

LA REPÚBLICA DOMINICANA

en 2030

HACIA UNA NACIÓN COHESIONADA

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Secretaría de Estado de Economía,
Planificación y Desarrollo
República Dominicana

El presente panorama general fue coordinado por Víctor Godínez y Jorge Máttar, de la sede subregional de la CEPAL en México, en el marco del proyecto "Desarrollo económico y social de la República Dominicana: la última década y perspectivas a largo plazo", suscrito entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. Este documento está basado en la versión preliminar "La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada" (LC/W.195). Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Prefacio	5
Panorama general	7
El marco internacional hacia 2030	9
Posibilidades de convergencia internacional de la República Dominicana	15
Desarrollo, acción pública y gobernabilidad democrática	19
Cohesión social y territorial	22
El empleo como eje articulador de la estrategia de desarrollo hacia 2030	26
Revaloración del sector agropecuario	32
Integración industrial y competitividad	37
Enfrentando cuellos de botella: energía y desarrollo a largo plazo	42
En busca de una especialización internacional eficiente	46
La República Dominicana en 2030: la imagen de una nación más cohesionada, competitiva y desarrollada	51
Bibliografía.....	57

Prefacio

La República Dominicana es uno de los países de América Latina y el Caribe más exitosos en materia de crecimiento económico en las últimas dos décadas. Este gran dinamismo se ha traducido en más y mejores empleos y avances en el bienestar de la población; el país transita por la ruta de la democracia, fortalece sus instituciones y aspira a que los frutos de ese crecimiento sirvan para reducir significativamente los niveles de pobreza y desigualdad.

Transcurrida gran parte de la primera década del siglo XXI, el país enfrenta desafíos que requieren medidas fundamentales de política pública para avanzar de manera firme en la trayectoria hacia el desarrollo ¿Cómo sostener un alto ritmo de crecimiento económico, menos volátil y más incluyente? ¿Cómo propiciar que ese crecimiento genere empleos de calidad? ¿Cómo elevar sostenidamente la competitividad auténtica de la República Dominicana? ¿Cómo liberar cuellos de botella como el del sector energético, que obstaculizan el desarrollo? ¿Cómo mejorar la calidad de las instituciones, haciéndolas funcionales a los objetivos de desarrollo del Milenio? ¿Cómo incorporar a regiones del país al proceso de modernización y competitividad para disminuir las desigualdades territoriales? ¿Cómo, a partir de lo anterior, puede la sociedad dominicana alcanzar un estadio de mayor cohesión social? ¿Cómo encaminar a la República Dominicana por una senda de convergencia hacia economías y sociedades exitosas?

Estas son algunas de las interrogantes que se abordan en el trabajo *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, cuyas

principales conclusiones y sugerencias de política se presentan en este panorama general. Se basa en un amplio estudio elaborado en el marco de la colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Gobierno de la República Dominicana, que se publicará próximamente. El trabajo ofrece una visión de la evolución económica y social reciente y posibles escenarios para el futuro y su principal esfuerzo se centra en aportar elementos de análisis para la elaboración de una estrategia de desarrollo en la República Dominicana, como parte de un proceso de concertación nacional que involucra a actores clave en el desarrollo del país: el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico.

La pregunta central que se aborda en esta obra es cómo la República Dominicana puede avanzar de manera continua hacia el desarrollo. Por ello, el énfasis que la CEPAL ha puesto en el trabajo ha sido el análisis de la realidad dominicana actual, la construcción de escenarios futuros compatibles con un estadio superior de desarrollo y la identificación de las condiciones requeridas y los obstáculos que han de superarse para acercarse a ese escenario, lo que exige en gran medida la acción de la política pública y reformas estructurales, en un mundo complejo, incierto y en el cual es fundamental insertarse de la mejor manera posible para aprovechar las oportunidades de la globalización.

La CEPAL y la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo esperan que esta obra contribuya efectivamente al análisis y al diálogo nacional en busca de consensos para acordar la esencia de una agenda de desarrollo a largo plazo del país, con miras a alcanzar una nación más rica, justa, equitativa, productiva, competitiva, cohesionada y democrática, a la que aspiran todos los dominicanos.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

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

Panorama general

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

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

El análisis comparativo de las experiencias de desarrollo a nivel mundial revela que los países que han alcanzado con éxito el desarrollo económico y social han invertido la energía necesaria en el diseño de una

visión a largo plazo (CEPAL/IDEA/Banco Mundial, 2005). En general estos países también han creado las instituciones idóneas para apuntalar esta visión a largo plazo y adoptar las políticas coherentes con ella. Es frecuente además la participación y compromiso del sector privado, como encargado de producir bienes y servicios, dar empleo, exportar e invertir y como actor en la formulación de las políticas. En estas naciones los formuladores de la política pública tienen una dirección clara para la fijación de metas y objetivos de desarrollo y para la movilización de los instrumentos más adecuados para la consecución de dichos objetivos. Cuando los países carecen de una visión estratégica a largo plazo en materia de desarrollo, las políticas públicas suelen tener éxitos efímeros y a veces pueden ser incoherentes y contradictorias. Con esa visión es más fácil ordenar las prioridades de política y el accionar del Estado, así como verificar el avance hacia las metas establecidas.

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

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

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

Acaso sea necesario aclarar que, aunque el abanico temático del libro es relativamente amplio, hay varios temas que no se abordan de manera directa. Esto no supone en absoluto que se desconozca su importancia en la agenda del desarrollo y las políticas públicas de la República Dominicana.¹ Tal es el caso, por ejemplo, de los temas fiscales, cuasifiscales y financieros, cuyas consecuencias a corto y mediano plazo son decisivas. Como se explica más en detalle en el capítulo II, la estrategia de desarrollo a largo plazo que se propone en el presente estudio presupone una atención particular de los problemas relacionados con estos temas, en un sentido que sea congruente con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y por ende con el mejoramiento perceptible del clima de inversión. Tales propuestas deben considerarse como una contribución de la CEPAL a la reflexión sobre las estrategias nacionales de desarrollo, cuya definición corresponde a los actores dominicanos.

El marco internacional hacia 2030

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

En varios estudios prospectivos sobre la configuración de la economía política internacional en el próximo cuarto de siglo, se comparte

¹ El contenido temático del presente volumen es producto de un diseño realizado conjuntamente con las autoridades dominicanas.

la premisa de que un grupo reducido de países en desarrollo adquirirá un peso considerable en la producción, el consumo y el comercio globales (Banco Mundial, 2007, véase el recuadro 1). Aunque el número de dichos países varía de un estudio a otro, su núcleo está invariablemente constituido por naciones que, como China e India, observaron un notable fortalecimiento económico y comercial en las últimas dos décadas. En todos los casos se considera altamente probable que el poder de mercado y la importancia política de dicho grupo se consolidarán hacia 2030. En el proceso, se estima que habrá de producirse una reestructuración de la economía política internacional que en términos generales se traducirá en un balance de poder más plural y menos concentrado geográficamente que el actual (véase el recuadro 1).

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

Reducción de las grandes brechas económicas

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

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

Los nuevos actores dinámicos de la economía mundial

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

Recuadro 1 (conclusión)

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

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

Cambios de las relaciones de poder en la economía política internacional

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

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

Las consecuencias del ascenso de este grupo de países sobre la estructura y la dinámica de la economía política internacional no serán uniformes.² El efecto y la capacidad transformadora de China e India en el contexto internacional se dan por descontados prácticamente en todos los escenarios a mediano y largo plazo y en todo caso parecen desproporcionadamente mayores que los de las otras economías emergentes (Maddison, 2007; Winters y Yusuf, 2007). Esto obedece a las dimensiones económicas y demográficas de estas dos naciones asiáticas y

² Además de los integrantes del llamado grupo BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China), algunos estudios prospectivos también consideran entre las economías emergentes con posibilidades de incrementar su peso en la economía política internacional en las próximas décadas a países como Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía.

a la importancia que hoy tienen sus respectivas economías en la economía mundial. Además, en el caso particular de China, se añade el hecho de que este país posee, a diferencia del resto de las economías emergentes, algunas características propias de las grandes potencias (como el poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y capacidad nuclear y militar).

