los socios internacionales. Finalmente, en términos de gobernabilidad, la capacidad del MINERD ha sido afectada por la falta de definición adecuada de los roles, competencias del personal, y los procesos que requieren atención y un liderazgo fuerte. Los datos sobre la inducción, el concurso de oposición para los docentes, certificación, evaluación docente, y evaluación estudiantil

72 Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. “El sector educación en la República Dominicana” en Notas de Política República Dominicana: Día del Diálogo, 9 de marzo de 2013, páginas 88-201, Washington, D.C.

73 De Hoyos, R. 2016. “Ninis” en la República Dominicana. Nota basada en De Hoyos, R., Rogers, H. y M. Szekely (2015), “Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades,” Banco Mundial, Washington, D.C.

no se utilizan comúnmente para desarrollar los programas especializados de formación docente por parte de INAFOCAM y otras instituciones; ni se utilizan los datos de forma efectiva por parte de los comités de gestión escolar para mejorar el rendimiento de cuentas y empoderar a los directores de las escuelas para tomar mejores decisiones.

Orientaciones de política

Acceso a servicios de calidad: Continuar los esfuerzos para ampliar los servicios de desarrollo de la primera infancia y desarrollar estrategias robustas para aumentar la retención estudiantil. INAIPI necesita desarrollar rápidamente arreglos institucionales que le permita aumentar la oferta de servicios más efectiva y rápidamente. De igual importancia, el INAIPI tendría que desarrollar un enfoque integral para monitorear y apoyar la calidad del servicio; ya que la experiencia internacional demuestra que el único camino viable para el desarrollo de la primera infancia es aumentar el acceso y calidad simultáneamente. Con respecto a la escuela secundaria, se recomienda al MINERD desarrollar sistemas y estrategias para abordar de manera más sistemática el bajo nivel de matriculación y deserción en lo que pronto será la educación secundaria (en otras palabras, a partir de 8vo grado). Los sistemas de alerta temprana que toman en cuenta el género para prevenir el abandono, así como otras variables demográficas, y capacitaciones docentes que respondan a los distintos niveles de aprendizaje dentro de cada grado y que abordan temas específicamente relacionados con el género, conjuntamente con las oportunidades creadas por el modelo de tanda extendida, ponen a RD en una posición ventajosa, tanto para aumentar la retención como para mejorar la relevancia de la educación para los jóvenes.⁷⁴ Sobre este último punto, es importante consolidar el plan de estudio de la secundaria superior para la educación técnico-vocacional. En última instancia, ésta provee las destrezas para el empleo y brinda más alternativas para los jóvenes, especialmente para los jóvenes hombres que abandonan la escuela sin contar con las destrezas relevantes para el empleo. Se ha visto que todas las intervenciones dirigidas a retener a los jóvenes en la escuela valen la pena, incluyendo: indicadores de alerta temprana para la deserción, becas, programas dirigidos a reducir el embarazo en adolescentes, formación para el empleo, incluyendo destrezas socioemocionales (quizás como parte del programa de tanda extendida), y la eliminación de impedimentos sistémicos para que los niños y niñas continúen en la escuela.⁷⁵

Los docentes y los directores de centros son claves para mejorar el acceso y calidad y sería importante priorizar las iniciativas que son de mayor importancia para la instrucción pedagógica, y que tienen un impacto directo en el aula. El docente es el factor más importante de la escuela para mejorar los resultados de aprendizaje. El progreso de RD en cuanto a las políticas para docentes ha sido significativo, pero muchas iniciativas importantes aún no se han implementado. Estas incluyen la evaluación de los docentes, el uso de los datos disponibles en el sistema para alimentar el diseño e implementación de los programas, mejorar el concurso de oposición para la docencia, certificación de los programas de formación docente (aprovechando las nuevas regulaciones), y la certificación de los maestros, entre otras. En este sentido, es también importante continuar mejorando los componentes relacionados con la carrera docente, incluyendo los salarios, evaluaciones e incentivos. Estas iniciativas sólo funcionarán si son bien articuladas y si los distintos actores, tales como MINERD y sus institutos y direcciones, MESCyT, universidades e institutos de formación docente, sindicatos, sociedad civil, trabajan juntos y continúan construyendo sobre las regulaciones que ya han sido establecidas.

Aumentar tanto el aprendizaje como la eficiencia del sistema para retener a los estudiantes también requerirá un esfuerzo continuo para asegurar la coordinación de la agenda de reforma, particularmente con respecto a las políticas para docentes. El MINERD, incluyendo sus instituciones descentralizadas, han realizado un esfuerzo significativo por coordinar las actividades que dan estructura a las políticas para docentes; sin embargo, el desafío de la coordinación continuará en la medida que avance la implementación de las políticas. Asimismo, existen oportunidades de coordinación con los socios nacionales e internacionales para maximizar los recursos técnicos y económicos disponibles y evitar la duplicación. Los avances recientes, tales como el concurso de oposición y los nuevos reglamentos para los programas de formación docente, demuestran que la coordinación puede generar mejoras significativas que tendrán impacto en el mediano plazo.

Modernizar los procesos del MINERD, mejorar el sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E), y utilizar los datos para la comunicación, liderazgo y toma de decisiones en todos los niveles. El MINERD ha comenzado a trabajar en la modernización de los roles, competencias, procesos y liderazgo; alinear las actividades actuales con

74 Para el análisis de género en el sector educativo, ver el Anexo II

75 Por ejemplo, más países de la región, así como OCDE y Asia han transformado las evaluaciones estudiantiles de importancia en evaluaciones diagnósticas al final de la educación primaria o básica para

evitar el efecto dañino de las evaluaciones sobre la retención). Estas aumentarían la relevancia de la educación para los jóvenes y crearían un vínculo más directo con las principales metas educativas.

estas iniciativas determinará la rapidez del cambio de la agenda de educación durante los próximos años. La modernización del MINERD, y, en particular, la definición de los roles, competencias del personal, y de los procesos requieren una atención especial y un fuerte liderazgo para: (i) definir un plan de implementación realista y sujeto a plazos, y dar seguimiento al mismo; y (ii) evitar la duplicación de esfuerzos dentro del MINERD (p.ej. sobre diferentes aspectos de las iniciativas de formación docente, la evaluación estudiantil, el apoyo a las escuelas). El funcionamiento del MINERD con seguridad tendrá un impacto sobre todas las demás actividades y determinará el éxito de muchas iniciativas del sector. Como parte de este proceso, es importante fortalecer los sistemas de M&E, implementar las evaluaciones estudiantiles y las evaluaciones docentes, fortalecer la supervisión y los datos a nivel de la escuela, y aumentar el uso de los datos para la toma de decisiones en todos los niveles del sistema (p. ej. empoderar y apoyar a las escuelas, y a los directores de escuelas, mejorar su gestión para optimar las condiciones y resultados de aprendizaje, como se ha hecho en Brasil, Colombia, México y otros países.⁷⁶ Notablemente, el sistema de descentralización podría consolidarse a medida que los procesos administrativos se fortalezcan, promoviendo el sentido de propiedad y rendimiento de cuentas a nivel local y regional. Finalmente, este proceso de modernización debe buscar mejorar los recursos físicos, materiales pedagógicos, la administración y gobernabilidad del sistema mediante la revisión y ajuste de los procesos y desarrollo de los sistemas para monitorear los resultados más de cerca, y a la vez, apoyar las escuelas para que sean las impulsoras de cambio en las aulas.

También sería importante profundizar la implementación de las reformas, afinar el enfoque sobre los resultados de aprendizaje y mejorar la coordinación de los programas e iniciativas como se acordó en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa. Desde el 2012, RD se ha embarcado en una reforma sustancial del sector educativo, la cual ha incluido la expansión de los servicios, tales como el desarrollo de la primera infancia y el modelo de escuelas de tanda extendida, entre otros. La reforma debe seguir consolidando los logros que el sistema ha comenzado a cosechar. Como parte del proceso para avanzar, mejorar la coordinación, tanto internamente dentro del

76 También los datos sobre la inducción, concurso de oposición, certificación, evaluación docente, y evaluación estudiantil pueden utilizarse para desarrollar programas especializadas para la formación docente por INAFOCAM y otras instituciones; los comités de gestión escolar pueden alimentarse con datos sobre el aprendizaje estudiantil e indicadores gerenciales para mejorar la rendición de cuentas y, al mismo tiempo, empoderar al director de la escuela para tomar decisiones mejores.

MINERD y sus institutos, como externamente con otros ministerios (MESCyT y el Ministerio de la Presidencia), y también con los socios, evitaría la duplicación, explotaría las sinergias del trabajo en conjunto, y mejoraría la rapidez en la entrega de servicios. Además, la agenda educativa futura indica que habrá un enfoque más claro sobre los resultados de aprendizaje; RD se encuentra en una posición privilegiada para dar el giro basado en mejorar el aprendizaje de los niños en lugar de enfocar sus esfuerzos en expandir el acceso. Parte de las iniciativas para mejorar el aprendizaje también incluye el capítulo de educación dentro del programa República Digital, enfocado en integrar las TIC para la mejora del aprendizaje de una manera eficaz.

Finalmente, existen muchas preguntas importantes que deben ser abordadas en el futuro cercano por los que formulan políticas. Estas incluyen:

¿Cuáles han sido los efectos del modelo de tanda extendida sobre el balance entre la educación pública y no pública? ¿Cómo avanza la implementación del nuevo currículo basado en competencias y la comprensión del mismo por los actores del sistema (p.ej. docentes, personal de los ministerios)? ¿Se está optimizando el tiempo adicional para el aprendizaje? ¿Cuán económico es el modelo de tanda extendida? ¿Cuál es y cuál debe ser el rol del sistema educativo para abordar los asuntos relacionados con la juventud (tales como el embarazo en adolescentes)? ¿Cómo promover comportamientos de los padres hacia el apoyo al desarrollo de las destrezas de lectura y escritura en los niños dominicanos? ¿Cómo utilizar la tecnología de manera efectiva para mejorar el aprendizaje en el aula y en la formación docente? ¿Cómo monitorear y evaluar el progreso hacia la implementación del Pacto Nacional para la Reforma Educativa? Estas preguntas y otras se quedan para análisis y discusión futuras.

SALUD

Contexto

En general, las altas tasas de cobertura de los servicios de salud han arrojado resultados positivos. Los datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) recolectados en el tiempo evidencian mejorías en las tasas de cobertura a nivel nacional en la República Dominicana,⁷⁷ así como una reducción en las brechas entre los quintiles de ingresos y las áreas urbanas y rurales. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres embarazadas que recibe atención prenatal por profesionales de salud calificados alcan-

77 CESDEM en coordinación con el Ministerio de Salud. 2013. Encuesta Demográfica y de Salud: República Dominicana.

Cuadro 3.2 RD Cobertura de seguro de salud: 2007 y 2016 por plan de seguro

Régimen de seguro	2007	2007 % de población total	2016* # de personas	2016 % de población total
Contributivo	793,850	8.3	3,500,714	32.8
Subsidiado	35,706	0.4	3,308,606	31.0
Subsidiado-Contributivo	0	0	0	0
Total	829,556	8.7	6,647,407	63.8

Fuente: Sitio SISALRIL. *Nota: junio 2016.

zó el 99.3 por ciento en 2013, con un aumento del 87 por ciento en 2007 a 98.5 por ciento en 2013 entre las mujeres en el quintil más pobre que recibieron este tipo de atención prenatal, así cerrando significativamente la brecha de cobertura con las mujeres en el quintil con ingreso más alto (98.7 por ciento).⁷⁸ Igualmente, el porcentaje de nacimientos asistidos por profesionales calificados aumentó de 97.5 por ciento en 2007 a 98.5 por ciento de los nacimientos en el 2013, con un aumento de 89 por ciento en 2007 a 97.2 por ciento en 2013 de nacimientos asistidos profesionalmente entre las mujeres del 20 por ciento de los hogares más pobres, solo un poco menos que 97.8 por ciento de mujeres en el quintil con ingreso más alto. Entre 2010 y 2014, la esperanza de vida aumentó de 73 a 74 años, mientras que las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años se redujeron de 28 a 26 por 1000 nacidos vivos y de 34 a 32 por 1000 nacidos vivos, respectivamente. Adicionalmente, en el mismo período, la incidencia de Tuberculosis (TB) bajó de 67 a 60, mientras que la prevalencia del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) en el grupo de edades entre los 15 y 49 años bajó de 1.2 a 1.0.⁷⁹ El sector continúa enfrentando desafíos con relación a ciertos indicadores, tales como la mortalidad materna, que será tratada en la próxima sección.

La cobertura de seguro de salud aumentó significativamente de 9 por ciento en 2007 a casi 64 por ciento en junio 2016. Desde 2007, la cobertura del Régimen Contributivo (RC) para los empleados del sector formal se multiplicó más de 4 veces, mientras que la cobertura del Régimen Subsidiado (RS) para los pobres se multiplicó casi cien veces (Cuadro 3.2). En marzo 2016, el Seguro Nacional de Salud (SENASA) anunció que el RS ya cubre todos los pobres elegibles inscritos en el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

78 En 2013, el 95.6 por ciento de las mujeres en áreas rurales y el 95.3 por ciento en áreas urbanas tuvieron por lo menos 4 consultas prenatales (ENDESA).

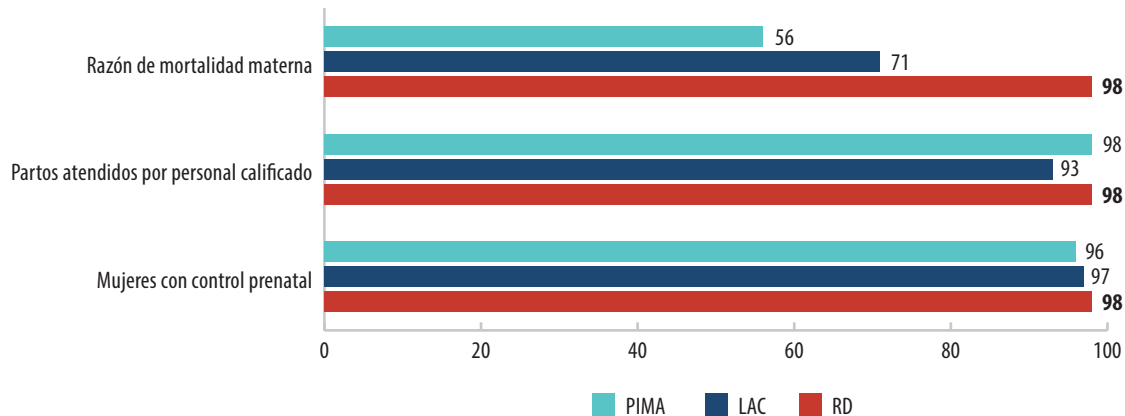
79 Banco Mundial. 2016. Indicadores de Desarrollo Mundial.

El Gobierno aumentó sus esfuerzos para mejorar la calidad del gasto en el sector salud. El MSP ha ido alejándose gradualmente del uso del presupuesto histórico hacia la asignación de recursos basada en resultados. Desde 2011, ha expandido sus proyectos pilotos relacionados con el mecanismo de Financiamiento Basado en Resultados (FBR) de tres regiones (VI a VIII) a seis regiones más (0 al V). Con un enfoque en resultados, ha aumentado el uso del Sistema de Gestión Clínica para registrar y monitorear la adherencia a los protocolos durante las consultas en los centros de atención primaria en todas las regiones con FBR. Además, desde 2012, el Programa de Medicamentos Esenciales/Centro de Apoyo Logístico (PROMESE/CAL) ha sido oficialmente designado como el único comprador público de medicamentos, para así lograr economías a escala y mejorar la disponibilidad de los medicamentos a precios asequibles.

El Gobierno dio un paso importante al implementar la separación de funciones claves del sector salud que se visualizó en la Reforma del Sector Salud del 2001.⁸⁰ En 2015, el Gobierno estableció el Servicio Nacional de Salud (SNS) como la entidad coordinadora para la red pública de servicios de salud, mientras que el MSP retuvo sus funciones de rectoría y gestión de los servicios de salud colectiva y SENASA sigue siendo el principal comprador público de servicios de salud para mejorar la protección financiera y la calidad de los servicios, especialmente para los pobres bajo el Régimen Subsidiado. El SNS también es responsable de: (i) promover el fortalecimiento de los Servicios Regionales de Salud (SRS), facilitando progresivamente su autonomía administrativa y financiera; y (ii) evaluar cumplimiento de los SRS con los requisitos del MSP.

80 En 2001, el Gobierno aprobó dos leyes claves como parte de un programa de reformas importantes al sector salud: La Ley General de Salud (42-01) y la Ley del Sistema Dominicano de Seguridad Social (87-01). Además del establecimiento de un sistema de seguro social universal, las disposiciones claves de estas leyes incluyen cambios en los arreglos financieros e institucionales, tales como la reestructuración del suministro público de servicios de salud, además de la descentralización progresiva de las redes regionales de salud.

Gráfico 3.3: Tasa de atención de salud materna y Razón de Mortalidad Materna: RD, LAC y los PIMA 2014 (%)



Source: IDM.

Desafíos

La mayoría de los resultados del sector salud han mejorado; sin embargo, algunos continúan siendo más bajos que los promedios regionales; algunos indicadores han empeorado y algunas enfermedades han surgido como causas principales de muertes. Aunque la mortalidad infantil y de niños menores de cinco años en RD se redujo a 26 y 32 por 1000 nacidos vivos, respectivamente, en 2014, ambos continúan siendo más altos que los promedios para América Latina y el Caribe (LAC) de 16 y 19 por 1000 nacidos vivos, respectivamente, y los promedios para los PIMA de 16 y 20 por 1000 nacidos vivos, respectivamente. Además, aunque las tasas de cobertura de atención materna tienden a ser más altas que los promedios para LAC y los PIMA (Gráfico 3.3), su Razón de Mortalidad Materna (RMM) (98 por 100,000 nacidos vivos) es significativamente más alta que los promedios tanto de LAC (71) como los de PIMA (56) en 2014. Inclusive El Salvador, un país de ingreso medio bajo con un PIB per cápita que es dos tercios del PIB per cápita de RD, tiene una RMM menor (56 por 100,000 nacidos vivos). Igualmente, el porcentaje de niños de 18 a 29 meses de edad que recibieron todas sus vacunas requeridas bajó de 48.7 a 47.4 por ciento entre 2007 y 2013.⁸¹ En años recientes, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y el cáncer han ido aumentando como causas principales de muerte, seguidas por las condiciones transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales.⁸²

81 ENDESA utiliza informaciones proporcionadas por las tarjetas de inmunizaciones.

82 *El Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington y el Human Development Network, Banco Mundial. 2013. Global Burden of Disease: Generating Evidence, Guiding Policy. Latin America and Caribbean Regional Edition*; sitio en internet de la Organización Mundial de la Salud.

La calidad de la atención sigue siendo una de las grandes problemáticas del sector salud. Como se mencionó antes, a pesar de las altas tasas de cobertura de la atención materna,⁸³ la mortalidad materna sigue siendo alta en RD. Varias evaluaciones indican que la mayoría de las muertes maternas en RD podrían haberse evitado mejorando una combinación de factores: adherencia a las reglas, protocolos y normas de calidad por parte de un personal con formación adecuada, acceso a los equipos e insumos necesarios, los cuales también dependen de la disponibilidad suficiente de financiamiento;⁸⁴ y la aplicación de los arreglos de monitoreo y supervisión y reglamentación bajo la rectoría general del MSP (tratado más adelante).⁸⁵ Otra manifestación de la calidad de los servicios públicos es la gran proporción de la población que utiliza los centros privados. Aunque la mayoría de la población acudió a los centros públicos para las consultas ambulatorias (59 por ciento) y los servicios hospitalarios (51 por ciento),⁸⁶ estas cifras son significativamente más bajas que la proporción de la población que utilizó los centros públicos en los demás países LAC de ingreso

83 Un ginecobstetra asiste los partos de 78.6 por ciento de las mujeres en las áreas urbanas y 69.7 por ciento de las mujeres en las áreas rurales, mientras que un médico general asiste al 22.9 por ciento de los partos entre las mujeres en áreas urbanas y 22.8 por ciento de las mujeres en las áreas rurales.

84 *Project Hope 2010; Hoy Digital*, 8 Julio 2016. *RD registra 1,176 muertes maternas en centros de salud*. A. Castro. 2016. El Problema No resuelto de la mortalidad materna en la República Dominicana. Borrador de estudio de caso.

85 Algunos estudios indican que los pasantes y residentes médicos no están lo suficientemente supervisados por los médicos especialistas durante el proceso de parto. Según ENDESA (2013), la República Dominicana tiene una tasa alta de cesáreas (56 por ciento), la cual es mucho más alta que la tasa recomendada a nivel internacional (10 – 15 por ciento).

86 ENDESA 2013.

medio alto, tales como Costa Rica (por lo menos 80 por ciento) y Panamá (por lo menos 70 por ciento).⁸⁷

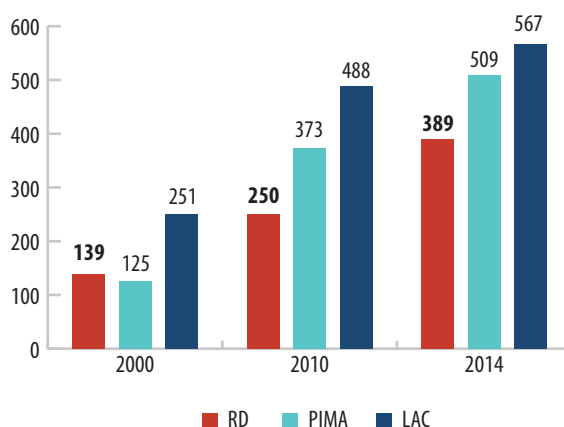
A pesar del aumento significativo de la cobertura general del seguro de salud, el Gobierno no ha logrado aún su meta del 2011 de contar con un seguro de salud universal,⁸⁸ y existen diferencias significativas entre el gasto per cápita entre los regímenes subsidiados y contributivos. Aproximadamente el 30 por ciento de la población no tiene acceso al seguro de salud. El RS del Gobierno actualmente cubre a todos los pobres inscritos en el SIUBEN. Sin embargo, los más pobres que no están inscritos aun no cuentan con acceso al seguro de salud. Además, el Gobierno no ha implementado el Régimen Contributivo-Subsidiado (RCS) para el sector informal. Adicionalmente, los estimados basados en los datos disponibles indican que el gasto per cápita del RC fue por lo menos 2.5 veces más alto que el gasto per cápita del RS.⁸⁹

Ha aumentado la proporción del gasto público del total del gasto en salud, lográndose una reducción significativa en la proporción de los gastos de bolsillo, pero tanto la proporción del gasto público en salud de RD relativo al PIB, como el gasto público per cápita en salud siguen siendo bajos en comparación a su nivel de ingresos. Del 2000 al 2014, la proporción del gasto público del total en salud de RD aumentó de 37 a 67 por ciento, mientras que la proporción de los gastos del bolsillo del total de gastos en salud bajó de 43 a 21 por ciento; este último es menor al promedio de la proporción de gastos de bolsillo en salud en los PIMA (36 por ciento) y LAC (32 por ciento). Aunque el gasto público en RD, como parte del PIB asignado al sector salud, aumentó de 2.2 por ciento en 2000 a 2.9 por ciento en 2014, éste permaneció por debajo de los promedios para los PIMA y LAC de 3.4 y 3.7 por ciento, respectivamente. En el 2000, el gasto público per cápita de RD en salud, en términos de la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), fue más alto que el promedio de los PIMA y más bajo que el promedio para LAC. Después del 2000, tanto el promedio de los PIMA como de LAC en el gasto público per cápita para la salud aumentó aún más significativamente. Como resultado, en 2014, el gasto público per cápita de RD para salud, en términos de PPA, fue menor que el 25 por ciento del promedio para los PIMA y casi menos de un tercio

del promedio de LAC.⁹⁰ A menudo se cita la falta de financiamiento adecuado como una limitación principal a las inversiones en los insumos para el sector salud y para la expansión de la cobertura del seguro.

Aunque se requieren más recursos públicos en el sector salud para continuar mejorando la calidad de los servicios y ampliar la protección financiera, hay cabida para mejorar la eficiencia y costo efectividad del gasto en el sector. A pesar de la ampliación de los pilotos en FBR a nivel de la atención primaria a más regiones, el financiamiento para el sector salud continúa basándose mayormente en el presupuesto histórico. Otros indicadores que señalan las ineficiencias en el sector salud están relacionados con que las personas tienden a pasar por alto los centros de atención primaria y utilizan los hospitales para obtener la atención básica. Por ejemplo, se ha reportado que los hospitales de atención terciaria manejan casos de dengue sin complicaciones, los cuales pudieran ser manejados en los centros de atención primaria.⁹¹ Pasar por alto [los centros de atención primaria] podría también traducirse en debilidades en el sistema de referencia y contra referencia, así como en la organización de servicios que se enfocan en la atención curativa, repercutiendo así en recursos insuficientes en el nivel primario para responder adecuadamente a las necesidades de los pacientes sin acudir a los hospitales. Por ejemplo, un estudio estima que en 2014 el MSP gastó el 62 por ciento de su presupuesto ordinario en servicios curativos y solo el 5.7 por ciento en

Gráfico 3.4: Tendencias en el gasto público per capita en salud (PPA) del 2000 al 2014: RD relativo a LAC y PIMA



Fuente: IDM.

87 BM. 2015. Gasto en el sector social y revisiones institucionales para Costa Rica y Panamá.

88 El gobierno ha incluido una meta de lograr la cobertura universal de seguro de salud diez años después de establecer las reformas de sector salud del 2001.

89 Estimados preliminares del equipo del BM basados en datos disponibles del SISALRIL. Memoria 2015; SISALRIL. 2014. Ocho años gestión institucional y datos del MSP.

90 Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) o dólares internacionales se refiere a las monedas ajustadas en los países para lograr que el valor de los bienes y servicios adquiridos sean comparables.

91 OPS citado en OPS Alerta Salud maneja casos dengue de forma insostenible. Hoy.com. 4 de noviembre de 2015

atención primaria y promoción de la salud.⁹² Adicionalmente, los regímenes de Seguro de Salud Contributivo y Subsidiado gastaron solo menos de un por ciento y 10 por ciento de sus respectivos presupuestos para actividades de prevención y promoción.⁹³ La asignación ineficiente de los recursos humanos también impacta la calidad de los servicios. Aunque la proporción general de profesionales de salud por cada 10,000 personas en el país aumentó de 19 en 2011 a 25 en 2015, logrando así la proporción recomendada por la OMS/OPS, persiste una gran brecha entre las proporciones de profesionales de salud por personas en áreas urbanas versus rurales. RD sólo redujo la brecha de profesionales de salud urbanos-rurales de 17 por ciento en 2011 a 23 en 2015, alcanzando menos de la mitad de su meta para 2015 que fue del 50 por ciento.⁹⁴

Las instituciones claves del sector enfrentan limitaciones en su capacidad para cumplir con sus funciones claves. Varias evaluaciones institucionales indican que el MSP enfrenta limitaciones en su capacidad de monitorear, regular y aplicar adecuadamente las normas del sector salud y coordinar todo el sector, el cual incluye entidades tanto públicas como privadas. Además, el SNS, establecido a mediados de 2015, reconoció que necesitaría aumentar su capacidad técnica y operativa para poder coordinar efectivamente la red pública de servicios de salud. Aunque SENASA ha tomado acciones para capacitar a su personal para mejorar su capacidad para llevar a cabo evaluaciones técnicas y financieras de los proveedores de servicios, también reconoce que necesita mejorar su sistema de información gerencial y fortalecer sus mecanismos de monitoreo y supervisión para poder cumplir efectivamente su función como el principal comprador público de servicios de salud.

Orientaciones de política

Continuar mejorando la calidad del gasto público en salud y la gestión general del sector y asignar mayores recursos para salud con el fin de abordar las brechas en la entrega de servicios y cobertura del seguro. En un 2.9 por ciento del PIB en 2014, la proporción de gasto público en salud del PIB de RD estuvo por debajo del objetivo de 4 por ciento del Plan Decenal de Salud. Se requieren más fondos para: (i) invertir en el personal de salud, equipos, medicamentos y otros insumos para mejorar la calidad de

atención y abordar las brechas en el servicio en las áreas rurales y para los pobres; y (ii) ampliar la cobertura de protección financiera, para alcanzar a los más pobres quienes aún no están inscritos en el SIUBEN; para ampliar el acceso de los trabajadores informales (ver más abajo), y proporcionar realmente un único paquete de beneficios de salud para todos los ciudadanos, logrando acceso efectivo y universal a servicios de salud. También pueden tomarse acciones para mejorar el gasto construyendo sobre las lecciones aprendidas de los pilotos sobre FBR en la atención primaria y expandir el piloto de FBR a los hospitales. El Gobierno podría igualmente considerar aplicar el FBR para mejorar el desempeño de los trabajadores de salud (p. ej. mejorar competencias, reducir ausentismo) y ofrecer incentivos a los profesionales de salud, especialmente los médicos para servir en áreas rurales. La retroalimentación de los usuarios y auditorías independientes podrían complementar los esfuerzos por mejorar la entrega de servicios. Asimismo, podría implementarse una combinación de incentivos y sanciones para fomentar la implementación del nuevo modelo de atención, el cual designa a la atención primaria como ‘filtro’ o primer punto de entrada en el acceso de las personas a la red de servicios de salud, promoviendo el funcionamiento del sistema de referencia/ contra referencia. Ampliar el uso del FBR requerirá mejorar aún más los sistemas de información de salud y capacitación del personal en el sistema de información gerencial y monitoreo y evaluación. Los mecanismos para recompensas y sanciones también tendrán que ser transparentes. En términos de mejorar el costo-efectividad del gasto, se tendrá igualmente que asignar mayores recursos para prevención y promoción y para la salud pública y colectiva.

Emprender más análisis y asignar mayores recursos para cubrir la población objetivo del RCS. El Gobierno podría considerar tres opciones para el RCS basado en una evaluación fundamentada en evidencias que tendrán que incluir un estudio del mercado laboral sobre el vínculo entre el estado de empleo y la afiliación al seguro: (i) implementarlo tal y como se visualizó en las Reformas de Salud del 2001; o (ii) realizar un piloto y luego evaluar cómo ampliarlo. En Taiwán, por ejemplo, se realizó un piloto del seguro en asociaciones de agricultores bien organizadas y luego hicieron una evaluación antes de expandirlo; o (iii) enmendar la Ley de Seguridad Social para absorber la población objetiva del RCS, ya sea en el Régimen Contributivo o Subsidiado, utilizando criterios como ingresos, tipo y tamaño de la empresa, incluyendo progresivamente a los individuos con trabajo a cuenta propia de manera similar a lo que se ha hecho en Costa Rica y Corea. Diferentes países han utilizado distintos acercamientos para cubrir el sector no formal (el anexo III plantea ejemplos).

92 Rathe y Hernández. 2014. Gasto Nacional en Salud en la República Dominicana.

93 SENASA. 2014. Boletín Estadístico de SeNaSa.

94 DR. 2015. Observatorio de Recursos Humanos en Salud de la República Dominicana: Medición y monitoreo de metas de República Dominicana.

Continuar fortaleciendo la capacidad del MSP para coordinar y regular el sector y asegurar el suministro oportuno de los servicios de salud esenciales, a la vez que mejorar la capacidad institucional del SNS y del SENASA. El MSP ya ha realizado varias evaluaciones relacionadas con su estructura organizativa y recursos y ha estado pasando por una reorganización institucional, principalmente como resultado del establecimiento reciente del SNS. Lo que se necesitaría sería un plan de acción más estructurado, unido a un buen cálculo de costos para fortalecer tanto el MSP como el SNS, y avanzar con las acciones identificadas para fortalecer la capacidad de SENASA.⁹⁵ Estas instituciones también necesitarán coordinar regularmente para evitar la duplicación de esfuerzos y maximizar las sinergias.

Evaluar cuáles funciones sería mejor descentralizar y cuáles deben permanecer centralizadas, y construir capacidad de gestión en todos los niveles administrativos. Las Reformas del Sector Salud del 2001 concibieron un rol autónomo más fuerte para los Servicios Regionales de Salud (SRS). Avanzar hacia la descentralización tendrá importantes implicaciones administrativas, financieras y para la toma de decisiones, incluyendo asuntos relacionados con los recursos humanos y la distribución de los centros de salud. También requerirá el fortalecimiento de la capacidad de los SRS para funcionar de manera más independiente bajo la coordinación del SNS y el MSP ejercerá sus funciones de rectoría y reglamentación. Para lograr este objetivo, será necesario definir claramente cuáles funciones serían mejor descentralizar hacia los SRS y cuáles deberían ser retenidas por el MSP, conjuntamente con un plan bien costado. En este sentido, RD podría analizar las experiencias de otros países. La experiencia de Colombia, por ejemplo, resalta la importancia de fortalecer la capacidad de los actores claves (esto es, el personal hospitalario y los alcaldes de municipios) para asumir nuevos roles y responsabilidades, y asegurar el uso apropiado de los sistemas de información.⁹⁶ El caso de Costa Rica subraya la importancia de: (i) tener sistemas de información confiables para analizar las fuentes y distribución de los gastos en salud; y (ii) un modelo para la futura oferta y demanda de profesionales de la salud para mejorar la coordinación entre el MSP y los institutos de formación. Países como Nueva Zelanda, se han beneficiado de tener mecanismos

normalizados y transparentes para monitorear y evaluar el desempeño. Algunos países europeos (p. ej., Dinamarca, Reino Unido y Croacia) están en el proceso de re-centralizar ciertas funciones para reducir las inequidades entre las regiones y provincias y aprovechar las economías de escala y las eficiencias resultantes, por ejemplo, de una mejor organización de las redes integradas de servicios que cubren un mayor número de áreas en lugar de que cada área tenga su propio hospital, aun cuando esté poco poblada.⁹⁷

PROTECCIÓN SOCIAL

Contexto

La Protección Social ha contribuido a la reducción de la pobreza, específicamente mediante las transferencias públicas, tales como el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), que ayudaron a incrementar el consumo de hogares. Una evaluación de impacto realizada por el BID muestra que los hogares beneficiarios de las TMC estuvieron asociados positivamente con un menor riesgo de incurrir en gastos de bolsillo catastróficos en salud, un aumento en la estatura por edad de niños menores de tres años; menor riesgo de embarazo en adolescentes y menor riesgo de repetir grados en la secundaria, entre otros impactos positivos.

