

Bajo la dirección de
Jacques Attali

REPÚBLICA DOMINICANA

2010-2020

**Informe de la Comisión Internacional para
el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana**

Miembros de la Comisión: Rafael (Pepe) Abreu • Rosa Rita Álvarez • Cyrille Arnould •
Carlos Asilis • José Luis Corripio • Mathilde Lemoine • Jeffrey Owens • Mario
Pezzini • Eduardo Jorge Prats • Marc Stubbe • Ian Whitman

ATTALI
ASSOCIÉS

Resumen

La República Dominicana ha registrado desde hace cuarenta años un crecimiento sostenido (+5,5% de 1970 al 2008), ampliamente superior al promedio regional (+3,5%). La estabilidad política del país a partir de la segunda parte de la década del setenta, explica en gran parte este éxito que se evidenció a través de un turismo floreciente y un fuerte incremento en las exportaciones hacia el mercado norteamericano. Sin embargo, la economía dominicana sigue siendo vulnerable y sus fundamentos la conducen más a estimular el consumo que a anticipar las innovaciones y las necesidades de educación a largo plazo. La dependencia con respecto al mercado de Estados Unidos, una industria nacional que no responde la demanda interna e importa masivamente, una situación eléctrica catastrófica y un fraude muy importante, son algunos de los tantos factores que afectan la economía y han deteriorado el crecimiento durante crisis mundiales pasadas (burbuja de las empresas de internet de 2000, crisis bancaria de 2003 y *subprime* de 2008). Hoy, si la comparación en el seno del Caribe todavía favorece a la República Dominicana, el balance es más preocupante. Con un Estado endeudado y sin gran margen de maniobra fiscal, una sociedad poco educada y aún no preparada para el futuro, el país se arriesga, si no se hace nada, a no tener una segunda oportunidad. Más aún, cuando el cuerpo social no ha aprovechado el impulso económico: con un desempleo endémico, un mercado informal considerable, una política de salud pública poco eficaz, y una criminalidad en aumento, el pueblo dominicano tiene un sentimiento de abandono que lo lleva al individualismo social (el “no pago”) y a la desconfianza en las instituciones nacionales.

El Estado inició en el 2008 una gestión importante con la elaboración de la *Estrategia Nacional de Desarrollo* a 20 años. Este plan estratégico, exhaustivo, valiente y ambicioso, propone alrededor de cincuenta medidas en los ámbitos de las instituciones, del desarrollo social, de la economía y de la protección del medio ambiente.

La Estrategia Nacional de Desarrollo debe entonces ser desplegada a partir de 2011 con eficacia y rapidez, con el fin de no frustrar las expectativas y las esperanzas que ella ha suscitado. Para esto, es necesario añadirle acciones muy concretas a mediano plazo (5 años) que puedan ponerla en movimiento rápidamente y acelerar los resultados. Es el objeto de las 77 propuestas de la comisión que buscan reforzar el enfoque nacional. Estas propuestas, divididas en siete líneas de acción, se inscriben en una lógica de conjunto y necesitan un calendario de implementación.

La restauración de la credibilidad del Estado y de la confianza de los ciudadanos (*iniciativa 1*) es la base de todo contrato social y por lo tanto de todo proyecto, ella implica medidas enérgicas y drásticas de transparencia, de racionalización y de profesionalización de la función pública; ninguna acción estratégica debería ser emprendida si estos fundamentos políticos e institucionales están ausentes o deficientes.

Sobre esta base, las obras de restauración del contrato social podrán ser iniciadas sembrando las semillas de la sociedad dominicana del mañana. Medidas de largo plazo deben empezar de inmediato con el fin de que sus efectos sean visibles en el horizonte de la Estrategia Nacional. Conciernen a primera vista los servicios públicos de salud, de infraestructuras y de electricidad (*iniciativa 2*), pero igualmente la educación, desde la primaria

a la enseñanza superior (*iniciativa 2*), a fin de preparar las nuevas generaciones al mundo del mañana, o también la preparación del país a la competencia internacional (*iniciativa 4*) con el desarrollo de los sectores finanzas, logística y turismo. Estas cuatro *iniciativas* deben permitir preparar el futuro y liberar las iniciativas colectivas con un Estado que habrá mostrado el ejemplo en sus servicios públicos. Podrán ser útilmente acompañadas por una simplificación de la tributación, la cual podrá contribuir a aumentar las recaudaciones impositivas, reduciendo su costo de gestión y asegurando así la sostenibilidad de las reformas adoptadas.

Más tarde, a partir de 2012, el Estado dominicano podrá restituir sus capacidades para las reformas. Las diferentes medidas fiscales y de justicia social (*iniciativa 5*) son aquí a la vez esenciales y urgentes; son las que simbolizarán el advenimiento del nuevo contrato social, con un Estado con credibilidad para reclamarlo. Una vez restaurada la confianza y demostrada la calidad del gasto público demostrada, la República Dominicana podrá ampliar su horizonte de acción, tanto en el tiempo como en el espacio, comprometiéndose con reformas duraderas y conformes a las expectativas internacionales (*iniciativas 6 y 7*).

No todo podrá ser emprendido al mismo tiempo; es indispensable que un calendario riguroso y realista sea rápidamente definido, así como una identificación precisa de las soluciones de financiamiento y de asociaciones con capitales extranjeros. A este título, una estructura de dirección única, independiente y autónoma, que podrá apoyarse sobre el Consejo Económico y Social, debe ser creada de inmediato con el fin de coordinar y de continuar la realización efectiva de estas 77 propuestas.

Miembros de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana:

Jacques Attali	Carlos Asilis	Mario Pezzini
Rafael (Pepe) Abreu	José Luis Corripio	Eduardo Jorge Prats
Rosa Rita Alvarez	Mathilde Lemoine	Marc Stubbe
Cyrille Arnould	Jeffrey Owens	Ian Whitman

Presentación

La República Dominicana es un país fascinante. Su Historia la hace única: en esta tierra desembarcó Cristóbal Colón por primera vez en 1492. Aquí, se encuentran la primera universidad y la primera iglesia del Nuevo Mundo. Su ubicación geográfica es también única. Pocos son los países equidistantes entre aquellos del Norte y del Sur, como la República Dominicana. Sus relaciones con la vecina Haití han sido siempre una parte esencial de su desarrollo, aún más desde el devastador terremoto que afectó a ese país en enero de 2010. Por último, el éxito económico de la República Dominicana en los últimos cuarenta años ha sido espectacular. La cohesión y el dinamismo de su pueblo han sido las claves de este éxito.

¿Entonces para qué otro informe sobre el futuro de la República Dominicana? La Estrategia Nacional de Desarrollo, que comenzó a elaborarse hace dos años, está a punto de ser debatida y aprobada por el Poder Legislativo. Este ambicioso plan integral define con una visión clara los objetivos de un desarrollo a largo plazo. A pesar de un enorme crecimiento económico, los últimos diez años han demostrado algunas debilidades en el modelo en el cual se ha basado la sociedad dominicana hasta ahora. En primer lugar las deficiencias institucionales, que requieren una importante labor para restaurar la confianza en la sociedad.

El sector privado innova muy poco, y tiene dificultades para proyectarse en el futuro, prefiriendo un desarrollo de “enclave”. Los ciudadanos se vuelven cada vez más individualistas, dispuestos a que el vecino cargue con el costo de la electricidad. El presente informe trata de formular propuestas muy concretas, que pueden ser iniciadas en los próximos cinco años, y ayudarán a reconstruir una base sólida sobre la cual podrá apoyarse la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Este trabajo es el fruto de la reflexión de seis expertos internacionales, Cyrille Arnould, Mathilde Lemoine, Jeffrey Owens, Mario Pezzini, Marc Stubbe, Ian Whitman y de cinco expertos dominicanos, Rafael (Pepe) Abreu, Rosa Rita Alvarez, Carlos Asilis, José Luis Corripio, Eduardo Jorge Prats. Se reunieron en Santo Domingo en comisión entre el 8 y el 12 de octubre de 2010. Esta Comisión fundamentó su labor en un estudio durante el cual se entrevistaron a más de cien responsables dominicanos y extranjeros, procedentes de organizaciones públicas, privadas e internacionales. También hemos estudiado numerosos informes muy precisos que ya existen sobre la República Dominicana.

Jacques ATTALI

ÍNDICE

Resumen	3
Presentación	5
La República Dominicana en 2010	9

1

1. LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN 2010.....	9
1.1 Un éxito económico abriéndose sobre nuevos desafíos	9
1.1.1. 40 años de éxito económico	9
1.1.2. Un primer desafío: una economía abierta pero vulnerable	10
1.1.3. Un segundo desafío: la innovación.....	12
1.2 La política social, verdadero desafío para el futuro	13
1.2.1. Desigualdades y pobreza persistentes	13
1.2.2. Un sistema de salud insuficiente	15
1.2.3. Objetivos del milenio difícilmente alcanzables a pesar de las reformas.....	16
2. UNA POBLACIÓN EN BUSCA DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL.....	18
2.1 Un contexto social que conduce a la pérdida de confianza.....	18
2.1.1. Un desempleo persistente y un sector informal preponderante	18
2.1.2. La inseguridad y el tráfico de droga	20
2.1.3. La impunidad, fuente de desigualdad.....	20
2.2 Hacia una individualización de los comportamientos	21
2.2.1. La pérdida de confianza en las instituciones.....	21
2.2.2. El clientelismo, favorece al individualismo	22
2.2.3. El círculo vicioso del “No Pago”	24
3. UN SECTOR PRIVADO FRÁGIL.....	24
3.1 Una estructura económica poco productiva	24
3.2 La dualidad de las zonas francas y de la industria frente a las políticas	25
3.3 La electricidad, un problema político que bloquea la iniciativa privada	28
3.4 Un sistema financiero demasiado rígido	30

4.	LAS INSTITUCIONES DEBEN RECREAR LA CONFIANZA	31
4.1	Una apuesta de organización.....	31
4.1.1.	La eficacia de la administración	31
4.1.2.	La transparencia.....	33
4.1.3.	Descentralización y desigualdades territoriales	34
4.2	Una presión fiscal muy baja y un presupuesto sin margen de maniobra.....	36
4.3	Un sistema de educación a replantear.....	41
4.4	¿Qué relaciones a largo plazo con Haití?.....	42
4.5	La Estrategia Nacional de Desarrollo: una visión a largo plazo	43

2

Lograr la Estrategia Nacional de Desarrollo 45

1.	SIETE INICIATIVAS PARA EL ÉXITO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO.....	45
	Iniciativa No. 1: Devolver la confianza en las instituciones	48
	Iniciativa No. 2: Establecer servicios públicos de calidad	63
	Iniciativa No. 3: Formar a las futuras generaciones	76
	Iniciativa No. 4: Preparar el país para la competencia internacional	88
	Iniciativa No. 5: Organizar el financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo.....	116
	Iniciativa No. 6: Proteger el medio ambiente y ordenar el territorio	121
	Iniciativa No. 7: Integrar al país en la región y en la competencia internacional.....	123
2.	ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	132
2.1	Estructura de dirección	132
2.2	Planificación y prioridades	133
2.3	Próximas etapas	134

Conclusión 135

Anexos 136

Bibliografía 139

LISTA DE LAS FIGURAS

Figura 1.	Crecimiento del PIB en República Dominicana y en América Latina (Promedio móvil sobre 3 años).....	9
Figura 2.	Exportaciones de bienes y de servicios (% PIB).....	10
Figura 3.	Crecimiento del PIB (azul) y de las importaciones (rojo). Precios reales (base 2000).....	11
Figura 4.	Balance comercial de los bienes y servicios.....	11
Figura 5.	Porcentaje de las inversiones públicas en el presupuesto del Estado.....	12
Figura 6.	Gastos públicos en educación, % del PIB.....	13
Figura 7.	Coefficientes de Gini (0=perfectamente igual, 100=totalmente desigual).....	14
Figura 8.	Tasa de pobreza (azul) y de indigencia (rojo).....	14
Figura 9.	Tasa de prevalencia de tuberculosis por 100,000 hab. (a izquierda), tasa de detección (derecha).....	15
Figura 10.	Gasto sanitario en 2007 (% PIB).....	16
Figura 11.	Evolución de la tasa de desempleo.....	18
Figura 12.	Proporción de informalidad según el sector de actividad.....	19
Figura 13.	Evolución del salario por hora promedio real en pesos (Base enero de 1999).....	19
Figura 14.	Tasa de homicidios en la República Dominicana (1991-2009).....	20
Figura 15.	Número de actos de corrupción percibidos durante los dos últimos meses.....	21
Figura 16.	Sondeo entre Democracia y Desarrollo Económico.....	22
Figura 17.	Clasificación de las burocracias latinoamericanas.....	23
Figura 18.	¿Está gobernado para el bien de todos?.....	23
Figura 19.	Detalle del PIB real de la República Dominicana en 2009 (Precio 1991).....	24
Figura 20.	Distribución de la generación eléctrica por tipo de combustible.....	29
Figura 21.	Tamaño de los principales ministerios en% de la plantilla total.....	31
Figura 22.	Tamaño de la burocracia vs. calidad del servicio público.....	32
Figura 23.	Parte del presupuesto de la Presidencia en el presupuesto del Estado.....	34
Figura 24.	Inequidades territoriales.....	35
Figura 25.	Presión fiscal en América Latina (en% del PIB).....	37
Figura 26.	Procedencia de las diferentes tasas en el ingreso fiscal de la República Dominicana.....	39

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.	Objetivos del Milenio.....	17
Cuadro 2.	Variación de los ingresos del Estado en% del PIB por tasa única de impuestos de las empresas.....	27
Cuadro 3.	Variación de los ingresos del Estado en% del PIB por tasa variable de impuestos de las empresas.....	27
Cuadro 4.	Comparación de la fiscalidad en los países de América Latina.....	37
Cuadro 5.	Análisis de la Estrategia Nacional de Desarrollo.....	43

La República Dominicana en 2010

1. LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN 2010

1.1 Un éxito económico abriéndose sobre nuevos desafíos

1.1.1. Cuarenta años de éxito económico

En el período que va de 1970 al 2008, la República Dominicana ha sabido mantener un ritmo de crecimiento económico promedio anual de más de 5% para alcanzar un PIB actual de 47 billones de dólares en 2010. Este desempeño se debe particularmente a la gran estabilidad política que el país ha conocido, a diferencia de otros países de la región. Así, los otros países latinoamericanos han crecido al mismo tiempo a un ritmo promedio de alrededor de 3,5%. El PIB por habitante ha seguido la misma tendencia, con un ritmo promedio de crecimiento de 3,4% cuando el ingreso por habitante de la región sólo ha progresado a un ritmo de 1,6% en el mismo período.

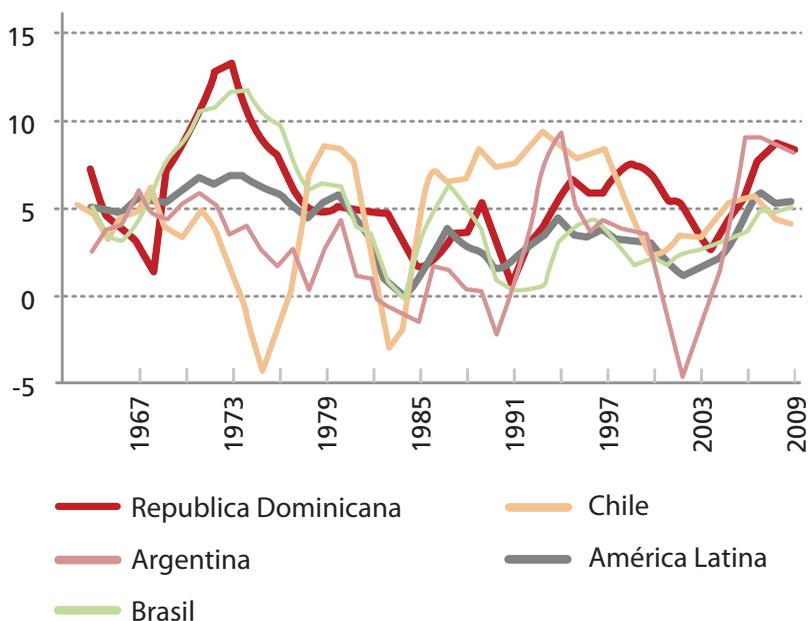


Figura 1. Crecimiento del PIB en República Dominicana y en América Latina (Promedio móvil sobre 3 años).

El dinamismo de la economía dominicana se basó durante mucho tiempo sobre las exportaciones de las Zonas Francas, el turismo, y la agricultura (caña de azúcar, café, cacao, tabaco...). Hoy, la economía del país se está diversificando y los servicios representan más del 50% de actividad.

Este retrato coloca a la República Dominicana entre los más destacados logros económicos de la región, como si este país, el primero que Cristóbal Colón alcanzó en 1492, y donde se encuentra la primera iglesia y la primera Catedral y la primera universidad del nuevo mundo, estuviera predestinado al éxito.

Sin embargo, la última década ha revelado las fragilidades que podrían cuestionar el modelo económico del país: ¿Es este modelo sostenible? Sus debilidades son ante todo internas. La crisis bancaria de 2003 mostró que la fragilidad y el laxismo de las instituciones podían provocar grandes choques económicos y sociales. Pero las amenazas son también externas. La globalización es una competencia en la cual las empresas dominicanas están luchando para sobresalir, y el país queda muy dependiente de los ciclos económicos mundiales. La crisis de la burbuja de las empresas de internet de 2001 y la de los *subprime* de 2008, han desvelado estas dificultades.

Estas fragilidades nos plantean dos desafíos económicos mayores.

1.1.2. Un primer desafío: una economía abierta pero vulnerable

A partir de la adopción de la ley 299 en 1969, la industria dominicana acelera su producción de bienes destinados a la exportación, los cuales representan en la actualidad cerca del 25% del PIB en 2008. Estas exportaciones son principalmente textiles, maquinas-herramientas, particularmente en el sector médico, productos agrícolas no transformados –azúcar, café, cacao, bananos, tabaco– y cigarros.

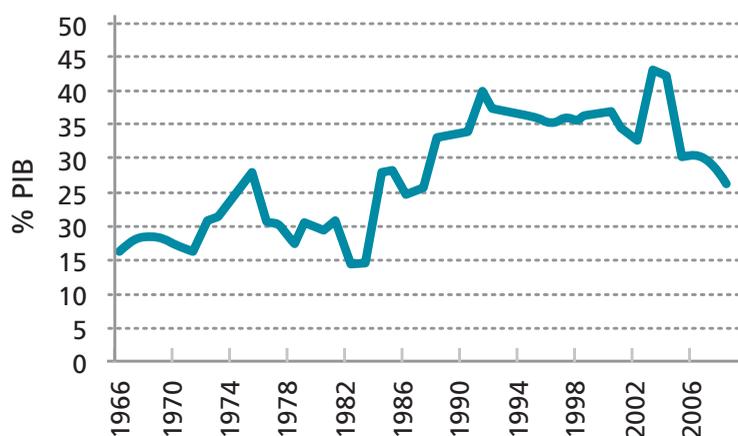


Figura 2. Exportaciones de bienes y de servicios (% PIB). Fuente: Banco Mundial.

A partir de 2005, el fin de los Acuerdos Multifibras que facilitaban a las Zonas Francas el acceso al mercado de textiles americano, permite a China captar este mercado. Las Zonas

Franca dominicana sufren desde entonces una reducción de cerca del 24% de su actividad, a pesar de la diversificación hacia otro tipo de producción.

Pero al mismo tiempo, las importaciones de bienes de consumo continuaron incrementando. Aunque la ley 299 contiene igualmente medidas de “sustitución de las importaciones” gracias a incentivos para la industria nacional, el tejido de las empresas no se desarrolló suficientemente. La industria nacional no puede entonces abastecer los bienes deseados por los consumidores, y la historia de los últimos cuarenta años muestra que el crecimiento se acompaña siempre de una aceleración de las importaciones de bienes de consumo. Por ejemplo, la mayor parte de los hoteles se desarrollan “en enclave” importando más del 40% de los insumos.

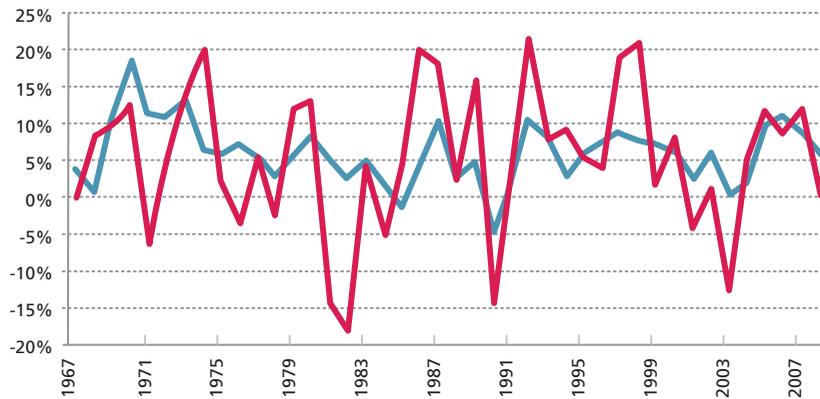


Figura 3. Crecimiento del PIB (azul) y de las importaciones (rojo). Precios reales (base 2000). Fuente: Banco Mundial.

El balance comercial de los bienes y servicios mostró un déficit comercial del 13% en 2008.

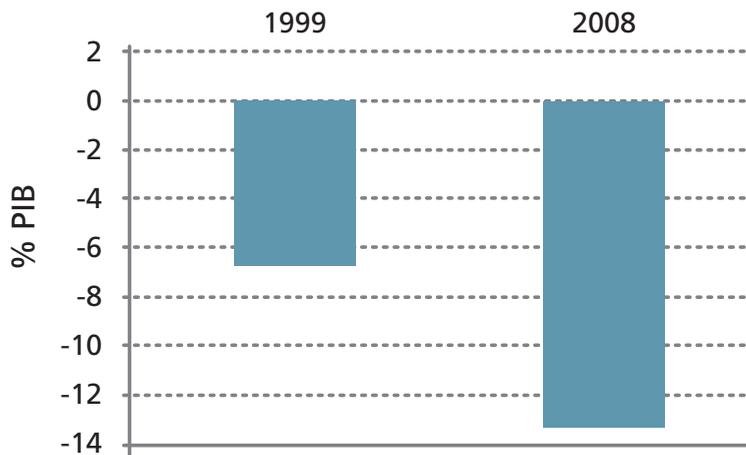


Figura 4. Balance comercial de bienes y servicios. Fuente: Banco Mundial.

Este desequilibrio constatado refleja la vulnerabilidad de la economía dominicana:

- Las fuertes importaciones implican una demanda de divisas que tiene que ser suplidas por las exportaciones, el turismo y las remesas de los dominicanos que viven en el extranjero que repatrian el 10% del PIB aproximadamente. Sin embargo, estos tres sectores son muy dependientes de los ciclos económicos mundiales: las exportaciones son productos poco transformados, por lo que sus precios siguen las tendencias de los mercados internacionales. Además, el turismo depende de la coyuntura económica favorable de los países ricos, así como las remesas de los dominicanos que viven en el extranjero;
- A pesar de la diversificación en los últimos años, y de un acuerdo de libre comercio firmado con la Unión Europea, las exportaciones quedan orientadas principalmente hacia Estados Unidos, lo que convierte a la economía dominicana altamente dependiente de la demanda americana.

Los efectos de la crisis económica mundial de 2008 ilustran la vulnerabilidad del país. La caída de la demanda mundial ha hecho caer 3.2 puntos porcentuales de crecimiento a la República Dominicana en 2008 en relación con 2007, y sólo 1.8 puntos a Argentina, 1.5 puntos a Chile y 0.6 punto a Brasil. Las economías de estos países son menos dependientes de Estados Unidos y además cuentan con importantes recursos naturales exportables como materias primas.

1.1.3. Un segundo desafío: la innovación

Durante los últimos cuarenta años, el crecimiento dominicano ha sido esencialmente sustentado por las inversiones públicas y no por la innovación. Durante los 22 años que duró la Presidencia de Joaquín Balaguer (de 1966 a 1978 y de 1986 a 1996), el gasto en inversión fue cercano al 50% del presupuesto. Fue sólo a partir de 1996 cuando se reequilibró el presupuesto del gasto corriente.

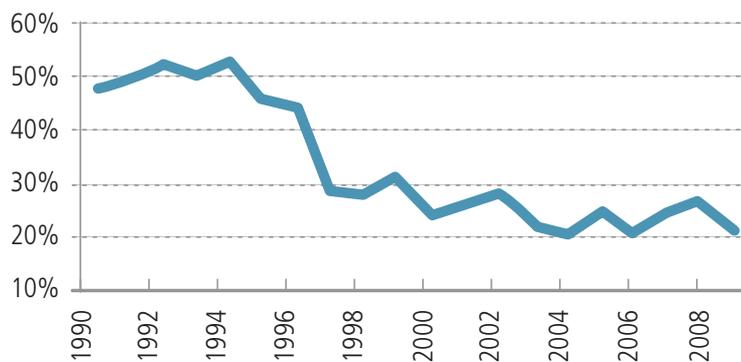


Figura 5. Porcentaje de las inversiones públicas en el presupuesto del Estado. Fuente: Banco Central.

Sin embargo, esto no conllevó gastos que favorecieran la innovación. El presupuesto dedicado a la educación siempre ha sido inferior a la media regional y la República Dominicana

muy pocas veces ha superado la tasa del 3% del PIB en gasto público en educación, frente a una media regional superior al 4%. En 2007, sólo se presentó una patente.

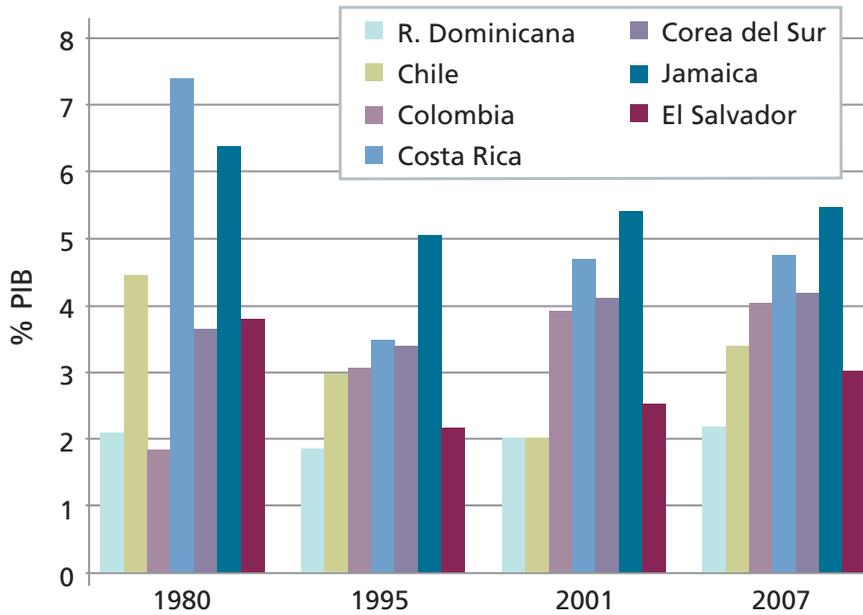


Figura 6. Gastos públicos en educación, % del PIB. Fuente: Banco Mundial.

1.2 La política social, verdadero desafío para el futuro

1.2.1. Desigualdades y pobreza persistentes

Las condiciones de vida no se han mejorado en la misma medida que el ritmo del crecimiento económico: entre 1975 y 2006, el Índice de Desarrollo Humano sólo ha progresado en un 25% cuando el PIB casi se ha duplicado. Las desigualdades continuaron creciendo: hoy, el 10% de los individuos más ricos tiene un ingreso 23 veces superior al 40% de los individuos menos favorecidos. Esta observación es en efecto compartida por muchos países de la región, pero todos no gozan de la estabilidad y el dinamismo dominicano. El coeficiente de Gini nunca ha disminuido verdaderamente, y sitúa a la República Dominicana detrás de Jamaica, Costa Rica y la mayoría de los países africanos. La alfabetización de adultos en el 2002 era de 88,6% en América Latina, mientras en la República Dominicana era de 85,4%.

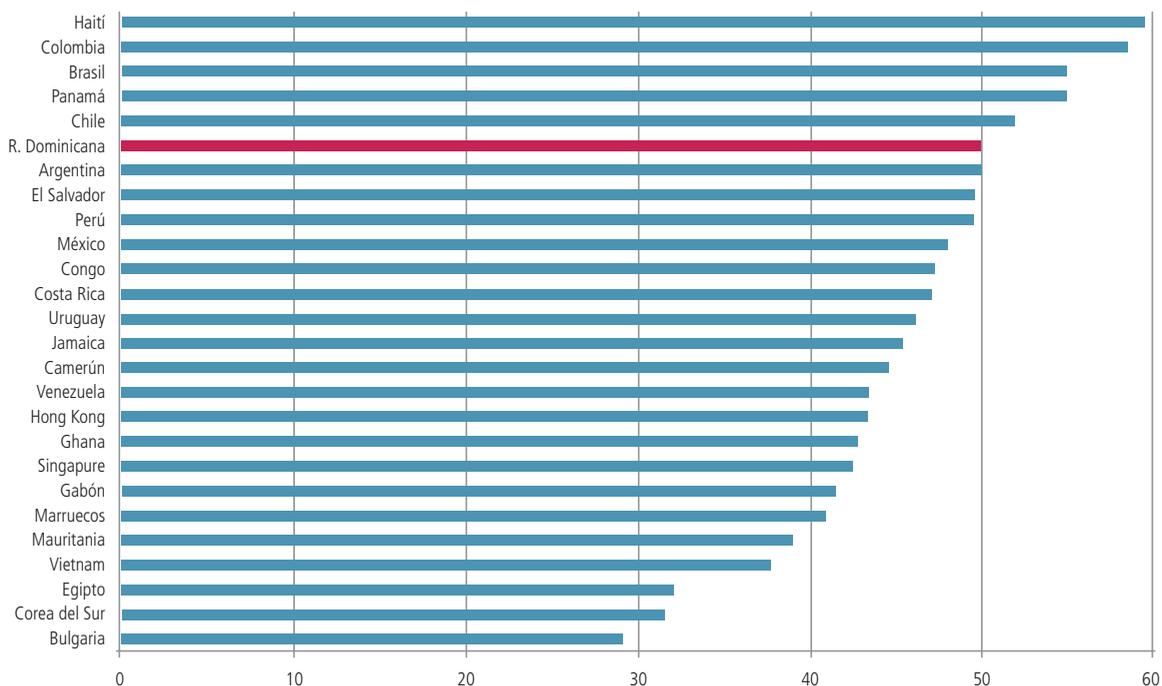


Figura 7. Coeficiente de Gini por país (0=perfectamente igual, 100=totamente desigual). Fuente: Naciones Unidas.

Además, a pesar de cuatro décadas de crecimiento casi constante, la pobreza persiste. Así, cerca del 14% de la población vive en la extrema pobreza, una tasa que nunca ha bajado. La República Dominicana no alcanzará para el año 2015 la meta de reducir la pobreza extrema y el hambre, tal como está contenida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

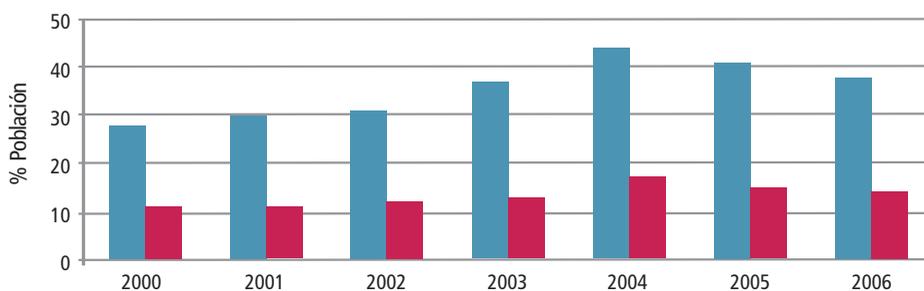


Figura 8. Tasa de pobreza (azul) y de indigencia (rojo). Fuente: Banco Mundial.

La esperanza de vida en el país es inferior en aproximadamente un año al promedio de la región; en 2008, se estableció en 72.5 años, mientras en los demás países de América Latina es de 73.3 años. La persistencia de un nivel elevado de pobreza, a pesar de una tasa de crecimiento sostenida, explica el descontento de los dominicanos. Hoy es común oír decir que sólo hay dos maneras de tener éxito en la República Dominicana: “Jugar béisbol o dedicarse a la política”.

1.2.2. Un sistema de salud insuficiente

El sistema de Seguridad Social ha sido implementado a partir de 2001, habiendo registrado en la actualidad, en la rama de salud, a cerca del 40% de la población. Sin embargo, la calidad de los servicios es mala. La tuberculosis afecta a casi dos veces más individuos en la República Dominicana que en el resto de la región del Caribe. A menudo calificada de “enfermedad social”, esta afección tiende a propagarse en medios cuyas condiciones de nutrición, vivienda, higiene y educación sanitaria son de mala calidad. Su prevención y su detección requieren infraestructuras médicas adecuadas, que hoy hacen falta en la República Dominicana. La elevada tasa de prevalencia de la tuberculosis revela así las insuficiencias de la política de salud dominicana.

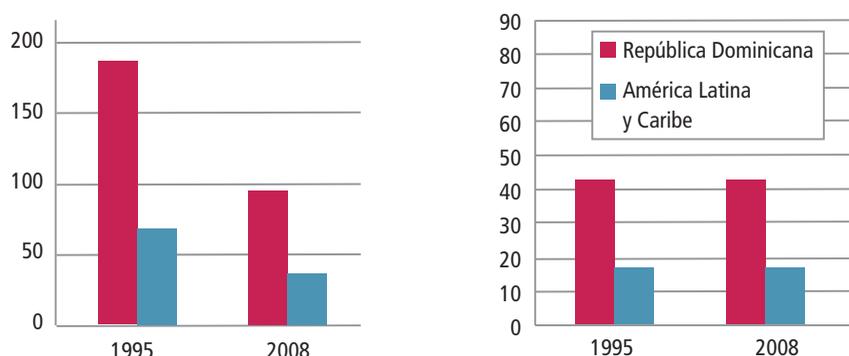


Figura 9. Tasa de prevalencia de tuberculosis por 100,000 hab. (a izquierda), tasa de detección (derecha). Fuente: HnPStats.

Además, el Banco Mundial ha demostrado que la tasa de mortalidad materna es mucho más elevada en la República Dominicana que en los países de ingresos similares. Hay cerca de 150 fallecimientos por 100,000 nacimientos, a pesar de que 98% de las mujeres dan a luz en el hospital. Esta cifra es dos a tres veces superior a la que se observa en países con la misma tasa de partos asistidos en el hospital. Esta mortalidad materna, anormalmente elevada, constituye otro indicador de las insuficiencias del sector hospitalario dominicano.

La debilidad del sistema sanitario se explica principalmente por la falta de medios. El presupuesto dedicado a la salud pública por el Estado supera pocas veces el 2% del PIB, una de las tasas más reducidas de la región. Así, incluso aunque la red de hospitales es relativamente densa y bien distribuida – un dominicano casi siempre tiene acceso a un establecimiento sanitario en menos de 15 minutos –, los equipamientos son insuficientes y carentes de mantenimiento. Un estudio de UNICEF realizado en el 2010 sobre 11 hospitales ha revelado casos de cisternas de agua contaminadas. Además, los sueldos reducidos del personal sanitario son poco atractivos y a menudo llevan a los médicos a buscar otras fuentes de ingresos en el sector privado.

Frente a la insuficiencia del servicio público, los dominicanos tienen que pagar ellos mismos su servicio de salud: la proporción del gasto individual de los dominicanos representa el 42% del gasto total, en comparación con el 23% en Costa Rica, y 22% en Chile.