Las tendencias subyacentes en las grandes transformaciones que se avizoran en el horizonte económico y político internacional del próximo cuarto de siglo tienen varias consecuencias para el conjunto de los países en desarrollo. De hecho, el ascenso productivo y comercial de China e India ya ha empezado a producir efectos importantes en la dinámica de crecimiento y en las estrategias de desarrollo de un número significativo de países. Tanto en el ámbito de las manufacturas como en el de los servicios, China e India están ejerciendo fuertes presiones competitivas en el mercado internacional, acosando y en algunos casos desplazando la presencia de terceros países en una amplia gama de rubros de exportación. En la región, las economías de México, Centroamérica y el Caribe, que exportan productos textiles y otros bienes manufacturados de bajo contenido tecnológico, han resentido en la presente década esa competencia, mientras que, para las economías sudamericanas, el apetito de la economía China ha significado una oportunidad para elevar sus exportaciones a ese país, contribuyendo a mantener el dinamismo exportador y su efecto en el crecimiento.³

Pero a estos efectos inmediatos deben añadirse otros, de más largo plazo, tanto en términos de oportunidades como de desafíos, que provendrán del surgimiento de nuevos polos de poder en la economía política internacional. Sobre la base de los valores de 2005, se estima que el nivel de las exportaciones mundiales se triplicará hacia 2030 (al pasar de 9 a 27 billones de dólares); suponiendo que las políticas comerciales mantengan en términos generales su orientación actual, se proyecta que la relación entre exportaciones y producto se incremente de un 25% a un 34% a escala global. Dado su mayor dinamismo económico, se proyecta que las exportaciones del conjunto de los países en desarrollo se cuadrupliquen durante este período (de 3 a 12 billones de dólares). Esto significa que la mitad del incremento efectivo que se proyecta registre el

³ En la coyuntura económica de 2008, el persistente dinamismo de China e India (si bien a tasas de crecimiento menores) sería un fuerte paliativo para evitar una caída pronunciada de la actividad económica mundial, debido al peso que ya tienen dichas economías en el mundo.

comercio mundial hacia 2030 provendrá del mundo en desarrollo (Banco Mundial, 2007). Si bien las naciones más grandes concentrarán un alto porcentaje de este incremento del comercio, el escenario anterior abre una ventana de oportunidades económicas a los países de menor desarrollo relativo para incursionar en la producción de bienes exportables en una gama bastante amplia de bienes y servicios, así como su participación en las cadenas globales de valor.

No obstante, este escenario también plantea desafíos en cuanto a la construcción de ventajas comparativas dinámicas que permitan definir perfiles de especialización apropiados para participar competitivamente en la expansión del mercado internacional. Dicha definición depende en gran medida de la capacidad de los países para mejorar sus niveles de productividad por medio de la adaptación de tecnologías pertinentes, la capacitación de su mano de obra, la dotación de infraestructura y, de manera general, la existencia de un clima adecuado para la inversión.⁴ Mientras que los países en desarrollo con economías grandes y diversificadas —encabezados por China, India y Brasil, entre otros— cuentan con dispositivos institucionales e infraestructuras relativamente considerables de investigación y desarrollo a partir de los cuales pueden enfrentar estos retos, la situación del resto de las naciones de ingreso medio y bajo es muy distinta. La mayoría deberán realizar significativos esfuerzos de organización y asignación de recursos a fin de aglutinar la masa crítica necesaria para intentar participar de manera activa en la nueva configuración del comercio y la producción mundiales. En la mayoría de los casos estos esfuerzos supondrán amplias reformas institucionales y del régimen de política económica que mejoren la eficiencia por medio de políticas fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y sectoriales solventes.

Hay un consenso acerca de la importancia creciente que ejercerán los temas de energía y medio ambiente (especialmente los vinculados al cambio climático) en el contexto mundial a 2030. Por su naturaleza, los asuntos relacionados con estos temas tienen, a un tiempo, manifestaciones globales y nacionales. En ambos planos se proyecta una serie de restricciones

⁴ Incluso para participar en la producción y exportación de bienes ubicados al final de la cadena de valor, que por regla general requieren un bajo contenido tecnológico y de trabajo especializado local, se plantean exigencias económicas e institucionales cuyo cumplimiento no es evidente en el caso de los países más pobres y de menor desarrollo relativo. Así lo muestra la experiencia internacional de las últimas décadas, cuando la vía a la exportación de este tipo de bienes ha estado abierta, pero muchos de estos países no han dado el paso para incursionar por ella.

potenciales sobre el crecimiento económico a largo plazo, la seguridad y la dinámica social. Estas restricciones potenciales plantean a todos los países exigencias de innovación para garantizar fuentes de energía más seguras y menos dañinas para el medio ambiente y los recursos naturales. No atender dichas exigencias puede socavar de diversas formas en los años por venir la trayectoria de crecimiento de las economías en desarrollo.

El ascenso de las economías emergentes está transformando aceleradamente la estructura global de producción y comercio, tanto como la naturaleza y dirección de las corrientes financieras internacionales y de los patrones de consumo de los recursos naturales estratégicos en el mundo. No son solo las antiguas potencias industriales las que están marcando los grandes cambios económicos globales, sino también los nuevos actores que adquirirán tal importancia como para alterar el equilibrio de poder económico y político. Ahora bien, ni la República Dominicana ni el resto de los países latinoamericanos pueden ignorar las tendencias de dichos países, especialmente las de Estados Unidos, dados los lazos históricos y la cercanía geográfica y los altos volúmenes de comercio e inversión que existen entre ellos. Pero el hecho fundamental es el surgimiento de nuevos actores que están trastocando íntegramente la economía mundial por su poderío de mercado en ciertos sectores determinados (desde la producción de recursos naturales y energéticos hasta el mercado de valores denominados en dólares, pasando por un variado arco de bienes manufacturados) en los que cuentan con escalas de operación suficientemente grandes para influir en la dinámica y la estructura de los precios.⁵

La manera en que la República Dominicana responda a las nuevas realidades de la competencia económica internacional va a determinar en gran medida el nivel del bienestar interno de su población en el horizonte del próximo cuarto de siglo. Para responder cabalmente es preciso formular y aplicar una estrategia activa y sostenida que no se circunscriba únicamente al campo comercial y productivo, sino que incluya, en el marco de una concepción integral del desarrollo, medidas decididas y decisivas en pro de la gobernabilidad democrática y la cohesión social y territorial.

⁵ El nuevo peso económico internacional de estos países no puede hacer pasar por alto ni la magnitud ni la complejidad de los problemas que cada uno de ellos enfrenta por separado en cuanto a la gestión de sus respectivas evoluciones en el plano múltiple de la estabilidad política interna, la cohesión social y su acomodo en el contexto internacional y regional.