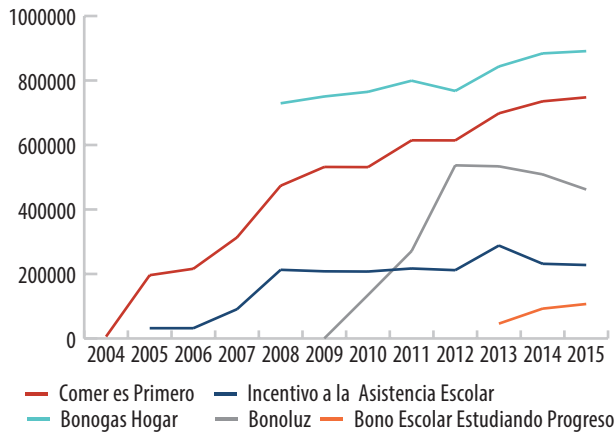
La asistencia social en la República Dominicana ha experimentado avances significativos en la última década. Tras la crisis bancaria y macroeconómica del 2003, el período 2004-2009 se caracterizó por la entrega de transferencias monetarias para promover el acceso a los servicios de educación, salud y nutrición. Igualmente, los primeros pilares fueron colocados para lograr que el sector fuese más eficiente y transparente, mediante la creación de dos instituciones para focalización de los beneficios (SIUBEN), y para pagos de subsidios sociales (ADESS, Administradora de Subsidios Sociales). Del 2009 al 2012, los principales avances logrados en términos de la coordinación intersectorial fueron lograr que las transferencias fueran en realidad condicionadas, mejorando la verificación de corresponsabilidades y asegurando el cierre de brechas en cuanto al suministro de los servicios de salud y educación. El cambio de Gobierno en 2012 inició una nueva era para la asistencia social, al fusionar las TMC con las intervenciones de acompañamiento socio-familiar en Progresando con Solidaridad (PROSOLI), un programa de TMC que promueve el empoderamiento de los hogares y aborda otras

95 SENASA identificó áreas para fortalecer, que incluyen su sistema de información gerencial, su capacidad de gestión actuarial y su capacidad para manejar contratos con sus proveedores de servicios de salud. Basado en las consultas durante la Misión de Supervisión de la Reforma del Sector Salud APL2.

96 Shmunis. 2001. Borrador de resumen de Nota sobre la Separación de funciones en el sector salud de Costa Rica, Nueva Zelanda y Colombia.

97 Saltman, R. 2008. *Decentralization, Re-centralization, and Future European Health Policy*, European Journal of Public Health. Vol. 18. No. 2, 104-106.

Gráfico 3.5: Evolución de la cobertura de los componentes de ‘Progresando con Solidaridad’



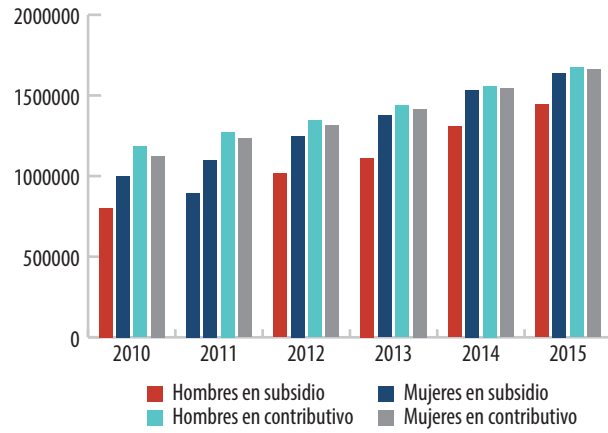
Fuente: ADESS.

oportunidades sociales y de desarrollo humano. El establecimiento del SIUBEN (focalización) y ADESS (entrega de subsidios) en 2004-2009 y del PROSOLI (afiliación y planificación) en el 2012, en efecto ha separado los roles y funciones, proporcionando una mayor especialización al sistema de Protección Social (PS), imprimiéndole mayor rendición.

En la última década, los programas no contributivos han ampliado su cobertura de manera significativa, y en los últimos 3 años se han enfocado especialmente en llegar a los más pobres. El componente de apoyo alimentario del programa de transferencias monetarias ha ido aumentando su cobertura de manera progresiva; otros componentes, tales como el incentivo para la asistencia escolar, fueron más estables, mientras siguen apareciendo otros componentes nuevos y aumentando su cobertura, como el bono Estudiando Progreso (ver Gráfico 3.5 para mayores detalles sobre los componentes de las TMC y su cobertura en el tiempo). Desde 2012, el principal incentivo condicionado para el apoyo alimentario (Comer es Primero) sumó aproximadamente 200,000 nuevos hogares, alcanzando un total de 747,760 hogares en 2014. A pesar de la mayor cobertura pro-pobre utilizando el mecanismo de focalización SIUBEN, existen brechas (especialmente las relacionadas con la falta de documentación) que deben ser abordadas para alcanzar a toda la población, tal y como trataremos más adelante. Por ejemplo, el porcentaje de hogares en pobreza (clasificados como ICV1 e ICV2 por SIUBEN) cubiertos por PROSOLI alcanzó el 86 por ciento en 2014.⁹⁸

98 Banco Mundial. Implementación. Informe de conclusión y resultados para el Proyecto de Inversión en la Protección Social (P090010).

Gráfico 3.6: Cobertura del seguro de salud por plan y por género



Fuente: SISALRIL.

El Gobierno ha ido expandiendo el seguro de salud familiar a su población, particularmente a los más pobres, en la forma de planes subsidiados. (Gráfico 3.6). Más del 60 por ciento de la población cuenta con cobertura de seguro de salud. SENASA ha realizado un esfuerzo significativo por alcanzar a los segmentos más pobres de la población utilizando informaciones actualizadas del SIUBEN 2012; un proceso que enfrentó retos, dada la ubicación usualmente aislada de la mayoría de estos hogares, y a la falta de documentación.⁹⁹

Tradicionalmente, el gasto social se centraba en las áreas urbanas más afluentes, pero recientemente, han ido en aumento varias iniciativas que tienen un enfoque territorial para poder servir a las poblaciones difíciles de acceder. Progresando con Solidaridad ha mejorado su estructura descentralizada al fortalecer la capacidad tanto de la estructura operativa (mediante los enlaces comunitarios), como de las estructuras coordinadoras (comités regionales y municipales), conjuntamente con un aumento en presencia institucional a través de las oficinas regionales. Para responder a la naturaleza multidimensional de la pobreza extrema, el Gobierno recientemente lanzó la estrategia Progresando Unidos, focalizada en los hogares en extrema pobreza, que tendrá un enfoque basado en el área, priorizando 14 de las provincias más pobres. Además de continuar con el uso del SIUBEN, como mecanismo de focalización para alcanzar a esta población, esta iniciativa proporcionaría a los más pobres una combinación de servicios, incluyendo formación técnico-vo-

99 En la Sección de la Nota sobre Salud se encuentra mayor información sobre los distintos regímenes de seguro de salud.

cacional, oportunidades para el auto emprendimiento, servicios de inclusión financiera y mejoras a las viviendas. Progresando Unidos se complementa con otras iniciativas realizadas utilizando un enfoque territorial, tales como Quisqueya Somos Todos, un esfuerzo que busca promover el desarrollo integral local y que está desarrollado y coordinado por la Dirección General de Programas Especiales de la Oficina de la Presidencia (DIGEPEP), como parte de la estrategia Quisqueya Sin Miseria. Esta estrategia ha mostrado avances significativos, especialmente en la atención a la primera infancia, al implementar las estancias infantiles, los centros comunitarios y los núcleos de alfabetización en todo el país, reduciendo así el analfabetismo de 14 por ciento a 7 por ciento.

El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) ha comenzado a crear vínculos entre todos los pilares de protección social. En particular, el GCPS ha comenzado a apoyar los planes de graduación a través de algunos componentes del Programa TMC y asegurando que estos beneficiarios de TMC estén conectados con las iniciativas de generación de ingresos, tales como la formación técnica y desarrollo del emprendimiento, conjuntamente con la inclusión financiera y los servicios de mediación laboral, e iniciativas de formación vocacional. El GCPS ha priorizado un enfoque basado en la demanda para las iniciativas de formación vocacional, siguiendo las buenas prácticas del Programa Juventud y Empleo. Específicamente, Progresando Unidos está coordinando con INFOTEP ofertar alternativas de formación a los jóvenes entre 18 y 29 años en las 14 provincias prioritarias para mejorar sus destrezas técnicas y cognitivas. Estos paquetes también incluyen pasantías, si los jóvenes están interesados en las alternativas de empleo inmediato, o asesoría técnica para las iniciativas de negocios, incluyendo cursos de capacitación sobre temas técnicos, ahorros y cooperativas, entre otros.

En los últimos años, el Gobierno ha hecho hincapié en el mejoramiento de la eficiencia del sector social. Se puso en funcionamiento un proceso de reforma con el objetivo de lograr una gestión orientada hacia los resultados en las distintas etapas del ciclo del proyecto (planificación, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación). Esta nueva fase fue apoyada por dos grandes documentos de planificación que van más allá de un sólo período administrativo: La Estrategia Nacional de Desarrollo (2010-2030) y el Plan Nacional Plurianual para el Sector Público, el cual se ha actualizado varias veces desde 2010. Estos dos documentos han orientado las inversiones en el corto plazo para alinear los resultados a mediano y largo plazo con la política nacional. En base

a este nuevo enfoque, las instituciones sectoriales, como Progresando con Solidaridad y SIUBEN, han recibido certificación ISO 9001-2008 por haber regularizado sus procesos de acuerdo con las normas de calidad. Además, también se ha fomentado las prácticas que promueven pagos transparentes y ha aumentado la proporción de gastos focalizados. Por ejemplo, en 2016, los gastos para programas focalizados de protección social que utilizan el SIUBEN representan aproximadamente 65 por ciento del total de la asistencia social.¹⁰⁰ SIUBEN también ha iniciado un proceso de identificar la pobreza multidimensional, agregando nuevos indicadores al Índice de Calidad de Vida (ICV).

Los mecanismos de TMC para la rendición de cuentas sociales han sido herramientas claves para mejorar la entrega de servicios en educación, salud y otros servicios sociales a nivel local. Comenzando como piloto en 2010, los Reportes Comunitarios (CRC, por sus siglas en inglés) de las TMC, constituyen un régimen de monitoreo comunitario para los beneficiarios y proveedores, con miras a identificar problemas en la entrega de servicios a los hogares TMC, facilitando la implementación de planes de acción conjuntos para resolver los problemas. Este mecanismo permite abordar los problemas a nivel comunitario. Sin embargo, si fuera necesario, pueden acudir a los comités provinciales y regionales. Aunque todavía se esperan los resultados de la evaluación de impacto de los CRC, la encuesta de base mostró que los CRC ayudaron a solucionar problemas inherentes a la comunidad relacionados con la entrega de servicios públicos, alentando a los beneficiarios a expresar sus opiniones y sugerir soluciones. Como complemento a los CRC, desde 2013, el programa inició los Puntos Solidarios como puntos integrales para atención directa donde los beneficiarios pueden someter sus quejas con relación a los aspectos administrativos manejados por el programa, ADESS y/o SIUBEN. Los Puntos Solidarios permiten a los hogares someter solicitudes, tales como la inclusión de miembros de la familia, cambio de cabeza de familia, reevaluación del ICV e inscripción en organizaciones comunitarias, entre otras. El uso de estas estrategias asegura una mayor inclusión y accesibilidad de los pobres a los servicios de protección social.

El Gobierno definió un plan para promover la tan esperada reforma institucional del sector Protección Social. Este esfuerzo está basado en colaboraciones con CELAC, el BID y el Banco Mundial. Como primera tarea, el sector

100 Banco Mundial. 2016. Informe de Resultados de implementación y finalización para el Proyecto de Inversiones en Protección Social P090010. Borrador.

busca asegurar la definición conceptual del sector PS en cuatro etapas: (i) definición del alcance del pilar no contributivo bajo un enfoque de derechos humanos y ciclo de vida para incorporar los riesgos asociados con cada etapa de la vida; (ii) adopción de un marco regulatorio para los subsistemas del sistema de asistencia social; (iii) definición de la arquitectura institucional del sector Protección Social para abordar las problemáticas de ineficiencia y dispersión en la oferta de los programas. Además, este enfoque podría vincularse a un análisis de demanda y lecciones aprendidas de los pilotos del financiamiento en base a resultados y a implementados; (iv) asegurar las herramientas administrativas para fortalecer el Sistema de Indicadores Sociales (SISDOM) y el Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación (SIME), un sistema integrado para monitorear la implementación de las políticas para el sector social nacional. Finalmente, asegurar que la consolidación de la estructura institucional pueda combinarse con el fortalecimiento de planes que aseguren el financiamiento mediante un “pacto fiscal” para proteger la asignación de recursos para las prioridades sociales, evaluando al mismo tiempo los impactos esperados de la última reforma fiscal. Este es un asunto especialmente importante en el contexto de la limitación fiscal.

Desafíos

Dada la situación cambiante de la pobreza y vulnerabilidad en RD, las intervenciones sociales están enfrentando el desafío de adaptarse a nuevos requisitos sociales, a la vez que continúan proporcionando los servicios básicos claves para proteger el consumo y promover el capital humano de los más pobres. En un país donde el 44 por ciento de la población se considera vulnerable (en marzo 2015; los ingresos de los hogares per cápita osciló entre US\$4 y US\$10 en términos de PPA), la oferta de servicios de PS debe desarrollarse para proveer un mayor número de estrategias de mitigación para que los hogares no caigan de nuevo en la pobreza y mejoren sus condiciones de vida sobre una base sostenible. La entrega de servicios sigue rezagada en cuanto a crear capacidades para generar ingresos, lo cual incluye la formación profesional y promoción del emprendimiento productivo, las cooperativas y acceso a oportunidades de financiamiento.¹⁰¹ Adicionalmente, en un contexto de choques frecuentes e intensos, ya sea en la forma de desastres naturales o crisis económicas, las intervenciones deben ser capaces de dar mejor respuesta y optimizar la entrega de las mismas en las etapas pos desastre.

A pesar de un aumento en la cobertura de los programas no contributivos focalizados en los pobres y vulnerables, las transferencias de asistencia social podrían mejorar la redistribución priorizando aún más la atención a los extremadamente pobres y mejorar los vínculos con las iniciativas de inclusión productivas.

Las transferencias a los hogares pobres siguen siendo pequeñas en términos de la proporción del PIB y no siempre están focalizadas en los más pobres.¹⁰² Con este fin, *Progresando con Solidaridad* ha lanzado un enfoque territorial, aumentando las capacidades operativas a nivel local; mejorando las estructuras de coordinación; y asegurando una presencia institucional dentro del territorio. Además, la estrategia *Progresando Unidos*, trabajando al tenor de un enfoque basado en área, ofrece un paquete de servicios para los hogares en pobreza extrema, contribuyendo así a asegurar la focalización eficiente a favor de los pobres. Para garantizar un impacto aún mayor al implementar estas estrategias, se tendrá que abordar dos grandes desafíos. Primero, la falta de documentación formal de los dominicanos extremadamente pobres, que está asociada con el reducido acceso a la seguridad alimentaria, el crédito y los programas de protección social, resaltando la necesidad de mejorar el acceso a los regímenes de identidad, implementar mecanismos de incentivo por el lado de la oferta, y reducir la burocracia. Esto ayudaría a reducir las brechas en el acceso al régimen de seguro de salud subsidiado que persiste en las áreas rurales. Segundo, hay cabida para fortalecer el enfoque territorial para alcanzar a estas poblaciones con un paquete de servicios más amplio que no está incluido bajo Progresando Unidos. Esto requiere el establecimiento de alianzas estratégicas y planificación en conjunto con los ministerios y municipalidades para suministrar agua y saneamiento, mejorar la infraestructura y promover el desarrollo de vías públicas, etc.

La formulación de estrategias de salida para las TMC aún requiere mayor consolidación y la adopción de un enfoque socio-productivo integral para avanzar en su implementación. Estas estrategias de salida están dirigidas a las familias en la categoría ICV 3, quienes reciben formación técnica, utilizando las plataformas de Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) y Centro de Capacitación Progresando (CPC), asegurando la creación de capacidad en inclusión financiera, valores cívicos y manejo de los conflictos domésticos, cooperativismo, formación técnica y servicios de extensión agrícola, etc. Los esfuerzos por asegurar la sostenibilidad de los logros alcanzados hasta ahora incluirán la actualización del registro de los benefi-

101 Se ofrece más información en la Nota de Crecimiento Inclusivo.

102 Se ofrece más información en la Nota sobre Pobreza y Política de Equidad.

ciarios de PROSOLI, para recopilar y comparar estos datos con los resultados del SIUBEN. Igualmente, aunque existe un Plan Operativo para esta estrategia, la cual incluye acuerdos firmados con instituciones de formación técnica, y el desarrollo de un mapa de destrezas laborales, incluyendo la demanda para carreras técnicas en el mercado laboral dominicano, aún no se realizó la implementación íntegra de la estrategia.

Ciertas intervenciones de asistencia social siguen estando fragmentadas dentro del sector y la coordinación entre las instituciones y el sector debe mejorar aún más. La República Dominicana ha logrado avances significativos en el establecimiento de coordinación intersectorial, tanto de los esfuerzos iniciales por adoptar el enfoque de financiamiento en base de resultados, y a través de las sinergias establecidas entre PROSOLI, INFOTEP, los Ministerios de Salud, Agricultura, etc. Sin embargo, algunas intervenciones de asistencia social continúan fragmentadas: solo aproximadamente 65 por ciento del gasto social está focalizado a través de SIUBEN. Las intervenciones implementadas a través de PROSOLI con focalización por SIUBEN incluyen la coordinación de la entrega de servicios para promover el desarrollo de destrezas laborales. No obstante, la coordinación de las intervenciones entre los regímenes contributivos y no contributivos sigue siendo débil, en parte debido a la falta de intercambio de información administrativa entre los dos pilares. También falta un único sistema para registrar la información que vincule a estos dos pilares. Además, no existe una política de seguridad social integral que proteja a las personas que, debido a su nivel de vulnerabilidad, no pueden realizar pagos al sistema contributivo. Un número de programas está bajo implementación por parte de distintas agencias, lo cual constituye un desafío en términos de aumentar el costo-efectividad y armonizar la focalización del sector de asistencia social. También las medidas tomadas en el sector economía, tales como la reforma fiscal de 2012, podrían tener un impacto sobre los resultados del sector social. Sin embargo, los dos sectores (economía y social) aún no han institucionalizado un espacio para la revisión y consulta sobre estos efectos.

Orientaciones de política

Continuar reforzando la calidad de los servicios de salud y educación mediante las intervenciones de PROSOLI. Con respecto a PROSOLI, se ha logrado un avance en términos de asegurar las condiciones para ofrecer asistencia a los hogares, mediante las intervenciones de acompañamiento familiar implementadas por los enlaces comunitarios. Similarmente, se ha mejorado de manera

significativa la verificación de los procesos de corresponsabilidad, especialmente en educación, donde los datos pueden ser intercambiados entre TMC y el sector; sin embargo, todavía no se ha logrado un avance similar en el sector Salud. PROSOLI puede reducir la brecha entre los afiliados y la población elegible, y reforzar los incentivos para reducir el abandono escolar en el nivel básico de educación. Adicionalmente, los planes de formación en los sectores de Educación y Salud pueden incluir la creación de capacidades del personal ubicado en los territorios prioritarios, según PROSOLI, asegurando que el porcentaje de los capacitados provengan de las áreas de pobreza y pobreza extrema.

Asegurar el acceso de todos los que viven en extrema pobreza en el país a los servicios de protección social.

Esto implicaría mejorar el acceso a los regímenes de identidad, implementando mecanismos de incentivos por el lado de la oferta, reduciendo las barreras administrativas a las declaraciones oportunas, agilizando los procedimientos para las declaraciones tardías y mejorando los procesos para declarar a los dominicanos al momento de nacer, incluyendo los que sólo tienen un padre de nacionalidad dominicana. El Gabinete Social, a través de PROSOLI, con la Junta Central Electoral, ha implementado un mecanismo integrado para la documentación de los más pobres, a través de un régimen de búsqueda activa que ha producido resultados positivos en los últimos 9 años, documentando cerca de 250,000 individuos.¹⁰³ Adicionalmente, los esfuerzos deberán continuar por actualizar la información de todos los hogares pobres en el país a través del SIUBEN, y a su vez, expandir la cobertura de PROSOLI a todos los hogares en extrema pobreza. Aunque esta recomendación podría ameritar un análisis económico más profundo, parece ser económicamente viable, según las cifras recientes sobre la pobreza.

Expandir el rol del SIUBEN para que llegue a ser la puerta de entrada al sistema de protección social.

El SIUBEN está colocando gran énfasis en mejorar la calidad de los procedimientos para recopilar información, optimizando la cadena de producción para incluir los criterios multidimensionales para categorizar a las familias según su nivel de carencias e inseguridad. Será importante reforzar la base institucional del SIUBEN, fortaleciendo su marco legal y reglamentario. También sería importante asegurar que se explote cada vez más el sistema de focalización, diseñando mecanismos de incentivos para alentar su uso por parte de los diferentes programas, gobiernos locales y

103 BM. Informe de Resultados de la implementación y finalización del proyecto de Inversión en la Protección Social P090010.

los beneficiarios (para solicitar ser incorporados o recertificados). Finalmente, es importante acceder a las estrategias para asegurar que haya suficientes fondos y recursos humanos para responder a las solicitudes de los clientes; por ejemplo, no se han tratado aún unas 139,000 solicitudes realizadas a través de los *Puntos Solidarios* debido a falta de personal.

Desarrollar políticas para vincular a los pilares contributivo y no contributivo, así como las intervenciones en el mercado laboral. El país podría desarrollar estrategias a mediano plazo (pensiones no contributivas) y a largo plazo (expandir el sistema de gestión de los subsidios al contributivo, asegurar el intercambio de información entre los dos pilares, y priorizar los sectores vulnerables que tienen una capacidad limitada para contribuir a responder con intervenciones de políticas focalizadas). Adicionalmente, las estrategias de salida de los programas de asistencia social hacia políticas del mercado laboral podrían asegurar la continuidad de la protección para asegurar acceso al empleo. Sería importante articular las intervenciones de asistencia social prestadas a través del GCPS y las que han sido priorizadas basadas en territorios por la estrategia *Quisqueya Sin Miseria*.

Reforzar la coordinación intersectorial. La República Dominicana podría mejorar aún más la coordinación intersectorial y prevenir las pérdidas y duplicación de roles, estableciendo por ejemplo bases de datos que sean interoperables y que permitan una gestión más efectiva del sector. La interoperabilidad de los sistemas debe ser considerada como parte de la nueva arquitectura administrativa del sector. Progresando Unidos está bien encaminado a conectar los pobres con las intervenciones de inclusión productiva; sin embargo, se podría articular estos esfuerzos bajo un marco estratégico integral que abordaría las particularidades regionales e incluiría servicios que respondan a los requerimientos de los habitantes rurales y urbanos, y los que viven en las áreas fronterizas.

Fortalecer las capacidades institucionales y vínculos con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Se podría fomentar canales para una comunicación más efectiva entre los sectores de protección social y economía. Esto requerirá la adopción de indicadores sociales con un alcance nacional, claramente definidos y correspondientemente apoyados y financiados. Será importante promover y mantener la coordinación entre ambos sectores, proporcionando instrumentos y mecanismos apropiados para revisar los avances logrados de manera regular. Se recomienda que el sector de PS considere la institucionalización de las buenas prácticas desde

2012, que fije metas políticas para la reforma del sector y aumente la transparencia y rendimiento de cuentas. En los años venideros, será importante continuar asignando recursos al sector dentro del contexto de las limitaciones fiscales, asegurando que se adopten herramientas que fortalezcan la gestión y aumenten la eficiencia.

Finalmente, para la toma de decisiones mejor informadas con respecto a la orientación de las políticas sociales en los próximos años, el Gobierno puede comenzar a documentar y realizar evaluaciones de las intervenciones que han tenido el mayor impacto sobre la reducción de la pobreza. En base a estas evaluaciones, el sector puede priorizar la expansión “vertical” u “horizontal” de los mecanismos de protección, por ejemplo, elegir cubrir a toda la población elegible con el paquete actual de intervenciones ofertadas en las que actualmente no está incluida; o implementar intervenciones de contingencia para los riesgos no cubiertos en el paquete actual (personas que viven con discapacidades, por ejemplo). Para esto, se recomienda llevar a cabo evaluaciones sobre los impactos de ambos (enfoque vertical y horizontal), incluyendo el análisis de los recursos disponibles.

ANEXO I: Educación y “Ninis” en RD

En 2013, el porcentaje de la población entre 15 y 24 años de edad que no estudiaba ni trabajaba en República Dominicana fue de 21.4 por ciento, una tasa ligeramente superior al promedio regional. A pesar de que el porcentaje de ninis se ha mantenido prácticamente constante desde finales de los 90s, el número total de ninis muestra una tendencia positiva pasando de 356 mil en 1995 a 434 mil en 2013, un aumento del 22 por ciento. El aumento en ninis, se explica, casi en su totalidad, por el incremento en hombres que estaban fuera del sistema educativo y no trabajaban el cual pasó de 88 mil en 1995 a 164 mil en 2013. En 2013, las regiones Noroeste y Nordeste mostraban la mayor incidencia de ninis en la República Dominicana. Tanto las regiones que muestran una alta prevalencia como el aumento general de ninis hombres son particularmente preocupantes ya que, de acuerdo a De Hoyos, Gutiérrez y Vargas (2015), una mayor incidencia de ninis, hombres, en contextos de debilidad institucional, está relacionado con un aumento en la criminalidad.

Tres de cada cinco ninis en la República Dominicana son mujeres, una proporción menor al del resto de la región. Para las mujeres latinoamericanas, el factor más importante detrás de la probabilidad de ser nini es el matrimonio y el embarazo durante la adolescencia. Según un reporte del Banco Mundial, entre 2010 y 2013, la tasa de fertilidad entre adolescentes dominicanas bajó de 103 a 98 por cada 1,000 mujeres entre los 15 y 19 años de edad. Aunque la tendencia es a la baja, la tasa de fertilidad entre adolescentes en la República Dominicana sigue siendo substancialmente mayor a la media regional de 72 por cada 1,000 mujeres adolescentes.

En América Latina, la incidencia de ninis varía significativamente por décil de ingresos, siendo más alta entre hogares pobres, disminuyendo sistemáticamente a medida que aumenta el ingreso. Este no es el caso en la República Dominicana. La tasa más elevada de ninis hombres se encuentra en hogares del decil 3 de la distribución del ingreso con 26 por ciento, en donde el porcentaje de ninis mujeres es muy cercano con 29 por ciento. Esto sugiere que el fenómeno de los ninis en República Dominicana no necesariamente está determinado por la falta de ingreso y podría estar vinculado a restricciones en la oferta educativa como baja calidad de los servicios escolares o poca pertinencia para satisfacer las necesidades del mercado laboral.

Uno de los aspectos destacados con respecto al uso del tiempo de los jóvenes entre 15 y 25 años de edad es que, a los 15 años la gran mayoría de los jóvenes están dentro del sistema educativo. El problema de los ninis surge entre los 15 y 19 años, cuando cerca del 40 por ciento de los jóvenes abandona el sistema educativo y sólo una fracción de ellos encuentra oportunidades en el mercado laboral. Esto sugiere que, para abordar el problema de los ninis en la República Dominicana, es necesario poner en marcha intervenciones para reducir el abandono escolar en Educación Media Superior o EMS (equivalente a grados 10mo, 11vo y 12vo).

Hay evidencia relevante para diseñar políticas educativas capaces de abatir el abandono escolar e intervenciones para reducir el desempleo entre jóvenes. Dadas las características detrás de la problemática de los ninis en la República Dominicana, sugerimos tres intervenciones:

1. *Becas*: los programas de becas con transferencias solo al final de cada año pueden reducir el abandono escolar en EMS. Estos efectos se pueden potenciar si se cuenta con un sistema de información que logre detectar, durante el ciclo básico, a los jóvenes en riesgo.
2. *Programa para abatir el embarazo adolescente*: las campañas de concientización aunadas al acceso gratuito a anti-conceptivos pueden reducir el embarazo entre adolescentes
3. *Capacitación para el trabajo*: programas como el “Juventud y Empleo” que proveen habilidades técnico-vocacionales o habilidades socio-emocionales, ayudan a generar el capital humano necesario para incrementar la productividad laboral de los ninis y aumentar su empleabilidad.

ANEXO II: Educación y Género

En la República Dominicana, existen disparidades de género en las tasas de inscripción y graduación, con una brecha que se amplía a mayor nivel de educación, y los niños están en desventaja. Esta brecha de género es significativamente más grande en RD en comparación con los promedios para la región de LAC: en la escuela secundaria, la relación de estudiantes mujeres y hombres inscritos es 1.12 en RD, en comparación con 1.06 para LAC; y en la educación terciaria, la relación es 1.62 y 1.27 respectivamente.¹⁰⁴ Adicionalmente, las áreas urbanas tienden a tener un índice de paridad de género de 1.00, mientras que las áreas rurales tienen un índice de 0.88.¹⁰⁵ Esta tendencia continúa en las relaciones de graduación, donde los niños y jóvenes hombres están rezagados en comparación con las niñas y jóvenes mujeres. En general, el total de años de escolaridad esperado es un poco más bajo tanto para los hombres (12.7) como las mujeres (13.7) en RD que el promedio en la región de LAC (13.3 y 14.1, respectivamente).¹⁰⁶

En 2014, el 62 por ciento de los estudiantes inscritos en la educación terciaria eran mujeres. Las altas tasas de inscripción y graduación entre las mujeres en la educación secundaria y terciaria se traducen en una fuerza laboral femenina en la que el 65 por ciento cuenta con una educación secundaria o terciaria; en comparación con el 50 por ciento de la fuerza laboral masculina.¹⁰⁷ Las mujeres están sobre-representadas como graduadas en las carreras sociales y las humanidades, mientras que los hombres superan en número a las mujeres en las carreras en áreas técnicas. El área de estudio universitario impacta la segregación ocupacional donde las mujeres se concentran en las ocupaciones de menor productividad y de menor remuneración.

Las mujeres y los hombres tienen diferentes factores determinantes que determinan sus decisiones relacionadas con la educación; muchos de estos factores se basan en ideas sobre cómo deben comportarse los hombres y las mujeres. Las mujeres jóvenes embarazadas y las madres jóvenes se sienten juzgadas y los hombres jóvenes se sienten “controlados” en la escuela.¹⁰⁸ Los estereotipos y prejuicios existentes influyen sobre las decisiones tomadas por los jóvenes con respecto a la educación, afectando sus resultados económicos y educativos futuros.¹⁰⁹

Para ser efectivas, las políticas y programas educativos deben tomar en cuenta las normas sociales y de género que limitan las opciones e influyen en las conductas dentro del sistema educativo para los administradores, profesores y estudiantes por igual. Las investigaciones demuestran que los programas escolares proveen una oportunidad para moldear las normas sobre género antes de que tomen demasiado arraigo en los niños, niñas y adolescentes.¹¹⁰ La política específica puede considerar:

- Analizar los patrones de abandono escolar y diseñar estrategias para la prevención del abandono con una perspectiva de género. Las estrategias podrían incluir tutorías; programas y actividades extraescolares; apoyo a las adolescentes embarazadas y madres adolescentes para que permanezcan en la escuela, mejorar los ambientes de aprendizaje; y ajustar la formación docente y el currículo para incluir aspectos sensibles al género.
- Como parte de la formación docente, asegurar el entendimiento adecuado de la socialización de género y su respuesta a las problemáticas relacionadas con los estereotipos respecto a los roles y conductas de género, acoso escolar, y salud sexual y reproductiva.
- Implementar actividades en el aula y contenido que incorporen la formación de destrezas socioemocionales y la reflexión sobre las normas de género. Considerar otros módulos dentro del currículo.
- Implementar campañas contra el embarazo adolescente, con un enfoque específico en las áreas rurales y más pobres; incluyendo la formación de destrezas socioemocionales, ya que es probable que estas destrezas mejoren la asistencia y graduación escolares.

104 BM. Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM), datos del 2013.

105 Departamento de Estadísticas, MINERD, 2013-2014. Datos tomados de one.gob.do, mayo 2016.

106 IDM, datos del 2014.

107 IDM, datos del 2013.

108 ONE, 2016.

109 Ver, por ejemplo, Banco Mundial. 2012. Informe sobre Desarrollo Mundial: *Gender Equity and Development*. Washington DC.; Ricardo y Fonseca 2008, Cunningham et al 2008.

110 El Cambio conductual mediante programas escolares ha sido estudiado en relación, por ejemplo, a la prevención de violencia en Bott S, Morrison A, y Ellsberg M. 2005. Prevención y respuesta a la violencia basada en género en países de mediano y bajo ingresos: una revisión y análisis global. World Bank Policy Research Working Paper 3618, Junio 2005. Washington DC; UNICEF. 2014. *Ending Violence Against Children: Six Strategies for Action*. New York.

ANEXO III: Salud: Extendiendo el seguro para incluir el sector informal: Ejemplos de Otros países

El proceso en Costa Rica

- 1950. La Seguridad Social de Costa Rica (SSCC) cubría al 8 por ciento de la población (limitado a los que ganaban menos de 400 colones en la capital nacional y las provinciales).
- 1961. Después de extender la SSCC a los trabajadores rurales y aumentar el salario límite a 1000 colones, cubría el 18 por ciento de la población. Se estableció la Ley de Enmienda a la Cobertura Universal encaminada a lograr la cobertura universal en 10 años. Primer paso: eliminar el límite salarial para los contribuyentes, de modo que todos los trabajadores asalariados contribuyeran. Los dependientes de los trabajadores también estaban cubiertos. Los autoempleados podían unirse voluntariamente con una contribución pequeña. El Gobierno apoyaba a los pobres, discapacitados y mayores.
- 1971 (plazo límite para la cobertura universal). Solo se había alcanzado al 45 por ciento de la población
- 2000. Alcanzaron el 95 por ciento.

El proceso en Corea

- 1976. Aumentaron la cobertura progresivamente a todos los trabajadores y sus familias en los sectores formal e informal. Introdujeron el programa de seguro médico para los individuos que trabajaban en empresas con más de 500 empleados y sus familias inmediatas.
- 1977. Establecieron el Programa de Ayuda Médica Gratis y Subsidiada para las personas con ingresos por debajo de cierto nivel.
- 1988. Comenzaron los programas en las áreas rurales para los autoempleados.
- 1989. Incluyeron los autoempleados en áreas urbanas y empresas con más de 5 trabajadores.

Otros países. Otros países han tomado distintos enfoques para cubrir a las personas no empleadas en el sector formal.

- En Filipinas y Vietnam les permiten contribuir al régimen del sector formal.
- Colombia exige que los que cuentan con los medios suficientes contribuyan al régimen del sector formal, pero en la práctica, esto ha sido difícil de implementar y los trabajadores del sector informal se han incorporado al Régimen Subsidiado.
- China y México tienen un Régimen Contributivo voluntario separado.
- Otra posible opción es encaminarse progresivamente hacia un plan común de seguro de salud para toda la población, que sería financiado con los impuestos, similar a lo que se ha hecho en Brasil.

Fuentes: Gottret, P. y G. Schieber. 2006. *Health Financing Revisited.* Banco Mundial; Jowett, M y W. Hsiao. 2007. "The Philippines: Extending Coverage beyond the Formal Sector" in *Social Health Insurance for Developing Nations* editado por W. Hsia y R.P. Shaw; Gottret, P., G. Schieber, y H. Waters. 2008. *Good Practice in Health Financing: Lessons from Reforms in Low and Middle Income Countries.* Banco Mundial.

Capítulo 4.

Orientaciones de política para mejorar la calidad y la disponibilidad de los servicios básicos de infraestructura

Introducción

Los servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (AAS), electricidad y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son servicios básicos fundamentales para reducir la pobreza y estimular el crecimiento y desarrollo económico. Un AAS y servicios de electricidad adecuados, de buena calidad y fiables no sólo son esenciales para garantizar la salud y el bienestar de los seres humanos, sino que, junto con las TIC, son también insumos fundamentales para los sectores agrícolas, industriales, y comerciales de la economía. No obstante, la calidad sub-óptima de estos servicios de infraestructura en la República Dominicana, junto con un acceso desigual en los niveles de ingresos más bajos, son una carga tanto para los hogares como para las empresas. La falta de continuidad y la mala calidad de los servicios de agua y saneamiento y electricidad, de prestación mayormente pública, junto con el alto costo de acceso al Internet proporcionado, en gran medida, de forma privada, constituyen una carga importante para los hogares y las empresas, afectando su calidad de vida, productividad y competitividad. Estas restricciones también limitan sus oportunidades de lograr crecimiento económico y prosperidad compartida.