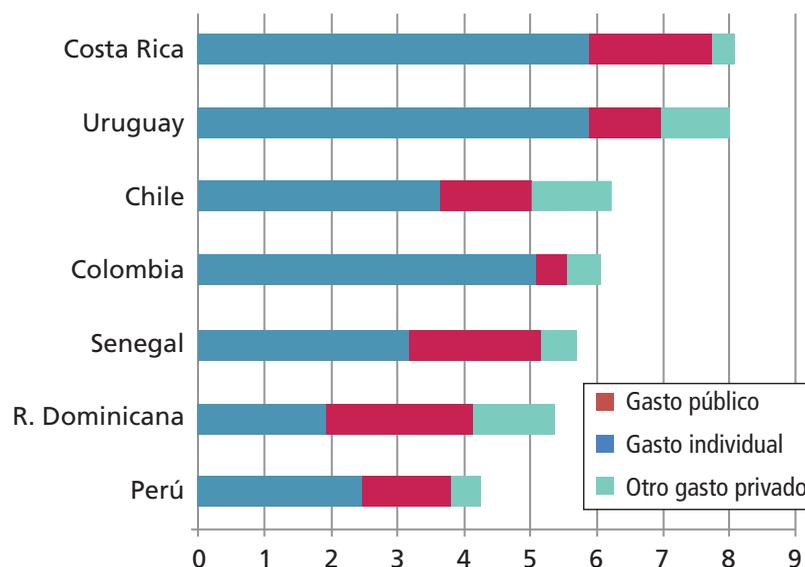


Figura 10. Gasto de salud en 2007 (% PIB). Fuente: Banco Mundial.

1.2.3. Objetivos del milenio difícilmente alcanzables a pesar de las reformas

A partir del año 2000, los gobiernos sucesivos han tratado de aplicar políticas sociales. En el 2001, una ley que instauro un sistema de seguridad social fue aprobada cubriendo la salud, las jubilaciones y los accidentes laborales. Esta fue aplicada realmente desde el 2007. Este sistema prevé tres regímenes de cobertura: para los asalariados, para las poblaciones pobres, y para los trabajadores independientes (que forman a menudo parte del sector informal). Los dos primeros regímenes han podido ser aplicados con éxito y cubren en el 2009 – con seguro de salud – a cerca del 40% de la población, contra 7% en el 2004.

Al mismo tiempo, el programa *Solidaridad* ha sido instalado por el gobierno del presidente Leonel Fernández con el apoyo de las Naciones Unidas. El programa consiste en una tarjeta pre-pagada que permite a sectores pobres comprar alimentos y algunos servicios básicos con el compromiso de enviar sus hijos a la escuela.

A pesar de estas reformas, difícilmente la República Dominicana alcance los ocho objetivos del Milenio definidos para los países en vía de desarrollo. Estos deben ser alcanzados en el 2015. Sin embargo, hasta ahora se ha establecido que solamente cuatro entre ellos podrán ser efectivamente logrados, con reservas en lo que se refiere a la igualdad de género y la protección contra el VIH y el paludismo. Los demás objetivos: reducir la pobreza, garantizar la educación primaria para todos, y mejorar la salud materna-infantil muestran que, en adelante, la política social constituye uno de los principales desafíos que la República Dominicana tendrá que enfrentar en los próximos años.

Cuadro 1. Objetivos del Milenio

Objetivo	Indicador	Valor de referencia	Valor actualizado	Objetivo en 2015	Proyección en 2015
Objetivo 1: Reducir la extrema pobreza y el hambre					
Reducir a la mitad la pobreza extrema	Población por debajo del umbral de pobreza extrema (%)	10.8% en 1992	10.4% en 2009	5.4%	7.4%
Reducir a la mitad la población que sufre de hambre	Proporción de la población que sufre de carencias alimentarias	27% en 1991	21% en 2005	13.5%	17.2%
Objetivo 2: Asegurar la educación primaria para todos					
Garantizar que todos los niños terminen el ciclo de enseñanza primaria	Proporción de alumnos que comienzan el 1er grado y terminan el ciclo de primaria	23.2% en 1990	75.8% en 2009	100%	76% – 86%
Objetivo 3: Promover la igualdad de sexos y la autonomía de las mujeres					
Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria	Relación niñas/niños en la enseñanza primaria	1.0 en 2001	0.92 en 2009	1.0	n/a
	Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados	11.7% en 1990	20.8% en 2010	50%	n/a
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil					
Reducir de 2/3 la mortalidad de infantes de menos de 5 años	Tasa de mortalidad de infantes de menos de 5 años por 1000 nacimientos	65.0‰ en 1993	36.0‰ en 2007	21.7‰	24.2‰
Objetivo 5: Mejorar la salud materna					
Reducir de 3/4 la mortalidad en el parto	Tasa de mortalidad en el parto por 100 000 nacimientos de niños vivos	187.6 en 1991	159.0 en 2007	46.9	141.0
Objetivo 6: Combatir el VIH y la malaria					
Contener y empezar a reducir la epidemia de VIH	Prevalencia del VIH entre los jóvenes de 15 a 24 años (%)	0.6% en 2002	0.3% en 2007	< 0.6%	
Llegar desde el 2010 a suministrar un tratamiento a las personas con VIH	Población seropositiva en estado de infección avanzada con acceso a los antiretrovirales	23% en 2006	71% en 2009	100%	n/a
Contener y empezar a reducir la malaria y otras enfermedades graves	Tasa de incidencia de la malaria (por 100 000 hab)	5.0 en 1990	16.8 en 2009	n/a	n/a
Objetivo 7: Preservar el medio ambiente					
Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas públicas	Proporción de superficie de las tierras cubiertas de bosques	28.4% en 1990	32.6% en 2003	n/a	n/a
Reducir a la mitad el número de personas que tienen acceso al agua potable	Proporción de la población que tiene acceso al agua potable	66.4% en 1991	86.1% en 2007	83.2%	94.7%
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo					
Dar acceso a las tecnologías de la información y comunicación	Número de líneas de teléfono por 100 habitantes	4.8 en 1990	9.9 en 2009	n/a	n/a
	Número de suscritos a la telefonía móvil	0.0% en 1990	88.6% en 2009	n/a	n/a
	Utilización de Internet por 100 habitantes	0.3% en 1996	28.4% en 2009	n/a	n/a
■ objetivos no logrados ■ objetivos logrados o en vía de serlo					

2. UNA POBLACIÓN EN BUSCA DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

2.1 Un contexto social que conduce a la pérdida de confianza

2.1.1. Un desempleo persistente y un sector informal preponderante

Aun cuando la República Dominicana ha mantenido una tasa de crecimiento promedio anual del 5%, la tasa de desempleo nunca ha bajado realmente. Desde 1960 el desempleo casi siempre ha permanecido superior al 14% de la población activa, con grandes disparidades en el seno de la población: afecta al 28% de las mujeres y solo al 13% de los hombres. Sin embargo, según el Ministerio de Trabajo, 100,000 jóvenes entran cada año en el mercado laboral; su integración requiere en principio una tasa de crecimiento anual mínimo de 3% a 4%, no obstante, el desempleo casi nunca ha disminuido.

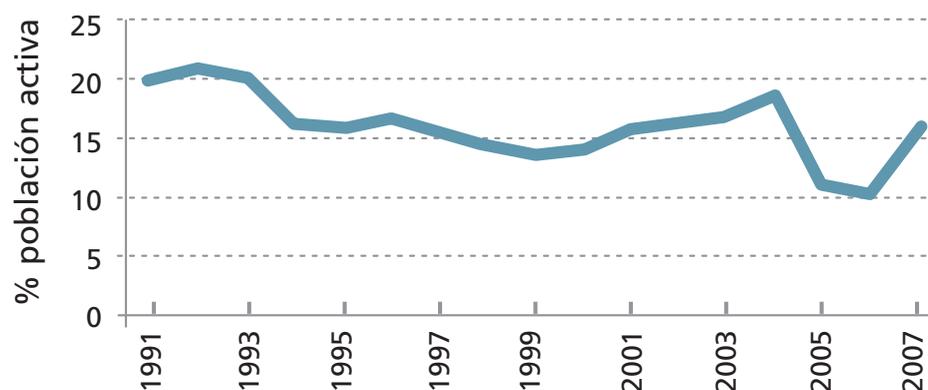


Figura 11. Evolución de la tasa de desempleo. Fuente: Banco Mundial.

De otra parte, el sector informal emplea a 56% de los trabajadores. Este sector es complejo y representa una multitud de situaciones diferentes: algunos realizan tareas de bajo nivel de calificación, otros efectúan trabajos a domicilio, otros son trabajadores independientes sin licencia... Las consecuencias sociales son importantes: 54% de los trabajadores están en situación casi ilegal, 65% no tienen ninguna cobertura social, y, en promedio, el salario percibido en el sector informal es dos veces más bajo que el percibido en el sector formal. Varias razones pueden explicar la magnitud de este fenómeno: una inadaptación al mercado laboral y una baja calificación de muchos trabajadores, un empleo disfrazado (jóvenes sin formación, ex asalariados cesantes de sus empresas, ancianos), pero también la voluntad de escapar a los impuestos o a los imperativos reglamentarios y el deseo de disponer de más flexibilidad.

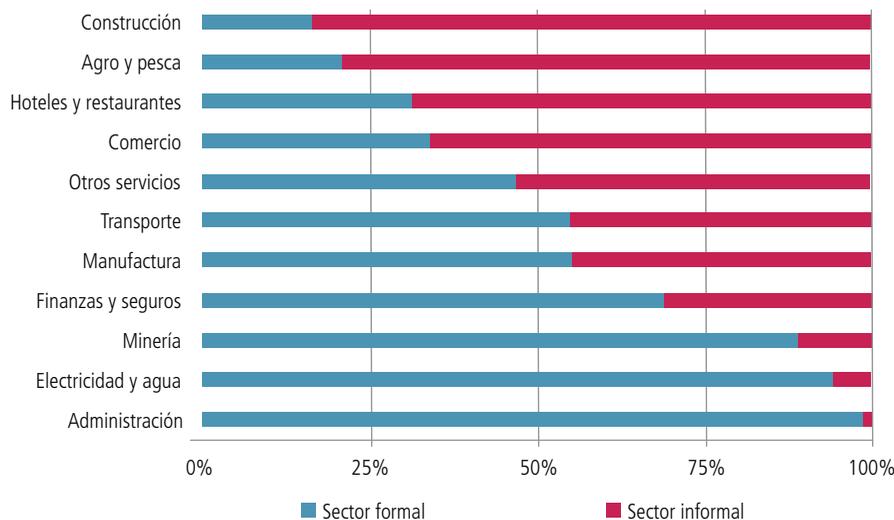


Figura 12. Proporción de informalidad según el sector de actividad. Fuente: Informe “La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana” (MEPyD).

Así, sólo 30% de la población se beneficia efectivamente de un empleo asalariado o independiente, declarado y a su vez participa en el financiamiento de la protección social. Además, la tasa de desempleo atrae los salarios hacia abajo. Desde hace 20 años, los salarios reales no han aumentado. El diálogo sindical puede difícilmente cambiar la situación. Con una población asalariada integrada en sindicatos de sólo 6 a 7%, éstos sólo representan 2.1% de la totalidad de la población activa.

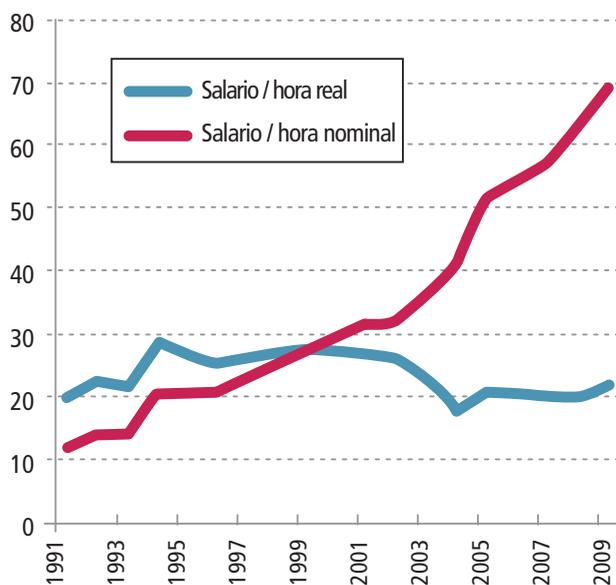


Figura 13. Evolución del salario por hora real promedio en pesos (Base enero de 1999). Fuente: Banco Central.

2.1.2. La inseguridad y el tráfico de droga

La degradación de las condiciones de vida va acompañada por un incremento de la inseguridad. Entre 2001 y 2005, la tasa de homicidios se ha duplicado – del 13 por 100,000 al 26 por 100,000.

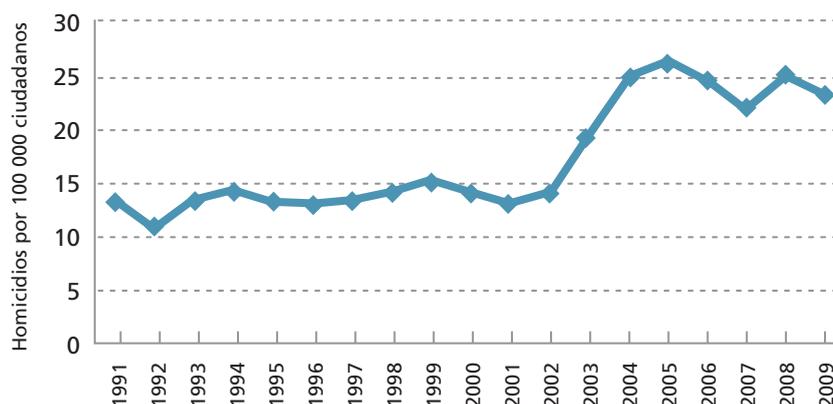


Figura 14. Tasa de homicidios en la República Dominicana (1991-2009).
Fuente: UNDOC International Homicides Database.

La inseguridad está vinculada particularmente con el crecimiento del tráfico de drogas que se aprovecha de la debilidad de las instituciones. Toda la región del Caribe está afectada. La droga viene de Colombia, principal país productor, para llegar a Estados Unidos y Europa gracias a “plataformas”, cercanas tanto de los países productores como de consumidores: La República Dominicana, Puerto Rico, Guatemala y México son los lugares de paso. En la República Dominicana, la droga se introduce bien por la frontera haitiana, o por los puertos dominicanos, poco controlados.

La droga alimenta igualmente la corrupción de ciertos agentes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, ya que el narcotráfico es una fuente de dinero fácil. Por último, se transforma en un problema de salud pública, ya que los traficantes tienen tendencia a pagarse directamente en especie, transformando poco a poco la República Dominicana en un lugar de consumo.

2.1.3. La impunidad, fuente de desigualdad

La impunidad refuerza los sentimientos de la desigualdad dentro de la población. Aunque el Poder Judicial es independiente en virtud de la Constitución, hay pocas sanciones que demuestran la presencia de un Justicia fuerte. Así, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre 1983 y 2003, de un total de 200 casos de corrupción investigados, sólo una condena fue pronunciada. La República Dominicana es hoy uno de los países de América Latina donde la población se percibe más vulnerable a los actos de corrupción, como se destaca en el Latinobarómetro.

Con el 1,2% del presupuesto destinado a la justicia – uno de los presupuestos más bajos de la región – el poder judicial difícilmente puede realizar una acción eficaz.

Por otra parte la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* revela que la policía dominicana ha matado a 500 personas en el 2008, y a 3,000 personas en 10 años. Pocas investigaciones independientes han sido realizadas sobre estos homicidios; Amnistía Internacional estima que muchos de ellos son ilegítimos.

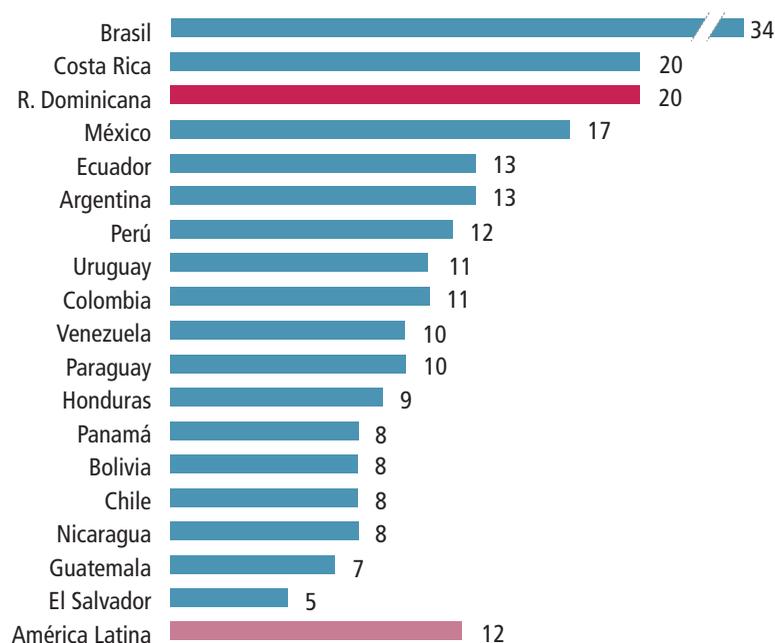


Figura 15. Número de actos de corrupción percibidos durante los dos últimos meses. Fuente: Latinobarómetro 2009.

2.2 Hacia una individualización de los comportamientos

2.2.1. La pérdida de confianza en las instituciones

Debido a la persistencia de la pobreza, las insuficiencias del sistema de salud y el clima de inseguridad, los dominicanos consideran que los frutos del crecimiento económico no se reparten de forma equitativa. Así, para la población, la apuesta no es de tipo económico, sino de tipo institucional: según el Latinobarómetro, a la pregunta: “Si tuviera que elegir entre democracia y desarrollo económico, ¿qué preferiría?”, los dominicanos responden, en un 66%, que prefieren la democracia, – un porcentaje muy superior al promedio regional (45%).

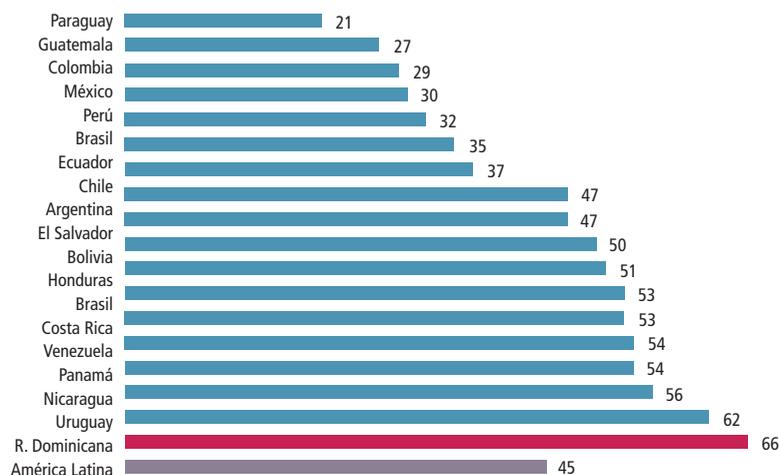


Figura 16. Sondeo entre Democracia y Desarrollo Económico. Fuente: Latinobarómetro 2009.

Los dominicanos desconfían particularmente del poder político. La población dominicana considera cada vez menos que las instituciones puedan representar una solución a los problemas colectivos. Según el Latinobarómetro, en 2004, el 68% de ellos no confiaban en los partidos políticos y el 57% no confiaban en el Congreso. Esta desconfianza en lo político se vuelve a encontrar frente a las instituciones sociales. Cerca del 70% de los dominicanos no confían en los sindicatos; menos del 12% han participado en una manifestación, una de las tasas más reducidas de América Latina.

2.2.2. El clientelismo, favorece al individualismo

El carácter general del clientelismo, a cada nivel de las instituciones, se manifiesta en formas diferentes. El “barilito” consiste por ejemplo en una suma de dinero entregada mensualmente a cada senador para llevar acciones en su circunscripción. Esta suma es proporcional al número de habitantes de la provincia o circunscripción del legislador, pudiendo alcanzar el monto de hasta un millón de pesos. Los gastos incurridos no son objeto de un control eficaz por parte de la Cámara de Cuentas, órgano constitucional de fiscalización del Estado.

El sistema eléctrico es otro ejemplo. Durante mucho tiempo, las subvenciones eran “geográficas” y otorgadas a algunas zonas para ayudar a sus habitantes al pago de su factura de electricidad. Estas regiones tenían tantos hogares pobres como ricos, y por lo tanto, la subvención se destinaba simplemente a atraer los favores de una circunscripción.

Por último, el gobierno central está calificado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de “clientelista” ya que los funcionarios históricamente han sido designados por afiliación al partido en el poder, de ahí la alta tasa de rotación. Esto contribuye igualmente a alimentar un sistema de empleos ficticios, que los dominicanos nombran: “botellas”.

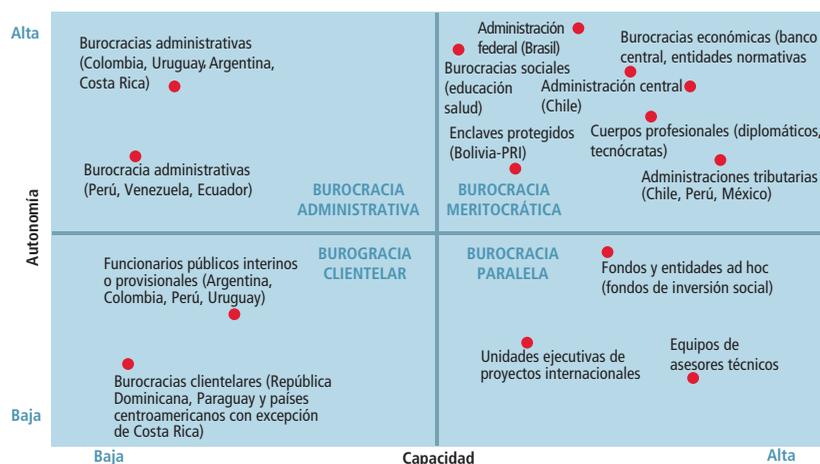


Figura 17. Clasificación de las burocracias latinoamericanas. Fuente: *Politics of Policy* (IDB).

Estas prácticas que favorecen a un grupo más que a otro, llevan al 90% de los dominicanos a pensar que el país no es gobernado para el bien de todos. Solo los argentinos son más severos frente a su propio gobierno. Asistimos a una auténtica crisis de confianza entre la población y sus instituciones. A partir de entonces, cada dominicano llega a resolver los problemas colectivos mediante soluciones individualistas, incluso anarquistas, como muestra la mentalidad del “No Pago”.

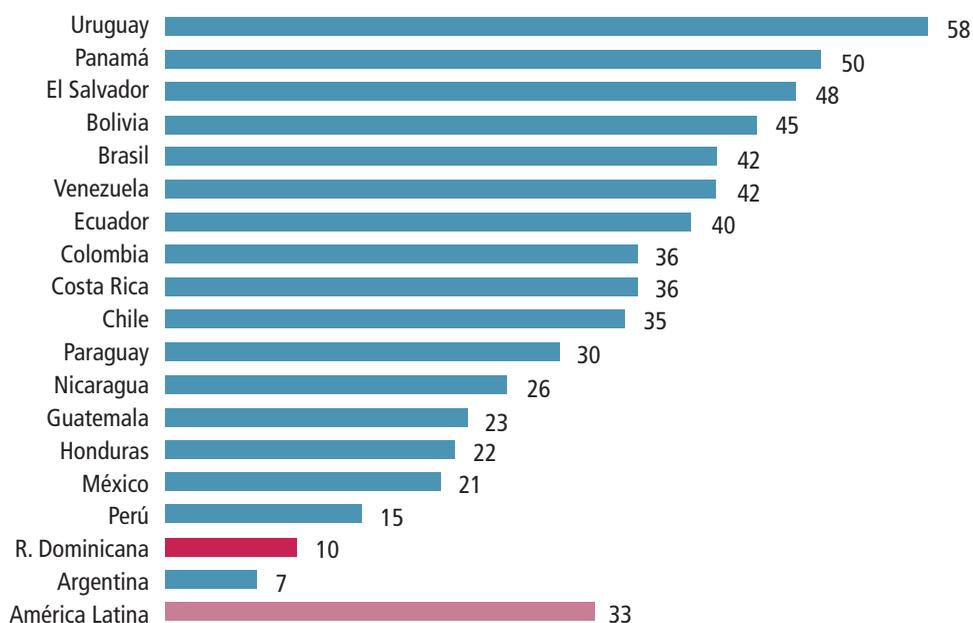


Figura 18. ¿Está gobernado para el bien de todos? Fuente: Latinobarómetro 2009.

2.2.3. El círculo vicioso del “No Pago”

Pocos dominicanos pagan la electricidad. Se han censado más de 20 técnicas de manipulación ilícita de los contadores de electricidad. Las tarifas aplicadas a los hogares y a las empresas que pagan son especialmente elevadas (un hogar dominicano de clase media paga una factura mensual de cientos de dólares americanos).

Tales inconductas se generalizan a otros suministros de servicios, como la distribución de agua y el cobro de los residuos sólidos domésticos. Una auténtica cultura del “No Pago” se ha instaurado.

Economistas han desarrollado un modelo que intenta comprender las causas y las consecuencias de la pérdida de confianza en las instituciones. Según este modelo, la confianza depende de los valores cívicos adquiridos en el seno de las familias. Los individuos eligen acogerse, o no, a estos valores. Los individuos que se comportan de forma poco cívica imponen externalidades negativas a toda la sociedad, que acaba pidiendo más regulación. Si las instituciones son débiles, se instaura una cierta impunidad y una nueva pérdida de confianza de los ciudadanos: se crea un círculo vicioso. En la República Dominicana, tal círculo vicioso puede ser constatado.

La población estima que los servicios públicos son de pésima calidad para que ella tenga interés en pagar por ellos, y como consecuencia, la administración pública no tiene fondos para mejorar esos servicios.

3. UN SECTOR PRIVADO FRÁGIL

3.1 Una estructura económica poco productiva

Hoy la economía dominicana está más diversificada. Los servicios representan más del 50% del PIB y su desarrollo fue sostenido durante estos últimos tres años por el sector de las telecomunicaciones que crece en promedio 20% cada año.



Figura 19. Detalle del PIB real de la República Dominicana en 2009 (Base 1991). Fuente: Banco Central.

En el período entre 2006 y 2009, las telecomunicaciones crecieron un 57%, los servicios un 24% (particularmente los servicios financieros que aumentaron un 54%), la agricultura un 10% y la industria nacional un 9%. En cambio, el turismo sólo ha crecido un 3.5%, y las Zonas Francas han visto caer su actividad en un 24%, esencialmente debido al final del acuerdo Multifibras en 2005, que ha hecho disminuir el sector textil.

Se podría pensar que estas tasas de crecimiento muestran una economía que se diversifica cada vez más, y que se desarrolla hacia el sector terciario, como muchas economías en transición. Sin embargo, entre 2008 y 2009, se constata que el crecimiento del sector de las telecomunicaciones explica el 80% del aumento del valor agregado del país. Con el sector financiero, se alcanza el 90% de incremento del valor agregado. En otros términos, los sectores tradicionales y “productivos” sólo representan el 10% de incremento del valor agregado, lo que se registra desde hace varios años.

Se considera entonces, que esta metodología de evaluación del aporte de las telecomunicaciones en la economía debería ser mejorada pero sobre todo, eso significa que el aparato productivo dominicano, que solo genera el 10% del valor agregado, debe ser profundamente reestructurado.

Esta debilidad del sector privado puede explicarse de varias maneras. En primer lugar, los motores históricos que son las Zonas Francas y el turismo, se han desarrollado en “enclaves” y no se han integrado nunca verticalmente con las industrias y las explotaciones agrícolas. Estas últimas casi no han sacado beneficios de la apertura de la economía y han permanecido poco productivas.

Por otra parte, el país no es “business friendly” en comparación con otros países de la región. De forma general, la clasificación de la República Dominicana en el *Doing Business Report* (86^a), está detrás de El Salvador (84^a), Jamaica (75^a), Perú (56^a), y Chile (49^a). La posición del país se explica principalmente por las trabas administrativas que se debe enfrentar para crear y cerrar una empresa. La seguridad jurídica de las inversiones debe ser preservada para seguir atrayendo a los inversionistas extranjeros.

Por último, las reducidas capacidades de innovación del país privan al sector privado de potenciales perspectivas exitosas.

Otras tres razones frenan hoy toda iniciativa emprendedora: el porvenir fiscal de la industria, la electricidad y la rigidez del sector financiero.

3.2 La dualidad de las zonas francas y de la industria frente a las políticas

Las Zonas Francas están exentas de derechos de aduana y de impuesto sobre los beneficios. Producen 69% de las exportaciones, y emplean a 124,000 personas en 576 parques de actividades. Durante mucho tiempo fueron el orgullo de la economía dominicana, capaces de suministrar una parte importante de las importaciones de textiles de Estados Unidos, hasta que la competencia china viniera a reducir drásticamente la participación en el mercado.

La industria nacional está sometida a los derechos de aduanas que se escalonan del 5% al 25% según las mercancías, y sus empresas pagan el 25% de impuestos sobre los beneficios.

Sumando sus diversas contribuciones, estas industrias generan cerca del 35% de los ingresos fiscales del Estado.

Los dos tipos de industrias se han desarrollado dándose la espalda, sin una integración vertical que hubiera podido facilitar las exportaciones de todo el aparato productivo, por lo que la industria produce casi exclusivamente para el mercado interno mientras que las Zonas Francas sólo tienen el derecho a vender el 20% de su producción en el mercado local.

El tratado DR-CAFTA impone suprimir esta regla del 20% desde 2010 y la OMC lo impondrá en 2015. Las Zonas Francas intentan negociar una moratoria. En 2015 la apertura progresiva del mercado programada en el DR-CAFTA se acabará, y todas las barreras aduaneras (en relación con los productos no-agrícolas) caerán frente a los países firmantes.

En efecto, estos acuerdos de libre comercio firmados en 2005 prevén una apertura progresiva y multilateral de las barreras aduaneras. Las tasas serán progresivamente disminuidas durante 10 años para los productos no agrícolas, y durante 20 años para los productos agrícolas.

El país enfrenta la competencia directa de casi toda la región del Caribe y Estados Unidos.

Por ello, las apuestas son muy importantes:

- Para las Zonas Francas, la competencia con los países vecinos se intensificará ya que todos querrán ganar después de una apertura completa a la competencia;
- Para la industria nacional, que nunca se preparó para la exportación, por falta de estímulo o por falta de espíritu emprendedor, la competencia con productos que respeten las normas de calidad internacional y con costos inferiores, se volverá insoportable;
- Para el Estado, una desaceleración de la industria conllevará una pérdida de ingresos fiscales, y costos sociales suplementarios debidos al aumento del desempleo.

Varios estudios se han hecho para proponer soluciones. Dos simulaciones han sido realizadas por Díaz de Sarralde *et al.*: la primera propone una tasa tributaria única para las Zonas Francas y las industrias; y, la segunda estudia la aplicación de una tasa variable por sector de actividad.

Con una tasa única, la simulación toma por hipótesis que la actividad de las Zonas Francas caería de 0% a 30%, y que la de la industria, a su vez, caería un 10% adicional al de las Zonas Francas. Los resultados de la simulación son los siguientes:

Cuadro 2. Variación de los ingresos del Estado en% del PIB por tasa única de impuestos de las empresas.

Caída de la actividad de los Zonas Francas	Caída de la actividad de las industrias	Caída de la actividad económica	Tasa de impuesto único					
			10%	15%	19%	20%	22%	25%
0.0	0.0	0.0	-0.83	-0.32	0.09	0.19	0.40	0.70
5.0	0.5	0.86	-0.85	-0.35	0.05	0.16	0.36	0.66
10.0	1.0	1.72	-0.87	-0.38	0.02	0.12	0.32	0.61
15.0	1.5	2.57	-0.89	-0.40	-0.01	0.08	0.28	0.57
20.0	2.0	3.43	-0.91	-0.43	-0.05	0.05	0.24	0.53
25.0	2.5	4.29	-0.93	-0.46	-0.08	0.01	0.20	0.48
30.0	3.0	5.15	-0.95	-0.48	-0.11	-0.02	0.16	0.44

Fuente. Díaz de Sarralde *et al.*

Cuadro 3. Variación de los ingresos del Estado en% del PIB por tasa variable de impuestos de las empresas.

Tipo de las Zonas Francas	Resto: 19%		Resto: 20%		Resto: 22%		Resto: 25%	
	Mejor caso	Peor caso						
0.0	-0.07	-0.11	0.03	-0.02	0.22	0.16	0.50	0.44
5.0	-0.02	-0.08	0.08	0.01	0.26	0.20	0.55	0.47
7.5	0.01	-0.06	0.10	0.03	0.29	0.21	0.57	0.49
10.0	0.03	-0.05	0.12	0.05	0.31	0.23	0.60	0.50
12.5	0.05	-0.03	0.15	0.06	0.34	0.25	0.62	0.52
15.0	0.08	-0.01	0.17	0.08	0.36	0.26	0.64	0.54

Escenario "mejor caso": aumento de la actividad en un 1.5%, "peor caso": caída de actividad de 2.4%.

Fuente: Díaz de Sarralde *et al.*

Este escenario muestra que una tasa de impuestos baja provoca una caída de ingresos para el Estado, ya que los impuestos de las Zonas Francas no compensan la caída de la tasa de la industria. Un fuerte incremento de impuestos puede aumentar los ingresos del Estado, pero provocará una pérdida de actividad acompañada de reducciones salariales cuyos costos sociales serán importantes. Este escenario es el que está privilegiado en el estudio realizado por Rolando Guzmán, que recomienda una tasa del 15%. Sin embargo, el estudio reconoce que una tasa de impuesto superior al 10% en las zonas francas, podría hacer caer la actividad en cerca de un 30%.

Otro escenario consiste en aplicar tasas por sector de actividad. En efecto, las Zonas Francas producen textiles (50%), tabaco (alrededor del 10%), equipos médicos (alrededor del 6%), productos eléctricos y electrónicos (alrededor del 5%): cinco sectores que representan

cerca del 80% de las exportaciones. Aplicando una tasa de 5% a 15% sobre esos cinco sectores “especiales” y fijando a los otros sectores a una tasa entre el 19% y el 25%, y suponiendo que la caída de actividad es la misma que la anterior, y que la caída de los demás sectores es un poco menor, se llega a las simulaciones presentadas en la siguiente tabla.

En este escenario, los ingresos del Estado pueden incrementarse significativamente detallados con una tasa de más del 20% sobre el resto de la actividad, y una débil tributación de las Zonas Francas. Una tasa impositiva del 10% podría, sin embargo, ser criticada por la OMC. Una tasa del 12% correspondería al caso irlandés. Sin embargo, los estudios muestran que la caída de actividad de las Zonas Francas tendrá un impacto sobre los salarios y sobre la demanda lo que podría conllevar una fuerte recesión.

Hoy, sin respuesta del Estado, las Zonas Francas y la industria siguen estando en una posición de statu quo, no sabiendo cuál régimen fiscal estará vigente dentro de unos años. Esto impide cualquier inversión y por lo tanto cualquier mejora de la competitividad cuando el aparato productivo se enfrenta a otros retos, particularmente al problema eléctrico.

3.3 La electricidad, un problema político que bloquea la iniciativa privada

Según el Banco Mundial (2004), cerca del 80% de los directores de empresa consideran la cuestión eléctrica como un freno importante para el desarrollo y más, la mitad de ellos indica que se trata del obstáculo más importante a su actividad.

La calidad y la fiabilidad del servicio eléctrico son muy reducidas y las interrupciones de servicio son recurrentes, lo que ha obstaculizado numerosas inversiones industriales. Hoy hay pocas industrias de elevada intensidad energética en la República Dominicana actuando por ejemplo en el sector químico o de la transformación de materias primas. Además, las tarifas eléctricas son cerca de dos veces superiores a la media observada en los Estados de la región (0.23 dólares contra 0.10 en América Latina). Por ello las industrias que necesitan una importante capacidad eléctrica se ven en la obligación de invertir en equipos de generación propia: la Barrick Gold Mine y la mayor parte de los complejos hoteleros del país disponen de importantes grupos de generación.

Se puede identificar tres razones principales a este estado de hecho.

El sistema de generación es particularmente obsoleto, poco eficaz y dominado principalmente por el uso de derivados de petróleo como combustible, lo que hace el costo de producción elevado y muy dependiente de los precios mundiales de los carburantes.

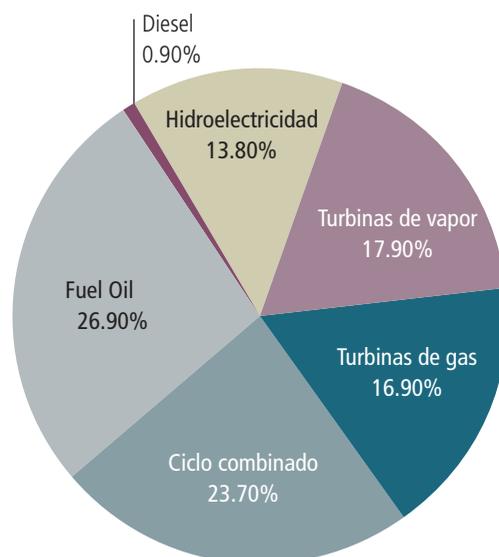


Figura 20. Distribución de la generación eléctrica por tipo de combustible.