Posibilidades de convergencia internacional de la República Dominicana

Para que la República Dominicana acerque su nivel de desarrollo al de las economías líderes a escala internacional, y en especial con respecto a América del Norte, que constituye su ámbito regional inmediato y de mayor vinculación, debe producirse un proceso de convergencia a largo plazo que se sustente en un crecimiento sostenido de la economía. La experiencia internacional muestra que la posibilidad de suscitar dicho proceso depende en un grado muy elevado de la construcción de la capacidad social y los entornos institucionales que hacen posible desencadenar el potencial económico y productivo, condición necesaria para disminuir las brechas de ingreso con los países de mayor desarrollo.

Ahora bien, en este estudio, la convergencia económica se considera algo más que una disminución de las brechas de ingreso entre países. En efecto, se entiende que además incluye la disminución de las diferencias de ingreso de los individuos, que por tanto puede evaluarse por su capacidad de erradicar la pobreza absoluta y relativa.⁶ En este sentido, también supone una convergencia institucional, tecnológica y de niveles de productividad con respecto a los estándares del mundo industrializado.

El análisis de los principales procesos de convergencia observados en la economía internacional⁷ permite identificar algunos hechos estilizados que sirven de parámetros generales para reorientar el rumbo de desarrollo de un país como la República Dominicana si se adoptan reformas y estrategias adecuadas.

En términos generales, dicha experiencia muestra que la convergencia supone satisfacer algunos requisitos básicos, en las condiciones propias de cada país, al menos en tres ámbitos: el del cambio institucional, el de la acumulación de capital físico y el de formación de capital humano. Atender con una perspectiva estratégica estos tres aspectos básicos es indispensable para propiciar una transformación productiva basada en la incorporación continua de innovaciones tecnológicas, como ha señalado la CEPAL en diversas oportunidades (CEPAL, 2008). Sobre esa base se

⁶ La convergencia se entiende generalmente en términos de naciones, pero también puede serlo, simultáneamente, en función de las personas. Así, convergencia sería ante todo que las unidades familiares más pobres vean crecer su ingreso más rápido que el del resto de la población mundial. Véase al respecto Bourguignon (1997).

⁷ Véanse los trabajos seminales de Abramovitz (1986) y Baumol (1986), así como los análisis comparativos de Dorwick y Nguyen (1989), Pritchett (1997) y Doewick y DeLong (2001).

elaboraron para este estudio tres escenarios de su posible trayectoria de crecimiento hacia 2030 y de sus respectivos resultados en términos de convergencia frente a otras economías y sociedades de la región y fuera de ella.⁸ En el cuadro 1 aparece un resumen de los principales resultados.

Cuadro 1
REPÚBLICA DOMINICANA: TRES ESCENARIOS ECONÓMICOS HACIA 2030

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

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

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

^a Promedio anual.

El primer escenario (escenario base) tiene como supuesto primordial que la economía dominicana conserva su tendencia inercial a largo plazo, lo que supone el establecimiento de cierto equilibrio entre la mejoría de algunas condiciones y el deterioro de otras en el transcurso del período 2007-2030. Se considera que a lo largo de este período disminuiría ligeramente el gasto corriente y de inversión del gobierno. La inversión fija bruta del sector privado y el promedio de años de estudios de la población de 15 años y más, por su parte, se mantendrían en torno a los niveles actuales.

El segundo escenario (el optimista) se traduce en una aceleración de la tasa de crecimiento sustentado en un incremento progresivo del coeficiente de inversión hacia promedios cercanos a los registrados en la segunda mitad de los años noventa. En el período 1996-2000, en efecto, la inversión fija bruta representó, en promedio anual, el 25% del PIB. En ese mismo lapso, el crecimiento medio anual de la economía fue de 6,9% (una tasa muy similar a la supuesta en el marco del presente escenario). Este supuesto conlleva por tanto un importante esfuerzo de ahorro interno,

⁸ Este ejercicio se desarrolla en el capítulo II del presente volumen.

una mayor y más eficiente profundización financiera y, desde luego, un fortalecimiento fiscal del Estado dominicano (incluida la firme reducción del déficit cuasifiscal). En la construcción de este segundo escenario también se dan por descontadas la optimización del gasto público y la superación de los grandes problemas estructurales en materia energética, laboral y educativa, cuya no resolución supone una fuerte restricción para la trayectoria a largo plazo de la economía (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

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

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

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

Sobre la base de estos supuestos, los resultados más relevantes del ejercicio prospectivo se resumen como sigue en la perspectiva de las posibilidades de convergencia de la economía dominicana.⁹ El crecimiento del escenario base, cuya tasa expresa una continuidad de la trayectoria seguida en los últimos años, mantendría inalterada la brecha de ingreso con Estados Unidos y produciría una clara divergencia con México y Costa Rica. El proceso de divergencia se acentúa en todos los casos en el escenario pesimista.

En el escenario optimista la economía dominicana entraría en una ruta de crecimiento sostenido, con tasas hipotéticas de crecimiento económico y potencial a largo plazo de un 7,2% y un 6,0%, respectivamente. Es evidente que después de haber mantenido en las dos décadas precedentes una elevada tasa media de crecimiento, la trayectoria a largo plazo que sugiere este escenario parece ser muy ambiciosa. En todo caso, sus resultados en términos de convergencia son interesantes: en 24 años, la brecha del ingreso por habitante se reduciría 3,4 puntos porcentuales con respecto a Estados Unidos, en tanto que con relación a México y Costa Rica se produciría un mayor acortamiento de distancias (véase el cuadro 1).

Es importante considerar que los escenarios anteriores son un ejercicio que amalgama el análisis cuantitativo con el cualitativo (que se basa de manera razonable en la información y la capacidad interpretativa). Tienen por objeto identificar aspectos económicos clave que —en un conjunto determinado de circunstancias— son susceptibles de dar lugar a determinados cursos de la economía. De ninguna manera sugieren la existencia de un sendero lineal del desarrollo. Pretenden mostrar horizontes posibles de desempeño que suponen, en cada caso, una serie de exigencias estratégicas y de política pública similares a las que se plantean y recomiendan en cada uno de los análisis sectoriales del presente estudio, con el fin de contribuir a responder a la cuestión de

⁹ La metodología, los supuestos y el modelo de proyecciones se presentan en el capítulo II del libro.

cómo la República Dominicana podría transportarse en el “elevador del desarrollo” y permanecer en él en el próximo cuarto de siglo en un contexto internacional dominado por el cambio y la aparición de nuevos actores con un peso relativo mucho mayor.

Desarrollo, acción pública y gobernabilidad democrática

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

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

Uno de los elementos principales para el diseño de una visión nacional de desarrollo es la modernización del Estado. Para lograr las metas acordadas, es imprescindible que el Estado sea capaz de llevar a cabo tareas complejas y responder de manera eficiente a las demandas de la sociedad. Las reformas que se han hecho en los últimos 20 años apuntan en esta dirección, pero todavía son insuficientes.

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

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

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

Uno de los grandes objetivos que persigue este conjunto de propuestas es modernizar las relaciones de los partidos políticos con sus electores. Es preciso fortalecer su carácter programático y crear incentivos para que modifiquen su oferta con el fin de mantener por lo menos el mismo nivel de apoyo electoral. De acuerdo con las propuestas de reforma planteadas en el presente documento, hacia 2030 los partidos dominicanos debieran propender a especializar su oferta en bienes públicos con políticas de carácter indivisible, cuyos beneficios no pueden asignarse a los electores leales sin al mismo tiempo proporcionarse a los electores de oposición. En segundo lugar, los bienes otorgados por los partidos estarían determinados en propuestas programáticas claras y diferentes de las de sus competidores. Esto significa que los partidos invertirían en el programa político como estrategia de adaptación a los cambios del entorno institucional.