Esta Nota abarca los sectores de provisión de servicios de infraestructura AAS, electricidad y TIC de RD. Se estudian los principales retos para el Gobierno a futuro, y se

propone una serie de posibles orientaciones de política en ámbitos clave para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios, su gobernabilidad, y en última instancia, sus resultados.

En los últimos años el país ha tomado medidas concretas para mejorar el desempeño de los sectores AAS y electricidad. En el sector AAS, esto ha consistido de un renovado ímpetu reflejado en la modernización del marco legal e institucional del sector, y los significativos avances logrados en la ampliación del acceso a los servicios de AAS en las últimas dos décadas. En el 2015 el 85 por ciento de los dominicanos contaron con acceso a servicios mejorados de fuente de agua y el 84 por ciento a servicios de saneamiento. El sector eléctrico ha incurrido en varias reformas, la preparación y ejecución de un plan estratégico, una reducción de las pérdidas del sistema del 36.2 por ciento en 2009 al 31.4 por ciento en 2015 y esfuerzos significativos para construir un consenso para implementar las reformas restantes a través de las discusiones del Pacto Eléctrico.

Sin embargo, el Gobierno continúa enfrentando una serie de desafíos comunes en el abastecimiento público de los sectores AAS y electricidad.¹¹¹ Los dos sectores

111 Es de señalar que la parte de esta nota dedicada al sector de AAS se extrae de la "Revisión y recomendaciones sobre la finanza y eficiencia de los servicios del sector de agua y saneamiento" del Banco Mundial y que fue compartido con el MEPyD en mayo del 2016.

comparten 5 problemas transversales principales relacionados con: (i) instituciones y gobernabilidad; (ii) calidad y fiabilidad de servicio; (iii) gestión comercial y financiera; (iv) tarifas y recuperación de costos; y (v) transferencias fiscales y subsidios.

- *Instituciones y gobernabilidad:* Ambos sectores se caracterizan por marcos reglamentarios débiles, y a menudo ambiguos, roles coincidentes e incompatibles entre sus respectivos actores (así como actores de otros sectores) que, en última instancia, afectan el desempeño de los sectores para sostener mejoras en la calidad del servicio. Los papeles de formulación de políticas y prestación de servicios no están claramente separados, y los proveedores de servicios no se manejan en un ambiente propicio para la eficiencia y autonomía financiera o que fomente la asignación de recursos basada en una sólida planificación;
- *Calidad y fiabilidad del servicio:* Aunque el acceso a AAS y electricidad se considera relativamente alto, la calidad y la eficiencia del servicio son generalmente inadecuados. Ambos sectores se caracterizan por una mala continuidad del servicio a lo largo del día, así como por la deficiente calidad y monitoreo del mismo. Estos tienen consecuencias negativas sobre la productividad, e influyen en la inversión en RD (por ejemplo, el turismo) y tiene consecuencias nefastas sobre la salud de la población (en el caso de deficiencias en el monitoreo de la calidad del agua o fallos de electricidad en centros médicos);
- *Gestión comercial y financiera:* Ambos sectores se caracterizan por una baja eficiencia y sostenibilidad, así como por malas prácticas comerciales. Baja cobertura en contadores de consumo de agua y electricidad, así como bajos niveles de recaudación de ingresos y altos gastos generales de administración conducen a una creciente dependencia de proveedores de servicios en transferencias del Gobierno Central, una situación que no crea incentivos para que mejoren su desempeño comercial, financiero y operativo;
- *Tarifas y recuperación de costos:* Las tarifas tanto para el agua/alcantarillado como para electricidad son generalmente inadecuados y no están establecidas en base al costo de los servicios prestados o de acuerdo con criterios de recuperación de costos. Esto dificulta aún más desarrollar mejoras en la gestión comercial y financiera de los proveedores de servicios. Además, los subsidios a las tarifas a menudo los captan los consumidores de ingresos medios y altos más que por los pobres;
- *Transferencias fiscales y subvenciones:* Los proveedores de servicios en ambos sectores siguen siendo alta-

mente subsidiados en cuanto a gastos operativos y de inversión, y las transferencias públicas no se vinculan al desempeño. Esto representa una carga fiscal para el Gobierno Central que podría abordarse mejorando progresivamente el desempeño y eficiencia de los proveedores de servicios.

El sector de las TIC, que se provee en gran medida de manera privada, se enfrenta a una serie de desafíos diferentes a los sectores de AAS y electricidad.

La liberalización del mercado de las telecomunicaciones ha permitido que el sector de las TIC experimente un tremendo crecimiento en la última década, y el país tiene amplia penetración celular y de banda ancha móvil. Sin embargo, la cobertura de banda ancha fija y el uso de Internet son limitados, debido a tres factores clave: (i) instituciones y gobernabilidad; (ii) cobertura y asequibilidad, y (iii) vertiente de la demanda y factores relacionados.

- *Instituciones y gobernabilidad:* El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), la autoridad estatal independiente que regula las telecomunicaciones, combina funciones relacionadas a la formulación de políticas, la reglamentación y la provisión de servicios, y se requiere fortalecer su capacidad de regulación. Por ejemplo, en la mayoría de áreas, excepto en las principales ciudades, sólo un proveedor ofrece servicios comerciales de banda ancha fija a nivel minorista y aunque hay vigente una política de interconexión, los precios a nivel de mayoristas no están regulados.
- *Cobertura y asequibilidad:* La República Dominicana cuenta con estadísticas de conectividad por debajo de los indicadores regionales promedio de América Latina. Sólo el 18 por ciento de los hogares tienen acceso a Internet, uno de cada seis municipios del país no tiene cuentas fijas de Internet registradas y para los hogares más pobres, los precios de conectividad de Internet fijo equivalen un inaccesible 79 por ciento de los ingresos del hogar.
- *Vertiente de la demanda y factores relacionados:* El Gobierno ha anunciado planes bajo el estandarte de *República Digital* para lograr una cobertura de nacional de banda ancha. Será importante complementar estas inversiones con inversiones en alfabetización digital y construcción de habilidades, en facilitadores digitales tales como la identificación digital y las finanzas digitales, y en el desarrollo de políticas y prácticas para los problemas de futura generación como la privacidad y la seguridad cibernética.

Gráfico 4.1: Comparación de tasas de acceso al agua con respecto a fuentes mejoradas de agua para zonas urbana y rural

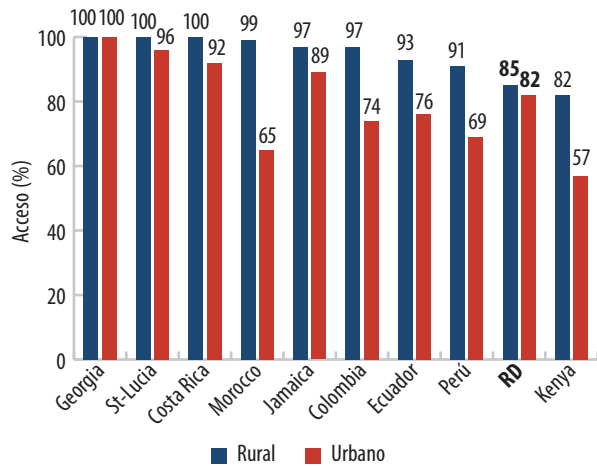
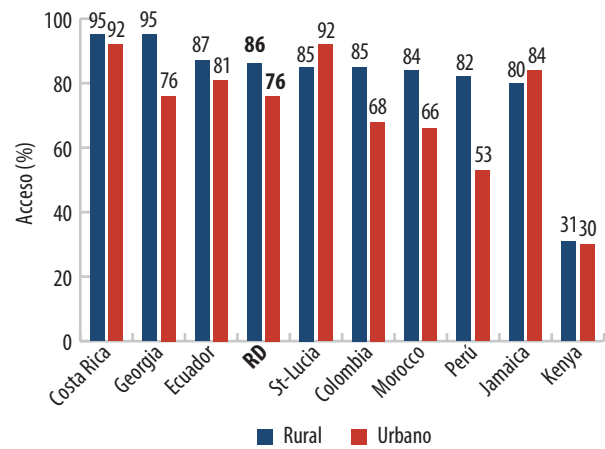


Gráfico 4.2: Comparación de tasas de acceso al saneamiento con respecto a instalaciones mejoradas para las zonas urbana y rural



Fuente: Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (PCM), Progresos en materia de saneamiento y agua potable. Informe de actualización 2015 y evaluación del ODM. Disponible en: http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMPreport_Spanish.pdf.

La estructura de esta Nota de Política es la siguiente.

La primera parte cubre el sector de agua y saneamiento, comenzando con una descripción del contexto del país, continuando con los desafíos y una sección donde se proponen posibles orientaciones de política para hacer frente a estos retos. A continuación, la Nota cubre el sector de la electricidad, comenzando con el contexto del país, seguido de la presentación de los principales desafíos y cierra con un conjunto de orientaciones de política propuestas para abordar los retos identificados. Finalmente, la Nota presenta un resumen del contexto, los principales desafíos y algunas orientaciones de política para el sector de las TIC. Tenemos la esperanza de que esta Nota de Política proporcionará a los tomadores de decisiones información valiosa sobre los desafíos clave y orientaciones de política para abordarlos.

AGUA Y SANEAMIENTO

Contexto del país

El crecimiento económico excepcional de RD ha contribuido a ampliar el acceso a los servicios de AAS en las últimas dos décadas. Para el 2015, el 85 por ciento de los dominicanos tenían acceso a una fuente de agua mejorada (85 por ciento en el área urbana y 82 por ciento en zonas rurales), y 84 por ciento a instalaciones mejoradas de saneamiento (86 por ciento en el área urbana y 76 por ciento en zonas rurales), que se comparan relativamente bien con países de la región con un PIB per cápita de cifras

similares y países con características estructurales similares (Gráficos 4.1 y 4.2).¹¹²

La Ley de AAS propuesta está alineada con todos los diagnósticos y propuestas para el sector, y su aprobación e implementación probablemente representarían un formidable paso de avance para modernizar y reformar el sector de agua y saneamiento en República Dominicana. Se han llevado a cabo varios intentos de implementar una reforma del sector desde 1999, pero la falta de consenso y de liderazgo efectivo al más alto nivel político en el país ha retrasado su aprobación y ejecución. Las funciones e instituciones clave en el marco jurídico moderno son esenciales para el desarrollo sostenido del sector, sin embargo, en ausencia de una Ley de AAS, otros documentos legales, tales como la Constitución de 2010, y la Estrategia Nacional de Desarrollo para el 2030 han ayudado a definir un marco general de políticas públicas para el sector de agua y saneamiento. La Constitución promueve los principios de equidad, calidad de los servicios, universalidad, eficiencia y transparencia, mientras que la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 desarrollada por MEPyD y el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) incluye objetivos tales como garantizar el ac-

112 Países con un PIB per cápita similar en la región fueron Santa Lucía, Jamaica, Ecuador, Colombia y Perú, y países con características estructurales similares fueron Marruecos, Georgia, Costa Rica y Kenia. Las características estructurales utilizadas para esta comparación, fueron: (i) alto crecimiento, (ii) baja proporción de ingresos del 40 por ciento inferior, (iii) importación de petróleo, (iv) altos ingresos de turismo, así como (v) bajos ingresos y gastos totales del Gobierno.

Cuadro 4.1: Asignaciones del Gobierno Central y recursos externos erogados al sector de AAS (1990-2014)

Período	Porcentaje anual (millones de US\$)				
	Gobierno Central			Recursos externos	Total
	Gastos actuales	Capital	Sub-total		
1990-2000	2.7	90.1	92.8	0.6	93.3
2001-2010	27.6	78.1	105.7	39.2	144.9
2011-2014	79.9	75.8	153.5	65.5	219.0

Fuente: DIGEPRES, Santo Domingo.

ceso universal a servicios agua potable y saneamiento de alta calidad y eficientes, así como propuestas de reforma coherentes con los principios antes mencionados.

Una reciente serie de reformas ha estado promoviendo una mayor eficiencia y transparencia en el gasto público. En los últimos años, la República Dominicana ha enfocado sus esfuerzos en la modernización de la administración pública, y mejorar la eficacia, eficiencia, transparencia y la rendición de cuentas del gasto público. Uno de estos esfuerzos dirigidos por DIGEPRES en 2014 fue el desarrollo del Nuevo Sistema Presupuestario Dominicano (NSPD) que introdujo una serie de medidas para mejorar la calidad del gasto público mediante una mejor articulación de la planificación y presupuestos, y promover un cambio cultural dentro de la administración pública: presupuestos plurianuales, presupuesto orientado a resultados, así como mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados. A pesar de que las instituciones públicas no financieras, tales como los proveedores de servicios de agua y alcantarillado aún no han hecho la transición a presupuestos orientados a resultados, DIGEPRES continúa compartiendo información sobre sus presupuestos aprobados, así como la ejecución de los mismos. Por último, la reciente creación del *Consejo Directivo para la Reforma y Modernización del Sector APS y la Mesa de Agua* (CODIRE y MAPS) para servir como un mecanismo de coordinación para renovar el impulso hacia la reforma y modernización del sector de AAS es un loable paso hacia adelante.

Las asignaciones del Gobierno Central al sector, incluyendo recursos externos, han aumentado en el tiempo, indicando las crecientes necesidades del sector de AAS. El cuadro 4.1 resume las asignaciones del Gobierno y los recursos externos recibidos por el sector entre 1990 y 2014, y muestra que hubo un aumento de 55 por ciento en inversiones anuales promedio en el sector durante el período 2001-2010, en comparación con los diez años anteriores. La tendencia continuó con un aumento de 51 por ciento para el período 2011-2014, comparado con el

de 2001-2010, destacando la necesidad de inversión continua en el sector. Esta Nota destacará además las tendencias subyacentes más notablemente relacionadas con las transferencias a los proveedores de servicios y sus efectos sobre la prestación y eficiencia de los servicios.

Desafíos

Marco institucional / Gobernabilidad del sector

El sector de AAS en RD aún no cuenta con un órgano rector para el sector, así como un marco regulador que permita sostener sus mejoras en cuanto acceso y servicios. En el marco actual, las funciones de regulación y la prestación de servicios no están claramente separadas, y los proveedores de servicios no se crean ni se administran en un entorno propicio para la eficiencia y la autonomía financiera o que fomente la asignación de recursos basada en una buena planificación. Estas deficiencias pueden tener graves consecuencias sobre el desempeño del sector y afectan profundamente su capacidad de priorizar, diseñar e implementar las políticas del sector, y proporcionar asistencia técnica fundamental a los proveedores de servicios. Además, la ausencia de mecanismos para promover y hacer obligatorio el uso de herramientas de planificación en el sector de agua y saneamiento ha contribuido también a la creación de brechas de servicio en términos de geografía, pobreza, brecha urbano-rural y la disminución de las inversiones en abastecimiento de agua y saneamiento, frente a saneamiento, así como de nuevas inversiones frente al mantenimiento de sistemas ya existentes. A pesar de que persiste la incertidumbre en torno a la adopción del marco legal propuesto de agua, saneamiento y recursos hídricos, éstas siguen siendo un elemento prioritario para la modernización y la reforma del sector.

Cobertura de los servicios AAS

Las tasas de acceso al AAS son desiguales en todo el país y son más bajas en las regiones más pobres. Las

Gráfico 4.3: Acceso al agua dentro del hogar y tasas de pobreza de todas las provincias de RD

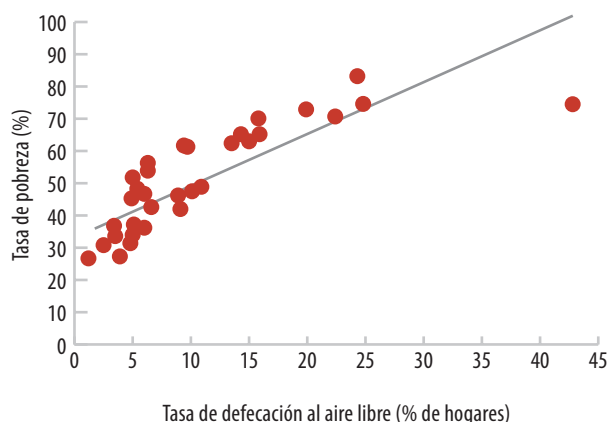
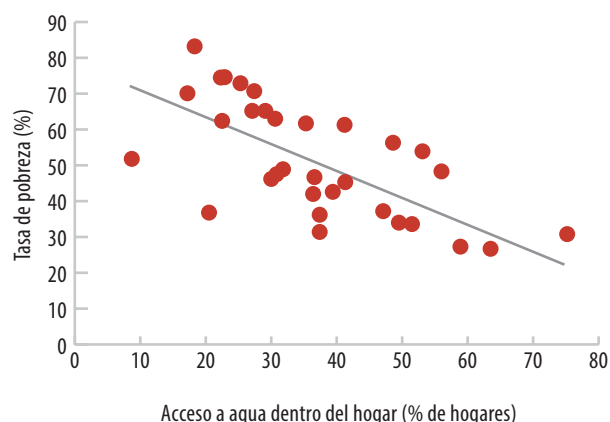


Gráfico 4.4: Defecación al aire libre y las tasas de pobreza de todas las provincias de RD

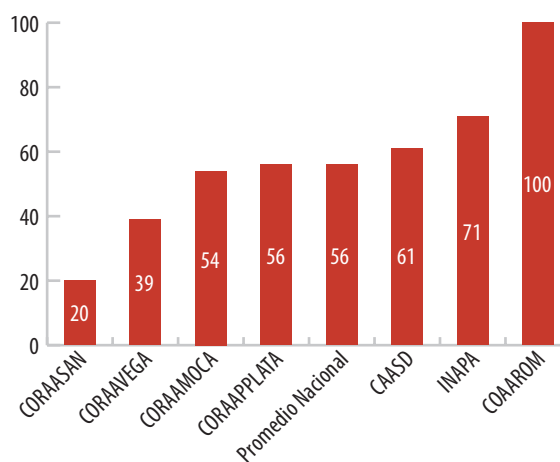


Fuente: Datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)'s, Encuesta de Hogares y Población 2010, y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), Atlas de la Pobreza, Unidad de Análisis Económico y Social, 2010.

zonas urbanas tienen acceso a un nivel mucho más alto de servicio de agua; un 54 por ciento de los hogares que disponen de conexión de agua dentro del hogar, en comparación con 24 en las zonas rurales. La defecación al aire libre es también la práctica de un 3 por ciento de la población urbana, mientras que el 14 por ciento de los hogares en las zonas rurales todavía defecan al aire libre. Adicionalmente, según los datos del Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural SIASAR (<http://www.siasar.org>), los niveles de cobertura de AAS están incompletos dentro de las comunidades rurales de RD que se reportan a dicho sistema de información, y sólo el 20 por ciento de ellas cuentan con una cobertura adecuada. Casi un 40 por ciento de estas comunidades reportan deficiencias graves en la cobertura de agua y saneamiento. Una examinación más detenida de los niveles de acceso al agua y saneamiento mostro igualmente importantes diferencias entre provincias, generalmente encontrándose niveles más bajos de acceso al agua y mejor saneamiento dentro de los hogares en áreas donde los niveles de pobreza son los más altos, sobre todo en las provincias a lo largo de la frontera con Haití (Véase los gráficos 4.3 y 4.4, así como el Anexo I). Los niveles más altos de defecación al aire libre tienen por igual una fuerte correlación con los niveles más altos de pobreza. También vale la pena señalar que las provincias donde los niveles de pobreza son los más bajos, en general, son atendidas por las CORAAS.

Si bien las tasas de acceso a AAS en RD se mantienen relativamente altas, la condición de la infraestructura se ve amenazada por la falta general de una cultura de mantenimiento, y la recolección y tratamiento de

Gráfico 4.5: Índice de rezago del alcantarillado comparando alcantarillado con agua por tubería por proveedor de servicio



Fuente: Abreu, R.U. Informe Diagnóstico y Propuestas Estratégicas Sector Agua Potable y Saneamiento. MEPyD, Proyecto Agua y Saneamiento en Centros Turísticos (PASCT). Santo Domingo, septiembre 2012.

aguas residuales siguen rezagadas tras el suministro de agua. En cuanto a la infraestructura existente del sector, aunque está relativamente bien desarrollada para la producción de agua, muestra limitaciones para la distribución de agua – muchas redes necesitan ser rehabilitadas, así como para la recolección y tratamiento de aguas residuales. Más aún, los recursos limitados y el énfasis puesto en mantenimiento constituyen desafíos del sector, lo que hace que una gran infraestructura se vuelva obsoleta en un corto período de tiempo y conduce a elevados costos de inversión posteriores para sustituirlas: se estima que sólo el 53 por ciento de las plantas de tratamiento de

Cuadro 4.2: Tarifa promedio para abastecimiento medido de agua y el servicio de alcantarillado, basada en un consumo de 15 m3 de agua

Proveedor de servicio	Tarifa de agua medida (\$/m3)	Tarifa correspondiente alcantarillado (\$/m3)	Tarifa promedio Agua/alcantarillado (%)
CORAAMOCA*	0.21	0.06	33
COAAROM*	0.17	0.09	60
CAASD*	0.13	0.03	20
Promedio Región LAC **	0.83	0.30	45
Promedio del Caribe **	1.44	0.52	34
Promedio América Central **	0.39	0.10	30
Promedio América del Sur **	0.60	0.33	59
Promedio países de LAC con un PIB per cápita similar (PPP) †	0.96	0.35	39
Promedio países con características estructurales similares ‡	0.53	0.23	39

* Datos de los proveedores de servicios; 1\$US = 45 Pesos dominicanos. ** Datos de <http://tariffs.ib-net.org>. † San Vicente y Granadinas, Granada, Jamaica, Ecuador, Colombia y Perú. datos de <http://tariffs.ib-net.org>. ‡ Marruecos, Georgia, Costa Rica y Kenia. datos de <http://tariffs.ib-net.org>.

aguas residuales de RD y el 26 por ciento de las plantas de tratamiento de aguas residuales en pleno funcionamiento tenían un nivel de funcionamiento adecuado. Muchas ciudades no cuentan con un sistema de recolección y sólo alrededor del 20 por ciento de las aguas residuales recolectadas se tratan eficazmente en todo el país. El gráfico 4.5 ilustra la brecha entre los servicios de alcantarillado y abastecimiento de agua, según los cálculos del índice de rezago de alcantarillado en varios proveedores de servicios. Por ejemplo, se puede observar que, en 2011, en promedio, el 56 por ciento de los clientes de los proveedores de servicios nacionales que reciben agua no estaban conectados a una red de alcantarillado. Además, CORAASAN había logrado en 2011 proporcionar servicios de alcantarillado a 80 por ciento de sus clientes de agua, mientras que COAAROM todavía para ese momento no había invertido en un sistema para la recogida y tratamiento de aguas residuales. Esto ilustra el hecho de que no sólo está rezagada la cobertura del servicio, sino también las inversiones en alcantarillado, tanto por parte de los propios prestadores de servicios, como del Gobierno.

Calidad y eficiencia de los servicios

A pesar de los crecientes (aunque desiguales) niveles de cobertura y los esfuerzos para consolidar el marco institucional, la calidad de la prestación de servicios se ha ido deteriorando. Las cifras antes mencionadas de acceso a los servicios de AAS ocultan el hecho de que las

redes públicas no están proporcionando servicios de calidad y los clientes a menudo necesitan buscar alternativas más costosas. Por ejemplo, 78 por ciento de los hogares consume agua procesada (*botellones*), mientras que sólo el 11 por ciento de los hogares consume el agua de la red pública. Esta última cifra aumenta a 21 por ciento en las zonas rurales.¹¹³ Adicionalmente, aunque actualmente no se disponen de datos actualizados sobre la calidad de los servicios, informaciones anecdóticas indican que las pérdidas de agua son altas y que los clientes tienen que lidiar con la mala continuidad del servicio durante el día y la semana. Por ejemplo, CORAAMOCA reportó en 2012 agua no contabilizada de 82 por ciento, así como niveles de continuidad del servicio de agua de 6,6 horas por día. El mismo año, CORAAPLATA reportó un nivel de pérdidas de agua de un 75 por ciento.

El monitoreo de la calidad del agua también es deficiente, donde menos del 50 por ciento de los sistemas abastecedores de agua controlan la calidad del agua (25 por ciento en zonas rurales), y se encontró que sólo el 14 por ciento de los sistemas de agua inventariados practicaban cloración. Esto tiene impactos potenciales significativos para la salud, especialmente para los pobres, y sobre todo en relación con las enfermedades relacionadas con el agua y los excrementos, tales como el cólera. Para responder a esta cuestión sobre la calidad del agua, INAPA desa-

113 Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA), 2013.

Gráfico 4.6: Proporción de los gastos corrientes financiados por el Gobierno Central para los diferentes proveedores de servicios (%)

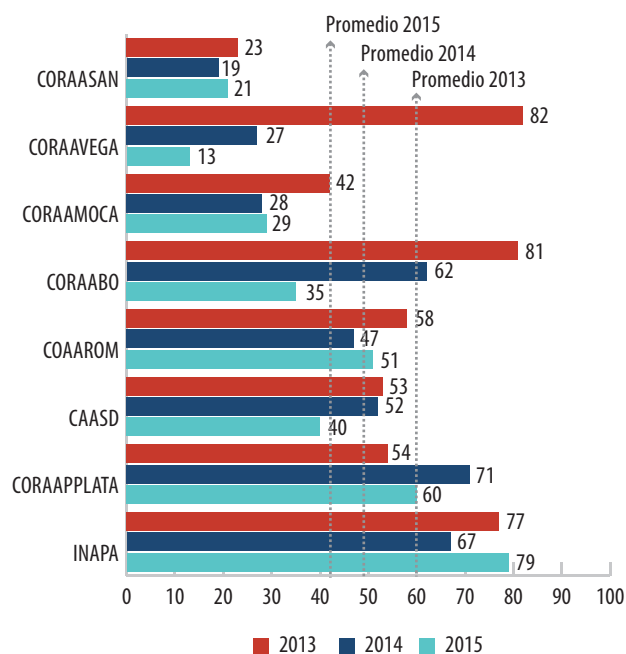
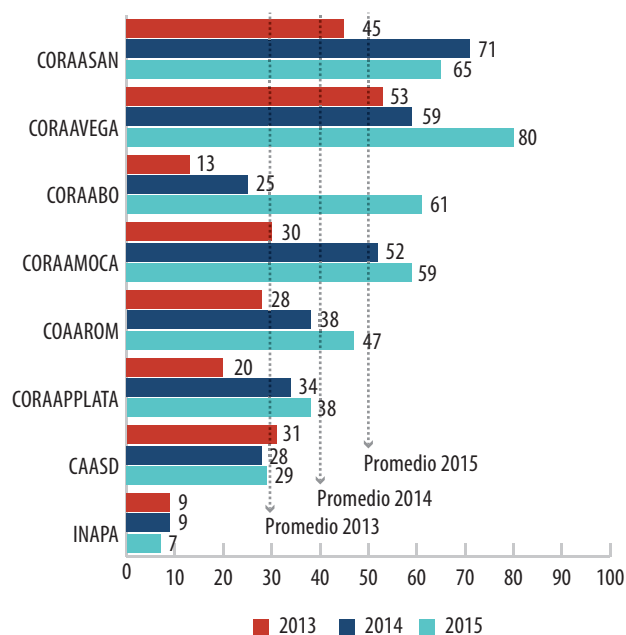


Gráfico 4.7: Proporción de los ingresos por concepto de servicios de agua y alcantarillado (%) por proveedor de servicios



Fuente: Los datos fueron extraídos y calculados a partir de los informes anuales 2013 y 2014 de DIGEPRES bajo ejecución de presupuestos aprobados por las instituciones públicas no financieras, así como de la compilación DIGEPRES 2015 de presupuesto de instituciones públicas no financieras (no ejecutados).

rolló el sistema SISMOPA (<http://sismo.inapa.gob.do>), con el apoyo técnico de la OPS/OMS, y basado en el modelo SISKLOR desarrollado en Haití después del terremoto de 2010. A la fecha, el sistema está funcionando en cuatro provincias, y otros dos proveedores de servicios están recibiendo asistencia técnica con el fin de adaptar y poner en práctica el SISMOPA en sus áreas de servicio. Paralelamente, el MSP ha desarrollado otro sistema para controlar la calidad del agua llamado SISVICA, pero todavía no está en operación.

Eficiencia y sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento

El sector de AAS no cuenta con una política comercial sólida destinada a obtener ingresos por medio de un sistema de micro-medición y tarifas efectivas y, el principio de pagar el agua por el volumen consumido aún no ha sido aceptado en todo el país. En cuanto a la calidad del servicio, generalmente son pocos los datos disponibles sobre los aspectos comerciales de calidad, así como de eficiencia, pero la información obtenida apunta hacia tendencias más bien preocupantes. Los niveles de recaudación de impuestos, productividad del trabajo y cobertura de medición son generalmente bajos con respecto a todos los proveedores de servicios y los significativos

subsidios estatales para los gastos corrientes y de capital han creado una dependencia creciente en las transferencias centrales por parte de los proveedores de servicios de AAS, una situación que no crea incentivos para que éstos mejoren su desempeño comercial y financiero.

Además de ser consideradas bajas en general, las tarifas normalmente no se establecen en base a los costos de los servicios prestados y varían ampliamente entre los proveedores de servicios. Como muestra el cuadro 4.2, los datos obtenidos recientemente de CORAAMOCA y COAAROM indican que las tarifas de 2016, tanto de agua y alcantarillado fueron muy bajas en comparación con los promedios regionales, particularmente cuando se comparan con otros países del Caribe, así como con los países con un PIB per cápita similar o características estructurales similares. En las zonas rurales, de acuerdo con el sistema de información SIASAR, sólo el 32 por ciento de los proveedores de servicios tienen una tarifa implementada (98 por ciento una tarifa fija independientemente del consumo), y sólo el 32 por ciento de estos proveedores recuperó sus costos operativos a través de dicha tarifa.¹¹⁴

114 <http://www.siasar.org>, consultada el 29 de mayo del año 2016.

Financiamiento del sector

A pesar de las recientes mejoras, el sistema presupuestario de RD, sigue apuntando a productos e insumos, en lugar de efectos y resultados.¹¹⁵ Para aumentar la capacidad de inversión del sector, es crucial asegurar que las agencias de agua tengan la capacidad técnica para formular proyectos firmes, y bien adaptados a los requisitos específicos del sector. En la actualidad no existe ningún mecanismo institucional para establecer prioridades y evaluar proyectos de AAS desde una perspectiva sectorial (técnica, financiera, económica, institucional) o para dar seguimiento a sus resultados. En ausencia de directrices o disponibilidad de orientación, los proveedores de servicios de agua y alcantarillado formulan proyectos siguiendo sus propios criterios y con calidad desigual, que consiste principalmente en los diseños de ingeniería y estudios ambientales. Los proyectos financiados con fondos externos, sin embargo, son la excepción, ya que en general deben seguir los lineamientos y procesos correspondientes del financiador.

Los proveedores de servicios de AAS siguen muy subvencionados, a pesar de que en los últimos años muestran tendencias positivas.¹¹⁶ Si bien el gráfico 4.6 permite ver proyectado que la proporción de los gastos corrientes no energéticos cubierta por las transferencias del Gobierno Central se mantuvo alta en 2015 con un promedio de 41 por ciento, parece que hay una tendencia general de menor dependencia de las transferencias para cubrir estos gastos. Esto podría ser el resultado del aumento general de la proporción de los ingresos procedentes de los servicios de agua y alcantarillado, como ilustra el gráfico 4.6, y del aumento general de ingresos, como evidencia un aumento del 12 por ciento en los ingresos relacionados con el servicio entre 2013 y 2014, así como un aumento previsto del 6 por ciento entre 2014 y 2015. También podría ser una tendencia a corto plazo no necesariamente representativa de la salud financiera del sector, ya que los datos de 2007 a 2012 muestran que el nivel medio de la dependencia de los proveedores de servicios en las transferencias gubernamentales para gastos corrientes se mantuvo entre 50 y 60 por ciento (aunque esto incluyó los costos de energía) du-

rante ese período. Además, un examen más profundo de las mejoras introducidas particularmente por CORAABO y CORAAVEGA en los últimos años podría proporcionar lecciones valiosas para los demás proveedores de servicios. En cuanto a los gastos de capital, las transferencias para cubrirlos se mantienen altas, entre 90 y 100 por ciento, y es probable que perdure en el corto y mediano plazo. Los gastos actuales y las subvenciones de capital representaron un promedio de 0.3 por ciento del PIB entre 2013 y 2015.

El abastecimiento de agua se mantiene como la prioridad de financiamiento para el Gobierno Central y los proveedores de servicios a menudo tienen que recurrir a sus propios fondos para financiar proyectos de alcantarillado. Datos de los presupuestos ejecutados del 2014, así como de presupuestos aprobados para el 2015 muestran que, de los recursos asignados al abastecimiento de agua, promedios de 51 y 66 por ciento, respectivamente, provenían del Gobierno Central, mientras que el 38 y 29 por ciento, respectivamente, provenían de fondos propios del proveedor de servicios. Por el contrario, los recursos asignados al alcantarillado proceden del Gobierno con casi el 52 por ciento en 2014 y 24 por ciento en 2015, mientras que el 43 por ciento en 2014 y 68 por ciento en 2015 procedían de los fondos propios de dichos proveedores. Pocos proveedores en realidad tienen recursos asignados para alcantarillado y muchos dependen de sus propios fondos para atender un mínimo de nivel de servicio. Los recursos asignados específicamente para el abastecimiento de agua en el sector en su conjunto (incluyendo infraestructura, administración, operación y mantenimiento, etc.) representaron el 32 por ciento y el 38 por ciento de los presupuestos de 2014 y 2015, respectivamente, mientras que el alcantarillado recibió un 21 por ciento y 22 por ciento en 2014 y 2015, una diferencia significativa teniendo en cuenta la diferencia en los servicios de alcantarillado en que se encuentran muchos de los municipios de RD.

Orientaciones de política

El desarrollo de un marco institucional, fortalecimiento de los proveedores de servicios, y establecimiento de una política de financiamiento pueden llevar al sector de agua y saneamiento a un futuro más sostenible. Además de la importancia de establecer un marco institucional para el sector de agua y saneamiento con miras a formular políticas sectoriales, estrategias y defender su implementación, se pueden considerar múltiples opciones para mejorar el sector y colocarlo en un camino sostenible para lograr la prestación de un servicio universal y de calidad. Mientras se materializa la reforma y el financiamiento y la prestación de los servicios de agua y saneamiento

115 Banco Mundial, 2015. *Dominican Republic Strengthening Management of Public Finances Development Policy Loan*. Documento de programa, Washington, DC.

116 Información extraída y calculada a partir de los informes de 2013 y 2014 los informes anuales de DIGEPRES sobre la ejecución de los presupuestos aprobados de las instituciones públicas no financieras, así como la compilación de DIGEPRES del 2015 de presupuestos de entidades públicas no financieras (no ejecutado). Los cálculos relativos a los gastos corrientes no incluyen los costos asociados con el consumo de energía por las instituciones públicas.

continúa, es necesario dar pasos estratégicos incrementales para mejorar la prestación de servicios. Por tanto, esta Nota propone tres pilares en que pueden descasar estas mejoras: (i) continuar y profundizar los esfuerzos en curso para establecer el marco institucional propuesto a nivel nacional; (ii) fortalecer los proveedores de servicios de agua y alcantarillado y establecer una inversión correspondiente de alto impacto y un plan de rehabilitación; y (iii) establecer una política integral de financiamiento revisado para el sector de AAS.