La generación está constituida hoy por siete empresas privadas o semiprivadas. Sólo los generadores hidráulicos son públicos.

Los acuerdos de Madrid firmados en 2002, y ya renegociados en varias oportunidades, han permitido a los generadores obtener numerosas ventajas incluyendo la indexación de los precios de la electricidad sobre los del petróleo. Sin embargo, la relativa buena salud de las empresas de generación no ha conllevado inversiones ni la renovación de las capacidades de generación, ya que los distribuidores pagan sus facturas con varios meses de retraso, afectando así la tesorería de los generadores. Esta situación provoca limitaciones de gastos voluntarios vía cortes, ocasionando varios *black-out* por día según las regiones.

Una segunda dificultad reside en la ineficacia de los distribuidores. Existen tres empresas distribuidoras, cada una cubriendo una región del país (EdeSur, EdeNorte y EdeEste). Fueron renacionalizadas e integradas en el grupo CDEEE (Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales) tras la crisis bancaria de 2003. Hoy su tasa de eficacia (cantidad de electricidad distribuida por asalariado y número de clientes por asalariado) está entre los más reducidos de América Latina. Hay tanto personal entre las distribuidoras en la República Dominicana como en Perú, cuando este último produce cinco veces más de electricidad. Desde la renacionalización de EdeSur, el número de empleados pasó de 1,219 a 1,855 en 2004, o sea un incremento de 43%, sin mejorar la eficacia.

Por último, las propias características técnicas de las distribuidoras son preocupantes: entre el 20 y 25% de pérdidas no técnicas (facturas no pagadas, robos en las líneas, ...) y cerca del 12% de pérdidas técnicas. En comparación, la media de América Latina está cercana al 10% para el conjunto de las pérdidas técnicas y no técnicas y de 7% en los países europeos. El personal de las empresas de distribución indicaría a los usuarios cómo alterar los contadores. Para compensar estas pérdidas, el Estado dominicano, debe gastar cerca del 2% del PIB por año o sea un costo de cerca de 700 millones de dólares por año.

Hoy la situación financiera de los distribuidores es crítica. Las tarifas son demasiado elevadas y no podrán ser renegociadas antes del final de los acuerdos de Madrid en 2016. Un estudio en EdeNorte ha mostrado que incluso con pérdidas técnicas del 12% y una tasa de cobro del 95%, la empresa seguiría siendo deficitaria ya que el precio de compra no le permite conseguir un margen suficiente para cubrir sus costos.

Recientemente, se han tomado diferentes medidas. Se cambió la gerencia de la CDEEE, y el Programa de Reducción de Apagones (PRA), fundado en subvenciones geográficas que financiaban tanto los hogares acomodados como los hogares en dificultad, se está suprimiendo. En 2010, se ha implementado el programa Bono Luz, destinado a hacer volver a la legalidad 800,000 hogares pobre, subvencionando los primeros 100 Kwh.

El país se orienta también hacia una diversificación de sus fuentes energéticas con el desarrollo de centrales a gas y a carbón cuyos precios fluctúan menos que los del petróleo. Para complementar, una ley de estímulo fiscal al desarrollo de proyectos de energía renovable fue aprobada en 2006, aunque ningún proyecto concreto se haya materializado.

La cuestión de la eficacia de los distribuidores y de su despolitización queda sin embargo todavía por tratar.

3.4 Un sistema financiero demasiado rígido

Más de la mitad de los empresarios denuncian la dificultad de acceso al crédito como freno para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo los bancos alcanzan a obtener márgenes superiores al 20%, a través de créditos de consumo: tales préstamos parecen más fáciles de lograr que un financiamiento de proyecto empresarial. Además, el sector bancario está muy concentrado ya que los seis bancos más grandes poseen 70% de los activos.

El Banco Central, en función de una interpretación laxista de la Ley Monetaria y Financiera (LMF) de 2002, trata numerosas transacciones directamente con el público y no por intermedio de instituciones financieras, colocando a estas últimas en situación de competencia frente al organismo emisor. Además, ciertas prácticas crean un clima de competencia desleal frente a los intermediarios financieros. Por ejemplo, el BNV (*Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción*), designado como banco de segundo piso por la LMF del 2002, se volvió desde entonces, por una modificación de su reglamento orgánico (Ley 06-04), un establecimiento financiero de pleno derecho, pudiendo intervenir en el sector de la banca, de los seguros y en la emisión de valores, sin ninguna restricción. Además esta misma ley orgánica otorga a BNV ventajas específicas, por ejemplo, exoneraciones fiscales.

Por otro lado, la población dominicana está muy inquieta sobre la gestión de las *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP). La población carece de información en cuanto a la afectación de sus ahorros. Estos fondos no son independientes y en su mayoría se quedan siendo manejados por los mismos bancos, creando situaciones de conflictos de intereses. Por otro lado se les pide a los afiliados suscribirse a seguros cuyos costos son a menudo desproporcionados, lo que aumenta la reticencia de la población. Sin embargo los fondos acumulados en las AFP representan 4.5% del PIB y deberían alcanzar 13% del PIB en el 2012 según la FSAP.

Esta desconfianza por parte de los empresarios y más aún de la población es perjudicial para el desarrollo económico ya que impide el incremento del ahorro y en consecuencia de los préstamos al sector privado no financiero.

Además, ciertas medidas implementadas para resolver la crisis de 2003 resultan contraproducentes. Las normas prudenciales se volvieron tales que las condiciones de garantía son inalcanzables para los dominicanos. Por otra parte, las reservas de los bancos comerciales no son remuneradas lo que no les estimula a prestar.

Observamos que el portafolio de las AFP está compuesto principalmente por títulos de deuda pública, sin participar entonces en el financiamiento del sector privado. Esto se debe principalmente a la burocracia y a la relativa complejidad de emisión y compra de títulos que carecen de automatización. Las empresas sacan poco provecho de los mercados financieros.

Por último, la tasa de bancarización del país es baja (del orden de 20%), lo que limita la acción del sector financiero y las posibilidades de desarrollo del crédito.

4. LAS INSTITUCIONES DEBEN RECREAR LA CONFIANZA

4.1 Una apuesta de organización

La confianza en la acción del Estado ante los ciudadanos puede traducirse de tres maneras: i) una administración que suministra servicios públicos eficaces, ii) la transparencia en los procedimientos, iii) una política descentralizada local que garantice la equidad entre los territorios. Hoy, estos tres aspectos son un verdadero reto para las instituciones dominicanas.

4.1.1. La eficacia de la administración

El Estado dominicano emplea hoy 450,000 funcionarios, o sea el 12% de la población en edad de trabajar, más de la tercera parte de estos en el sector de la educación.

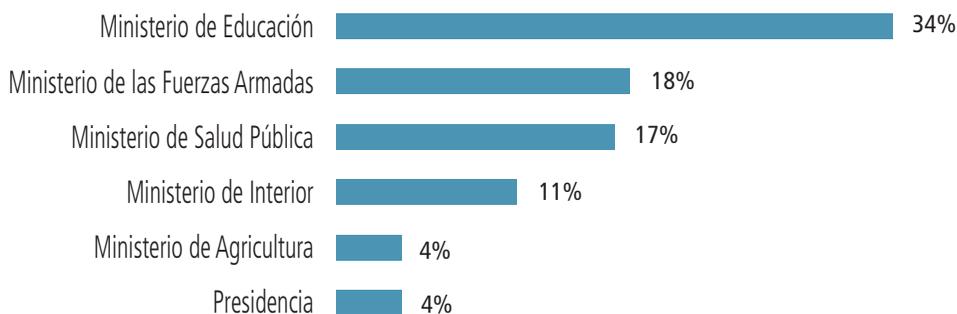


Figura 21. Tamaño de los principales ministerios en% de la plantilla total.
Fuente: Contraloría General de la República.

Relacionado con la población, el tamaño de la administración pública dominicana se sitúa en la media regional. Con Perú y Paraguay, la administración Dominicana se encuentra entre las menos eficientes.

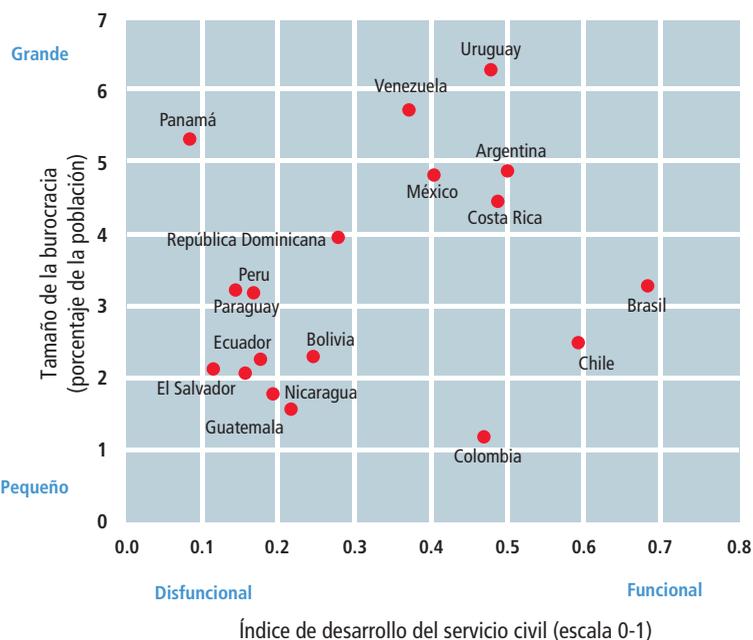


Figura 22. Tamaño de la burocracia vs. calidad del servicio público. Fuente: Politics of Policy (IDB).

La falta de coordinación, la multiplicidad y dualidad de las agencias estatales pueden explicar esta ineficacia. En efecto, las instituciones han visto el incremento de su tamaño sin una adecuada reorganización. Por ejemplo, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública, creada en 1997 para capitalizar las empresas públicas en sectores como la electricidad y el azúcar ha cumplido su misión desde 2003, según las informaciones contenidas en el Manual del Estado, pero sigue teniendo un presupuesto cada año.

En materia de transporte, los servicios se reparten entre numerosas autoridades que no se coordinan:

- Un Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones se encarga de la construcción de las infraestructuras;
- Cada Ministerio dispone de una oficina dedicada a la realización de las construcciones en su ámbito de actividad;
- Unas oficinas están directamente unidas al Presidente de la República e independientes entre ellas:
 - » Una oficina encargada de regular el transporte de pasajeros (Oficina Técnica de Transporte Terrestre);

- » Una oficina de planificación del transporte que ha sido encargada de construir el Metro de Santo Domingo (Oficina para el Reordenamiento del Transporte);
- » Una oficina para la provisión del servicio de autobuses en las ciudades (Oficina Metropolitana de Servicio de Autobuses);
- » El Fondo de Desarrollo del Transporte Terrestre;
- » Una oficina encargada del embellecimiento de las vías de circulación;
- » Una Autoridad Metropolitana de Transporte en la ciudad de Santiago.

Esta dispersión lleva a duplicar presupuestos. Así, existen cuatro organismos para promover la República Dominicana en el extranjero: el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana, el Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial, el Consejo Nacional de Competitividad y el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Cada organismo dispone de un presupuesto limitado que no le permite asegurar una gran exposición en el extranjero.

Además, los recursos se asignan sin auditoría real de las necesidades. Por ejemplo, hay más de 30 viceministros en el Ministerio de Agricultura, frente a menos de cinco en Chile. Ocurre lo mismo en numerosos ministerios: la República Dominicana cuenta con un total de más de 320 viceministros de Estado. La delegación dominicana en la ONU cuenta con 47 personas. En comparación, la delegación brasileña tiene 39 miembros y la de Francia, miembro del Consejo de Seguridad, dispone de 80 personas.

Todos estos elementos muestran que el gasto del Estado podría mejorar para devolver credibilidad a las instituciones.

4.1.2. La transparencia

La transparencia de las instituciones ha mejorado claramente a partir de 2006, cuando el uso de la cuenta “1401” se suprimió. Esta cuenta se alimentaba con los superávits de los diferentes presupuestos y las eventuales apropiaciones presupuestarias no utilizadas. La asignación de este fondo estaba a disposición de la Presidencia de la República, que dedicaba aproximadamente el 30% de este presupuesto a obras de construcción. En 1992, cerca del 60% del presupuesto total del Estado era gestionado a través de esta cuenta, que servía para sostener la demanda, especialmente por una política de grandes obras. Hoy, el presupuesto de la Presidencia no representa más del 10% del presupuesto del Estado.

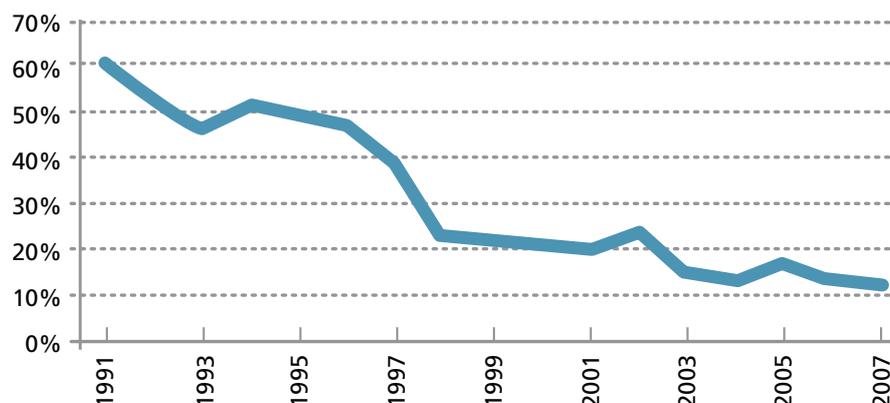


Figura 23. Parte del presupuesto de la Presidencia en el presupuesto del Estado. Fuente: Banco Central.

A pesar de esto, el organismo *Transparency International* clasificaba en 2009 a la República Dominicana en el lugar 99 del índice de Corrupción (CPI) en el sector público, entre 180 países, en el mismo nivel que países como Jamaica, Senegal y Zambia. En esta clasificación, India es el número 84, Brasil, el 75 y Chile se sitúa en el rango 25. Por lo tanto, la corrupción no se debe sólo al hecho de la centralización del presupuesto en el pasado: sigue muy marcada en las prácticas tanto de la administración pública como del sector privado.

La Ley General sobre el Libre Acceso a la Información Pública adoptada en 2004 contiene disposiciones positivas frente al derecho a la información, tales como plazos cortos de respuesta, obligaciones de poner a disposición sitios de internet para acceder a las informaciones y un derecho a apelar en caso de denegación. Pero el informe 2008 de la UNESCO *The Right To Information In Latin America* subraya numerosas dificultades en las posibilidades que tienen los ciudadanos para informarse. Entre estas últimas:

- Las autoridades públicas pueden hacer pagar los gastos de búsqueda y de reproducción de las informaciones solicitadas;
- La lista de las excepciones relativa a los documentos, cuyo acceso puede ser denegado, es más importante que en otros Estados. Por ejemplo, la ley protege todos los aspectos de los sistemas bancarios y financieros, todos los proyectos de interés científico o todo lo que “podría hacer correr un riesgo al interés público en general”;
- La ley no protege a los funcionarios que revelarían informaciones de buena fe;
- La ley no prevé un sistema de capacitación de los agentes públicos para la entrega de información, ni mecanismo de reporte y de control de su implementación.

4.1.3. Descentralización y desigualdades territoriales

La República Dominicana se caracteriza por numerosas desigualdades territoriales. El territorio dominicano se divide en un Distrito Nacional, 31 provincias y 155 municipios, para una población de 9.5 millones de habitantes. Las provincias son divisiones administrativas y circunscripciones electo-

rales. Cada una elige a un representante en el Senado y al menos dos miembros de la Cámara de Diputados.

Se notan disparidades considerables entre las provincias, resultado de los procesos históricos de desarrollo, y de una enorme concentración del poder. Durante el período colonial, el país se desarrolló según un eje Norte – Sur entre Santo Domingo y el puerto de Puerto Plata. Luego, los avances de la agroindustria azucarera han favorecido la valorización del este y del oeste. Hoy, el este se beneficia de los resultados comerciales y financieros del turismo. El territorio fronterizo con Haití y la región suroeste siguen siendo las zonas más pobres.

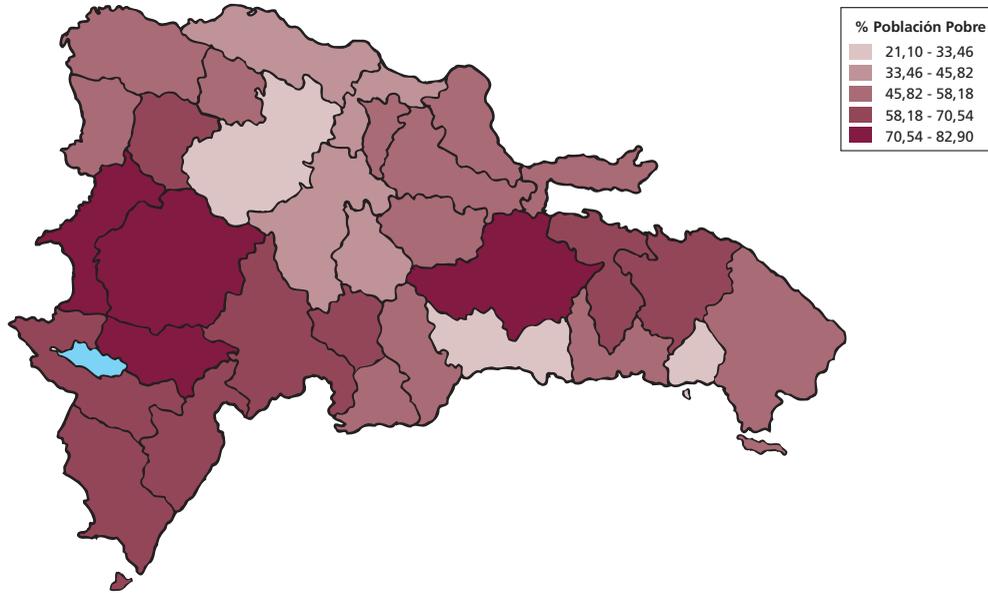


Figura 24. Inequidades territoriales.

De los 12,000 kilómetros de carreteras del país, cerca del 50% no están adecuadamente asfaltadas: se trata de las carreteras secundarias que permiten el vínculo con las zonas alejadas. La ausencia de un verdadero catastro constituye también un obstáculo esencial para el crecimiento, ya que vuelve aleatorio el surgimiento de nuevas actividades. En efecto, en la medida en que todos los títulos de propiedad no están actualizados, los documentos de origen se limitan a indicar la posición de las propiedades en el interior de los terrenos, sin precisar su delimitación exacta. Varios individuos reivindican a veces el mismo terreno. A menudo, el Estado ha realizado expropiaciones sin pagar compensaciones. Los antiguos propietarios siguen teniendo títulos de propiedad que venden de nuevo a terceros. Por ejemplo, cuando el Presidente Balaguer inició la obra del Faro a Colón, cerca de 2,000 familias fueron desalojadas sin recibir compensaciones. Al día de hoy, los títulos de propiedad de esos terrenos concernidos siguen estando en circulación. Este tipo de situación provoca numerosos conflictos territoriales e impide el desarrollo de nuevas actividades, por ejemplo nuevos cultivos o instalación de plantas eólicas.

La gestión local es insuficiente, por falta de recursos y como consecuencia de la dispersión de los esfuerzos. En efecto, los municipios no disponen de los medios materiales y humanos

para cobrar impuestos: pocos de ellos tienen un personal formado en contabilidad y muchos no disponen de herramientas de gestión informatizadas. Por ello es el Estado el que cobra y realiza transferencias presupuestarias. En teoría, 10% del presupuesto del Estado tiene que ser transferido a los municipios. En la realidad, sólo se le asigna el 8% según una regla de reparto proporcional al tamaño de la población municipal. Así los 10 municipios más poblados reciben más del 50% de los fondos estatales. Por tanto, este criterio de reparto demográfico refuerza las desigualdades territoriales. Otros países de la región han elegido distribuciones diferentes. Algunos definen así esta forma de reparto del presupuesto en función de criterios tales como el nivel de pobreza o la tasa de analfabetismo, esto tiene la ventaja de ofrecer incentivos a los municipios para realizar políticas destinadas a mejorar estos criterios, y restablece una igualdad presupuestaria. Por otra parte, la gestión local está dispersa ya que se realiza a nivel de 155 Municipios, sin integración a nivel provincial. En efecto, la provincia no dispone de una administración elegida, sino sólo de un gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo.

Esta debilidad institucional a nivel local tiene varias consecuencias. Los planes de urbanismo son escasos y las construcciones anárquicas. Por ejemplo, cuando la península de Samaná inició su importante desarrollo turístico, no se concibió ningún proyecto para regular el crecimiento urbano. Samaná se expone así a la degradación del medio ambiente y de las condiciones de vida de sus habitantes, que llevará, finalmente, a la huida de los turistas como fue el caso de Puerto Plata.

Sin embargo la descentralización está prevista en la Constitución, que dota a los municipios del estatuto de persona moral y de un gobierno local, y que le confiere el poder de crear tasas locales. Por otra parte, la subsidiaridad es un principio constitucional. En 2007 la descentralización se reinició con la adopción de la Ley 176-07 de organización municipal que amplía las prerrogativas de las ciudades. En definitiva, sólo haría falta aplicar la ley.

Estos fallos de la administración local legitiman el descontento de los dominicanos frente a los servicios públicos, explican por qué los ciudadanos dominicanos no quieren pagar nuevos impuestos y representan un obstáculo a la mejora de los servicios públicos.

4.2 Una presión fiscal muy baja y un presupuesto sin margen de maniobra

La apertura del país a los intercambios internacionales ha llevado a la República Dominicana a ser muy dependiente de la evolución de los mercados. Por consecuencia, para asegurar la estabilidad económica, haría falta que el Estado pudiera implementar políticas contra cíclicas para sostener la demanda cuando sea necesario, y sobre todo garantizar la protección social y evitar que la población vea la globalización como una fuente de peligros, más que como una oportunidad para el porvenir. Sin embargo, las finanzas públicas están particularmente limitadas.

De todos los Estados latinoamericanos, la República Dominicana es uno de los países donde la presión fiscal es más reducida. En función de los ciclos económicos, esta presión se sitúa en un rango comprendido entre 13% y 15% del PIB, cuando se necesitaría una tasa del 24% según el Banco Mundial, para poder implementar las políticas necesarias.

Cuadro 4. Comparación de la fiscalidad en los países de América Latina

	Presión fiscal (% PIB)	Impuesto sobre los ingresos de las personas físicas (última franja)	Impuesto sobre los beneficios de las empresas	IVA	Parte del IVA en los ingresos fiscales	Parte de los impuestos directos en el ingreso fiscal
Cuba	45%	50%	30%	20%	-	-
Jamaica	28%	25%	33%	16,5%	31%	44%
Bolivia	28%	13%	25%	13%	43%	15%
Argentina	25%	35%	35%	21%	-	-
Colombia	20%	33%	33%	16%	-	-
Chile	19%	40%	17%	19%	39%	38%
Venezuela	17%	34%	34%	14%	-	-
Honduras	17%	25%	25%	12%	39%	31%
Perú	16%	30%	30%	19%	38%	42%
Costa Rica	15%	25%	30%	13%	37%	28%
R. Dominicana	15%	25%	25%	16%	60%	25%
Guatemala	12%	31%	31%	12%	58%	29%
Panamá	11%	27%	30%	5%	-	-
Haití	7%	30%	30%	10	-	-

Esta baja presión fiscal se basa casi exclusivamente en los impuestos indirectos (60% del ingreso fiscal). En efecto, la estructura fiscal se compone:

- De un IVA (llamado ITBIS) al 16%, aplicado únicamente sobre la mitad de los bienes. Los bienes de primera necesidad quedan exentos;
- De un impuesto sobre los beneficios de las sociedades al 25%. Las empresas de las Zonas Francas no lo pagan, así como las empresas del sector agrícola;
- De un impuesto sobre los ingresos, con 3 tramos, del 15%, 20% y 25%. El primero se aplica a los ingresos por encima de aproximadamente 800 dólares, por lo que el 92% de la población no es imponible;
- De varios otros impuestos sobre los hidrocarburos, el patrimonio, las existencias de las sociedades...

Con respecto a los otros países de la región, estas tasas se encuentran generalmente en la parte baja de las aplicadas:

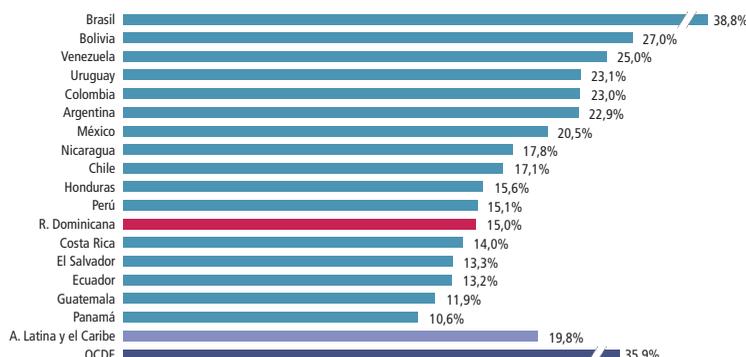


Figura 25. Presión fiscal en América Latina (en % del PIB).

Fuente: *The Heritage Foundation – 2009 Index of Economic Freedom.*

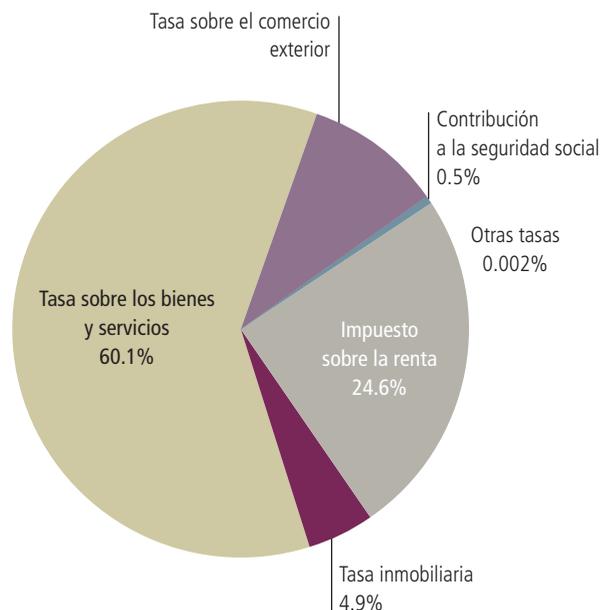


Figura 26. Distribución por tipo de impuestos de los ingresos fiscales de la República Dominicana.

Al sesgo observado a favor de los impuestos indirectos se añade un número importante de exoneraciones y de subvenciones, los “Gastos Tributarios” o gastos fiscales. Estos últimos alcanzaron el 5.8% del PIB en 2009 y se basan en 169 medidas adoptadas desde 1988; abarcan por ejemplo a medidas de apoyo a la silvicultura, a la compra de hidrocarburos, a las energías renovables... A pesar del peso de los gastos tributarios no solo en el presupuesto del Estado sino también como proporción de la riqueza nacional, la eficacia de estas medidas, frente a los objetivos para los cuales fueron instauradas, nunca ha sido evaluada.

La presión fiscal en la República Dominicana es limitada, no sólo debido a las exoneraciones, sino también a la evasión fiscal, a pesar de los esfuerzos sostenidos de la administración fiscal para remediar esta anomalía. Para formarse una idea de la amplitud del fenómeno, el ejemplo del impuesto sobre las sucesiones es sorprendente: el ingreso percibido por el Estado es hoy superior cuando la tasa es sólo del 3%, a la situación anterior cuando la tasa era de un 20%. La explicación: hay menos evasión. La informatización creciente de las transacciones comerciales en la República Dominicana ha permitido reforzar los controles cotidianos. A partir de ahora, todas las operaciones efectuadas por un medio electrónico de pago son objeto de un control minucioso por parte de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), que estudia las informaciones obtenidas por esta vía con los datos inscritos en las facturas de compra. Además, los establecimientos de venta al por menor en auto-servicio – tales como los supermercados – tienen cajas electrónicas que están directamente vinculadas con la administración fiscal, cuyos agentes son capaces de controlar los cobros. Pero la Dirección de Impuestos, a pesar de estas evoluciones recientes, no ha logrado aumentar su plantilla desde hace más de cuatro años, y no dispone hoy de los medios para realizar controles de cierta magnitud sobre los impuestos pagados por los ciudadanos.

Por último, cerca del 55% de la población trabaja en el sector informal y no contribuye al fisco. Por otro lado, algunos sectores gozan desde hace tiempo de cierta tolerancia: por

ejemplo, las empresas agrícolas casi nunca han pagado impuestos y tampoco han sido obligadas a hacerlo.

A pesar de que los ingresos fiscales están limitados, hoy es difícil realizar una reforma fiscal, debido a una reticencia al pago del impuesto. Recientemente, en 2006, se anuló un incremento del impuesto sobre los beneficios del 25% al 30%, debido a la oposición del sector privado: según los empresarios, antes que nada, el gasto del Estado es el que tiene que ser reducido y racionalizado, antes de buscar nuevos ingresos.

En realidad el gasto es muy poco flexible. Más del 50% del presupuesto está especializado por leyes, y además las subvenciones al sector eléctrico, así como el servicio de la deuda tienen un peso cada vez más importante:

- 4% del PIB debería ir a la educación, pero sólo el 2,5% se invierte efectivamente cada año;
- La ley de recapitalización del Banco Central dispone una transferencia que va del 0.5% al 1.7% del PIB hasta el 2017, lo que representa entre el 4% y el 12% de los ingresos fiscales;
- La ley dispone que el 10% del presupuesto sea transferido a los municipios. De hecho, sólo el 8% es asignado;
- Las subvenciones al sector eléctrico representan el equivalente a 700 millones de dólares, o sea del 10% al 15% del presupuesto;
- Por último, el servicio de la deuda está tomando un lugar cada vez más importante en el presupuesto del Estado, que hoy alcanza cerca del 25% del total, o sea 37.8% de los ingresos fiscales en 2009.

En conclusión, la acción del Estado se limita a tres grandes opciones.

La primera opción posible consistiría en aumentar el endeudamiento del Estado. El déficit público de la República Dominicana es inferior a 3% del PIB y la deuda pública se elevó en el primer trimestre de 2010 a 27.9% del PIB (siendo dos tercios de esta, deuda externa). Hoy, el acuerdo vigente con el FMI permite al Estado dominicano financiarse bastante fácilmente en los mercados e incluso la calificación de riesgo soberano ha subido a B en 2010. Sin embargo, nada permite afirmar que la confianza de los inversionistas permanecerá intacta cuando finalice la tutela del FMI, de aquí al 2012. Por otra parte, el peso del servicio de la deuda en el presupuesto anual – del orden de 25% – limita el campo de acción del Estado en materia de gastos sociales.

Una segunda opción consistiría en aumentar la presión fiscal, empezando por una ampliación de la base previo a un incremento de las tasas. En efecto, una ampliación debería permitir acrecentar la progresividad global de la política fiscal, y buscar una mejor optimizar el “Gasto Tributario”. Sin embargo, una reforma fiscal no podrá hacerse sin crear primero las condiciones para una mayor aceptación de la tributación.

Una tercera opción consiste en racionalizar el gasto público. Mejorar el aceptación del impuesto por parte de los dominicanos requiere restablecer una relación de confianza entre la administración fiscal y los contribuyentes. Para ello, el Estado debe erigirse en modelo

de virtud cívica y mostrar a sus ciudadanos que los fondos recolectados a través del sistema fiscal son dedicados a gastos considerados por la mayoría como útiles y beneficiosos para la sociedad dominicana.

Esta tercera opción es la que permitirá las dos primeras. Dicho de otra manera, una vez más el Estado es quien tiene que devolver la confianza a los contribuyentes.

4.3 Un sistema de educación a replantear

Si bien la República Dominicana es uno de los Estados más eficientes de América Latina en relación con la tasa de escolaridad – 91,3% de los niños de 6 a 13 años están inscritos-, los resultados globales del sistema escolar clasifican a la República Dominicana entre los Estados menos eficaces de la región.

Las tasas de abandono y de repetición son muy importantes. Así, el 20,1% de los alumnos de primaria han repetido en 2004, y el 38% en la enseñanza secundaria; las zonas rurales son las más afectadas. La escuela es obligatoria sólo hasta los 14 años. A la edad de 18 años, los alumnos han acudido en promedio a la escuela 11,8 años de 12, y solo han validado 8,3 niveles de 12, lo que sitúa al país detrás de Argentina o de Chile.

También hay que replantear la calidad de la enseñanza. Las principales carencias reveladas en los estudios comparativos internacionales muestran que los alumnos dominicanos son particularmente malos en conocimiento de la lengua española y de las matemáticas. Según la UNESCO, los niveles en matemáticas y en lectura son similares a los de Cuba en 1997. Así, la tasa de analfabetismo sigue estando cercana al 10% de la población, con importantes disparidades entre ciudades y zonas rurales.

Tres razones principales pueden ser evocadas para explicar estos bajos rendimientos.

1. El gasto del Estado en la educación es muy reducido en comparación con los presupuestos dedicados a este concepto en los otros países de la región: 2% del PIB aproximadamente en la República Dominicana, frente a más del 4% en promedio de la región. Esta falta de medios se traduce en infraestructuras insuficientes, obligando a los profesores a efectuar turnos. Hay sesiones en la mañana, en la tarde, de noche y los fines de semana. En definitiva, un alumno sólo tiene clase dos a tres horas diarias, en salas de clase degradadas debido a su sobreutilización. Estas rotaciones ocasionan también problemas de organización. Hay en efecto un equipo de supervisión (director, subdirector...) por rotación, de modo que un solo profesor debe trabajar con varios equipos de dirección en un mismo plantel, lo que complica los esfuerzos de coordinación. En fin, el bajo presupuesto limita igualmente el material pedagógico disponible (mapas, manuales, útiles para la realización de proyectos...) y los suministros (pizarras, tizas, lápices...) para garantizar todas las rotaciones convenientes.
2. El nivel de los profesores no les permite asegurar una enseñanza de calidad. Sólo 56,9% de los profesores tenían un nivel equivalente o superior a la licenciatura en 2006 según el PNUD, y menos del 5% cumplían con el programa escolar oficial. El ministerio intenta responder suministrando cuadernos de clase integrados e intensificando los controles. Pero los profesores carecen más que nada de motivación para efectuar su tarea.

El salario de un profesor no le permite vivir a una familia, por lo que muchos de ellos tienen un segundo empleo. La misma constatación se aplica a la universidad, donde las condiciones de trabajo son difíciles: un profesor puede verse obligado a trabajar de noche y los fines de semana, en diferentes establecimientos a veces situados a varias horas de automóvil.

3. Los centros educativos no tienen ningún grado de autonomía: por ejemplo, está prohibido realizar obras pequeñas de mantenimiento o compras de suministros sin pasar por la administración central. Hoy, la política educativa está implementada a través de una estructura descentralizada que se basa en tres centros regionales, los cuales están organizados en distritos que son los verdaderos representantes locales de la política del ministerio y que controlan los centros educativos. Una reforma está en curso para ir más lejos en la transferencia de las competencias al distrito y al centro educativo.

En lo que a la enseñanza superior se refiere, la capacidad de innovación del país está frenada debido a la falta de escuelas doctorales, la formación insuficiente de los profesores – solo el 25% de entre ellos son titulares de un master, y la concentración de los medios humanos y financieros en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), que cuenta con el 50% de los estudiantes dominicanos pero que sigue siendo manejada de manera opaca y centralizada.

La cuestión de la educación es sin duda el desafío principal que deberá atender la República Dominicana en los próximos años. Hoy, el Estado se ha casi desvinculado: más de dos terceras partes de los gastos en educación son realizados por los mismos ciudadanos a través de matrícula y mensualidad, entre otros, en centros privados.

4.4 ¿Qué relaciones a largo plazo con Haití?