Estas propiedades del sistema político tendrían mayor relieve en el caso de una perturbación económica que redujera temporalmente el nivel de bienestar del ciudadano medio. Existen choques exógenos imprevisibles e independientes del control o de la voluntad de los representantes elegidos. Ante un incidente de esta naturaleza, la reacción de la población

Recuadro 3
PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA MEJORAR
LA GOBERNABILIDAD

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

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

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

Cohesión social y territorial

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

Los especialistas e informantes calificados dominicanos que fueron entrevistados coincidieron en que, a la hora de explicar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en el país, un factor fundamental es la falta de compromiso de las elites a favor de un pacto que incorpore preocupaciones efectivas de inclusión social al proceso de modernización económica y política de la República Dominicana. Esta visión está ampliamente avalada por la evidencia empírica. Baste señalar que, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL,¹⁰ el ingreso medio de los hogares dominicanos colocados en el decil superior supera por casi 23 veces el ingreso medio conjunto de los hogares ubicados en los cuatro deciles más bajos de la escala y el ingreso medio de los integrantes del quintil más rico de las familias multiplica por 28 veces el de los integrantes del quintil más pobre.

En la perspectiva de 2030 hace falta definir una estrategia económica y social a largo plazo que permita una sinergia entre las políticas económicas

¹⁰ Dado el empleo de diferentes metodologías de análisis, estos datos no son coincidentes con las estimaciones de algunas fuentes de la República Dominicana.

y las sociales. En particular, es importante revisar no solo las políticas de gasto, sino las fuentes de financiamiento de los programas sociales, ya que las restricciones fiscales pueden comprometer el éxito de un planteamiento ambicioso de reforma social como el que requiere la República Dominicana para superar los rezagos históricos y propiciar un crecimiento sostenible.

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

En el último quinquenio la carga tributaria de la República Dominicana alcanzó un promedio de un 16,6% del PIB. Este nivel es inferior al 21% del promedio de América Latina y más aún de la media de un 29% de países latinoamericanos de tributación alta. En el último cuarto de siglo, los ingresos por tributación solo se incrementaron cinco puntos del PIB. Este bajo nivel denota claramente algunos de los principales problemas del sistema impositivo: onerosas cargas indirectas, beneficios y exoneraciones a favor de sectores de ingreso alto. Se trata en términos generales de una organización tributaria carente de dispositivos y propósitos encaminados a lograr la equidad distributiva. De acuerdo con su nivel de ingreso por habitante, la República Dominicana debería tener una carga tributaria de cuatro puntos adicionales del PIB. En la perspectiva de los objetivos de cohesión social hacia 2030, esta meta mínima debería actualizarse conforme se incremente el PIB por habitante, a fin de que el Estado disponga de una masa de recursos frescos que financien la reestructuración de los programas sociales y el desarrollo de sistemas de protección no contributivos. En esta línea de acción estratégica, es imprescindible aumentar las contribuciones provenientes del impuesto sobre la renta, convirtiéndolo paulatinamente en un gravamen más progresivo de lo que

ha sido históricamente. Es difícil pensar en la viabilidad de una reforma fiscal de este tipo sin la concertación de un sólido acuerdo entre los principales interlocutores sociales.

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

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

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

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

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

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

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

propósitos de desarrollo con cohesión y equidad sociales suponen un vasto y sostenido esfuerzo cultural, tanto en la dimensión político-democrática y del servicio público como en la que se determina cada día más intensamente en las relaciones multidimensionales que produce y reproduce la globalización de la economía y la sociedad dominicanas. Dicho esfuerzo debería traducirse, en la práctica, en la instauración de dispositivos legales e institucionales que permitan “blindar” las políticas sociales frente a las variaciones coyunturales.

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

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

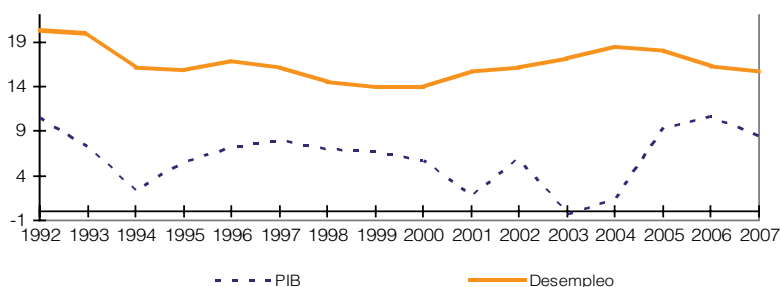
El empleo como eje articulador de la estrategia de desarrollo hacia 2030

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

Uno de los mayores desajustes del estilo de desarrollo que ha prevalecido en las últimas dos décadas en la República Dominicana

concierno a la situación laboral y a la evolución del desempleo. A pesar de que la economía ha observado períodos de alto dinamismo, sobre todo en la segunda parte de la década de 1990 y tras la crisis de 2003-2004, la insatisfactoria evolución del empleo permanece, al mantenerse la tasa de desempleo amplio en cifras de dos dígitos, rondando en algunos momentos cerca de un 20% (véase el gráfico 1). Entre 1991 y 2006 la tasa de crecimiento medio anual del producto real fue de un 5,8%, la tasa de desempleo medio fue de un 16,7% y la del producto potencial de un 5,9% anual. Los cálculos efectuados con la evidencia de este período señalan una tasa natural de desempleo (TND) muy alta, en torno a un 16,5%.¹¹

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



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

¹¹ El marco analítico de estas estimaciones es la llamada ley de Okun, que constituye una respuesta cuantitativa a la observación empírica de que existe una relación inversa entre producción y desempleo. Cuando el producto se encuentra en su nivel óptimo o de pleno empleo, la tasa de desempleo observada es la tasa natural (TND), por lo que las desviaciones de este nivel corresponden a un desempleo cíclico. La TND refleja fundamentalmente el desempleo friccional y asume que los principales problemas estructurales del mercado laboral se encuentran en el empleo informal y el subempleo. Como queda de manifiesto en este estudio, la informalidad ha crecido intensamente en la economía dominicana. La metodología utilizada en las estimaciones que se realizan en esta sección siguen los planteamientos propuestos por Ramos Francia y Chiquiar (1999). A partir de la ley de Okun (expresión (1)) y los datos observados del desempleo y del crecimiento en el producto, puede estimarse el crecimiento del producto de pleno empleo, el cual permite generar una serie de producto potencial y posteriormente estimar la TND.

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

- La presión generada por el acelerado crecimiento de la fuerza laboral —como consecuencia del cambio de la pirámide demográfica— exige que el esfuerzo de creación de empleo sea considerablemente mayor en los próximos años, en los que deberá convertirse en un objetivo prioritario de la política pública.
- Los grupos de población favorecidos laboralmente por el patrón de crecimiento de las últimas dos décadas han sido en particular el de las mujeres de edad media y con niveles de educación media y superior, así como el de los hombres con mayores niveles educativos.
- Por su parte, los jóvenes y los trabajadores con muy baja calificación, en particular las mujeres, enfrentan las mayores desventajas en términos de oportunidades laborales.
- Las remuneraciones muestran alta flexibilidad con el ciclo económico y están sumamente determinadas por los niveles educativos, como se demuestra en los análisis de rentabilidad de la educación. Se mantiene una brecha salarial por género en detrimento del trabajo femenino, si bien en los años recientes tiende a disminuir.
- El sector informal se ha expandido ampliamente en la economía dominicana. Aunque predomina en los servicios y la construcción, la informalidad tiende a extenderse a otras ramas. Como es de esperar, se caracteriza en forma masiva por el predominio de trabajo de poca calidad y precario, pero existe un segmento de trabajadores por cuenta propia, por regla general profesionales, que obtienen remuneraciones medias incluso superiores al sector formal.