Pilar I - Continuar todos los esfuerzos para establecer y consolidar el marco institucional del sector. Esto requiere la aprobación de la Ley de AAS y esfuerzos continuos con respecto a los decretos asociados, así como otras actividades relacionadas con su ejecución, una vez que dicha ley sea aprobada. Parte de este esfuerzo se está realizando actualmente con un programa de desarrollo del sector financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y se requieren un trabajo más detallado con respecto al fortalecimiento de las instituciones del sector, con las correspondientes herramientas y sistemas de apoyo. La estrategia de saneamiento en fase de desarrollo es también una buena iniciativa que se debe continuar.

Pilar II – Adoptar, a corto plazo, medidas adicionales para mejorar la prestación de servicios de una manera más eficaz y selectiva, con el fin de poner al sector en una trayectoria de mayor sostenibilidad. Se debería establecer una estrategia de inversión en el sector con una visión a largo plazo y un programa a corto plazo, utilizando la estrategia de saneamiento en fase de elaboración, y agregando inversiones prioritarias para el abastecimiento de agua, estratégicamente diseñada para optimizar las mejoras y la eficiencia en la calidad del servicio. Esto se centraría en el fortalecimiento de la capacidad de los proveedores de servicios de agua y alcantarillado, así como en mejorar el marco institucional para apoyarlos, y consistiría en la elaboración de “Programas de alto impacto a corto plazo” para todos los proveedores de servicios, en particular las CORAAS. Estos programas, de forma similar a los planes comerciales, podrían estar orientados a mejorar la prestación de servicios con una mayor eficiencia y a identificar inversiones estratégicas. Basado en la experiencia del Banco Mundial con tres CORAAS bajo el Proyecto de Agua y Saneamiento en Zonas Turísticas (PASCT), es probable que la mayoría de estos programas se centren en la rehabilitación de los sistemas de distribución de agua, mejoras en la gestión comercial, desarrollo de sistemas de información y planificación, así como en la infraestructura y servicios de saneamiento.

Estos programas estarían asociados a los planes del sector de mayor nivel y gestionados por acuerdos de desempeño con las CORAAS. Dado que estas inversiones estratégicas probablemente impacten a los clientes urbanos de las CORAAS, y puesto que la mayoría de las actividades de financiamiento y mejoras del sector se centran en áreas urbanas, también se podría desarrollar un Programa Rural de Inversión que explore, entre otros enfoques, la posible participación del sector privado local para apoyar a los municipios y Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales (ASOCARES) y opere y mantenga de manera sostenible los sistemas de abastecimiento de agua en zonas rurales y pequeñas ciudades de RD.

Mejoras en la gestión comercial pueden aumentar rápidamente la facturación a un bajo costo. Adicionalmente, a pesar de los desafíos descritos en la presente Nota en relación con la prestación de servicios en RD, se estima que se pueden lograr beneficios significativos con un mínimo esfuerzo mediante la mejora de la gestión comercial (ver pilotos con tres CORAAS en el Anexo 2). Aparte de los beneficios que se describen en el Anexo 2, los actuales esfuerzos para mejorar los sistemas comerciales de CORAAMOCA y COAAROM ya han arrojado resultados interesantes: la instalación de un sistema de gestión comercial, así como la formación del personal, han contribuido a aumentar la facturación tanto en CORAAMOCA como en COAAROM en un 35 y 50 por ciento, respectivamente, en el transcurso del año pasado. Si bien estos son resultados preliminares, vale la pena señalar que estos resultados positivos fueron obtenidos sin aumentar el número de clientes o tarifas. Esto último es particularmente importante, ya que indica que un aumento gradual de la tarifa para que coincida con los costos de prestación de servicios, podría mejorar aún más el rendimiento comercial y financiero de las mismas.

Pilar III - Establecer una revisión financiera del sector y mecanismos de seguimiento. La limitada disponibilidad de recursos impone eficiencia en las asignaciones presupuestarias para los proyectos y programas de AAS. Este pilar se centrará en la preparación de una política de financiación del sector que cubra financiamiento gubernamental tanto para inversión como gastos operativos. Los principales elementos de la política financiera incluirían:

- *El establecimiento de mecanismos de revisión y monitoreo específicos al sector para inversiones públicas nacionales (incluyendo fuentes externas).* La idea sería crear un mecanismo que agregara una dimensión específica para AAS al proceso de asignación establecido por DIGEPRES, de modo que las nuevas inversiones sean examinadas desde ángulos técnico, económico e ins-

titucional, y el progreso y los resultados vinculados a estas inversiones sean sistemáticamente monitoreados y evaluados;

- *Condicionar subsidios operativos a acuerdos de desempeño con los proveedores de servicio, a fin de proporcionar incentivos para mejorar su desempeño.* Si bien la idea general es disminuir y eventualmente eliminar los subsidios; mientras tanto, se puede diseñar y utilizar un mecanismo de este tipo para incentivar mejoras en desempeño entre los proveedores de servicios. Estos convenios de desempeño son coherentes con la estrategia nacional de desarrollo y ya operan en otros sectores.

Por último, para accionar estos tres pilares antes mencionados, será preciso establecer sanas medidas de formulación e implementación, particularmente en la forma de un organismo líder. En el entorno institucional actual, se podría usar al CODIREyMAPS, como un vehículo con fines especiales, o se podría crear una nueva unidad dentro MEPyD. Estos organismos líderes serían el enlace con otras instituciones del sector, incluyendo participación multilateral y bilateral.

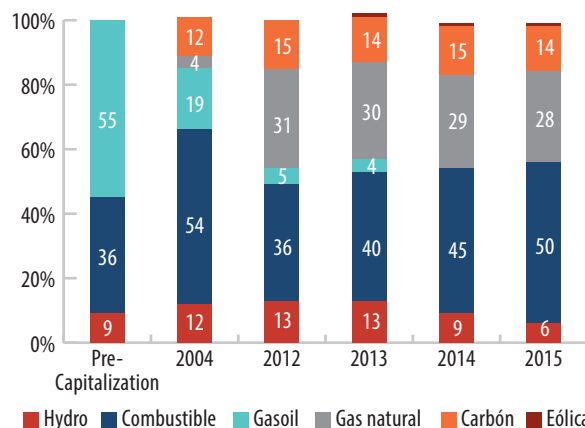
SECTOR ELÉCTRICO

Contexto del país

Para mejorar la fiabilidad y la continuidad del servicio eléctrico, la República Dominicana inició una serie de reformas estructurales del sector eléctrico a finales de la década de 1990. Esto incluyó permitir la participación del sector privado en los sectores de generación y distribución para ampliar el sector y mejorar la eficiencia de la prestación de servicios. En 2001 se aprobó una Ley de Electricidad que creó un marco legal y regulador moderno, incluyendo la creación de una nueva entidad de formulación de políticas, la Comisión Nacional de Energía (CNE), y una institución reguladora del sector energético, la Superintendencia de Energía (SIE). También se crearon tres empresas de distribución regional (EdeNorte, EdeSur y EdeEste) para suministrar servicios de electricidad. Estas empresas fueron inicialmente privatizadas, pero luego fueron vendidas de nuevo al Estado entre 2003 y 2009. La Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) fue creada para controlar y coordinar todas las empresas estatales de electricidad del país.

Esta primera ola de reformas en el sector de la electricidad se tradujo en un aumento de la inversión, de la capacidad técnica, y mejoras en la operación de los sistemas. La experiencia dominicana con la apertura del

Gráfico 4.8: Evolución de la generación por tipo de electricidad



Fuente: Asociación Dominicana de la Industria Eléctrica (ADIE).

sector de electricidad dio lugar a una mayor competencia y la participación del sector privado y tuvo éxito en incrementar la inversión en la capacidad de generación, mejorar el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional de Interconexión (SENI), fortalecer la capacidad técnica de los organismos del sector y mejorar sus prácticas comerciales. Como muestra el gráfico 4.8, esta inversión ha contribuido a la diversificación de la matriz generadora del país, lograr la transición de una matriz que se basaba principalmente en petróleo y energía hidroeléctrica a una más diversificada, que también incluye gas natural, carbón y otras energías renovables (eólica y solar).

Sin embargo, estas reformas no fueron suficientes para lograr la sostenibilidad financiera del sector eléctrico. Las transferencias monetarias del Gobierno para cubrir el déficit del sector eléctrico aumentaron de US \$471 millones en 2009 a US \$1.3 millones en 2013, aunque desde entonces han disminuido debido a las bajas en los precios del petróleo. Del mismo modo las tres empresas de distribución de electricidad (EDEs) tenían un patrimonio neto negativo US \$2.1 millones a fines del 2014 debido a pérdidas anuales acumuladas. Las principales razones para este déficit fueron no haber logrado transferir los costos totales de suministro de electricidad a los usuarios finales, mala gestión y prácticas comerciales de las empresas distribuidoras, el alto robo de electricidad, e interferencia política en la regulación del sector, entre otros factores.

En los últimos años el país ha tomado medidas concretas para mejorar el desempeño del sector, pero todavía quedan trabajos importantes por hacer. La RD ha

avanzado en el trabajo de mejorar el desempeño del sector, incluyendo: i) elaboración del Plan Estratégico 2013-2016, que se ha empezado a aplicar; ii) implementación de un programa para reducir las pérdidas de electricidad con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, que se ha traducido en reducción de pérdidas de 36.2 por ciento en 2009 a 31.4 por ciento en 2015; e iii) importantes esfuerzos para alcanzar un consenso con miras a poner en práctica las reformas necesarias para la recuperación del sector a través de las discusiones del Pacto Eléctrico. Aunque el país está bien encaminado en este respecto, queda mucho por hacer para restaurar la sostenibilidad financiera y operativa del sector y mejorar la calidad del servicio para toda la población.

Desafíos

Marco institucional / Gobernabilidad del sector

Si bien las últimas reformas eléctricas crean un marco legal y regulador moderno, la aplicación de este marco no ha sido muy eficaz. El sector sigue afectado por la duplicación de funciones entre las principales instituciones. Hay una duplicación de funciones entre el Ministerio de Energía y Minas (MEM) de reciente creación, CNE, y CDEEE en lo que respecta al diseño de las políticas y la planificación para el sector eléctrico. No hay una única entidad responsable del desarrollo de un plan estratégico integrado a largo plazo para el sector. Por otra parte, existe poca continuidad en la ejecución de los planes cuando se producen cambios en la administración. Existe además ambigüedad con respecto a los roles del sector público frente al sector privado. La Ley de Electricidad promueve la participación del sector privado en el segmento de generación del sector eléctrico, y desde la capitalización del sector, en la actualidad, hay 14 generadores privados de energía. El papel asignado al Estado es normativo, disciplinario, y de supervisión, así como ser promotor de la inversión privada; sin embargo, en la práctica, el Estado va mucho más allá de estas funciones entre ellas, recientemente, asumir nuevas inversiones en generación de energía. Esta multiplicidad y ambigüedad de roles ha distorsionado el sector, a la vez de entorpecer las inversiones en el sector y una regulación efectiva e independiente.

Existe, por igual, poca transparencia y rendición de cuentas en el uso de las transferencias gubernamentales al sector y el desempeño financiero de las empresas de distribución de electricidad (EDES). El Ministerio de Hacienda y el Viceministerio de Crédito Público y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

disponen de limitada información acerca de la utilización, por parte de las entidades del sector, de las grandes transferencias previstas para cubrir el déficit recurrente del sector eléctrico. Además, estas entidades no han vinculado estas transferencias con un mejor desempeño. La CDEEE tiene también un control limitado sobre la EDES para garantizar un funcionamiento eficiente y buena gestión ya que el vicepresidente ejecutivo de la CDEEE, y los gerentes de las EDES, todos designados por el Decreto Presidencial, tienen efectivamente el mismo nivel de autoridad; tampoco hay una plataforma integrada de datos para acceder a información en tiempo real sobre el desempeño operativo y comercial de las mismas. Por otra parte, no hay transparencia sobre la situación financiera real de la EDES, habiéndose publicado en el 2012 los últimos estados financieros auditados con numerosas observaciones de los auditores que aún no han quedado resueltas. En consecuencia, las EDES no cuentan con una supervisión adecuada, y su gestión se debe llevar a cabo de una manera que promueva mayor transparencia, eficiencia y autonomía financiera.

Adicionalmente, hay factores políticos que impiden una regulación efectiva del sector. La SIE cuenta con poca autonomía para cumplir con sus funciones, establecidas en la ley, de establecer y ajustar las tarifas eléctricas. Como entidad pública, con un superintendente designado por el Presidente, la SIE es en última instancia responsable de seguir la política del Gobierno. Así, mientras que la SIE calcula el arancel de tarifa de recuperación de costos (tarifa indexada) según lo dispuesto por la ley, los ajustes arancelarios a estos niveles se han retrasado debido a la falta de voluntad política dentro del Gobierno. De ahí que las tarifas se establecen a menudo por debajo de los niveles de recuperación de costos por razones políticas más que técnicas. La SIE, igualmente, tiene autoridad limitada para hacer cumplir las normas de calidad de servicio o para multar y responsabilizar a las EDES por la falta de cumplimiento con dichas normas ya que no hay mandato político para hacerlo, dada la escasa situación financiera de las EDES.

Calidad de la prestación de servicios

El servicio eléctrico es fundamental para estimular el crecimiento económico e incrementar la prosperidad compartida, pero la calidad y fiabilidad del servicio son escasos en RD. Un servicio eléctrico de alta calidad es esencial para el desarrollo económico y la competitividad del país. La electricidad es un insumo importante para la productividad, que afecta de manera transversal los sectores residencial, industrial y comercial de la eco-

Gráfico 4.9: Índice de frecuencia de interrupción media del sistema (SAIFI) en países comparables en el 2015

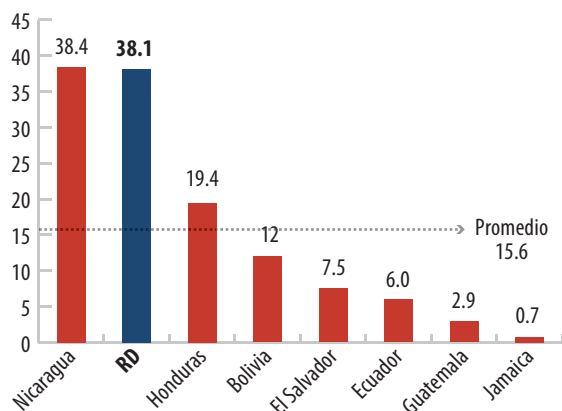
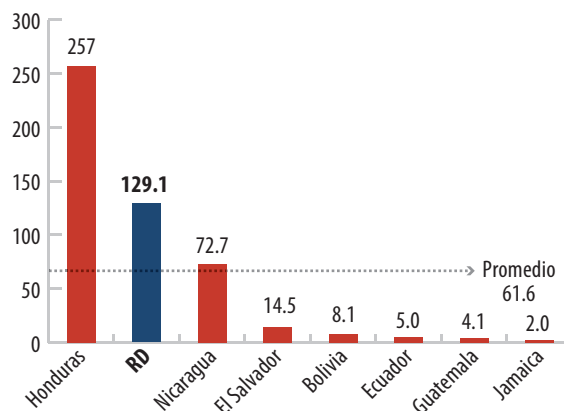


Gráfico 4.10: Índice de duración de interrupción promedio del sistema (SAIDI) en países comparables en el 2015



Fuente: Banco Mundial, Doing Business, 2016. Los indicadores se refieren a las ciudades más grandes para hacer negocios en cada economía.

nomía. Sin embargo, es uno de los principales cuellos de botella para hacer negocios en RD. Debido a esta baja calidad en el suministro eléctrico, el país fue clasificado como el 128° de 144 países en el Informe Global de Competitividad publicado por el Foro Económico Mundial. Si bien la tasa de acceso a la electricidad en RD es de 98 por ciento, por encima del promedio de América Latina, se estima que sólo el 52 por ciento de los consumidores eléctricos tiene servicio de 24 horas; y también hay frecuentes fluctuaciones de voltaje. Estas interrupciones afectan la calidad de vida, productividad, seguridad de la población y aumenta el gasto en fuentes alternativas de energía. Como muestran los gráficos 4.9 y 4.10, RD tiene la segunda mayor frecuencia y duración de interrupciones del sistema de energía entre los países comparables en LAC,¹¹⁷ más del doble de la media de estos países.

Debido a las frecuentes interrupciones en el servicio, las empresas tienen que hacer grandes inversiones en equipos de respaldo, para poder llevar a cabo sus actividades diarias. Un reciente trabajo de investigación titulado “Impacto de la Crisis del Sector Eléctrico en la Economía Dominicana” llevado a cabo por INTEC señala que el 96 por ciento de las grandes industrias, así como el 78 por ciento de las pequeñas empresas, tienen generadores eléctricos. En 2013, el gasto mensual de generación de respaldo osciló, para las pequeñas empresas, en alrededor de RD\$16,800, las de mediano tamaño en RD\$86,540 y las grandes, RD\$100,000. Estos costos adicionales son una gran carga financiera, especialmente para las pequeñas

empresas. Esta situación incrementa el costo de producción de la prestación de bienes y servicios y socava la competitividad empresarial.

La mala calidad y continuidad del servicio también afecta negativamente a los hogares, especialmente a los pobres. Se estima que el 18 por ciento de los hogares tienen su propio inversor o generador, lo que representa un gasto privado de US\$150 – US\$200 millones (CNE, 2005). Esta situación es aún más grave para los pobres, que reciben menos horas de servicio de electricidad y gastan más en relación con sus ingresos en fuentes alternativas de energía. Mientras que el 45 por ciento o más de las familias con niveles medios o altos de ingresos tienen su propio generador, sólo el 10 por ciento o menos de las familias pobres poseen uno. Aquellos que no tienen recursos suficientes para adquirir este equipo de respaldo tienen que subsistir sin electricidad durante los recurrentes apagones programados, que son aún más frecuentes en los barrios pobres.

Eficiencia y sostenibilidad del sector eléctrico

Generación – Uno de los principales impedimentos para la operación eficiente, la competitividad y la expansión del sector de generación ha sido las incertidumbres de los pagos. Desde los inicios del SENI las empresas de distribución tienen una deuda significativa con las compañías de generación, en gran parte debido a la brecha entre el nivel de las tarifas aplicadas y la recuperación de costos, así como las altas pérdidas en distribución. Cuando los atrasos adeudados a los generadores alcanzan niveles excesivos, entonces los generadores de-

117 Se seleccionaron países comparables en base a los siguientes criterios: 1) tamaño de la población, 2) INB per cápita, y 3) la composición de la matriz de generación de electricidad.

jan de generar (o amenazan con hacerlo) hasta recibir el pago. A finales de 2010, la deuda representaba alrededor de US\$418 millones, aumentando a US\$781 millones en 2014 antes de la caída de los precios del petróleo tras la cual los niveles cayeron a US\$202 millones en 2015. Estos retrasos en los pagos limitan el flujo de caja de los generadores y su capacidad para generar electricidad, y limitan la competencia, al disuadir la entrada de nuevas empresas. Por consiguiente, las transferencias del Gobierno para cubrir el déficit total del sector eléctrico (incluido los atrasos adeudados a los generadores) también aumentaron del 7.6 por ciento del presupuesto nacional en 2010 a un 12 por ciento en 2014, este luego descendió a un 8.6 por ciento en 2015.

El Gobierno y la CDEEE han identificado el alto costo de la generación de electricidad como una de las principales causas de déficit financiero del sector. El Gobierno, con miras a reducir los costos de generación ha comenzado la construcción en Punta Catalina el complejo de la planta de energía a carbón de 720MW ubicado en Baní. Aunque su funcionamiento puede ayudar a reducir los costos de generación si aumentaran de nuevo los precios del petróleo y a satisfacer las necesidades de capacidad de energía del país, también ha creado incertidumbre sobre el papel del sector público frente al sector privado en el segmento de generación ya que la Ley de Electricidad promueve la participación del sector privado en la generación de nuevas inversiones y que el Gobierno realice sus propias inversiones podría desplazar futura inversión privada.

Los contratos con muchos de los generadores privados terminarán este año y es necesario obtener electricidad a precios asequibles para satisfacer la demanda futura. Los Acuerdos de Compra de Energía (ACE) existentes entre las empresas de generación y distribución llegaron a su fin en agosto del año 2016. De acuerdo con la Ley, las compañías de distribución necesitan mantener los contratos con las generadoras al menos durante los siguientes 18 meses. Sin embargo, la contratación directa de nueva capacidad de generación o la negociación de nuevos contratos sin el uso de licitaciones públicas reduce la competencia y podría aumentar los costos, ya que crea incertidumbre que puede frenar a nuevos inversionistas. Por otro lado, la incertidumbre sobre las reglas del juego obstaculiza nuevas inversiones en el sector. Esto ha sido particularmente el caso de las empresas de energías renovables que están luchando para obtener concesiones definitivas y ACE que les permitan operar bajo el SENI a pesar de la existencia de una legislación sobre energía renovable.

Transmisión – Al igual que las empresas de generación, la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) también se ve afectada por no recibir el pago oportuno de sus servicios. Los retrasos en el pago de los costos de transmisión limitan los recursos que tiene la ETED para mantener la red de transmisión para garantizar un buen servicio fiable y ampliar la red cuando sea necesario para satisfacer la creciente demanda. Estos retrasos implican posponer la expansión de la red y de los planes de mantenimiento que podría socavar la fiabilidad del sistema de transmisión de energía eléctrica y, en última instancia, la calidad del servicio.

Distribución – El continuo déficit de caja de las EDES compromete la estabilidad financiera y la viabilidad de todo el sector y representa una gran carga fiscal para el Gobierno. Hay numerosos factores que explican el elevado déficit financiero: deficiente administración y gestión comercial, un esquema de tarifas que no refleja los costos de la prestación del servicio, y las altas pérdidas técnicas y no técnicas (*principalmente debido al mal estado de las redes de distribución, suministro no medido, robo, fraude y otras ineficiencias*). También, las EDES tienen niveles de personal mucho más elevados en relación con el número de clientes atendidos y en comparación con otros países de la región, y esta situación ha ido empeorando en los últimos años, lo que aumenta aún más los costos operativos. La combinación de estos factores condujo a déficits que tuvieron que ser cubiertos por el Gobierno Central. Como se observa en el Cuadro 4.3, el valor de las transferencias a las EDES entre 2010 y 2015 superó los US\$5 mil millones.

Si bien se ha avanzado en la reducción de pérdidas del sistema eléctrico, el ritmo de estas mejoras ha sido lento y las pérdidas están todavía muy por encima de los niveles eficientes. Como se ve en el Gráfico 4.11, las EDES han logrado algunas mejoras en la cantidad de energía facturada, cobros, y reducción de pérdidas desde 2009. Entre 2012 y 2015 las pérdidas se redujeron de un 35,5 por ciento a 31,4 por ciento, lo que representa un 1 por ciento por año. Sin embargo, este ritmo es insuficiente dado que las pérdidas elevadas contribuyen a los déficits financieros que tienen ser cubiertos mediante transferencias del presupuesto nacional.

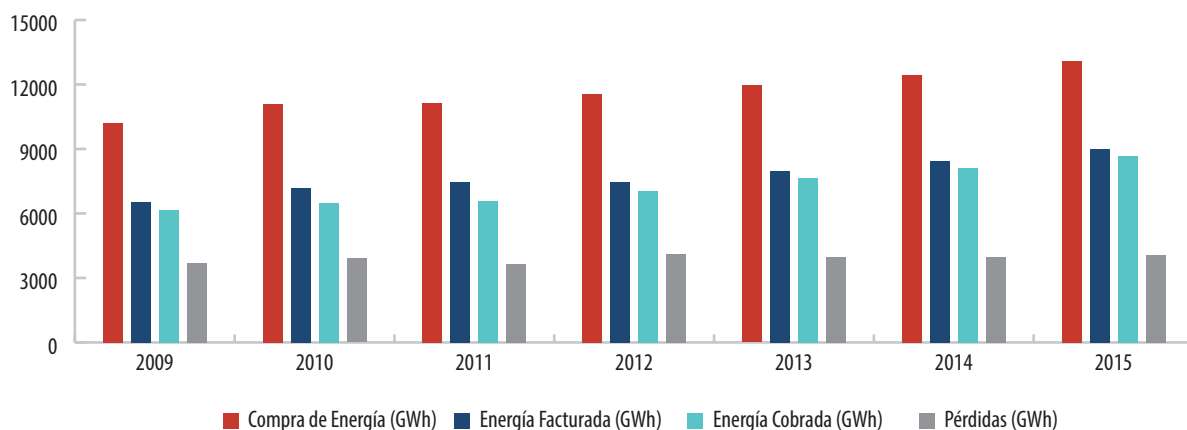
Como se observa en el Gráfico 4.12, las pérdidas de 32 por ciento en el sistema de energía de RD son aún más altas que los países comparables de LAC, y casi el doble del promedio de la región de alrededor de 17 por ciento. Por esta razón, la reducción de pérdidas fue establecida como uno de los tres pilares del plan estratégico

Cuadro 4.3: Aportes del GoRD a las EDES

Aportes del Gobierno						
US\$MM	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EDESUR	165	245	157	452	264	150
EDENORTE	136	285	166	415	287	191
EDEESTE	85	202	141	394	257	209
CDEEE	222	246	141	242	194	135
Total	608	978	606	1,504	1,002	685

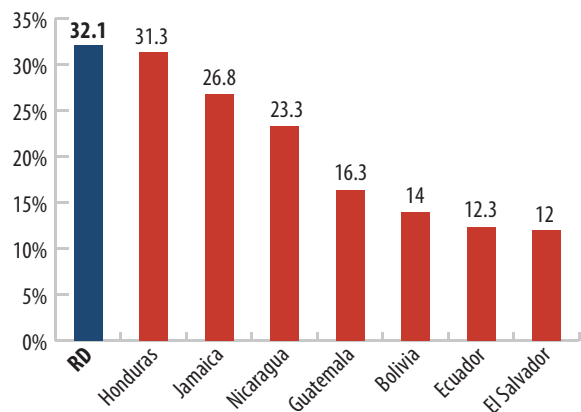
Fuente: CDEEE, no incluye los aportes a través del Banco de Reservas.

Gráfico 4.11: Datos comerciales de las EDES



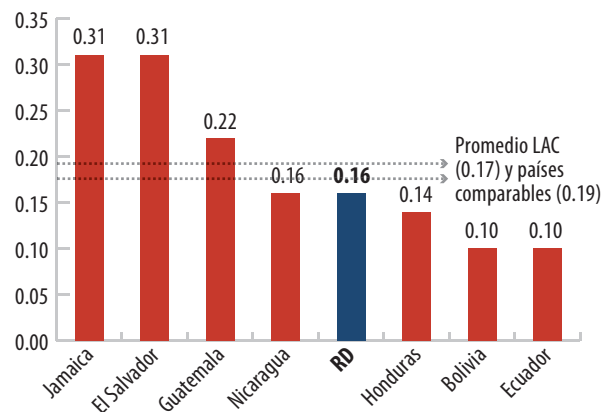
Fuente: CDEEE.

Gráfico 4.12: Pérdidas totales del sistema energético en países comparables (2014)



Fuente: CEPAL: "Centroamérica: estadísticas del subsector eléctrico, 2014"; CREEE para RD, MER para Ecuador; MSET para Jamaica; y el BID: "Electricidad Perdida" para Bolivia.

Gráfico 4.13: Los precios de la electricidad residencial en países comparables en el 2014 (US\$/kWh)



Fuente: CIER: "Tarifas eléctricas en distribución para clientes regulados"; CEPAL: "Centroamérica: Estadísticas del subsector eléctrico, 2014" para Honduras y Nicaragua, CARILEC para Jamaica.

de la CDEEE 2013-16, que establece el objetivo de reducir las pérdidas no técnicas en un 3 por ciento por año hasta alcanzar el objetivo del 15 por ciento, un objetivo que también se ha incorporado en el Pacto de Eléctrico.

Tarifas – A pesar de los altos costos de producción, los precios de la electricidad residencial cobrados en RD están por debajo del promedio de LAC y de los países comparables de la Región. Como muestra el Gráfico 4.13, los precios de la electricidad residencial aplicados en RD se encuentran por debajo del promedio de LAC y más bajos que los precios en muchos de los países comparables en la región. Los pagos de facturas de electricidad representan, en promedio, entre el 4,9 por ciento y el 6,8 por ciento de los gastos mensuales de los hogares según el reciente estudio de INTEC. Los hogares gastan una mayor proporción de los recursos en materia de telecomunicaciones que en electricidad.

Sin embargo, esto oculta el hecho de que los precios de la electricidad cobrados en la República Dominicana eran fuertemente subvencionados. Las tarifas de electricidad para los clientes regulados no se han ajustado desde 2011, y la diferencia sólo entre la tarifa indexada basada en los costos y la tarifa efectivamente aplicada durante los últimos 4 años ha costado alrededor de US\$1,3 mil millones (acumulados), que tiene que ser cubierta por subsidios gubernamentales. En los últimos años, los precios del petróleo han disminuido lo suficiente para que los aranceles recuperen los costos. Esto le ha permitido al Gobierno recuperar alguno de los costos de otorgar subsidios en años anteriores, ya que los aranceles no se han ajustado a la baja. No obstante, si los precios del petróleo suben de nuevo, como sugieren las previsiones internacionales, sin los correspondientes ajustes arancelarios, esto resultaría nuevamente en la necesidad de grandes subsidios. Estudios recientes realizados por el Ministerio de Hacienda muestran que en el pasado estos subsidios no focalizados beneficiaron a los usuarios finales con mayores ingresos más que a los usuarios finales pobres que son quienes más los necesitan. En particular, un estudio realizado en 2014 utilizando los datos de la encuesta de ENIGH mostro que el 94 por ciento de los subsidios residenciales de tarifas eléctricas fueron capturados por hogares no pobres debido a su consumo de electricidad significativamente mayor.

Vulnerabilidad al cambio climático – El sistema de energía de RD es vulnerable a los impactos del cambio climático dada la ubicación geográfica del país y la combinación de generación de electricidad. El cambio climático está contribuyendo a tormentas y desastres naturales más frecuentes y graves, niveles del mar más eleva-

dos, y mayor precipitación a nivel global. Estos impactos generan fuertes vientos, inundaciones y deslizamientos de tierra que pueden dañar la infraestructura de energía. También dan lugar a una mayor variabilidad hidrológica que afecta a la generación de energía hidroeléctrica y la continuidad del servicio. RD se encuentra en la zona de huracanes del Atlántico y, por tanto, es vulnerable a los impactos del cambio climático. Más aún, ya se ha visto afectada por las sequías que reducen la producción de energía hidroeléctrica, que pueden ser más graves en el futuro debido al cambio climático. Consideramos necesario incluir estos factores en los cálculos de costo-beneficio para futuras inversiones.

RD tiene experiencia en preparación en caso de emergencias y adaptación al cambio climático, sin embargo, se podrían tomar otras acciones para mejorar la capacidad de recuperación de sector eléctrico. La nación ha adquirido experiencia en la prevención y gestión de los fenómenos climáticos, ha diseñado planes para mitigar sus efectos, y las redes SENI están diseñadas para vientos de alta velocidad, pero esto no las exime del riesgo de impactos futuros. Las tormentas tropicales Olga y Noel dañaron varias presas hidroeléctricas, plantas de generación y líneas de transmisión y distribución en RD y éstas tuvieron que ser rehabilitadas como parte del Proyecto de Recuperación de Emergencia y Gestión de Desastres financiado por el Banco Mundial, que costó al país más de US\$30 millones. A pesar de que el proyecto ayudó a aumentar la capacidad del sector eléctrico para responder a las emergencias causadas por desastres naturales y fortalecer la capacidad de recuperación de la infraestructura rehabilitada, quedan oportunidades para mejorar la resiliencia y la adaptación del sector a los posibles impactos futuros del cambio climático.

Financiamiento del sector

El déficit recurrente del sector eléctrico ha provocado un grave problema fiscal RD. El déficit del sector eléctrico ha sido financiado mediante transferencias gubernamentales, que en promedio representaron más del 7 por ciento de los gastos totales del país entre 2010 y 2015 como se observa en el Cuadro 4.4.

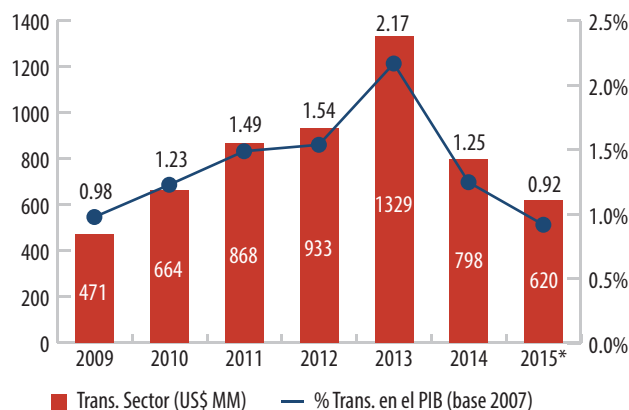
Las transferencias públicas al sector eléctrico para cubrir el déficit también representan una parte significativa del PIB del país. Las transferencias públicas para cubrir el déficit del sector eléctrico superaron el 1 por ciento del PIB entre 2009 y 2014. En 2013 estas transferencias alcanzaron más del 2 por ciento del PIB, como puede verse en el Gráfico 4.14. Aunque las transferencias al sector han disminuido recientemente debido a la reducción de

Cuadro 4.4: Ingresos y gastos por País

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos totales (RD\$MM)*	255,085	280,457	318,559	369,413	417,390	441,862
Gasto total (RD\$MM)	313,239	340,383	475,233	451,277	498,135	534,293
Transferencias corrientes al sector eléctrico (RD\$MM)	23,837	26,162	35,489	34,606	40,234	24,575
Transferencias del sector eléctrico como porcentaje del total del gasto (%)	7.6%	7.7%	7.5%	7.7%	8.1%	4.6%
Transferencias corrientes al sector eléctrico (US\$MM)	647	687	903	828	924	545
PIB (RD\$MM)	1,978,852	2,218,429	2,377,504	2,558,586	2,786,230	3,023,116
Tasa de cambio (RD\$/US\$)	37	38	39	42	44	45

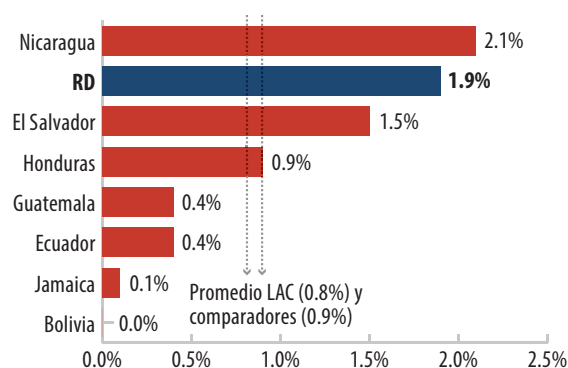
* Excluye las donaciones. Fuente: Banco Central.