Vecina de Haití, uno de los países más pobres del mundo, la República Dominicana se enfrenta a problemáticas muy complejas. En efecto, el país tiene que hacer frente a importantes flujos migratorios. Hoy, habría cerca de un millón de haitianos en la República Dominicana. Estos inmigrantes, indocumentados en su inmensa mayoría, trabajan principalmente en la agricultura, la construcción y la hotelería.

Según algunos análisis, la presencia de estos trabajadores que aceptan un salario muy reducido no estimularía a los agricultores dominicanos a mecanizar sus cultivos – lo que constituye hoy una debilidad. Aunque ningún estudio lo confirma, la población dominicana considera que la mano de obra haitiana barata, ha repercutido sobre los salarios y aminoró su aumento durante los últimos 20 años.

El porvenir de los descendientes de estos inmigrantes constituye una apuesta crucial para la República Dominicana. En efecto, la nueva Constitución adopta el derecho de sangre como nueva condición de acceso a la nacionalidad dominicana. Los descendientes de haitianos nacidos después del 25 de enero de 2010 están prácticamente condenados al estatus de apátrida. Se les hace imposible obtener la nacionalidad dominicana, y difícil de obtener la haitiana, que es también regida por el derecho de sangre. En efecto, muchos inmigrantes haitianos no tienen papeles para probar su nacionalidad en su país de origen. Esta situación podría ser problemática para la República Dominicana, frente al derecho internacional. Por

ello, más que nunca, el diálogo sobre la integración de las poblaciones tiene que ser mantenido con su segundo socio comercial.

La apuesta migratoria se ha manifestado con una fuerza muy determinada en el momento del terremoto en Haití, en enero de 2010. A partir de los primeros días de la catástrofe, la República Dominicana se ha involucrado en la gestión de la crisis humanitaria y las relaciones entre ambos países han entrado en una nueva era. Pero la República Dominicana depende de manera indirecta de la ayuda internacional que llegue a Haití. De los 11 billones de dólares de ayudas prometidas para la reconstrucción, 5.3 billones deberían ser desbloqueados en dos años. Nueve meses después de la catástrofe, casi ninguna suma ha sido consignada a la reconstrucción de Haití, a pesar de varios llamados a la comunidad internacional.

Sin embargo, la situación social y de salud podría volverse crítica: a finales de octubre 2010, los primeros casos de cólera fueron diagnosticados, dejando más de 700 muertos en solo dos semanas.

Esta situación podría ser perjudicial para la República Dominicana. Es cierto, hoy las relaciones entre ambos países son excelentes, pero se puede pensar que sólo seguirán siéndolo a largo plazo si la reconstrucción se realiza bien. En el caso contrario, la presión migratoria no dejará de crecer, y las consecuencias sobre la integración de los emigrantes serán aún más difíciles de gestionar.

Los dos países tienen mucho interés en unir sus esfuerzos: de aquí a unos años habrá un total de 21 millones de habitantes en La Hispaniola, con una densidad de 200 habitantes por kilómetro cuadrado. El medio ambiente, el transporte, la mejora de las relaciones comerciales a través de los servicios aduaneros bien equipados y formados, y la integración de las poblaciones, son problemas que deberán ser gestionados por el Estado dominicano a muy corto plazo.

4.5 La Estrategia Nacional de Desarrollo: una visión a largo plazo

Frente a la actual crisis de confianza, en 2008, se decidió iniciar un plan ambicioso de Estrategia Nacional de Desarrollo para dotar al país de una auténtica visión a largo plazo. Desde hace dos años, una amplia consulta nacional está en curso para identificar las expectativas de la población, y definir las líneas de acción a 20 años. Esta consulta ha llevado a la redacción de una propuesta de plan estratégico que deberá ser votado en el Congreso.

La Estrategia Nacional está estructurada en torno a 4 ejes: las instituciones, el desarrollo social, la economía, y la protección del medio ambiente. Cada uno de los ejes se descompone luego en líneas estratégicas que llevan a líneas de acción. Después de constituirse en ley, los gobiernos sucesivos deberán inscribir sus políticas en el marco voluntarista definido por la estrategia.

Hay que reconocer a la Estrategia Nacional de Desarrollo una enorme fuerza: la de haber iniciado una reflexión exhaustiva sobre el porvenir del país, que vuelve a dar motivos a la población para tomar en sus manos el porvenir. Todas las consultas populares han tenido

un fenomenal éxito, por lo que hoy, más del 50% de la población ha oído hablar de la estrategia. Pero este éxito no está libre de riesgos y de amenazas.

Por tanto, el riesgo principal de la estrategia es que sea víctima de su éxito: se suscitaron enormes expectativas entre la población, que ahora demanda cambios rápidos y concretos. Sin embargo, la estrategia no tiene sesgo político aunque las líneas de acción son tan amplias que puedan dar lugar a la ejecución de programas que no se correspondan con lo que se había imaginado durante las consultas. Pero hay una amenaza mucho peor: que el documento siga siendo un plan más que no se aplique, ya que es demasiado tecnocrático.

Por tanto, es necesario definir acciones a cinco años que permitan la implementación de la Estrategia. Muchas reformas son realmente necesarias desde ahora para trazar el camino.

Cuadro 5. Análisis de la Estrategia Nacional de Desarrollo

Fortalezas	Debilidades
Una gran implicación de la población que retoma el gusto por la construcción del futuro. Una lista exhaustiva de las apuestas de porvenir.	No hay prioridades claramente definidas: de 51 líneas de acciones, 34 son consideradas prioritarias. Una visión global general que podría ser más ambiciosa y seductora. Unas líneas de acciones que siguen siendo muy amplias, por tanto, a veces, poco precisas queriendo ser apolíticas.
Oportunidades	Amenazas
Por primera vez en la historia del país, se dibuja una visión a largo plazo. La estrategia pretende ser apolítica, por lo que puede esperarse una mayor continuidad en la acción gubernamental.	Las consultas han creado grandes esperanzas entre la población. Decepcionarla sólo empeoraría la crisis de confianza actual.

Lograr la Estrategia Nacional de Desarrollo

1. SIETE INICIATIVAS PARA EL ÉXITO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

Actualmente ninguna Estrategia Nacional de Desarrollo puede ser desplegada mientras siga reinando la desconfianza que opone a la población y a las instituciones dominicanas. Por lo tanto, es necesario poner en práctica cuanto antes, medidas para crear condiciones de aplicación que permitan el desarrollo de la estrategia. Estas acciones pueden agruparse en siete iniciativas:

- Iniciativa n° 1. Devolver la confianza en las instituciones.
- Iniciativa n° 2. Desarrollar servicios públicos de calidad.
- Iniciativa n° 3. Formar a las futuras generaciones.
- Iniciativa n° 4. Preparar el país para la competencia internacional.
- Iniciativa n° 5. Organizar el financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo.
- Iniciativa n° 6. Proteger el medio ambiente y ordenar el territorio.
- Iniciativa n° 7. Integrar al país en la región y en la competencia internacional.

Índice de propuestas	
INICIATIVA 1	
Devolver la confianza en las instituciones	
Restaurar el contrato social	
Propuesta 1	Colocar a las mujeres en el centro del desarrollo del país
Propuesta 2	Reformar la Cámara de Cuentas para dotar al Estado de un control externo eficaz e independiente
Propuesta 3	Reformar el financiamiento de los partidos políticos para hacerlos transparentes
Propuesta 4	Eliminar la práctica del "Barrilito" y crear un presupuesto de respaldo a la democracia
Propuesta 5	Imponer la transparencia en los contratos públicos
Propuesta 6	Limitar el secreto bancario y aplicar las reglas definidas por la OCDE
Propuesta 7	Reforzar la prensa y facilitar el acceso a la información
Propuesta 8	Aclarar el rol y la acción del Banco Central
Propuesta 9	Aplicar la ley de presupuesto para alcanzar una gestión por resultado
Reforma del Estado	
Propuesta 10	Limitar el número y el tamaño de los ministerios, de los viceministerios, de las delegaciones diplomáticas y de las instituciones en general mediante una ley orgánica
Propuesta 11	Eliminar las comisiones, consejos y direcciones cuya misión ha concluido, y racionalizar la creación de nuevas comisiones
Propuesta 12	Racionalizar el organigrama del Estado reagrupando las instituciones que tengan competencias similares

Propuesta 13	Profesionalizar la función pública mediante la creación de una agencia de administración de recursos humanos para funcionarios de categoría A, por debajo del nivel de Director General, y dotarla de independencia, respecto a los cambios de gobierno
Propuesta 14	Crear una escuela nacional de administración para formar a los altos funcionarios
Fortalecer el Poder Judicial	
Propuesta 15	Luchar contra la violencia provocada por las fuerzas del orden
Propuesta 16	Combatir la sensación de impunidad de la población reforzando el sistema judicial
INICIATIVA 2 Desarrollar servicios públicos de calidad	
Salud	
Propuesta 17	Reorganizar la gestión de la política de salud bajo una dirección común para precisar la prestación del servicio y hacer eficaz tanto la prevención como la hospitalización
Propuesta 18	Mejorar el control y la gestión de los hospitales
Propuesta 19	Racionalizar las compras de los centros de salud
Electricidad	
Propuesta 20	Realizar un plan directivo técnico de desarrollo del sistema eléctrico para prever el futuro
Propuesta 21	Racionalizar el número de empleados de las empresas de distribución de electricidad (EDE)
Propuesta 22	Garantizar la independencia de la Superintendencia de la Electricidad y aumentar su eficacia
Propuesta 23	Acelerar la implementación de una nueva tabla tarifaria
Propuesta 24	Acelerar la instalación de medidores individuales
Propuesta 25	Dar el ejemplo garantizando que toda la administración pública pague la electricidad
Infraestructuras	
Propuesta 26	Crear un servicio interministerial de infraestructura y planeación del territorio dirigido por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
Propuesta 27	Hacer cumplir la realización de estudios de impacto socioeconómico en las obras de infraestructura
Propuesta 28	Fijar por ley las prioridades de las próximas iniciativas de infraestructura, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de los agricultores de caminos vecinales, las necesidades de la acogida de turistas, de los exportadores y de la facilitación del comercio con Haití
INICIATIVA 3 Formar las generaciones futuras	
Educación primaria y secundaria	
Propuesta 29	Elevar el presupuesto de educación al 4% del PIB para las escuelas primaria y secundaria, y 1% para la educación superior
Propuesta 30	Simplificar el proceso de declaración de los nacimientos para garantizar que todos los niños puedan ir a la escuela aún después de los 14 años
Propuesta 31	Redefinir el contenido de los programas con el fin de difundir valores cívicos y culturales
Propuesta 32	Auditar la organización del Ministerio de Educación con el propósito de realizar ahorros de funcionamiento y redirigir estos recursos hacia la educación inicial
Propuesta 33	Mejorar la supervisión de los profesores
Propuesta 34	Establecer pasantías entre los establecimientos técnicos como INFOTEP y la enseñanza secundaria
Propuesta 35	Hacer énfasis en el aprendizaje de idiomas
Educación Superior	
Propuesta 36	Dividir la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) en una federación de universidades autónomas
Propuesta 37	Abrir entrenamientos enfocados a los oficios de futuro del país (turismo, agroindustria, geología, logística, informática, medicina, etc.)

Propuesta 38	Crear institutos técnicos según el modelo de los Community College estadounidenses o Institutos Universitarios de Tecnología (IUT) franceses en informática, electrónica, mantenimiento, gestión de calidad y formaciones técnico-comerciales.
INICIATIVA 4	
Preparar al país para la competencia internacional	
Liberar el potencial de cada individuo	
Propuesta 39	Facilitar el acceso al crédito y mejorar la eficiencia del sistema financiero
Propuesta 40	Crear un Banco de Desarrollo
Propuesta 41	Crear verdaderas áreas de competitividad que integren las industrias de futuro y los laboratorios de investigación
Propuesta 42	Favorecer la creación de microempresas
Propuesta 43	Luchar contra el trabajo informal
Inversión e incubación	
Propuesta 44	Crear un verdadero fondo de participación estratégica con capitales dominicanos que invertirá en los sectores de futuro en espera del PROMIPyME
Propuesta 45	Crear incubadoras de empresas emergentes: fábricas llave en mano, servicios generales centralizados, centros de llamada para el servicio post-venta
Propuesta 46	Preparar la industria nacional y las Zonas Francas para la competencia internacional y futuras reformas fiscales
Propuesta 47	Hacer obligatoria la publicación de los estados de las empresas
Propuesta 48	Concebir préstamos bonificados para las inversiones en los sectores clave, en particular, el turismo
Propuesta 49	Favorecer el ahorro
Logística	
Propuesta 50	Realizar una reforma portuaria
Propuesta 51	Reformar el sistema de transporte de mercancías para facilitar acceder a los puertos
Propuesta 52	Crear una plataforma logística en el centro del país
Turismo	
Propuesta 53	Desarrollar un plan de comunicación internacional para cambiar la imagen del país
Propuesta 54	Favorecer la implantación de productos hoteleros de alto lujo
Propuesta 55	Desarrollar una zona de ecoturismo en el centro del país
Propuesta 56	Implantar industrias proveedoras de hotelería según los estándares internacionales
Propuesta 57	Reforzar las escuelas hoteleras mediante asociaciones extranjeras desde el nivel de secundaria hasta el nivel de maestría
Propuesta 58	Desarrollar el turismo de la tercera edad y favorecer la acogida de los jubilados
Propuesta 59	Desarrollar centros de cuidados avanzados próximos a las zonas turísticas
Propuesta 60	Favorecer la acogida de cruceros
Propuesta 61	Crear un centro artesanal en Santo Domingo, en el norte y en el este, con artesanos certificados por el Estado, que permita a los turistas efectuar sus compras más fácilmente
Propuesta 62	Crear un centro de conferencias en Santo Domingo capaz de atraer eventos internacionales y que vaya acompañado de servicios turísticos
Agricultura	
Propuesta 63	Acelerar la implementación de un catastro
Propuesta 64	Facilitar la exportación de productos agrícolas por medio del desarrollo de infraestructuras y legislaciones adecuadas
INICIATIVA 5	
Organizar el financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo	
Propuesta 65	Poner en marcha un pacto fiscal
Propuesta 66	Realizar un balance de las subvenciones fiscales para evaluar la eficacia de estas medidas

Propuesta 67	Aumentar los efectivos de la Dirección General de Impuestos Internos para mejorar el cobro
INICIATIVA 6	
Proteger el medio ambiente y ordenar el territorio	
Propuesta 68	Organizar una licitación para delegar la gestión del agua
Propuesta 69	Establecer un Plan Director para el ordenamiento de ciudades, especialmente en la zona turística de Samaná
INICIATIVA 7	
Integrar al país en la región y a la competencia internacional	
Haití	
Propuesta 70	Crear una comisión bilateral para el seguimiento de la evolución de los recursos naturales de la isla
Propuesta 71	Consolidar las infraestructuras fronterizas para favorecer los intercambios comerciales
Propuesta 72	Definir las condiciones para la regularización de los inmigrantes
Propuesta 73	Poner en marcha proyectos comunes entre la República Dominicana y Haití
El Caribe	
Propuesta 74	Retomar la iniciativa política en la región del Caribe para fortalecer la presencia de la República Dominicana
El Mundo	
Propuesta 75	Realización de una evaluación costo-beneficio al tener relaciones con Taiwán en vez de China
Propuesta 76	Facilitar las inversiones extranjeras directas mediante la implementación de reglas Business Friendly
Propuesta 77	Crear una Agencia para la Competitividad y la Promoción de la República Dominicana ante inversores extranjeros, fusionando todas las existentes

Iniciativa 1

Devolver la confianza en las instituciones

Esta primera iniciativa constituye la base de reformas que permitan hacer aceptable por la población todos los esfuerzos que deben ser realizados posteriormente. La racionalización del gasto público y el desarrollo de instituciones fuertes son indispensables para desplegar la Estrategia Nacional de Desarrollo y pensar el futuro de la República Dominicana. Como tal, se propone que todos los ahorros obtenidos a partir de la reforma del Estado sean utilizados para aumentar el presupuesto de la educación, otorgándole prioridad a la educación inicial (antes de 5 años), y el de la salud.

1) RESTAURAR EL CONTRATO SOCIAL

Propuesta 1

Colocar a las mujeres en el centro del desarrollo del país

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

Las mujeres dominicanas se movilizaron desde hace casi un siglo para conquistar sus derechos y mejorar su posición en la sociedad. A pesar de los esfuerzos realizados y de los progresos reales constatados, las mujeres sufren todavía la violencia intrafamiliar, los embarazos de adolescentes y un insuficiente acceso a puestos de responsabilidad. La República Dominicana debería ser ejemplo sobre el tema: es a partir de una propuesta dominicana que la fecha del 25 de Noviembre ha sido elegida a nivel internacional para celebrar el día mundial para la eliminación de la violencia contra las mujeres, en homenaje a las tres hermanas Mirabal, asesinadas por “orden” del dictador Trujillo el 25 de noviembre de 1960.

Sin embargo hoy día, 23% de las jóvenes adolescentes viven un embarazo. Las consecuencias sanitarias y sociales para los recién nacidos son terribles. Pero sobre todo, las consecuencias para la madre en términos de asistencia escolar y por ende, en términos de igualdad de oportunidades, ocasionando perjuicios a toda la sociedad. Sin embargo, el rol de la mujer es central en la sociedad dominicana ya que el 40% de las familias son monoparentales y lo será aún más en el futuro, porque las mujeres son el 55% de los estudiantes universitarios.

Acciones

- ➡ Luchar contra los embarazos de adolescentes:
 - Elevar de 15 a 16 años la edad legal de consentimiento sexual de las niñas, de manera que sea la misma que la de los niños;
 - Derogar la disposición legal permitiendo el matrimonio de adolescentes;
 - Poner a disposición un número de teléfono anónimo y gratuito para que las jóvenes puedan declarar cualquier violencia o acto incestuoso;
 - Castigar severamente los actos de violencia o incesto comprobados;
 - Crear una asociación de jóvenes madres que organice discusiones en las escuelas primaria y secundaria con el fin de sensibilizar a los adolescentes.
- ➡ Establecer la paridad hombres y mujeres en funciones electivas y en los consejos de administración.
- ➡ Realizar las transferencias condicionadas del programa *Solidaridad* a las mujeres, quedando éstas a cargo de garantizar la gestión de los fondos y el cumplimiento

de la exigencia de la escolarización de los niños. Hoy día este programa beneficia principalmente a las mujeres, ya que cerca del 40% de los hogares dominicanos están a cargo de mujeres jefas de hogar. Se trata entonces de oficializar el rol central de las mujeres en el programa.

Actores

Ministerio de la Mujer, Ministerio de Educación, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Administración Pública, con el apoyo del Gabinete Social y de Naciones Unidas.

Propuesta 2

Reformar la Cámara de Cuentas para dotar al Estado de un control externo eficaz e independiente

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

La Cámara de Cuentas es crucial para el control externo de las políticas públicas. No sólo permite verificar los gastos de las diferentes instituciones, sino que también informa a la población sobre el uso de los recursos públicos. La ley 10-04, que define las competencias de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, le confiere en principio todas las herramientas necesarias para ejecutar su misión. Paradójicamente, en el país no se ha descubierto ningún caso relevante de corrupción durante los últimos años, a pesar de que, por ejemplo, la palabra “botella” que designa los empleos ficticios en las instituciones públicas, ha pasado al lenguaje popular. Esto parece sugerir que es necesaria una auditoría en profundidad a la administración pública. En su último informe, la CEPAL subraya un problema de independencia y de eficiencia de la Cámara de Cuentas.

Acciones

- ➡ Imponer que los miembros de la Cámara de Cuentas publiquen anualmente su patrimonio.

Actores

Presidencia de la República y Congreso Nacional

Propuesta 3

Reformar el financiamiento de los partidos políticos para hacerlos transparentes

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

La ley que organiza la contribución del Estado a los partidos políticos prevé una retribución tomando en cuenta los resultados electorales. Los partidos pueden recibir donaciones procedentes de personas físicas o jurídicas, pero esa misma ley prohíbe las donaciones provenientes del extranjero. Sin embargo, no establece ningún límite ni en los montos ni obliga a la publicación de los mismos.

Acción

- ➡ Elaborar una nueva ley que prohíba las donaciones procedentes de personas jurídicas, que limite las donaciones de personas físicas a 6,000 dólares y que obligue a publicar los nombres de los donantes.

Actores

Presidencia de la República y Congreso Nacional

Propuesta 4

Eliminar la práctica del “Barrilito” y crear un presupuesto de respaldo a la democracia

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

El “Barrilito” es una práctica que consiste en asignar a cada senador un presupuesto proporcional al tamaño de la población de su provincia (aproximadamente un millón de pesos al mes en promedio), para permitirle ejercer acciones en su circunscripción. Se puede tratar de reuniones de ciudadanos, pero también de acciones sociales, de inversiones en infraestructuras... Si bien es cierto que es necesario que los miembros del Congreso dispongan de recursos para organizar consultas, para recibir a sus electores y para, de forma general,

permitir un diálogo a nivel local, es importante delimitar el uso de este presupuesto para evitar cualquier forma de clientelismo.

Acción

- ▣▶ Elaborar una nueva ley que limite la utilización de recursos públicos al mantenimiento de una oficina local para permitir los encuentros ciudadanos.
- ▣▶ Realizar sistemáticamente un control para la Cámara de Cuentas, que debe ser público sobre la utilización del presupuesto de cada senador.

Actores

Presidencia de la República y Congreso Nacional

Financiamiento

Se trata de una transferencia presupuestaria que debe permitir un ahorro público.

Propuesta 5

Imponer la transparencia en los contratos públicos

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Las leyes 340-06 y 449-06 definen el marco legal de la adjudicación de contratos públicos para el gobierno central, las instituciones autónomas y descentralizadas, las instituciones de seguridad social y las empresas públicas. Estas leyes están acorde con los tratados internacionales y los acuerdos de libre comercio de la República Dominicana, en especial el acuerdo DR-CAFTA. Se ha creado una Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas para ayudar a las instituciones a reformarse para la aplicación de estas leyes y velar por el respeto de las normas. Sin embargo, hoy en día, numerosas instituciones siguen sin haber modificado sus procesos de compra. Como ejemplo, el Metro de Santo Domingo pudo realizarse en un tiempo récord, simplemente porque la mayoría de los contratos se adjudicaron de forma directa y no a través de licitaciones públicas, sin transparencia sobre los contratos establecidos. Por lo tanto, es necesario: prohibir la ejecución de contratos con proveedores que no estén registrados en la contabilidad nacional e imponer la publicación en las páginas web de las instituciones de todos los actos relativos a los contratos públicos.

Acciones

- ➡ Realizar anualmente una auditoría de la aplicación de la ley basada en el modelo del “Observatorio de los Contratos Públicos” desarrollado por Participación Ciudadana y el USAID.
- ➡ Exigir a las instituciones que no hayan registrado a todos sus proveedores y no hayan publicado los contratos públicos en su página digital, que regularicen su situación.

Actores

Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas, Dirección General de Presupuesto.

Financiamiento

La iniciativa podrá ser renovada con la asistencia de la USAID, ya que cada ministerio que realice una contratación pública deberá contribuir al presupuesto del Observatorio.

Propuesta 6

Limitar el secreto bancario y aplicar las reglas definidas por la OCDE

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El artículo 56 de la ley 183-02 del Código Monetario y Financiero establece el secreto bancario. En principio, este secreto se define con el objetivo de proteger la vida privada de los titulares de cuentas, prohibiendo el acceso a los datos a cualquier persona diferente a los propios titulares o sus derechohabientes. La ley prevé que la administración fiscal o la justicia puedan acceder a los datos, pero únicamente “caso por caso” y “a través de la Superintendencia de Bancos”. Ahora bien, las reglas de la OCDE precisan que la administración fiscal debe poder acceder en directo a cualquier información. A menudo, la lentitud provocada por los intermediarios ocasiona que las investigaciones sean inútiles. La transparencia en el sector bancario permite no sólo tranquilizar a los inversores extranjeros sino también intensificar la lucha contra el lavado de dinero y el tráfico de drogas.

Acciones

- ➡ Modificar la ley 183-02 para permitir a la administración fiscal y a la justicia un acceso sistemático y directo a los datos bancarios.

- ➡ Redactar un informe anual conjunto entre la Superintendencia de Bancos y la OCDE verificando el respeto de las reglas de la OCDE en el tiempo.

Actores

Ministerio de Hacienda, Superintendencia de Bancos

Propuesta 7

Reforzar la prensa y facilitar el acceso a la información

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

La lucha contra la corrupción y el control de la acción gubernamental no puede ser eficaz sin una fuerte presión de la opinión pública. Ahora bien, las estadísticas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa revelan una treintena de agresiones e intimidaciones a periodistas en 2008 y 21 procedimientos judiciales contra la prensa. Por otro lado, *Reporteros sin fronteras* menciona cierres sospechosos de cadenas de televisión y periódicos, y clasifica a la República Dominicana en la posición 98 sobre 175 países. Además, numerosos periodistas reciben una retribución por parte del Estado a cambio de servicios periodísticos para las administraciones.

Acciones

- ➡ Votar una ley que despenalice los delitos de prensa con excepción de las leyes de difamación, y asegurarse de la aplicación de disposiciones legislativas que garanticen el secreto de las fuentes.
- ➡ Crear un fondo de apoyo para asistir a los periodistas en caso de proceso judicial.
- ➡ Prohibir la posibilidad de que el Estado emplee periodistas contratados, creando departamentos de prensa internos que empleen periodistas permanentes.
- ➡ Facilitar el acceso a la información pública de conformidad con las recomendaciones de la UNESCO:
 - Hacer la divulgación de la información gratuita sin condiciones;
 - Limitar al Secreto de Defensa la lista de excepciones de los documentos cuyo acceso puede ser negado;
 - Incluir en la ley de la Función Pública una cláusula de protección de los funcionarios que divulguen las informaciones de buena fe;
 - Establecer en cada nivel de la administración un sistema de control que permita supervisar la eficiencia de los agentes del Estado en la provisión de las informaciones y hacer públicos sus informes de actividades.

Financiamiento

El fondo de apoyo podrá crearse con la ayuda de *Reporteros sin fronteras*.

Propuesta 8

Aclarar el rol y la acción del Banco Central

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El Banco Central de la República Dominicana fue en el pasado el órgano fuerte del país en materia de política económica. Fue él quien, entre otros, lanzó las primeras inversiones turísticas, y que fundó y dirigió el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE). Hoy en día, el Banco Central posee todavía 10 millones de metros cuadrados no construidos en las playas de Puerto Plata. Además, el Banco Central proporciona la mayor parte de las estadísticas nacionales, aunque existe la Oficina Nacional de Estadísticas. Sin embargo, diversas publicaciones ponen en duda las cifras publicadas y, por tanto, la independencia de las publicaciones del Banco Central. Así, en su informe de agosto de 2010, la *Economist Intelligence Unit* señala, sobre las cifras del PIB: “*Our forecasts are based on the BCRD’s GDP methodology, which has come under question and may overstate levels of economic activity*”. En efecto, las principales críticas afectan a la parte del sector de las telecomunicaciones, que representa cerca del 20% del PIB, a pesar de que este sector apenas sobrepasa el 5% del PIB en todos los demás países de América Latina.

Por otra parte, el Banco Central juega un rol importante en la mejora del acceso al crédito y la simplificación del sistema financiero. Esta propuesta es entonces, inseparable de la propuesta 39.

Acciones

- ➡ Vender los bienes raíces del Banco Central de la República Dominicana no relacionados a su actividad principal.
- ➡ Modificar la Ley del Banco Central para derogar la función de publicación de las estadísticas oficiales, transfiriendo los recursos técnicos a la Oficina Nacional de Estadísticas.

Actores

Oficina Nacional de Estadísticas, Banco Central.

Propuesta 9

Aplicar la ley de presupuesto para alcanzar una gestión por resultado

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

Más del 50% del presupuesto del Estado está comprometido por leyes que imponen transferencias de recursos. Así, el 10% del presupuesto debe transferirse a los municipios (en la práctica sólo se transfiere el 8%), el 4% del PIB debe transferirse a la educación (sólo el 2.3% se asigna realmente), entre 0.5% y 1.7% del PIB debe dedicarse a la recapitalización del Banco Central, etc. Así pues, cada año, el margen de maniobra del gobierno es muy limitado, pero el Congreso no ha realizado ninguna auditoría sobre estas transferencias aunque la ley lo dispone.

Acciones

- ➡ Utilizar las disposiciones de la ley 496-06 que crea el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo e introduce los “contratos por Resultados y Desempeño” para: i) planificar las políticas públicas que permitan obtener los resultados deseados; ii) proponer un presupuesto centrado en las prioridades de las políticas públicas iii) gestionar de manera rigurosa las asignaciones presupuestarias, y iv) realizar un control de gestión eficaz.
- ➡ Después de una auditoría inicial de los resultados obtenidos por las transferencias automáticas actuales, limitar estas transferencias a las instituciones más eficientes para liberar más flexibilidad presupuestaria y facilitar las expectativas de algunos objetivos prioritarios tales como la garantía de un presupuesto mínimo de 4% del PIB para la educación.

Actores

Congreso Nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

2) REFORMA DEL ESTADO

Propuesta 10

Limitar el número y el tamaño de los ministerios, de los viceministerios, de las delegaciones diplomáticas y de las instituciones en general mediante una ley orgánica

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

Según el Ministerio de Administración Pública, la administración cuenta con más de 320 viceministros de Estado. Así, la mayoría de los ministerios, como el de Educación o el de Agricultura, cuentan con más de 30 viceministros, mientras que Chile cuenta con menos de 10. De igual forma, la delegación en la ONU de la República Dominicana cuenta con 47 miembros, es decir, más que Brasil.

Acciones

- ▶ Elaborar una ley orgánica que defina con precisión el ámbito de cada administración, el número y las funciones de los altos funcionarios que tienen asignados y su remuneración. El número de viceministros de cada ministerio deberá mantenerse dentro del promedio de los países de la región; o sea, no más de cinco por Ministerio.
- ▶ Controlar la aplicación de estos criterios cada año en el informe de la Cámara de Cuentas.

Actor

Ministerio de Administración Pública.

Financiamiento

La propuesta debe permitir ahorros en el presupuesto de funcionamiento de la administración central y reorientarlos hacia la educación inicial.

Propuesta 11

Eliminar las comisiones, consejos y direcciones cuya misión ha concluido, y racionalizar la creación de nuevas comisiones

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

Hoy en día, sigue existiendo la Comisión de Reforma de la Empresa Pública, a pesar de que en 2003 concluyó el trabajo de privatización de las empresas de electricidad, azúcar, hostelería, etc. iniciado en 1997. El Manual del Estado hace figurar numerosos consejos y direcciones con la mención “no ejerce ningún servicio actualmente”. Sin embargo, todos disponen de recursos para su funcionamiento.

Acciones

- ➡ Disolver todas las comisiones cuya actividad ha concluido.
- ➡ Elaborar una ley orgánica que obligue a definir una fecha final de la misión para cualquier nuevo consejo, comisión, dirección, etc. que entrañe su disolución automática.
- ➡ Realizar una auditoría anual de la actividad de todas las instituciones existentes para determinar su contribución al interés colectivo.

Actores

Presidencia de la República, Ministerio de Administración Pública.

Propuesta 12

Racionalizar el organigrama del Estado reagrupando las instituciones que tengan competencias similares

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

Actualmente, existen más de siete instituciones que tratan sobre la política de transporte e infraestructura, asimismo, cada ministerio dispone de su departamento de construcción. Al menos cuatro agencias intentan fomentar las exportaciones dominicanas, atraer inversio-

nes extranjeras e impulsar la competitividad del país. Todas disponen de un presupuesto limitado que no les permite contar con los medios para ser visibles y eficaces.

Acciones

- ➡ Realizar una auditoría para identificar todas estas repeticiones o dualidades y proponer un calendario de fusión de las diferentes instituciones.
- ➡ Hacer de la racionalización de la gestión del transporte un eje prioritario de reforma.

Actores

Ministerio de Administración Pública, agencias vinculadas.

Propuesta 13

Profesionalizar la función pública mediante la creación de una agencia para la administración de los funcionarios de categoría A, por debajo del nivel de Director General, y dotarla de independencia, respecto a los cambios de gobierno

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

El informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *Politics of Policy* muestra una administración dominicana clientelista y poco eficaz, si comparamos con otros países de la región los servicios ofrecidos por 450,000 funcionarios para los 10 millones de habitantes de la República Dominicana. Esto se debe especialmente a la fortísima politización de la función pública: los funcionarios son, ante todo, miembros del partido en el poder. Así pues, la rotación es muy importante, ya que los agentes son trasladados o sustituidos tras cada cambio de gobierno. Esta práctica perjudica la continuidad operativa de las reformas y la mejora de la calidad de servicio a través de la adquisición de experiencia. Hoy en día, aproximadamente sólo el 10% de la función pública es profesionalizada, con excepción del Ministerio del Trabajo que cuenta con cerca del 70% de titulares. La ley 48-01 de la función pública creó un Instituto Nacional de Administración Pública pero este sólo se ocupa de la formación y el seguimiento de la carrera.

Acciones

- ➡ Modificar la ley de la función pública:

- Ampliar las prerrogativas del Instituto Nacional de Administración Pública. El Instituto debe: i) validar las fichas de puestos, ii) contratar por oposición a todos los funcionarios por debajo del nivel de Director General, que debe ser el umbral de “politización” de la administración, iii) garantizar la formación continua, y iv) gestionar la evolución de las carreras dentro de la administración.
 - Prohibir la entrada en la función pública por otra vía que no sea la contratación por concurso.
- ➡ Acelerar la aplicación de la ley de la función pública presentando por cada institución un plan de profesionalización de los funcionarios con los objetivos cifrados permitiendo tener 100% de funcionarios profesionales en 4 años.

Propuesta 14

Crear una escuela nacional de administración para formar a los altos funcionarios

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

La dificultad de aplicación de la ley sobre la descentralización se debe principalmente al escaso número de directores administrativos dispuestos a trabajar en las regiones. De forma general, se percibe una necesidad de altos funcionarios para impulsar de forma eficaz la acción pública.

La creación rápida de una escuela nacional de administración destinada a formar a los futuros directores de la administración permitiría a la República Dominicana disponer de los recursos humanos necesarios para impulsar la Estrategia Nacional de Desarrollo. Esto puede realizarse en el marco de una mayor colaboración con la Escuela Nacional de Administración (ENA). Esta cooperación quedó patente en 2009 con la participación conjunta de la ENA y la Pontificia Universidad Madre Madre y Maestra (PUCMM) en la formación de los funcionarios públicos en el marco de un Máster en Gestión Pública, bajo los auspicios del Ministerio de Administración Pública. La ENA es un referente mundial en cuanto a la enseñanza de la gestión pública. Una nueva etapa de colaboración puede arrancar aprovechando la creación reciente de la escuela de administración de Brasil, en la región de Santa Catarina, bajo los auspicios de la ENA.

Acciones

- ➡ Dentro del marco de la continuidad del programa PUCMM y de la reunión entre el presidente Leonel Fernández y Bernard Boucault, director de la ENA, en diciembre de 2009, lanzar un proyecto de creación de una ENA dominicana.
- ➡ Estudiar la viabilidad del modelo ENA Brasil, con ciclo de 20 meses que comenzó en septiembre de 2009. Organizar visitas de estudios y reforzar el programa de

- cooperación, basándose en la ingeniería de enseñanza de la ENA: programa, profesores, logística, posición, etc.
- ➡ Proseguir con voluntad proactiva para abrir esta Escuela en un plazo máximo de 4 años.

Actores

Ministerio de Administración Pública, en coordinación con el Ministerio de Educación Superior.

Financiamiento

El financiamiento puede ser mixto, con fondos públicos dominicanos y ayudas internacionales.

3) FORTALECER EL PODER JUDICIAL

Propuesta 15

Luchar contra la violencia provocada por las fuerzas del orden

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

Con ocasión de la publicación en 2010 del informe “*Universal Periodic Review (UPR)*” por parte del *Human Rights Watch Council*, *Amnistía Internacional* formuló el siguiente comentario: “*Amesty International (...) encourages the government to enhance investigations of violations committed by security forces*”. En efecto, de las 79 recomendaciones del UPR, sólo cinco fueron rechazadas por la República Dominicana, entre ellas la que ordenaba la mejora de la independencia de la justicia para poder investigar los casos de violencia policial. La República Dominicana respondió que la justicia era independiente según la Constitución. Sin embargo, el Consejo de los Derechos Humanos estima que las fuerzas policiales matan en promedio a dos personas al día en la República Dominicana, sin que se abra ninguna investigación posterior.