- La migración hacia la República Dominicana ha aumentado de manera considerable en los últimos años debido a la creciente movilidad de la población haitiana. El carácter no documentado de estos movimientos dificulta su medición. En todo caso, la composición de estas corrientes de fuerza de trabajo, que en su mayoría están constituidas por hombres jóvenes con baja calificación que se ocupan en la construcción o en labores agrícolas, genera fuertes presiones en la parte inferior del mercado laboral dominicano al disminuir el salario de reserva en dicho segmento.
- En cuanto a la emigración de dominicanos al exterior, los principales efectos en el mercado laboral son la pérdida de fuerza de trabajo calificado y su incidencia en los hogares receptores de remesas, en los que se observa un aumento tanto del salario de reserva como de la probabilidad de caer en el desempleo, en particular en las zonas urbanas. Es necesario reducir la emigración de la fuerza de trabajo calificada.
- Independientemente de la medición utilizada para el desempleo, este se mantiene alto y muestra poca sensibilidad al ciclo productivo.

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

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

- Escenario pesimista: considera un crecimiento del producto potencial de solo un 1,5% anual y un deterioro en la acumulación de capital físico y humano. En este escenario la TND estimada sería de un 18,8% anual.

Los valores arrojados por las estimaciones para la TND resultan muy altos, incluso en la hipótesis de crecimiento acelerado como el supuesto en el escenario optimista.¹² En todo caso, estos resultados indican un problema importante en términos de desempleo friccional en la economía dominicana.

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

Ahora bien, la calidad de estos empleos y el nivel de las remuneraciones no solo son producto del crecimiento, sino de las características que adquiera dicho proceso. No es deseable aislarse del proceso de integración mundial y apertura comercial y financiera —proceso que requiere impulsar a los sectores exportadores así como a los receptores importantes de divisas— pero la estrategia de desarrollo debe también promover la

¹² Esto obedece en parte al tipo de definición utilizada, que en República Dominicana incluye a grupos desalentados que ya no están buscando trabajo activamente, por lo que se estaría sobreestimando el desempleo. Si se define la tasa de desempleo abierta de acuerdo con los criterios internacionales, existiría una diferencia media de aproximadamente 10 puntos porcentuales menos. En consecuencia, si se utiliza este valor como una aproximación de la diferencia entre la TND con desempleo abierto, las cifras estimadas para los tres escenarios podrían rondar los siguientes valores: 5,2%, 6,8% y 8,8%, respectivamente.

modernización del aparato productivo orientado al mercado interno, buscando mantener sólidos encadenamientos con el sector exportador. En los siguientes apartados se retoma este aspecto.

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

La estrategia más efectiva a largo plazo para reducir la segmentación del mercado laboral dominicano es garantizar una mejor calidad del capital humano. El factor educación es fundamental en este objetivo y, de manera más amplia, en toda la estrategia hacia la instauración de un estilo de desarrollo sostenido e incluyente. Es indispensable emprender un esfuerzo nacional para aumentar no solo los años de instrucción de la población, sino la calidad de la oferta educativa. La República Dominicana es uno de los países de la región con los índices más altos de reprobación, por lo que es necesario implementar esquemas que permitan abatirlos.

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

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

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

Revaloración del sector agropecuario

En los últimos 15 años el crecimiento agropecuario sostenible de la República Dominicana ha sido modesto y volátil.¹³ Diversas tendencias caracterizaron a este período: la productividad media tendió a estancarse o a disminuir en varios cultivos y fue menor que la de muchos países competidores; factores climáticos como las sequías, inundaciones y huracanes —Georges y Jeanne— afectaron su desempeño. En el mismo lapso, la productividad media del sector declinó o se estancó en la mayor parte de los principales cultivos, que utilizan un 75% del área cosechada. La superficie cosechada total de los principales cultivos se estancó en promedio un 0,6% anual y su estructura se modificó.¹⁴

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

Los precios reales al productor se redujeron en la mayoría de los cultivos. La inversión sectorial ha sido baja, excepto en riego. Factores

¹³ Se refiere al crecimiento sostenido en el tiempo, con rentabilidad para los productores y preservando el medio ambiente.

¹⁴ Se expandió el área cultivada de arroz, cacao, café, ajíes, berenjenas, ñame, naranja, melón y piña y se redujo la superficie de caña de azúcar, sorgo, habichuelas, tabaco, tomates, yautía y yuca.

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

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

La diversificación de productos y de mercados fue un logro considerable después de 1990. Las proyecciones globales de mayor y más calificada demanda de productos agrícolas son una oportunidad de expandir la producción dominicana de exportación y proyectan mayores costos para las importaciones de maíz y otros granos. El déficit agroalimentario del comercio exterior ha sido volátil y se acentuó considerablemente por el crecimiento acelerado de las importaciones de cereales y semillas oleaginosas durante los 10 primeros años y el estancamiento de las exportaciones agroalimentarias.

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

Pese a estas tendencias, suele darse por sentado que el sector agropecuario podrá seguir cumpliendo su papel de abastecedor de alimentos, proveedor de diversos servicios ambientales, generador de

ingresos y empleos y productor de bioenergía, además de continuar brindando los escasos medios de vida a la población pobre rural para que no emigre. Pero, debido a la transferencia de sus excedentes por medio de los precios, la salida del capital humano más calificado y el bajo nivel de la inversión rural, el financiamiento y el apoyo, no es realista considerar que el sector podrá cumplir este papel. Para que enfrente el desafío de crecer a tasas más elevadas y sostenibles hacia 2030 será necesario aumentar la prioridad política del sector y del medio rural y canalizar más recursos y con mayor eficiencia.

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

De la construcción de distintos escenarios de la trayectoria del producto agropecuario (PIBA) hacia 2030, se evocan a continuación los resultados del escenario optimista, aunque ciertamente difícil de cumplir, pues significaría un giro radical en el estado de cosas que ha prevalecido por décadas; vale la pena, pues, plantearse ese ambicioso objetivo, sus características y el esfuerzo que implicaría para el país. El escenario supone un crecimiento sostenido del PIBA a una tasa anual de un 5,5%, impulsado por un incremento de la productividad.¹⁵ El PIBA por persona se eleva a un 5,9% anual. En este escenario, el aumento del PIBA aprovecha el creciente valor de la demanda internacional de alimentos (sobre todo por efecto del precio) y la proveniente de las zonas turísticas del país y es impulsado por una acción concertada pública y privada para el desarrollo sostenible de cadenas productivas agroindustriales. Existe un mejor manejo de suelos y el uso más eficiente del agua y se recalca la prevención de los efectos de sequías e inundaciones. Se presta especial atención a la cohesión social mediante el aumento del capital humano

¹⁵ Esta tasa equivale a un 1% por encima del alto promedio alcanzado alrededor del año 2000.

—educación, capacitación y nutrición— y la reducción de la desigualdad por medio de cambios en la política rural.

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

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

En este escenario la alianza público-privada concentra sus esfuerzos en la consolidación de líneas productivas estratégicas y en el desarrollo de nuevos cultivos y productos pecuarios. Se sustituyen importaciones de alimentos y se consolidan y diversifican las ventas al exterior de alimentos frescos y procesados. La República Dominicana gana mercados con productos de mayor valor agregado al expandirse las industrias agroalimentarias.