Gráfico 4.14: Transferencias monetarias al sector eléctrico 2009-2015



Fuente: CDEEE 2015. La participación de las transferencias al sector en el PIB se calculó para todos los años sobre la base nueva de 2007. El PIB del 2015 se calculó basado en un crecimiento de 5.5%, de acuerdo a "Perspectivas Económicas 2015 – Las Américas" del FMI.

Gráfico 4.15: Subvenciones de electricidad antes de impuestos en países comparables (por ciento del PIB, promedio 2011-2013)



Fuente: FMI: "Subsidios a la energía en América Latina y el Caribe: Inventario de la situación y retos de políticas", Febrero 2015. Los datos no incluyen subsidios a los combustibles, que en algunos casos disminuye los costos de la electricidad (como en Bolivia).

los precios internacionales del petróleo, siguen siendo importantes dadas las pérdidas técnicas y no técnicas de las EDES y otras ineficiencias del sector. Los precios históricos y las previsiones indican que los bajos precios del petróleo probablemente son un fenómeno temporal y pudieran subir de nuevo a US \$ 70 por barril o más para el 2020, lo que daría lugar de nuevo a altas transferencias al sector si no se corrigen sus problemas estructurales. Esto podría dar lugar a la reaparición de subvenciones de precios no focalizados, lo cual beneficia más a los usuarios finales de ingresos más altos, dado su mayor consumo de electricidad que a los pobres.

Por otro lado, desde 2011 hasta 2013, se puede observar que los subsidios de electricidad como porcentaje

del PIB en RD duplicaron el promedio de LAC. La media de los países comparables de la región como se ve en el Gráfico 4.15, también llegó a niveles comparables. El uso de estos recursos representa una carga para el presupuesto nacional y reduce los recursos disponibles para invertir en otros sectores prioritarios como educación y salud, con los beneficios públicos significativos.

Orientaciones de política

El sector eléctrico necesita hacer la transición desde el actual círculo vicioso a un círculo virtuoso que promueva la sostenibilidad financiera y permita un servicio de buena calidad tanto para hogares y empresas por igual. Hay varias orientaciones de políticas que el Gobier-

no de RD y los diferentes actores del sector pueden considerar para contribuir al logro de la sostenibilidad del sector a mediano plazo. Estas orientaciones están apoyadas en tres pilares principales: (i) mejorar el marco institucional y la gobernabilidad del sector eléctrico; (ii) mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio; y (iii) lograr la eficiencia y la sostenibilidad financiera del sector eléctrico.

Pilar I - Mejora del marco institucional y gobernabilidad del sector eléctrico.

- **Instituciones y gobernabilidad.** Es importante definir claramente los diferentes roles de los actores del sector para lograr un sector más eficiente. Tal como anunció el Presidente Medina durante su discurso inaugural, el MEM debe convertirse, en el corto plazo, en la institución responsable de todas las políticas del sector eléctrico en la República Dominicana. Esto significaría que el MEM debe absorber las funciones del CNE y de la CDEEE. Sin embargo, hasta que este cambio se haga efectivo, la gobernabilidad del sector necesita mejorar, y es importante lograr una coordinación eficaz entre la CDEEE y las EDES para lograr una administración eficiente. También es importante que el Gobierno otorgue a la SIE la autoridad y la autonomía establecida en la ley con relación al establecimiento de tarifas, garantizar una sana competencia entre los agentes del sector, y dar seguimiento y supervisión del cumplimiento de las leyes y reglamentos, incluyendo la calidad del servicio.
- **Transparencia y rendición de cuentas.** Mejorar la capacidad de MEM, SIE, MH, y la CDEEE para supervisar las operaciones de las EDES es vital para optimar la rendición de cuentas y eliminar el déficit operativo. Después será importante que la CDEEE comience a operar dentro de sus límites legales. Mejorar la transparencia y garantizar de la calidad de la información proporcionada por los agentes sectoriales, en particular, las empresas de propiedad estatal, también podría tener un gran impacto en el sector de la electricidad y contribuir a mejorar la credibilidad del sector a nivel internacional. En particular, se deben llevar a cabo auditorías anuales de los estados financieros de las EDES, por firmas de auditoría independientes y de buena reputación basadas en normas y prácticas internacionales de información financiera a más tardar seis meses tras el cierre del año fiscal. El fomento de la capacidad para ayudar a las EDES podría ser inicialmente apoyado por el Proyecto de Modernización de la Red de Distribución y Reducción de Pérdidas financiados por el Banco Mundial. Para una mayor transparencia y la rendición de cuentas, estos informes financieros

podrían publicarse en un periódico nacional, y en las páginas web de las EDES. La publicación de la contratación de generación (planes u operaciones) por parte de la CDEEE y las EDES, así como la de personal y otros datos del desempeño operativo y financiero contribuiría en mucho a mejorar la transparencia y también permite la supervisión de la sociedad civil en el sector eléctrico. También podría mejorarse el proceso de contratación de los miembros de la Junta y los administradores de las empresas eléctricas del sector público de manera que estos sean profesionales o nombramientos basados en desempeño para hacer que estas instituciones sean más responsables de su desempeño.

- **Pacto Eléctrico.** Las discusiones del Pacto Eléctrico proporcionan una oportunidad única para generar consenso político entre todos los actores para lograr reformas reales y sostenibles. Es importante mantener un diálogo abierto y revelar ampliamente toda la información relacionada con el sector con la finalidad de infundir la confianza necesaria y el empoderamiento de todos los actores. La solución a los problemas del sector debe ser sistemática y requerirá del compromiso de todos los actores del sector para lograr un servicio eléctrico eficiente, competitivo y sostenible.

Pilar II - Mejorar la calidad de la prestación de los servicios.

- **Mejora de la calidad del servicio.** Todos los usuarios finales deben poder disponer de un servicio de electricidad de alta calidad, continuo, fiable, transparente y asequible. Se deben reducir los apagones programados para así disminuir la necesidad de inversión en fuentes alternativas de energía y ayudar a promover el crecimiento económico y la prosperidad compartida. Con este objetivo en mente, es fundamental adoptar medidas para ofrecer un servicio continuo de electricidad a todos los clientes. En la actualidad existen medios técnicos para transferir muchos clientes a los circuitos 24 horas. En el mediano plazo el sector debe esforzarse por garantizar que todos los clientes paguen sus facturas a tiempo y se les proporcione un servicio de electricidad constante, con niveles de voltaje apropiados y sin fluctuaciones. Será necesario un programa sólido de alcance social para complementar las mejoras técnicas, para una mayor conciencia y disposición a pagar por el servicio y regularizar los clientes para lograr este objetivo de modo que el aumento de la disponibilidad del servicio no se traduzca en pérdidas aún mayores que necesiten ser cubiertas por transferencias del Gobierno Central.

Pilar III - Restauración de la eficiencia y la sostenibilidad financiera del sector eléctrico.

- **Generación.** Es esencial contar con reglas claras y una mayor transparencia en el sector de generación, tanto para la energía convencional como para la renovable. También es importante que el estado defina mejor su participación en el sector. Esto proporcionaría señales más claras que podrían optimar la transparencia y la competencia y permitiría la entrada al mercado de nuevos participantes. Se necesita, específicamente, más certeza y claridad en las reglas del mercado para inversiones en energía renovable que eleven la competencia y el suministro de estas fuentes de generación. Es vital que las EDES también lleven a cabo un llamado a licitación con los productores de energía para cubrir sus necesidades y capacidad de energía dado que los contratos existentes concluyen a finales del mes de agosto del 2016. El país podría también beneficiarse de los bajos precios del gas natural para ayudar a reducir los costos de generación. El SENI tiene el potencial de convertir alrededor 1,000 MW de las plantas existentes a las plantas de gas, con un valor de inversión de aproximadamente de US\$200 millones. Se necesitaría superar diversos obstáculos relacionados con la ampliación del acceso al suministro de gas natural y el aseguramiento del financiamiento para explotar este potencial.
- **Transmisión.** Es importante garantizar la autonomía operativa y financiera de la ETED y permitir que cobre las tarifas de transmisión para proporcionar los recursos suficientes para cumplir sus funciones conforme a la ley. Esto requeriría pasar efectivamente estos costos a los clientes en las facturas y que las EDES paguen a la ETED por estos servicios a partir del cobro de pagos. La ETED también tendrá que garantizar el cobro de las tarifas de transmisión a los participantes en el mercado de la electricidad que usen la red de transmisión para el intercambio de energía. A fin de mantener las redes en buen estado y ampliarlas cuando sea necesario para satisfacer la creciente demanda, se necesita garantizar la autonomía operativa y financiera de la ETED.
- **Distribución.** Para eliminar el déficit operativo de las EDES, será importante para implementar un programa integrado de reducción de pérdidas para alcanzar la meta de 15 por ciento de las pérdidas totales. Con el apoyo del Gobierno Dominicano y las instituciones financieras internacionales, este programa debe centrarse en: pérdidas técnicas y no técnicas, administración eficiente, la continuidad del servicio, la instalación de medidores y la mejora de la lectura del

medidor, el registro y la facturación a los clientes de manera oportuna, y el cobro de pagos. El programa de reducción de pérdidas también debe incorporar una estrategia de gestión social destinada a restablecer la confianza entre los usuarios finales y las EDES, aumentando los niveles de pago, y educando a los clientes en el uso de electricidad de una manera más eficiente y segura. Hacer que esto suceda requerirá también una mejor gobernabilidad, transparencia y supervisión del sector. Las EDES son la caja de efectivo para el sector que compra la energía producida por las generadoras y transportadas por la ETED y por lo tanto la salud financiera del sector depende de la recuperación de estos costos.

- **Tarifa eléctrica.** La aplicación de una tarifa técnica representa una de las principales reformas necesarias para restaurar la sostenibilidad financiera de las EDES y para eliminar el déficit del sector eléctrico. La SIE debe publicar los procedimientos y fórmulas utilizadas para el ajuste automático de las tarifas eléctricas en base a costos como es requerido por ley. La SIE podría aprovechar los actualmente bajos precios internacionales del petróleo y en el corto plazo aplicar la tarifa técnica de modo que la transición sea más viable ya que no requeriría de ajustes importantes. Si es necesario también podría utilizarse un plan direccionado para gradualmente hacer los ajustes necesarios ya que se eliminarían todos los subsidios cruzados y subsidios generales para todos los consumidores. Para proteger a los consumidores más pobres, los subsidios podrían dirigirse y proporcionarse a aquellos usuarios de bajos ingresos que califican para el programa de transferencias monetaria de focalizada Bonoluz. Esto implicaría la ampliación de la cobertura de Bonoluz para cubrir a todos los usuarios de electricidad de bajos ingresos que son elegibles para los programas del Sistema Único de beneficiarios (SIUBEN) del Gobierno.
- **Cambio climático.** La resiliencia de la infraestructura eléctrica es fundamental para hacer frente y recuperarse de las emergencias causadas por desastres naturales, los cuales serán más graves y frecuentes debido al cambio climático. Una buena planificación y diseño e inversiones para fortalecer y reforzar la infraestructura eléctrica de modo que pueda resistir a los embates de fenómenos climáticos futuros ayudarían a mejorar su capacidad de recuperación. La preparación de un sólido plan en caso de emergencia y un plan de respuesta sobre cómo responder y recuperarse de este tipo de eventos es también esencial para reducir la vulnerabilidad del sistema eléctrico dominicano y garantizar la continuidad del servicio, incluso después de que se produzcan este tipo de eventos.

El país ha dado pasos importantes para reformar el sector eléctrico y para reducir las pérdidas de distribución, pero queda mucho por hacer para mejorar la disponibilidad del servicio y la calidad en RD. Las orientaciones de política mencionadas anteriormente pretenden mitigar la necesidad de grandes transferencias del Gobierno al sector en el futuro, subsidios generalizados, elevadas pérdidas, apagones frecuentes y la mala calidad general del servicio, mejorando el desempeño y la viabilidad financiera de los diferentes actores del sector. El Banco Mundial se ha comprometido a seguir apoyando a RD para pasar por esta trayectoria para lograr tener un sector más sostenible y una mejor calidad de servicio para todos.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Contexto del país

La liberalización del mercado de las telecomunicaciones ha permitido al sector de las TIC de RD experimentar un gran crecimiento en la última década. La Ley General de Telecomunicaciones en 1998 creó el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), la autoridad estatal independiente que regula las telecomunicaciones, y abrió el mercado a la competencia. Desde entonces, el sector de las TIC ha crecido de manera significativa, con suscripciones de telefonía móvil superando el 89 por ciento para diciembre del 2013, en comparación con 58 por ciento en 2007,¹¹⁸ y los precios han caído también. La cobertura de Internet móvil también se ha ampliado de manera significativa, con el proyecto de Banda Ancha Rural del INDOTEL (2007) con la instalación de acceso a Internet de banda ancha 3G en la mayoría de municipios. El mercado de la telefonía móvil está en proceso de reestructuración, con dos operadores secundarios asumidos por un grupo extranjero de inversionistas, sin embargo, sigue estando dominado por Claro, el antiguo operador monopolista estatal (Codetel), que tiene aproximadamente la mitad de la cuota de mercado en la mayoría de los principales servicios al por menor.

RD tiene una alta cobertura de conectividad de banda ancha móvil e internacional, pero carece de una red troncal de banda ancha fija nacional integrada y completa. Uno de los mejores ejemplos es la penetración de telefonía móvil, a partir de 2014, 90.9 por ciento de los hogares tenían al menos un teléfono móvil.¹¹⁹ RD también tiene un amplio exceso de capacidad en términos de conec-

Gráfico 4.16: Mapa de los cables submarinos para RD



Fuente: Banco Mundial 2013.

tividad de banda ancha internacional a través del Punto de Acceso de Red (NAP) del Caribe (ver Gráfico 4.6).^{120,121,122} También cuenta con cobertura de banda ancha bastante fuerte a lo largo de los ejes Puerto Plata–Santiago–Santo Domingo–La Romana–Punta Cana a través de los operadores de telecomunicaciones como Claro y TRICOM, y por medio de empresas de transporte de electricidad como la ETED y CEPM. También hay varios operadores de televisión por cable que podían ofrecer los servicios de acceso a banda ancha fija si estuviesen conectados a los puntos de conectividad internacional a precios asequibles, pero RD carece de conexiones intermodales entre estos proveedores, y tiene una cobertura inadecuada en las partes más remotas y pobres del país.

El Gobierno ha hecho un esfuerzo encomiable para complementar las inversiones en infraestructuras de las TIC en cuanto al alcance, conectando al país a través de diferentes programas e iniciativas. Entre ellos, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones de (FDT), que facilita el financiamiento de proyectos en zonas de bajos ingresos y de áreas focalizadas de interés social, y el proyecto de Banda Ancha Rural (BAR), que ha enlazado a

120 Fuente: www.submarinecablemap.com, visitada el 15 de septiembre el año 2016.

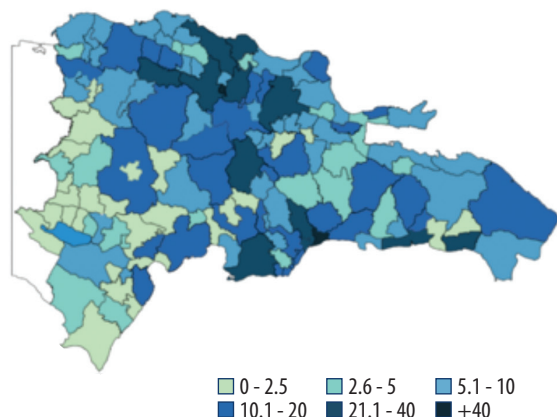
121 La capacidad encendida es menor a una décima parte del ancho de banda máximo y el uso es una mera fracción de la capacidad encendida. Fuente: Telegeography, Enero 2013.

122 Punto de Acceso a la Red (NAP) del Caribe. Ofrece soluciones para centro de datos, recuperación de desastres y la continuidad del negocio. Los principales proveedores de banda ancha en RD ofrecen sus servicios de conectividad en el NAP del Caribe (Tricom, Wind Telecom, CEPM, Orange, Viva, Claro, Columbus Network, Estrela Telecom, Unified Communications y OneMax).

118 INDOTEL Estadística, marzo de 2014.

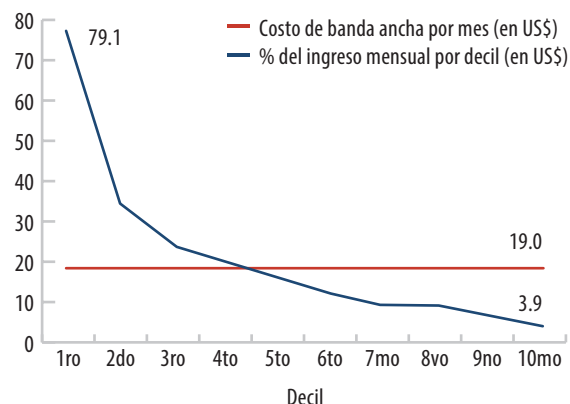
119 ENHOGAR-MICS, 2014

Gráfico 4.17: Penetración del Internet (%)



Fuente: INDOTEL (2013).

Gráfico 4.18: Precio de banda ancha us ingresos



Fuente: Elaborado por el personal del Banco Mundial en base a datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial Open Data, y la UIT, 2010.

más de 500 comunidades que cubren todas las provincias del país. El Gobierno ha anunciado planes bajo el estándar de República Digital para lograr cobertura nacional de banda ancha, y proporcionar un computador a cada niño en edad escolar y maestro. Si bien la experiencia internacional es mixta con relación a los méritos de los programas de una laptop por niño, lo que se ha confirmado como crítico es asegurar el desarrollo de habilidades adecuadas y la alfabetización digital para complementar las inversiones en infraestructuras. Por ejemplo, la alta alfabetización digital entre los usuarios de Internet en Hong Kong significa que contribuyen más entradas a Wikipedia que todo el continente africano combinado, a pesar de que África tiene 50 veces más usuarios de Internet.¹²³ La tecnología puede convertir a los trabajadores en agentes más productivos, pero sólo si saben cómo usarla, y puede, de hecho, desplazar a los trabajadores a no ser que se pongan en marcha mecanismos para mejorar y ajustar rápidamente las habilidades en un entorno creciente de tecnología. Las mujeres también tienen menos probabilidades de usar o poseer tecnologías digitales que los hombres,¹²⁴ así que se justifican los esfuerzos que permitan que la mujer participe desde temprano en programas de TIC, como lo están los esfuerzos para incorporar a las personas con discapacidad en el mundo laboral a través de tecnologías digitales.

123 Véase el Informe sobre el desarrollo mundial: Los dividendos digitales. Banco Mundial, 2016.

124 Véase el Informe sobre el desarrollo mundial: Los dividendos digitales. Banco Mundial, 2016.

Desafíos

Marco institucional / Gobernabilidad del sector

El desafío clave institucional y de gobernabilidad para garantizar una amplia cobertura a precios asequibles es fortalecer la regulación con miras a promover una mayor competencia. En la mayoría de las áreas, excepto en las principales ciudades, sólo un proveedor ofrece servicios de banda ancha fija a nivel minorista y, aunque opera una política de interconexión, no se regulan los precios al por mayor. Por ende, cuando el NAP del Caribe ofreció Internet al por mayor de alta velocidad a US\$125 por cada Mbps de velocidad simétrica (carga y descarga), en la mayoría de municipios no hay competencia y un solo proveedor ofrece el servicio por alrededor de US\$500.¹²⁵ INDOTEL, se enfrenta a un conflicto de intereses de regulación, ya que es a la vez regulador y proveedor de servicios.

Cobertura y asequibilidad

El costo de acceso a banda ancha en RD es alto, contribuyendo a las estadísticas de uso de banda ancha de las TIC que están muy por debajo de los indicadores de promedios regionales para América Latina. Sólo el 4 por ciento de la población está suscrito al Internet de banda ancha, en comparación con 7,5 por ciento en LAC y 10 por ciento en otros países de ingresos medios superiores. Uno de cada seis municipios del país no tiene cuentas fijas registradas de Internet (ver Gráfico 4.17). El uso es relativa-

125 Véase el documento de evaluación inicial del proyecto para el Proyecto para Mejoras de conectividad regional para República Dominicana y el Caribe (Informe No. 1061).

mente bajo, en parte, debido a la cobertura de la red y, en parte, debido a los precios. Con el fin de garantizar la asequibilidad, los hogares deberían dedicar no más del 5 por ciento de sus ingresos a las tarifas de uso de Internet, pero a precios actuales, esto excluye el 40 por ciento más pobre de la población. En el 4,5 por ciento del INB per cápita, los costos de banda ancha son casi el doble que en Panamá y cuatro veces más que en Trinidad y Tobago. Para el 10 por ciento más pobre, las tarifas de internet son equivalentes a casi el 80 por ciento de sus ingresos, haciendo de la accesibilidad una consideración clave (véase el Gráfico 4.18). Incluso para los servicios públicos, sólo el 30 por ciento de las escuelas tienen algún tipo de acceso a Internet y los servicios médicos se enfrentan a carencias similares, aunque la salud y la educación pagan un total de \$ 6 millones por sus limitados servicios. El uso de las TIC también es bajo en las PYMES y estas pueden ser beneficiarias directas de la banda ancha instalada.

Los beneficios nacionales de una mejor cobertura de internet son significativos, pero no están siendo actualmente aprovechados. La infraestructura de banda ancha no sólo facilita la transparencia o la prestación de servicios públicos, como educación o salud, sino que también simplifica el acceso de los ciudadanos a la información. Diversos estudios a nivel nacional han estimado incrementos de entre 0,24 y 3,2 puntos porcentuales del PIB asociados con un aumento del 10 por ciento en la penetración de banda ancha fija, así como entre 1,5-4,5 empleos indirectos por cada puesto de trabajo creado.¹²⁶ A nivel local, el acceso a la cobertura de Internet puede, por ejemplo, mejorar la información sobre los precios de mercado para los agricultores y permitir que éstos se desplacen a cultivos comerciales más percederos, pero de alta rentabilidad. Adicionalmente una fuerte red troncal de Internet puede contribuir a mejorar la seguridad ciudadana (por ejemplo, a través de la extensión del servicio 911), un Gobierno más responsable (p. ej., a través del SIGEF Municipal), y el aumento de oportunidades para las PYMES mediante el uso de las TIC en los negocios en todo el país.

Vertiente de la demanda y factores relacionados

Es esencial invertir en y mejorar permanentemente los facilitadores digitales. RD tiene la Ley 126-02 sobre

126 Ver Katz et al: The Impact of Broadband on The Economy: Research To Date and Policy Issues. Decimo Simposio Global Para Reguladores, Dakar Senegal; Qiang y Rossotto, IC4D: *Extending Reach and Increasing Impact*, Chapter 3: *Economic Impacts of Broadband*, Banco Mundial (2009), y García-Zaballos y López-Rivas, Control gubernamental sobre el impacto socioeconómico de la banda ancha en los países LAC. El Banco Interamericano de Desarrollo (2012)

Comercio Electrónico, Documentos y Firmas Digitales, así como la Ley 53-07 sobre Crímenes de Alta Tecnología. Los servicios de banca por Internet están ampliamente disponibles en los bancos en la República Dominicana a nivel nacional y la banca móvil está en aumento. Sin embargo, la tecnología está en continua evolución en estas áreas y en asuntos de próxima generación, tales como la privacidad y la seguridad cibernética, así como la gestión de Internet y creación de un mercado digital mundial,¹²⁷ justificando su posterior análisis y ajustes de política posteriores.

Orientación de políticas

Sería muy útil que RD adoptara un enfoque de tres pilares para alcanzar a LAC y otros países PIMA en cuanto a la cobertura de internet y la asequibilidad.

Pilar I - Mejorar del marco institucional y gobernabilidad del sector.

- **Fortalecimiento de las regulaciones para promover la competencia.** Esto implica garantizar el acceso equitativo a entradas internacionales y estaciones de aterrizaje de cable y el acceso abierto a las redes de los operadores tradicionales, asegurando que todas las grandes infraestructuras (p.ej. carreteras, oleoductos, líneas de transmisión) tengan las provisiones para un enlace de fibra óptica, promoción de la competencia intermodal (p.ej. entre los proveedores de cable y telecomunicaciones), el cual obliga a los operadores tradicionales para poner líneas de acceso local a disposición de los competidores a precios al por mayor (desagregación del bucle local), y enfocándose INDO-TEL en mejorar la regulación del sector.

Pilar II – Mejorar la cobertura y accesibilidad.

- **Invertir en garantizar la cobertura nacional de la red troncal de banda ancha.** Para complementar la cobertura existente en los centros urbanos más ricos y futuras inversiones privadas para ampliar la red, el Gobierno puede realizar inversiones públicas que aseguren conexiones inter-nodales entre los proveedores privados existentes no conectados (p.ej. cable) y ampliar la red troncal a municipios pobres remotos para asegurar una cobertura completa, y por tanto llegar al objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo de una cobertura de Internet de 80 por ciento para el 2030.

127 Véase el Informe sobre el desarrollo mundial: Los dividendos digitales. Banco Mundial, 2016.

Pilar III – Abordaje de la vertiente de la demanda y factores relacionados.

- **Invertir en habilidades, destrezas y políticas para el futuro.** Esto implica mejorar el uso de banda ancha mediante la creación de un centro de innovación abierta para mejorar la alfabetización digital a través de la formación y promoción de un ecosistema de innovación abierto en RD (con ciudadanos, autoridades públicas, e instituciones académicas, etc.) facilitado por las TIC; conectando el conocimiento con los inversionistas, y manteniéndose al día con la tecnología de punta a través de análisis de políticas y reformas. Es importante introducir conocimientos TIC en la enseñanza primaria para ayudar a romper la brecha digital en las generaciones futuras, mediante la implementación de programas tanto para los profesores como para los estudiantes, y no sólo el desarrollo de políticas que concentran los esfuerzos en la distribución de computadoras para a niños/maestros. Las empresas y la MESCyT ya han identificado un conjunto de habilidades TIC necesarias con el fin de aumentar la competitividad de las empresas existentes y crear puestos de trabajo en industrias basadas en conocimientos, ya que el empleo se está moviendo actualmente a los sectores donde la productividad es más baja. La industria de TI -SFTI frecuentemente contrata a jóvenes,¹²⁸ cuyas habilidades en TIC son muy apreciadas. Además, los jóvenes, incluso aquellos sin ninguna formación académica específica, pueden ser entrenados en cuestión de meses en codificación, animación digital o diseño para las industrias creativas, entre otros. Esto es particularmente beneficioso, ya que puede dirigirse a los jóvenes con comportamientos riesgosos y de deserción escolar, y los entrenamientos pueden ser impartidos en asociación con el sector privado.

ANEXO IV: Niveles de acceso de los hogares a agua y saneamiento y tasas de pobreza por provincia

Provincial	El acceso al agua canalizada (%) *		El acceso a servicios de saneamiento (%) *		Índice de pobreza (%) **
	Dentro de los hogares	Dentro de los hogares o en el patio	Mejoras de saneamiento	Defecación abierta	Dentro de los hogares
Elías Piña	18.3	52.3	65.8	24.3	83.2
Pedernales	22.9	65.8	60.6	24.8	74.6
Baoruco	22.3	65.2	46.4	42.8	74.5
Independencia	25.3	71.4	63.8	19.9	72.9
El Seibo	27.4	51.6	57.7	22.4	70.7
Monte Plata	17.2	39.7	70.7	15.8	70.1
Agua	27.1	74.3	68.0	15.9	65.2
Barahona	29.1	75.9	67.9	14.3	65.2
San Juan	30.6	73.6	71.9	15.0	63.0
Hato Mayor	22.5	40.3	73.2	13.5	62.4
San José de Ocoa	35.3	81.2	74.7	9.4	61.7
Monte Cristi	41.2	80.9	73.5	9.7	61.3
Valverde	48.6	82.8	75.0	6.3	56.3
Dajabón	53.1	87.2	82.8	6.3	53.9
La Altagracia	8.7	14.8	69.5	5.0	51.8
Samaná	31.8	54.3	71.2	10.9	48.9
Santiago Rodríguez	56.0	73.7	85.5	5.4	48.3
San Pedro de Macorís	30.8	60.8	70.7	10.1	47.5
Peravia	36.6	68.2	75.5	6.0	46.7
Sánchez Ramírez	30.0	51.1	78.8	8.9	46.2
La Romana	41.3	74.9	70.3	4.9	45.3
Duarte	39.4	54.7	82.6	6.6	42.6
María Trinidad Sánchez	36.4	62.0	78.2	9.1	42.0
Puerto Plata	47.1	63.2	83.4	5.1	37.2
Hermanas Mirabal	20.5	31.7	85.6	3.4	36.8
San Cristóbal	37.4	66.8	74.6	6.0	36.2
Españat	49.5	63.9	81.6	5.0	34.0
Santo Domingo	51.5	69.8	86.1	3.5	33.6
La Vega	37.4	47.6	81.8	4.8	31.4
Santiago	75.2	84.4	89.2	2.5	30.8
Monseñor Nouel	58.9	70.3	87.9	3.9	27.3
Distrito Nacional	63.5	79.6	86.1	1.2	26.7
Nacional total	46.3	67.2	80.6	6.0	40.4
Nacional urban	53.8	74.2	84.0	3.4	38.5
Nacional rural	24.4	46.9	70.7	13.6	46.1

* Los datos de la Encuesta de Hogares y Población de la Oficina Nacional de Estadísticas del 2010. Se estima que el índice de un mejor saneamiento es tener inodoros y letrinas individuales, a pesar de que la encuesta de hogares no diferencia entre soluciones individuales mejoradas y no mejoradas. ** Datos del Atlas de Pobreza del 2010 del MEPyD (Unidad de Análisis Económico y Social, UAAES). Incluye la pobreza extrema.

ANEXO V: Programas específicos de medición de agua para lograr mayor eficiencia y aumentar los ingresos

Como parte de su componente de fortalecimiento institucional, el *Proyecto de Agua y Saneamiento en Centros Turísticos*, PASCT financiado por el Banco Mundial apoyó la implementación de los pilotos de medición con tres CORAAS, es decir, CORAAPPLATA, CORAAMOCA y COAAROM, para ayudar a resolver los desafíos de eficiencia que estas empresas regionales enfrentaban. Entre 2012 y 2014, el PASCT financió el desarrollo de planes de negocio para estas CORAAS, con especial énfasis en la mejora de la gestión comercial y financiera, y, como resultado del diagnóstico y recomendaciones producidas, se inició la instalación de 11.500 micrómedidores en enero de 2015.

Los resultados presentados en la Cuadro A2.1 indican que por el costo de aumentar el número de clientes medidos en aproximadamente 10 por ciento, se pueden incrementar los ingresos mensuales entre 16 y 28 por ciento. Además de estos resultados, el piloto de medición generó otros resultados positivos, como se presenta a continuación.

CORAAPPLATA. actividades de fortalecimiento institucional financiadas por el PASCT, así como los resultados positivos resultantes de la aplicación del piloto de medidores, contribuyeron con la decisión de CORAAPPLATA de entrar en un contrato de concesión con el sector privado para los aspectos comerciales relacionados con la gestión, tales como catastro de clientes, instalación de medidores, relaciones con clientes y facturación. En virtud de este contrato, se estima que se van a instalar 21.000 macro y micro contadores adicionales, con el potencial de seguir contribuyendo al aumento de los ingresos y el aumento de la eficiencia.

CORAAMOCA. Además del aumento de los ingresos, CORAAMOCA reportó mejoras tanto en agua no facturada (de 82 a 76 por ciento) y eficiencia en cobros (de 83,5 a 87,5 por ciento), como resultado del piloto de medición por contadores. Se encontró eficiencia en el cobro con aumentos incluso en clientes ya con sistemas de medición de hasta 91 por ciento, en comparación con 86 por ciento para los clientes no medidos. Para lograr estos resultados positivos, CORAAMOCA también participó muy de cerca con las juntas de vecinos en las zonas donde se instalaría los medidores o contadores y diseñó una estrategia de comunicación la cual implementaron con su colaboración. La estrategia no solo incluye información sobre el piloto, sino también sobre concienciación con respecto a la importancia de reducir las pérdidas de agua a nivel intra-domiciliario, así como los beneficios de la conservación del agua, un tema particularmente importante dado el hecho de que el país está enfrentando la peor sequía de las últimas dos décadas. De acuerdo con los funcionarios de CORAAMOCA, el piloto permitió a la empresa crear estrechos lazos con la comunidad, un valioso activo para futuras intervenciones.

COAAROM. En la Romana, el piloto se puso en marcha en cuatro de los sectores de COAAROM, uno de los cuales previamente tenía medidores instalados, pero requerían ser reemplazados. COAAROM informó de que, en este sector, se registró un aumento de un 23 por ciento en ingresos después de dicha instalación, mientras que en los otros sectores en los que los hogares nunca antes habían sido objeto de medición, los ingresos aumentaron en un 47 por ciento.

Cuadro A2.1. Resultados de la prueba piloto de medición con tres CORAAS

	CORAAPPLATA	CORAAMOCA	COAAROM
Número de micro-medidores instalados	4,000	4,500	3,000
Proporción de clientes con medidores - antes del piloto (%)*	1.9	5.1	8.6
Proporción de clientes con medidores - después del piloto (%)*	12.0	13.0	17.4
Aumento en ingresos (%)	16.1	21.7	27.8

* con medidores en funcionamiento.

Capítulo 5.

Orientaciones de política para un crecimiento sostenible e inclusivo en la República Dominicana

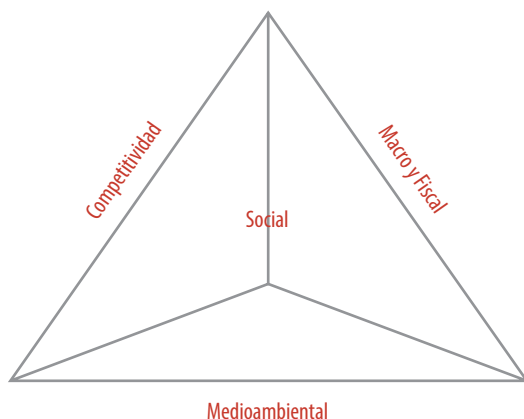
Introducción

El fuerte ritmo de la expansión económica en la República Dominicana ha sido respaldado por un entorno externo favorable y de políticas acertadas. Los niveles de crecimiento en el país han estado entre los más altos del hemisferio occidental, promediando 7 por ciento en 2014-2015, impulsados por una fuerte demanda nacional. La baja en los precios del petróleo ha contribuido a aumentar el ingreso disponible junto con la recuperación en los Estados Unidos, lo cual ha contribuido a un mayor flujo de turistas y mayor volumen de remesas. Durante los últimos dos años, las tasas de pobreza han disminuido en más de 10 puntos porcentuales, y el ingreso per cápita de aquéllos en el 40 por ciento inferior de la distribución de ingresos creció a una tasa anual de 2.5 por ciento, el cual duplica la tasa de crecimiento para aquéllos en el 60 por ciento superior. Las autoridades han aprovechado este benevolente entorno externo general con políticas acertadas que han respaldado el fuerte desempeño económico del país. Por ejemplo, en cuanto a lo macro, la política monetaria ha sido capaz de mantener la inflación en bajos niveles por medio de un mecanismo efectivo dirigido a la inflación, y los esfuerzos de consolidación fiscal han evitado mayores aumentos en los niveles de deuda pública.