Acciones

- ➡ Crear una comisión de disciplina encargada de elaborar un informe sobre cada homicidio cometido por las fuerzas del orden y mantener una base de datos actualizada que recoja las acciones cometidas por cada policía.
- ➡ Mantener a la población informada mediante la publicación de estadísticas en la página digital del Ministerio de Interior que detalle los hechos de violencia y todas las investigaciones posteriores de la Policía Nacional.

Actores

Ministerio de Interior con la asistencia técnica de *Human Rights Watch* o de *Transparency International*.

Propuesta 16

Combatir la sensación de impunidad de la población fortaleciendo el sistema judicial

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

A pesar de que los informes sobre la República Dominicana muestran un sistema judicial en vías de progreso y de que la independencia de la justicia está reconocida en la Constitución, la Suprema Corte de Justicia no muestra estadísticas alentadoras. Sobre 200 investigaciones relacionadas con corrupción administrativa, se ha pronunciado una sola condena según la CEPAL. Menos del 1,2% del presupuesto de 2009 se destinó a la justicia.

Acciones

- ➡ Publicar estadísticas mucho más precisas en la página digital de la Suprema Corte de Justicia, detallando el número de asuntos resueltos con o sin condena, las penas en promedio que se impusieron, los plazos de resolución de los asuntos, etc.
- ➡ Fijar penas mínimas para determinados tipos de infracción, de manera que se pueda proteger a los jueces de cualquier presión.

Actores

Suprema Corte de Justicia, Procuraduría General de la República.

Iniciativa 2

Establecer servicios públicos de calidad

1) SALUD

Propuesta 17

Reorganizar la gestión de la política de salud bajo una dirección común para precisar la prestación del servicio y hacer eficaz la prevención y la hospitalización

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

El sistema de salud en la República Dominicana se rige por la Ley General de Salud (LGS) 42-01, que establece las responsabilidades de los actores y la Ley Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) 87-01, que define las fuentes de financiamiento y su organización. En la práctica, hay muchas ambigüedades en la aplicación de estas leyes lo que lleva a una dispersión de los participantes. La dirección del sistema de salud es bicéfala, de un lado el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), y del otro, el Ministerio de Salud. La coordinación de los recursos financieros no está garantizada directamente por el Ministerio de Salud, y algunos organismos gozan de una gran autonomía para negociar o gestionar la ayuda internacional (COPRESIDA y CERSS en particular). La situación antes descrita perjudica la coordinación efectiva de un sistema que contaba en el 2006 con cerca de 500 clínicas y centros de salud, 150 hospitales municipales, provinciales o regionales, 14 hospitales nacionales, 10,000 médicos y 12,000 enfermeros. Esta falta de coordinación afecta tanto a la gestión de la prevención como a la gestión hospitalaria. Los centros de atención dependen del gobierno para la fijación de los presupuestos de financiamiento, pero también de su propia capacidad de cobro y de las donaciones o préstamos internacionales. La coordinación general del sistema plantea una cuestión: cada organismo de financiamiento participa en la toma de decisiones en detrimento de la visión global.

Acciones

- ➡ Fortalecer la gestión de los hospitales en el seno del Ministerio de Salud para disponer de los medios para asegurar la coordinación de la totalidad de la oferta de atención y de la gestión de los hospitales públicos y privados, tanto a nivel local como regional y nacional.
- ➡ Establecer una política de prevención integral que beneficie principalmente a las escuelas y a las empresas a través de:
 - Vacunaciones;
 - Sesiones de sensibilización sobre las Enfermedades Transmisión Sexual, la nutrición y la actividad física...;
 - La organización de una visita médica anual a empresas y colegios.

Actores

Ministerio de Salud Pública, Consejo Nacional de la Seguridad Social, Vicepresidencia de la República.

Financiamiento

Todas las economías provenientes de la reforma del Estado y del sector eléctrico deben ser redistribuidas con prioridad a la Educación y a la Salud. El apoyo de las organizaciones internacionales es indispensable para el mantenimiento de la política de salud.

Propuesta 18

Mejorar el control y la gestión de los hospitales

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Entre los ocho objetivos del milenio fijados para 2015 se puede afirmar al día de hoy que la República Dominicana no alcanzará el objetivo 4 (reducir la mortalidad de los niños de menos de 5 años) y 5 (mejorar la salud materna). La mortalidad de los niños seguía alcanzando en 2007 un índice de 36 fallecidos por cada 100,000 nacimientos, mientras que el objetivo sería alcanzar un 21.7 por cada 100,000 en 2015. Por su parte, la mortalidad materna es casi tres veces más elevada que en los países en que, como en la República Dominicana, el 98% de las mujeres dan a luz en el hospital. La calidad de los cuidados está directamente cuestionada a raíz de estos pobres resultados. Un estudio realizado en colaboración con UNICEF en 2010 entre 11 hospitales mostró que la gestión de los centros hospitalarios era en gran medida la responsable de la mala calidad de los cuidados. En efecto, las reglas de higiene no se respetan casi nunca:

- Uno sólo de los centros estudiados dispone de suficiente jabón para lavarse las manos;
- Casi todos los centros utilizan agua contaminada con bacterias coliformes por la falta de mantenimiento de las cisternas y de los sistemas de distribución de agua;
- La gestión de los residuos resulta insuficiente en todos los hospitales: ninguno conoce la cantidad de residuos evacuados, los residuos se almacenan al aire libre ante los hospitales y el personal raramente dispone de guantes y equipos para manipular esos residuos.

Acciones

- ➡ Crear una Unidad de Control y de Vigilancia de la Gestión Hospitalaria en el seno de la Dirección General de Hospitales; hacer una auditoría anual a todos los hospitales y publicar los resultados de estas investigaciones.
- ➡ Definir los protocolos de realización de todos los actos médicos, de los procesos internos, y de la utilización de los recursos médicos.
- ➡ Definir claramente los roles y responsabilidades de los directores de hospitales y, en concreto, de que son responsables de la aplicación de las reglas higiénicas. Así, deben poder aplicarse sanciones en caso de mala gestión.
- ➡ Implementar en la gestión de los hospitales ciclos de formación, y un sistema de control y sanciones para el personal de salud.

Actores

Ministerio de Salud Pública.

Financiamiento

La mayoría de las medidas de gestión de los hospitales pueden adoptarse con el presupuesto actual. La auditoría anual podrá realizarse con la cooperación de organizaciones internacionales, como la OMS o UNICEF.

Propuesta 19

Racionalizar las compras de los centros de salud

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Según el Observatorio de Contratos Públicos de la República Dominicana, existen al menos ocho agencias que compran medicamentos: el Ministerio de Salud (SESPAS), el Programa de Medicamentos Básicos/Centro de Apoyo Logístico (PROMESE/CAL), el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), el Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA), las

Fuerzas Armadas, la Lotería Nacional, el Plan Social de la Presidencia y la Cruz Roja Dominicana. Cada una dispone de sus estructuras y procedimientos para realizar estas compras, que representan en total el 13.5% del presupuesto total del gasto público en salud. Por otro lado, la mayoría de estas agencias tienen proveedores únicos o exclusivos y no respetan la Ley sobre Contrataciones Públicas.

Acción

- ➡ Crear un canal único de compra que aumente la competencia entre los proveedores y respete la Ley sobre Contrataciones Públicas. Este canal podría centralizarse a través del PROMESE.

Actores

Ministerio de Salud y las diferentes agencias que compran medicamentos.

Financiamiento

La propuesta pretende generar ahorros presupuestarios. Los estudios para la implementación de la central de compra podrán realizarse en colaboración con la OMS o las Naciones Unidas.

2) ELECTRICIDAD

Propuesta 20

Realizar un Plan Técnico de Desarrollo del sistema eléctrico para prever el futuro

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En la actualidad, la mayoría de las instalaciones del sistema eléctrico (formado por la totalidad de la generación, transmisión y distribución) son poco eficientes y obsoletas. Las pérdidas (sin fraude) son excesivas y las instalaciones no parecen suficientes para satisfacer toda la demanda generada por las industrias, las empresas y los individuos dominicanos. Así, el sistema eléctrico no está en condiciones de apoyar el desarrollo positivo en el sector. Los proyectos de renovación y de desarrollo del sistema deben concertarse entre las distribuidoras, los generadores, la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) y

la CDEEE con el fin de responder a todos los problemas (como la lucha contra el robo, la instalación de los contadores, ...) y permitir una verdadera mejora del servicio prestado a mediano plazo. Es indispensable evaluar todas las posibilidades y que la totalidad de los actores se comprometan con un plan global técnicamente creíble y financieramente realizable, esto para dar un marco claro y preciso para la solución del problema global.

Acciones

- ➡ Analizar de manera detallada la situación actual de las redes, tanto a nivel de las condiciones técnicas como del mantenimiento.
- ➡ Evaluar la adecuación técnica de la red y del parque energético para permitirles alimentar la totalidad de la carga demandada a corto y mediano plazo.
- ➡ Desarrollar un plan de generación a 20 años, que defina la combinación energética del futuro, evaluar el potencial de instalación de generadores autónomos (solares o eólicos) en sitios aislados, censar la totalidad de las capacidades existentes (como los grupos no conectados a la red) y desarrollar un programa de inversiones coherente. Esta combinación energética deberá, en la medida de lo posible, resaltar el uso de las energías renovables.
- ➡ Deducir de este plan de generación, un plan de desarrollo de las redes a 20 años y definir un calendario de realización
- ➡ Deducir de este plan de desarrollo los costos marginales a largo plazo de la generación y de la transmisión para suministrar los lineamientos de futuras reformas tarifarias.

Actores

Todos los actores del sector eléctrico, privados y estatales. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo están comprometidos en la reforma del sector eléctrico. El desarrollo de una visión estratégica es parte del plan de reformas recientemente propuesto.

Financiamiento

Será compartido por la totalidad de los actores y deberá ser compensado por la mejora global del sector. La renovación del sector debe, en última instancia, eliminar la subvención anual de cerca de 700 millones de dólares.

Propuesta 21

Racionalizar el número de empleados de las empresas de distribución de electricidad (EDE)

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Las tres empresas de distribución de electricidad presentan una productividad especialmente baja comparada con el resto de los países de América Latina. Así, cerca de 4,000 empleados trabajan en las distribuidoras, lo que significa una cifra superior al personal de Perú, que suministra cinco veces más electricidad. Por ejemplo, entre 2003 y 2004, el personal de EDESUR pasó de 1,219 empleados a 1,855; es decir, un aumento del 43%, mientras que ni la cantidad de electricidad distribuida ni el índice de recaudación aumentaron. Esto tiene varias consecuencias: por un lado, las distribuidoras no cuentan con los medios para pagar adecuadamente a los generadores, de ahí los apagones, y por otro lado, las subvenciones del Estado sirven en la práctica para pagar la mala gestión de las empresas de distribución, más que para ayudar efectivamente a los hogares con dificultades. Por otro lado, da la impresión de que son los propios empleados de los distribuidores los que indican a los usuarios las técnicas fraudulentas para alterar los contadores, lo que no hace sino confirmar la necesidad de reorganizar los recursos humanos de estas tres empresas.

Acciones

- ➡ Sustituir la dirección de las EDE como se hizo con éxito en la CDEEE, dándoles completa independencia con respecto al Poder Ejecutivo.
- ➡ Proceder a una reorganización de los recursos humanos basándose en la que se realizó en la CDEEE.

Actores

Las tres empresas de distribución con la ayuda de las consultoras internacionales de recursos humanos.

Propuesta 22

Garantizar la independencia de la Superintendencia de Electricidad y aumentar su eficacia

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Desde el cambio de la dirección al frente de la CDEEE, el sector eléctrico comenzó a evolucionar: 2,000 personas fueron despedidas el primer mes, se ahorraron 6,000 millones de pesos y la calidad del servicio aumentó un 11%.

Actualmente, uno de los problemas fundamentales del sector consiste en hacer pagar a los usuarios. Ahora bien, en la actualidad resulta difícil implementar medidas persecutorias ante la falta de pago. Cuando se detecta un usuario fraudulento la empresa de distribución no puede cortar su línea, ya que debe solicitar la autorización a la Superintendencia de Electricidad. Para lograr esta autorización el distribuidor debe investigar y evaluar cuánta electricidad ha robado, luego la Superintendencia emite su opinión en un proceso que involucra varios niveles de validación intermedia. Al final, cuando se constata el fraude, hacen falta entre 5 y 6 meses para que se pronuncie la pena, lo que raramente sucede. Esta ineficacia pone en tela de juicio la independencia de la Superintendencia y su voluntad de luchar realmente contra el fraude eléctrico.

Acciones

- ➡ Garantizar la independencia de la Superintendencia de la Electricidad, aplicando las propuestas del BID: sustituir al superintendente por el presidente de la comisión tripartita sobre la Energía, con una rotación anual o bienal del puesto y hacer que la designación de los miembros de esta comisión sea efectuada por tres representantes de la sociedad; a saber, el Presidente de la República, las organizaciones profesionales y el Consejo Nacional de la Magistratura.
- ➡ Empezar acciones contundentes ante grandes defraudadores (industrias y comercios) para enviar un mensaje inequívoco a la población y a los inversionistas.

Actores

Superintendencia de Electricidad. Puesto que el BID fue responsable de un informe sobre este asunto, su participación en el proceso resulta indispensable.

Propuesta 23

Acelerar la implementación de una nueva tabla tarifaria

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Las tarifas eléctricas dominicanas son mucho más elevadas que la media de la región (\$0.16/ Kwh contra \$0.11 para los particulares, y \$0.23/Kwh contra \$0.10 para las empresas). En realidad, estas tarifas son progresivas y sólo los clientes que consumen más de 700 Kwh pagan la tarifa completa, de ahí que exista un sistema de subvención “cruzada”: pagan demasiado, pagan proporcionalmente y los otros son casi exonerados. Por otro lado, numerosos consumidores no tienen contador y pagan una tarifa fija, sea cual sea su consumo. Así, la tabla tarifaria en vigor (que comprende 18 tarifas diferentes sólo para los particulares) está prácticamente desconectada de la ecuación que fija los precios a partir de los costos de producción y de un margen del distribuidor. Debe definirse una tarifa denominada “técnica”, que sea justa y viable. Deben aplicarse todos los medios para que esta tabla tarifaria sea aplicada a finales de 2010.

Acciones

- ➡ Comenzar hoy mismo una campaña de promoción televisada para explicar las nuevas tarifas.
- ➡ Aplicar la nueva tabla a finales de 2010.

Actor

La CDEEE está trabajando en el proyecto.

Propuesta 24

Acelerar la instalación de contadores individuales

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En la actualidad hay cuatro tipos de consumidores de electricidad:

- Los que tienen contadores y pagan;
- Los que tienen contadores y truquean para no pagar o pagar menos;

- Los que no tienen contadores, pero son clientes y pagan una cuota fija;
- Los que no tienen contadores y se conectan directamente a las líneas eléctricas.

Se encuentran sobre todo en esta última categoría de usuarios los hogares más pobres que se benefician hoy del programa Bono Luz mediante el cual el Estado paga los primeros 100 kWh, y las familias pagan el resto si superan esta cantidad de energía consumida. Inicialmente, el programa no conlleva la instalación de contadores: los beneficiarios de Bono Luz pasan de la categoría 4 a la categoría 3. Sin embargo, según la Superintendencia de Electricidad esta categoría debería desaparecer desde el momento en que se pueda aplicar la tarifa técnica.

Por tanto, es importante seguir un plan de instalación de contadores para aplicar precios justos. Según la CDEEE, sería posible instalar un contador para cada hogar en un año y medio, lo que significaría que en el segundo semestre de 2012, todo el país contaría con este aparato. Este programa debe ser mantenido y apoyado activamente por el gobierno.

Acciones

- ⇒ Eliminar todas las subvenciones geográficas y transferirlas al programa Bono Luz.
- ⇒ Reemplazar las líneas de distribución por líneas de mejor calidad y que sean más difíciles de vulnerar para evitar que el fraude se extienda a los contadores nuevos, y al mismo tiempo seguir en el marco de las conclusiones de la propuesta 20.
- ⇒ Poner en la página digital de la CDEEE la planificación de la instalación de los contadores y el progreso en su implementación.
- ⇒ Evaluar la introducción de contadores de prepago, lo que facilitaría el aumento del Índice de Recuperación de Efectivo (*Cash Recovery Index*).

Actores

La CDEEE con las empresas distribuidoras de electricidad. Las propuestas 21, 22 y 23 son inseparables de esta propuesta, porque antes de cobrar por un servicio, se debe ser capaz de proporcionarlo.

Financiamiento

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial están involucrados en ayudar a solucionar los problemas del sector de la energía y podrían contribuir al proyecto.

Propuesta 25

Dar el ejemplo garantizando que toda la administración pública paga la electricidad

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Como señaló el Banco Mundial en su último informe, el problema de la electricidad en la República Dominicana es, sobre todo, político y no sólo técnico. La productividad de los distribuidores es una de las más bajas de la región ya que el personal es hasta cuatro veces más numeroso por kWh suministrado que en otros países. Las subvenciones han sido históricamente adjudicadas partiendo de criterios geográficos y no de ingresos, y esto por razones electorales. Por último, hay mucho menos apagones en tiempo de elecciones, lo que implica una alta injerencia de los políticos. En este sentido, las líneas del presupuesto del Estado dedicadas a la electricidad no son “subvenciones”, sino el precio que se debe pagar por la mala gestión del sector. Además, muchas entidades públicas no pagan su consumo, lo que aumenta la sensación de injusticia de los usuarios que pagan una tarifa tres veces más cara que en otros países, y confirma que los defraudadores tienen razón. Esto en sí mismo es emblemático de la crisis de confianza en República Dominicana: el clientelismo lleva al malgasto del erario, y la población se niega a pagar tan baja calidad de servicio público. La regularización de toda la administración es una medida esencial que debería marcar el comienzo de la despolitización de las distribuidoras.

Acciones

- ➡ Pagar las facturas de la administración pública.
- ➡ Monitorer el pago de la factura eléctrica de todos los altos funcionarios públicos.

Actores

La Superintendencia de Electricidad y la Dirección General de Presupuesto deben encargarse de esta acción.

.

3) INFRAESTRUCTURAS

Propuesta 26

Crear un servicio interministerial de infraestructura y planeación del territorio dirigido por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

La gestión de las infraestructuras y planeación del territorio es dispersa: de una parte el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo realiza las previsiones de inversión a través de la Dirección General de Inversión Pública, y por otra el Ministerio de Obras Públicas concibe y realiza la mayoría de las infraestructuras. Asimismo, cada ministerio dispone de una unidad encargada de realizar las obras de construcción. Además de la dualidad presupuestaria que eso genera, las capacidades de previsión y planificación son reducidas y conllevan a la implementación de políticas sub óptimas.

Acción

- ➡ Reducir el número de agencias que efectúan obras de construcción y crear un servicio inter-ministerial de infraestructura y planeación del territorio dirigido por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo cuyo objetivo será coordinar la planificación de obras de largo plazo en acuerdo con todos los servicios del Estado.

Actores

Presidencia de la República, comisiones y consejos relacionados con la fusión, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Propuesta 27

Hacer cumplir la realización de estudios de impacto socioeconómico en las obras de infraestructura

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El crecimiento del país en el transcurso de los últimos cuarenta años ha sido posible gracias a grandes construcciones que han permitido que la República Dominicana posea hoy en día una red de carreteras principales muy notable. Sin embargo, la ley de inversión pública aprobada en el 2006 demanda que se realice un análisis costos/beneficios por cada proyecto, pero es poco aplicada. Esto supone varios riesgos, entre otros:

- No elegir obligatoriamente los mejores trazados o las mejores soluciones, por ejemplo, la carretera Santo Domingo – Samaná a pesar de facilitar una excelente integración territorial de esta región con potencial turístico, parte literalmente la montaña en dos sin conservar el medio ambiente;
- No tener en cuenta las consecuencias sociales sobre los ribereños. La construcción del Faro a Colón ha llevado a expropiar a 2,000 familias, sin que el Estado tenga los medios suficientes para indemnizarlas;
- No indemnizar las expropiaciones, como es el caso de numerosos proyectos;
- No elegir el proyecto que tenga la mayor rentabilidad por desconocer la rentabilidad de cada proyecto. Esto no conduce a la optimización del gasto público.

Acción

- ➡ Sancionar la no presentación de un estudio de impacto hecho conforme al estado del arte, para cada proyecto cuyo costo sobrepase un importe por definir, y prohibir la realización de los proyectos cuya tasa de rentabilidad interna, calculada según el análisis costos/beneficios, no sobrepase el 3%.

Actores

Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Inversión Pública.

Propuesta 28

Fijar por ley las prioridades de las próximas iniciativas de infraestructura, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de los agricultores de caminos vecinales, las necesidades de la acogida de turistas, de los exportadores y de la facilitación del comercio con Haití

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Aunque la red de carreteras principales dominicana sea de una calidad excelente, las infraestructuras en su conjunto necesitan inversiones importantes para garantizar el éxito de la Estrategia Nacional de Desarrollo a 20 años: es en efecto hoy cuando hay que lanzar los proyectos que verán la luz en las siguientes décadas.

Acciones

- ➡ Presentar un plan estratégico para fijar las prioridades y poner en marcha los estudios socioeconómicos. Este plan nacional debe ser realizado a partir de un plan regional establecido a nivel local por cada provincia.
- ➡ Definir ejes de desarrollo vinculantes, tales como el gran eje que se extiende del puerto de Manzanillo hasta Barahona pasando por Santiago y Santo Domingo.
 - Desarrollar el puerto de aguas profundas de Manzanillo. Este desarrollo puede hacerse sobre todo racionalizando la oferta portuaria. La República Dominicana maneja un millón de contenedores (EVP) por año, y 22 millones de toneladas de mercancías. Cuatro puertos para contenedores manejan menos de 40 000 EVP por año, y tres puertos manejan menos de 200,000 toneladas de cargas a granel por año. Estas bajas estadísticas justifican un reagrupamiento dentro de los 13 puertos existentes para acelerar la modernización de las infraestructuras restantes, y en particular el gran puerto de Manzanillo;
 - Desarrollar el puerto de Puerto Plata para acoger a los turistas de cruceros;
 - Reconstruir la autopista de Puerto Plata a Santiago y realizar la circunvalación de Santiago.
 - Rehabilitar la pista del aeropuerto de Barahona. Es una pista larga que permite acoger las aeronaves más grandes. La región del suroeste en efecto es una región con mucho potencial que dispone de infraestructuras, de la proximidad de Haití, y de recursos naturales. Ella debe convertirse en un eje mayor de desarrollo del territorio.
- ➡ Facilitar la integración de las zonas turísticas del este con el resto del país. Hoy en día se tarda 4 horas para ir desde Santo Domingo a Punta Cana por el hecho

de que no existe una autopista, lo que impide las excursiones en el día. La carretera del Coral es un proyecto previsto desde hace varios años y debe realizarse imperativamente en 2011;

- ➡ Renovar la “carretera internacional” facilitando la gestión de la frontera dominico-haitiana.

Actores

Ministerio de la Economía, Planificación y Desarrollo con el Ministerio de Obras Públicas y la Dirección General de Inversión Públicas. Municipalidades relacionadas con las obras.

Iniciativa 3

Formar a las futuras generaciones

Propuesta 29

Elevar el presupuesto de la educación a 4% del PIB para la primaria y la secundaria, y 1% para la educación superior

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Hoy en día la ley impone consagrar 4% del PIB a la educación, lo que es considerado por los expertos internacionales como lo mínimo para garantizar una educación de calidad. Sin embargo, raros son los años en los cuales más del 2.5% de PIB ha podido ser consagrado a la educación.

Acciones

- ➡ Consagrar la mayor parte de las economías provenientes de la racionalización del gasto público al sistema educativo y en particular a la educación preescolar.
- ➡ Cuando el problema eléctrico sea corregido, redistribuir por lo menos más de la mitad de las subvenciones al sector eléctrico, que alcanzan hoy casi mil millones de dólares, hacia los sistemas educativos y el servicio de salud.

Actores

Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Congreso Nacional, Presidencia de la República.

1) EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

Propuesta 30

Simplificar el proceso de declaración de los nacimientos para garantizar que todos los niños puedan ir a la escuela aún después de los 14 años

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

La ley obliga a registrar a un niño en los tres meses siguientes a su nacimiento. Posteriormente, el proceso de registro se vuelve extremadamente complejo, ya que hay que presentarse ante un tribunal, lo cual requiere disponer de un abogado. Muchas familias dominicanas no tienen ningún conocimiento del procedimiento que hay que seguir. Sin embargo, es posible ir a la escuela hasta el octavo grado, es decir, hasta los 14 años sin tener papeles, pero no después. Este problema de no-declaración de los nacimientos influye sobre otros aspectos de la sociedad, sobre todo la situación de los haitianos. Esta propuesta es por tanto complementaria a la propuesta 72.

Acciones

- ➡ Instituir un registro automático en los hospitales para declarar los nacimientos sistemáticamente, sin que los padres tengan que desplazarse.
- ➡ Anular la obligación de acudir a un tribunal en caso de retraso disponiendo en su lugar de un procedimiento administrativo ante las oficinas del Registro Civil.
- ➡ Registrar a los dominicanos que en la actualidad no estén debidamente registrados lanzando una operación como la que realizó Naciones Unidas en el pasado. La operación consistía en llevar un autobús con jueces y abogados al campo con el fin de regularizar la situación de los indocumentados. Cerca de 15,000 personas pudieron regularizarse gracias a esta operación.

Actor

Junta Central Electoral, con el apoyo de Naciones Unidas.

Financiamiento

El proceso deberá ser financiado por el gobierno, con el apoyo de Naciones Unidas, del BID o de UNICEF y de la Unión Europea, por ejemplo.

Propuesta 31

Redefinir el contenido de los programas con el fin de difundir valores cívicos y culturales

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

La pérdida de confianza de la población hacia sus instituciones se traduce en comportamientos cada vez más individualistas y en la pérdida de los valores colectivos: el fenómeno del “No Pago” es el ejemplo principal. Los jóvenes evolucionan hoy en día en un clima tal de desconfianza que, en el momento de ejercer responsabilidades, no tendrán nociones de valores cívicos. Por lo tanto, es necesario que los programas escolares hagan hincapié en la educación cívica desde edades tempranas. Esto no significa únicamente introducir horas de educación cívica en los programas. En efecto, la encuesta realizada en 28 países (entre los cuales se encuentran Chile y Colombia) por la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IAE) entre 1999 y 2002, revela que no existe correlación entre los conocimientos “cívicos” y la participación de los ciudadanos en la vida social: en Chile, Colombia, Portugal o Rumanía, los conocimientos son bastante reducidos pero la participación es muy importante; en Australia o en Finlandia la educación cívica es muy completa, pero la participación es muy reducida; los griegos tienen a la vez una educación cívica sólida y una fuerte participación política; sin embargo en Estonia se observa el caso contrario.

Acciones

- ➡ Fundamentar los programas y los métodos escolares en base a estudios existentes y recurriendo a expertos internacionales, con el fin de transmitir los valores cívicos que supondrán la cohesión de la sociedad dominicana del futuro. Los estudios demuestran de este modo que la educación cívica debe desarrollarse en función de cuatro ejes:
 - *La identidad.* Las enseñanzas deben favorecer la toma de posición y la afirmación de uno mismo con respecto al grupo, transmitiendo las nociones de respeto y de diferencia. En particular, los valores de respeto en el seno de la familia deben ser

destacados. Por ejemplo, en relación con la propuesta 1, una sensibilización sobre la educación sexual debe ser ejecutada para prevenir los embarazos de adolescentes.

- *El posicionamiento en su grupo social.* En Estados Unidos se ha constatado que los jóvenes desfavorecidos que participan en el servicio de la sopa popular pensaban inicialmente que su comunidad era la única que vivía en la pobreza, pero tomaban conciencia de la diversidad de orígenes de los que se beneficiaban de tales programas sociales, llevándolos a una reconsideración de su estatus y su condición. La socióloga de Harvard, Helen Haste, explica de este modo que la educación cívica debe realizarse mediante la práctica, a través de acciones concretas en el seno de la escuela: participación en la toma de decisiones, designación de delegados, asociaciones, apoyo entre alumnos, manifestaciones, etc.
 - *La construcción de su historia.* El conocimiento de la cultura y de los hechos que marcan la historia del país, deben permitir crear figuras emblemáticas y una noción de “edad de oro” del país. Asimismo, hoy en día es importante, según explica Helen Haste, enseñar una historia “que se mueve”, teniendo en cuenta los efectos positivos y negativos de la globalización, de las mezclas de culturas y del papel de la tecnología.
 - *La noción de acción y de eficacia.* Los valores democráticos no deben simplemente presentarse en el marco institucional, sino también como herramientas para hacerse oír. Se debe enfatizar en las capacidades de juicio y aprendizaje de las responsabilidades y los deberes. Por ejemplo, los nuevos programas puestos en marcha en 2002 en Gran Bretaña subrayan la importancia de desempeñar un papel en el seno de la comunidad: no se trata solamente de ejercer un derecho de voto, sino de respetar los valores de “ayuda mutua” y de “respeto por los demás”.
- ➡ Los programas deberán tener en cuenta el limitado número de horas de docencia y los grandes desafíos dominicanos: el fortalecimiento de los logros científicos y el dominio del español.

Actores

El Ministerio de Educación, recurriendo a expertos internacionales.

Financiamiento

La elaboración y la difusión de los programas pueden hacerse de manera progresiva en el tiempo de manera que se reparta la carga presupuestaria. La educación debe, sin embargo, ser una prioridad en los próximos presupuestos del gobierno.

Propuesta 32

Auditar la organización del Ministerio de Educación con el propósito de realizar ahorros de funcionamiento y redirigir estos recursos hacia la educación inicial

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

En su gran mayoría, los niños no van a la escuela antes de los seis años por falta de infraestructuras públicas de acogida. Sin embargo, numerosas facultades intelectuales deben ser estimuladas desde muy temprana edad (2 a 4 años) para garantizar un buen desarrollo del niño. Por ejemplo, a esta edad es que es importante sociabilizar y aprender a trabajar en grupo.

Más allá de la propuesta 10 que busca limitar el número de viceministros y de ministerios, en lo que concierne directamente al Ministerio de Educación, la organización misma del sistema educativo necesita una auditoría con el fin de ser optimizada. Actualmente, el Ministerio está organizado según una administración central, que delega una parte de la gestión operacional al nivel de 3 regiones del país, siendo cada una organizada en distritos. Son los distritos los que finalmente velan por la aplicación de la política educativa en los centros de enseñanza. Esta descentralización sin embargo es solo parcial, ya que un centro educativo debe llegar hasta la administración central para poder obtener la aprobación de gastos de pequeños trabajos de mantenimiento o de compra de materiales. El plan decenal 2008-2018 del Ministerio de Educación prevé ir más lejos en la descentralización para otorgar más responsabilidad y autonomía a los centros y reducir así la burocracia en la totalidad de la cadena. Otras optimizaciones son posibles. Será posible, por ejemplo, inspirarse del plan estratégico de la educación de Trinidad & Tobago que ha reorganizado totalmente su sistema educativo de forma descentralizada.

Acciones

- ➡ Realizar una auditoría de calidad de gasto en educación para evaluar las economías realizables. Se puede pensar en: una evaluación de la oportunidad de tener un solo nivel en lugar de dos (la región y el distrito) entre la administración central y el centro educativo que podrá apoyarse sobre las regiones de planificación (*regiones únicas de planificación*), una puesta en competencia de los proveedores, una mejora de los procesos de evaluación...
- ➡ Formación en gerencia para los responsables locales que van a administrar la nueva organización descentralizada.
- ➡ Implementar las optimizaciones detectadas y redirigir los ahorros al presupuesto de educación inicial.

Actores

- ➡ Ministerio de Educación con la ayuda de la Cámara de Cuentas o de la Dirección General de Presupuesto.

Propuesta 33

Mejorar la supervisión de los profesores

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Estudios sobre los sistemas educativos keniano e indio muestran que la inyección de nuevos presupuestos en la educación no conduce necesariamente a una mejora del nivel de los alumnos. Por ejemplo, en Kenia, el hecho de haber reducido la media del número de alumnos por profesor de 80 a 40 gracias a inversiones en infraestructuras, no ha generado una progresión notable del nivel de los alumnos. Otros estudios similares sobre la distribución de más libros y materiales no demuestran una tendencia clara en sus resultados, aunque se requieren esos resultados a largo plazo. Sin embargo, los experimentos realizados demuestran que la motivación y la supervisión de los profesores, así como la implicación de los padres en la vida escolar ejercen un impacto notable en el rendimiento final. Estos experimentos son específicos de las condiciones de los países en los que fueron realizados y presentan algunos riesgos, sobre todo el de la pérdida de “motivación natural” de los profesores que solo actúan bajo el efecto de la obligación, la cual disminuye con el tiempo.

El absentismo sigue siendo un verdadero desafío en el sistema educativo dominicano. Debido a causas muy diversas: la falta de motivación debido a que los salarios son insuficientes para poder vivir una familia (160 dólares en promedio), la falta de seguimiento de los profesores que se inician, o inclusive las mentalidades que llevan, por ejemplo, a las profesoras a ser esperadas al mediodía en sus casas y generalmente no garantizan la última hora de clase de la mañana.

Aunque se hayan realizado progresos en los últimos años para despolitizar la función de director de escuela, y que desde el 2005 es obligatorio tener un título de grado superior para enseñar, el seguimiento de los profesores y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo sigue siendo un reto para el sistema educativo. Las encuestas muestran que en República Dominicana uno se hace profesor por “no tener nada mejor” y no por motivaciones personales o vocación.

Acciones

- ➡ Reforzar los lazos entre las escuelas y las facultades que forman a los profesores, proponiendo formaciones obligatorias y una tutoría para acoger a los nuevos profesores en el plantel. Esta tutoría podrá ser realizada por los directores o por otros profesores.

- ➡ Mejorar la gestión de la carrera magisterial, asegurando que las dos rotaciones hechas por un profesor sean en el mismo establecimiento, que los salarios aumenten mecánicamente a lo largo de la carrera y que las buenas evaluaciones conduzcan a bonificaciones, como la ley lo ordena.
- ➡ Poner en marcha controles estrictos del absentismo de profesores inspirándose en las experiencias kenianas o indias.

Actores

Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior con la ayuda del Ministerio de la Mujer. Podrán buscarse apoyos en el seno del BID, Naciones Unidas y UNICEF y de la OCDE.

Propuesta 34

Establecer pasantías entre los establecimientos técnicos como INFOTEP y la enseñanza secundaria

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

INFOTEP es una organización de formación técnica y profesional creada por la ley 116 en 1980 con el fin de mejorar la productividad de las empresas y de proponer formaciones continuas. Coordinada por miembros gubernamentales, dirigentes empresariales y asalariados, INFOTEP obtiene sus recursos por medio de un financiamiento de 1% sobre la masa salarial y de 0.5% sobre las bonificaciones de los trabajadores, así como de las subvenciones del Estado. Esta organización es un modelo de éxito en la formación e integración de los dominicanos para la vida activa. Existen otros organismos vinculados a la Dirección General de Educación Técnico-Profesional (DGETP).

Hoy día un alumno que hubiera dejado los estudios secundarios para cursar el INFOTEP u otra carrera técnica, debe retomar su formación general donde se detuvo, sin ninguna pasantía posible, para poder continuar los estudios superiores.

Acción

- ➡ Implementar un sistema de validación de conocimientos entre INFOTEP y el Ministerio de Educación, así como con las demás formaciones técnicas secundarias.

Actores

Ministerio de Educación, INFOTEP

Financiamiento

Los costos asociados a la validación de los conocimientos serían parte del programa de INFOTEP y deberían ser financiados por el mismo ente.

Propuesta 35

Hacer énfasis en el aprendizaje de idiomas

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Tanto por su situación geográfica como por su historia, la República Dominicana está en una encrucijada lingüística entre el español, el inglés y el francés. El aprendizaje de idiomas es esencial para la integración del país en la economía internacional.

Sin embargo, los estudios muestran que los alumnos dominicanos presentan grandes lagunas en el dominio del español. Habría que hacer mucho esfuerzo para lograr el dominio de la lengua del país. De otra parte, el inglés y el francés, esenciales para el turismo, no son dominados suficientemente para permitir una acogida adecuada de los visitantes extranjeros.

Acciones

- ➡ Concentrar los programas escolares en el aprendizaje de idiomas. El español debe concentrar todos los esfuerzos del cuerpo docente. El manejo de un idioma extranjero debe ser un eje prioritario de los planes decenales de la educación.
- ➡ Favorecer la realización de prácticas en el extranjero dentro de los programas universitarios, inspirándose por ejemplo en el programa de la *Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra* (PUCMM) con el *Community College* de Tompkins Cortland, en Ithaca, al Este de New York.
- ➡ Privilegiar los acuerdos con el fin de traer profesores extranjeros (por ejemplo en postgrados y doctorados) en lugar de acuerdos que mandan un puñado de alumnos al exterior.

Actores

Ministerio de Educación, junto con acuerdos con países anglófonos y francófonos.

Financiamiento

Se podrá buscar la adaptación de los programas y la planificación de la formación de los docentes con ayuda del IIPE, de la UNESCO y de la Unión Europea.

2) EDUCACIÓN SUPERIOR

Propuesta 36

Dividir la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) en una federación de universidades autónomas

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

La Universidad Autónoma de Santo Domingo cuenta con alrededor de 150,000 alumnos, es decir la mitad de la población estudiantil universitaria del país. Los demás estudiantes eligen entre las otras cinco instituciones superiores públicas y las 39 instituciones privadas del país. En el seno de la UASD, cerca del 50% de los estudiantes elige las ramas de humanidades y ciencias económicas y sociales, mientras que las ciencias, la ingeniería y la agronomía sólo atraen al 25% de los estudiantes. Sin embargo, el Consejo Nacional de Competitividad afirma que el país ya necesita 15,000 ingenieros. Por otro lado, la universidad está organizada en diferentes campus, que llegan hasta Santiago, lo que obliga a determinados profesores a recorrer las dos horas de camino entre Santo Domingo y Santiago para impartir a veces una hora de clase los sábados. El tamaño de la universidad hace, en efecto, que su gestión sea difícil, dificulta la adaptación de las carreras a las necesidades del sector privado y provoca que los gastos sean opacos. Hoy en día, el 44% del presupuesto se dedica a la administración de la universidad, contra el 41% para los sueldos de los profesores. Se calculó que haría falta que un profesor imparta 40 horas de clase semanales para obtener una remuneración decente. En consecuencia, menos del 10% de los profesores trabaja a tiempo completo y se implica en la vida de la universidad. A pesar de ello, la UASD abrió recientemente un nuevo campus en San Francisco de Macorís con 1,000 estudiantes.

Acciones

- ➡ Dividir la UASD en varias universidades autónomas teniendo simplemente en común los servicios generales, con el fin de garantizar una gestión más transparente del presupuesto y una definición más flexible de las carreras. La escisión puede hacerse simplemente en base a las diferentes facultades existentes, que no tienen por ahora ninguna autonomía.
- ➡ Especializar las nuevas universidades autónomas para mejorar la oferta programática.

Actores

La UASD, al ser autónoma, tiene en sus manos tomar la decisión de la reforma. Sin embargo, la universidad depende de transferencias del gobierno para diferentes programas de

equipamiento, las cuales pueden someterse al cumplimiento de condiciones con el fin de estimular la reorganización.

Financiamiento

La medida debe permitir generar ahorros que deberían reinvertirse en laboratorios de investigación y en la remuneración de los profesores.

Propuesta 37

Abrir entrenamientos enfocados a los oficios de futuro del país (turismo, agroindustria, geología, logística, informática, medicina, etc.)

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Los informes de la UNESCO y de Naciones Unidas lamentan el bajo nivel de la enseñanza superior en República Dominicana. Más allá de las constataciones sobre la insuficiente selectividad de los estudiantes a la entrada en la Universidad, la ausencia de investigación o la falta de doctorados, se plantea la inadecuación de las carreras con respecto a las necesidades futuras. A ese respecto, el desarrollo de la economía dominicana pasa por un número creciente de ingenieros, sobre todo en las especializaciones como geología, logística o informática. Para tomar el ejemplo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, un informe reciente del grupo *Global Equations* señala que la República Dominicana dispone de muy pocos institutos de formación informática, y que eso frena las perspectivas de crecimiento del sector. La mayor empresa de servicios informáticos dominicana no supera las 300 personas. Con el fin de conseguir más eficacia, en lugar de tratar de crear en cada universidad enseñanzas especializadas de ese tipo, ante todo hay que abrir escuelas superiores o formación técnica en esas disciplinas, en base a asociaciones con instituciones estadounidenses o europeas.

Acciones

- ➡ Definir, en concierto con los representantes de las empresas y del Estado, un objetivo realista de las carreras necesarias para el crecimiento dominicano: informática, logística, geología, agroalimentaria, etc. así como los niveles mínimos deseados (ciclo corto, ciclo largo) y las necesidades cuantitativas (números de alumnos por año y por rama),
- ➡ Definir los objetivos de asociación con instituciones estadounidenses o europeas, para beneficiarse del apoyo en materia de programas, docentes, etc.
- ➡ Elegir un socio por rama y firmar los acuerdos de cooperación correspondientes.

- ➡ Mantener la voluntad de abrir esas formaciones especializadas en un plazo máximo en 3 a 4 años.

Actores

Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Financiamiento

El financiamiento puede ser mixto, con fondos públicos dominicanos y ayudas internacionales. Los estudios superiores pueden ser pagados, sobre el modelo de la mayoría de las “*Grandes Ecoles*” francés o de las universidades estadounidenses. La propuesta debe estar acompañada de una adaptación de condiciones de atribución de becas estudiantiles y mejoras en el acceso al crédito educativo.

Propuesta 38

Crear institutos técnicos según el modelo de los *Community Colleges* estadounidenses o Institutos Universitarios de Tecnología (IUT) franceses en informática, electrónica, mantenimiento, gestión de calidad y formaciones técnico-comerciales

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

La situación económica de las familias dominicanas no permite a la mayoría de los jóvenes seguir estudios universitarios de larga duración en condiciones satisfactorias. Muchos de ellos deben trabajar simultáneamente para pagar sus estudios y algunos los interrumpen varias veces para trabajar y mantener a su familia. Por otro lado, las carreras seguidas en la universidad, de calidad diversa, no coinciden con las necesidades de la economía dominicana: demasiado derecho y contabilidad e insuficiente tecnología. Crear institutos técnicos que incluyan una carrera de dos años de estudios avalados por un título, permitiría compensar las insuficiencias del sistema universitario actual orientando las enseñanzas a materias directamente operativas: informática, electrónica, mantenimiento, gestión de calidad, ramas técnico-comerciales o centradas en el turismo, por ejemplo (hostelería, restaurantes, etc.).

Para ello, la República Dominicana puede inspirarse en el modelo de los *Community Colleges* estadounidenses, que son instituciones públicas a menudo financiadas por las administraciones locales.

El ejemplo de los Institutos Universitarios de Tecnología (IUT) franceses también es interesante en la medida en que cada uno de ellos cuenta con las infraestructuras de una universidad, e imparte una formación inicial y continua que permite preparar a los alumnos para funciones de nivel técnico y profesional. Los IUT cubren tanto los sectores de la industria como los servicios. Sobre el mismo tipo de modelo, también es factible la creación de institutos tecnológicos privados.

Acciones

- ➡ Esta propuesta es complementaria de la propuesta 37, y se focaliza sobre formaciones cortas y técnicas:
 - Definir, en concierto con los representantes de los diferentes sectores económicos y del Estado, un objetivo realista de carreras cortas de formación necesarias para el crecimiento de la economía dominicana: informática, electrónica, mantenimiento, gestión de calidad, ramas técnico-comerciales o centradas en el turismo, por ejemplo (hostelería, restaurantes, etc.), así como las necesidades cuantitativas (número de estudiantes por ciclo y por año)
 - Establecer asociaciones con instituciones estadounidenses o europeas, para beneficiarse del apoyo en materia de programas, docentes, etc.
 - Elegir un socio por rama y firmar los acuerdos de cooperación correspondientes.
 - Mantener la voluntad de abrir esas formaciones especializadas en un plazo máximo de dos años.

Actores

Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

.

Iniciativa 4

Preparar al país para la competencia internacional

1) LIBERAR EL POTENCIAL DE CADA UNO

Propuesta 39

Facilitar el acceso al crédito y mejorar la eficiencia del sistema financiero

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En el 2005, un sondeo del Banco Mundial afirmaba que 50% de las industrias citaban la dificultad del acceso al crédito como un freno a su desarrollo, y 48% citaban el costo de los servicios financieros y las garantías exigidas: se observa así que la proporción de los préstamos privados aportaba al PIB alcanzó 28%, una de las tasas más bajas de la región. A raíz de la crisis de 2003, el sistema financiero adoptó normas prudenciales mucho más estrictas e imponen condiciones drásticas de garantía y de hipoteca para conceder un crédito. El sector bancario se ha desarrollado poco a poco prefiriendo otorgar créditos al consumo, menos arriesgados: 23% de los préstamos son de consumo, 19% se destina para la compra de bienes durables, 12% son préstamos inmobiliarios. Por otro lado, la falta de crédito resulta igualmente de la orientación de los fondos de pensiones (AFP) que hoy financian principalmente al Banco Central. En fin, esta propuesta es complementaria de la propuesta 40 que busca crear un banco de desarrollo con el propósito de agilizar el acceso al crédito para las empresas no financieras.

Acciones

- ➡ Modificar el Reglamento de Evaluación de Activos promulgado para la Junta Monetaria para flexibilizar y simplificar las condiciones de los requerimientos de bienes en garantía de un préstamo. Hoy, la ley impone por ejemplo aportar una descripción precisa de todos los bienes entregados en garantía, sin que sea

- posible especificar “todo el inventario” de manera que se pueda simplificar el proceso.
- ➡ Modificar la regulación financiera para evaluar los créditos a otorgar en función de los sectores (PME, Gran Empresa, ...) y no solamente de los montos y de su finalidad (consumo, comercial o hipotecario) como es el caso actualmente.
 - ➡ Permitir la ejecución de gravámenes e hipotecas fuera de los tribunales de manera que en caso de quiebra estos contratos sean ejecutados más rápidamente y a menor costo.
 - ➡ Crear un registro unificado de los gravámenes e hipotecas para permitir a las instituciones garantizar que un mismo bien no haya sido dado en garantía en otra región del país.
 - ➡ Remunerar las cuentas de depósito de los bancos comerciales en el Banco Central.
 - ➡ Dar al regulador de las AFP, la Superintendencia de Pensiones, la posibilidad de fijar las normas de inversión.
 - ➡ Definir de manera más precisa los colaterales, particularmente mediante la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS) en la contabilidad de las empresas.

Actores

Sector Bancario, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Pensiones, Ministerio de Hacienda.

Financiamiento

La constitución del registro de gravámenes e hipotecas podría ser cofinanciado por el gobierno y las instituciones financieras.

Propuesta 40

Crear un Banco de Desarrollo

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

La República Dominicana dispone ya de múltiples instituciones financieras especializadas para el desarrollo de sectores particulares (agricultura, inmobiliaria, textiles...), pero los fondos captados no son instrumentos destinados a apoyar el desarrollo. El Banco Agrícola, por ejemplo, se dedica a financiar la actividad agropecuaria, sin poder proporcionar asistencia técnica o ayudas dirigidas a mejorar la productividad. Un Banco de Desarrollo es entonces necesario para reformar y modernizar el marco institucional de financiamiento al desarrollo. Esta nueva institución permitirá también aumentar la competencia en el sector bancario, que está muy concentrado. En efecto los seis bancos más grandes poseen 70%

de los activos del sector, lo que provoca la creación de rentas. Por lo tanto, los márgenes de las instituciones financieras sobrepasan generalmente el 20%, un nivel muy superior al promedio regional. Esta situación no anima a los bancos a tomar decisiones más riesgosas para apoyar la creación de empresas.

Para favorecer el desarrollo de micros, pequeñas y medianas empresas, México dispone de varios fondos, y particularmente del Banco de Desarrollo NAFINSA. Este banco es propiedad del gobierno federal mexicano en cerca del 99% y contribuye al desarrollo de más de 1.5 millones de empresas con una cartera de préstamos al sector privado de 11 billones de dólares en el 2009. Durante la crisis de 2008, el crédito al sector privado otorgado por NAFINSA aumentó 38%, frente a sólo el 3% por los bancos tradicionales, lo que muestra el interés de disponer de tales entidades para sostener el desarrollo económico.

Acciones

- ▣ Crear un banco de desarrollo con el fin de ayudar al empresariado y que reemplazará finalmente las numerosas instituciones sectoriales existentes. Sobre el modelo del Banco NAFINSA en México, el banco actuará según varios pilares estratégicos:
 - La atribución de crédito para las micros, pequeñas y medianas empresas;
 - El otorgamiento de garantías, sobre todo para facilitar la bancarización de los empresarios;
 - La puesta en marcha de un programa de apoyo a la cadena productiva que permita facilitar y automatizar las compras del gobierno a las empresas locales;
 - El financiamiento de programas sectoriales para acelerar el desarrollo de los sectores de futuro (energía, agroalimentario, turismo, industria, etc.) y ayudar a las empresas a superar las crisis. NAFINSA, por ejemplo ha participado en el financiamiento de un programa que ayuda a las empresas a superar las crisis.

Actores

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo a través de una asociación con NAFINSA.

Financiamiento

Los fondos para crear el banco podrán buscarse en instituciones como la BEI, la Unión Europea, el BID, el Banco Mundial. Igualmente, una adquisición de participación de socios regionales como NAFINSA podría igualmente ser estudiada.

Propuesta 41

Crear verdaderas áreas de competitividad que integren las industrias de futuro y los laboratorios de investigación

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El Consejo Nacional de la Competitividad propone en su plan estratégico crear polos competitivos “clusters” de empresas por integración vertical de las ramas: la rama textil, la rama platanera, tabacalera, etc. Esos clusters, en efecto, son indispensables para organizar los sectores en torno a las competencias y conocimientos con el fin de aumentar la productividad. Pero la competencia no supone únicamente un aumento de la productividad. La innovación debe formar parte íntegra de esa política de desarrollo. Hoy en día, las universidades intentan poner en marcha los centros de investigación que hacen falta al país creando ramas de ingenierías con la ayuda de Corea. De este modo, el Ministerio de Educación Superior ha sacado a concurso licitaciones para iniciar trabajos de investigación y 12 universidades están creando laboratorios. Es necesario unir los esfuerzos de investigación del Ministerio y del Consejo Nacional de Competitividad para crear áreas de competitividad que asocien a la vez las ramas de futuro y los programas universitarios. Ese tipo de área se creó en Francia con éxito en 2005.

Acciones

- ➡ Crear un reglamento de áreas de competitividad que tendrá personalidad jurídica propia por ejemplo, basado en el reglamento de grupos de interés económico.
- ➡ Sacar a concurso una licitación para la creación de cada área.

Actores

Los polos deben ser gestionados por el Ministerio de Industria y Comercio, en asociación con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Financiamiento

El financiamiento de las áreas podrá ser garantizado por el Banco de Desarrollo por crear, buscando asociaciones sobre todo con entidades competentes francesas como Nov@log para la logística, IAR para los biocombustibles, Biovalley para los equipos médicos, etc.

Propuesta 42

Favorecer la creación de microempresas

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En la actualidad existen 24 entidades de Microcréditos (EMC) en República Dominicana (4 bancos, 17 cooperativas y 3 ONG). Esto constituye una verdadera ventaja para el país. Una de ellas, ADOPEM, ha sido recientemente nombrada mejor Instituto de Micro-finanza de América Latina en la cumbre de Montevideo. Es difícil para las poblaciones pobres tener acceso al crédito bancario ya que los bancos imponen tasas de usura del orden de 5% mensual, y las condiciones de garantías exigidas son imposibles de cumplir para las poblaciones pobres. Los Microcréditos son entonces la única posibilidad para desarrollar una actividad productiva. Además, las microempresas están gestionadas en más de un 95% por mujeres y permiten así un reequilibrio de la sociedad hacia una mayor igualdad de género. Por tanto, es esencial favorecer el desarrollo de la actividad en el sector. Para facilitar ese desarrollo se debe prestar apoyo a los microempresarios.

Sin embargo, las entidades de Microcréditos tienen acceso limitado a el refinanciamiento, lo que limita el crecimiento de su cartera. Las condiciones de acceso al crédito son en efecto más ventajosas para las grandes empresas que para las pequeñas estructuras de las cuales forman parte las EMC. Por otro lado, los bancos que no están equipados para financiar a las PYMES, ya que se trata de una labor muy específica, no contribuyen suficientemente a la creación directa de microproyectos. Es necesario organizar el apoyo de los bancos a las EMC, para que estas últimas ayuden a los microempresarios.

Acciones

- ➡ Redactar una ley requiriendo que los bancos otorguen un porcentaje, a determinar, de sus utilidades a un fondo de refinanciamiento de las EMC en el cual las éstas podrán redescantar sus créditos y obtener una cobertura de riesgo parcial, que no sobrepase el 50% de la garantía.
- ➡ Hacer depender el acceso al refinanciamiento de las entidades de Microcréditos de la calidad de su cartera (PAR30 inferior al 3%). Los beneficios del fondo podrán ser distribuidos a los bancos propietarios.
- ➡ Crear un Consejo de Análisis de los Microcréditos que agrupará a todas las instituciones y realizará un análisis estratégico del sector;
- ➡ Desarrollar medios de pago alternativos para las personas no bancarizadas (80% de la población dominicana) a través de la utilización de teléfonos móviles.

Actores

El Consejo de Análisis del Microcrédito con el Banco de Desarrollo, a crear (propuesta 40), el Ministerio de Industria y Comercio. El Consejo de Análisis podrá asociarse con los operadores de telecomunicaciones para desarrollar los medios de pago alternativos.

Financiamiento

Cada entidad de Microcréditos, mediante el apoyo del Banco de Desarrollo debe contribuir con el financiamiento de los proyectos del Consejo de Análisis de los Microcréditos.

Propuesta 43

Luchar contra el trabajo informal

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El sector informal representa cerca del 56% de la población y abarca situaciones muy diferentes. Los principales sectores de actividad relacionados por el trabajo informal son: la construcción (84% de trabajadores), la agricultura (78%), los hoteles y restaurantes (69%) y el comercio (66%). Pero este sector comprende también los trabajadores a domicilio y numerosos empleos subcalificados. Una encuesta realizada en 2006 ha tratado de comprender las motivaciones de los trabajadores informales y ha mostrado que este sector está lejos de ser homogéneo: algunos desean evitar el pago de impuestos, otros buscan más flexibilidad y la presión social parece jugar un rol (todo el mundo trabaja en el sector informal). Por otro lado, se observa un importante ir y venir entre sector formal e informal.

El sector informal perjudica a la totalidad del mercado del trabajo y a la sociedad ya que solamente un tercio de la población cotiza para la seguridad social. Asimismo, probablemente contribuya a frenar los trabajadores en su desempeño y limita las posibilidades de reforma del mercado laboral. La complejidad del sector hace, sin embargo, que las acciones sean difíciles.

Acciones

- ➡ Realizar un estudio preciso sobre los cuatro sectores más importantes: la construcción, la agricultura, los hoteles y el comercio para determinar con precisión los motivos que impulsan a la gente al sector informal, para identificar en cada sector los incentivos para volver al trabajo formal (for ejemplo, ortogamiento de microcréditos, adquisición de un kiosco, entrenamientos gratuitos...).

- ➡ Concebir acciones de sensibilización y formación profesional subvencionada para los trabajadores del sector informal que acepten declarar y pagar las tasas y cotizaciones sociales.
- ➡ Promover la concesión de microcréditos para equipar a los trabajadores sujetos al cumplimiento de registro y pago de impuestos.
- ➡ Adaptar el Código de Comercio para simplificar los trámites de registro o de declaraciones de actividad (licencia, volumen de negocios, etc.). Las dificultades para crear y de cerrar una empresa son en efecto las dos peores puntuaciones de la República Dominicana en el *Doing Business Report*.

Actores

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Ministerio de Hacienda, Instituciones de Microcrédito, Ministerio de Educación, INFOTEP

Financiamiento

El financiamiento de estas medidas debe ser bajo, aunque es poco probable que el ingreso de las contribuciones y los impuestos de las personas que se registren y paguen impuestos.

2) INVERSIÓN, INCUBACIÓN

Propuesta 44

Crear un verdadero fondo de capital estratégico dominicano que invierta en los sectores de futuro mediante la ampliación del PROMIPyME

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El acceso al crédito y a los capitales es especialmente difícil para las empresas en República Dominicana, y sobre todo, las PYMES. El país carece de una verdadera red de PYMES, capaz de desarrollar la industria ligera, la electrónica o la transformación agroalimentaria. Sólo un fondo nacional viene a sostener el desarrollo de las PYMES, el PROMIPyME, pero su portafolio es muy limitado: en el 2010 era equivalente a aproximadamente 60 millones de dólares, o sea 0.11% del PIB. Este fondo debe ser ampliado inspirándose en el ejemplo de OSEO en Francia. Esta institución favorece los proyectos innovadores, bajo el control del

Estado, y permite que los mejores de ellos puedan obtener préstamos bancarios privados en condiciones ventajosas.

Acciones

- ➡ Aumentar la capitalización del PROMIPyME a 1% del PIB para hacer un verdadero fondo estratégico. Una colocación en la Bolsa de Valores de la República Dominicana podría ser factible para beneficiarse de captaciones complementarias de capitales.
- ➡ Examinar la posibilidad de un dispositivo complementario tipo OSEO, con una fuerte participación del Estado, con el objetivo de favorecer la innovación y facilitar el acceso a los capitales; tal modelo exige la participación de los bancos locales para la distribución del crédito.
- ➡ Reclutar para la gestión de ese fondo a los mejores expertos en financiamiento, capaces de estudiar con objetividad y profesionalismo las demandas de inversiones y las oportunidades, y acompañar los proyectos en su crecimiento.

Actores

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Consejo Nacional de la Competitividad y la Dirección General de Inversión Pública.

Financiamiento

El financiamiento está garantizado por el Estado dominicano (primera dotación), pero sobre todo por capitales privados y, llegado el caso, el ahorro público y el sector bancario dominicano.

Propuesta 45

Crear incubadoras de empresas emergentes: fábricas llave en mano, servicios generales centralizados, centros de llamada para el servicio post-venta

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El desarrollo y la diversificación de la economía dominicana, bien se trate de empresas en zonas francas o de industrias locales, puede acelerarse de manera significativa a través de la creación de incubadoras de empresas emergentes, según el modelo vigente en Estados Unidos o en Europa. En ese sentido, el Parque Cibernético de Santo Domingo, incubadora de actividades IT en asociación con el Instituto Tecnológico Las Américas (ITLA), es un

ejemplo a generalizar. Las empresas incubadas pueden ser tanto sociedades de servicios como centros de llamada que necesiten recursos humanos con conocimientos tecnológicos (telecomunicaciones por ejemplo), o industrias agroalimentarias dedicadas a la exportación. Los *clusters* y las áreas de competitividad, por asociación de universidades, de laboratorios de investigación y de los centros de producción, permiten de este modo conjugar innovación y tecnología. Por su posicionamiento regional o local, pueden acompañar también a programas de descentralización y crear oportunidades en todo el territorio dominicano.

Acciones

- ➡ Seleccionar dos o tres sectores prometedores elegibles para el programa: se tratará ante todo de informática (TIC), transformación agroalimentaria, algunas industrias manufactureras ligeras (para el suministro de los hoteles).
- ➡ Determinar las empresas interesadas y fomentarlas mediante programas de ayuda a la inversión y el acompañamiento.
- ➡ Identificar las asociaciones universitarias (institutos tecnológicos) sobre todo en el marco de las propuestas 37 y 38.
- ➡ Preferentemente, favorecer la instalación de las empresas e instituciones relacionadas con Zonas Francas.
- ➡ Ofrecer un programa proactivo de comunicación y de promoción en torno a estas iniciativas: conferencias regionales de presentación de proyectos, seminarios, delegaciones diplomáticas.

Actores

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Consejo Nacional de la Competitividad y la Dirección General de Inversión Pública.

Financiamiento

El financiamiento está garantizado por ayudas gubernamentales, pero también por asociaciones con empresas privadas, fondos de inversión, bancos de desarrollo y capitales extranjeros.

Propuesta 46

Preparar la industria nacional y las Zonas Francas para la competencia internacional y futuras reformas fiscales

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

La dualidad entre las Zonas Francas y la industria nacional impide el desarrollo de un tejido industrial competente. Para satisfacer los acuerdos DR-CAFTA y las reglas de la OMC, la fiscalidad de las industrias y las Zonas Francas deberá reformarse de aquí al 2015.

La cuestión está directamente relacionada con la competencia regional que reúne situaciones muy diferentes: los países como Honduras o Nicaragua no alcanzan un volumen suficiente para ser afectados por las normas de la OMC. Por tanto, es difícil para la República Dominicana hacer oficio de buen estudiante, en detrimento de su competitividad regional. La misma situación vale para el DR-CAFTA, que habría debido implicar un cambio en la tributación el 1 de enero de 2010.

Acciones

- ➡ Mientras no se llegue a un consenso regional para poner en marcha las reformas equivalentes en cada país sobre las políticas de apoyo a las exportaciones, la fiscalidad de las Zonas Francas no tiene razón de ser revisada. En cambio, las Zonas Francas deben estar mucho más implicadas e integradas a la sociedad dominicana. La ley debe así comprometerlas, entre otras cosas, a:
 - Crear instituciones de formación y de auditoría para el respeto de las normas de calidad internacional que podrán ser utilizadas por la industria nacional;
 - Hacer pasar exámenes médicos anuales a cada empleado y a sus hogares;
 - Organizar transporte público para facilitar el acceso de los empleados a su lugar de trabajo.
- ➡ Preparar la industria nacional para la competencia internacional aplicando medidas de apoyo a la competitividad sobre tres ejes:
 - Estimular la industria nacional apuntando en particular a la industria de transformación agro-alimentaria y a todos los suministros de los hoteles (jabones, lencería...);
 - Crear una verdadera cultura de exportación implementando progresivamente estándares de calidad nacionales próximos de los estándares internacionales;
 - Favorecer una política de mejoramiento endógeno de la productividad, vía la construcción de infraestructuras y la formación universitaria (ver propuesta correspondiente).

Actores

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Ministerio de Industria y Comercio, con el apoyo del BID, el cual ha estudiado durante mucho tiempo en sus informes la problemática fiscal de la industria. El Banco de Desarrollo podrá contribuir a apoyar la competencia de la industria con el apoyo del Consejo Nacional de Competitividad.

Propuesta 47

Hacer obligatoria la publicación de los estados de las empresas

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El Código del Comercio dominicano fue promulgado en 1844 inspirándose en el Código de Napoleón, y no se reformó hasta 2008. Muchas empresas han permanecido de este modo siendo empresas familiares sin obligación de transparencia y de publicación ante las instituciones financieras. Así, no fue hasta 2008 cuando se votó una ley que defiende los intereses minoritarios en las empresas, dándoles acceso a las cuentas de estas últimas. Hoy, el *Doing Business Report* muestra un índice “*Extent of Disclosure*” de 5 sobre 10, frente a una media de 5 en América Latina, pero de 5.9 en los países de la OCDE. La publicación y la transparencia de las empresas privadas permitirá facilitar las operaciones de fusiones/adquisiciones y por tanto la reorganización de los sectores para alcanzar economías de escala, mejorar el acceso al crédito dando más elementos a los bancos para evaluar, y tranquilizar a los inversores extranjeros sobre el estado de salud de la economía dominicana.

Acciones

- ➡ Presentar una ley que obligue a publicar los estados de las empresas y hacerlos accesibles.
- ➡ El sector privado debe, por tanto, seguir con los esfuerzos de transparencia y publicar estados confiables de las actividades de las empresas. Se deberá crear una página digital para permitir consultar y descargar las cuentas de cualquier empresa inscrita.

Actores

Ministerio de Industria y Comercio.

Propuesta 48

Concebir préstamos bonificados para las inversiones en los sectores clave, en particular, el turismo

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El turismo en la región del Caribe sufre una competencia muy fuerte, ya que cada país intenta promover su capacidad de acogida. Por tanto, es importante poder hacer que los inversores se beneficien de las mismas condiciones de préstamos que en los demás países. Sin embargo, en el mundo se espera que los inversores contraigan hoy préstamos en torno al 6%, cuando en la República Dominicana las tasas superan el 10%.

Acciones

- ➡ Desarrollar préstamos bonificados a tasas de 6% para las inversiones en el sector del turismo.
- ➡ Identificar a los sectores que podrían beneficiarse también de una medida como ésta.

Actores

Ministerio de Turismo, Superintendencia de Bancos.

Propuesta 49

Favorecer el ahorro

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Debe priorizarse el ahorro nacional por sus efectos beneficiosos: capacidad para financiar internamente una parte de la deuda pública, mayores capitales para las empresas, que amortigua la pobreza en caso de recesión económica y contribuye al sistema de pensiones, ya que la tasa de ahorro bancarizada de las familias dominicanas es baja. Ello puede explicarse por varios factores: baja capacidad de ahorro, elevada inflación, desconfianza en el sistema bancario.

Acciones

- ➡ Crear una libreta de ahorro popular distribuida por todos los bancos, cuya remuneración sea baja, pero que presente la doble característica de ser garantizada por el Estado contra una pérdida de capital y contra la inflación. Sus principios de funcionamiento aseguran una alta liquidez. El objetivo de esta libreta es favorecer la bancarización del ahorro precautorio de los hogares.
- ➡ Crear una libreta de ahorro industrial, destinada a financiar las PYME. Con garantía de los depósitos por el Estado hasta el 80%, su remuneración será el atractivo potencial. Estas libretas tiene como objetivo reconciliar a los hogares con la inversión.
- ➡ Crear una libreta de ahorro para la jubilación. Garantizados los ahorros por el Estado y sólo se hace líquida a la jubilación del titular o con ocasión de eventos importantes (matrimonio, divorcio, muerte). El Estado y el empleador del titular aportan fondos a cuenta según el modelo 401k de Estados Unidos.

Actores

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Superintendencia de Bancos, Consejo Nacional de Seguridad Social.

3) LOGÍSTICA

Propuesta 50

Realizar la reforma portuaria

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Más del 80% del comercio internacional de la República Dominicana se hace por vía marítima a través de los 13 puertos del país. Tal y como indica el Banco Mundial, la situación geográfica de la República Dominicana es una verdadera ventaja para el desarrollo: así cuando las mercancías asiáticas pueden tardar varios meses antes de llegar a las costas estadounidenses, las mercancías dominicanas no tardan más que una semana. Sin embargo, el BID subraya en su estudio los costos de transporte en América Latina, que a pesar de recorrer una distancia 90% más corta que la de los chinos, los costos de transporte son apenas un 20% inferiores. Esa constante es verdadera globalmente para casi todos los países de América Latina, pero la República Dominicana presenta uno de los resultados menos satisfactorios. En el origen de este pobre desempeño tenemos problemas de eficacia: el tiempo medio de salida de un contenedor es de 13 días en República Dominicana, frente a

un promedio de 9 días en América Latina y de 5 en Asia. Los puertos son gestionados por una autoridad única, la Autoridad Portuaria Dominicana (APORDOM), que se encarga de la administración, la explotación y el mantenimiento de los puertos, así como de la aplicación de la política de desarrollo de las zonas portuarias y de las inversiones relativas. Sin embargo, para ganar en eficacia, casi todos los puertos del mundo están adoptando el modelo del *landlord port*. Ese modelo consiste en confiar a la autoridad portuaria un papel de regulación del tráfico, de gestión de la seguridad y de planificación del acondicionamiento de las zonas portuarias, confiando la operación de la actividad comercial de las terminales a operadores privados especializados. Sin embargo, para ser eficaz, el modelo del *landlord port* necesita hacer competir varios operadores de terminales en el seno de un mismo puerto, por lo que requiere tener suficiente tráfico para justificar dos terminales para todos los tipos de mercancías. En los casos donde el tráfico es escaso, debe adoptarse un esquema de delegación de servicio público: la autoridad portuaria sigue siendo propietaria de las infraestructuras y concede la explotación del puerto a un operador privado, por un corto período (5 años aproximadamente). Es entonces la autoridad pública la que establece las tarifas.

Acciones

- ➡ Acondicionar las terminales para acoger operadores externos (espacios de almacenamiento, electricidad, edificios administrativos, etc.).
- ➡ Presentar un proyecto de ley de reforma portuaria. La ley debe prever la transformación de los puertos en autoridades autónomas encargadas únicamente de la supervisión y del acondicionamiento de la zona portuaria, basado en el modelo de los *landlord ports*, para aquellos puertos que tengan un tráfico lo suficientemente importante. En los demás casos, debe implantarse el esquema de delegación de servicio público. La ley debe por otra parte prever la transferencia de personal de manutención (estibadores y gruistas).
- ➡ Convocar a concurso a los grandes operadores (DP World, Hutchinson, PSA, etc.)

Actores

Autoridad Portuaria Dominicana.

Financiamiento

La privatización de las terminales debe poder generar nuevos recursos para las autoridades portuarias. Se podrá buscar asesoría y asociación para la realización de la reforma portuaria con grandes puertos mundiales, como el puerto de Róterdam, el puerto de Le Havre, de Singapur, de Corea, etc.

Propuesta 51

Reformar el transporte vial de mercancías para acceder a los puertos

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

El despacho de las mercancías por los puertos dominicanos se hace exclusivamente en camiones. No hay ferrocarril en República Dominicana ya que las distancias son demasiado cortas para justificar la colocación de este tipo de vías, sin embargo hay estudios en curso para unir a Santo Domingo y Puerto Plata por autopista incluyendo una circunvalación en Santiago. Podría también preverse en el futuro una línea de tren que atraviese la isla de Este a Oeste. Sin embargo, las asociaciones de transportistas presentes en los puertos imponen contratar únicamente los servicios de sus transportistas. Ningún otro camión y ningún otro personal pueden hoy en día acceder a las terminales. Ese monopolio, por tanto, tiene el control completo de las tarifas y pesa en las decisiones de progreso tecnológico.

Acción

- ➡ Dar a los operadores que tienen la concesión de las terminales, tras la reforma portuaria, derecho a transportar mercancías en los primeros 50 kilómetros, permitiéndoles instalar empresas de transporte tras la concesión. Esto permitirá a los clientes elegir al menos entre los transportistas y la empresa propuesta por el operador de la terminal para distancias cortas.

Actores

Autoridades Portuarias, sindicatos de transportistas, Consejo Nacional del Transporte Terrestre.

Propuesta 52

Crear una plataforma logística en el centro del país

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Históricamente, el desarrollo económico de la República Dominicana se ha hecho sobre un eje Norte-Sur, desde la capital Santo Domingo al primer lugar turístico, Puerto Plata, pa-

sando por la segunda ciudad del país, Santiago. El comercio de la caña de azúcar, cultivada en el Este, creó después una dinámica Este-Oeste, a partir de Punta Cana, reforzada hoy por el turismo, aunque éste sigue siendo un enclave de riqueza que se interconecta poco con el resto del país. Por otra parte, los intercambios internacionales siguen esta lógica en cruz: los hidrocarburos llegan en su mayoría por el Sur, sobre todo de Venezuela, y el 60% de las mercancías parten después al Norte en dirección a Estados Unidos; Haití es finalmente el segundo socio comercial con un tráfico Este-Oeste.

Acciones

- ➡ Racionalizar la oferta logística para permitir intercambios eficaces sobre los grandes ejes de comercio. Esto supone:
 - La construcción de una plataforma logística próxima a Santiago que permitirá almacenar, controlar y redistribuir las mercancías, simplificar la gestión de los contenedores vacíos, y aportar servicios de valor agregado (reacondicionamiento, plataforma de fragmentación, reparación, etc.) sobre los productos;
 - La construcción de la circunvalación vial de Santiago para simplificar la circulación del transporte de mercancías.

Actores

La Autoridad Portuaria Dominicana y el Ministerio de Industria y Comercio

Financiamiento

La plataforma puede ser construida en Alianza Público-Privada. Se debe realizar un estudio de mercado de manera que se dimensione la plataforma según un Plan de Negocios realista que asegure una operación neutra para las finanzas públicas.

4) TURISMO

Propuesta 53

Desarrollar un plan de comunicación internacional para cambiar la imagen del país

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En el panorama internacional, al parecer la República Dominicana se encuentra, en todas las clasificaciones, en una posición media; ninguna clasificación internacional, ya sea económica, cultural o social, coloca al país en primera posición, ni siquiera entre los tres primeros. La República Dominicana, en todos los indicadores, se encuentra entre los lugares 70 y 100 entre 180 países. Asimismo, en el mundo del turismo el país parece condenado a su imagen de “turismo de masas” y de “destino barato”. Ninguna figura titular, ninguna leyenda, ningún artista de renombre mundial ni ninguna construcción o paisaje parecen proyectarse del país hacia la escena mundial; no parece haber ningún signo que pueda realmente brotar de esta media isla y resonar en el planeta globalizado. ¡Un país normalmente a la zaga de los índices mundiales y sin otra imagen que playas baratas!

En el mundo del siglo XXI, donde la competencia depende cada vez más de la comunicación, los signos y los símbolos cuentan ahora tanto como las fuerzas económicas. Un territorio que, en ausencia total de significantes, sólo puede mostrar al mundo la imagen de playas y sol, se hundirá mañana hasta el fondo de la lista de destinos turísticos. En la competencia del turismo hay que buscar hoy un signifiante fuerte, una leyenda o un símbolo, una singularidad. Esta singularidad la República Dominicana debe encontrarla o crearla para mantenerse como país turístico; más aún, si quiere mejorar su posición mundial en este sector. Tal singularidad (histórica, económica, cultural, paisajística o legendaria) debe incluirse después en un discurso inédito en el escenario mundial, para que todo el mundo, de un extremo al otro del planeta, pueda decir: “¡Es en la República Dominicana y en ningún otro lugar!”. Para ello el Estado dominicano deberá trabajar con una gran empresa mundial de comunicación, y hacer gala de una creatividad y de una ambición a la altura de las circunstancias, que permita cambiar radicalmente la imagen del país.

Acciones

- ▀ Convocar a una licitación internacional y seleccionar a una de las principales empresas mundiales de comunicación con el fin de (i) identificar este signifiante y esta singularidad nacional, y (ii) diseñar una campaña de comunicación internacional.

- ▶ Lanzar la campaña de comunicación y apoyarla con intervenciones sostenidas en la escena internacional.

Actor

Presidencia de la República.

Propuesta 54

Favorecer la implantación de productos hoteleros de alto lujo

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

La industria del turismo representaba el 7% del PIB de la República Dominicana en 2009. La clasificación mundial del país puede parecer halagadora al situarlo en el 6° lugar de los países más visitados del continente americano (después de los Estados Unidos, México, Canadá, Brasil y Puerto Rico). Con más de 3.5 millones de visitantes en 2009 y una buena resistencia a las crisis de 2008, 2009 y 2010 que afectaron al turismo (pandemia de gripe aviar H1N1, terremoto en Haití, erupción del volcán Eyjafjöll, etc.), la República Dominicana se mantiene como destino mundial privilegiado. Sin embargo, aunque se realicen esfuerzos por parte del Estado dominicano (aumento de la capacidad hotelera, desarrollo de agencias en Europa del este, nuevas líneas aéreas), el turismo de República Dominicana padece dos inconvenientes importantes que amenazan con afectar este balance en los años venideros. En primer lugar, el turismo dominicano no produce el valor agregado que debería generar por su volumen; el sector turístico sólo representaba en 2009 el 7% del PIB real del país, tres veces por debajo del sector de las telecomunicaciones. El modelo “todo incluido” y la importación generalizada de los productos hoteleros perjudican fuertemente las repercusiones económicas del sector. En segundo lugar, la imagen turística del país en el escenario mundial no ha logrado diferenciarse con fuerza y se mantiene marcada por el turismo de masas sin un atractivo singular. Esta imagen de “low cost” debe desaparecer imperativamente. Las prospectivas mundiales del turismo indican el riesgo de declive del turismo de masas para los destinos de playa; además del declive anunciado, el turismo de masas es el causante de tres males que denuncia la Organización Mundial de Turismo (OMT): beneficia poco a la economía del país debido a un bajo poder adquisitivo, no hace avanzar el nivel de servicio ni favorece la formación de personal local, y por último, degrada el medio ambiente ya sea por un urbanismo salvaje (Mar Negro) o por una contaminación endémica (África occidental). Todas las grandes agencias turísticas americanas o europeas favorecen cada vez más los destinos que tienen, como mínimo, un producto de alto lujo, basándose en la fuerza de imagen que este producto transmite y en el avance en el nivel de servicio general que favorecen estos centros. El Estado dominicano debe crear uno o dos centros hoteleros con nivel de cinco estrellas internacionales, que dispongan de un entorno excepcional, de una prestación de alto nivel (golf, spa o playa privada) y de un

servicio de calidad irreprochable. Los capitales y el financiamiento podrán buscarse con los grandes grupos hoteleros mundiales (Four Seasons, Mandarin, Six Senses, etc.).

Acciones

- Favorecer la creación de uno o dos centros hoteleros que tengan el nivel de los hoteles de gran lujo internacionales, que dispongan de un entorno excepcional, de una prestación de servicios de alto nivel (golf, spa o playa privada) y de un servicio de calidad irreprochable.
- Desplegar campañas de prensa mundiales promoviendo estos productos hoteleros, con el fin de favorecer el cambio de imagen.

Actor

Ministerio de Turismo.

Financiamiento

Los capitales y el financiamiento podrán buscarse en los grandes grupos hoteleros mundiales (Four Seasons, Mandarin, Six Senses, etc.). Podrá ofrecerse un incentivo fiscal a estos actores.

Propuesta 55

Desarrollar una zona de ecoturismo en el centro del país

Eje Estratégico de la END n°4

CONTEXTO

La República Dominicana no debería contentarse con un turismo de playa que se expone a una fuerte competencia mundial y a un bajo índice de diferenciación. El centro del país (cordillera Central) merecería la implantación de una zona de destino turístico basada en una de las tendencias en crecimiento del turismo mundial: el ecoturismo. A semejanza del Parque Nacional Tapanti de Costa Rica o de los *eco-lodges* de Manaos en Brasil (programa PROECOTUR), el turismo verde constituirá una alternativa a las playas y favorecerá las excursiones, los desplazamientos y los circuitos dentro de la isla.

En aras del necesario cambio de imagen del turismo dominicano, es indispensable que este ecoturismo sea propuesto con estándares de alta calidad en materia de servicios y de preservación del medio ambiente. El Estado debe seleccionar un área que responda a las exigencias del ecoturismo, teniendo en cuenta un bajo impacto ecológico y la participación de las comunidades locales. Tal proyecto debe canalizar la formación profesional hacia los servicios, las infraestructuras mínimas y los operadores hoteleros especializados.

Acciones

- ➡ Identificar un área adecuada en el centro de la isla, con ayuda de las administraciones municipales.
- ➡ Seleccionar una ONG internacional para un programa de formación de comunidades locales.
- ➡ Seleccionar un operador especializado para el desarrollo y la explotación del área a desarrollar.

Actor

Ministerio de Turismo.

Financiamiento

Los capitales podrán buscarse en el BID (que financió el proyecto brasileño PROECOTUR y el proyecto boliviano de Madidi por 1.5 M\$), el ejecutor privado participa en el desarrollo en forma de capital-riesgo, en un nivel del 20% al 30%.

Propuesta 56

Implantar industrias proveedoras de hotelería según los estándares internacionales

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Es momento de considerar al sector del turismo no como un fin en sí mismo, sino como un verdadero sector *“business friendly”* que atraiga a las otras industrias nacionales, que favorezca el desarrollo de las infraestructuras, que implique un avance del dominio de las lenguas extranjeras, del sistema de salud, de las telecomunicaciones o incluso de la imagen general del país en el mundo. Para ello, el turismo debe apuntalar una industria manufacturera nacional. Las empresas de explotación hotelera de la isla deben poder comprar los insumos necesarios para su actividad en República Dominicana, y no importarlos como es el caso hoy día para el 40% de las compras hoteleras. Las manufacturas en cuestión son: textiles, artículos de mesa, decoración, mobiliario, higiene, etc. Deben mantenerse los estándares internacionales de calidad y pueden establecerse aranceles en este sector para penalizar la importación de estos productos. La competencia mundial y la exportación de estas manufacturas no constituyen el objetivo prioritario, estas industrias se centrarán en una producción nacional con una identidad de marca y de diseño propios de la República Dominicana.

Acciones

- ➡ Ayudar financieramente a las industrias de manufactura de productos hoteleros gracias a condiciones privilegiadas de crédito y a programas de formación profesional.
- ➡ Favorecer la creación de nuevas industrias de manufactura de productos hoteleros no existentes en el país.
- ➡ Ejecutar, en colaboración con la Asociación Internacional de Hoteles y Restaurantes (IH&RA), Ginebra, un programa nacional de formación profesional para alcanzar los estándares de calidad.
- ➡ Adoptar medidas aduaneras que penalicen la importación de estos productos hoteleros específicos.

Actores

Ministerio de Turismo e INFOTEP.

Financiamiento

Se podrá recurrir a la ayuda de la IH&RA tanto en materia de asesoría como de financiamiento.

Propuesta 57

Reforzar las escuelas hoteleras mediante asociaciones extranjeras desde el nivel de secundaria hasta el nivel de maestría

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

La calidad de servicio es hoy un criterio determinante para el turista y para los operadores turísticos del mundo entero. En el panorama mundial, los profesionales del turismo asocian el éxito de las islas del océano Índico con el nivel de servicio que estos destinos ofrecen. La formación profesional es aquí un factor determinante. Las escuelas hoteleras de la República Dominicana deben reforzar su nivel de atracción y su formación asociándolas con las grandes escuelas hoteleras extranjeras. El currículo pedagógico de estas escuelas, además de las formaciones propias de esta industria, deberá incluir prácticas en el extranjero y requerir un perfecto dominio del idioma inglés. Para ello también podrá buscarse ayuda, asesoría y financiamiento en la IH&RA y su fundación internacional.

Acciones

- ➡ Reforzar el financiamiento público de las escuelas hoteleras nacionales y asegurar el aumento cualitativo de la formación impartida;
- ➡ Establecer acuerdos entre las escuelas hoteleras existentes y las grandes escuelas hoteleras internacionales con currículos que incluyan prácticas en el extranjero.
- ➡ Vincular al INFOTEP con el desarrollo de estas formaciones, ya que ha impulsado varias iniciativas de este tipo.

Actores

Ministerio de Turismo e INFOTEP.

Financiamiento

Ayudas posibles de la Fundación internacional de la IH&RA y de la OMT.

Propuesta 58

Desarrollar el turismo de la tercera edad y favorecer la acogida de los jubilados

ÉtatEje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En 2050, más de una de cada 5 personas (22%) tendrá 60 años de edad o más en el mundo, frente a un 10% en 2010; la cifra se acercará a 2,000 millones dentro de cuarenta años frente a los 602 millones de hoy día. El sector turismo considera a este segmento del mercado uno de los más prometedores para el futuro. La adecuación de la oferta a esta demanda debe producirse rápidamente y requiere pocas inversiones importantes; las principales orientaciones de este segmento del mercado incluyen: las actividades de complejos turísticos (spa, golf), la calidad de los desplazamientos (conexiones entre los aeropuertos), excursiones especializadas y la atención a la persona; la proximidad y el nivel de las infraestructuras de salud y de seguridad son también factores determinantes para este tipo de clientela. Esta puede favorecer el desarrollo de dos tipos de estructuras: las ofertas hoteleras clásicas, pero adaptadas, y las ofertas de residencias de tiempo compartido o *timesharing*.

Acciones

- ➡ Mejorar la calidad de los desplazamientos entre el aeropuerto internacional y las zonas turísticas (conexiones aéreas, infraestructuras viales, vehículos, etc.).
- ➡ Crear en asociación con los hoteles, empleos para atención a las personas, entrenadas especialmente para las necesidades de esta clientela.

- ➡ Adoptar incentivos fiscales para la compra de residencias de tiempo compartido (*timesharing*).

Actor

Ministerio de Turismo.

Propuesta 59

Desarrollar centros de cuidados avanzados próximos a las zonas turísticas

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Frente a una competencia creciente, el turismo mundial amplía cada vez más su oferta de servicios médicos en el entorno de los diferentes destinos. Muy importante para los segmentos turísticos de la tercera edad o de parejas jóvenes con niños, la calidad de la atención médica local se convierte en un requisito a la hora de elegir. Las zonas turísticas de la República Dominicana deben convertirse en centro de atención adecuada y profesional, adaptado especialmente para las urgencias y los cuidados previos a una repatriación.

Acciones

- ➡ Disponer de clínicas de alta calidad próximo a las zonas turísticas (Samaná, Punta Cana, Puerto Plata, aeropuerto de Santo Domingo) especializados en medicina general y en medicina de emergencia.
- ➡ Construir helipuertos próximos a estas mismas zonas con servicios médicos de urgencia hacia el aeropuerto de la capital.
- ➡ Informar sobre estos proyectos a los operadores turísticos internacionales y a las cadenas hoteleras.

Actor

Ministerio de Salud.

Financiamiento

Buscar participación de grupos hoteleros y de operadores turísticos.

Favorecer la acogida de los cruceros

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Con un aumento de 142% entre 1997 y 2007, el mercado mundial del crucero ha atravesado la crisis de 2008 – 2009 sin sufrir los mismos efectos que el turismo en tierra. En 2010 se pondrán en operación 12 nuevos buques, y las perspectivas mundiales apuntan a un crecimiento anual entre un 8 y un 19% (OMT). Estas cifras son especialmente prometedoras en la zona del Caribe-Las Bahamas, que representa cerca del 40% del número de camas-días en el mundo. En 2009, 18.3 millones de turistas a bordo de cruceros viajaron por el Caribe. Los aspectos fundamentales del turismo de cruceros, en cuanto a zonas receptoras, son en este orden: la proximidad y el buen servicio de las zonas receptoras, el patrimonio cultural, medioambiental y turístico, la estabilidad política de la región (incluyendo zonas de navegación) y el clima.

En gran parte debido a la ausencia de promoción de excursiones y al déficit de calidad de sus servicios, la República Dominicana no es representativa del éxito de la zona del Caribe. En 2009 los cruceros sólo representaron 375,000 personas (un 9% de los turistas que arribaron al país), contra 3.2 millones en Las Bahamas (246% de viajeros), 1.2 millones en Puerto Rico (92% de viajeros) y 900,000 en Jamaica (49% de viajeros). En particular, los puertos dominicanos con 440 escalas al año, no están a la altura de lo que deberían ser. Sin embargo, el crecimiento de este sector y las amplias repercusiones económicas de los cruceros están al alcance del país. En efecto, estos beneficios se estiman por escalas: entre 1 y 4 USD por pasajero para la autoridad portuaria, en 97 USD por pasajero para el comercio y la industria local y en 75 USD por miembro de la tripulación; por último, favorece el empleo local (60,000 empleos directos e indirectos en la zona del Caribe en 2010). La República Dominicana no debería, en este contexto, mantenerse al margen de este sector y debe dotarse de medios que aseguren su desarrollo. En particular, Santo Domingo debe convertirse en los próximos años en uno de los principales puertos de escala de la región del Caribe.

Acciones

- ➡ Mejorar las capacidades y las infraestructuras portuarias de las terminales de cruceros, en particular en Puerto Plata.
- ➡ Apoyar una política de bajos derechos portuarios para los turistas de cruceros.
- ➡ Acondicionar los muelles turísticos para dar una mejor acogida a los pasajeros en escala (establecimiento de comercios y de restaurantes, establecimiento de oficinas de turismo dedicadas a las excursiones, limpieza de los alrededores de los muelles, etc.).
- ➡ Organizar a nivel local los desplazamientos y las excursiones hacia los diferentes sitios de la capital o del país.
- ➡ Promover internacionalmente el desarrollo portuario ante las grandes empresas de cruceros, especialmente las americanas.

Actores

Autoridades portuarias, Ministerio de Turismo.

Financiamiento

Las repercusiones económicas de la actividad de los cruceros deben presentar un rápido retorno de la inversión.

Propuesta 61

Crear un centro artesanal en Santo Domingo, en el norte y en el este, con artesanos certificados por el Estado, que permita a los turistas efectuar sus compras más fácilmente

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

La industria turística debe entrar en un círculo virtuoso que tenga repercusiones económicas a través del gasto local, que promueva el auge del empleo regional y contribuya a aumentar la oferta. La artesanía sigue siendo uno de los principales gastos del turista después de las excursiones; sin embargo el concepto de “todo incluido” y la falta de entorno hotelero apropiado no han permitido a la República Dominicana desarrollar un artesanado rico y atractivo. El desarrollo de centros artesanales en la capital y en las regiones turísticas del este y del norte, permitiría aumentar el gasto promedio por estancia turística, favoreciendo el empleo. Además, es necesario que esta artesanía sea certificado ante una clientela turística cada vez más exigente; la creación de una etiqueta nacional (certificada por el Estado) debe permitir elevar la exigencia de calidad y dar seguridad al consumidor extranjero.

Acciones

- ➡ Crear una etiqueta nacional dominicana que certifique la producción local de productos artesanales de calidad.
- ➡ Crear cuatro centros artesanales (Santo Domingo, Puerto Plata, Samaná, Punta Cana) que dispongan de un mercado público.
- ➡ Facilitar el financiamiento de los artesanos a través del microcrédito.

Actores

Ministerio de Industria y Comercio y Ministerio de Turismo.

Propuesta 62

Crear un centro de conferencias en Santo Domingo capaz de atraer eventos internacionales acompañado de servicios turísticos

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Santo Domingo no dispone de centros de conferencias de vocación internacional. Sólo en los grandes hoteles del país se celebran eventos pero éstos no tienen las capacidades de acogida necesarias para los grandes cónclaves mundiales, ni un lugar emblemático que prestigie a la República Dominicana.

A modo de ejemplo reciente, la capital de Burkina Faso, Uagadugú, será dotada en 2012 de una estructura de conferencias con una capacidad de 3,000 asientos y una superficie de 18,000 m² de terreno, para una inversión de 17M€, completamente financiada por el presupuesto del Estado de ese país.

El Estado dominicano ocupa una posición geográfica particularmente adecuada para acoger tales congresos internacionales: en centro de las Américas y en la confluencia de los continentes europeo, africano y americano.

La construcción de un centro de conferencias internacionales debe promoverse en la capital dominicana con una infraestructura hotelera y turística que permita compartir las actividades comerciales con las de ocio.

Acción

- Convocar un concurso internacional para la construcción de un Centro de Conferencias Internacionales en Santo Domingo.

Actor

Presidencia de la República. La acción podrá conducirse en concertación con otros Estados de la región del Caribe.

Financiamiento

El financiamiento podrá buscarse ante la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB).

5) AGRICULTURA

Propuesta 63

Acelerar la implementación de un catastro

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Más de 50% de las tierras agrícolas no poseen título de propiedad o disponen de un título falso. Esto tiene diferentes explicaciones, entre estas el hecho de que las sucesiones no están bien definidas: todos los hijos se declaran propietarios sin efectuar el saneamiento de las tierras. Esta situación conlleva un riesgo jurídico importante para cualquier empresario que desee adquirir tierra, y complica la construcción de infraestructuras (sistemas de irrigación, vías de acceso...) ya que ninguna de las partes puede decidir sobre el uso de una determinada parcela o predio.

Un importante trabajo de desarrollo del catastro ha sido emprendido por la Dirección General de Catastro, con el apoyo del BID.

Acciones

- ➡ Sacar provecho del hecho de que el Ministerio de Agricultura dispone de más de 17, 000 funcionarios o empleados, o sea, tres veces más que Chile, para formar un grupo que venga a ayudar en la acción de construcción del catastro.
- ➡ Verificar la validez y la exhaustividad de los títulos de propiedad del Estado.

Actores

Dirección General de Catastro, Ministerio de Agricultura.

Financiamiento

El Banco Interamericano de Desarrollo dispuso un financiamiento para el desarrollo del catastro.

Propuesta 64

Facilitar la exportación de productos agrícolas por medio del desarrollo de infraestructuras y legislaciones adecuadas

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Existen pocas infraestructuras que permitan mantener la cadena de frío tanto en los sitios de producción, como a nivel de puertos, lo que hace muy difícil las exportaciones de productos refrigerados. Por otro lado, las normas definidas por la ley deben ser adaptadas a fin de respetar los estándares internacionales: por ejemplo, la ley sobre la sanidad animal no ha evolucionado desde hace 50 años, lo que limita las exportaciones de productos cárnicos hacia Estados Unidos. Esto impide no solo las exportaciones, sino también el suministro de productos a los hoteles y restaurantes que acogen a los turistas.

Acciones

- ➡ Financiar la instalación de sistemas refrigerantes particularmente en el puerto de Manzanillo reforzando y acelerando el proyecto *Programa de Mercados, Invernaderos y Frigoríficos (Promefrin)* del Ministerio de Agricultura.
- ➡ Adaptar la ley de sanidad animal para respetar los estándares internacionales.

Actores

Ministerio de Agricultura.

Financiamiento

El sistema refrigerante podrá ser financiado en sociedad con los operadores de terminales portuarias.

Iniciativa 5

Organizar el financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo

Propuesta 65

Poner en marcha un pacto fiscal

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

La presión fiscal de la República Dominicana es una de las más bajas de la región, entre 13% y 15% del PIB. Este bajo nivel de ingresos lleva a un presupuesto con muy poco margen de maniobra: más del 50% del presupuesto está hoy comprometido (recapitalización del Banco Central, servicio de la deuda, subsidio eléctrico...).

El financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo, y más generalmente, el financiamiento de un Estado dotado de servicios públicos y sociales eficientes necesitará liberar nuevas fuentes de ingresos. Es casi imposible para el país asumir más deudas: el servicio de la deuda representa hoy cerca del 40% de los ingresos fiscales. Será entonces indispensable que el país dote a la Estrategia Nacional de Desarrollo de un pacto fiscal que permita alcanzar a término una presión fiscal del orden del 24% del PIB. Este pacto debe desarrollarse en dos etapas. Primero, mejorar considerablemente la calidad del gasto público y la transparencia de las instituciones para hacer que el aumento de impuestos sea viable. Este es el objeto de las dos primeras iniciativas. Segundo, realizar una reforma fiscal basada en cuatro grandes principios:

- ➡ **La transparencia.** Hoy en día, la estructura fiscal es confusa ya que mezcla la contribución al impuesto y la redistribución. Así, importantes bienes de primera necesidad son exonerados de IVA (ITBIS) lo que permitiría aliviar a los más desfavorecidos, pero en realidad beneficia tanto a los hogares con una posición acomodada como a los pobres. Asimismo, hoy es imposible conocer la eficacia del gasto tributario.
- ➡ **La competitividad.** Incluso rechazando las reglas de la OMC, una reforma fiscal de los sectores manufactureros debe ser preparada favoreciendo la competitividad de las empresas. La República Dominicana dispone de ciertos márgenes de maniobra ya que las tasas de impuestos aplicadas están en el rango más bajo de las de los países de la región (ver Cuadro 4).

- ➡ *La justicia social.* Hoy, casi el 60% de los ingresos fiscales provienen de impuestos indirectos, mientras que los impuestos directos son progresivos y, por lo tanto, más justos.
- ➡ *La eficacia.* La Dirección General de Impuestos Internos estima en cerca de 25% la evasión fiscal por el IVA (ITBIS), y más todavía en el impuesto sobre la renta. La administración debe disponer de los medios para cobrar eficazmente los impuestos.

Acciones

- ➡ Los contornos del pacto fiscal pueden ser trazados de la manera siguiente:
 - ITBIS
 - » Para disociar el cobro de los impuestos y su efecto redistributivo, simplificar el cobro, y evitar los posibles fraudes gracias a la existencia de una tasa de 0% para ciertos bienes, la base de bienes y servicios gravados por el ITBIS debe ser extendida a la totalidad de los bienes de consumo, salvo como lo recomiendan algunos estudios los bienes destinados a la exportación (en la medida en que esos bienes normalmente tributan en el país de importación). En compensación, una transferencia equivalente a la pérdida de poder adquisitivo para los hogares desfavorecidos debe ser efectuada por medio del programa *Solidaridad* o en la forma de crédito fiscal. El excedente fiscal podrá igualmente ser compensado por una reducción de las cargas de los servicios sociales.
 - » Definir un umbral de registro al ITBIS relativamente elevado, con el fin de reducir los costos para las pequeñas empresas y simplificar la gestión de la administración de impuestos por las autoridades fiscales.
 - Impuesto sobre la renta de personas físicas
 - » Actualmente el impuesto sobre la renta solo se aplica a los ingresos del trabajo. Debe ser extendido igualmente a los ingresos de capital (intereses, dividendos...) para evitar distorsiones. En compensación, un umbral de exención debe ser fijado para no disuadir a los particulares de ahorrar, y no penalizar a los hogares pobres que han logrado ahorrar dinero.
 - » 90% de los dominicanos no pagan impuesto sobre la renta, ya que los ingresos por debajo de aproximadamente 800 dólares son exonerados. La progresividad del impuesto es entonces limitada. Sin embargo, la mayoría de los hogares de clase media no sujetos a tributación tienen que pagar para compensar la deficiencia de los servicios públicos de salud y educación. Este umbral de exención deberá ser reducido creando un rango impositivo hasta del 10%, ya que la proporción en los servicios privados de salud y educación ha sido reequilibrado gracias a las tres primeras iniciativas de este informe.
 - » Con respecto a los otros países de la región, el tramo impositivo más alto (25%) queda por debajo de las franjas superiores de la mayoría de los países. Es entonces posible crear dos tramos impositivos al 30% y 35%.
 - Impuesto sobre la renta de empresas

- » Si las negociaciones con la OMC no se concretan será necesario reformar el régimen de las Zonas Francas, ya sea por una tasa de impuesto única inferior a la actual, o por una tasa sectorial, más compleja a aplicar, pero preferible para mantener los ingresos del Estado.
- Otros impuestos
 - » Los productos de lujo y los productos contaminantes deben ser sujetos a un impuesto suplementario, mediante, por ejemplo, una forma de impuestos al consumo.
 - » Después del desarrollo de un verdadero catastro (propuesta 63), un impuesto municipal a la vivienda podrá aplicarse para reforzar progresivamente la acción de las administraciones locales.
- ➡ Establecer reglas relativas a los precios de transferencias para evitar la evasión fiscal, participando en el grupo de trabajo de la OCDE en materia de fiscalidad y desarrollo.
- ➡ Aumentar la transparencia fiscal mediante acuerdos multilaterales para el intercambio de información fiscal ("TIEA") y participando en el Nuevo Foro Global de la OCDE sobre la transparencia y el intercambio de información.
- ➡ La planificación de tal pacto se divide en tres componentes:
 1. Mejorar la calidad de los servicios públicos de las instituciones con una implementación limitada de la reforma fiscal. El aumento del umbral de obligación de registro de las empresas del ITBIS, la creación de rangos superiores de impuestos sobre renta pueden ser consideradas como prioritarias así como todas las medidas de simplificación de los impuestos y de lucha contra el fraude;
 2. Reestructuración del ITBIS con compensación a través del programa *Solidaridad* o por crédito fiscal e impuestos a los bienes de lujo;
 3. Ampliación del impuesto sobre la renta, mientras disminuye la proporción del gasto privado en educación y salud.

Actores

Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Dirección General de Impuestos Internos. La República Dominicana podrá igualmente beneficiarse de la ayuda de los expertos del OCDE en materia fiscal, en particular expertos de la unidad de impuestos sobre el consumo, para implementar la reforma del ITBIS.

Propuesta 66

Realizar un balance de las subvenciones y exenciones fiscales para evaluar la eficacia de estas medidas

Eje Estratégico de la END n°1

CONTEXTO

Las exoneraciones fiscales (“gasto tributario”), incluyendo los incentivos a las Zonas Francas, a las zonas turísticas y a la zona fronteriza, representarán un 5.8% del PIB en 2010 (cerca de la mitad de los ingresos fiscales totales). Las mismas se descomponen en un 3.02% del PIB de exoneraciones de IVA, un 1.01% de subvenciones a los hidrocarburos, un 0.72% de exenciones de impuestos sobre el patrimonio, un 0.53% de exenciones de impuestos sobre la renta, un 0.23% de exenciones sobre los derechos de aduanas y un 0.09% de impuestos sobre los bienes de lujo. Estas subvenciones y exoneraciones van desde una ley para incentivar la producción de energías renovables, exenciones de IVA para los gastos de salud y de educación, a la vez que se subvencionan los precios de los hidrocarburos. Se encuentran también reducciones de derechos de aduana durante la importación de papel para los autores dominicanos. Ninguna de estas exenciones ha sido objeto de un estudio de impacto que se supone producen los incentivos y de los costos reales incurridos por la sociedad.

Acciones

- ➡ Evaluar todas las exenciones para conservar sólo las más incitativas.
- ➡ Aprobar una ley orgánica que establezca que toda nueva exención creada se acompañe de un sistema de revisión y de ajuste periódico. En cualquier caso, las nuevas exenciones debe ser limitadas.

Actores

Dirección General de Impuestos Internos.

Propuesta 67

Aumentar los efectivos de la Dirección General de Impuestos Internos para mejorar el cobro

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Aunque la Dirección General de Impuestos Internos haya implantado en los cuatro últimos años un importante sistema de control de las transacciones, su personal no ha aumentado, lo cual limita sus medios de acción contra la evasión fiscal. En particular, la evasión de las personas es poco controlada en comparación con el de las empresas, lo que contribuye a desarrollar un sentimiento de impunidad y a minimizar el cobro real.

Acciones

- ➡ Ampliación de los sistemas informáticos de control con el fin de cotejar las diferentes fuentes de información fiscales (catastro, registro de matrícula de vehículos, bancos, empleadores, prestadores de servicios sociales, prestadores de telefonía móvil, etc.) e identificar rápidamente las posibles incongruencias entre el estilo de vida de los contribuyentes y sus ingresos reales declarados. Para ello podrá establecerse una asociación con la Dirección de Impuestos de un país a la vanguardia en materia de desarrollo de controles informáticos.
- ➡ Aumentar los recursos humanos de la Dirección General de Impuestos Internos para poder efectuar más controles de los particulares y de las empresas.
- ➡ Condenar severamente los fraudes detectados.
- ➡ Por último, paralelamente a la abolición del secreto bancario, el Estado debe dirigir una lucha importante contra la posesión de cuentas bancarias en paraísos fiscales, realizando acuerdos de intercambio de informaciones bancarias con las jurisdicciones *off-shore* (Estados Unidos incluido).

Actores

Dirección General de Impuestos Internos. La República Dominicana debería participar en el grupo de trabajo de la OCDE sobre fiscalidad y desarrollo que reúne a los países que presentan problemáticas similares.

Financiamiento

El presupuesto de la Dirección General de Impuestos Internos representa actualmente el 2% del cobro, cifra relativamente elevada con respecto a los países desarrollados que están más cerca del 1%, por lo que es difícil abogar por un aumento del presupuesto de la Dirección de Impuestos. La cifra sin embargo está sesgada por el número de exoneraciones y por las bajas tasas de imposición que disminuyen los ingresos. Así, el financiamiento de esta

medida sobre todo debe pasar, por una mejora del rendimiento del impuesto. Actualmente hay una misión en curso del BID sobre este tema, y la cooperación podría ser reforzada para ir más lejos en la mejora de la eficacia de esta entidad recaudatoria.

Iniciativa 6

Proteger el medio ambiente y ordenar el territorio

Propuesta 68

Organizar una licitación de proyectos para delegar la gestión del agua

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para mejorar las infraestructuras y los equipamientos del país, sólo un 70% de la población tiene acceso al agua potable; además, existen necesidades muy importantes de irrigación para asistir el desarrollo agrícola. Por último, la recogida de las aguas residuales está mal organizada. Estos hechos deben considerarse teniendo en cuenta el comportamiento de la población dominicana que se niega a pagar servicios tales como el suministro de agua o de electricidad (cultura de “no pago”). Como consecuencia, aunque la política nacional de inversión pública estime para el período 2010-2013 una asignación del 9% de los gastos de inversión para la ampliación de la red de acueductos y la construcción de plantas de tratamiento, es poco probable que al final de este período el 100% de la población pueda beneficiarse del agua potable.

Acciones

- ➡ Organizar una convocatoria de licitación para proyectos dirigidos a delegar la gestión del agua en operadores privados especializados, lo que significaría:
 - Poner en marcha una asociación pública-privada que sirva de referencia para otras operaciones de este tipo, por ejemplo, en el sector energético;
 - Mejorar considerablemente el cobro de las facturas de agua ofreciendo al mismo tiempo un servicio confiable y de calidad;

- Proporcionar soluciones tecnológicas adaptadas a los problemas de recogida de alcantarillado y saneamiento.
- ➡ Esta acción debe iniciarse en el plazo de dos años. Puede comenzar por un proyecto piloto (ciudad o región, y extenderse progresivamente durante un período de 10 años o más).

Actores

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Dirección General de Inversión Pública, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Ministerio del Medio Ambiente, INDRHI, municipios afectados.

Financiamiento

El proyecto debe autofinanciarse en gran medida a través de la concesión de la distribución del agua. Desde luego, las subvenciones de contrapartida seguirán a cargo del Estado y de los organismos territoriales, pero la acción puede ser financiada en gran medida por un mejor cobro de las facturas.

Propuesta 69

Imponer la definición de un Plan Director de ordenación de ciudades, especialmente en la zona turística de Samaná

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Todas las instancias mundiales de desarrollo subrayan desde hace varios años los riesgos del desarrollo turístico no evaluado ni planificado; así, numerosos destinos mundiales han sido sacrificados en nombre del desarrollo turístico a corto plazo. Ese es el caso concreto de la zona de Puerto Plata, que ha conocido un desarrollo anárquico, sin cuidado del entorno paisajístico, sin infraestructura de gestión de los desechos o la contaminación, a tal punto que este destino ofrece hoy en día una imagen desastrosa para los turistas extranjeros. Las zonas turísticas en desarrollo – como la de Samaná – deben protegerse contra estos desarrollos anárquicos. El Estado dominicano deberá dedicarse, previa consulta con los organismos regionales, a definir Planes de Ordenamiento Territoriales, de conformidad con las mejores prácticas ambientales y paisajísticas. En particular para las ciudades turísticas y las más bellas áreas potenciales del país, estos planes directores de ordenamiento deberán prever: la infraestructura, la gestión de la energía y de los desechos y las normas urbanísticas y paisajísticas que se requieran. Con este propósito, deberá lanzarse una convocatoria de licitación internacional entre las grandes agencias de urbanismo para un desarrollo armónico y respetuoso de las áreas.

Acciones

- ➡ Reforzar la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para otorgar los medios para implementar las acciones prioritarias de planificación urbana.
- ➡ Organizar una convocatoria internacional entre las agencias de urbanismo más importantes del mundo, para establecer normas de desarrollo urbano y regulaciones ambientales para la ciudad de Samaná.
- ➡ Lanzar consultas similares en la totalidad del territorio y en prioridad en las zonas propicias a un fuerte desarrollo desde La Cruz de Manzanillo hasta Barahona, definido en la propuesta 28).

Actores

Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, municipalidades implicadas.

Iniciativa 7

Integrar al país en la región y a la competencia internacional

1) HAITÍ

Propuesta 70

Crear una comisión bilateral para el seguimiento de la evolución de los recursos naturales de la isla

Eje Estratégico de la END n°4

CONTEXTO

La preservación de los recursos naturales de la República Dominicana es esencial para su desarrollo sostenible. En efecto, la degradación del medio ambiente puede representar una amenaza grave para las poblaciones rurales de la isla cuya subsistencia depende de los

recursos naturales, de las cuales las más desprovistas son las más expuestas a las catástrofes ecológicas y a la contaminación. A título de ejemplo, la deforestación es en efecto casi irremediable en Haití y los bosques dominicanos también están afectados. Es necesario comenzar urgentemente una lucha coordinada contra este fenómeno. Con este objetivo, y siguiendo el ejemplo de las políticas establecidas por países como el Congo o Canadá, se creará una comisión mixta para el seguimiento de la evolución de los recursos naturales de la isla, que favorecerá la coordinación de las políticas de Haití y de la República Dominicana en este tema. Esta comisión podrá extender las prerrogativas de la Comisión Bilateral para la reconstrucción puesta en marcha después del terremoto de enero de 2010.

Acciones

- ➡ Apoyarse en la Comisión para la Reconstrucción de Haití existente para crear una Comisión de seguimiento de los recursos naturales de la isla.
- ➡ Esta Comisión deberá principalmente:
 - Elaborar el Plan Regional de Desarrollo Integrado de los recursos del territorio;
 - Identificar las particularidades regionales que tienen una incidencia en la gestión de los recursos naturales;
 - Ayudar a los gobiernos a jerarquizar las acciones a emprender;
 - Realizar un seguimiento regular y publicar un balance de estas acciones.

Financiamiento

El financiamiento no es cuantioso (gastos de funcionamiento y presupuesto limitado), y será proporcionado de forma bilateral por los dos Gobiernos.

Actores

Por la República Dominicana: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección de Ordenamiento Territorial. Por Haití: Ministerio del Medio Ambiente.

Propuesta 71

Consolidar las infraestructuras fronterizas para favorecer los intercambios comerciales

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Haití es el segundo socio comercial de la República Dominicana, después de los Estados Unidos. Pero el comercio con este país se desarrolló de forma espontánea, sin planificación

ni estrategia. Por otra parte, tras el terremoto en Puerto Príncipe, la República Dominicana deberá posicionarse legítimamente como centro de coordinación para la reconstrucción de Haití, porque no hay estrategia nacional posible sin tener en cuenta la evolución de este vecino con quien comparte la isla Hispaniola y sus recursos naturales. Pero las infraestructuras fronterizas son insuficientes para controlar eficazmente a las personas y los bienes que cruzan la frontera.

Acciones

- ➡ Con el fin de acelerar el comercio con Haití, convencer a la comunidad internacional para que utilice una parte de los fondos prometidos para la reconstrucción de Haití para implementar el plan estratégico existente sobre el desarrollo de la frontera: carreteras de acceso, zonas de almacenamiento, zonas de paso seguro, puestos de expedición de visado...
- ➡ Organizar una convocatoria dirigida a la comunidad internacional para estos proyectos.

Actores y Financiamiento

La República Dominicana y la Comisión de Reconstrucción de Haití deben buscar el apoyo de las organizaciones internacionales para efectuar estas obras esenciales para la reconstrucción equilibrada de Haití. El Presidente Bill Clinton se ha comprometido fuertemente con la Comisión para la Reconstrucción; su apoyo es esencial. Parte de las promesas de donaciones podrían redirigirse a la mejora de las infraestructuras fronterizas.

Propuesta 72

Definir las condiciones de regularización de los inmigrantes

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

La población haitiana que vive en la República Dominicana se estima entre 900,000 y 1.5 millones de personas. La nueva Constitución dominicana, votada el 26 de enero de 2010, ha cambiado las reglas de naturalización, pasando del derecho por residencia al derecho por filiación. Por lo cual, muchos dominicanos-haitianos están ahora en situación irregular: el PNUD estima que cerca de 500,000 de ellos nacieron en la República Dominicana, y son indocumentados o bien porque han nacido después del 26 de enero y la nueva Constitución les impide ser naturalizados, o bien porque nacieron antes del 26 de enero y las autoridades no renuevan sus papeles alegando cualquier excusa que impida la renovación. La situación de estas personas es crítica: no pueden ni salir de la República Dominicana ya que no tienen pasaporte, ni ser regularizadas en Haití donde se aplica el derecho por filiación, y que a menudo los documentos que servían para justificar la filiación no existen o no pueden ser establecidos ya que los ascendientes han muerto. La regularización de las personas apátri-

das que tienen un expediente completo permitiría no sólo incluir a esta población, que vive y trabaja en República Dominicana, en el sistema social y fiscal, pero sobre todo enviaría una señal importante a la comunidad internacional para mejorar la imagen del país.

Acciones

- ➡ Regularizar a todas las personas que tengan un expediente completo. Las mismas técnicas podrán utilizarse para regularizar a los niños dominicanos que no han sido declarados por sus padres (por ejemplo fletar un autobús que lleve magistrados hacia las poblaciones).

Actores y Financiamiento

El BID ha puesto en marcha un estudio sobre el problema de los “indocumentados”. Las Naciones Unidas también está trabajando en el asunto. El gobierno podría así crear un grupo de trabajo que asocie a estas dos organizaciones.

Propuesta 73

Poner en marcha proyectos comunes entre la República Dominicana y Haití

Eje Estratégico de la END n°2

CONTEXTO

Los dos países comparten una isla con recursos limitados y deben tomar en cuenta el futuro común de un territorio de 21 millones de habitantes con una densidad de 200 habitantes por kilómetro cuadrado. Muchos proyectos pueden pensarse entre los dos países, a escala de la isla, para mejorar el desarrollo.

Acciones

- ➡ *En el ámbito del transporte.* Una infraestructura ferroviaria sería difícilmente justificable en República Dominicana por el hecho de que las distancias son cortas. En cambio, a escala de la isla, una línea que conectara Santo Domingo, Santiago, Puerto Plata, y después llegara a Haití evitando la cadena montañosa hasta Puerto Príncipe podría facilitar el tránsito de mercancías. Debe ponerse en marcha también un estudio para operar un aeropuerto en común al Sur, cerca de Barahona. Esto permitiría destacar la región suroeste que tiene gran potencial de desarrollo.
- ➡ *En el ámbito de la agricultura.* La alimentación de 21 millones de habitantes constituye una de las apuestas para los años próximos. Se abrirán cooperativas para desarrollar una agricultura de subsistencia sostenible a escala de los dos

países, planificando las evoluciones demográficas y las necesidades de las poblaciones.

- ➡ *En el ámbito de los recursos naturales.* Se ha puesto en marcha con éxito un programa de reforestación en la República Dominicana, pero los bosques haitianos han desaparecido casi por completo. La experiencia dominicana deberá aprovecharse para crear un programa común de silvicultura y de protección de los medios naturales.

Actores

La Comisión de Reconstrucción de Haití debería poder realizar los estudios necesarios.

Financiamiento

Se debe buscar el apoyo de las organizaciones internacionales para efectuar estos trabajos esenciales para la reconstrucción de Haití sobre bases económicas sostenibles. Una parte de las promesas de donaciones se utilizarán para las infraestructuras requeridas.

2) EL CARIBE

Propuesta 74

Retomar la iniciativa política en la región del Caribe para fortalecer la presencia de la República Dominicana

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

La Asociación de Estados del Caribe (AEC) fue creada en 1994 en Cartagena de Indias, y agrupa hoy a 25 Estados miembros, entre ellos la República Dominicana, para la consulta, la cooperación y la acción concertada de los países de la región. Aún más antigua es la *Comunidad del Caribe* (CARICOM) que fue creada en 1973 por los países caribeños anglófonos, y se ha aliado o ha creado más de una decena de instituciones internacionales, entre ellas el *Caribbean Development Bank* (CDB). Estas dos instituciones internacionales, con su relación de complementariedad, apoyan muchos proyectos que tienen siempre como objetivo el desarrollo económico, social y medioambiental de un Gran Caribe, que se extiende desde México hasta las Guyanas y de Cuba a Colombia. Estos proyectos son, por ejemplo: el reconocimiento por parte de la ONU del mar Caribe como Zona Especial de Desarrollo Sostenible, la creación de un fondo de desarrollo regional, la prevención de catástrofes naturales, etc. La importancia de estas instancias internacionales para el desarrollo y la

captación de capitales, así como la función de líderes de opinión que pueden tener en las instituciones de la ONU, hacen que estén entre las prioridades de la política exterior dominicana. Pero hace falta que estas instancias dispongan de una dirección eficaz y de una presencia efectiva en los países miembros; desde un punto de vista nacional, la República Dominicana debe hacer oír su voz y de defender sus intereses en ellas.

La historia muestra que la iniciativa política en esta materia es siempre beneficiosa para los países que se han colocado a la cabeza durante la creación de un espacio común. Es de interés del Estado dominicano hacer oír su voz en la región caribeña, y debe estar convencido de que un país de su tamaño saldrá ganando, al igual que toda la región que progresará económica y socialmente. La República Dominicana debe, con la multiplicación de sus iniciativas, convertirse en uno de los principales líderes de un Gran Caribe amplio y fuerte.

Acciones

- ➡ Aunque la República Dominicana es miembro del CARIFORO, estudiar la posibilidad de convertirse en miembro de CARICOM.
- ➡ Favorecer el surgimiento de iniciativas en el seno de la AEC. Por ejemplo, organizar una conferencia en Santo Domingo para discutir acciones al nivel regional para ayudar a la reconstrucción de Haití.

Actor

Presidencia de la República.

3) EL MUNDO

Propuesta 75

Realización de una evaluación costo-beneficio de tener relaciones con Taiwán en vez de China

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En materia de política asiática, la República Dominicana desarrolla numerosos intercambios bilaterales con países de la región y principalmente con China, Corea del Sur, Japón y Taiwán. Taiwán era antaño un gran asociado, pero en materia de intercambios económicos este Estado ha sido hoy en día sobrepasado por China. Los flujos comerciales entre la Re-

pública Dominicana y Taiwán se elevan hoy a 100 millones de dólares por año contra 700 millones de dólares en lo que concierne a China.

Al día de hoy, la República Dominicana forma parte de los escasos Estados que reconocen solamente a Taiwán y no a la China. La ausencia de embajada dominicana en China es perjudicial, a pesar de la presencia de un representante económico chino muy activo en la República Dominicana. Parece que el principal freno al establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China es que este reconocimiento privaría a la República Dominicana de las ayudas acordadas hoy en día por Taiwán.

En el mismo caso, un país como Costa Rica interrumpió en junio de 2007 las relaciones con Taiwán para poder desarrollar los intercambios con China, cuyo beneficio resultó ser muy superior.

Para ilustrar esto: la República Dominicana recibió en octubre de 2009 una ayuda de 100 millones de dólares provenientes de Taiwán. Tras la ruptura de sus relaciones con Taiwán, China hizo un préstamo de 300 millones de dólares a Costa Rica.

Acciones

- ➡ La posición de la República Dominicana debería ser revisada teniendo en cuenta el calentamiento de las relaciones bilaterales chino-taiwanesas. La revisión de la situación debería apoyarse en una evaluación costo-beneficio para la República Dominicana en cada uno de los casos (Relaciones con China frente a relaciones con Taiwán). Convendría hacerse las preguntas siguientes:
 - ¿Cuál es el nivel objetivo de las ayudas acordadas hoy en día por Taiwán (monto, tipo)?
 - ¿En qué beneficia a la República Dominicana (exportaciones, firmas de contratos, aportes tecnológicos o de capacitación...)?
 - En comparación, ¿qué ayudas ofrece actualmente China a los países vecinos (Costa Rica por ejemplo)?
 - ¿En qué benefician a estos países, y qué beneficios podría esperar la República Dominicana?
- ➡ Esta acción debe realizarse a lo largo de un año.

Actores

Ministerio de Relaciones Exteriores y Presidencia de la República Dominicana. Un grupo de expertos en economía (la participación de expertos internacionales sería un plus).

Financiamiento

El financiamiento no es cuantioso porque se trata ante todo de un estudio objetivo de parámetros económicos, en base a informaciones y estadísticas ya existentes.

Propuesta 76

Facilitar las inversiones extranjeras directas mediante la implementación de reglas amigables de negocios (Business Friendly)

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

En comparación con otros países de América Latina y el Caribe, la República Dominicana figura retrasada en cuanto al flujo de inversiones extranjeras directas (IED). A modo de ejemplo, las estadísticas CNUCED 2007 de las IED por habitante, la colocan muy por detrás de Panamá (un sexto), Chile (un cuarto), Costa Rica (un tercio) o Jamaica (la mitad).

El último país de esta lista, Jamaica, desarrolló de forma muy proactiva su capacidad de atraer capitales extranjeros ofreciendo a los inversores facilidades de pago, períodos de gracia para el pago de impuestos o exenciones de derechos de aranceles para las importaciones. Esto ha permitido a Jamaica aparecer entre los diez primeros países de América Latina y el Caribe en términos de facilidad para concluir y desarrollar negocios (fuente: Informe del Banco Mundial 2009). En Costa Rica existen medidas similares, para fijar protecciones jurídicas, facilitar la transferencia de capitales, y establecer procedimientos de recurso y de arbitraje internacional en caso de litigio.

Si bien es cierto que durante la última década la República Dominicana ha sabido mantener un flujo de IED de 1,300 millones de dólares al año promedio, con una excelente cifra de 2,100 millones en 2008, e implementar determinadas reglamentaciones (ley 16-95) y convenios (Francia, Italia, Canadá, etc.), faltan todavía muchos avances por hacer en materia de entorno de los negocios y de promoción de las inversiones.

El Banco Mundial, en su informe sobre el mundo de los negocios, considera que la República Dominicana no se encuentra en una buena posición: se sitúa en la posición 17 sobre 32 países latinoamericanos y caribeños, y en el lugar 86 del mundo sobre 183 países.

Acciones

- ➡ Estudiar y crear reglamentaciones "*Business friendly*" elaboradas en función de las necesidades de los inversores extranjeros, y que cubran tanto los ámbitos jurídicos y fiscales en el clima de negocios.
- ➡ Adaptar las reglamentaciones y leyes.
- ➡ Promover esta normativa entre los países susceptibles de aportar capitales: Estados Unidos, Canadá, Europa, China, Japón... mediante conferencias, seminarios, presentaciones, informaciones escritas o la internet.

Actores

Presidencia de la República Dominicana, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto, un grupo de expertos en economía (la participación de expertos internacionales supondría un plus).

Financiamiento

El financiamiento no es cuantioso, ya que se trata ante todo de un estudio realizado por un grupo de economistas, expertos fiscales y juristas que utilizarán, en el mejor de los casos, las diferentes normativas que ya existen en los países vecinos o similares.

Propuesta 77

Crear una agencia para promover la competitividad y la inversión extranjera en la República Dominicana, fusionando todas las existentes

Eje Estratégico de la END n°3

CONTEXTO

Actualmente, existen al menos dos agencias de promoción de la República Dominicana en el extranjero, tanto para atraer inversiones extranjeras directas como para desarrollar las exportaciones (el CEI-RD y el Consejo de Zonas Francas) y al menos dos agencias responsables de la mejora de la competitividad nacional (el *Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial*, y el *Consejo Nacional de Competitividad*). Cada agencia tiene un presupuesto restringido que limita su exposición internacional. Por otro lado, la consolidación de la promoción comercial y de las políticas de competitividad permitiría mantenerse atento a los inversores extranjeros, gozando de los medios para implementar políticas entre las empresas que correspondan a las expectativas de los inversores.

Acción

- ➡ Fusionar en una sola todas las agencias de promoción de la República Dominicana y de mejora de la competitividad.

Actores

- ➡ Presidencia de la República, Comisiones y consejos afectados por la fusión.

2. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

2.1 Estructura de dirección

Una estructura de dirección única, independiente y autónoma debe ser implementada para garantizar la ejecución del proyecto. Esta estructura podrá apoyarse en el Consejo Económico y Social que reagrupa todos los cuerpos organizados del país (sindicatos, organizaciones patronales, asociaciones de industrias, universidades, cámaras de comercio). Y tendrá por rol:

- Definir los indicadores de avance en cada medida;
- Mantener el ritmo de las reformas y seguir la planificación;
- Informar a la población sobre el avance del proyecto.

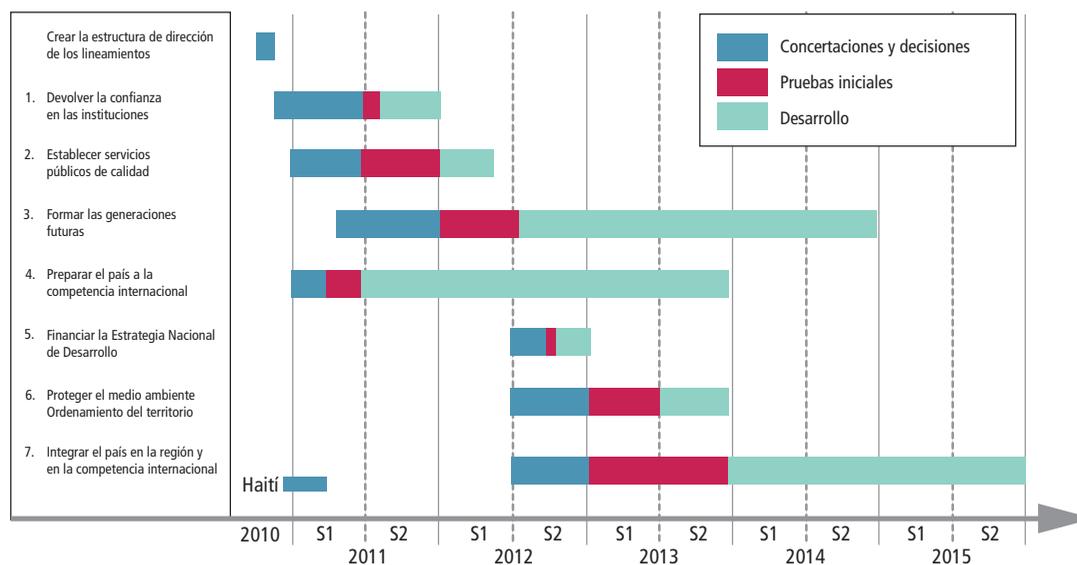
2.2 Planificación y prioridades

Las siete líneas de acción descritas en la parte anterior tienen por objetivo favorecer y acelerar la ejecución de las medidas de la Estrategia Nacional de Desarrollo; se debe entonces, comenzar rápidamente y en un horizonte máximo de cinco años. Por lo tanto, todas no podrán ser iniciadas al mismo tiempo. Es necesario entonces programarlas en el tiempo, como lo muestra la planeación en la página siguiente.

Esta contiene tres secuencias fundamentales, que toman en consideración las elecciones nacionales de la primavera de 2012:

- La primera línea de acción (devolver la confianza en las instituciones) es absolutamente prioritaria. Su implementación inmediata tiene que provocar un sobresalto de confianza en la población dominicana; debe ser acompañada de mensajes fuertes mostrando la voluntad de cambiar el paradigma y adoptar un modelo justo, duradero y ambicioso. Esta línea de acción constituye la base de las otras seis.
- Las líneas de acción 2 (suministrar servicios públicos de calidad), 3 (formar las generaciones futuras) y 4 (preparar para la competencia internacional) se deben comenzar a partir de principios del año 2011 y tener resultados concretos entre 2012 y 2014. Estas tres líneas de acción de relativamente largo plazo, tienen por objetivo restaurar el contrato social y liberar las energías colectivas creadoras en el país. En particular, deben permitir a la República Dominicana superar parcialmente su retraso en la consecución de los Objetivos del Milenio, cuya fecha límite es 2015.
- La línea de acción 5 (obtener los medios para financiar las reformas) parece ser la pieza clave de este plan. Tiene que ser inmediatamente posterior a las elecciones presidenciales de la primavera de 2012 y viabilizar las líneas de acción posteriores que demanden recursos fiscales.
- Las líneas de acción 6 (proteger el medio ambiente y ordenar el territorio) y 7 (integrar el país en la región y el mundo) podrán ser iniciados a partir del segundo semestre 2012. Tienen como objetivo permitir de las reformas de largo y de muy largo plazo.

Calendario indicativo de implementación de los 7 lineamientos



2.3 Próximas etapas

Desde su instalación, la estructura de seguimiento se centrará en:

1. Preparar un plan de comunicación ambicioso alrededor del proyecto;
2. Organizar un sistema de difusión de la comunicación vía líderes de opinión internacional (intelectuales, periodistas, economistas...) que apoyarán la legitimidad y la solidez de este plan en el ámbito mundial;
3. Determinar en forma precisa los costos y las fuentes de financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Este financiamiento deberá integrar con prioridad las medidas de optimización del gasto público con el fin de lograr márgenes de maniobra;
4. Identificar y movilizar las asociaciones internacionales, ya sean educativas, industriales, financieras o científicas.

Conclusión

La República Dominicana parece situarse en un momento clave de su desarrollo. Después de cuarenta años de éxito económico, el país debe ahora reformar su modelo de desarrollo económico y social para asegurar un crecimiento a largo plazo. Pero la clave de este modelo es la elaboración de un verdadero contrato social. La confianza entre la población, las instituciones, y el sector privado, será determinante para reformar al país.

El trabajo considerable realizado desde 2008 en la definición de la Estrategia Nacional de Desarrollo, y apoyada por una amplia comunicación y concertación con los ciudadanos dominicanos, genera muchas esperanzas. La Estrategia pone realmente al país en el camino de un desarrollo a largo plazo, con un horizonte de 20 años, pero plantea el riesgo de una profunda desilusión si no se observan resultados concretos, rápidos y visibles que respalden estas expectativas.

Las propuestas de este informe están agrupadas en 7 iniciativas con el propósito de favorecer, ante todo, las condiciones de éxito de la Estrategia Nacional, reforzándola en los primeros cinco años de su aplicación. Se proponen reformas muy importantes, que tienen un costo político más importante que su costo financiero. La Comisión, que ha basado sus trabajos en numerosas entrevistas con responsables del sector público y privado dominicano e internacional, tiene consciencia de este hecho, y propone la definición de una estructura de supervisión y dirección independiente para sostener el desarrollo de las reformas. Programas de cooperación y asociación internacionales podrán igualmente apoyar y facilitar el cambio.

Muchas veces en el pasado, la sociedad dominicana ha sabido dar pruebas de cohesión y optimismo para seguir adelante. No cabe la menor duda de que esta nueva etapa resultará exitosa.

ANEXO – TABLERO COMPARATIVO DE PAÍSES

	Datos 2008							Escenario 2020 (END)
	República Dominicana	Corea del Sur	Portugal	Chile	Botswana	Isla Mauricio	Costa Rica	República Dominicana en 2020
Población (millones hab)	9,9	48,6	10,6	16,8	1,9	1,3	4,5	
Superficie (millones de km²)	48,7	99,7	92,1	756,1	581,7	2	51,1	
Economía								
PIB / Hab. (actuales USD)	4 390	21 530	20 560	9 400	6 470	6 400	6 060	9 400
Tasa de desempleo en 2007 (% pob. activa)	15,6%	3,2%	8,0%	7,2%	17,6%	8,5%	4,6%	10% *
Finanzas públicas								
Presión fiscal en 2007 (% del PIB)	15,4%	27,7%	36,1%	17,9%			14,3%	22,0%
Deuda Pública (% Pib)	42,0%	23,5%	77,0%	6,1%	17,9%	58,7%	45,0%	30% *
Corrupción								
Índice de percepción de corrupción (0=muy corrupto, 10=poco corrupto)	3,0	5,5	6,0	6,9	5,8	5,5	5,1	5,1
Pobreza / Desigualdades								
Tasa de pobreza (% pob)	36,5%							34,0%
Tasa de indigencia (% pob)	11,8%			2,4%			4,3%	6,5%
Coefficiente de Gini	50,4	31,6	38,5	52,0	61,0		47,2	46,0
Educación primaria y secundaria								
Gasto público en la educación (% PIB)	2,4%	4,4%	5,4%	3,2%	8,1%	3,9%	4,9%	5,0%
Tasa bruta de cobertura de la educación pre-escolar	32,0%	101,0%	79,0%	55,0%		99,0%	61,0%	100,0%
Tasa de alfabetización	87,0%	98,0%	93,0%	96,0%	81,0%	84,0%	95,0%	95,0% *
Educación superior / innovación								
Profesores con nivel de maestría	25,0%							40,0% *
Profesores con doctorado	1,4%							5,0% *
Número de patentes registradas por año (2007)	1	6 584	13	17			4	4,3
Salud								
Gasto público en salud (% PIB)	2,1%	3,6%	7,2%	2,8%	5,4%	2,0%	5,3%	4,0%
Esperanza de vida al nacer	72,4	79,4	78,7	78,5		72,1	78,8	77
Mortalidad materna por 100,000 nacimientos	159	14	11	16	380	15	30	72
Incidencia de la tuberculosis por 100,000 hab	72,8	88	30,3	11,5	712,4	22,1	10,7	37 *
Acceso al agua potable (% pob)	95%		99%	95%	96%	100%	98%	100%
Competitividad								
Índice de competitividad (índice de 1 a 7)	3,7	5,3	4,5	4,7	4,3	4,3	4,2	4,3
Utilización de internet (% población)	25,8%	77,8%	41,7%	32,5%	4,2%	29,7%	32,3%	60,0%
Calidad de las infraestructuras (índice de 1 a 7)	3,0	5,6	5,0	4,6	3,9	4,2	2,7	4,5
Crédito al sector privado (% PIB)	33,4%	107,8%	169,0%	88,5%	20,1%	83,5%	44,3%	63,0%
Medio ambiente								
Zonas medioambientales protegidas (% territorio)	24,4%	3,5%	5,0%	3,7%	30,8%	3,3%	21,8%	24,4%

* Estimaciones no presentes en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- AEC:** Asociación de Estados del Caribe
APORDOM: Autoridad Portuaria Dominicana
CARICOM: Comunidad Caribeña
CBI: Iniciativa de la Cuenca del Caribe
CDB: Caribbean Development Bank
CDE: *Corporación Dominicana de Electricidad*
CDEEE: *Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales*
CEA: Consejo Estatal del Azúcar
CEPAL: Comisión Económica Para América Latina
CERSS: Comisión ejecutiva para la Reforma del Sector Salud
CMA CGM: Compagnie Maritime d’Affrètement – Compagnie Générale Maritime
CNUCED: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
CNSS: Consejo Nacional de la Seguridad Social
COPRESIDA: Consejo Presidencial del Sida
CPI: Índice de Corrupción
DR-CAFTA: Acuerdo de Libre comercio entre América Central, los Estados-Unidos y la República Dominicana
EDE: Empresa Distribuidora de Electricidad
EGE Hyd: Generador hidroeléctrico dominicano
ENA: Escuela Nacional de Administración (Francia)
END: Estrategia Nacional de Desarrollo
FIDE: Fondo de Inversión para el Desarrollo Empresarial de RD
FMI: Fondo Monetario Internacional
G20: Grupo de diez y nueve países más grandes del planeta más la Unión Europea
IAE: International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IDB / IADB: Banco Interamericano de Desarrollo
IDSS: Instituto Dominicano de Seguros Sociales
IH&RA: Asociación Internacional de Hoteles y Restaurantes
IPE: Instituto Internacional de Planificación de la Educación
INDOTEC: Instituto Dominicano de Tecnología
INFRATUR: Fondo Especial para la Infraestructura Turística
IT: Tecnologías de la Información
ITBIS: Impuesto al Valor Agregado
ITLA: Instituto Tecnológico Las Américas
kWh: kilo vatio/hora
Moy: Promedio
NASDAQ: National Association of Securities Dealers Automated Quotations / Mercado Bursatil Americano
OCDE: Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC: Organización Mundial del Comercio
OMT: Organización Mundial del Trabajo
ONG: Organizaciones No-Gubernamentales
ONU: Organización de Naciones Unidas
PIB: Producto Interior Bruto

PLD: Partido de la Liberación Dominicana
PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas
PROMESE: Programa de Medicamentos Esenciales
PRSC: Partido Revolucionario Social Demócrata
PRD: Partido Revolucionario Dominicano
PUCMM: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
TVA: Tasa al valor agregado
UASD: Universidad Autónoma de Santo Domingo
UNDOC/ONUDD: Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
UNESCO: Organización de Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura
USA: Estados Unidos de América
USD: Dólares americanos
401k: Sistema de Cesantías en Estados Unidos

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu D., Aghion P. and Zilibotti F. (2002). *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*.
- MIT Economics Working Paper No. 04-03 Aghion P., Algan Y., Cahuc P., Shleifer A. (2009). *Regulation and Distrust*. NBER Working Paper No. 14648
- Blancpain F. (2008). *Haïti et la République Dominicaine, une question de frontières*. Editions Ibis Rouge, Collection Espace outre-mer.
- Carmen Tamargo M. (del) (2008). *El Subregistro De Ciudadanos*. Inter-American Development Bank CEPAL (2009). *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, ISBN: 978-92-1323238-5
- Cochon M. *Evolución Del Sector Eléctrico Dominicano*
- Consejo Nacional de Competitividad (2010). *Plan Nacional de Competitividad Sistemática de la Republica Dominicana*.
- Despradel C. (2005). *40 Años de Economía Dominicana*. Buho
- Duflo E., Dupas P., Kremer M. (2009). *Additional Resources versus Organizational Changes in Education: Experimental Evidence from Kenya*
- Duflo E., Hanna R., Ryan S. (2010). *Incentives Work: Getting Teachers to Come to School*.
- Economist Intelligence Unit (2010). *Country Report*.
- Ecocaribe SRL. (2010). *Estudio Sobre La Carga Tributaria Que Afecta A Los Sectores Productivos En La Republica Dominicana*.
- Fishman R., Miguel E. (2008). *Economic Gangsters*. Princeton University Press
- Gerschenkron A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press.
- Guzmán R. M. (2006). *Inversión, Zonas Francas y Tributación: Análisis y estimación de la sensibilidad de la inversión e ingresos fiscales ante esquemas alternativos del impuesto sobre la renta*. Investigación realizada para el Consejo Nacional De Competitividad
- Guzmán R. M., Ortiz M. (2007). *Tamaño, Eficiencia y Uso de la capacidad instalada en las Pequeñas & Medianas Empresas*. Estudio financiado por el Banco Mundial
- Haste, H. (2004), *Constructing the Citizen*. Political Psychology, 25: 413-439.
- Inter-American Development Bank (2006). *The Politics of Policies*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University
- International Monetary Fund (2008). *Staff Report*

- International Monetary Fund (2009). *Staff Report*.
- Junta Agroempresarial (2009). *25 años Aportando y Apoyando La Competitividad Agropecuaria*.
- Korea Development Institute (2009). *Desarrollo de las Exportaciones en la Republica Dominicana*.
- Mainwaring S., Scully T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Standford University Press.
- Mendel T. (2009). *The Right to Information in Latin America. A Comparative Legal Survey*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Quito office.
- Mesquita Moreira M., Volpe C., Blyde J.S. (2008). *Unclogging the Arteries – The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Inter-American Development Bank.
- Ministerio de Agricultura (2010). *Plan Operativo Sectorial Agropecuario 2010*.
- Ministerio de Economía, Planificación (2010). *Proyecto de Estrategia Nacional de Desarrollo*.
- Ministerio de Economía, Planificación (2010). *Propuesta de Plan Nacional Plurianual del Sector Publico 2010-2013*.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Sistema de Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Seguimiento República Dominicana 2010*.
- Ministerio de Economía, Planificación Y Desarrollo, Banco Central de la Republica Dominicana, Banco Mundial (2007). *La Informalidad En El Mercado Laboral Urbano De La República Dominicana*.
- Ministerio de Educación (2008). *Plan decenal de Educación 2008 – 2018*.
- Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (2008). *Plan decenal de Educación Superior*.
- Ministerio de Hacienda (2009). *Estimación de Gastos Tributarios del Año 2010 para República Dominicana*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Republica Dominicana (2009). *Plan Estrategico 2009-2012*. Oficina Sectorial de Programacion.
- Ministerio de Estado de Salud (2006). *Plan Decenal de Salud*.
- Montas J. T. (2009). *La Crisis Bancaria del 2003. Cómo y por qué*. Editora Alfa y Omega.
- Morgan J., Hartlyn J., Espinal R. (2008). *Party System Institutionalization in the Dominican Republic: Ideology, Ethnicity and Migration*. Paper presented at the annual meeting of the APSA 2008 Annual Meeting, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts.
- Morgan J., Hartlyn J., Espinal R. (2010). *Party System Continuity amid Regional Transformations: Economic Policy, Clientelist Benefits, and Migration Flows in the Dominican Republic*. Latin American Politics & Society.

- MUDE (MUJeres en DEsarrollo), Rosa Rita Alvarez Khouri, W Lozano, A Then Marte, G Pieter, W Polanco, *La Sociedad Civil Dominicana, Contribucion a su historia* OECD (2008). *Reviews of National Policies for Éducation – Dominican Republic*. ISBN:978-92-6-404081-6.
- Oviedo J. *Los partidos políticos y la construcción del Estado: Elementos de diagnóstico para el cambio*.
- Participación Ciudadana, USAID (2010). *Observatorio a las Contrataciones Públicas en la República Dominicana*.
- PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
- PNUD (2007). *Foro Sobre Desarrollo Humano. Vol 1: Áreas protegidas y desarrollo humano*.
- PNUD (2007). *Foro Sobre Desarrollo Humano. Vol 2: Descentralización y poder local en el desarrollo humano*.
- PNUD (2007). *Foro Sobre Desarrollo Humano. Vol 3: Nueva ruralidad y desarrollo humano*.
- PNUD (2007). *Foro Sobre Desarrollo Humano. Vol 4: Salud y desarrollo humano*.
- PNUD (2010). *Política social: capacidades y derechos (volume 1, volumen 2, volume 3)*.
- Proyecto IPAC (Iniciativa Participativa Anti-Corrupcion) (2010).
- Quiroga L., Pichardo Almonte A., Rosario R., Pacheco Salazar B., (2009) Contreras B., *Sobre vivencias – 4 casos sobre violencia contra la mujer y su relación con el sistema de protección en Santo Domingo*, PNUD.
- Romeu R. (2008). *Vacation Over: Implications for the Caribbean of Opening U.S.-Cuba Tourism*. International Monetary Fund.
- Rudel C. (2001). *La République Dominicaine*. Karthala.
- Senderowitsch R., Tsikata Y. M. (2010). *Notas Políticas. República Dominicana: de la crisis financiera internacional al crecimiento para todos*. World Bank. Working Paper
- Tejeda E. (2010). *Estado de los derechos de los dominicanos indocumentados: “...en la mirilla...”*.
- UNICEF (2010). *Levantamiento de las condiciones sanitarias del agua y saneamiento de 11 hospitales que ofrecen servicio materno e infantil en la República Dominicana*.
- Williams E. (1975). *De Christophe Colomb à Fidel Castro: L'histoire des Caraïbes (1492-1969)*. Présence Africaine.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas que amablemente nos han acordado su tiempo y han compartido su testimonio con nosotros.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES A LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

Leonel Fernández, Rafael Alburquerque, Vincente Bengoa, Jaime David Fernandez M., Salvador Jimenez, Ligia Melo de Cardona, Juan Temistocles Montás, Melanio Paredes, Max Puig, Bautista Rojas.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Embajada de Republica Dominicana en Francia, Banco Central de la República Dominicana (BCRD), Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana (CEI-RD), Comisión para la Reconstrucción de Haití, Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, Consejo Económico y Social, Consejo Nacional de Competitividad (CNC), Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), Dirección General de Minería (DGM), Dirección General de Crédito Público, Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), Dirección General de Presupuesto, Dirección General de Inversión Pública, Gabinete Social, Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio Administración Pública (MAP), Ministerio de Agricultura de la República Dominicana, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSP), Ministerio de Trabajo, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Electricidad, Superintendencia de Valores.

ORGANISMOS UNIVERSITARIOS Y PROFESIONALES

Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), Asociación Dominicana de la Industria Eléctrica (ADIE), Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (Asonahores), Cámara de Comercio Dominicana-Francesa (CCDF), Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, Chambre de Commerce de Saint Domingue, Confederación Patronal de la República Dominicana (COPARDOM), Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode), Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), Mujeres en Desarrollo Dominicana (MUDE), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Embajada de Francia en República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, Agencia Española de Cooperación Internacional, Japan International Cooperation Agency, Union Européenne, UNICEF, US Agency for International Development.

AGRADECIMIENTOS PERSONALES

Georges Attal, Osmar Benítez, José Miguel Bonetti, Pierre Cahuc, Laurent Castaing, José Luis de Ramón, Nicolas Delaporte, Roberto Despradel, Carlos Despradel, Roland Dubertrand, Flavio Dario Espinal, Laura Faxas, Félix García, Manuel A. Grullón, Milton Ray Guevara, Rolando Guzmán, Jean Marc Harion, Henri Hebrard, Francisco Hidalgo, Valérie Julliard, Magdalena Lizardo Espinal, Wilfredo Lozano, Persio Maldonado, Ramón Menéndez, Alejandro Mercedes, Alcira Minaya, María Fernanda Ortega, Francisca Pérez Gil, Frank Rainieri, Luis Reyes, Jean Robert Reznik, Héctor Rizek, Gregorio Santiago, Melania Seijas, Roby Senderowitsch, Adriano Tejada, Juan Vicini y Hepzy Zorilla.

Naturalmente, el contenido de este informe compromete sólo a sus autores.

EQUIPO DE TRABAJO

Christophe Blias, Pierre Coëffe, Julien Durand, Florian Guyot, Camile Le Coz, Jean Michel Mathieu y Bertrand Moïnerau.