El crecimiento del PIBA se expresa en un firme desarrollo de las exportaciones no tradicionales de frutas. En los primeros años se recuperan las exportaciones de azúcar, enfrentando favorablemente la competencia de Centroamérica y México, y hay un desarrollo de la producción de

etanol. La producción intensiva de hortalizas de invernaderos se amplía considerablemente y las cooperativas de agricultores pobres empiezan a beneficiarse con esta tecnología. Gracias a esta estrategia, la República Dominicana elevaría su competitividad y aprovecharía los mercados globales y del CAFTA-RD. De manera creciente, la oferta de frutas, vegetales, carnes y productos pecuarios de calidad certificada también permitiría satisfacer la demanda de los hoteles de las zonas turísticas.

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

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

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

La población ocupada en actividades agropecuarias sumaría unos 180.000 puestos de trabajo, aunque en términos relativos su participación en el total declinaría de un 20% a un 12%. La mayor productividad laboral, el cambio técnico con la intensificación de cultivos —que demanda más mano de obra calificada y menos empleo no calificado— y la mecanización de algunas actividades redundarán en un lento aumento del empleo agropecuario, lo que tendería a contrarrestar el efecto positivo en la ocupación derivado del mayor dinamismo productivo.

Integración industrial y competitividad

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

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

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

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

Las exportaciones industriales dominicanas enfrentan una creciente competencia tanto de países asiáticos como de la subregión. El análisis del desempeño exportador muestra que 6 de los 10 principales productos a 10 dígitos del sistema armonizado, exportados a Estados Unidos, fueron desplazados entre 2000 y 2006 por exportaciones de China, India, México, Honduras y Nicaragua.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La nueva estrategia de desarrollo industrial dominicana debería caracterizarse por mayores y sostenidos esfuerzos en la formación de recursos humanos y capacidades tecnológicas y por el fortalecimiento sostenido del sistema nacional de innovación. En ella el gobierno deberá tomar un papel estratégico, a través de políticas activas y recursos considerables para las iniciativas, pero además se precisaría del concurso del sector privado para crear o fortalecer alianzas con objetivos comunes. Además, se debería guardar un alto grado de coordinación y coherencia

con el resto de las políticas públicas. La fuerte competencia de China y otros países se enfrentaría orientando la producción a sectores o nichos de mayor valor agregado y para los cuales se desarrollan ventajas comparativas.¹⁶

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

La industria nacional, a raíz de la apertura, pasaría en los próximos 25 años por un proceso de concentración, donde las empresas sobrevivientes serían altamente competitivas en el mercado interno y en el exterior. Esta mayor integración de las zonas francas y la industria nacional y la participación en actividades que generan mayor valor agregado es un elemento central para que la economía en su conjunto alcance altas tasas de crecimiento y genere un número sustancialmente mayor de empleos remunerativos. La política industrial deberá además garantizar que la IED sea un complemento para el desarrollo de la industria local a través de

¹⁶ En 2007 fue publicado el Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana, que plantea una visión estratégica de desarrollo para el país basada en la competitividad y la innovación. Su objetivo central es crear ventajas comparativas sustentables y transitar hacia la consolidación del crecimiento económico sustentable con desarrollo humano integral. El Plan se elaboró bajo la coordinación del Consejo Nacional de Competitividad y estuvo a cargo del Instituto de Competitividad Sistémica y Desarrollo (ICSI). Parte de la realización de un diagnóstico sistémico del posicionamiento competitivo de República Dominicana y se diseña una estrategia y plan de acción, que a su vez se concretan en una cartera de programas operativos y políticas públicas. Se abordan diversas áreas, entre las que destacan: la industria de zonas francas; el fomento competitivo de las exportaciones; la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, turismo, agronegocios y el desarrollo del sistema nacional de innovación, entre otros.

encadenamientos y transferencia de tecnología. La entrada en vigor en 2015 de los compromisos adquiridos en la OMC no tendría así un efecto negativo en la República Dominicana debido a que la IED buscaría las ventajas comparativas dinámicas que el país habría desarrollado para entonces.

Enfrentando cuellos de botella: energía y desarrollo a largo plazo

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

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

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

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

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

En el caso de los combustibles para la generación de electricidad, el gobierno interviene para matizar el efecto del aumento del precio del petróleo, lo cual da origen a un subsidio. También se subsidia el gas licuado de petróleo (GLP) para consumo residencial, lo cual crea un incentivo

económico para desviar una parte del producto hacia el transporte.¹⁷ El gas natural y el carbón están libres de impuestos. A las empresas (cerca de 60) que generan capacidad de hasta 15 MW se les permite la importación directa de combustible, asimismo se les despacha fuel oil y gas oil exentos de impuestos.

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

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

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

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

En el subsector hidrocarburos el principal estrangulamiento a corto plazo es el encarecimiento de la factura por importación de combustibles,

¹⁷ El 89,2% del consumo de GLP en el país corresponde a producto subsidiado absorbido por hogares y vehículos. El restante 10,8% va a los sectores comercial e industrial que no gozan de ese beneficio. Ese subsidio constituye una carga insostenible para el fisco. El presupuesto de 2006 preveía 2.636 millones por ese concepto pero en la práctica llegó a 5.759 millones, principalmente por el aumento de los precios en el mercado internacional y el alto consumo en el transporte.

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

La política energética dominicana emplea la mayor parte de sus capacidades y recursos institucionales y administrativos en actividades orientadas al mejoramiento funcional de la organización de los mercados, la regulación y la administración de las empresas, actividades que corresponden a la gestión del corto plazo. Las actividades orientadas a alcanzar los objetivos permanentes del sector como la seguridad energética, la equidad social, el cuidado del entorno natural y el equilibrio de poder entre los diferentes actores, relacionados con el largo plazo, requieren en cambio inscribirse en una concepción estratégica que defina objetivos más amplios de desarrollo.

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

Atendiendo a los objetivos generales a largo plazo, la estrategia propuesta en este estudio se enfoca a cumplir cinco objetivos específicos: i) disminuir la dependencia petrolera; ii) reducir los costos de abastecimiento; iii) elevar la confiabilidad y calidad del suministro;

iv) ampliar a los hogares el acceso a energéticos modernos y la posibilidad de consumirlos, y v) elevar la capacidad del Estado para garantizar que el sector energético cumpla su cometido.

Se proponen siete estrategias para lograr todo lo anterior: i) sustitución de petrolíferos por otros energéticos nacionales o importados; ii) aprovechamiento de las fuentes locales de energía, fósiles y renovables; iii) programas de ahorro y uso eficiente de la energía; iv) ampliación y mejoramiento de la infraestructura; v) fortalecimiento de las autoridades tutelares y regulatorias; vi) mejoramiento del marco institucional, legal y regulatorio, y vii) cooperación internacional.

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

En el plano social se aspira a que las necesidades energéticas básicas de la población sean cubiertas en su totalidad con una oferta suficiente, flexible, diversificada y en condiciones de utilización razonables, lo cual sería inútil sin solvencia económica y financiera de las familias para consumir energéticos modernos. También se persigue que las rentas económicas ligadas a la energía se distribuyan equitativamente y no agudicen la concentración de la riqueza o la exportación de capitales. La energía puede y debe contribuir a la reducción de las desigualdades sociales.

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

En busca de una especialización internacional eficiente

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

Las nuevas realidades de la economía política internacional han puesto de manifiesto la fragilidad externa de la República Dominicana y cuestionado dos de sus tres principales fuentes de divisas (exceptuando las remesas), es decir, las zonas francas y el turismo. Asimismo, se ha profundizado la falta de competitividad de los proveedores de las zonas francas y del sector manufacturero local en su conjunto, manifestándose en una baja del valor agregado interno añadido a las actividades en las zonas francas y en un creciente déficit comercial del sector manufacturero local desde los años noventa.