Para mantener las altas tasas de crecimiento económico y enfrentar los desafíos pendientes de pobreza

y equidad, RD necesita un esfuerzo concertado de reforma. El gráfico 5.1 ilustra cuatro áreas interrelacionadas que podrían tener efectos de complementarios sobre el crecimiento a largo plazo: (i) la gestión macro y fiscal; (ii) competitividad de la economía para crecimiento inclusivo (incluyendo varios factores tales como, por ejemplo, la calidad de la infraestructura, el entorno de negocios, solidez del sector financiero, entre otros); (iii) factores que afectan la sostenibilidad social (incluyendo la calidad de la prestación de servicios públicos en sectores clave como educación, salud, agua y saneamiento, y electricidad); y (iv) sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático. Aunque existen desafíos particulares para cada sector y decisiones de políticas que podrían afectar los resultados en cada una de estas cuatro áreas aisladamente, las repercusiones de un sector a otro podrían impactar el crecimiento a corto y largo plazo. Por ejemplo, mantener un marco apropiado de gestión macroeconómica y fiscal podría ayudar a mejorar la competitividad de la economía y atraer inversiones extranjeras directas. Una competitividad fortalecida puede ayudar a las autoridades a mejorar las recaudaciones fiscales (que han sido históricamente bajas en RD) y contribuir a generar un mayor espacio fiscal. El espacio fiscal adicional podría ser usado entonces para fortalecer la resiliencia al cambio climático y a desastres naturales y ayudar a crear un círculo virtuoso positivo al reducir la presión sobre el presupuesto y liberar espacio para mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Gráfico 5.1: Factores que pueden afectar la sostenibilidad del crecimiento



Fuente: Banco Mundial (2016).

Esta Nota se centra en orientaciones de política que podrían ayudar a RD a sostener las altas tasas de crecimiento económicas que se requiere para generar mejoras más rápidas en los estándares de vida y hacer que el país sea más equitativo. Dado que notas anteriores se han centrado explícitamente en aspectos asociados con la calidad en la prestación de servicios públicos, incluyendo los sectores sociales (salud, educación y protección social) y en los sectores de infraestructura (agua y electricidad), esta Nota se centra exclusivamente en aspectos asociados con la gestión macroeconómica y fiscal, competitividad, y sostenibilidad ambiental. Para cada uno de estos tres temas, la Nota presenta el respectivo contexto de país, identifica los desafíos actuales, y sugiere orientaciones de política que necesitarán ser abordadas y podrían ayudar a RD a mantener un alto crecimiento y hacerlo más inclusivo.

Aunque existen varios riesgos de sobrestimación con respecto al pronóstico macroeconómico que podrían afectar el crecimiento económico en el corto y mediano plazo, el enfoque de la Nota es más amplio y está orientado hacia aquellos desafíos que podrían afectar el rendimiento económico a largo plazo. Por ejemplo, en el frente macro fiscal, se dio atención a desafíos estructurales tales como el históricamente bajo coeficiente de ingresos fiscales en el país. En el plano competitivo, la Nota se centra en los cuellos de botella horizontales y verticales que necesitan ser abordados para aumentar los encadenamientos locales en la economía, crear más y mejores empleos, y reducir el riesgo de que éstos disminuyan el potencial de crecimiento del país. En términos ambientales, la Nota enfatiza las reformas que pueden hacer a la economía dominicana más resistente a los riesgos de la naturaleza.

SOSTENIBILIDAD MACRO-FISCAL

Contexto del país

La posición fiscal y los niveles de endeudamiento

Durante los últimos quince años, RD ha logrado reducir sustancialmente su déficit fiscal general consolidado. Durante este período, el riesgo fiscal consolidado –incluyendo comprobantes fiscales únicos, subvenciones de capital, y cobros de amnistía fiscal– ha variado ampliamente entre 1.3 y 8.0 por ciento del PIB, experimentando períodos separados de mejora y deterioro, alternativamente. Luego del paquete de reforma fiscal de 2012, la consolidación fiscal significativa ha ayudado a mejorar los equilibrios macroeconómicos, reduciendo el déficit fiscal consolidado general de 7.7 por ciento del PIB (2012) a 1.3 por ciento del PIB (2015), incluyendo un excedente fiscal primario del Gobierno Central de más del 3 por ciento del PIB¹²⁹ (ver el gráfico 5.2, paneles A y C). Las reformas estructurales que han apoyado los esfuerzos de consolidación del Gobierno incluyen: (i) mejoras en la administración tributaria para reducir el fraude y la evasión; (ii) reformas en la gestión de las finanzas públicas que cubran la transparencia de las cuentas públicas; y (iii) una gestión más estricta de endeudamiento público centrada en extender el vencimiento general de las obligaciones de deuda pública y reducir su costo de servicio.

Un elemento clave del marco fiscal general de RD es su capacidad limitada de movilización de ingresos. Con los ingresos fiscales de un 13.7 por ciento del PIB en 2015, uno de los más bajos en el mundo, a RD se le ha hecho muy difícil movilizar ingresos fiscales adicionales. La generación de ingresos se compara pobremente con los niveles promedio para la región LAC, Centroamérica y los pequeños estados del Caribe (vea el gráfico 5.2, panel B). El sistema fiscal de RD sigue dependiendo mayormente de las contribuciones que representan el 64 por ciento de todos los impuestos (vea el gráfico 5.2, panel D) pero eso sigue en alrededor de 8.7 por ciento del PIB, una cantidad modesta en relación con otros países de ingreso mediano-bajo. El Gobierno intentó compensar las bajas tasas arancelarias ordenadas por el acuerdo regional de libre comercio CAFEFTA-DR aumentando la tasa del Impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) de 16 por ciento en 2004 a 18 por ciento en 2012. Esto, junto con la introducción de impuestos selectivos a los servicios de

129 Incluye una subvención de capital de 3.1 por ciento del PIB producto de la operación de recompra de la deuda de PetroCaribe en enero del 2015.

telecomunicaciones, y la introducción del impuesto a intereses devengados, han sido las reformas de mayor alcance.

Los altos niveles de informalidad y las exenciones fiscales existentes obstaculizan aún más la capacidad de recaudación fiscal. La evasión fiscal contribuye grandemente a las bajas tasas de recaudación, pero dada su naturaleza informal es un tanto difícil medirla con precisión alguna. No obstante, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) estima que la tasa de evasión del ITBIS está cerca de 30 por ciento, lo que representa aproximadamente una pérdida de US\$840 millones en ingresos fiscales. Por otro lado, se estima, que los gastos fiscales representaron un 6.6 por ciento del PIB en 2014 (incluyendo 3.2 por ciento del PIB en exenciones de ITBIS) y aparentan ser generalmente regresivos. Mientras tanto, la exención de 15 años del impuesto sobre renta corporativa para empresas establecidas en las zonas francas aumentará los gastos fiscales, y hay un umbral mínimo relativamente alto para el impuesto sobre renta de personas físicas.

Los gastos públicos en RD también son bajos según estándares internacionales con gastos corrientes que exceden grandemente los gastos de capital. Los gastos totales (en relación al PIB) se han contenido recientemente a un promedio de 17.5 por ciento del PIB para 2014 y 2015, inferior al 20 por ciento en 2012. Sin embargo, los gastos corrientes han aumentado de 12 por ciento del PIB en 2010-2011 a 14.6 por ciento en 2015, impulsados por un creciente gasto salarial (actualmente en un 4.9 por ciento del PIB), incrementando los pagos de intereses, y transferencias corrientes importantes – equivalente a un promedio de 5.4 por ciento del PIB entre 2010 y 2015. Eso es bajo si se compara con el promedio para LAC, Centroamérica, y los estados pequeños del Caribe (véase el gráfico 5.2, panel E). Y aun cuando estas noticias usualmente son buenas, la realidad es que, en años recientes, la composición del gasto gubernamental ha cambiado en favor de los gastos corrientes y en detrimento de los gastos de capital. La proporción de los gastos de capital sobre los gastos corrientes ha disminuido de 0.32 durante el período 2007-2010 a 0.22 durante 2013-2015. En otras palabras, los gastos corrientes han aumentado significativamente su importancia relativa en la dotación general de gastos públicos. Mientras que los gastos corrientes han aumentado en un promedio aproximadamente 4 por ciento como proporción del PIB in 2007-2010 a 3.2 por ciento en 2013-2015, y se espera que sigan bajando a 2.5 por 2016-2017.

La Ley de Recapitalización del Banco Central y sus aplicaciones han aumentado la complejidad por la de la vertiente de la sostenibilidad fiscal y tienen implica-

ciones para la política monetaria y la composición de la deuda. Tras la promulgación de la Ley 167-07 (sobre la Recapitalización del Banco Central), el Gobierno de la República Dominicana ha sido llamado a transferir porcentajes anuales del PIB al Banco Central.¹³⁰ Sin embargo, a partir de 2012, como parte de sus esfuerzos para contener el déficit fiscal, el Gobierno redujo estas transferencias de recapitalización y extendió el horizonte de pago. En consecuencia, como el Banco Central intensificó el ritmo de emisión de certificados nacionales, el valor total de los bonos del Banco Central ha aumentado.¹³¹ Fuentes adicionales de complejidad derivan de las diferencias en la tasa de interés entre los bonos del Banco Central y los bonos emitidos por el Ministerio de Hacienda, así como de los posibles efectos que los retrasos en el reembolso del saldo negativo del Banco Central podrían tener sobre el costo del endeudamiento en los mercados.

Los niveles de endeudamiento están en un nivel sostenible, pero hay señales de una tendencia a empeorar con el tiempo. La relación de la deuda pública consolidada se encuentra en niveles moderados (49 por ciento del PIB), y se espera que aumente aproximadamente a un 53 por ciento para el 2020. Con el tiempo, los niveles de endeudamiento se acercarán al umbral indicativo de 50-60 por ciento, requiriendo un mayor escrutinio para un mercado emergente,¹³² e insular como RD. Los pagos de intereses han aumentado de un 1.8 por ciento del PIB en 2010 a 2.9 por ciento en 2015, y se espera que alcancen el 3.4 por ciento del PIB en 2020. Conforme a esta tendencia, el servicio de la deuda gubernamental ha aumentado de un 5.5 por ciento del PIB en 2010 a 11.2 por ciento en 2015,¹³³ y se espera que supere el 7 por ciento del PIB para 2020. Las necesidades de financiamiento público bruto han oscilado entre 10 y 15 por ciento del PIB en años recientes, dependiendo de si solo se contabiliza la deuda del Gobierno Central o la deuda consolidada del sector público. También en este caso, este nivel de exposición se está acercando al umbral indicativo de 15 por ciento que requiere mayor escrutinio para mercados emergentes. Indicadores como los requisitos externos para financiamiento y el EMBI Global¹³⁴ parecen moverse en un área relativa-

130 P. ej. de 0.5 en 2007 hasta 1.4 por ciento del PIB en 2016

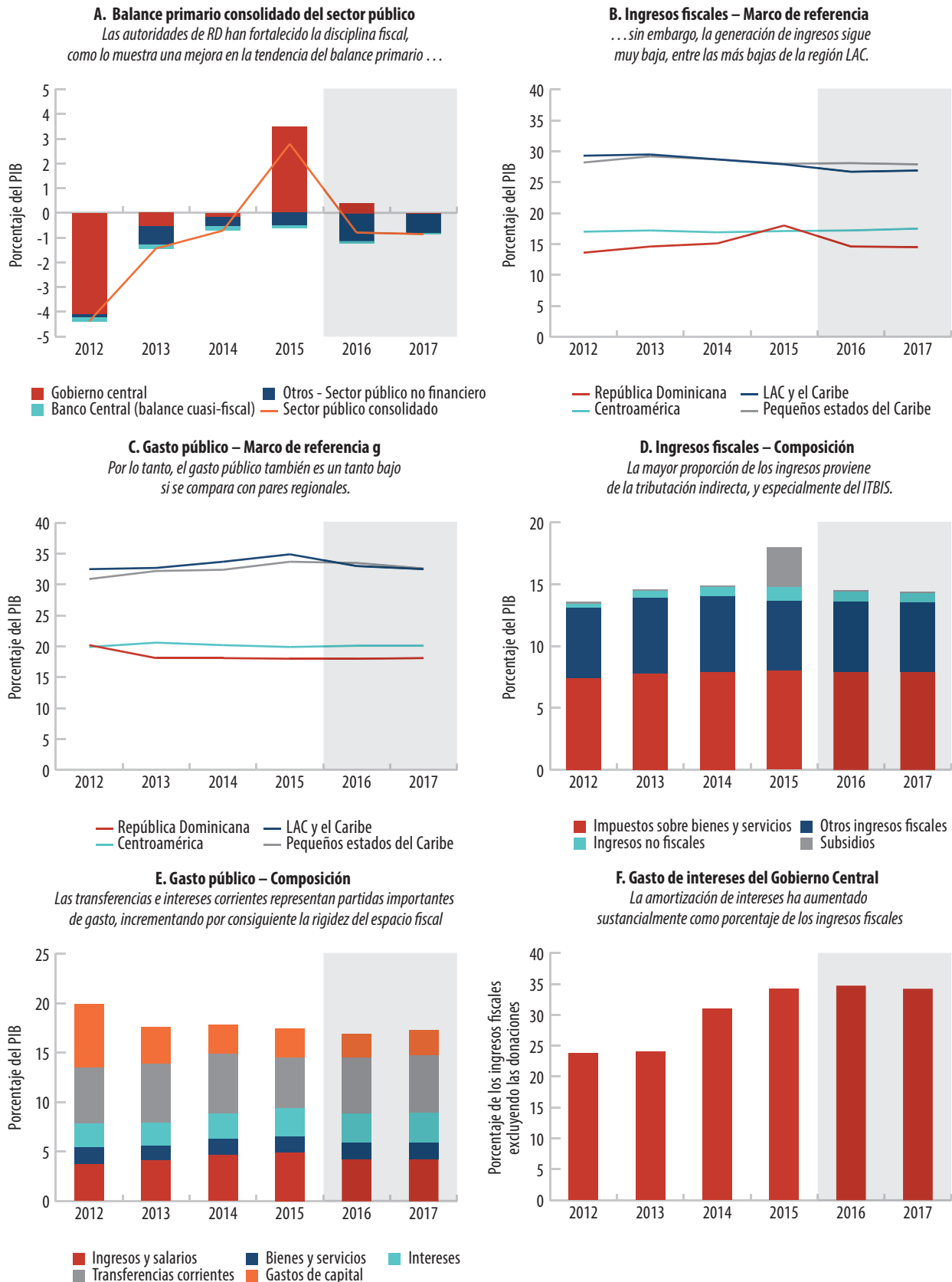
131 En aproximadamente 38 por ciento (en US dólares entre diciembre de 2012 y abril de 2016)

132 Véase FMI (2003), ¿"Es demasiado grande la deuda pública en los mercados emergentes?"; Perspectivas de la Economía Mundial, FMI 2003.

133 El pico registrado en 2015 fue único, debido en gran parte a una amortización excepcional de la deuda de PetroCaribe.

134 El "Indicador de Bonos de Mercados Emergentes Global" (EMBIG) es un índice de referencia que mide el rendimiento total de bonos gubernamentales internacionales emitidos por economías emergentes.

Gráfico 5.2: Cuentas fiscales de República Dominicana, 2012-2017



Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Oficina de Crédito Público de la República Dominicana, FMI, Bloomberg, indicadores mundiales de desarrollo del Banco Mundial, indicadores mundiales de gobernabilidad del Banco Mundial, y estimados del personal del BM.

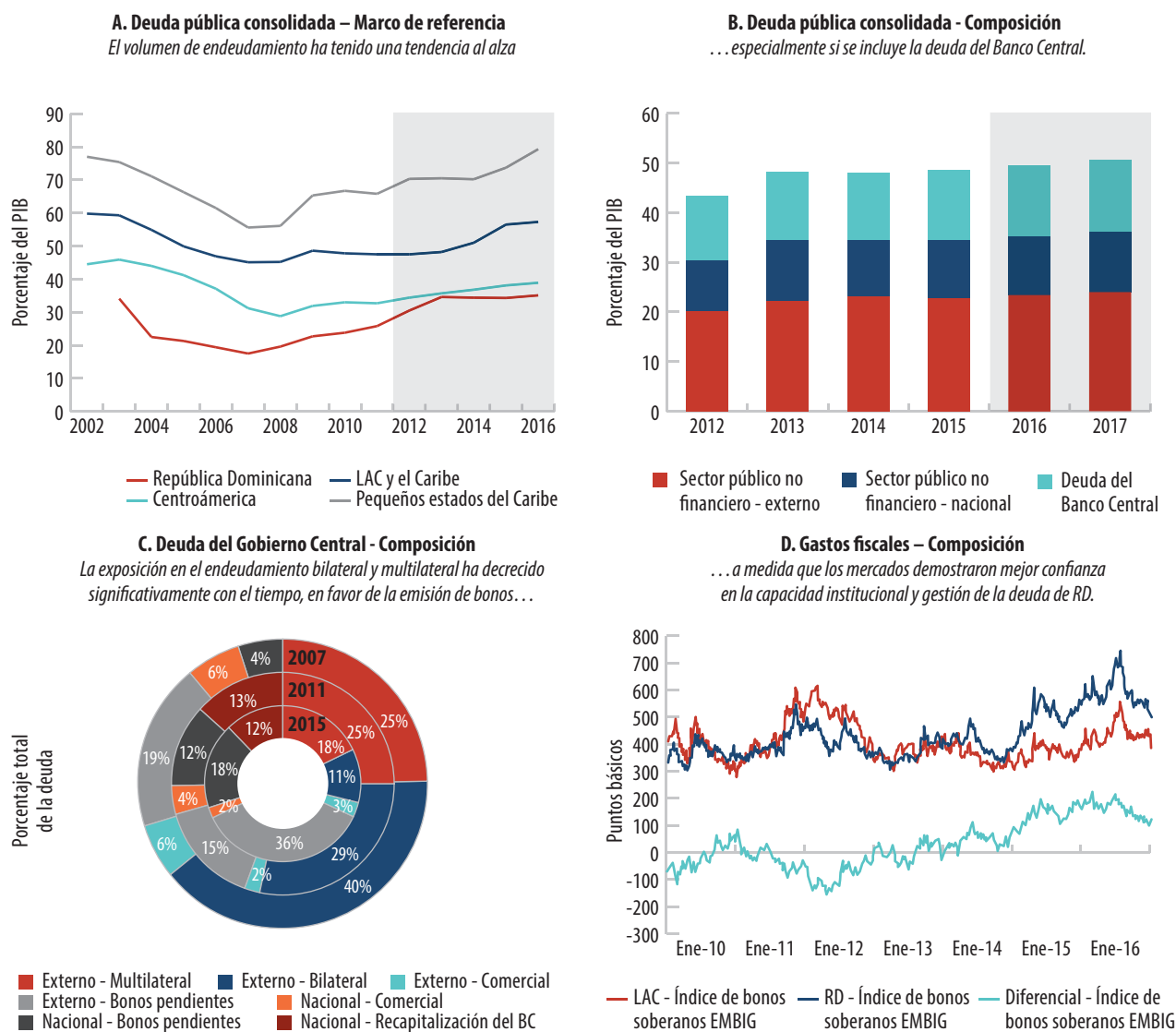
mente segura (véase el gráfico 5.3), ya que el Gobierno no enfrenta limitaciones para movilizar recursos en el corto o mediano plazo, por medio de una combinación de emisiones locales y externas. Por otro lado, ya que se espera que aumente la carga de la deuda, el margen para un endeudamiento externo adicional está mermando.

Gestión de finanzas públicas

Desde el 2007, el Gobierno ha dado pasos importantes para fortalecer sus sistemas de gestión financiera y contrataciones públicas. El progreso del Gobierno en la gobernabilidad institucional fue reconocido en las evaluaciones del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA por

sus siglas en inglés) de 2007, 2010 y 2012, así como en el Informe sobre la Observancia de Códigos y Normas (IOCN) de Contabilidad y Auditoría. El plan multianual del Gobierno para el sector público de 2013-2016 procura fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para mejorar la gestión del gasto y la prestación de servicios. Introduce prácticas de planificación y ejecución presupuestarias a mediano plazo y basadas en resultados, especialmente en el sector salud, donde los mecanismos de financiamiento basados en resultados han empezado a rendir resultados prometedores. Las regulaciones de implementación para la Ley de Compras y Contrataciones Públicas de 2012 ampliaron los requisitos para obligatoriedad de información, introdujo procedimientos para promover el compromiso

Gráfico 5.3: Estructura de endeudamiento de República Dominicana, varios años



Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Oficina de Crédito Público de la República Dominicana, FMI, Bloomberg, indicadores mundiales de desarrollo del Banco Mundial, indicadores mundiales de gobernabilidad del Banco Mundial, y estimaciones del personal del BM.

con pequeñas y medianas empresas, y ordenó la publicación de planes anuales de contrataciones. Desde entonces ha habido un aumento importante en el número de procesos de contrataciones públicas anunciados en el Internet, cada vez mayor número de instituciones han publicado sus planes anuales de contrataciones, y se desarrolló y ejecutó un portal piloto electrónico de contrataciones.

Los procesos de colaboración entre ciudadanos e instituciones públicas están ayudando a diseñar nuevas iniciativas de reforma. Los ejemplos incluyen la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC), la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC), y el Foro de Crecimiento del Caribe (CGF por sus siglas en inglés). Más reciente, el Gobierno lanzó un diálogo a nivel nacional para diseñar agendas de reforma para el sector educación, el sector energía y el sistema de GFP. Hay esfuerzos paralelos en marcha en otros ámbitos de políticas, incluyendo la administración municipal, reforma de contrataciones, reforma presupuestaria, y compromisos financieros con actores no estatales. Este proceso ofrece una oportunidad sin precedentes para diálogo constructivo y compromiso entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Mientras tanto, la iniciativa del “presupuesto ciudadano” en línea ha mejorado exitosamente la concientización pública en cuanto al presupuesto. El presupuesto ciudadano, que incluye una versión ilustrada sencilla, ha estimulado la participación pública en el proceso del presupuesto, ha mejorado grandemente el acceso a la información presupuestaria y aumentó la transparencia y la rendición de cuentas. A medida que la agenda de Gobierno participativo ha cobrado fuerzas, las autoridades han creado más espacios estructurados para crear consenso alrededor de la agenda nacional de desarrollo.

Desafíos

Desafíos en la posición fiscal y los niveles de endeudamiento

Un desafío fundamental para RD sigue asociado con la necesidad de mejorar la movilización de ingresos. Los ingresos fiscales como proporción del PIB figuran entre los más bajos para países con niveles similares de ingreso per cápita¹³⁵ y también son uno de los más bajos del mundo.¹³⁶ Un sector eléctrico frágil e ineficiente es el re-

ceptor de transferencias importantes del Gobierno, lo cual incrementa la presión sobre el nivel, de por sí inelástico, de los recursos fiscales. Por tanto, un gran desafío para la sostenibilidad fiscal a mediano plazo es abordar ineficiencias de mucho tiempo en el sector eléctrico. El costo de oportunidad para proveer transferencias públicas importantes al sector eléctrico es muy alto, ya que alimenta un sector fundamentalmente ineficiente a la vez que limita los recursos disponibles para políticas sociales o la inversión en formas productivas de capital.¹³⁷ Además, la informalidad rampante observada en el país por lo general resulta en una pérdida de ingresos presupuestarios al reducir el total de impuestos y contribuciones pagadas al Estado. En vista de que se estima que aproximadamente la mitad de la mano de obra del país (incluyendo trabajadores autónomos, trabajadores domésticos y otros trabajadores informales) están en el sector informal¹³⁸, hay posibles beneficios significativos no aprovechados en la recaudación fiscal, los cuales son relevantes no solo en términos de una movilización total de ingresos, sino también en términos de la progresividad del régimen fiscal.

Hay varias fuentes de ineficiencias en la administración tributaria que limitan la capacidad de las autoridades para mejorar las recaudaciones fiscales. Tendencias de recaudación de ingresos menores a las esperadas (estimadas en aproximadamente 0.5 por ciento del PIB) señalan la necesidad de fortalecer las funciones de recaudación de la DGII, que opera actualmente en un entorno institucional y operativo deficiente en general. Las evaluaciones preliminares sugieren que la DGII necesita modernizar su presente estructura organizativa, las operaciones de negocios, y la gestión de recursos humanos para superar las lagunas críticas de rendimiento que contribuyen a niveles inadecuados de cumplimiento y de recaudación fiscal. En particular, las siguientes áreas han sido resaltadas como funciones críticas que requieren mejoras: (i) auditoría y exigibilidad (la recaudación por medios coercitivos representa solo aproximadamente el 0.9 por ciento de la recaudación total, contra el 2 por ciento que sugieren las buenas prácticas internacionales); (ii) las operaciones de recaudación (solo el 60 por ciento de la tasa general de cumplimiento de pagos contra un mínimo de un 75 por ciento sugerido por buenas prácticas internacionales); y (iii) manejo de grandes contribuyentes (falta de supervisión de procesos de punta a punta y conjuntos de datos imprecisos).

135 Los países con un nivel de ingreso per cápita similar a RD tienden a tener ingresos fiscales que oscilan entre un 13 y 44 por ciento del PIB.

136 Globalmente, los ingresos fiscales tienen a oscilar entre un 11 y 68 por ciento del PIB. Los intervalos se estimaron usando datos del PEM.

137 Véase la nota dedicada sobre el sector eléctrico, para una perspectiva de mayor profundidad.

138 “La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana”, Banco Central de la República Dominicana, 2007.

El peso creciente de los gastos corrientes en el presupuesto podría tener impactos negativos en el crecimiento a largo plazo. Aun cuando es loable que el gasto público sea bajo en proporción al PIB, el hecho de que una proporción mayor de gastos totales se destine al consumo plantea interrogantes sobre la capacidad del Gobierno de centrar su gasto en inversiones productivas que pueden impulsar el crecimiento en el largo plazo. En un contexto de una creciente exposición al riesgo es necesario dirigir suficientes recursos públicos hacia inversiones que puedan ayudar a estimular la productividad y el crecimiento, de manera que mejore la capacidad de pago necesaria para servir la deuda pública incurrida.

La República Dominicana es parte de un grupo de países que tiende a tener una postura fiscal pro-cíclica durante años de auge y crisis.¹³⁹ Ese comportamiento implica que el país tiende a exacerbar la volatilidad de la producción y pierde la oportunidad de comportarse de una manera contra-cíclica para sacar la economía de una crisis.

El perfil de deuda muestra vulnerabilidades a posibles choques cambiarios. Tras la recompra de la deuda de PetroCaribe y el aumento de los bonos denominados en dólares en 2015, los saldos de la deuda financiera pública externa representan actualmente más de la mitad del total de la deuda externa (su proporción fue solo una cuarta parte en 2008). Un número de condiciones internacionales ha favorecido esta acumulación de valores denominados en dólares, incluyendo bajas tasas de interés y un apetito global más fuerte para financiar la deuda de los mercados emergentes. Aun cuando esto ha causado un cambio en la deuda pública externa hacia un perfil general de vencimiento más largo,¹⁴⁰ la creciente proporción de deuda denominada en moneda extranjera (mayormente en USD) ha ampliado los posibles riesgos cambiarios, recalcando la necesidad de mantener las reservas a niveles adecuados. Las autoridades parecen estar bien conscientes de esto, ya que las reservas han crecido a niveles récord durante los últimos meses, rondando los USD 5.5 mil millones (aproximadamente 3.5 meses de importaciones). Sin embargo, de acuerdo a la evaluación métrica ponderada para determinación de riesgo del FMI, los niveles actuales aún no son totalmente adecuados en comparación con los riesgos de deuda externa a largo plazo, y representan alrededor de un 60 por ciento (en 2015) del rango de idoneidad sugerido por el FMI.

139 Véase: Carneiro y Garrido (2015), *New Evidence on the Cyclical Policy of Fiscal Policy*, Documento No. WPS7293 de trabajo sobre investigaciones relativa a políticas, del Banco Mundial;

140 La porción de la deuda pública a corto plazo ha descendido cerca de 1/3 a un estimado de 1/10 entre 2008 y 2015.

Desafíos de la gestión de finanzas públicas

Aún quedan desafíos importantes en la planificación multianual, los procesos presupuestarios y en la implementación de reformas de GFP. Aún hay variaciones entre los ingresos y gastos presupuestados. El control de gastos y los sistemas de contrataciones están fragmentados, el cumplimiento es débil, y los informes financieros y auditorías externas –aunque fortalecidos en años recientes– requieren mayor mejoría, notablemente en términos de seguimiento de los hallazgos de las auditorías. La deficiente coordinación entre las funciones de planificación, seguimiento y evaluación de las agencias en diferentes instituciones gubernamentales altera la armonización entre la END y el presupuesto nacional. La falta de una estrategia de seguimiento coherente del desempeño dificulta supervisar el progreso de los objetivos nacionales de desarrollo y aumenta la carga que tienen las instituciones de rendir informes sobre las instituciones que ya están abrumadas con múltiples requerimientos de informes. En conjunto, estos problemas representan un desafío crítico a la gestión estratégica de las finanzas públicas. También, mecanismos débiles de Monitoreo y Evaluación (M&E) contribuyen a la ineficiencia en el gasto público y pueden alentar la corrupción y el despilfarro.

Orientaciones de política

Reformar la política fiscal debe ser una prioridad. El inminente Pacto Fiscal ofrece una oportunidad única para abordar reformas que fortalezcan la sostenibilidad fiscal. Particularmente, la ampliación de la base impositiva merece alta precedencia en particular, junto con una reforma de los planes del ITBIS y exenciones. El pilar de cualquier reforma fiscal debe ser el ITBIS. Las exenciones del ITBIS representan cerca de un 3 por ciento del PIB y la mayoría de estas exenciones están relacionadas con el consumo de los hogares de clase media y alta. Una opción pudiera ser que los productos de la canasta básica¹⁴¹ permanezcan gravados con tasa cero, junto con los servicios de salud y educación. Otras exenciones pueden ser eliminadas, especialmente aquéllas que son regresivas, logrando posiblemente hasta un 0.5 por ciento del PIB en recaudaciones adicionales de ingresos. El impacto de eliminar exenciones del ITBIS a la electricidad para los más pobres puede ser mitigado por medio de programas de transferencia (como Bonoluz, por ejemplo). Estas medidas tienen el potencial de abrir espacio fiscal para infraestructura necesaria y gasto social, así como reducir distorsiones en el sistema fiscal.

141 La canasta de consumo se basa en la metodología de medición de la pobreza nacional.

Los esfuerzos deben centrarse inicialmente en eliminar exenciones para contribuyentes de mayor ingreso, a la vez de mantener las exenciones destinadas a proteger grupos socialmente vulnerables, o eliminar las exenciones a una mayor escala mientras se compensa a los más vulnerables con transferencias equivalentes. También es aconsejable realizar un minucioso análisis costo-beneficio de los incentivos sobre el impuesto a la renta de sociedades.

Mucho se puede lograr mejorando la eficiencia del sistema de administración tributaria, y las autoridades deben considerar empezar con un análisis de deficiencias y un estudio comparativo que podrían guiar los esfuerzos de reforma en ese sentido. Para facilitar la adopción de un punto de referencia y una evaluación comúnmente aceptada entre actores clave, las autoridades (particularmente en la DGII) deben considerar la realización de un diagnóstico completo usando la Herramienta Diagnóstica de Evaluación de la Administración Tributaria (TADAT por sus siglas en inglés). TADAT es una iniciativa tipo PEFA reconocida internacionalmente para medir el desempeño de la administración tributaria, lanzada en el 2016 con el respaldo del G20, organizaciones internacionales (incluyendo el FMI y el Banco Mundial) y centros regionales de administración tributaria (incluyendo el CIAT), con el objetivo de proveer a los Gobiernos de un marco de evaluación generalmente aceptado para identificar fortalezas y debilidades en los sistemas de administración tributaria de los países. El Banco Mundial puede asistir a las autoridades dominicanas con una evaluación TADAT si fuera solicitada.

Ingresos fiscales adicionales podrían financiar el gasto a favor de los pobres. Terminar con la extrema pobreza¹⁴² y asegurar que los pobres tengan acceso a la educación pública y la salud requeriría un aumento en recursos públicos para servicios sociales equivalente a un 1.3 por ciento del PIB, asumiendo que no hay cambios en otros sectores. Además de reformar el régimen tributario indirecto (ITBIS), algunos beneficios podrían provenir de impuestos sobre la renta personal, que representan la mayor parte de las recaudaciones tributarias directas. De acuerdo a análisis recientes del BM, las tasas efectivas (3.5 por ciento) entre asalariados de clase alta (es decir, más de US\$40 por día PPA) están lejos de las tasas estatutarias (15 por ciento) establecidas en el calendario fiscal. Un impacto positivo sobre el ingreso por concepto del impuesto sobre la renta vendría por vía de medidas tomadas por la administración tributaria para reducir la

evasión de la clase alta y media, para disminuir la informalidad entre trabajadores autónomos.

Las tendencias ascendentes de endeudamiento no deben ser pasadas por alto. La tendencia a la mejora de los equilibrios fiscales y, en particular, el excedente reciente del equilibrio fiscal primario demostró el compromiso que tiene el Gobierno de mejorar la sostenibilidad fiscal, sin embargo, esto no es suficiente para frenar la trayectoria del endeudamiento. Se requieren algunos ajustes fiscales para frenar la deuda a niveles más bajos y preservar la sostenibilidad a largo plazo. Dicha meta requerirá esfuerzos adicionales y, en particular, será crítico que las autoridades permanezcan centradas en evitar déficits primarios futuros para evitar presión adicional en los niveles de deuda. Según cálculos recientes, se podría necesitar un ajuste de alrededor del 1.5 por ciento del PIB durante un año para estabilizar la deuda a los niveles actuales. Colocar la deuda en una trayectoria descendente requeriría esfuerzos de consolidación fiscal equivalentes a un ajuste de 2-2.5 por ciento del PIB durante los próximos 3 años.¹⁴³

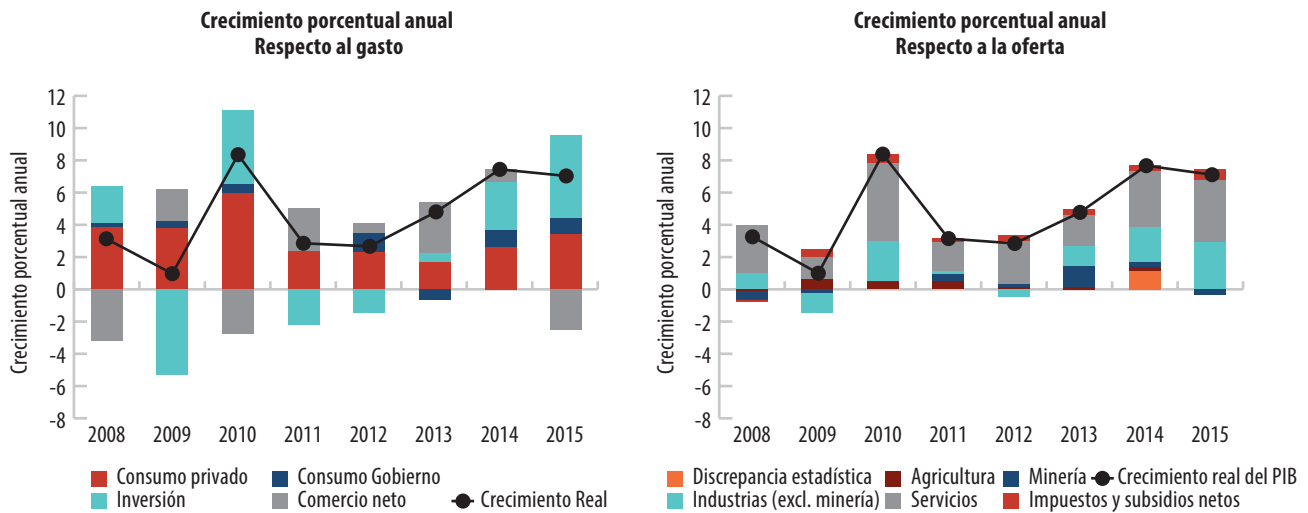
Se debe adoptar un marco fiscal con una clara orientación contra-cíclica. El Gobierno ya empezó a moverse en la dirección de un marco de gastos a mediano plazo, y el establecimiento de metas fiscales vinculantes e indicadores de desempeño presupuestario facilitaría este proceso. Las autoridades deben aprovechar el impulso favorable del debate público y el apetito por reformas, logrado tras las elecciones de mayo 2016, para fortalecer el marco de políticas fiscales, incluyendo evaluar la adopción de un marco fiscal basado en reglas con una orientación contra-cíclica definida con mayor claridad. Adoptar una política fiscal a mediano plazo con objetivos claros podría no solo facilitar una mejor posición fiscal sino también contribuir a fortalecer aún más la credibilidad general de las políticas macro-fiscales.

Se debería desarrollar un marco integral para Monitoreo y Evaluación (M&E) y auditoría. La adopción gradual de principios presupuestarios basados en resultados podría fortalecer grandemente la supervisión pública y la rendición de cuentas. El MEPyD, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Administración Pública deberían desarrollar un marco integral para M&E y auditorías. Se podría establecer este marco a título de piloto en un número de programas públicos clave antes de extenderlo a todo el sector público. Por ejemplo, la DIGEPRES podría empoderar instituciones como el Departamento de Estudios Económicos, que podría ofrecer este tipo de datos fisca-

142 Definido por debajo de la línea internacional de la pobreza de US\$2.50 PPA por día.

143 Estimaciones basadas en cálculos del FMI y el Banco Mundial.

Gráfico 5.4: Composición del PIB 2008 -2015 – Contribución al crecimiento real del PIB



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

les detallados y actualizados, para lograr una supervisión exhaustiva de la planificación, elaboración presupuestaria, ejecución del gasto público, con miras a resaltar las deficiencias y respaldar el proceso de toma de decisiones.

COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO INCLUSIVO

Contexto del país

Transformación estructural y motores de crecimiento

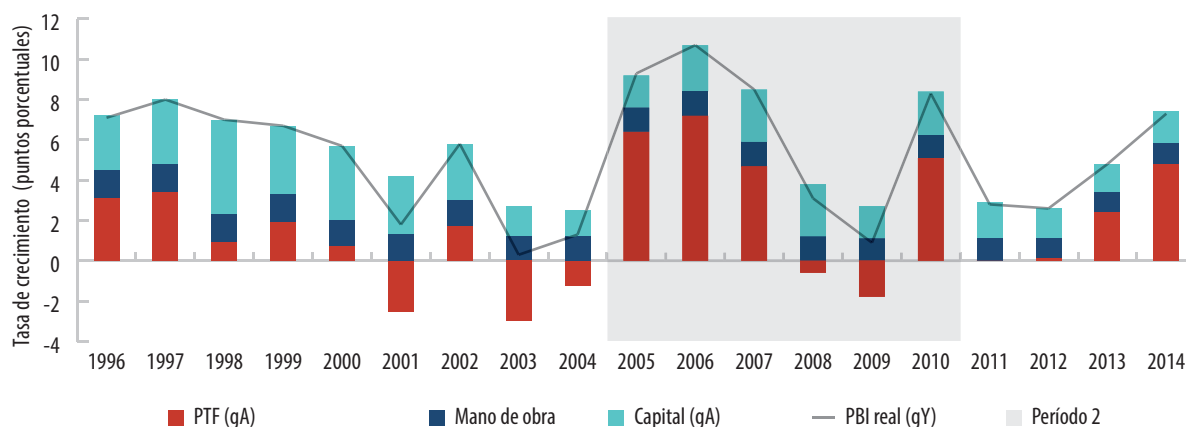
Durante las últimas tres décadas, la estructura de la economía de la República Dominicana se ha alejado de la agricultura y la extracción de recursos hacia una base productiva más diversificada. El historial de acceso al mercado preferencial de los Estados Unidos apuntaló esta transformación estructural. Desde finales de los años sesenta, la República Dominicana empezó a diversificar su economía, terminando con siglos de dependencia de la agricultura, especialmente la producción de azúcar. Para los años 80, el enfoque económico del país había cambiado a minería, turismo y manufactura. El sector manufacturero del país fue fortalecido con la creación de zonas francas (ZF), que ofrecieron exenciones arancelarias y una serie de concesiones tributarias a empresas extranjeras. La actividad principal en las ZF fue el ensamblaje de prendas de vestir para exportar a los Estados Unidos en el contexto de cuotas fijas de importación bajo el Acuerdo Multifibras (AMF). La eliminación gradual del AMF, completada a principios del 2005, junto con la firma del acuer-

do CAFTA-DR y el uso amplio de ZF para generar oportunidades de empleo, creó las condiciones necesarias para atraer la inversión de empresas multinacionales que producen artículos relativamente sofisticados para servir al mercado estadounidense.

Aun cuando las fuentes de crecimiento en RD se han diversificado, los principales propulsores en años recientes han sido el consumo privado y las inversiones y servicios en general. El sector primario ha crecido un 4 por ciento anual, entre 2010 y 2015, sostenido mayoritariamente por la producción agrícola. El sector servicios se ha beneficiado de una economía estadounidense dinámica: el turismo por sí solo ha crecido a una tasa promedio de 5 por ciento por año desde el 2010, marcando una clara tendencia ascendente. Los precios bajos del petróleo redujeron las importaciones, y una depreciación nominal gradual del peso dominicano (RD\$) contra el dólar estadounidense estimuló las exportaciones. El consumo privado ha sido consistentemente fuerte, respaldado por una creación sostenida de empleos, y mejoras en la disponibilidad de crédito al sector privado. La formación bruta de capital fijo ha sido robusta, especialmente en su componente privado (83 por ciento del total, en el período 2005-2015), mayormente en forma de proyectos de construcción.

El flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) a la República Dominicana ha superado consistentemente el promedio de América Latina y el Caribe, en 5.6 del PIB en 2012; 2.6 por ciento en 2013 y 3.7 en 2014. La mayor parte de esta inversión ha sido dirigida al turismo, minería y ZF. La inversión extranjera directa ha sido un cataliza-

Gráfico 5.5: Descomposición de la contabilidad del crecimiento (modelo Solow)



Fuente: Cálculos de los autores basados en Indicadores del desarrollo Mundial.

dor para la actividad económica en las ZF que son usadas principalmente como una plataforma de exportación para ensamblar productos para venta en el mercado estadounidense. El CAFTA y el Acuerdo de Asociación Económica (AAE), ambos con disposiciones para inversiones, también han sido fundamentales para atraer la denominada inversión extranjera directa que procura eficiencia.¹⁴⁴ También, cabe destacar que el país tiene 11 Tratados Bilaterales de Inversión (BIT por sus siglas en inglés) vigentes, mayormente con países desarrollados.¹⁴⁵

La República Dominicana ha asegurado acceso preferencial de mercado para sus exportaciones en mercados regionales e internacionales clave, así como reformas regulatorias implementadas para armonizar el régimen de sus zonas francas con los compromisos de la OMC. El acuerdo CAFTA-DR, que entró en vigencia en 2007, provee acceso preferencial a Centroamérica y los EEUU, y ha sido un motor de la transformación de la composición de la producción de las ZF. El AAE del CARIFORO-UE, firmado en 2008, provee trato preferencial a la UE. El vencimiento de la fecha límite para compatibilizar las ZF con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC llevó a la eliminación de los requisitos de proporción de exportación para recibir incentivos fiscales; primero, para productores de cuero, textiles y prendas de

vestir, sectores designados como ‘prioridad nacional’ en 2007, y después a todos los productores de ZF en 2011. Es claro que el marco actual de las ZF cumple con los requisitos de la OMC.

El crecimiento rápido de la productividad ha impulsado el buen desempeño económico de la República Dominicana. El crecimiento del Productividad Total de los Factores (PTF) ha sido consistentemente positivo la mayor parte de las últimas dos décadas, siendo las únicas excepciones la crisis bancaria nacional a principios de los 2000 y la crisis financiera mundial en 2008-2009. Además, la tasa de crecimiento de la PTF en RD ha sido significativamente más alta que el promedio de LAC y las tasas de los comparadores regionales más cercanos. Los cambios positivos en la PTF a principio de los noventa podrían atribuirse a la expansión de un modelo inicialmente exitoso de ZF, con el establecimiento de subsidiarias por parte de empresas extranjeras. Paradójicamente, es muy probable que las mejoras en productividad después de 2004 (el año en que se vencieron las preferencias comerciales en el sector textil) estén relacionadas con la necesidad de reconversión en estas ZF; esto implicaba una reducción en el número de trabajadores empleados y la introducción de maquinaria más sofisticada para mantener la productividad y diversificar en productos con un mayor valor agregado en el contexto de una creciente competencia mundial.

Entorno comercial y competencia

Durante los últimos años, la República Dominicana ha tomado algunos pasos significativos para mejorar su entorno comercial y promover la competencia, como

144 La inversión que procura la eficiencia se refiere al tipo de inversión en la cual el inversionista selecciona un país anfitrión para aprovechar algún factor competitivo, como una fuerza laboral barata / productiva, conocedora o eficiente, servicios públicos, otros servicios etc.

145 Los BIT vigentes a la fecha (con la fecha asociada en la entrada en vigencia) son con España (1996), Taiwán (2001), Chile (2002), Francia (2003), Suiza (2006), Panamá (2006), Marruecos (2007), Finlandia (2007), Países Bajos (2007), Corea (2008), e Italia (2009).

herramienta para fomentar el crecimiento de la productividad y la competitividad.¹⁴⁶

Aunque el informe *Doing Business* 2017 coloca a la República Dominicana en el rango medio de los países encuestados en la posición 103 de 190 economías en términos de la facilidad para hacer negocios, el país ha lanzado sustanciales reformas para el entorno empresarial. Estas han incluido la simplificación del registro de puesta en marcha de la empresa (por medio del programa Formalízate) y la promulgación de la Ley de Insolvencia. En términos de promover la competencia en toda la economía, se aprobó una Ley de Competencia en 2008 y una Autoridad de Competencia independiente (ProCompetencia) se estableció en el 2011. Además, un sinnúmero de esfuerzos para eliminar barreras sectoriales a la competencia ha permitido al país ponerse al día con pares regionales. Datos nuevos sobre la Regulación del Mercado de Productos (RMP) en RD miden el alcance al cual las políticas públicas promueven o inhiben las fuerzas del mercado en sectores clave de la economía y muestran que el país está alineado con el promedio regional de Latinoamérica y el Caribe.¹⁴⁷ La fuerte participación del sector privado en empresas de redes, especialmente telecomunicaciones, desagregación de diferentes segmentos de mercado en electricidad, establecimiento de reguladores sectoriales independientes, acceso relativamente abiertos a mercados de servicios profesionales,¹⁴⁸ y la falta de restricciones a la IED en la mayoría de los sectores, reflejan progreso notable en la implementación de una política efectiva de competencia en RD.

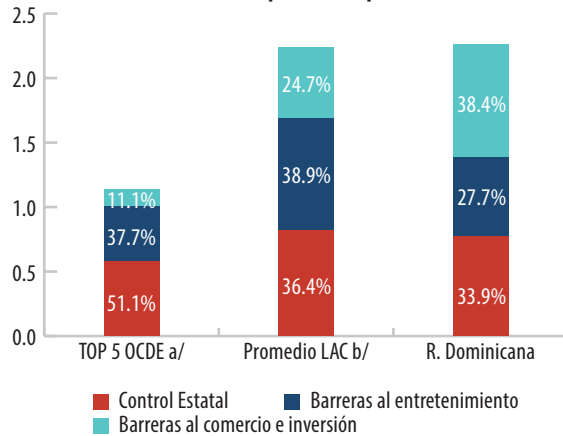
146 La competencia impulsa el crecimiento de la productividad por medio de dos mecanismos clave: mueve la participación en el mercado hacia productores más eficientes, e induce a empresas a volverse más eficientes para asegurar su supervivencia, generando empleos, y, en última instancia, acelerando el crecimiento económico y mejorando el bienestar general.

147 Cada una de las áreas abordadas dentro de la metodología PMR arroja luz sobre restricciones específicas del marco regulatorio tanto para la economía en general y en sectores clave de la economía en doce tópicos: electricidad; gas; telecomunicaciones; correo; transporte; agua; distribución minorista; servicios profesionales; otros sectores; requisitos administrativos para puesta en marcha de empresas; trato a grupos extranjeros; otros, tales como gobernabilidad de empresas públicas o exclusiones y exenciones antimonopolio. La información para RD fue recopilada por el GBM in 2013 como parte de una iniciativa regional para calcular estos indicadores en colaboración con la OCDE para 16 países ALC (entre 2012-2013 Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Perú; en 2014-2015 Uruguay; y entre 2015-2016 Ecuador, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Panamá y Venezuela). Para detalles sobre la metodología de los datos RMP, véase Nicoletti et al. (2000), "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", Documento de Trabajo No. 226 del Departamento de Economía, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

148 Los datos de la RMP analizan cuatro profesiones reguladas: abogados, contadores, ingenieros y arquitectos.

Gráfico 5.6: Efectos restrictivos de la regulación del mercado de productos (RMP) para La R. Dominicana

Indicador de la regulación del mercado de productos - Valores 0 al 6
Los valores más altos están asociados con regulaciones más restrictivas para la competencia



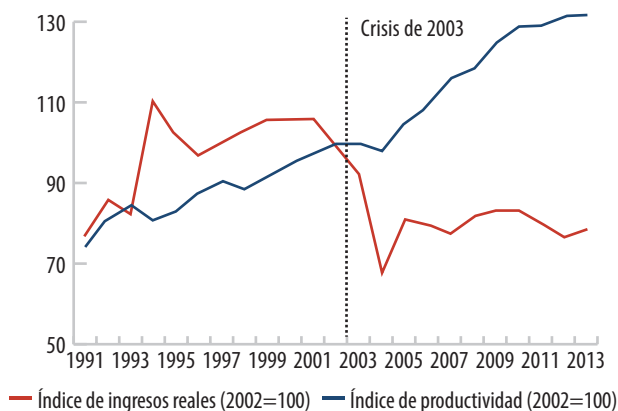
Fuente: WBG/OECD PMR data 2013-2016. a/ países de los Top 5 de la OCDE incluyen: Holanda, Reino Unido, Austria, Dinamarca y Nueva Zelanda. b/ países LAC incluyen: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua y Perú.

El sector financiero, aun cuando está dominado por un sector bancario concentrado, es robusto y estable.

En general, los indicadores clave del sector financiero muestran una robusta capitalización, aprovisionamiento, liquidez, y coeficientes de rentabilidad. La rentabilidad ha estado estable y por encima de la media regional. Para 2015, la Rentabilidad sobre los Activos (ROA, por sus siglas en inglés) estaban en 1.9 por ciento y la Rentabilidad sobre el Capital Invertido (ROE, por sus siglas en inglés) en 16.4 por ciento, por encima de la media regional (1.4 por ciento y 13.7 por ciento, en 2014, respectivamente). En términos de capitalización, el coeficiente de suficiencia de capital (capital regulador sujeto a activos ponderados por riesgo) estuvo en 16 por ciento para finales de 2015, muy por encima del 10 por ciento requerido, con una proporción de activos líquidos con respecto a pasivos a corto plazo por encima de 400 por ciento. La calidad de la cartera y las provisiones están en buenos niveles y también por encima de las referencias regionales. Para finales de 2014, los Préstamos en Situación de Mora (NPL por sus siglas en inglés) con respecto al total de préstamos brutos representan solo 1.5 por ciento y las provisiones por pérdidas en préstamos están por encima del 200 por ciento. El sistema tuvo activos equivalentes a un 45 por ciento del PIB a finales de 2015, y está entre los más pequeños en la región. Comprende 65 instituciones financieras, de las cuales 17 bancos comerciales representan 85.3 por ciento del total de activos para el sistema financiero.¹⁴⁹

149 17 bancos comerciales, 10 asociaciones de ahorro y crédito, 19 bancos de ahorro y crédito, 17 corporaciones de crédito, 2 instituciones públicas.

Gráfico 5.7: Índice de ingresos reales e índice de productividad (producción por trabajador), 2002=100, 1991-2013



Fuente: Base de datos de la economía total de The Conference Board y cálculo de autores basados en el Banco Central de RD.

Migración y crecimiento

Fuertes nexos comerciales entre Haití y la República Dominicana crean oportunidades para ambos países.

Las relaciones comerciales entre Haití y la República Dominicana son de mutua importancia, ya que ambos países son el segundo socio comercial más importante entre sí, después de los Estados Unidos. En ese contexto, la migración de Haití y otros países representa un factor importante que contribuye a los resultados de crecimiento en RD. Los migrantes haitianos en RD proveen aproximadamente 22 por ciento de las remesas a Haití (esto es, la segunda fuente más grande de remesas después de los Estados Unidos). Estas remesas tienen un impacto significativo sobre los niveles de pobreza en Haití. Si cesasen las remesas de RD, la extrema pobreza en Haití aumentaría en 3 puntos porcentuales, por ejemplo. Los migrantes haitianos a RD contribuyen a la actividad económica con trabajadores jóvenes dispuestos a aceptar los empleos que los ciudadanos dominicanos no quieren ocupar.

Desafíos

Vínculos insuficientes y repercusiones en la economía nacional

Aun cuando la economía ha mostrado un fuerte crecimiento de la productividad en la última década, muy poco de los beneficios de dicha productividad han pasado a los trabajadores en forma de salarios. Desde el 2003, el crecimiento de los ingresos reales se ha desviado cada vez más del crecimiento en productividad. Ciertamente, entre 2000 y 2013, la productividad aumentó 39

por ciento en términos reales, mientras que la remuneración por mano de obra disminuyó en 26 por ciento (gráfico 5.7). Los ingresos reales disminuyeron y / o permanecieron estancados en todos los sectores, incluyendo manufactura, así como transporte y comunicaciones, donde la productividad ha crecido desde 2002.

Un factor clave subyacente a este desarrollo son las implicaciones laborales del cambio estructural en la composición de la producción en las ZF, desde el ensamblaje de prendas de vestir hasta las industrias manufactureras de destrezas media-alta, tales como dispositivos médicos, calzados, productos farmacéuticos y productos eléctricos. Es probable que el potencial de las ZF para continuar la generación de empleos al mismo ritmo que antes se vea reducido dado que la intensidad del empleo en estos procesos más complejos es menor que en el sector de confección. Esta situación puede ser especialmente perjudicial para las mujeres, ya que ocupan la mayor parte de los empleos disponibles en el sector de la confección. Por otro lado, el surgimiento de manufactura de destreza media-alta se correlaciona con salarios más altos a medida que aumenta la demanda de trabajadores de mayores destrezas. El reciente repunte del sector textil puede aliviar la presión negativa relativa a la creación de empleo en las ZF.¹⁵⁰

A medida que han aparecido procesos de manufactura más sofisticados en las ZF ha aumentado el valor agregado interno que se genera en el país, pero la falta de encadenamientos internos es un desafío apremiante para generar repercusiones positivas en la economía local. La naturaleza más sofisticada de la producción manufacturera que tiene lugar en las zonas hoy en día, implica la importación de muchos insumos porque los productos no están disponibles en el país o no cumplen con las normas requeridas. A medida que la República Dominicana se conecta con cadenas globales de valor más largas y más sofisticadas, es de suma importancia para el Gobierno respaldar la capacidad de las empresas nacionales para cumplir con los requisitos de escala y tecnológicos de empresas de las ZF. A partir de 2012, las empresas dominicanas en las ZF estaban adquiriendo el 81 por ciento de sus insumos en el extranjero.¹⁵¹ Además, a pesar de que el marco regulador actual de las ZF parece cumplir con los compromisos multilaterales respaldados por la OMC, es necesario continuar igualando las condiciones entre las

150 Banco Mundial (2016): "Special Economic Zones, Global Value Chains, and Domestic Linkages in the Dominican Republic".

151 Engel, J., Daniel Reyes y M. E. Sánchez-Martín (2016): "The evolution of backward linkages in a dual economy: the case of the Dominican Republic, 1993-2010," Documento de trabajo, pendiente de publicación.

Recuadro 1: El 'Efecto Cuba' sobre el turismo

Mientras que el sector turismo de la República Dominicana ha competido con el de Cuba por muchos años en los mercados europeo y mundial, se espera que la normalización potencial de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba desvíe un número considerable de turistas de Estados Unidos hacia Cuba, al menos en el corto plazo. El tamaño y la duración de este impacto es difícil de estimar, y es probable que tome tiempo para materializarse, ya que Cuba tiene una capacidad limitada para absorber nuevos turistas. Sin embargo, la reanudación del turismo entre Estados Unidos y Cuba podría crear nuevas oportunidades para la República Dominicana mediante la intensificación de los incentivos para acceder a los consumidores de altos ingresos o explotar nichos de mercado. Por otra parte, el fortalecimiento del dólar estadounidense es probable que impulse la demanda global del turismo de Estados Unidos, al menos parcialmente compensando el efecto de desuiciación.

empresas que operan en el régimen especial de regulación y el resto de la economía¹⁵².

El sector turístico ha sido una importante fuente de crecimiento y empleo en la República Dominicana pero, al igual que las zonas francas, repercute poco en el resto de la economía. En 2014, el sector turístico contribuyó con el 16 por ciento al PIB y el 35 por ciento a las exportaciones que representan el 4.4 por ciento del empleo directo y el 15 por ciento de los empleos indirectos. A pesar de la creciente competencia de otros países del Caribe, incluyendo Cuba (véase el recuadro 1), las llegadas de turistas han aumentado considerablemente en los últimos años, alcanzando un total de 5.6 millones de llegadas de no residentes por vía aérea en 2015: el más alto de cualquier destino del Caribe. Mientras tanto, las llegadas de cruceros se duplicaron entre 2014 y 2015. Al mismo tiempo, muy poco de este crecimiento repercute en el resto de la economía. Los hoteles todo-incluido representan aproximadamente el 75 por ciento del sector turístico de la República Dominicana. Una característica clave de este tipo de turismo es que las actividades turísticas se concentran en pequeñas áreas geográficas del país y no benefician en gran medida a otros sectores de la economía nacional. En comparación con otros tipos de turismo como el turismo de aventura independiente, el gasto promedio para un viaje completo en RD se compara pobremente (con un monto total de US\$ 1,096 por persona según la base de datos de 2014) contra el gasto promedio en un viaje de aventura independiente (US\$ 2,710 por persona según *Adventure Travel Trade Association Industry Snapshot*, 2013). Por cada US\$

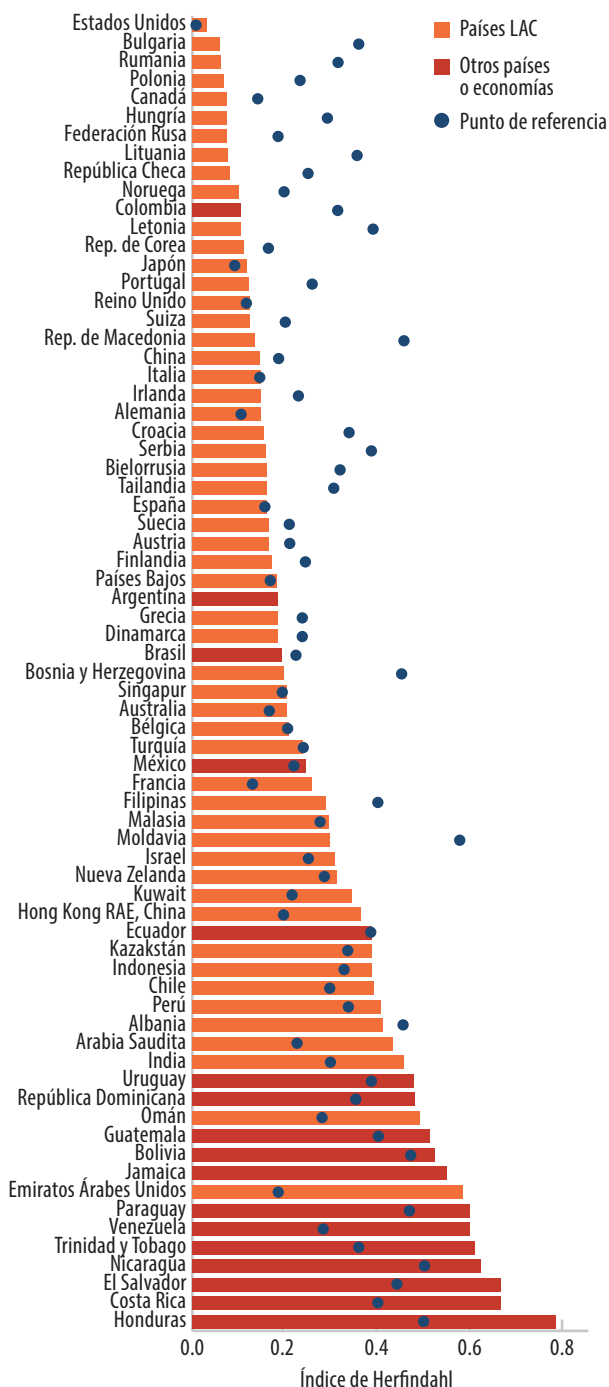
100 gastados en un paquete todo incluido, solo alrededor de US\$ 5 queda realmente en la economía del destino, una parte mucho menor que la de los turistas independientes y los turistas de paquetes de aventura.

Uno de los desafíos para las empresas que no son de ZF es la calidad de los productos agrícolas, que son percibidos como inferiores a los ofrecidos por competidores regionales. Esta percepción de falta de competitividad dificulta la probabilidad de que la demanda de productos nacionales aumente sin una estrategia proactiva para revertir la situación actual. Para los agricultores pequeños y medianos, es difícil cumplir con las cantidades y calidades de los productos solicitados por el mercado, ya que la escala y la consistencia de la producción a menudo son limitadas. Además, la calidad percibida de los productos de agro-exportación dominicanos es baja y las tasas de rechazo en la frontera de Estados Unidos son más altas para las frutas y vegetales dominicanos que las de otros países del CAFTA-DR. Históricamente, la República Dominicana ha tenido acceso favorable al mercado estadounidense por los fuertes lazos económicos y reglas de comercio favorables del CAFTA-DR. Sin embargo, es baja su capacidad para cumplir con las Normas Sanitarias y Fitosanitarias (NSF) de Estados Unidos. Por ejemplo, a partir de agosto de 2016, todos los productos agrícolas crudos, como los alimentos procesados y los productos del mar estaban en la lista roja¹⁵³ bajo la alerta de la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA por sus siglas en

152 Defever, F., Daniel Reyes, A. Riaño y M. E. Sánchez-Martín (2016): *Does the Elimination of Export Requirements in Special Economic Zones affect Export Performance?* Evidencia de la República Dominicana. Documento de trabajo pendiente de publicación.

153 La lista roja es un proceso automático conocido como "Detención sin examen físico" (DWPE, por sus siglas en inglés), lo cual conlleva la detención automática de todos los embarques en el punto de entrada hasta que el exportador esté en cumplimiento con las regulaciones de EEUU. Además, la República Dominicana enfrenta, en promedio, cerca de 5 rechazos por \$10 millones de exportaciones de productos agrícolas, lo cual es más alto que en otros países CAFTA:

Gráfico 5.8: Índice actual y de referencia de la concentración del mercado en 17 sectores no comerciables en países seleccionados



Fuente: Grupo del Banco Mundial (2014) "El emprendimiento en América Latina: Muchas empresas, pero poca innovación", basado en datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial y datos a nivel de las empresas de Orbis. Nota: Las barras muestran el promedio del índice Herfindahl de la concentración de ingresos de una selección de sectores de servicios no financieros de dos dígitos para los cuales había datos disponibles para más de 80 países. Un valor de 1 representa un mercado captado totalmente por una sola empresa (el nivel más alto de concentración); los valores menores indican menor concentración. Los ingresos fueron promediados entre 2007–10. Los puntos representan un valor de referencia predicho de una regresión para cada sector (con el logaritmo de) población y el PIB (ajustado para paridad del poder adquisitivo) como variables explicativas. El modelo de la regresión fue estimado por separado para cada uno de los 17 sectores; los puntos son los promedios de todos los sectores. La regresión utilizó todos los países disponibles. El gráfico solo muestra los países comparadores. LAC = América Latina y el Caribe.

ingles) de los EE.UU. Los productos en la lista roja son detenidos automáticamente en el puerto de entrada hasta que el exportador demuestre cumplimiento con las normas de los EE.UU. Este proceso aumenta el tiempo y el costo de entrar en el mercado estadounidense para los exportadores dominicanos. Los rechazos de los productos dominicanos se deben principalmente a problemas relacionados con: (i) el uso inadecuado de plaguicidas; (ii) la contaminación por salmonella; y (iii) problemas con los permisos o licencias, así como con envíos no conformes con las NSF. Los altos niveles de rechazo que enfrentan las exportaciones agrarias dominicanas requieren una revisión de la infraestructura nacional de calidad para cumplir con las normas internacionales, incluidas mejoras de la infraestructura física e institucional, mejor coordinación entre los organismos internacionales y el sector privado, y aumento de la transparencia a lo largo de la cadena de valor.

Entorno comercial y competencia

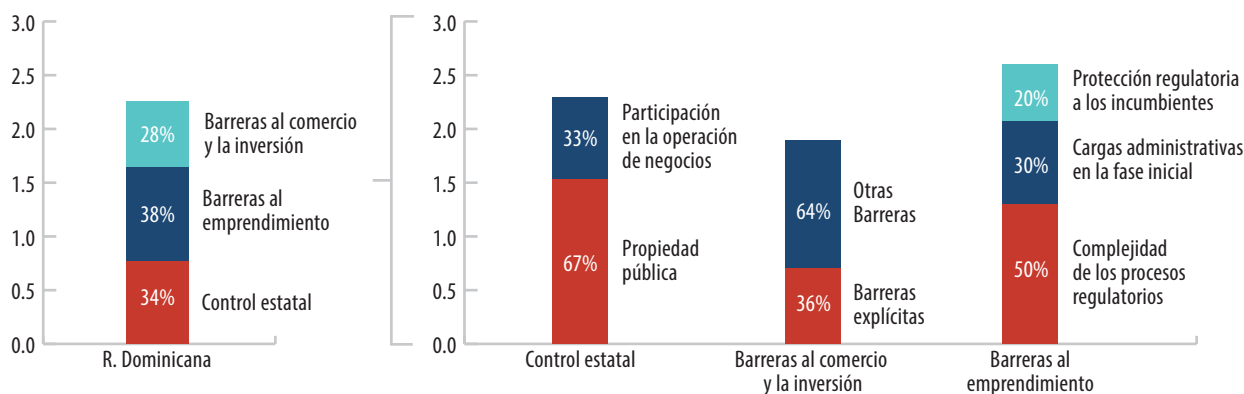
A pesar de los recientes avances en la facilidad de hacer negocios, la República Dominicana aún tiene procedimientos reglamentarios complejos y costosos, y sus instituciones judiciales siguen siendo débiles en comparación con otros países de la región. Incluso con reformas notables, aún existen desafíos para facilitar aún más los trámites para la puesta en marcha de procedimientos y operaciones comerciales y fortalecer la normativa sobre protección de los inversionistas minoritarios, exigibilidad de contratos y acceso al crédito. Otro ejemplo es el costo promedio para completar un procedimiento de cumplimiento de los contratos. En Santo Domingo cuesta 40.9 (por ciento de la demanda) en comparación con 31.3 en América Latina y el Caribe, y 21.3 en las economías de ingreso alto de la OCDE. El informe sub-nacional de *Doing Business* en la República Dominicana también mostró amplias variaciones geográficas en el cumplimiento de normativas. Por ejemplo, el tiempo para obtener el mismo permiso de la Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones en cuatro ciudades diferentes varía de 52 a 158 días.¹⁵⁴

A pesar de los avances en promover la competencia, la concentración de mercado continúa siendo alta en RD, lo que podría propiciar la formación de acuerdos de cártel perjudiciales. Un estudio reciente realizado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) encontró que el 35 por ciento de los mercados de la República Dominicana están muy concentrados, el 8 por ciento está

154 *Doing Business en Centroamérica y la República Dominicana* (2015). Dajabón: 158 días; Santo Domingo: 90 días; Higüey: 90 días; Santiago de los Caballeros: 52 días

Gráfico 5.9: Nivel de restricción de las regulaciones del mercado de productos por componentes/sub-componentes para la República Dominicana

Los valores más altos están asociados con regulaciones más restrictivas para la competencia



Fuente: Datos RMP del GBM / OCDE para 2013-2016.

moderadamente concentrado, y el 57 por ciento restante no está concentrado.¹⁵⁵ Esto va en consonancia con otros estudios que han identificado alta concentración del mercado en manufactura, así como en industrias no comercializables en RD (véase el gráfico 5.8).¹⁵⁶ En general, la alta concentración del mercado no necesariamente implica falta de competencia per se. En economías pequeñas, los mercados están naturalmente más concentrados y una situación con pocas empresas a menudo será el resultado eficiente en vista de los costos fijos y las economías de escala. Sin embargo, en este contexto, asegurar que los mercados sigan siendo irrestrictos se hace aún más crucial, ya que los cárteles (en cuanto a precios, cantidades de producción o participación en el mercado) son más fáciles de sostener en los mercados con menos actores. A tal efecto, una conducta anticompetitiva, especialmente de los cárteles, debe ser objeto de una sanción eficaz. Además, las restricciones reglamentarias que permiten prácticas anticompetitivas, para empezar, también deben ser eliminadas. Aun cuando la República Dominicana tiene un marco de competencia normativo e institucional establecido, la autoridad de competencia, ProCompetencia, no tiene un Director Ejecutivo; en consecuencia, no se han iniciado investigaciones sobre comportamientos anticompetitivos.¹⁵⁷

155 Dirección General de Impuestos Internos (2015a). Concentración de Mercado en la República Dominicana (2015). El estudio utiliza declaraciones de impuestos presentadas en 2014 para el año fiscal 2013.

156 Concentración de Mercado en República Dominicana, 2015, Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana

157 El marco reglamentario de RD indica que el Director Ejecutivo encabezará el Departamento de Investigaciones a cargo de las investigaciones antimonopolios. Véase el Artículo 33-34 de la Ley de Competencia de la República Dominicana.

Además, los datos de RMP también identifican restricciones anticompetitivas persistentes en las industrias de redes y los mercados de insumos que pueden estar limitando la competitividad de las empresas transformadoras en el país (véase el Gráfico 5.9). En las industrias de redes, los competidores potenciales enfrentan a incumbentes, sean públicos o privados, que parecen beneficiarse del amparo reglamentario que da lugar a condiciones de desigualdad. Por ejemplo, en el transporte aéreo, las autoridades pueden negar (*ex ante* o en cualquier momento posterior) a aerolíneas extranjeras el derecho a operar en las rutas internacionales basándose en la suficiencia de la oferta existente.¹⁵⁸ En electricidad, aun cuando las condiciones reguladoras parecen favorecer la apertura de mercados en el sector,¹⁵⁹ la entrada (en aquellos segmentos en los que la competencia sería económicamente viable y eficiente) parece haber sido desalentada por los bajos precios subsidiados por el Estado, traducándose en inversiones sub-óptimas en el sector y apagones recurrentes (la Superintendencia de Electricidad reporta un promedio de 3 horas/día por hogar).¹⁶⁰ Además, según captan los sub-indicadores de la RMP, los problemas de gobernabilidad de estas empresas de propiedad estatal podrían aislar aún más a los operadores públicos de las fuerzas del mercado.