El análisis del sector externo de la República Dominicana desde los años noventa y particularmente desde 2000 revela que es indispensable vincular explícitamente el proceso de integración externa con procesos competitivos y de cambio productivo que sean sostenibles a largo plazo. A diferencia de décadas anteriores, en las cuales la simple integración al mercado mundial por medio de exportaciones —sin medidas tendientes a actuar sobre procesos, productos, sectores, tecnologías empleadas y

procesos de aprendizaje— era considerada condición suficiente para el éxito, el comercio exterior de la República Dominicana debe abordarse en la actualidad desde una perspectiva de competitividad sistémica, incluidos los niveles de análisis micro, meso y macro. En este sentido —y desde una perspectiva a largo plazo— en el presente estudio se identificó una serie de propuestas de política encaminadas a garantizar hacia 2030 el cumplimiento de objetivos específicos de integración competitiva en la economía mundial.

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

En el ámbito del fortalecimiento institucional se sugiere reforzar el Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD), imprimiéndole el carácter de organismo de inteligencia y fomento comercial que coordine, analice y proponga los temas comerciales y de inversión extranjera, tanto de los sectores nacionales como de las zonas francas y otros. El tema ya se ha planteado en varias ocasiones y es de la mayor urgencia ante los diversos retos que surgen en el comercio de bienes y servicios.

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2
INGRESOS Y EMPLEO EN EL SECTOR DEL TURISMO
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

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

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

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

El desarrollo del turismo en la República Dominicana consolidó en los últimos 10 años un patrón de negocios altamente concentrado en un número reducido de operadores de viajes, aerolíneas y canales de distribución, que ejercen un fuerte control sobre las perspectivas de la actividad y con frecuencia da lugar a prácticas anticompetitivas. La integración vertical de los negocios turísticos es otro factor que afecta el desarrollo del sector en la República Dominicana, que como destino es parte de una cadena de valor de las empresas que persigue reducir la pérdida de sus utilidades limitando las “fugas” hacia terceros. Las corporaciones turísticas que tienen sus propias agencias de viajes, líneas aéreas y hoteles captan un porcentaje elevado del gasto erogado por cada turista, que no ingresa al país.¹⁸ En el horizonte de la nueva etapa de desarrollo de la República Dominicana, resulta indispensable pensar estratégicamente una nueva organización de la actividad turística, de manera que compatibilice los intereses de todos los operadores internacionales con un mayor derrame interno y un incremento del valor agregado local.

¹⁸ Algunos especialistas estiman que ese porcentaje puede alcanzar hasta el 80% del gasto total realizado por los turistas extranjeros que viajan por cuenta de un operador internacional. Véase Cosrten (2004).

Aunque se considera que en los próximos años aún habrá demanda del tipo servicios turísticos que hoy son dominantes en la República Dominicana, también se estima que una porción significativa de turistas está buscando otros tipos de productos, como el turismo sostenible y ecológico, el cultural, de salud, de cruceros o el deportivo, entre otros. Es indispensable establecer estrategias y programas activos destinados a captar estos segmentos de la demanda internacional. El diseño de dichas estrategias tendrá que incorporar, por necesidad, las correspondientes previsiones en materia de infraestructura física, humana e institucional.

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

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

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

La posibilidad de mantener en los años por venir un ritmo de crecimiento económico que garantice la convergencia internacional de la economía dominicana y se materialice en un incremento sostenido del bienestar interno y la cohesión social supone el diseño y la ejecución de una estrategia a largo plazo que incorpore objetivos explícitos y coherentes en materia institucional, social y productiva. Como se expone en los capítulos de este libro consagrados a cada uno de estos

temas, el primer objetivo hacia 2030 es sentar las bases de un proceso sostenible, comprometido con el progreso y la cohesión social de la nación dominicana. El conjunto de propuestas contenidas en este estudio configuran una agenda para el cambio cuya posible adopción contribuiría a sentar las bases de un nuevo ciclo de reformas para el progreso y la modernización integrales del país.

En efecto, de aplicarse un programa sistémico de reformas como las sugeridas en este estudio, es posible concebir, en el horizonte de 2030, que la República Dominicana transite hacia un estadio de mayor desarrollo, justicia y democracia, al haber superado parte de los grandes obstáculos que enfrenta en la actualidad para convertir el crecimiento económico en bienestar para la mayoría de la población. Esto podría ser posible si se construyen la capacidad social y los entornos institucionales necesarios para desencadenar el potencial económico y productivo de la nación. En este sentido, se identificaron siete líneas de acción prioritarias que la CEPAL propone para el futuro del país.

- i) *Mejoramiento de la calidad y la eficacia de las instituciones.* Las propuestas de reforma formuladas, en la lógica de la modernización del Estado, persiguen ampliar los espacios de gobernabilidad democrática e instaurar mecanismos más eficaces a favor de la transparencia, la probidad y la rendición de cuentas. Sobre esa base, hacia 2030 el funcionamiento y los resultados de la democracia dominicana deberían ser en términos generales más satisfactorios para la población y en consecuencia el panorama político debería caracterizarse por una estabilidad más consolidada. Gracias a las reformas institucionales, el contenido de la oferta política para procesar las diferencias de intereses propias de un sistema democrático deberá ser más congruente con la búsqueda efectiva de bienestar para la mayoría de la población.
- ii) *Incremento sostenido de los niveles de cohesión social y territorial.* El fortalecimiento de la institucionalidad democrática deberá incidir en el proceso de construcción de la ciudadanía, garantizando a la población el pleno ejercicio de sus derechos sociales. Sobre la base de las propuestas que se avanzan al respecto en el estudio, la sociedad dominicana debería tornarse en el próximo cuarto de siglo más igualitaria de lo que hoy es. Pero esto solo será cierto si la gran inequidad en la distribución de la riqueza

empieza a corregirse sólidamente. Hacia 2030 debería estar en plena operación un contrato social a favor de la cohesión social y territorial, que garantice un umbral de protección social a todos los dominicanos y que sea compatible con el nivel de desarrollo y los márgenes reales de redistribución y transferencia entre sectores; que instrumente formas concretas de solidaridad en función de criterios de edad, género, condición laboral, ingreso y grado de vulnerabilidad; que garantice el despliegue de una institucionalidad social con suficiente autoridad y legitimidad; que haga valer principios de solidaridad en la regulación fiscal y tributaria; que sobre la base de estos principios vele por la optimización social de los aportes a los sistemas de protección contributivos; que avance en la progresividad del gasto social y las cargas tributarias, y que fije estándares sobre los efectos en materia de cohesión social que produzcan los incrementos de recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

- iii) *Promoción activa del empleo pleno y productivo y el trabajo decente.* Las oportunidades de acceso a los mercados laborales deben ampliarse de manera efectiva y en forma significativa, erigiéndose en un mecanismo directo de inclusión social. Las propuestas persiguen integrar este objetivo como una meta indispensable y prioritaria de toda la política pública. Las políticas de cambio productivo que se proponen, incluida la definición de un perfil de inserción internacional más eficiente, deberán propiciar aumentos sostenibles de la productividad media de la economía y ampliar su capacidad de absorción laboral, con trabajos de mejor calidad y mayores remuneraciones. Las políticas de fomento del empleo deberán sustentarse en un proceso más eficiente de formación de capital humano, para lo cual es indispensable una reasignación de los recursos públicos y privados que hoy se consagran a estos fines. Hacia 2030, el promedio de años de estudio de la población deberá elevarse al menos a 13, con un aumento de la inversión social tanto en la formación de infraestructura como en capacidad institucional en materia educativa y capacitación para el trabajo.

- iv) *Recuperar y modernizar el sector agropecuario.* La meta de las propuestas sugeridas en este sector se orientan a mejorar en forma integral y sostenible su productividad, de manera que esté en condiciones de aprovechar las favorables condiciones de la demanda mundial de alimentos y la mayor demanda interna. La concertación de la acción pública y privada se considera decisiva para el desarrollo sostenible de cadenas productivas agroindustriales. En los próximos 25 años, deberá instaurarse un modelo de desarrollo agropecuario caracterizado por un mejor manejo de suelos y un uso más eficiente del agua, dotado de mecanismos eficientes de prevención y adaptación de los efectos del cambio climático y los desastres naturales. Por su parte, la política rural deberá tener un énfasis particular en el mejoramiento de la cohesión social mediante el aumento de las inversiones en capital humano y físico (educación, capacitación, salud, nutrición, infraestructuras, servicios básicos). En la perspectiva de desarrollo adoptada en este estudio, el sector agropecuario está llamado a ser uno de los pilares básicos del mejor desempeño económico y social de la República Dominicana hacia 2030.
- v) *Fortalecer estratégicamente el tejido industrial y su capacidad competitiva.* La propuesta general de dar prioridad a las políticas públicas en la construcción de capacidad social durante el próximo cuarto de siglo tiene una de sus expresiones programáticas más concretas en la formación de capacidad tecnológica y de un verdadero sistema nacional de innovación. En un entorno internacional sumamente competitivo y sujeto a un permanente proceso de cambio, la industria dominicana está obligada a definir una orientación estratégica hacia sectores o nichos de mayor valor agregado en torno a los cuales deberá desarrollar en el próximo cuarto de siglo ventajas comparativas. La propuesta sectorial persigue que hacia 2030 se haya configurado un nuevo sector manufacturero dominicano, que haya escalado posiciones en distintas cadenas de valor, acrecentando su contenido tecnológico, tanto en el segmento de las industrias tradicionales como en el de las nuevas industrias. La dualidad entre empresas de zonas francas e industria nacional tendrá que haberse diluido para entonces, debido a su mayor integración y

al mayor desarrollo de capacidades exportadoras del conjunto. Dicha integración y la participación en actividades que generan mayor valor agregado será un elemento central para sostener el crecimiento general de la economía y la absorción productiva del crecimiento de la fuerza de trabajo.

- vi) *Reestructurar las bases institucionales y operativas del sector energético.* El éxito de la nueva estrategia de desarrollo dominicana supone la corrección definitiva de los principales desequilibrios del sector energético. La modernización y reorganización que se propone de las industrias de energía se conciben como una base estratégica e indispensable del proceso de desarrollo. Hacia 2030 la oferta de energía deberá estar garantizada de acuerdo con estándares internacionales de calidad. Según las líneas de acción sugeridas en este estudio, la política energética debe acelerar la sustitución de la leña en los hogares y el mayor aprovechamiento de las fuentes renovables e incidir en una menor utilización de otras fuentes de energía, como las fósiles y en general las importadas. Un componente activo y explícito de dicha política debe ser la mitigación de los efectos negativos del sector en el medio ambiente.
- vii) *Disñar una estrategia a largo plazo y dispositivos institucionales para una inserción eficiente en la economía internacional.* En este ámbito se pretende garantizar que en 2030 la República Dominicana tenga una inserción económica internacional competitiva y flexible. Se propone para ello la creación de una serie de dispositivos institucionales al servicio de una estrategia de integración externa eficiente y sostenible, basada en una perspectiva sistémica con pautas, prioridades, objetivos y métodos de evaluación del desempeño del sector externo y las principales variables que lo afectan a nivel territorial. Como en el caso de las políticas de cohesión social, en lo referente a la estrategia del sector externo la perspectiva de operación también es transversal e incluye por lo tanto a las diversas secretarías de Estado y organismos gubernamentales vinculados directa e indirectamente con el sector externo. En este sentido, es indispensable desarrollar altos grados de coordinación y de congruencia a favor de la competitividad internacional de la economía en cinco ámbitos principales:

el macroeconómico; el mesoeconómico e institucional; el microeconómico, con especial énfasis en el fomento de procesos de escalamiento productivo de las zonas francas y el sector turismo; el desarrollo tecnológico y la capacitación, y la diversificación efectiva del comercio exterior, tanto en productos como en mercados. Este conjunto de dispositivos estratégicos deberá propiciar que la inserción económica de la República Dominicana sea gestionada en 2030 de manera proactiva y por consiguiente con capacidad de anticipación ante las condiciones cambiantes del mercado mundial.

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

Bibliografía

- Abramovitz, M. (1986), “Catching up, forging ahead and falling behind”, *Journal of Economic History*, N° 46.
- Banco Mundial (2007), *Global Economic Perspectives 2007. Managing the Next Wave of Globalization*, Washington, D.C.
- Baumol, W. J. (1986), “Productivity growth, convergence, and welfare: what the long-run data show”, *American Economic Review*, N° 76.
- Bourguignon, F. (1997), “Pour une approche individualiste de la convergence”, *Économie internationale*, N° 71.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, en prensa.
- (2007a), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- (2007b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- CEPAL/IDEA/Banco Mundial (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral/Banco Mundial) (2005), *Las visiones de país importan. Lecciones de experiencias*, Washington, D.C.
- Cosrten, R. (2004) “Multilateralism at the Crossroads”, ponencia en el simposio de la Organización Mundial de Turismo, Ginebra, mayo.
- Dorwick, S. y D. T. Nguyen (1989), “OECD comparative economic growth 1950-1985: catch-up and convergence”, *American Economic Review*, N° 79.

- Dorwick, S. y J. B. DeLong (2001), “Two centuries of convergences?”, documento presentado en la conferencia “Globalisation in Historical Perspective”, Santa Barbara, California, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), 4 y 5 de mayo.
- Hawksworth, J. (2006), *The World in 2050. How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?*, Price Water House Coopers, marzo.
- Humphery, J. y D. Messner (2006), “China and its impact on global regional governance”, abril, inédito.
- Lewis, A. (1973), *Growth and Fluctuations, 1870-1913*, Londres, George Allen & Unwin.
- Maddison, A. (2007), *Chinese Economic Performance in the Long Run*, París, Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE).
- Ordaz, J. L. (2007), “México: Capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 90 (I.C./L.2812-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.143.
- Phillips, Lauren (2008), “International relations in 2030: the transforming power of large developing countries”, *DIE Discussion Papers*, N° 2/2008, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Pritchett, L. (1997), “La distribution passée et future du revenu mondiale. La divergence du produit par tête entre pays, trait marquant de l’histoire économique moderne”, *Économie internationale*, N° 71.
- Ramos-Francia, Manuel y Daniel Chiquiar (1999), “Desempleo y subempleo”, *La seguridad social en México*, Fernando Solís y Alejandro Villagómez (eds.), serie Lecturas del Trimestre Económico, N° 88, México, D.F.
- STP/ONAPLAN (Secretariado Técnico de la Presidencia/Oficina Nacional de Planificación) (2005), *Focalización de la pobreza en la República Dominicana 2005*, Santo Domingo.
- Srinivasan, T.N. (2006), “China, India and the World Economy”, *Working Paper*, N° 286, Stanford Center for International Development.
- Wilson, Dominic y Roopa Purushothaman (2003), “Dreaming with BRICs: the path to 2050”, *GS Global Economics Papers*, N° 99, Goldman Sachs.
- Winters, L. A. y S. Yusuf (2007), *Dancing with Giants: China, India and the Global Economy*, Washington, D.C., Banco Mundial.