158 Ley 491-06 de la Aviación Civil en el Artículo 246, puntos a y b

159 No hay monopolios legales o limitaciones para acceso a los diferentes segmentos de mercado, hay una separación entre generación / transmisión / distribución, y el sector es supervisado por un regulador independiente.

160 Véase las estadísticas de la Superintendencia de Electricidad para la calidad del servicio del suministro al consumidor para el año 2016, disponible en <http://sie.gob.do/mercado-minorista/estadisticas> para los operadores de mercado: EDESTE, EDENORTE y EDESUR.

Acceso a financiamiento a largo plazo en la economía es escaso, sobre todo para los pequeños operadores productivos. Han ido surgiendo nuevas formas de exclusión en todo el mundo a medida que avanza la tecnología digital y la determinación de perfiles de riesgo se torna cada vez más sofisticada. Además, el acceso al financiamiento es una limitante importante que enfrentan las (muchas) empresas informales en RD – lo cual les dificulta integrarse al sistema económico y crecer. Los préstamos comerciales a las PYMES aumentaron de alrededor del 12 por ciento del PIB en 2007 a 17 por ciento en 2015, pero las cantidades promedio de los préstamos siguen siendo bajas y los vencimientos son típicamente cortos. La intermediación financiera sigue siendo baja y los márgenes de interés netos son altos, alcanzando un 9.1 por ciento en 2014, comparado con una media del 5.6 por ciento en LAC. El crédito privado fue equivalente al 25.4 por ciento del PIB a partir de 2014, casi la mitad de lo que se esperaría dado el nivel de desarrollo del sector financiero de la República Dominicana, y muy por debajo de la media regional del 43 por ciento. El país también está rezagado con respecto a la región en materia de sistema de pagos e indicadores de pagos digitales: a pesar de algunos aumentos recientes, la presencia de Puntos de Venta (POS, por sus siglas en inglés) y cajeros automáticos están entre los más bajos de la región LAC. El uso de tarjetas de crédito es bajo para los estándares de LAC y países de ingreso mediano alto en todo el mundo, y menos del 40 por ciento de los adultos reporta usar cajeros automáticos, frente a un promedio de LAC de más del 70 por ciento.

Migración y resultados del mercado laboral

La República Dominicana ha experimentado una importante inmigración en los últimos 15 años y hay preocupaciones relacionadas con los efectos de este rápido flujo migratorio en la economía local. Fuertes flujos migratorios en la República Dominicana han dado lugar a un aumento de la población en edad de trabajar de un 4.6 por ciento entre 2002 y 2010 y representaron poco más del 5 por ciento de la población del país en 2012.¹⁶¹ Por razones históricas y circunstanciales, aproximadamente 9 de cada 10 inmigrantes en la República Dominicana son del vecino Haití. Al mismo tiempo, a pesar de ser una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina, los salarios reales en la República Dominicana se han mantenido relativamente estancados tras la recuperación del país de la crisis bancaria de 2003-

2004. Al igual que en otros países receptores de inmigrantes, los persistentes desafíos en el mercado laboral han hecho surgir preocupaciones locales que la inmigración podría causar una disminución de las oportunidades de empleo para trabajadores locales y, por tanto, contribuir a mayor estancamiento de los salarios y poca reducción de la pobreza.

Sin embargo, la evidencia de que los migrantes haitianos están impulsando los salarios reales a la baja en la República Dominicana es débil. La medida en que la inmigración afecta los salarios en los mercados de trabajo locales depende en gran parte de si las desventajas de los inmigrantes sustituyen o complementan a aquéllas de los trabajadores locales. Si son sustitutos, eso puede traducirse en una mayor competencia por los puestos de trabajo mientras que habilidades complementarias pueden conducir a una mayor productividad de los trabajadores locales. Investigaciones recientes realizadas por el Banco Mundial revelan que los trabajadores haitianos están muy agrupados, en trabajo no calificado, en sectores específicos, y geográficamente, en la República Dominicana.¹⁶² En particular, dado los niveles relativamente bajos de escolaridad entre los inmigrantes haitianos y los bajos niveles de empleo entre las mujeres inmigrantes haitianas, cabría esperar que la competencia por empleos con mano de obra haitiana la sientan principalmente los hombres dominicanos con bajos niveles de escolaridad. Sin embargo, la evidencia sugiere que no existe relación negativa alguna entre la proporción de la fuerza laboral local nacida en Haití y los salarios de la mano de obra local una vez se toman en cuenta las características individuales. Por tanto, no parece haber una fuerte evidencia empírica que apoye la hipótesis de que la mano de obra haitiana en la República Dominicana haya llevado al estancamiento de los salarios de los trabajadores locales. En su lugar se sugiere que, dado que la mano de obra inmigrante haitiana se limita mayormente a trabajos no calificados e informales en la agricultura y la construcción, hay mayor probabilidad que los inmigrantes haitianos sean más complementos que sustitutos tanto para el capital como de los trabajadores dominicanos relativamente más calificados.

161 Debido a las limitaciones de datos en el censo de 2010, sólo las personas nacidas fuera de la República Dominicana se consideran inmigrantes para los fines de este informe.

162 Véase Sousa, Liliana; Diana Sánchez; y Javier Báez (2016), "Wage Effects of Haitian Migration in the Dominican Republic"; y Kone, Zovanga y Caglar Ozden (2016), "Labor Market Implications of Immigration and Emigration in the Dominican Republic", en Carneiro, F. y S. Sirtaine (eds), "When Growth is not Enough", El Banco Mundial, pendiente de publicación.

Orientaciones de política

Hacer frente a las distorsiones del mercado que favorecen únicamente a agentes económicos específicos

Asegurar un crecimiento económico sostenido y mejorar el crecimiento inclusivo en la República Dominicana depende de reformas horizontales en toda la economía, de reformas para reforzar los encadenamientos entre las empresas ubicadas dentro y fuera de las ZF, y en intervenciones verticales en los sectores clave que sustentan la economía dominicana. Un objetivo importante de la política pública para compartir los dividendos de crecimiento será mejorar el entorno para el crecimiento de empresas que no pertenecen a los pocos establecimientos y empresas que en la actualidad constituyen el grueso del crecimiento económico. La igualdad de condiciones entre las empresas incluirá limitar las asimetrías actuales en cada sector en términos de acceso a la información, mercados, regulación y finanzas.

Reformas horizontales

Políticas orientadas a crear encadenamientos internos entre las ZF y la economía nacional deben tener prioridad. Una estrategia integral para apoyar y desarrollar encadenamientos incluye acciones en torno a tres áreas. En primer lugar, una revisión de la reglamentación para eliminar políticas ineficaces, tales como los requisitos de contenido local perjudiciales y medidas no arancelarias proteccionistas que limitan la capacidad de las empresas nacionales para importar y transformar insumos clave. En este contexto, también deben ser eliminadas las barreras formales e informales para abastecer una empresa de ZF desde el territorio nacional. En segundo lugar, conectar los proveedores nacionales mediante el diseño de programas específicos para los proveedores locales, desarrollar una base de datos de proveedores, crear servicios de contactos de proveedores, e introducir incentivos para estimular contrataciones locales desde las empresas en las ZF. En tercer lugar, atraer a proveedores internacionales competitivos y apoyar la actualización de los proveedores nacionales a través de formas de inversión sin participación de capital social (p. ej., franquicias). Un programa destinado a mejorar la capacidad de internalización de las cadenas nacionales de valor seleccionadas, ya sea directa o indirectamente, conectando las mismas a las empresas de las ZF, sería un paso importante para forjar encadenamientos nacionales e internalizar las repercusiones positivas de la IED.

Se necesita una política nacional general para la promoción de exportaciones y atracción de IED que aproveche a las ZF como motor de un crecimiento económico inclusivo. Esta estrategia debería mejorar la coordinación institucional entre actores múltiples que trabajan en el marco global de apoyo al comercio y la competitividad de la IED. Dejar que el régimen de las ZF siga enfocado en industrias específicas, especialmente los textiles, calzados y artículos de cuero, podría afianzar las distorsiones económicas y perpetuar la estructura de exportación dual del país. El país ya eliminó los subsidios basados en los resultados de exportación en las ZF, lo cual representa un primer paso positivo. En el mediano a largo plazo, la armonización del sistema de regulación requerirá una reducción progresiva del número de “sectores estratégicos” y, eventualmente, su completa eliminación. Por último, un análisis sólido de costo-beneficio del papel que juegan las ZF en términos de resultados económicos (empleo, encadenamientos internos, etc.) y las pérdidas de ingresos fiscales ayudaría a informar el debate de políticas. Es importante también diseñar políticas de apoyo destinadas a mejorar los costos de ajustes en mano de obra acumulados debido al cambio en la especialización sectorial de las ZF (véase la Nota de Política sobre Pobreza y Equidad). El Gobierno ha estado fortaleciendo el marco reglamentario para facilitar las APP, y el lanzamiento de la Iniciativa por la Productividad y la Competitividad ejemplifica algunos de los recientes esfuerzos realizados para aprovechar el diálogo público-privado, con miras a apuntalar el mejoramiento de la infraestructura y, en última instancia, la competitividad.¹⁶³

Se debe fomentar la competitividad de las industrias nacionales que no tienen fácil acceso a información actualizada sobre oportunidades existentes, mediante la modernización de las funciones que cumple el Centro de Exportación e Importación de RD (CEI-RD). La experiencia internacional ha demostrado que las Agencias de Promoción de Exportación (APE) pueden ayudar a los exportadores a llegar a nuevos mercados y alcanzar mejor integración. Las agencias de promoción de exportación son más eficaces cuando se ofrecen servicios combinados y enfoques personalizados. Una APE bien diseñada y administrada de manera efectiva podría presentar a las empresas nuevas oportunidades de exportación, para así diversificar los mercados de exportación de la República Dominicana. Esto podría hacerse, en primer lugar, definiendo los roles de todas las instituciones existentes encargadas de promover exportaciones; y, en segundo lugar, equilibrando el presupuesto de la APE para que la nómina

¹⁶³ La Iniciativa por la Productividad y la Competitividad Nacional fue lanzada por el Presidente Medina en agosto de 2015

no se convierta en una carga que limite los recursos disponibles para apoyar las actividades de promoción de las exportaciones.

Se necesitan mayores reformas legales en términos de reglamentación de competencia y empresarial. El enfoque de las autoridades debería centrarse especialmente en las siguientes áreas de las cuales se espera arrojen resultados inmediatos: i) poner en marcha la aplicación de la Ley de Competencia existente con el fin de prevenir y sancionar el comportamiento anticompetitivo mediante el fortalecimiento de la autoridad de competencia, Procompetencia, especialmente a través de la designación de un director ejecutivo; ii) desarrollar una estrategia para revisar y eliminar las restricciones reglamentarias en los mercados de productos clave, sobre todo aquellos que corren el riesgo de permitir un comportamiento anticompetitivo de los agentes del mercado; iii) finalizar la aplicación de la nueva Ley de Insolvencia, mediante el desarrollo de las normas y reglamentos correspondientes a la misma; iv) finalizar el proyecto de ley sobre las operaciones garantizadas para la aprobación del Congreso; iv) eliminar las barreras para abrir nuevos negocios a partir del Código de Comercio (tales como requisitos mínimos de capital); y v) mejorar el marco reglamentario para promover la atracción y retención de inversiones que buscan eficiencia para mantener los flujos de IED hacia el país.

Se deben hacer esfuerzos para mejorar las regulaciones y alentar una mayor transparencia en relación con la financiación de las MIPYMES, a la vez de crear instrumentos adicionales. El fortalecimiento de la infraestructura financiera contribuiría aún más a aumentar el acceso al financiamiento. El marco legal actual no respalda adecuadamente el desarrollo de instrumentos financieros que puedan depender de garantías muebles como el arrendamiento y factoraje financieros. Se debe considerar una reforma legal para solucionar las ineficiencias de las operaciones garantizadas y los sistemas de insolvencia, incluyendo el registro, aplicación y recuperación de las garantías, así como las modificaciones correspondientes a las regulaciones prudenciales para préstamos. Las principales prioridades para mejorar el acceso al financiamiento de los establecimientos pequeños se relacionan con: i) el aumento de los volúmenes y las fuentes de financiamiento del sector privado más allá de los bancos, tales como inversionistas ángeles, fondos de capital de riesgo y arrendamiento financiero; ii) incrementar la utilización de los servicios financieros para respaldar las actividades productivas a la vez de reducir los costos de transacciones; iii) aumentar el alcance y la profundidad de los servicios no financieros para hacer frente a las principales limitaciones al crédito; y

iv) desarrollar aún más los mercados de capitales privado lo que ayudaría a aliviar la concentración del mercado.

Reformas específicas por industria

Se debe fomentar el desarrollo de nichos turísticos ajenos al concepto “todo incluido”. El enfoque del sector turístico de la República Dominicana en complejos de hoteles de playa “todo incluido” ha ignorado en gran medida el enorme potencial del país para el turismo cultural, ambiental, histórico y de aventura. Una reorientación de la identidad de marca país que abarque estas características permitiría aprovechar tanto su ventaja de precios en sus mercados de origen existentes y aprovechar las oportunidades emergentes en mercados de origen no tradicionales.

Con el fin de garantizar que un mayor número de empresas puedan cumplir con las normas internacionales, es importante fortalecer los sistemas nacionales de control de calidad y verificación. El objetivo es asegurar que RD pueda fortalecer las instituciones existentes y mejorar su historial de cumplimiento con las normas internacionales y los requisitos específicos de los socios comerciales clave para: (i) garantizar un mayor nivel de protección de la población nacional; (ii) contribuir a la mitigación de riesgo de desastres (sanitarios); así como (iii) aumentar y mantener el acceso a los mercados de exportación de alto valor. Una mejor supervisión requerirá mejorar la infraestructura física e institucional, optimizar la coordinación entre los organismos internacionales y el sector privado, y mayor transparencia y trazabilidad a todo lo largo de las cadenas de valor. Se necesitará crear nuevas agencias de normalización y sistemas de certificación, y se requerirá la creación de capacidad en las instituciones existentes. Mejorar la calidad de la verificación será especialmente importante en los sectores agrícola, ganadero y pesquero, y las autoridades dominicanas deben trabajar en estrecha colaboración con el comité de normas sanitarias y fitosanitarias de la OMC para ampliar la gama de exportaciones agrícolas que cumplan con los requisitos internacionales. Un reciente proyecto destinado a aumentar la competitividad de la industria bananera, que incluye varios componentes, (p. ej. asistencia técnica, fortalecimiento institucional, fondos para financiar a productores) con el apoyo de la UE, resultó ser particularmente exitoso y debe servir de modelo para otras agrupaciones industriales.

Se requieren esfuerzos para aumentar la productividad marginal relativamente baja y el acceso limitado a la información y a los mercados de fincas de pequeños tenedores de tierras agrícolas. Los pequeños tenedores

de tierras agrícolas representan la mayoría de los agricultores en RD y enfrentan una serie de obstáculos, que incluyen una mayor vulnerabilidad a los choques y una capacidad disminuida para responder a las cambiantes demandas del mercado. Las asociaciones de productores pueden ayudar a ampliar el acceso a los mercados de insumos y productos, negociar precios a granel, y facilitar las inversiones en manejo post-cosecha, agregación de valor y procesamiento. Sin embargo, muchos grupos de productores en RD carecen de las habilidades y los recursos financieros necesarios para implementar inversiones clave y comercializar efectivamente sus productos. Las empresas que operan a pequeña escala también se beneficiarían de un mayor acceso a la información sobre condiciones climáticas, calidad del suelo, fenómenos meteorológicos extremos y variedades de cultivos mejorados. El Ministerio de Agricultura debería finalizar el Sistema Nacional de Información Agrícola (en vías de preparación). Esto, junto con el sistema de información meteorológica existente, podría servir de base para una plataforma de información más ambiciosa e integral.

Los productores deben ser integrados a cadenas de valor nacional y mundial. La competitividad de los grupos de productores podría ser fomentada a través de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado y requeriría: (i) innovación tecnológica para aumentar la productividad; (ii) inteligencia de mercado dirigida específicamente a mejorar el acceso a los mercados; (iii) el capital financiero para impulsar el acceso a bienes productivos; y (iv) la creación de capacidad y asistencia técnica para poder satisfacer las demandas del mercado. El uso de incentivos diferenciados bajo un esquema transparente y un plan orientado al mercado les permitiría a actores interesados generar credibilidad mutua, todo lo cual proporcionaría incentivos a los sectores financieros comerciales y privados para compartir riesgos en las inversiones productivas rurales.

Se debe facilitar la inclusión de las industrias más pequeñas en el clúster agrícola, mediante la mejora de los servicios en el cumplimiento de Normas Sanitarias y Fitosanitarias (NSF). El objetivo principal sería mejorar las capacidades nacionales sanitarias y fitosanitarias, partiendo particularmente de las recomendaciones de las evaluaciones independientes (p. ej., el proceso PSV de la OIE sobre la prestación de servicios veterinarios). Las autoridades (nacionales) veterinarias, fitosanitarias y de inocuidad alimentaria deben ser capaces de cumplir con las normas internacionales y los requisitos específicos de los socios comerciales clave, con miras a: (i) garantizar un mayor nivel de protección a la población nacional; (ii) contri-

buir a la mitigación del riesgo de desastres (sanitarios); así como (iii) aumentar y mantener el acceso a los mercados de exportación de alto valor. Las acciones de política en este frente incluirían reformas institucionales y legislativas, incluyendo aquellas destinadas a contribuir a profundizar la coordinación y la sinergia con el sector privado. Otras acciones incluyen: i) mejorar la capacidad para llevar a cabo las funciones esenciales del análisis de riesgos, vigilancia, prevención, preparación y respuesta a la crisis sanitaria, análisis de costo-beneficio, información sanitaria, control de calidad (en particular para los laboratorios), comunicación y certificación; y ii) mejora de la infraestructura física, incluyendo la restauración de algunos laboratorios para mejorar las capacidades de pruebas analíticas y, posiblemente, crear nuevos almacenes de inspección en varios puntos fronterizos.

Encarando la migración haitiana

En cuanto a la migración, aun cuando se necesita más trabajo analítico para informar futuras decisiones de políticas, un enfoque de “no hacer daño” parece ser el más apropiado por el momento. Esto podría tomar la forma de un esfuerzo ordenado para documentar y regularizar a migrantes que actualmente viven y trabajan en la República Dominicana. Los migrantes haitianos en la República Dominicana juegan un papel no despreciable en la economía, y limitar su capacidad para trabajar en el país podría tener graves impactos para la capacidad de la economía de RD de mantener las altas tasas de crecimiento observadas en la actualidad. Las estimaciones del Banco Mundial sugieren que un “escenario de política abierta”, en el cual RD opte por una política de migración totalmente abierta desde Haití (tanto para migrantes actuales como futuros) aumentaría el nivel de los salarios entre 2-3 por ciento durante los próximos 8 años, en particular, los salarios urbanos no calificados (4 por ciento). Por otra parte, una política de “deportación” (es decir, donde todos los migrantes sean deportados y no se permita la entrada a nuevos migrantes) se traduciría en una disminución de 3-5 por ciento de los salarios. La tendencia puede explicarse por el hecho de que los migrantes haitianos no compiten con los dominicanos por el mismo tipo de trabajos y, por tanto, una disminución de los haitianos movilizaría una parte de los dominicanos a trabajos menos calificados, que se traduciría en salarios promedio más bajos. En cuanto al crecimiento, la política de apertura se traduciría en un 0.35 por ciento de crecimiento adicional del PIB para el 2022, mientras que una política de deportación haría que el PIB permaneciera 5.7 por ciento por debajo del escenario base para 2022. El comercio se vería afectado por igual, ya que las exportaciones mundiales de RD se reducirían en

un 5 por ciento frente a la línea de base para el año 2022, mientras que las exportaciones bilaterales hacia Haití se contraerían en más de un 6 por ciento.

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y RESILIENCIA AL CAMBIO CLIMÁTICO

Contexto del país

Al igual que muchos otros países en el Caribe, la República Dominicana es muy vulnerable a los desastres naturales y a los impactos globales del cambio climático. RD está muy expuesta a los desastres climáticos repentinos (tormentas tropicales, huracanes, inundaciones), procesos lentos de cambio climático (aumento del nivel del mar y la desertificación) y eventos sísmicos, tales como terremotos y deslizamientos de tierra. Aproximadamente el 92 por ciento de su producción económica y el 97 por ciento de su población se encuentran en zonas vulnerables a dos o más tipos de desastres naturales.¹⁶⁴ La ubicación geográfica juega un papel preponderante que explica este alto grado de exposición a los fenómenos meteorológicos, pero también lo explican las debilidades estructurales como son el crecimiento urbano no planificado, degradación del suelo, y débil aplicación de los códigos de construcción y las regulaciones de zonificación.

La incidencia de los desastres afecta la actividad económica y los sustentos, especialmente para los sectores más vulnerables de la población. Los desastres han provocado pérdidas en un estimado de 0.69 por ciento del PIB, o US\$420 millones por año, entre 1961-2014.¹⁶⁵ Solo en 1979, los daños causados por huracanes alcanzaron el 16 por ciento del PIB.¹⁶⁶ Las pérdidas por terremotos y ciclones tropicales se han estimado en US\$683 millones por año.¹⁶⁷ Los desastres también tienen efectos negativos a nivel de hogar, y los hogares más pobres son especialmente vulnerables. La falta de recursos puede obligar a los hogares pobres a adoptar estrategias de respuesta con efectos profundamente negativos a largo plazo, como retirar los niños de la escuela para que puedan contribuir a

los quehaceres del hogar. En ese contexto, la recuperación de un hogar pobre de un solo desastre puede durar toda una generación.

El desarrollo del sector agroalimentario, que es uno de los motores del crecimiento en RD, crea importantes problemas de sostenibilidad del medio ambiente. El sector (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y agroindustria) contribuye 16 por ciento del PIB nacional.¹⁶⁸ La producción agrícola primaria ha contribuido un 6 a 7 por ciento relativamente constante al PIB nacional en los últimos 10 años. Las exportaciones agroalimentarias (animales, vegetales y productos alimenticios) representaron el 20 por ciento del valor total de las exportaciones oficiales en 2012. Sin embargo, tres cuartas partes de la producción agrícola se transforma en las fases posteriores de la cadena de valor del sector agroindustrial,¹⁶⁹ agregando valor y creando empleos en el país. Los principales productos agrícolas (según el valor de la producción) son pollo, ganado, plátano, arroz, lechosa, aguacate, leche, caña de azúcar, cerdos, y piña. Del lado opuesto, la agricultura ejerce presión sobre los recursos naturales, incluyendo bosques, suelos, gestión del agua y biodiversidad. La tala y quema, por ejemplo, sigue contribuyendo a deforestación, erosión del suelo, contaminación de las cuencas y destrucción de los hábitats de muchas de las especies endémicas de RD.

En medio de tasas de rápido crecimiento económico, la cobertura boscosa ha aumentado en la última década. Mientras que muchos países en el mundo que han sostenido altas tasas de crecimiento económico no han tenido éxito en mantener su cobertura boscosa, RD se destaca como una economía de rápido crecimiento que ha logrado proteger eficazmente sus bosques. La cobertura boscosa total del país aumentó de 32 por ciento en 2003 a casi 40 por ciento en 2011, debido a una mayor protección del medio ambiente y el control exitoso de los incendios forestales. Además, el país está firmemente comprometido a reducir las emisiones de carbono. De hecho, el artículo 194 de la Constitución hace referencia específica a la necesidad de adaptación al cambio climático. El país también ha ratificado la CMNUCC en 1998 y el Protocolo de Kioto en 2002.

164 Véase Banco Mundial, 2005, *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk analysis*. Washington, DC: Banco Mundial: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/04/6433734/natural-disaster-hotspots-global-risk-analysis>

165 Esta estimación es en US\$ de 2010. Esto representa una evaluación conservadora, ya que no se han producido grandes terremotos durante este período.

166 Véase "República Dominicana: Repercusiones de los Huracanes David y Federico sobre la economía y las condiciones sociales", CEPAL México, 1979.

167 Esta evaluación fue realizada usando la plataforma MPRES del Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofes para el Caribe.

168 Véase Junta Agro empresarial dominicana (2009): Estrategia para el desarrollo agropecuario y agroindustrial sostenible para RD.

169 Véase Ministerio de Agricultura (2011): Plan estratégico sectorial de desarrollo agropecuario, 2010-2012.

Desafíos

Vulnerabilidad al cambio climático y capacidad de gestión del riesgo de desastres

La falta de mecanismos de coordinación de alto nivel menoscaba la efectividad de la capacidad de país para gestionar el riesgo de desastres. La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y la adaptación al cambio climático son objetivos prioritarios de la END. En septiembre de 2002, el Gobierno estableció el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre (SN-PMR), que definió los principios generales de una política de reducción de riesgos para todos los niveles de Gobierno. Sin embargo, el SN-PMR carece de los mecanismos de coordinación de alto nivel necesarios para armonizar el funcionamiento de todos los ministerios e instituciones técnicas responsables de la gestión del riesgo de desastres. El SN-PMR recibe una limitada asignación presupuestaria¹⁷⁰, y la débil institucionalidad dificulta el vínculo entre el análisis del riesgo de desastres y las políticas de reducción de riesgos. La actual política nacional de GRD expirará en el 2016, y el Ministerio de la Presidencia ha encabezado una revisión de la legislación pertinente en un esfuerzo por fortalecer el marco jurídico e institucional para la GRD.

RD carece de una clara estrategia financiera para dar respuestas ante desastres. Aunque por ley al Gobierno se le exige asignar el 1 por ciento de los anticipos de ingresos fiscales para usar en caso de una 'calamidad pública', el financiamiento contingente para dar respuesta a desastres es insuficiente. *Standard & Poor's* estima que un desastre mayor en la RD podría desencadenar una depreciación de la calificación soberana de 3 posiciones, la mayor baja prospectiva entre los 48 países evaluados.¹⁷¹ Las bajas tasas de penetración de los seguros privados (1.2 por ciento del PIB) exacerban la vulnerabilidad al riesgo, sobre todo en el sector agrícola, donde las tasas de seguros son especialmente bajas y donde han ocurrido históricamente casi una tercera parte de los daños por desastres.¹⁷² Sin una

estrategia financiera integral para gestionar estos riesgos, los desastres pueden plantear un costo de oportunidad muy alto, ya que pudiera tenerse que desviar los recursos asignados previamente a proyectos de desarrollo para cubrir pérdidas relacionadas con el desastre. La reasignación de estos recursos a través de procesos presupuestarios ad-hoc también puede retrasar los esfuerzos de respuesta a la emergencia y recuperación, disminuyendo la eficiencia de la reconstrucción.

Además, la GRD y la adaptación al cambio climático no están suficientemente integrados en la planificación del desarrollo nacional y la toma de decisiones. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) ha incorporado progresivamente la GRD en su sistema de inversión pública.¹⁷³ Sin embargo, la información disponible a nivel de sector (mapas de riesgos, evaluaciones de vulnerabilidad, etc.) no es suficiente para evaluaciones exhaustivas de los riesgos de proyectos de inversión pública. Mientras tanto, las debilidades en el marco institucional para la planificación de uso del suelo se tradujeron en un crecimiento urbano no planificado en áreas proclives al riesgo. A pesar de que el código de construcción nacional fue actualizado para incorporar la resistencia sísmica en el 2010, su aplicación sigue siendo desigual, y pocas estructuras han sido modificadas desde que las nuevas disposiciones entraron en vigencia.

Competitividad y sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios

El sector agroalimentario de la República Dominicana enfrenta importantes vulnerabilidades estructurales, biofísicas y climáticas

Vulnerabilidad climática: El país enfrenta un número sin precedentes de fenómenos meteorológicos adversos (sequías e inundaciones). Para reflejar un segundo año consecutivo de sequía, se prevé que las importaciones de cereales en 2015-2016 se mantendrán por encima del promedio del país de cinco años. Se espera que las importaciones de maíz aumenten casi un 7 por ciento a 1.2 millones de toneladas, conforme con la menor producción de este año, mientras que el pronóstico para las importaciones de trigo es que permanecerán relativamente estables por encima de 500 millones de toneladas. Es probable que esta adversidad empeore en el futuro cercano. Según la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en la Agricul-

170 En el 2012 solo se asignaron US\$12.9 millones al SN-PMR, 0.01 por ciento del presupuesto anual. Véase Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD), 2012, "Análisis de recursos necesarios de funcionamiento para operación básica del sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta", Programa de prevención de Desastres y Gestión de Riesgos, MEPYD/DGODT/BID.

171 Véase *Standard & Poor's*, "Storm Alert: Natural Disasters Can Damage Sovereign Creditworthiness", 2015.

172 Véase MEPyD-WB, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD), y Banco Mundial, 2015, "Gestión financiera y aseguramiento del riesgo de desastres en la República Dominicana": <http://imagebank.worldbank.org/servlet/>

WDSContentServer/IW3P/IB/2015/11/24/090224b083393dc4/1_0/Rendered/PDF/Gesti0n0financ0Rep0blica0Dominicana.pdf

173 En 2013 se ordenó un análisis básico de riesgo para todos los proyectos superiores a US\$10 millones.

tura 2014-2020,¹⁷⁴ la precipitación total anual puede disminuir hasta 1,137 mm en el año 2030 (disminuyendo un 11 por ciento desde 2010). Los escenarios climáticos proyectan un incremento de la temperatura de 0.5 a 1°C para el 2030 y a 2.5°C para el 2050. Las áreas que actualmente están sujetas a sequía podrían permanecer áridas con el cambio climático.

Vulnerabilidad biofísica: La agricultura es una fuente de presión sobre los recursos naturales. A pesar de avances alentadores en revertir las tendencias de deforestación, se requieren esfuerzos adicionales para reducir la degradación de los ecosistemas en regiones específicas del país como resultado de la intensa actividad agrícola. Este sector está contribuyendo a la deforestación en las cuencas altas, la erosión del suelo y contaminación de fuentes de agua que amenazan los paisajes, el desarrollo económico del país y la salud de su población. La mayor parte de la deforestación (60 por ciento) la sigue causando la expansión de la agricultura de tala y quema y prácticas inadecuadas de producción ganadera extensiva en áreas protegidas en la frontera con Haití. Otras causas directas de la deforestación/degradación incluyen explotación forestal ilegal, pastoreo insostenible de ganado, desastres naturales, incendios forestales y proyectos de infraestructura para la minería, energía y turismo. Las regiones más afectadas por la deforestación y la degradación de los ecosistemas, incluyendo erosión del suelo y, por tanto, menor disponibilidad de agua en las cuencas hidrográficas, son el lado sur de la Cordillera Central, la cordillera más alta del país; Sierra de Neiba; y a lo largo de la frontera del país con Haití.

de seguridad hospitalaria). También se recomienda la creación de una unidad dedicada al análisis de riesgos. Actualizaría los planes de desastre para la GRD, desarrollaría herramientas de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) para las instituciones públicas, identificaría y analizaría las áreas de alto riesgo, y desarrollaría y difundiría mapas de riesgo e información en coordinación con las autoridades pertinentes y las comunidades.

Incluir los riesgos derivados del cambio climático en las estrategias de gestión del riesgo fiscal. Será crucial entender mejor y cuantificar los pasivos contingentes asociados a los desastres con el fin de desarrollar una combinación óptima de retención de riesgo e instrumentos de transferencia de riesgos para reducir el impacto fiscal de los desastres. Los préstamos contingentes en caso de desastres permitirían al Gobierno aumentar su capacidad presupuestaria tras un desastre. Promover la expansión de los seguros, sobre todo en los sectores agrícola y vivienda, podría reducir los pasivos contingentes indirectos que sufraga el Gobierno. La protección contra desastres grandes justificaría un seguro internacional de riesgo combinado contra desastres.

Fortalecer el potencial de crecimiento del sector agroalimentario

Adoptar un enfoque integrado para impulsar el potencial de crecimiento del sector agroalimentario. El crecimiento sostenible en el sector agroalimentario de los países se puede lograr con un enfoque integrado que tiene como objetivo afrontar las limitaciones de la competitividad, conectando los agricultores con los mercados y proporcionando un mejor acceso a innovaciones resistentes al clima. El Banco Mundial propone un enfoque integrado para el sector con estos cuatro puntos de entrada: (i) hacer que los productores sean más productivos y resistentes, a la vez de que reduzcan su huella de carbono por medio de Agricultura Climáticamente Inteligente (ACI);¹⁷⁵ (ii) integrando los productores a las cadenas de valor nacionales y mundiales; (iii) fortaleciendo las instituciones y la provisión de bienes públicos; y (iv) promoviendo el uso y la gestión sostenible de los recursos naturales a nivel de cuencas.

¹⁷⁵ Agricultura climáticamente inteligente (ACI) es un enfoque que busca aumentar la productividad de una manera ambiental y socialmente sostenible, fortalecer la resiliencia de los agricultores al cambio climático y reducir la contribución de la agricultura al cambio climático mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentando el almacenamiento de carbono en las tierras agrícolas. Por tanto, la ACI trata de la adaptación y mitigación del sector agrícola.

Orientaciones de política

Aumentar la resiliencia al cambio climático y los desastres naturales

Integrar las herramientas de gestión del riesgo de desastres en los procesos que orientan el desarrollo. La gestión del riesgo de desastres debe integrarse a la inversión pública y los procesos de planificación territorial mediante la introducción de mecanismos de detección y consideraciones del riesgo de desastres. También podría considerarse nuevas medidas para promover la reducción del riesgo de desastres en los sectores prioritarios a través del desarrollo de herramientas de información sobre peligros y riesgos (p. ej. el índice de seguridad escolar o

¹⁷⁴ *Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el sector Agropecuario de RD 2014-2020*, preparado por el Consejo Nacional para el CC y el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

- *Promoción de una agricultura climáticamente inteligente:* Esto podría lograrse a través de un enfoque integral de paisaje que abarque: (i) promoción de las buenas prácticas agrícolas en pastos, tierras de pastoreo y la agricultura de secano en las secciones alta y media de la cuenca; y (ii) promoción de la agricultura de riego moderna y eficiente en las secciones medias y baja de la cuenca. La promoción de la ACI también puede apoyar la GRD para cumplir sus compromisos con la COP21 en la agenda de mitigación y alcanzar su objetivo de adaptación al Cambio Climático (CC). En su Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés), la propuesta del Gobierno para la mitigación es reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 25 por ciento en 2030, en relación con la línea de base 2010 (3.6t de CO₂ equivalente) y el sector agrícola puede desempeñar un papel importante en la consecución de este objetivo.
- *Promover la conservación de activos de recursos naturales:* Bajo el mandato del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la promoción de la gestión integrada de los recursos hídricos a nivel de cuencas, implementación del Pago y Compensación por Servicios Ambientales¹⁷⁶ participación de REDD+¹⁷⁷ son algunas de las actividades más importantes que se llevarán a cabo para garantizar una conservación sostenible de los recursos naturales.

176 Se ejecutó un proyecto piloto en el Yaque del Norte.

177 El Banco Mundial está ayudando al país a diseñar y llevar a cabo las actividades para el Proyecto de Preparación para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (mejor conocido como REDD+).



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL