



Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de la República Dominicana

HACIA UN MAYOR BIENESTAR



REPÚBLICA DOMINICANA



Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de la República Dominicana

HACIA UN MAYOR BIENESTAR



El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los Países miembros de la OCDE o del Centro de Desarrollo.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2023), *Estudio multidimensional de la República Dominicana: Hacia un mayor bienestar*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8044a9c9-es>.

ISBN 978-92-64-41043-5 (impresa)
ISBN 978-92-64-62681-2 (pdf)
ISBN 978-92-64-45722-5 (HTML)
ISBN 978-92-64-59245-2 (epub)

Caminos de Desarrollo
ISSN 2521-1544 (impresa)
ISSN 2521-1552 (en línea)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2022), *Multi-dimensional Review of the Dominican Republic: Towards Greater Well-being for All*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/560c12bf-en>.

La OCDE ha externalizado la traducción del presente documento. Las únicas versiones oficiales son las redactadas en inglés y francés.

Imágenes: Portada realizada por Aida Buendía (Centro de Desarrollo de la OCDE).

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2023

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prefacio

El bienestar de la ciudadanía viene determinado por múltiples dimensiones, que a su vez están interconectadas. En este sentido, los responsables de la formulación de políticas deben conciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales para garantizar que la trayectoria de desarrollo de su país sea inclusiva y sostenible, y para garantizar una mayor calidad de vida para su ciudadanía. Para ello, es necesario considerar el desarrollo desde una perspectiva multidimensional, teniendo en cuenta las complementariedades e interacciones entre distintas áreas de la política pública.

Los estudios multidimensionales del Centro de Desarrollo de la OCDE parten de estos principios. Su objetivo consiste en analizar las principales barreras a un desarrollo inclusivo y sostenible en un país desde una perspectiva multidimensional. Asimismo, proporcionan recomendaciones de políticas y buscan prestar apoyo al diseño de estrategias de reforma bien secuenciadas.

Este es el primer Estudio Multidimensional que se ha realizado en la República Dominicana. Se han realizado o se están realizando otros estudios de este tipo en América Latina y el Caribe, por ejemplo en Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, así como en otras regiones del mundo. La metodología se basa en análisis económicos cuantitativos y en enfoques cualitativos, como talleres participativos que reúnen a los sectores privado y público, la sociedad civil y el mundo académico.

El presente Estudio busca prestar apoyo a la República Dominicana en un momento en que el país se está recuperando del impacto de la pandemia del COVID-19 y se está esforzando por desarrollar un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible. El contexto mundial también plantea grandes retos, en especial el impacto de la guerra de Rusia contra Ucrania, las elevadas presiones inflacionarias a nivel internacional y la aceleración de las megatendencias globales, como la transformación digital o la transición verde.

El informe se divide en dos partes. En la Parte I, la *Evaluación Inicial*, se analiza dónde se encuentra el país en las diferentes dimensiones de la Agenda 2030. En la Parte II, se ofrece un *Análisis en Profundidad* de tres ámbitos de desarrollo fundamentales para la República Dominicana: i) la creación de mejores empleos y el avance hacia una mayor formalización laboral; ii) la movilización de más recursos financieros para apoyar el desarrollo; y iii) la adopción de la transformación digital de manera que beneficie a toda la ciudadanía. En cada uno de estos ámbitos, el Estudio plantea recomendaciones de política pública para pasar del análisis a la acción, ya que la implementación constituye una parte fundamental de la formulación de políticas y en la que, a menudo, estas políticas encuentran grandes desafíos.

El presente informe es el resultado de un esfuerzo conjunto liderado por el Centro de Desarrollo de la OCDE con la colaboración y el apoyo financiero del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, así como la Unión Europea, en particular su Delegación en la República Dominicana.

Agradecimientos

Los estudios multidimensionales son el resultado de un esfuerzo colaborativo entre la OCDE y el país objeto de estudio. El Centro de Desarrollo de la OCDE llevó a cabo el Estudio Multidimensional de la República Dominicana en estrecha colaboración con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y la Unión Europea (UE), en particular su Delegación en la República Dominicana.

El Estudio se elaboró bajo la orientación y supervisión de Ragnheiður Elín Árnadóttir, Directora del Centro de Desarrollo de la OCDE, y Sebastián Nieto-Parra, Jefe de América Latina y el Caribe. Estuvo dirigido y coordinado por Juan Vázquez Zamora, Jefe Adjunto de América Latina y el Caribe en el Centro de Desarrollo. Jan Rieländer y Juan de Laiglesia, Jefe y Economista Senior, respectivamente, del equipo de Estrategia y Diagnóstico de Países del Centro de Desarrollo, también desempeñaron funciones de coordinación y orientación de carácter esencial.

Los autores principales del informe son los siguientes: Nathalia Montoya, René Orozco, Mariana Rodríguez-Pico, David Schmidt, Juan Vázquez Zamora y Juan Velandia (Centro de Desarrollo); Nathalie Basto-Aguirre, Paula Cerutti y Diana Hanry-Knop (anteriormente en el Centro de Desarrollo); Robert Grundke (Departamento de Economía de la OCDE); y Montserrat Botey y Martín Grandes (consultores externos). El análisis y la investigación contaron con las valiosas contribuciones de João Castello Branco (consultor), Camila Ramírez (Centro de Desarrollo) y Jorge Neyro (Universidad de Buenos Aires). Agustina Vierheller (Centro de Desarrollo) prestó un apoyo inestimable al proyecto a través de su labor de coordinación administrativa.

El Estudio también se benefició de las aportaciones sustantivas brindadas por Alessandra Celani y Luisa Dressler (Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE); Laura Gutiérrez (Centro de Desarrollo); y Martin Wermelinger (Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE).

El equipo expresa su agradecimiento por los provechosos comentarios y contribuciones que aportaron Juan De Laiglesia, Thomas Manfredi, Laura Gutiérrez y Bakary Traoré (Centro de Desarrollo); Bert Brys, Wanda Montero Cuello, Joseph Stead y Luisa Dressler (Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE); y Ricardo Espinoza (Centro de Competencias de la OCDE).

Los países miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE se reunieron en el Grupo de Aprendizaje Mutuo, en octubre de 2022, para examinar el documento final de Estudio multidimensional y poner en común los conocimientos derivados de su propia experiencia en la esfera del desarrollo. El examinador principal del informe fue Colombia, en particular Javier Lesmes, Coordinador de Transformación y Economía del Departamento Nacional de Planificación.

En cuanto al Gobierno dominicano, el Estudio se benefició del gran apoyo y compromiso del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), en particular a través del liderazgo del Ministro Pavel Isa, junto con los ex-Ministros Miguel Ceara-Hatton, Juan Ariel Jiménez e Isidoro Santana. Cabe transmitir un agradecimiento especial a Alexis Cruz Rodríguez, Viceministro del MEPyD, que fue la contraparte principal y un aliado fundamental a lo largo de todo el proceso. Su equipo también fue de gran ayuda: Yanna Dishmey, Martín Francos (ahora Director General de Inversión Pública), Evalina Gómez, Juan

Carlos López Pérez y Yaurimar Terán desempeñaron una función vital en la elaboración del presente Estudio, también con el apoyo fundamental de Yudy Estrella.

Desde la Unión Europea, el liderazgo y la orientación de Katja Afheldt, Embajadora en la República Dominicana, y Gianluca Grippa, ex-Embajador, fueron esenciales. Asimismo, la Delegación de la UE prestó un apoyo esencial, en particular Alejandro Diz-Rodríguez, María Gonzalez Mata y Frédérique Same-Ekobo, que contribuyeron a todas las etapas del proceso.

El equipo desea transmitir su agradecimiento a los representantes de los ministerios, los organismos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales que participaron en los numerosos talleres y reuniones bilaterales organizados a lo largo del proyecto, aportando conocimientos, datos o comentarios y opiniones de gran valor. Entre ellos figuran los siguientes: Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), Banco Central de la República Dominicana; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco Mundial; CIEF Consulting; Consejo Nacional de Competitividad (CNC); Confederación Dominicana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME); Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP); Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES); Dirección General de Impuestos Internos (DGII); Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES); Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS); Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL); Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP); Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC); Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Ministerio de Educación; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Industria; Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Trabajo; Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC); Observatorio Nacional de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (ONTIC); Superintendencia de Bancos (SB); Superintendencia de Pensiones (SIPEN); y Superintendencia del Mercado de Valores de la República Dominicana (SIMV).

La Embajada de la República Dominicana en Francia desempeñó una función esencial, con el inestimable apoyo prestado al Estudio por Melissa Marcelino y Karen Hernández en las distintas etapas del proceso de elaboración.

Por último, el equipo da las gracias a Fiona Dunne, Brenda O'Hanlon, Sophie Ranson, Liz Shepherd y Marylin Smith por editar el documento. En el Centro de Desarrollo, Delphine Grandrieux, Elizabeth Nash, Mélodie Descours, Laura Parry-Davies y Henri-Bernard Solignac-Lecomte contribuyeron a la publicación y la comunicación. Igualmente, esta traducción fue coordinada por Lorea Mezo, de Mondralingua.

La presente publicación se elaboró con el apoyo financiero de la Unión Europea y el Gobierno de la República Dominicana. Solo el Centro de Desarrollo de la OCDE es responsable de su contenido y la publicación no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea ni de la República Dominicana.

Índice

Prefacio	3
Agradecimientos	4
Editorial	13
Resumen ejecutivo	15
1 Visión general	19
El crecimiento económico ha sido robusto, pero el progreso en términos de bienestar general ha sido más modesto	19
Hacia más empleos formales en la República Dominicana	24
Financiando el desarrollo en la República Dominicana: hacia un modelo más inclusivo, resiliente y sostenible	30
Hacia una transformación digital para todos y todas	38
Referencias	44
Parte I Evaluación inicial	49
2 Análisis multidimensional de las barreras al desarrollo en la República Dominicana	51
Introducción	52
Análisis del bienestar y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	57
Las personas: hacia una vida mejor para todos	60
La prosperidad: reformas estructurales para impulsar el crecimiento inclusivo	88
Las alianzas: financiamiento del desarrollo inclusivo	104
La paz y las instituciones: fortalecimiento de la gobernanza	113
El planeta: conservación de la naturaleza	129
Notas	140
Referencias	141
Parte II Análisis en profundidad y recomendaciones	153
3 Hacia más empleos formales en la República Dominicana	155
Introducción	156
Debido a la informalidad, muchos trabajadores y hogares carecen de una cobertura de protección social adecuada	157
Existen barreras estructurales a la formalización de las empresas y la creación de más empleos formales	174

El desarrollo de competencias es primordial para aumentar la productividad laboral y promover el empleo formal	187
Recomendaciones de política pública	198
Notas	200
Referencias	202
4 El financiamiento para el desarrollo en la República Dominicana: hacia un modelo más inclusivo, resiliente y sostenible	211
Introducción	212
Finanzas públicas en la República Dominicana	212
Fortalecimiento del sistema financiero para impulsar el desarrollo en la República Dominicana	240
Recomendaciones de políticas	260
Notas	262
Referencias	263
5 Lograr la transformación digital para un desarrollo inclusivo y sostenible en la República Dominicana	271
Introducción	272
La transformación digital de los hogares y las escuelas en la República Dominicana	274
La transformación digital de la economía dominicana: un catalizador para incrementar la productividad y ofrecer oportunidades laborales de mayor calidad	293
Una visión estratégica de la transformación digital: la importancia de la planificación del desarrollo y el rol de una agenda digital	303
Recomendaciones de política pública	306
Referencias	308

GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Evolución del PIB per cápita, la tasa de pobreza y el índice de Gini en la República Dominicana	21
Gráfico 1.2. Suministro total de energía en la República Dominicana, por fuente de energía (2019)	22
Gráfico 1.3. Porcentaje de la población que cree que el país está gobernado por y para los poderosos	23
Gráfico 1.4. Composición de los hogares según su grado de informalidad, en total y por región	25
Gráfico 1.5. Tasas anuales de transición desde la informalidad (30-55 años), por género	27
Gráfico 1.6. Nivel educativo completado, por deciles de ingreso	28
Gráfico 1.7. Estructura tributaria en la República Dominicana, ALC y países miembros de la OCDE, 2020	31
Gráfico 1.8. Gasto tributario en los países de ALC, como porcentaje del PIB	33
Gráfico 1.9. Pérdida fiscal estimada por incumplimiento del impuesto sobre el valor añadido, 2017 o último año disponible (porcentaje del PIB)	34
Gráfico 1.10. Usuarios de internet en zonas rurales y urbanas en la República Dominicana, países ALC y de la OCDE	39
Gráfico 1.11. Disponibilidad de plataformas eficaces de apoyo al aprendizaje en línea, por nivel socioeconómico de las escuelas, 2018	40
Gráfico 1.12. Porcentaje de empleos con alto riesgo de automatización	41
Gráfico 2.1. Tendencias demográficas en la República Dominicana, 1990-2100	54
Gráfico 2.2. Evolución de la población rural y urbana en la República Dominicana de 1950 a 2020	55
Gráfico 2.3. Penetración de la banda ancha móvil	56
Gráfico 2.4. Aumento del nivel del mar en la República Dominicana, 2010-2100	57
Gráfico 2.5. Resultados actuales y previstos en materia de bienestar en la República Dominicana: comparación a nivel mundial	58
Gráfico 2.6. Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la República Dominicana	59
Gráfico 2.7. Crecimiento rápido del ingreso per cápita frente a un descenso más lento de la pobreza y la desigualdad	62

Gráfico 2.8. Los vínculos entre el crecimiento y la reducción de la pobreza son más débiles en la República Dominicana que en ALC	63
Gráfico 2.9. Los impuestos y las transferencias desempeñan un rol limitado a la hora de modular la distribución del ingreso en la República Dominicana	64
Gráfico 2.10. El gasto social en la República Dominicana aumentó especialmente en el contexto de la pandemia del COVID-19	65
Gráfico 2.11. El crecimiento económico se ha traducido en aumentos moderados del empleo en la República Dominicana	67
Gráfico 2.12. La elasticidad del empleo con respecto al crecimiento es relativamente baja en la mayoría de los sectores que impulsan el crecimiento en la República Dominicana	69
Gráfico 2.13. La productividad y la distribución del trabajo en la República Dominicana, 2016	70
Gráfico 2.14. Disociación del crecimiento de la productividad laboral con respecto al crecimiento de los salarios en la República Dominicana, 2000-16	73
Gráfico 2.15. Evolución del crecimiento de la productividad laboral con respecto al crecimiento salarial a nivel de sectores, 2000-16	74
Gráfico 2.16. La informalidad en la República Dominicana es elevada y afecta a los hogares más vulnerables	76
Gráfico 2.17. Los logros educativos continúan siendo bajos en la República Dominicana, a pesar de algunas mejoras	77
Gráfico 2.18. En la República Dominicana, las tasas de matriculación continúan siendo relativamente bajas en algunos niveles educativos	79
Gráfico 2.19. Jóvenes en edad de estar en la enseñanza secundaria superior que están fuera del sistema educativo, 2020	80
Gráfico 2.20. Matriculación por quintiles de ingresos y edades, 2016	81
Gráfico 2.21. Competencia lectora de los estudiantes en las pruebas PISA de 2018	82
Gráfico 2.22. Acceso al agua, al saneamiento y al alcantarillado, 2020	83
Gráfico 2.23. La calidad de la atención y los niveles de salud en la República Dominicana son insuficientes	85
Gráfico 2.24. La población asume una proporción relativamente grande del gasto total en salud de la República Dominicana	86
Gráfico 2.25. En la República Dominicana, la cobertura de las pensiones es baja	88
Gráfico 2.26. Desde la década de 1990, la República Dominicana ha crecido de manera destacable	89
Gráfico 2.27. El crecimiento del PIB real per cápita se vio impulsado principalmente por el crecimiento de la PTF y el aumento de la intensidad del capital	89
Gráfico 2.28. La brecha de la productividad laboral con respecto a los países de ingreso alto continúa siendo amplia	90
Gráfico 2.29. Se necesitan reformas estructurales adicionales para ayudar a la República Dominicana a avanzar en los niveles de vida de su ciudadanía	91
Gráfico 2.30. El crecimiento del PIB desde 2010 se vio impulsado por los sectores de servicios y la minería	93
Gráfico 2.31. En las exportaciones de mercancías, predominan las manufacturas de las zonas francas y la minería	94
Gráfico 2.32. La diversificación en términos de socios comerciales es relativamente baja en la República Dominicana	95
Gráfico 2.33. Las exportaciones de las zonas francas se están reorientando hacia las manufacturas de cualificación media y alta	96
Gráfico 2.34. La competencia nacional tiene margen de mejora en la República Dominicana	97
Gráfico 2.35. En la República Dominicana, es posible continuar reduciendo las barreras al emprendimiento	99
Gráfico 2.36. Los aranceles sobre los bienes de consumo y de capital son relativamente elevados en la República Dominicana	100
Gráfico 2.37. En la República Dominicana, las restricciones al comercio de servicios son elevadas	101
Gráfico 2.38. La calidad de la infraestructura pública es mejorable en la República Dominicana	102
Gráfico 2.39. La brecha de competencias en la República Dominicana es relativamente elevada	103
Gráfico 2.40. La mejora de las medidas de facilitación del comercio en la República Dominicana impulsaría la integración de las empresas nacionales en los mercados mundiales	104
Gráfico 2.41. Evolución del tipo de cambio nominal y real	105
Gráfico 2.42. La inflación en la República Dominicana se mantuvo relativamente contenida en los años previos a la pandemia	106
Gráfico 2.43. La proporción de la deuda pública en moneda extranjera es elevada en la República Dominicana	107
Gráfico 2.44. El déficit por cuenta corriente se ha reducido en la República Dominicana, pero el déficit fiscal continúa siendo elevado, aunque relativamente estable	108

Gráfico 2.45. El déficit primario mejoró en la República Dominicana hasta la pandemia del COVID-19, pero la carga de los pagos de intereses está aumentando	109
Gráfico 2.46. En la República Dominicana, los ingresos tributarios son bajos	110
Gráfico 2.47. La inflación redujo las tasas de interés reales en la República Dominicana	111
Gráfico 2.48. El crédito doméstico al sector privado es relativamente bajo en la República Dominicana	112
Gráfico 2.49. Los márgenes de las tasas de interés son elevados en el sector bancario dominicano	113
Gráfico 2.50. Los márgenes de las tasas de interés no han disminuido en la República Dominicana	113
Gráfico 2.51. La confianza en el Gobierno nacional en la República Dominicana, ALC y la OCDE	115
Gráfico 2.52. Percepción del progreso en la República Dominicana	115
Gráfico 2.53. La delincuencia y la inseguridad: percepción y tendencias actuales en la República Dominicana	116
Gráfico 2.54. Proporción de estudiantes en escuelas privadas por quintil de ingresos, 2016	118
Gráfico 2.55. La trampa institucional de la República Dominicana	119
Gráfico 2.56. Índice de Estado de Derecho en la República Dominicana, ALC, la OCDE y las economías de referencia, 2021	120
Gráfico 2.57. La confianza en el sistema judicial en la República Dominicana, ALC y OCDE	120
Gráfico 2.58. Percepción de la corrupción en la República Dominicana, ALC y la OCDE	121
Gráfico 2.59. Índice de Desarrollo del Servicio Civil	123
Gráfico 2.60. Índices de gobierno electrónico y participación electrónica de las Naciones Unidas	125
Gráfico 2.61. Proporción de la población que considera que el país está gobernado por los poderosos	129
Gráfico 2.62. El nivel de áreas terrestres y marinas protegidas en la República Dominicana supera el promedio de ALC	131
Gráfico 2.63. La República Dominicana ha llevado a cabo una importante labor de reforestación	132
Gráfico 2.64. Elevada frecuencia de incendios forestales en la República Dominicana	133
Gráfico 2.65. La República Dominicana se acerca al nivel de estrés hídrico	134
Gráfico 2.66. Alto impacto de los peligros naturales en los hogares en la República Dominicana	135
Gráfico 2.67. Daños y pérdidas de los sectores económicos y la infraestructura por causa de huracanes en la República Dominicana	136
Gráfico 2.68. En la República Dominicana, el consumo de energía fósil es elevado	137
Gráfico 3.1. La crisis del COVID-19 tuvo un impacto heterogéneo en el mercado laboral	157
Gráfico 3.2. Enfoques para la medición de la informalidad	158
Gráfico 3.3. El mercado laboral de la República Dominicana presenta unos niveles de informalidad persistentemente elevados	160
Gráfico 3.4. La informalidad incrementa las vulnerabilidades de los grupos tradicionalmente desfavorecidos	161
Gráfico 3.5. Casi la mitad de los dominicanos viven en un hogar totalmente informal	162
Gráfico 3.6. Los niveles de ingresos y la ubicación geográfica también determinan el grado de informalidad de los hogares	164
Gráfico 3.7. El empleo informal afecta predominantemente a los trabajadores por cuenta propia y presenta disparidades sustanciales entre los empleados de los distintos quintiles de ingresos	166
Gráfico 3.8. Los bajos niveles de protección social anteriores a la pandemia agravaron los efectos de la crisis del COVID-19	169
Gráfico 3.9. Las mujeres enfrentan mayores barreras a la hora de prosperar en el mercado laboral, lo que limita su autonomía e incrementa su vulnerabilidad económica	171
Gráfico 3.10. En la República Dominicana, el trabajo informal afecta fundamentalmente a las empresas pequeñas y a los empleados con bajos ingresos	174
Gráfico 3.11. Transiciones desde la formalidad y la informalidad (edades comprendidas entre los 30 y los 55 años) por género	175
Gráfico 3.12. La carga burocrática que supone la constitución de una empresa y el cumplimiento de las obligaciones fiscales es más elevada en la República Dominicana que en la OCDE	177
Gráfico 3.13. El total de los costos laborales no salariales de la República Dominicana es algo inferior al promedio de ALC	180
Gráfico 3.14. El salario mínimo real en la República Dominicana está en niveles similares al promedio regional de ALC	182
Gráfico 3.15. La mayoría de los trabajos formales se crean en sectores económicos con una alta productividad laboral	184
Gráfico 3.16. En la República Dominicana, los niveles de educación completados en primaria, secundaria y terciaria continúan siendo limitados en la mayor parte de los deciles de ingresos	187
Gráfico 3.17. La República Dominicana debe mejorar la formación relativa a competencias básicas, que son fundamentales para desarrollar habilidades más especializadas en la fuerza de trabajo	188
Gráfico 3.18. Los sectores con baja productividad laboral son fundamentalmente aquellos con un número medio de años de educación inferior al necesario para completar la enseñanza secundaria	189

Gráfico 3.19. Los estudiantes de enseñanza secundaria matriculados en programas de EFTP aumentaron desde 2013, pero siguen por debajo de los promedios de ALC y la OCDE	191
Gráfico 4.1. Evolución de los ingresos tributarios en ALC en el contexto de la pandemia, variación interanual real en términos porcentuales, 2020	213
Gráfico 4.2. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB en la República Dominicana, ALC y la OCDE, 2020	214
Gráfico 4.3. Estructura tributaria en la República Dominicana, ALC y los países miembros de la OCDE, 2020	215
Gráfico 4.4. Ratio de ingresos del IVA (VRR) en países de ALC y la OCDE	216
Gráfico 4.5. EATR en ALC, sin incluir los incentivos	220
Gráfico 4.6. Dimensiones clave de la ITID de la OCDE	221
Gráfico 4.7. Los incentivos fiscales a la inversión reducen los ETR en distintas industrias	223
Gráfico 4.8. Gasto tributario en varios países de ALC como porcentaje del PIB, 2021 o último año para el que se dispone de datos	227
Gráfico 4.9. Desglose del gasto tributario, como porcentaje del gasto tributario total, 2021	228
Gráfico 4.10. Pérdida fiscal estimada debido al incumplimiento del IVA, 2017 o último año disponible (en porcentaje del PIB)	231
Gráfico 4.11. Evolución del gasto público en la República Dominicana y en ALC, 1990-2020	233
Gráfico 4.12. Gasto público por sector en la República Dominicana y ALC (como porcentaje del gasto público total), 1990-2020	234
Gráfico 4.13. Gasto corriente y de capital en la República Dominicana, 1990-2020	235
Gráfico 4.14. Inversión pública en infraestructura en la República Dominicana (como porcentaje del PIB), 2009-19	236
Gráfico 4.15. Impacto de los impuestos y las transferencias en la distribución del ingreso en la República Dominicana y en determinados países de ALC y la OCDE	237
Gráfico 4.16. Gasto por estudiante de entre 6 y 15 años y habilidades de lectura en la prueba PISA (2018)	238
Gráfico 4.17. Crédito bancario como porcentaje del PIB, 2019	243
Gráfico 4.18. Tipo real de los préstamos y los depósitos en los bancos múltiples y las asociaciones de ahorros y préstamos	245
Gráfico 4.19. Depósitos como porcentaje del PIB, 2020	245
Gráfico 4.20. Emisión anual de deuda pública en determinados países de ALC, por moneda y por país de emisión, 2014 y 2020	248
Gráfico 4.21. Relación entre la deuda pública y los ingresos tributarios en economías seleccionadas de ALC, 2007-19	249
Gráfico 4.22. Composición de la deuda pública por emisor y legislación, diciembre de 2020	249
Gráfico 4.23. Deuda pública externa por acreedor, en países seleccionados de ALC, 2020	250
Gráfico 4.24. Riesgo país y curva de rendimiento de los bonos externos	251
Gráfico 4.25. Emisiones de deuda pública nacional del Banco Central y el Ministerio de Hacienda: rendimiento y vencimiento	253
Gráfico 4.26. Emisiones de bonos privados en la República Dominicana, como porcentaje del PIB, 2013-20	256
Gráfico 4.27. Emisiones de bonos privados locales por sector económico, de 2012 al primer trimestre de 2021	257
Gráfico 4.28. Fondos de inversión (2013-21): activos gestionados y accionistas	257
Gráfico 5.1. Indicadores del marco <i>Going Digital</i> para la República Dominicana respecto de ALC y la OCDE, 2020 o último año disponible	273
Gráfico 5.2. Suscripciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE	275
Gráfico 5.3. Suscripciones de banda ancha móvil activas por cada 100 habitantes en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE	276
Gráfico 5.4. Proporción de usuarios de Internet en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE	277
Gráfico 5.5. Proporción de hogares con una cuenta de Internet en la República Dominicana, por provincia, junio de 2020 y diciembre de 2021	278
Gráfico 5.6. Proporción de usuarios de computadora en áreas urbanas y rurales, 2020 o último año disponible	279
Gráfico 5.7. Usuarios de Internet por edad en la República Dominicana y en determinados países de ALC	280
Gráfico 5.8. Hogares en los que se utilizan ordenadores y otros dispositivos, por grupo socioeconómico	281
Gráfico 5.9. Índice de asequibilidad en la República Dominicana y en determinados países de ALC	282
Gráfico 5.10. Proporción de la población cubierta por redes 4G en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE	284
Gráfico 5.11. Número de estudiantes por computadora en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE	286
Gráfico 5.12. Índice de disponibilidad de TIC en el hogar y en la escuela, por cuartil de EESC del PISA	287

Gráfico 5.13. Cierres de escuelas en la República Dominicana, en determinados países de ALC y en la OCDE, de marzo de 2020 a mayo de 2021	288
Gráfico 5.14. Disponibilidad de plataformas de apoyo al aprendizaje en línea eficaces, por estatus socioeconómico de las escuelas, 2018	289
Gráfico 5.15. Acceso a una computadora en el hogar para hacer los deberes, por quintil socioeconómico	290
Gráfico 5.16. Disponibilidad de competencias relacionadas con las TIC	291
Gráfico 5.17. Productividad laboral de la República Dominicana, ALC, Corea y la República Popular China (en lo sucesivo, China), en comparación con el promedio de la OCDE, 1950-2018	294
Gráfico 5.18. Número de solicitudes de patentes TIC en el marco del PCT, por cada millón de personas, en la República Dominicana y en determinados países de ALC	296
Gráfico 5.19. Puntuaciones del Índice de Desempeño Logístico, 2014 y 2018	297
Gráfico 5.20. Uso del comercio electrónico como proporción de todo el comercio minorista en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE, 2020	298
Gráfico 5.21. Uso de tecnologías digitales básicas por tamaño de la empresa en varios países de ALC, 2010 y 2017	299
Gráfico 5.22. Adopción de tecnologías emergentes	300
Gráfico 5.23. Porcentaje de empleos en alto riesgo de automatización	301
Gráfico 5.24. Intensidad de las dimensiones digitales en los PND de determinados países de ALC, 2019	305

CUADROS

Cuadro 2.1. Reformas estructurales para impulsar el crecimiento inclusivo	92
Cuadro 2.2. Ratificación de acuerdos ambientales multilaterales por la República Dominicana	139
Cuadro 3.1. Categorías de informalidad de los hogares	159
Cuadro 3.2. Consolidar un sistema de protección social sólido y sostenible que ayude a proteger a los trabajadores informales y a los miembros de su hogar	173
Cuadro 3.3. Las empresas se enfrentan a mayores costos laborales no salariales para emplear a un trabajador de manera formal	181
Cuadro 3.4. Repensar el marco institucional y regulatorio actual para eliminar o aliviar las barreras existentes a la formalización empresarial	185
Cuadro 3.5. La República Dominicana cuenta con pocas fuentes de información sobre oferta y demanda de competencias, y con pocas herramientas para prever la demanda futura	194
Cuadro 3.6. Pruebas disponibles sobre el impacto del programa de formación juvenil Juventud y Empleo	195
Cuadro 3.7. Invertir de manera más efectiva en la fuerza laboral, centrándose particularmente en mejorar las habilidades y apoyar a los jóvenes, para aumentar la productividad laboral y mejorar la empleabilidad en el sector formal	197
Cuadro 4.1. Aumentar la recaudación y mejorar la estructura tributaria	226
Cuadro 4.2. Racionalizar las exenciones fiscales para aumentar la capacidad recaudatoria y mejorar el impacto del sistema tributario en términos de equidad, eficiencia y simplicidad	230
Cuadro 4.3. Combatir el incumplimiento fiscal	232
Cuadro 4.4. Indicadores financieros del sistema financiero dominicano	242
Cuadro 4.5. Titularidad de cuentas bancarias y tarjetas de crédito en determinados países de ALC, 2011-17	243
Cuadro 4.6. Calificaciones crediticias de la República Dominicana, 2010-21	252
Cuadro 5.1. Aumentar la conectividad en toda la República Dominicana para garantizar una transformación digital exitosa e inclusiva	292
Cuadro 5.2. Mejorar las competencias digitales y el uso de herramientas digitales en el sistema educativo y en la transición al nuevo mundo laboral	292
Cuadro 5.3. Crear un ecosistema digital para impulsar el desarrollo de la economía digital	303
Cuadro 5.4. Adoptar una visión estratégica y bien coordinada de la transformación digital	305

RECUADROS

Recuadro 1.1. Recomendaciones de política para avanzar hacia empleos más formales	29
Recuadro 1.2. Recomendaciones de política para un “financiamiento del desarrollo” más inclusivo, resiliente y sostenible	36
Recuadro 1.3. Recomendaciones de política para impulsar la transformación digital y convertirla en una fuente de mayor bienestar	42

Recuadro 2.1. Migración en la República Dominicana	71
Recuadro 2.2. Capacidad estadística de la República Dominicana	123
Recuadro 2.3. La República Dominicana se implica en las cuestiones ambientales en los foros multilaterales	139
Recuadro 3.1. Nota metodológica sobre la definición y la medición de la informalidad	158
Recuadro 3.2. Asistencia social en la República Dominicana	165
Recuadro 3.3. La respuesta de política pública al COVID-19 en la República Dominicana	167
Recuadro 3.4. Plan Nacional de Empleo 2021-2024	183
Recuadro 3.5. Marco Nacional de Cualificaciones: una iniciativa en curso de múltiples partes interesadas	192
Recuadro 3.6. Recomendaciones de política pública	198
Recuadro 4.1. Crear una base de datos de los incentivos fiscales a la inversión	221
Recuadro 4.2. Evaluar los incentivos fiscales a la inversión en ALC mediante los ETR	222
Recuadro 4.3. Movilización de recursos para una mayor inclusión financiera	246
Recuadro 4.4. Recomendaciones de política pública	260
Recuadro 5.1. Recomendaciones de política pública	306

Siga las publicaciones de la OCDE en:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel®
utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo **StatLink**  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, solo tiene que escribir el enlace en la barra de direcciones de su navegador o bien hacer clic sobre el enlace que figura en la edición electrónica del libro.

Editorial

A lo largo de las dos últimas décadas, la República Dominicana ha logrado notables avances socioeconómicos. Tras una grave crisis económica en 2003-2004, el país se convirtió en una de las economías de América Latina y el Caribe (ALC) con un crecimiento más rápido y, en 2011, alcanzó la condición de país de ingreso medio-alto. La expansión económica se debió fundamentalmente a la estabilidad macroeconómica y a una integración más profunda en la economía mundial, con importantes flujos de inversión extranjera directa, el desarrollo de zonas económicas especiales y el crecimiento del turismo y la minería. La prosperidad económica impulsó mejoras sociales. Los jóvenes dominicanos tienen hoy más probabilidades que hace dos décadas de vivir una vida más larga, de acceder al sistema educativo o de encontrar un trabajo formal.

Sin embargo, siguen existiendo obstáculos: la pobreza todavía afecta a uno de cada cuatro dominicanos, las desigualdades continúan siendo elevadas y persisten debilidades institucionales importantes. Las percepciones de la ciudadanía han mejorado, pero aún un 60% de los ciudadanos cree que el país está gobernado por y para los poderosos. Los impactos del COVID-19 han agravado muchos de estos retos para el desarrollo.

En este contexto, y también como resultado del impacto de la pandemia, es necesario avanzar en una agenda de reformas ambiciosa que permita construir un desarrollo más inclusivo y sostenible, mejorando el bienestar de todos los dominicanos, y respondiendo a los retos y oportunidades que plantean los profundos cambios económicos, geopolíticos y tecnológicos de nuestro tiempo.

Para ello, en el presente *Estudio multidimensional de la República Dominicana: Hacia un mayor bienestar*, se definen tres áreas esenciales de medidas en materia de política pública. En primer lugar, la creación de *mejores empleos*, para lo cual es fundamental poner en marcha una estrategia ambiciosa para la formalización laboral, que incluya, entre otros: sistemas de protección social más fuertes y mejor focalizados; mayores apoyos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para transitar hacia la formalidad; y una mejora de las competencias de los trabajadores, acompañadas de políticas innovadoras de transformación productiva.

En segundo lugar, el país necesita movilizar *más recursos financieros públicos y privados* para respaldar las reformas. Los ingresos tributarios continúan siendo bajos y hay margen para lograr una estructura tributaria más progresiva y, al mismo tiempo, aumentar la recaudación, por ejemplo, a través de nuevas modalidades de tributación en la economía verde y digital. La lucha contra la evasión de impuestos y la reducción de aquellas exenciones fiscales que no cumplen con objetivos de eficiencia y equidad son otros ámbitos prioritarios, así como el aumento de la eficacia del gasto público. Al mismo tiempo, la profundización del sistema financiero puede ayudar a canalizar los ahorros hacia actividades productivas y mejorar la inclusión financiera.

En tercer lugar, se debe avanzar en la *transformación digital* del país, aprovechando este proceso para eliminar brechas socioeconómicas persistentes y asegurándose de que no se generan otras nuevas. Los hogares y las escuelas necesitan un mejor acceso a conexiones y dispositivos de calidad, y a una formación mejorada en lo que a las competencias digitales se refiere. La digitalización de la economía y

los mercados laborales debería permitir aumentar la productividad y crear mejores empleos. La aprobación de la Agenda Digital 2030 por parte del Gobierno en 2022 constituye un avance en esa dirección y ofrece un horizonte coherente y estratégico a mediano plazo para orientar las medidas de política pública.

Las reformas conllevan también algunas concesiones y costos. Confío en que este Estudio multidimensional, con su diagnóstico y sus recomendaciones de política pública detalladas, ayudará a generar un amplio consenso acerca del camino a seguir para lograr un mayor bienestar para toda la ciudadanía de la República Dominicana.

Ragnheiður Elín Árnadóttir
Directora
Centro de Desarrollo de la OCDE

Resumen ejecutivo

La República Dominicana ha sido una de las economías de América Latina y el Caribe (ALC) que han registrado un crecimiento más rápido en las dos últimas décadas. Tras la grave crisis económica de 2003-2004, los progresos han sido notables. Entre 1993 y 2021, el crecimiento anual medio del PIB fue del 5.1% y, en 2011, el país se convirtió en una economía de ingreso medio-alto. La estabilidad macroeconómica fue un factor esencial, al igual que una integración más profunda en la economía mundial, con cuantiosos flujos de inversión extranjera directa, el desarrollo de zonas económicas especiales y la expansión del turismo y la minería. Las remesas de los dominicanos que viven en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos, también desempeñaron una importante función.

Aunque el progreso económico ha venido acompañado de mejoras en varias dimensiones del bienestar de la ciudadanía, persisten importantes desafíos. La pobreza ha venido cayendo desde la crisis de 2003-2004; sin embargo, en 2021 un 23.8% de la población seguía siendo pobre, y continúa habiendo importantes desigualdades en función del grupo de ingreso, la edad, el género y el territorio. La República Dominicana figura entre los 50 países más vulnerables al cambio climático a nivel global, y su modelo de desarrollo ejerce presión sobre los recursos hídricos y marinos, aunque la superficie forestal ha aumentado en las dos últimas décadas. La República Dominicana cuenta con abundantes recursos eólicos y solares pero, en 2019, los combustibles fósiles representaban el 89% del suministro total de energía. La ciudadanía es consciente de estas dificultades. Aunque la confianza en el Gobierno ha aumentado desde la pandemia al situarse en un 57% en 2021, por encima del promedio de ALC, un 60% de la población consideraba la corrupción como un problema generalizado, y una proporción similar pensaba que el país estaba gobernado por y para los poderosos.

La crisis del COVID-19 agravó algunos de estos desafíos estructurales, pero también ayudó a señalar áreas donde es fundamental avanzar con una agenda ambiciosa de reformas. En el presente Estudio se destacan tres dimensiones de la política pública esenciales para promover un mayor bienestar para toda la ciudadanía: 1) la creación de más oportunidades de empleo formal; 2) la movilización de mayores recursos financieros públicos y privados para el desarrollo; y 3) el avance de la transformación digital.

Una estrategia ambiciosa de formalización laboral, acompañada de una protección social más fuerte y de políticas de transformación productiva

La informalidad laboral es un reto importante, y persistente, en el país. En 2021, el 45.4% de los dominicanos vivía en hogares donde todos los trabajadores tenían empleos informales. Este promedio encierra importantes diferencias entre los distintos niveles de ingreso y territorios: el 64.6% de las personas del quintil de ingresos más pobre y el 56.6% de la población de las zonas rurales vivía en un hogar que dependía exclusivamente del empleo informal. La informalidad laboral está directamente relacionada con la escasa formalización de las empresas. La formalidad continúa siendo poco atractiva o inasequible para muchas empresas, sobre todo las de menor tamaño, debido a diversos factores: las obligaciones tributarias y administrativas que conlleva, la complejidad que puede tener la aplicación de

las diversas regulaciones sobre el salario mínimo en función del sector y el tamaño, o los elevados costos del despido a partir del primer año de formalización, entre otros.

La informalidad hace que muchos trabajadores no tengan acceso a los sistemas de protección social, o que este acceso sea insuficiente. Para aumentar la protección social de los informales, se debe avanzar en una mejor focalización de los programas en aquellos hogares que más lo necesitan, para lo cual es fundamental mejorar la interoperabilidad de los registros de información existentes. Para abordar las barreras y los desincentivos a la formalización, es importante seguir simplificando los trámites tributarios y administrativos, prestando apoyo específico a las pequeñas y medianas empresas y dotando a la fuerza de trabajo de mejores competencias para impulsar su productividad y su empleabilidad. Una estrategia de formalización transversal debe incluir iniciativas ambiciosas de transformación productiva, impulsando sectores estratégicos y aprovechando el potencial de las transiciones digital y verde para la creación de empleo.

Mobilización de más recursos públicos y privados para financiar una agenda de desarrollo ambiciosa

El impacto de la pandemia y un contexto global complejo han llevado a una reducción del espacio fiscal. Los ingresos tributarios de la República Dominicana se situaron en un nivel del 12.6% del PIB en 2020, muy por debajo de los promedios de ALC y la OCDE, del 21.9% y el 33.5%, respectivamente. Una estructura tributaria con mayor peso de la tributación directa puede aumentar los ingresos y fortalecer la capacidad redistributiva del sistema. Por ejemplo, se pueden explorar nuevos impuestos en la economía verde y digital, o se puede mejorar la recaudación de los impuestos a la propiedad a través de una mejora de los registros.

El gasto tributario representa el 4.4% del PIB en la República Dominicana. Rediseñar o eliminar gradualmente exenciones fiscales que no estén generando el impacto deseado o que tengan carácter regresivo puede ser una forma eficiente de aumentar los ingresos tributarios totales. En las Zonas Económicas Especiales, es importante evaluar con mayor regularidad el impacto de los incentivos en términos de eficiencia y de equidad. El incumplimiento fiscal figura entre los más elevados de ALC: en el caso del IVA, según las estimaciones, en 2017 ascendía a un 43.5% (3.6% del PIB), por encima del promedio del 30.1% de ALC. La ampliación del uso de la facturación electrónica es una opción para combatir el incumplimiento. Asimismo, es crucial abordar los desafíos que plantea la economía digital y el incumplimiento por parte de las multinacionales, avanzando en la implementación de los acuerdos promovidos en esta materia por la OCDE y el G20.

Una mayor eficiencia del gasto público es fundamental, y debe incluir programas sociales con una mejor focalización, un sistema de inversión pública más eficiente, y marcos fiscales sólidos, incluyendo instrumentos que aporten estabilidad como podría ser, por ejemplo, una regla fiscal. Un pacto fiscal a nivel nacional, respaldado por un consenso amplio entre los diversos actores de la sociedad, es importante para avanzar hacia una estrategia fiscal holística y bien coordinada.

El desarrollo y fortalecimiento del sistema financiero en el país es clave para canalizar un mayor financiamiento privado en favor del desarrollo. Son áreas fundamentales la mejora de la competencia y la profundidad del sistema bancario, incrementando los niveles de inclusión financiera. Igualmente, es importante avanzar en el desarrollo del mercado de deuda local, tanto público como privado.

Adopción de una transformación digital para todos

La transformación digital puede mejorar la productividad, fomentar la inclusión, ayudar a luchar contra el cambio climático, transformar las instituciones públicas y aumentar el bienestar general. Las mejoras en

términos de conectividad han sido notables. Entre 2010 y 2020, el porcentaje de usuarios de Internet se duplicó con creces, del 31.4% al 76.9%, una de las tasas más elevadas de ALC. Sin embargo, las disparidades persisten y las políticas deben velar por que la digitalización elimine las diferencias existentes, sin crear otras nuevas. Nueve de las 32 provincias de la República Dominicana no alcanzan el umbral del 10% de hogares con Internet. Se han registrado importantes progresos en las escuelas: el 47% de ellas cuentan con plataformas de aprendizaje en línea eficaces, uno de los niveles más elevados de ALC. Sin embargo, aún persisten grandes disparidades: este nivel fue del 61% en las escuelas en contextos favorecidos, y tan solo del 33% en las escuelas en contextos desfavorecidos.

La transformación digital puede impulsar la productividad, la innovación y la diversificación productiva. No obstante, el sistema de innovación de la República Dominicana ha tenido un desempeño insuficiente, debido a la escasa inversión en investigación y desarrollo. Un mejor desempeño logístico también es fundamental. Por último, la transformación digital podría afectar al empleo: el 12% de los trabajos podría encontrarse en riesgo de automatización, frente al promedio del 16% de ALC. Para aprovechar la transformación del mundo del trabajo, es fundamental invertir en competencias digitales. La Agenda Digital 2030 de la República Dominicana representa un avance hacia una estrategia digital clara, ambiciosa e integral, y pone de manifiesto el compromiso del país con la transformación digital.

1 **Visión general**

Este Estudio multidimensional de la República Dominicana analiza las principales barreras para un desarrollo inclusivo y sostenible en el país, y plantea recomendaciones de política pública para avanzar en esa dirección. El Estudio parte de la idea de que el bienestar de los ciudadanos depende de múltiples factores interrelacionados entre sí, y de que los retos a los que se enfrentan los países son complejos y poliédricos: de ahí la necesidad de analizarlos y abordarlos con un enfoque multidimensional.

Desde esta perspectiva, este Estudio sostiene que, aunque el crecimiento económico ha sido notable en la República Dominicana en las últimas dos décadas, aún quedan retos pendientes para avanzar en las diferentes dimensiones del bienestar. El Estudio presenta en primer lugar una *Evaluación Inicial* (Parte I) en la que se analizan los principales retos y oportunidades para un desarrollo más inclusivo y sostenible en el país. Siguiendo el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esta evaluación se estructura en torno a las cinco P de: Personas, Prosperidad, Alianzas (Partnerships), Paz e Instituciones y Planeta.

La Parte II de este Estudio realiza un *Análisis en Profundidad* sobre tres áreas que se han identificado como fundamentales para el desarrollo futuro de la República Dominicana: i) la necesidad de crear más oportunidades de empleo formal; ii) la importancia de construir un modelo de “financiamiento para el desarrollo” más resiliente, inclusivo y sostenible; y iii) la oportunidad que ofrece la transformación digital como motor de progreso para todos. En cada una de estas áreas, el Estudio plantea recomendaciones de política pública para ayudar a pasar del *análisis a la acción*. Con esta agenda de recomendaciones se busca apoyar al país a apuntalar su recuperación tras el impacto de la pandemia, y a avanzar hacia una nueva etapa de desarrollo, caracterizada por un mayor bienestar para todos y todas. Este resumen sintetiza los principales mensajes del Estudio multidimensional de la República Dominicana.

El crecimiento económico ha sido robusto, pero el progreso en términos de bienestar general ha sido más modesto

La República Dominicana ha sido testigo de grandes avances socioeconómicos en su historia reciente. El país ha sido una de las principales economías de América Latina y el Caribe (ALC) en términos de crecimiento del PIB, con una tasa media anual del 5.1% entre 1993 y 2021 (FMI, 2022^[11]). Esto llevó a la República Dominicana a alcanzar el estatus de país de ingreso medio-alto en 2011, solo ocho años después de la grave crisis económica que sufrió en 2003. Sin embargo, el impacto del COVID-19 en el país reveló que la República Dominicana se enfrentaba a importantes desafíos estructurales ya antes de la pandemia, y que es necesaria una agenda ambiciosa de políticas públicas para impulsar un desarrollo más inclusivo y sostenible (OCDE et al., 2021^[21]).

El crecimiento económico ha venido impulsado por una economía dual con un papel importante para el sector servicios

Los esfuerzos por mantener la estabilidad macroeconómica han sido uno de los pilares principales del crecimiento económico y de la relativa resistencia mostrada por el país ante el impacto de la crisis del COVID-19. Antes de la pandemia, las reformas estructurales que atrajeron inversión extranjera

directa (IED), sobre todo en el sector manufacturero en zonas económicas especiales (ZEE), y el desarrollo de la minería y el turismo, junto con unas condiciones globales favorables, habían sido los principales motores del crecimiento. Las remesas, procedentes principalmente de dominicanos residentes en Estados Unidos, también han desempeñado un papel importante, ya que ascendieron a un 7.6% del PIB en 2018 (Banco Mundial, 2018^[3]). Estos factores han seguido siendo importantes para impulsar el crecimiento económico tras la pandemia: a pesar de que el PIB se contrajo un 6.7% en 2020, el país experimentó un fuerte repunte en 2021, con un crecimiento del PIB del 12.3% (FMI, 2022^[1]).

La productividad laboral ha mejorado en la República Dominicana, sobre todo desde 2010. Sin embargo, sigue representando alrededor de un 65% menos que en el promedio de los países de la OCDE, mientras que es similar al promedio de ALC. Además, la participación laboral de las mujeres es relativamente baja, con una tasa de solo el 43.4%, frente a un 71% para los hombres en 2020 (Banco Mundial, 2022^[4]).

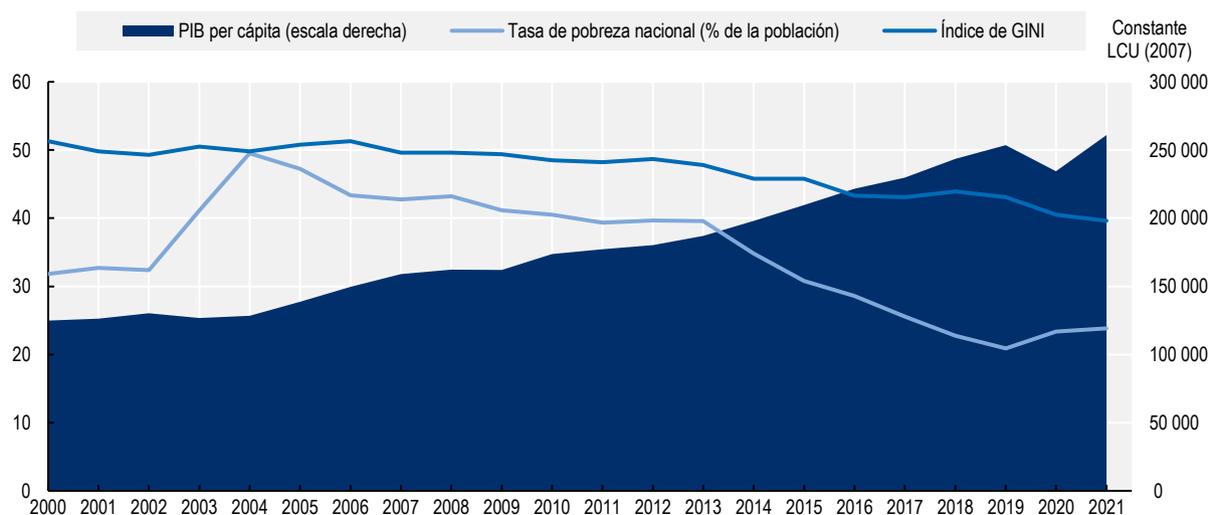
Los sectores económicos de mayor crecimiento entre 2010 y 2018 fueron la minería, la construcción y los servicios, en particular el turismo y la intermediación financiera. La estructura económica está dominada por el sector servicios, que supone el 60% del PIB, representa aproximadamente la mitad del crecimiento económico anual y emplea al 74% de la población activa total (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[5]). Entre los servicios, el turismo es clave, aunque sufrió un importante impacto como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Las exportaciones de bienes tienen como componente principal las manufacturas en las ZEE, que representan el 56% de las exportaciones totales de bienes en 2021. El sector minero ha estado recibiendo grandes flujos de IED, en particular en la minería del oro y la plata, y ha aumentado las exportaciones de manera significativa, representando el 17% de las exportaciones de bienes en 2021 (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[5]).

La estructura económica se caracteriza por su dualidad entre empresas nacionales y empresas dentro de las ZEE. Desde la década de 2000, las zonas económicas especiales han experimentado un cambio estructural hacia la industria manufacturera de cualificación media y alta. Anteriormente, predominaban las industrias textiles que eran intensivas en mano de obra y empleaban a muchas trabajadoras poco cualificadas. Sin embargo, las industrias emergentes (farmacéutica, equipos médicos y quirúrgicos, productos electrónicos, entre otros) son menos intensivas en mano de obra y requieren mayores niveles de cualificación. En 2021, los equipos médicos y quirúrgicos, los productos electrónicos y los productos manufacturados del tabaco representaron el 27%, el 17% y el 17% del total de las exportaciones de mercancías de las ZEE, respectivamente. Por su parte, las exportaciones de las empresas fuera de las ZEE se concentran principalmente en productos basados en materias primas o bienes de bajo contenido tecnológico, incluidos los productos agrícolas y alimentarios, así como la minería. Debido a la mayor intensidad tecnológica de las industrias emergentes en las ZEE y a las amplias exenciones arancelarias y fiscales de las que se benefician, los vínculos con las empresas domésticas que están fuera de las ZEE son relativamente bajos (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[6]).

Las condiciones de vida han experimentado avances importantes, pero persisten desafíos relevantes que han sido agravados por la pandemia

Aunque el fuerte crecimiento económico experimentado por el país ha venido acompañado de avances sociales, todavía quedan importantes desafíos para mejorar la inclusión social. La pobreza y la desigualdad siguen siendo altas y, además, se han visto agravadas por la pandemia. La pobreza aumentó del 20.9% en 2019 al 23.4% en 2020 y al 23,8% en 2021. De manera similar, la pobreza extrema aumentó del 2.6% en 2019 al 3.5% en 2020, y disminuyó ligeramente hasta el 3.1% en 2021. En años anteriores, la pobreza había registrado un descenso constante pero lento, desde casi el 50% en 2004 -en gran medida como consecuencia de la crisis- hasta el 39.6% en 2013, acelerándose a partir de entonces su caída (Gráfico 1.1). La desigualdad también se redujo entre 2000 y 2021, con un descenso del índice de Gini de 0.513 a 0.396. Este descenso fue superior al observado en el promedio de los países de ALC.

Gráfico 1.1. Evolución del PIB per cápita, la tasa de pobreza y el índice de Gini en la República Dominicana



Nota: Desde 2016, la metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo ha cambiado, por lo que los datos de pobreza podrían no ser perfectamente comparables entre los períodos anterior y posterior a 2015. Las estimaciones para PIB per cápita empiezan a partir de 2019. Fuente: Elaboración de los autores con base en (Ministerio de Economía, Planificación & Desarrollo; Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, 2022^[7]); (FMI, 2022^[11]).

StatLink  <https://stat.link/7nil24>

En 2020, casi la mitad (46.9%) de los dominicanos formaban parte de la clase media vulnerable. Se trata de personas que viven en hogares con un ingreso diario per cápita de entre USD 5.5 y 13 (PPA 2011) (Banco Mundial, 2022^[41]). Su situación de vulnerabilidad les deja en riesgo de caer en la pobreza ante un impacto negativo, como ocurrió con la crisis provocada por la pandemia del COVID-19.

Los impuestos y las transferencias tienen una capacidad limitada para reducir las desigualdades y redistribuir renta en el país, dado que solo reducen el índice de Gini en menos de 2 puntos porcentuales (Commitment to Equity Institute Data Centre, 2022^[8]). Sin embargo, la capacidad del Estado para proteger a los más vulnerables se ha fortalecido en las últimas décadas y se han reforzado las herramientas de protección social, en particular en respuesta al impacto de la pandemia. El gobierno dominicano aumentó las transferencias en los programas sociales existentes y puso en marcha nuevos paquetes de emergencia. Se creó el *Fondo de Ayuda Solidaria al Empleado* (FASE) para ayudar a los trabajadores del sector formal con alto riesgo de perder su empleo, con un apoyo a sus ingresos. Igualmente, el *Programa de Asistencia al Trabajador Independiente* (PA' TI) se creó para ayudar económicamente a los trabajadores independientes. El gobierno también puso en marcha el Programa *Quédate en Casa*, dirigido a los hogares estructuralmente pobres o vulnerables. Estos programas de emergencia impulsaron en gran medida el aumento del gasto social total, que pasó del 7.6% del PIB en 2019 al 12.2% en 2020 y al 8.7% en 2021 (Ministerio de Hacienda, 2022^[9]).

El país enfrenta riesgos ambientales relacionados tanto con el modelo de desarrollo como con su vulnerabilidad ante desastres climáticos

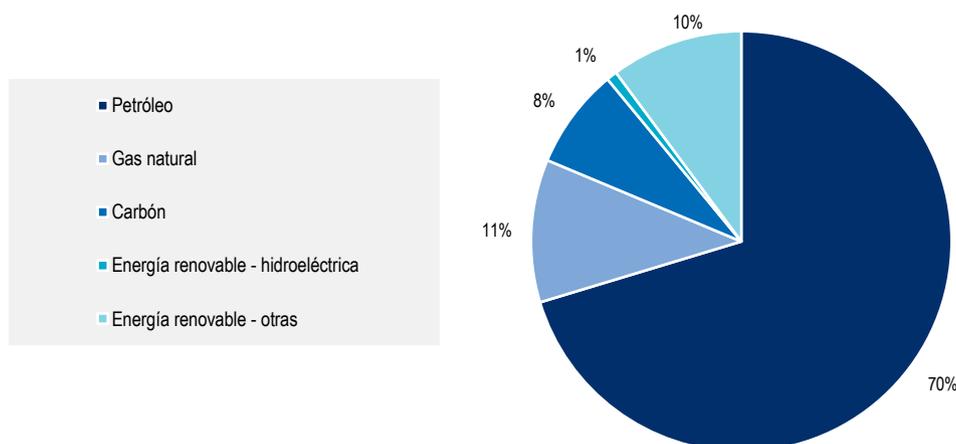
La República Dominicana se enfrenta a crecientes presiones medioambientales. Entre 2000 y 2019, fue uno de los 50 países más vulnerables a los fenómenos climáticos extremos a nivel mundial (GermanWatch, 2021^[10]). Debido a su situación geográfica, la República Dominicana se ve especialmente afectada por huracanes, tormentas e inundaciones. La vulnerabilidad de las construcciones de viviendas

y una insuficiente planificación urbana y territorial aumentan los riesgos de daños físicos y materiales, y también pueden afectar a actividades económicas como la agricultura y el turismo.

El actual modelo de desarrollo puede entrañar riesgos medioambientales que deben ser abordados. Los recursos marinos se ven afectados por el desarrollo costero y la sobreexplotación pesquera. La llegada de grandes números de turistas también debe estar bien coordinada para evitar que se convierta en una amenaza para la protección del medio ambiente. Aunque el impacto del COVID-19 redujo el flujo de turistas, este había aumentado un 35% entre 2007 y 2017, y las cifras para 2022 muestran una recuperación total de este sector. La deforestación se ha controlado en las últimas décadas, y de hecho el país ha conseguido aumentar sustancialmente la superficie forestal, aunque persisten presiones vinculadas a la agricultura y los incendios. La superficie forestal aumentó un 5.1% entre 2000 y 2010 y un 3.4% entre 2010 y 2020 en la República Dominicana, en comparación con una reducción del 5.7% y del 3% en Sudamérica para esos mismos períodos. En 2020, la cobertura forestal total del país se estimaba en un 44.4% de la superficie terrestre total (FAO, 2022^[11]). El modelo de desarrollo actual también ejerce presión sobre el recurso hídrico, que se encuentra cerca del nivel de estrés en República Dominicana, a diferencia de otros países vecinos de Centroamérica. La tasa de eficiencia en el riego en la agricultura es inferior al 25%, debido a la práctica común de riego por inundación (Sánchez, 2016^[12]). La minería ha ido creciendo en el país, con diversos impactos ambientales, entre ellos el uso y contaminación del agua.

La economía dominicana sigue teniendo una dependencia importante de los combustibles fósiles. Estos representaron el 89% del suministro total de energía en 2019, mientras que las energías renovables supusieron el 11% restante (Gráfico 1.2) (IEA/OECD, 2021^[13]). El país se ha comprometido a reducir sus emisiones en un 27% para 2030, respecto a un escenario de continuidad con las emisiones actuales. También se ha fijado el objetivo de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) per cápita en un 25% para 2030 con respecto a los niveles de 2010 (MEPyD, 2014^[14]). Invertir en fuentes de energía renovables puede ayudar a reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles, así como su impacto en el medio ambiente. La República Dominicana cuenta con abundantes recursos solares y eólicos y puede tener gran potencial para el desarrollo de fuentes de energía renovables (OCDE et al., 2022^[15]).

Gráfico 1.2. Suministro total de energía en la República Dominicana, por fuente de energía (2019)



Fuente: Elaboración de los autores con base en (IEA/OECD, 2021^[13]).

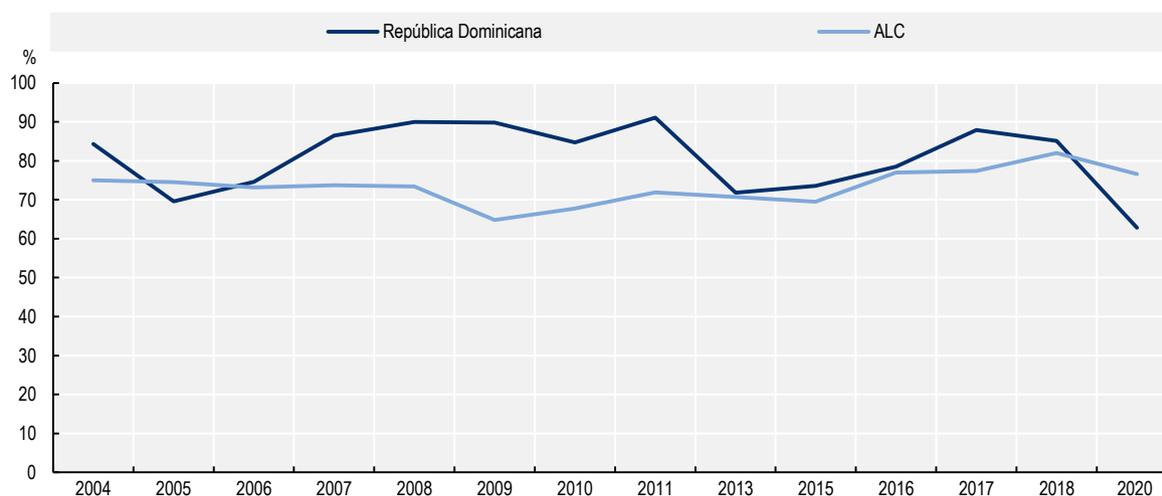
StatLink  <https://stat.link/2csgdk>

Reforzar la confianza en las instituciones es fundamental para construir un nuevo contrato social y crear consensos en torno a una agenda de reformas ambiciosa

La confianza en las instituciones públicas se ha mantenido en niveles relativamente bajos en las últimas dos décadas, y ha sufrido importantes variaciones. En particular, la confianza en el gobierno nacional fue especialmente baja en 2011 (41%), 2015 (45%) y 2019 (41%), pero alcanzó niveles más altos recientemente, con un 63% y un 57% de la población confiando en el gobierno en 2020 y 2021, respectivamente. Los niveles actuales de confianza se mantienen por encima de los promedios de ALC (38%) y la OCDE (47%) (Gallup, 2022^[16]). Otros indicadores también apuntan a una erosión de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, aunque nuevamente con una recuperación, sobre todo a partir del impacto de la pandemia. Por ejemplo, el apoyo a la democracia cayó de un máximo de 73% en 2008 a 60% en 2013, 54% en 2017 y un mínimo de 44% en 2018 (Latinobarómetro, 2021^[17]). En 2020, el apoyo a la democracia creció ligeramente hasta alcanzar un nivel del 50%, presumiblemente porque parte de la población percibió y apreció los esfuerzos puestos en marcha por el Gobierno para contrarrestar los efectos de la pandemia. La percepción de progreso del país también se ha deteriorado. Tras un punto bajo en 2011, más de la mitad de la población creía que el país estaba progresando en el periodo comprendido entre 2013 y 2016. Sin embargo, se ha producido una caída en los últimos años y, en 2020, solo el 35% de la población creía que el país estaba progresando (Latinobarómetro, 2021^[17]).

Hay diversos factores que pueden explicar estas brechas entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Por un lado, han aumentado las demandas sociales, debido a la expansión de la clase media, a una población más joven y cada vez más urbanizada, o al mayor acceso a las tecnologías digitales y, por tanto, a la información. Por otro lado, aunque se han realizado innegables esfuerzos para reforzar el marco institucional, las instituciones públicas siguen enfrentándose a importantes retos. Esto puede estar relacionado tanto con la falta de capacidades institucionales, como con el hecho de que la corrupción o la captura de las políticas públicas por parte de intereses particulares hacen que las instituciones se desvíen en ocasiones de la protección del interés público. A pesar de algunas mejoras significativas, en 2021 todavía el 60% de la población creía que la corrupción estaba muy extendida en el Gobierno, y el 59.8% pensaba que el país estaba gobernado por y para los poderosos (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3. Porcentaje de la población que cree que el país está gobernado por y para los poderosos



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Latinobarómetro, 2021^[17]).

Tres áreas de política pública son fundamentales para mejorar el bienestar de toda la ciudadanía

Como resultado de la Evaluación Inicial realizada en este Estudio, y tras los diálogos mantenidos con diversos actores e instituciones dominicanas, se identificaron tres áreas de política pública en las que se necesitan reformas ambiciosas en el país para avanzar hacia un mayor bienestar para todos y todas. En primer lugar, el empleo sigue siendo una parte fundamental del bienestar de los ciudadanos, pero en la República Dominicana muchos trabajadores están empleados de manera informal, sin condiciones laborales adecuadas y con escaso acceso a la protección social. Por lo tanto, es imperativo crear más oportunidades de empleo formal. En segundo lugar, una agenda de desarrollo ambiciosa exigirá inevitablemente grandes recursos financieros, pero el país se enfrenta a las rigideces de un escaso espacio fiscal y a un escenario global complejo. Es esencial que el país avance hacia un modelo de “financiamiento para el desarrollo” más sólido, inclusivo y sostenible. En tercer lugar, los retos a los que se enfrenta la República Dominicana tienen lugar en un mundo en rápida transformación, que también abre nuevas oportunidades. La transformación digital aparece como una megatendencia fundamental que el país debe aprovechar para transformar su modelo de desarrollo.

Hacia más empleos formales en la República Dominicana

La informalidad laboral es un desafío fundamental para la República Dominicana. El empleo informal erosiona la recaudación de impuestos, socava el crecimiento de la productividad y deja a los trabajadores en situación de vulnerabilidad, debido a la falta de protección social. También perpetúa los bajos niveles de productividad, las estructuras económicas poco sofisticadas y los bajos niveles de habilidades entre los trabajadores. Todos estos factores son, al mismo tiempo, causa y consecuencia de la informalidad, haciendo de este fenómeno un desafío complejo y de naturaleza multidimensional.

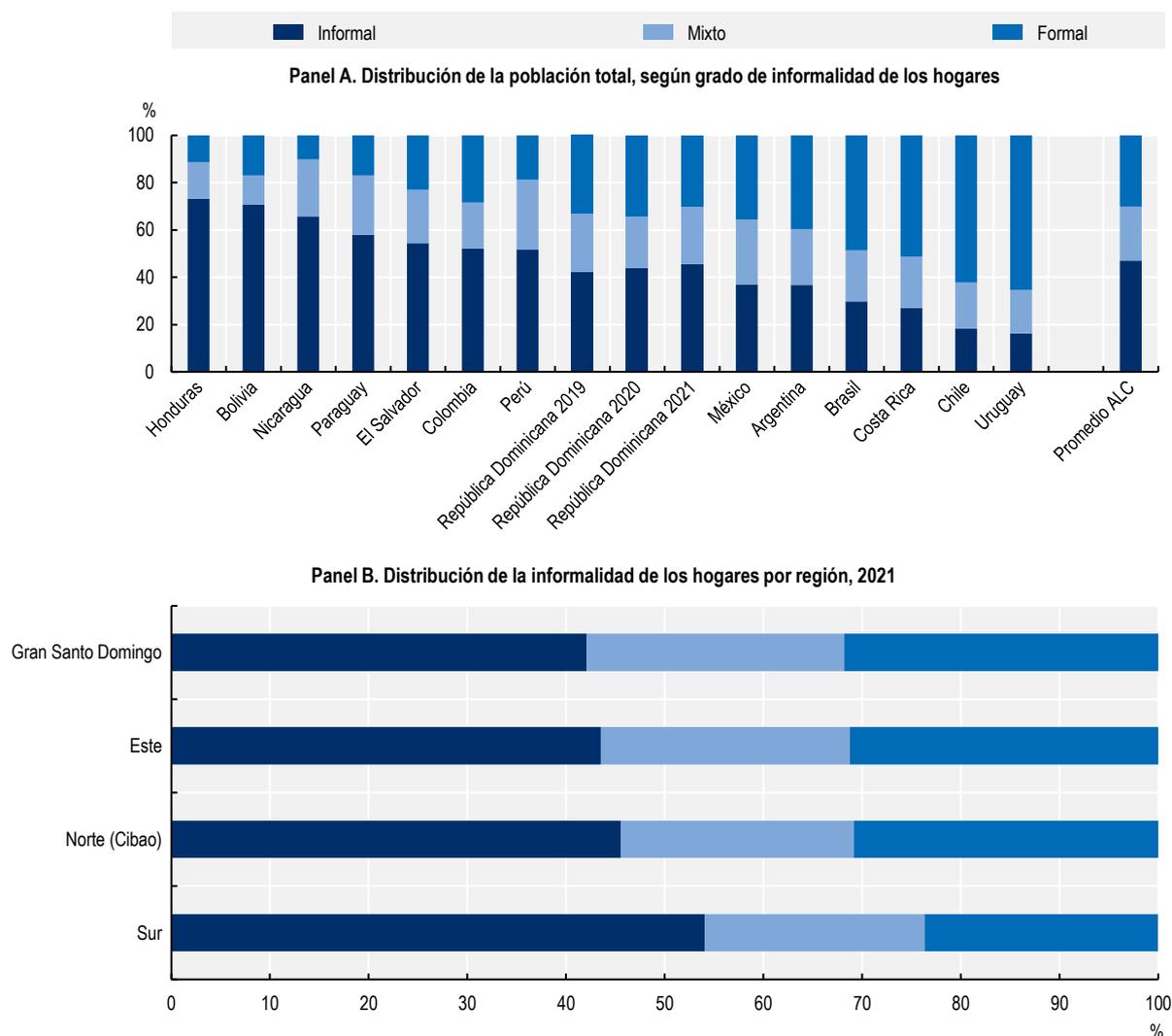
El mercado laboral de la República Dominicana ha mostrado altos niveles de informalidad durante décadas, con una tasa de empleo informal que se ha mantenido de manera sostenida por encima del 50%. En 2021, la tasa de empleo informal alcanzó el 59%, algo superior al nivel en 2019 (55.3%), principalmente como resultado de la pandemia. Esto está ligeramente por encima del nivel promedio observado en ALC, de 56.5% (OCDE, por publicar^[18]). La República Dominicana debe continuar haciendo esfuerzos para situar la formalización laboral en el centro de su estrategia de desarrollo, por varias razones. En primer lugar, la formalización es clave para ampliar el alcance del sistema de protección social y llegar a los grupos más vulnerables. En segundo lugar, deben reducirse las barreras a la formalización de las empresas, lo que puede tener un efecto positivo en el crecimiento de la productividad, la recaudación de impuestos y el aumento de las oportunidades comerciales, creando a su vez oportunidades de empleo formal. En tercer lugar, el desarrollo de las habilidades de los trabajadores y las políticas de transformación productiva son áreas de política clave que deben ayudar a generar mayores oportunidades de empleo formal a través de ganancias en la productividad y mejores perspectivas de empleabilidad para los trabajadores.

La informalidad deja a muchos trabajadores y a sus hogares sin una adecuada cobertura de protección social

En 2021, un 45.4% de la población vivía en hogares donde todos los trabajadores estaban empleados en trabajos informales. Esto representó un aumento de más de tres puntos porcentuales respecto a 2019 (Gráfico 1.4, Panel A). Analizar la incidencia de la informalidad desde la perspectiva del hogar brinda una imagen más precisa de su impacto en la vulnerabilidad, ya que generalmente la protección social asociada a la formalidad se extiende desde el trabajador formal al resto de los miembros del hogar. En este sentido, los hogares donde todos los miembros de la familia son informales son particularmente vulnerables, ya que quedan completamente fuera del alcance del sistema de protección social.

La mayoría de los hogares rurales y de bajos ingresos en la República Dominicana dependen únicamente del empleo informal. En 2021, el 64.6% de las personas del quintil de ingresos más pobres vivía en un hogar que dependía únicamente del empleo informal, en comparación con el 26.4% del quintil de ingresos más rico. Los hogares en áreas rurales también tienen niveles significativamente más altos de informalidad. Hasta un 56.6% de la población en áreas rurales vivía en un hogar completamente informal en 2021. También hay diferencias territoriales considerables en la composición de los hogares informales: un 54.1% de la población total en la región Sur vive en un hogar completamente informal, en comparación con un 42.1% de la población en el Gran Santo Domingo (Gráfico 1.4, Panel B).

Gráfico 1.4. Composición de los hogares según su grado de informalidad, en total y por región



Nota: Las estimaciones para países seleccionados de ALC se derivan de los datos de 2018 o del año disponible más cercano. El promedio de ALC es el promedio no ponderado de países seleccionados de ALC.

Fuente: Cálculos de los autores con base en (OCDE, por publicar^[18]), utilizando la base de datos KILBIH. Para garantizar la comparabilidad y disponibilidad de los microdatos, las estimaciones de República Dominicana para 2019, 2020 y 2021 utilizan la ENCFT del tercer trimestre.

StatLink  <https://stat.link/3kj5sr>

La crisis del COVID-19 ha resaltado la importancia de reforzar la protección social en la República Dominicana. Dado que la mayoría de los trabajadores informales quedan fuera de la cobertura de los mecanismos tradicionales de seguridad social contributiva, dependen más de otros programas de asistencia social pública, no contributivos, generalmente transferencias monetarias, pensiones solidarias y transferencias en especie. Fortalecer la interoperabilidad de los registros de información existentes y adoptar una perspectiva del hogar para analizar la vulnerabilidad pueden ayudar a mejorar la focalización de los programas sociales (Basto-Aguirre, Nieto-Parra and Vázquez Zamora, 2020^[19]; OCDE, por publicar^[18]).

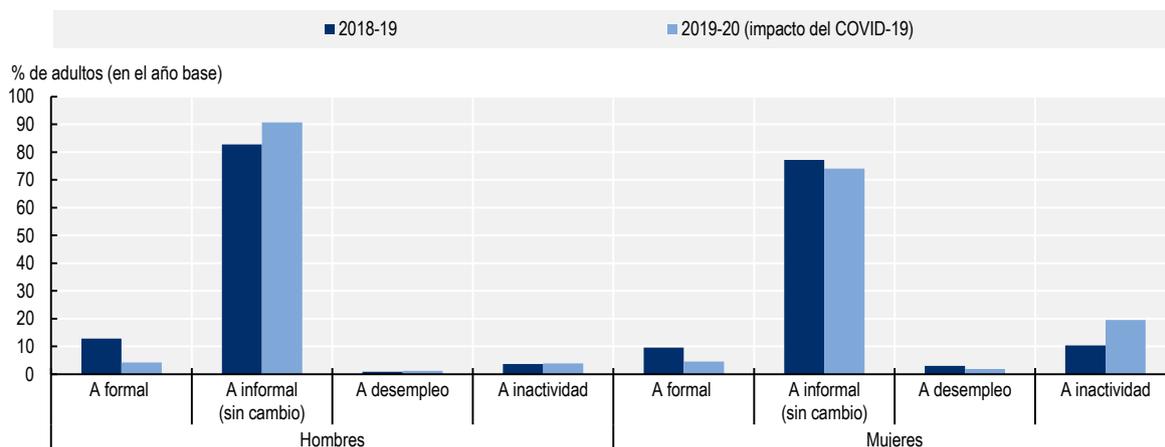
Existen barreras estructurales para la formalización de empresas y la creación de empleos formales

Más allá de mitigar las consecuencias sociales que provoca la informalidad, una estrategia de formalización debe abordar las barreras y los desincentivos que enfrentan las empresas para operar formalmente. De hecho, la formalización de la empresa a menudo precede a la formalización del empleo. Sin embargo, la formalización sigue siendo poco atractiva o inasequible para muchas empresas dominicanas, especialmente las más pequeñas. Mientras que algunos sectores altamente productivos pueden afrontar los costos de la formalidad, otros sectores o empresas menos productivas no pueden o no quieren afrontar la transición a la formalidad. En la República Dominicana, el 91% de los empleados de pequeñas empresas y el 22.8% de los empleados de medianas empresas trabajan de manera informal. En cambio, solo el 3.7% de los empleados en grandes empresas están empleados informalmente (BCRD, 2022^[20]; OCDE, 2021^[21]).

Hay varios factores que crean barreras o desincentivos a la formalización empresarial. La carga tributaria y administrativa asociada con el estatus formal puede ser alta para algunas micro, pequeñas o medianas empresas (MIPYMES). El gobierno dominicano se ha esforzado por agilizar estos procedimientos, lo que ha ayudado a reducir los desincentivos a la formalización de empresas. El país también ha implementado regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes, pero las tasas impositivas no están diferenciadas para MIPYMES o empresas recién formalizadas. Las regulaciones del salario mínimo tienen diversas variantes sectoriales y relacionadas con el tamaño, lo que genera complejidad en su aplicación y dificulta el cumplimiento de la regulación, empujando a algunas empresas a operar de manera informal. Finalmente, algunos de los costos laborales no salariales del país también podrían constituir una barrera para la formalización, particularmente para los pequeños empleadores. Si bien la mayoría de los costos laborales no salariales son relativamente estables en el tiempo, aquellos en caso de despido aumentan drásticamente después del primer año, lo que podría desincentivar a los empleadores a contratar formalmente.

Las barreras a la formalización también se reflejan en un mercado laboral segmentado, donde las transiciones entre informalidad y formalidad son relativamente escasas, particularmente para las mujeres. Solo el 12.8% de los hombres con empleo informal transitó a un empleo formal entre 2018 y 2019, y solo el 9.6% de las mujeres con empleo informal transitó a la formalidad. En total, alrededor del 80% de los trabajadores, tanto hombres como mujeres, permanecieron en su situación de informalidad. Entre 2019 y 2020, durante la pandemia del COVID-19, las transiciones del empleo informal al formal se redujeron significativamente, a un 4.2% entre los hombres y un 4.5% entre las mujeres (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Tasas anuales de transición desde la informalidad (30-55 años), por género



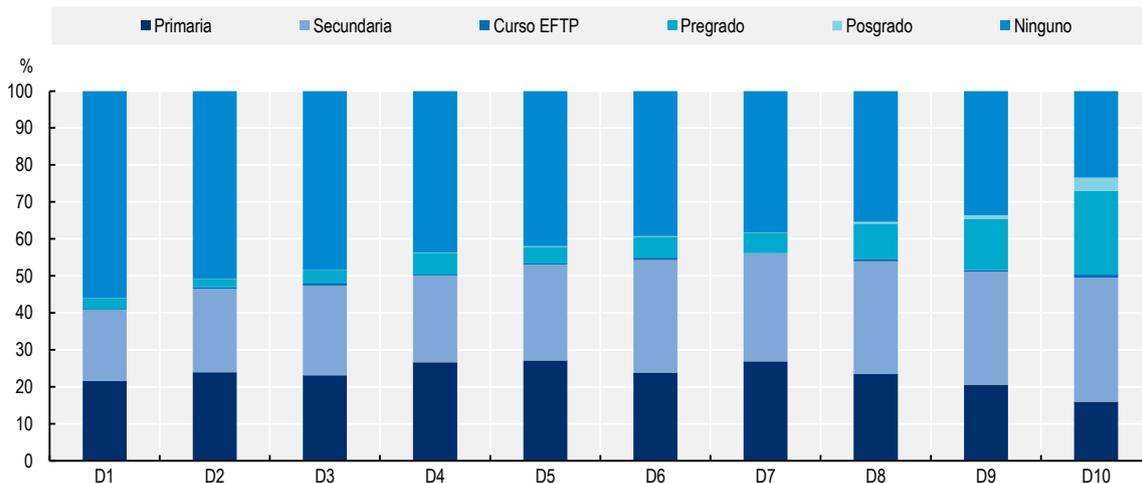
Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE, 2021^[21]; BCRD, 2022^[20]).

StatLink  <https://stat.link/2gs9bo>

El desarrollo de habilidades y la transformación de la estructura productiva son fundamentales para aumentar la productividad laboral y promover el empleo formal

El desarrollo de habilidades es un factor determinante para mejorar la competitividad del trabajador en el mercado laboral y, a su vez, para aumentar la productividad de las empresas y del sector productivo en general. Estas son dimensiones fundamentales para impulsar la formalización laboral. Sin embargo, el nivel de habilidades de los trabajadores dominicanos es limitado, en gran medida debido a los bajos niveles educativos, especialmente entre las personas vulnerables (Gráfico 1.6). Hasta un 79% de los estudiantes dominicanos de 15 años no logran alcanzar el nivel 2 de competencia en lectura, matemáticas y ciencias en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA). El nivel 2 se define como el nivel mínimo de competencia que todos los niños y niñas deben adquirir al finalizar la educación secundaria. Este desafío también es reconocido por las empresas: el 29.1% de las empresas manufactureras en la República Dominicana identifican una fuerza laboral con educación inadecuada como una limitación importante (Banco Mundial, 2016^[22]). Contar con más y mejores habilidades no solo aumenta la probabilidad de que un trabajador acceda a un trabajo formal, sino que también genera otras externalidades como la innovación, el espíritu empresarial y la transformación productiva, lo que favorece la creación de más oportunidades de trabajo formal.

Gráfico 1.6. Nivel educativo completado, por deciles de ingreso



Fuente: Elaboración de los autores con base en (BCRD, 2022^[20]).

StatLink  <https://stat.link/w6bhiq>

La educación y formación técnica y profesional (EFTP) puede contribuir de manera significativa a aumentar los niveles de formalización. La oferta de EFTP en la República Dominicana está fragmentada y se beneficiaría de una mayor coordinación y orientación estratégica para responder mejor a las demandas actuales y futuras de habilidades. En particular, fortalecer la cobertura y la calidad de la EFTP secundaria y postsecundaria es clave para desarrollar habilidades en la fuerza laboral. Los esfuerzos para el diseño de un Marco Nacional de Cualificaciones en el país representan un importante paso adelante para alinear la EFTP con la educación secundaria y terciaria general. Además, puede contribuir a una mejor identificación de las cualificaciones profesionales demandadas por parte del sector productivo.

Para favorecer la formalización laboral, es fundamental contar con más información acerca de las habilidades disponibles en la fuerza laboral y aquellas que son demandadas por parte de los empleadores. Conectar de manera más efectiva la oferta y demanda de habilidades requiere invertir en mejores recursos y métodos para analizar y evaluar qué competencias están disponibles y cuáles son aquellas que escasean, de manera que se puedan adaptar las políticas de educación y formación técnica y profesional. Facilitar la transición del sistema educativo al mundo laboral es fundamental para apoyar la formalización, tanto porque contribuye a reducir la carga de las empresas para la contratación formal, como porque ayuda a los jóvenes a iniciar sus carreras profesionales dentro de la formalidad.

Recuadro 1.1. Recomendaciones de política para avanzar hacia empleos más formales

Objetivo de política 1: Consolidar un sistema de protección social sólido y sostenible que ayude a proteger a los trabajadores informales y a los miembros de su hogar

1. Fortalecer los sistemas de protección social y aprovechar las lecciones aprendidas durante la pandemia del COVID-19:
 - Mejorar la interoperabilidad entre los diferentes registros de información existentes, integrando los sistemas de información de protección social y fortaleciendo el rol del SIUBEN para llegar a poblaciones vulnerables e informales, aprovechando el potencial de las tecnologías digitales.
 - Mejorar la condicionalidad asociada a la protección social para que sea un catalizador de una mejor inclusión educativa, económica y social.
 - Adoptar la perspectiva del hogar para comprender mejor su composición y, por lo tanto, identificar mejor la combinación correcta de intervenciones para cada tipo de hogar.
2. Flexibilizar las contribuciones a la protección social para incluir a los trabajadores informales:
 - Avanzar hacia mayor flexibilidad en las cotizaciones de los trabajadores, en particular para quienes tienen dificultades para realizar aportes regulares. Esto es especialmente relevante para los trabajadores por cuenta propia (p. ej. una tarifa plana para sus contribuciones).
3. Avanzar hacia un sistema de protección social universal y más sostenible:
 - A corto y mediano plazo, se deben realizar esfuerzos para extender la cobertura a categorías de la población no cubiertas por la protección social y en todas las regiones del país.
 - A más largo plazo, avanzar hacia un sistema de protección social universal. Se requiere una discusión técnica y política para evaluar la conveniencia de un sistema donde la cobertura dependa menos de la situación laboral y donde los impuestos generales financien parte del sistema.

Objetivo de política 2: Repensar el marco institucional y regulatorio actual para eliminar o aliviar las barreras existentes a la formalización empresarial

1. Brindar condiciones favorables para la formalización, particularmente entre las MIPYMES:
 - Fomentar la formalización de las MIPYMES a través de apoyo y beneficios fiscales especiales, por ejemplo, otorgando exenciones fiscales durante los primeros años de operación para las empresas de nueva creación.
 - Continuar los esfuerzos para simplificar la administración tributaria y regulatoria de las empresas, agilizar los procedimientos burocráticos durante la formalización y alentar a más empresas a formalizarse. El programa *Formízate* debe ser fortalecido y ampliado.
 - Promover mecanismos innovadores para fomentar el crecimiento de las MIPYMES, tales como programas de aceleración de negocios o fondos inteligentes.
 - Abordar las principales barreras institucionales a la formalización de los trabajadores y considerar una reforma al Código del Trabajo.
 - Repensar el proceso de fijación de salarios mínimos, buscando un equilibrio entre un sistema más simplificado que favorezca su aplicación por parte de los empleadores y un número suficiente de salarios mínimos que tenga en cuenta las diferencias entre sectores y empresas.
 - Iniciar una discusión técnica sobre el impacto de la cesantía sobre los niveles de informalidad, buscando equilibrar la protección del trabajador frente a la flexibilidad del mercado laboral y explorando mecanismos alternativos para la protección ante el desempleo.

- Enmarcar las discusiones en torno a un nuevo Plan Nacional de Empleo dentro de un debate tripartito más amplio a nivel nacional, incluyendo la posibilidad de reformar el Código de Trabajo
 - Introducir un marco regulatorio para las plataformas digitales, ya sea dentro de un nuevo Código de Trabajo o de forma independiente.
2. Fortalecer las políticas para impulsar la creación de empleos formales en la economía.
 - Alinear las políticas de generación de empleo con las políticas industriales y productivas, fortaleciendo los vínculos entre las zonas económicas especiales y la economía local.
 - Crear estrategias sectoriales específicas para promover la formalización en sectores donde la informalidad es alta.

Objetivo de política 3: Invertir de manera más efectiva en la fuerza laboral, centrándose particularmente en mejorar las habilidades y apoyar a los jóvenes, para aumentar la productividad laboral y mejorar la empleabilidad en el sector formal

1. Fortalecer las conexiones entre el sistema de educación y formación y la demanda de habilidades del sector productivo para facilitar la transición a la formalidad:
 - Fortalecer la educación y formación técnica y profesional, invirtiendo en mejores y más modernas infraestructuras, formación docente y herramientas para identificar las necesidades del mercado laboral.
 - Armonizar el fragmentado sistema de educación y formación técnica y profesional.
 - Asegurar la continuidad de los esfuerzos para implementar el Marco Nacional de Cualificaciones, ya que este será clave para facilitar la identificación de las cualificaciones profesionales demandadas por los empleadores.
 - Fomentar alianzas entre los sectores privado y educativo, ampliando programas que combinan la enseñanza en el aula con la formación práctica y otros servicios activos del mercado laboral, y fortaleciendo los programas de transición de la escuela al lugar de trabajo para los jóvenes.
 - Crear programas formales de emprendimiento en el último año de secundaria para aumentar la posibilidad de iniciar una actividad laboral formal al salir de la escuela.
 - Poner en marcha sistemas regulares de recopilación de datos sobre oferta y demanda de competencias. Involucrar al sector productivo y aprovechar los beneficios de la transformación digital para construir dicha información.

Objetivo de política 4: Desarrollar una estrategia amplia y holística para la formalización

- Embarcarse en un debate amplio sobre una estrategia holística para la formalización con el objetivo de integrar los esfuerzos de formalización en diferentes áreas de políticas y niveles de gobierno.

Financiando el desarrollo en la República Dominicana: hacia un modelo más inclusivo, resiliente y sostenible

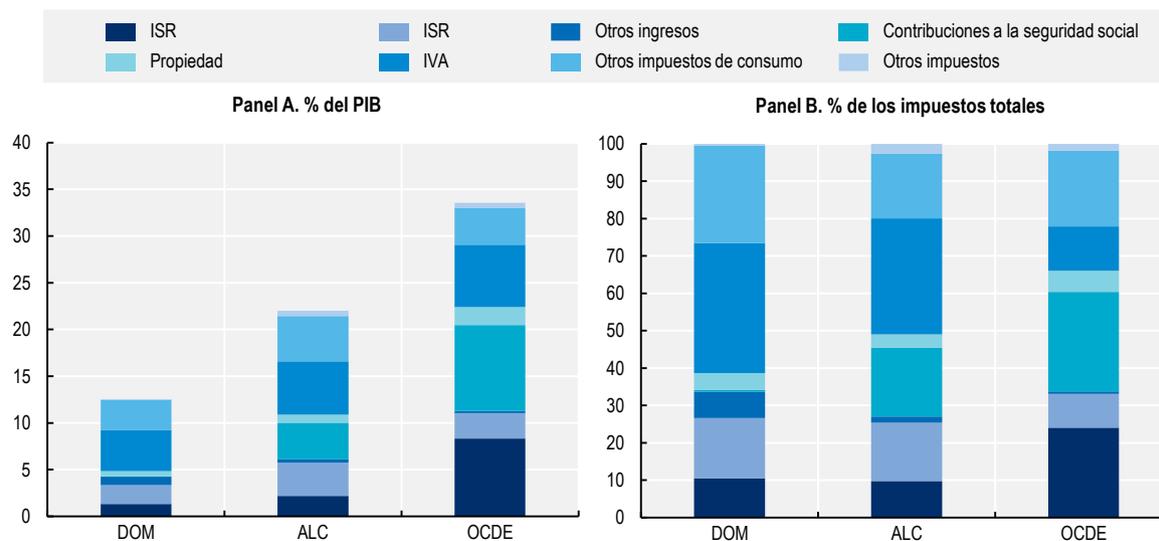
Para continuar con la recuperación tras la pandemia del COVID-19 y avanzar en un ambicioso programa de reformas que permita superar los retos estructurales pendientes, la República Dominicana va a necesitar movilizar grandes cantidades de recursos financieros, tanto públicos como privados. El espacio fiscal en el país ha sido tradicionalmente bajo, y se ha visto aún más reducido por el impacto de la pandemia y por un escenario global muy complejo. En este contexto, es fundamental que el país avance hacia un modelo de “Financiamiento del Desarrollo” más inclusivo, resiliente y sostenible.

Aumentar el espacio fiscal y garantizar recursos suficientes para financiar una trayectoria de desarrollo sostenible requerirá ingresos tributarios adicionales en la República Dominicana. Los ingresos tributarios son bajos y representaron el 12.6% del PIB en 2020. Esta cifra es significativamente inferior a los promedios de ALC y de la OCDE, del 21.9% y el 33.6% respectivamente (OCDE et al., 2022^[23]). Se deben explorar diferentes opciones de política pública para aumentar la recaudación tributaria. Identificarlas y encontrar un conjunto adecuado de medidas será fundamental no solo para movilizar mayores recursos a través del sistema tributario, sino también para fortalecer la equidad y el crecimiento económico.

Repensar la estructura tributaria puede mejorar los ingresos y reforzar la capacidad redistributiva del sistema fiscal

La estructura tributaria de la República Dominicana presenta áreas potenciales de reajuste que pueden ayudar a aumentar los ingresos, ampliar la base tributaria y construir un sistema tributario más eficiente y equitativo (Gráfico 1.7). Los impuestos indirectos representan casi dos tercios (60.7%) del total de los ingresos tributarios, lo que supuso el 7.6% del PIB en 2020. Sin embargo, la eficiencia del impuesto sobre el valor añadido (ITBIS) sigue siendo limitada. De hecho, los ingresos tributarios procedentes del ITBIS representan el 4.4% del PIB en la República Dominicana, por debajo de la media de ALC del 5.7%. Existe un margen importante para mejorar la eficiencia del ITBIS y aumentar su capacidad de recaudación. La baja eficiencia en la recaudación de este impuesto se debe principalmente al incumplimiento tributario, a las exenciones fiscales y algunas ineficiencias en la administración tributaria.

Gráfico 1.7. Estructura tributaria en la República Dominicana, ALC y países miembros de la OCDE, 2020



Fuente: (OCDE et al., 2022^[23]).

StatLink  <https://stat.link/fi29kh>

Los impuestos directos también tienen el potencial de contribuir más a los ingresos totales y, por su naturaleza progresiva, pueden apoyar un sistema tributario más equitativo. Las dos principales fuentes de ingresos directos son el impuesto sobre la renta (ISR) de las personas jurídicas y físicas. Los ingresos tributarios procedentes del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas representaron el 2.1% del PIB en 2020, convirtiéndose en la segunda mayor fuente de ingresos tributarios después del ITBIS. Sin embargo, este nivel es inferior a los promedios de ALC (3.6% del PIB en 2020) y de la OCDE (2.8% del PIB en 2020) (OCDE et al., 2022^[23]). La tasa impositiva a las empresas en la República Dominicana está

cerca del promedio de ALC, pero los niveles de eficiencia de su recaudación son bajos. Esto se explica principalmente por la proliferación de incentivos fiscales -sobre todo los utilizados para atraer inversiones en las zonas económicas especiales- y el elevado incumplimiento tributario. Hay margen de mejora en estos ámbitos para poder fortalecer los ingresos procedentes del ISR de las personas jurídicas

La recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la República Dominicana es relativamente baja en comparación con los estándares internacionales, ya que representó un 1.3% del PIB en 2020, muy por debajo de los promedios de ALC (2.2% en 2020) y de la OCDE (8.3% en 2020) (OCDE et al., 2022^[23]). Varios factores limitan los ingresos por concepto del ISR de las personas físicas en la República Dominicana. Entre ellos, una base tributaria pequeña, un alto número de personas con ingresos muy bajos, altos niveles de informalidad e incumplimiento tributario, y la existencia de generosas exenciones, deducciones o créditos fiscales. Existen varias opciones para aumentar la base tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por ejemplo, sería útil explorar la reducción del nivel mínimo imponible. Del mismo modo, una opción es reducir el costo de ser formal, proporcionando los incentivos correctos para convertirse en empleado formal o racionalizando las exenciones, deducciones o créditos fiscales. La utilización de nuevas tecnologías (por ejemplo, datos automatizados a gran escala) para cotejar el impuesto sobre la renta con la información de los vendedores en línea también podría contribuir a reducir la evasión fiscal.

Los ingresos de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y las herencias tienen potencial de expansión con bajos efectos distorsionadores y un alto impacto redistributivo. Sin embargo, los ingresos tributarios procedentes de estos impuestos son relativamente bajos en la República Dominicana. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria solo representaron el 0.06% del PIB en 2020 (0.4% del PIB en el promedio de ALC y 1.1% del PIB en el promedio de la OCDE) (OCDE et al., 2022^[23]). Varios factores limitan los ingresos tributarios procedentes de los bienes inmuebles, entre ellos el bajo nivel de registro de la propiedad, los elevados umbrales de exención y la falta de un registro de la propiedad unificado, actualizado y de fácil acceso. Una información correcta y actualizada y nuevas herramientas digitales pueden reforzar el potencial de los impuestos sobre bienes inmuebles.

Para movilizar más recursos para el desarrollo, se pueden explorar nuevos impuestos en áreas como la economía digital o la transición verde (OCDE et al., 2022^[15]). La República Dominicana ya obtiene ingresos de los impuestos sobre los combustibles y varias iniciativas han comenzado gradualmente a crear un marco de impuestos medioambientales. Sin embargo, se pueden explorar otras opciones, como los impuestos sobre el carbono, que son una forma sencilla y rentable de mitigar el cambio climático, aumentar los ingresos tributarios y limitar los daños a la salud derivados de la contaminación local. Otros impuestos (como la creación de un impuesto para los vehículos de más de diez años de antigüedad) ofrecen una nueva oportunidad para aumentar los ingresos fiscales y promover un crecimiento verde. Del mismo modo, el sistema tributario debe adaptarse a los cambios y desafíos que conlleva la digitalización de la economía. Por ejemplo, una propuesta interesante es la de ampliar el IVA del 18% (ITBIS), o el Impuesto Selectivo al Consumo del 10%, a las plataformas digitales. Las estimaciones sugieren que el potencial de ingresos por ITBIS derivados de los impuestos sobre los servicios digitales podría haber representado el 0.4% del PIB de la República Dominicana en 2018, el 0.5% en 2019 y el 0.6% en 2020 (Jiménez y Podestá, 2021^[24]). Estos esfuerzos son esenciales no solo para diversificar las fuentes de impuestos, sino también para garantizar una competencia leal entre estas plataformas internacionales y las empresas locales que prestan tales servicios.

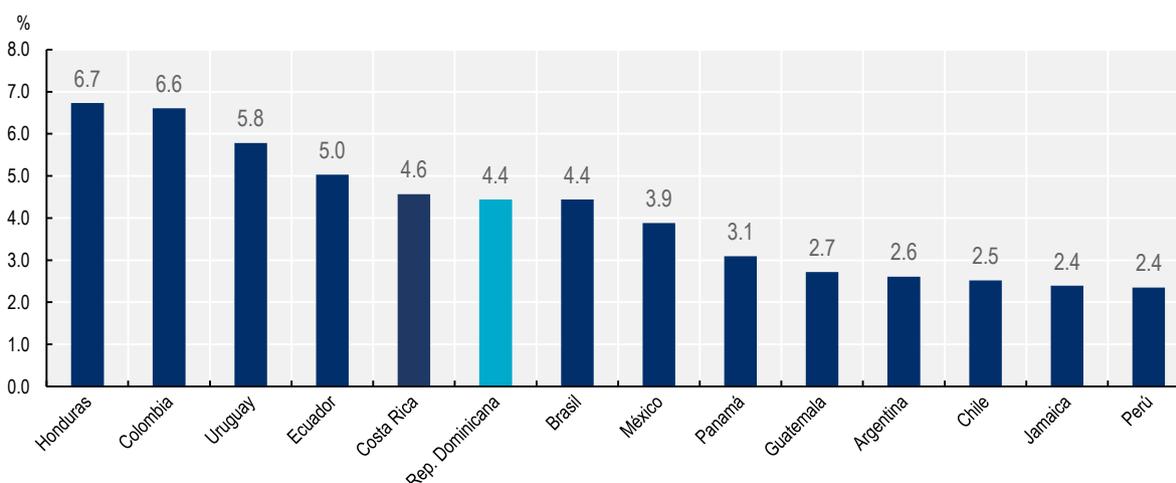
La racionalización de las exenciones tributarias y la lucha contra la evasión fiscal son ámbitos de actuación fundamentales para mejorar la recaudación tributaria

La racionalización del gasto tributario puede ayudar a crear un mayor espacio fiscal y a mejorar el impacto global del sistema tributario en términos de equidad y eficiencia. Los gobiernos habitualmente utilizan las exenciones tributarias para alcanzar diferentes objetivos económicos, sociales y de equidad,

proporcionando condiciones específicas para incentivar determinados comportamientos de los agentes económicos. En 2021, el gasto tributario en la República Dominicana representó un 4.44% del PIB, uno de los niveles más altos en ALC (Gráfico 1.8). Un 70.1% de los gastos tributarios procedieron de los impuestos indirectos en 2021, estando la mayoría de ellos vinculados con el ITBIS (54.4% del total) y con los impuestos sobre los hidrocarburos (7.4%). El gasto tributario asociado al ITBIS representó el 2.41% del PIB, y todo el gasto tributario vinculado a impuestos indirectos supuso el 3.12% del PIB. El gasto tributario vinculado a los impuestos directos representó el 1.32% del PIB, repartido entre el 0.76% del PIB de los impuestos sobre la renta y el 0.56% de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad (Ministerio de Hacienda, 2020^[25]).

Las exenciones tributarias no siempre están bien diseñadas, y pueden ser regresivas al proporcionar mayores beneficios a quienes los necesitan menos, o no siempre favorecen sus objetivos originales de impulsar la creación de empleo o el crecimiento económico. Una reforma o eliminación gradual del gasto tributario obsoleto o mal focalizado y que no logra los objetivos establecidos puede ser una fuente de mayor recaudación tributaria. El gasto tributario necesita evaluaciones periódicas para valorar regularmente sus efectos sobre el crecimiento, el empleo, la desigualdad y la eficiencia. Del mismo modo, es importante evitar la arbitrariedad en los criterios de admisión de las empresas en los regímenes económicos especiales, estableciendo condiciones claras para el acceso.

Gráfico 1.8. Gasto tributario en los países de ALC, como porcentaje del PIB



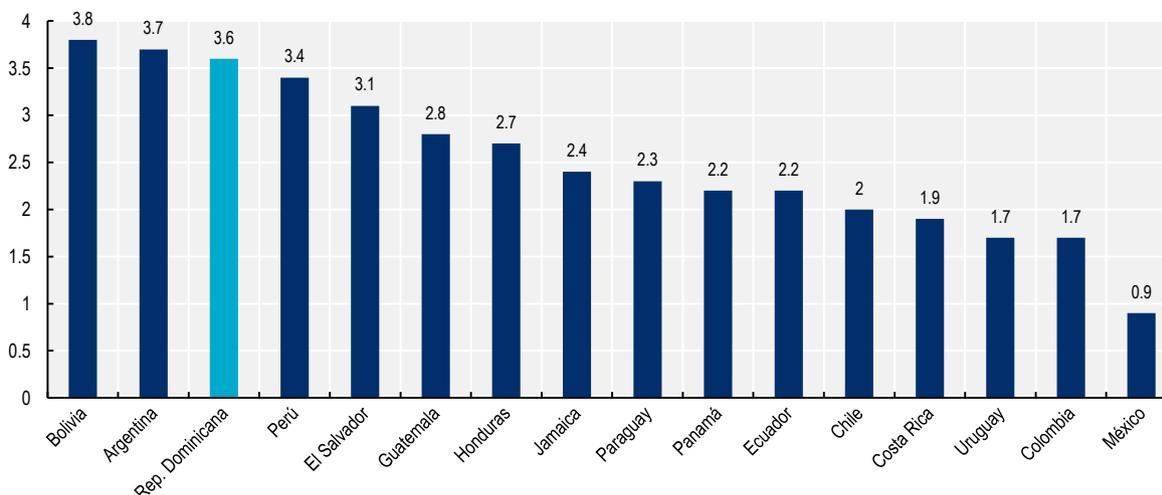
Fuente: Cálculos de los autores con base en fuentes nacionales; (Redonda, Haldenwang y Aliu, 2021^[26]) y (Peláez-Longinotti, 2019^[27]).

StatLink  <https://stat.link/rj41uv>

La lucha contra el incumplimiento tributario puede ser una fuente de mayores ingresos tributarios, al tiempo que hace que el sistema impositivo sea más equitativo y justo. El incumplimiento fiscal en la República Dominicana se encuentra entre los más altos de ALC, con un nivel estimado de 61.8% (4.2% del PIB) para el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas; 57.1% (1.68% del PIB) para el impuesto sobre la renta de las personas físicas; y 43.5% (3.6% del PIB) para el IVA en 2017 (Gráfico 1.9). De hecho, la evasión del IVA en la República Dominicana está muy por encima del promedio de ALC, del 30.1% (Ministerio de Hacienda, 2018^[28]; Gómez Sabaini y Morán, 2020^[29]) Mejorar la eficiencia del IVA para reducir el incumplimiento requeriría el uso de herramientas digitales (por ejemplo, ampliar el uso de la facturación electrónica), explorar políticas alternativas e innovadoras (como el IVA personalizado) y modernizar y adaptarse a los retos de la economía digital. Las campañas de información y los esfuerzos de sensibilización y de moral tributaria, junto con la simplificación del sistema, también pueden ser medidas eficaces a corto plazo para luchar contra el incumplimiento tributario.

En el ámbito internacional, es fundamental abordar tanto los retos derivados de la digitalización de la economía como del incumplimiento por parte de las multinacionales. En ocasiones, las empresas trasladan artificialmente sus beneficios a lugares de baja o nula tributación en los que su actividad económica es escasa o inexistente, o erosionan las bases imponibles a través de pagos deducibles, como intereses o cánones. Este reto internacional se aborda en el Marco Inclusivo de la OCDE/G20, conocido como BEPS. Seguir cumpliendo con los acuerdos y acciones de este Marco será fundamental para enfrentar el incumplimiento fiscal en la República Dominicana.

Gráfico 1.9. Pérdida fiscal estimada por incumplimiento del impuesto sobre el valor añadido, 2017 o último año disponible (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Gómez Sabaini y Morán, 2020^[29]).

StatLink  <https://stat.link/szqcgng>

Los mayores ingresos deben complementarse con un gasto público más eficiente, como parte de un pacto fiscal amplio

Los reducidos niveles de espacio fiscal subrayan la necesidad de contar con un gasto público más eficiente, que permita dar respuesta tanto a los retos de corto plazo como al desarrollo en el largo plazo. Las ineficiencias del gasto público en la República Dominicana son relativamente grandes y se estiman en un 3.8% del PIB, ligeramente por debajo del promedio de ALC del 4.4% del PIB (Banco Mundial, 2019^[30]). Las ineficiencias se deben principalmente a las fugas en las transferencias y a pérdidas asociadas a contrataciones públicas. Para aumentar la eficiencia del gasto público, será fundamental una mejor focalización de los programas sociales, así como el fortalecimiento del marco institucional del gasto público. Esto incluye marcos presupuestarios plurianuales que promuevan una mayor transparencia y tengan en cuenta la fase del ciclo económico (por ejemplo, través de una regla fiscal), y que protejan la inversión de capital y el gasto social clave. Del mismo modo, las evaluaciones ex ante pueden ayudar a orientar las asignaciones presupuestarias para aumentar la eficiencia, mejorar el diseño de las políticas futuras y aumentar la transparencia ofreciendo una mejor rendición de cuentas a los ciudadanos.

El aumento de los ingresos fiscales y la mejora de la eficiencia del gasto público vienen acompañados de retos importantes y pueden generar posiciones encontradas entre grupos con intereses diversos. Por ello, será fundamental enmarcar estos esfuerzos dentro de un pacto fiscal amplio y consensuado, tal como se prevé en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esto debe ser visto como una oportunidad para fortalecer las fuentes de financiamiento necesarias para avanzar en una senda de desarrollo inclusivo y sostenible en el país. Agrupar las distintas reformas fiscales en un paquete amplio puede ayudar a suscitar

más apoyos y a superar las barreras de la economía política, generando mayor legitimidad y facilitando el avance hacia un sistema más progresivo (OCDE et al., 2021^[2]).

La profundización y el fortalecimiento del sistema financiero serán fundamentales para canalizar el financiamiento privado hacia el desarrollo

El desarrollo del mercado de deuda doméstica puede favorecer el crecimiento económico y la inclusión social. El financiamiento a largo plazo a través de emisiones de bonos y otros valores relacionados permite obtener capital de inversión para infraestructuras, viviendas o equipamiento, equilibrar los niveles de consumo a lo largo del tiempo, y hacer frente a emergencias climáticas y sanitarias, apoyando así el progreso económico, social y medioambiental en el largo plazo. La pandemia del COVID-19 generó mayores necesidades de financiamiento a través de emisiones de bonos. La República Dominicana aumentó su acceso al mercado a tasas relativamente bajas, emitiendo una combinación de bonos extranjeros y nacionales. La elevada liquidez internacional en los mercados emergentes durante la pandemia, y en particular los flujos de capital hacia los bonos soberanos, contribuyeron a estos resultados positivos. Como resultado, la deuda del sector público consolidado alcanzó un 70.3% del PIB en 2020, casi 20 puntos porcentuales más que en 2019 (53.2%), y se ha venido reduciendo, a 62.1% en 2021 y con un nivel estimado para 2022 de 59.2% del PIB. (FMI, 2022^[31])

El mercado de bonos en moneda local se está desarrollando, pero se necesitan esfuerzos adicionales. La coordinación entre el Banco Central y el Tesoro es fundamental para evitar la fragmentación de la deuda, la competencia innecesaria, las distorsiones de la curva de rendimiento y los costos adicionales de emisión (OCDE, 2012^[32]). En los últimos años, ambas instituciones se han esforzado por reunirse regularmente para reforzar la coordinación de las emisiones de deuda pública en el mercado local.

El mercado local de bonos privados de la República Dominicana también está poco desarrollado. Desde 2013, el importe total de la deuda privada emitida como porcentaje del PIB ha fluctuado entre el 0.7% y el 0.2%, mientras que en los países de ALC ha oscilado entre el 25% y el 50% del PIB (Abraham, Cortina and Schumkler, 2020^[33]). Esto podría deberse, en parte, a que las grandes empresas locales prefieren emitir notas internacionales o acceder a facilidades de crédito o préstamos en los mercados internacionales en moneda extranjera. Asimismo, los fondos de pensiones siguen invirtiendo gran parte de sus carteras en bonos del sector público, lo que reduce la liquidez en el mercado de bonos privados. Recientemente se están incorporando nuevos actores al mercado local de bonos privados. Las autoridades públicas de la República Dominicana también se han mostrado activas, ya que se han aprobado nuevas leyes para mejorar la protección de los inversores minoritarios y el funcionamiento del mercado, y han sentado las bases para nuevas innovaciones en el mercado nacional, como las emisiones de bonos verdes y sociales.

El sistema bancario de la República Dominicana ha demostrado ser resistente, pero existe un amplio margen de mejora en su contribución al financiamiento del desarrollo. La profundidad del sistema bancario ha crecido, pero sigue estando por debajo de ALC y de la OCDE. En 2019, el crédito bancario se situó en un 28.9% del PIB, por debajo del 50% en ALC y del 80% en la OCDE, en promedio (Banco Mundial, 2022^[4]). El sistema bancario sigue estando concentrado, y las tasas de interés reales y los márgenes de intermediación son relativamente altos. Las diez mayores entidades por activos controlaban el 90.2% de los depósitos a finales de 2020, 3.3 puntos porcentuales más que en 2012. Entre una muestra de 19 economías de ALC, la República Dominicana presentó el cuarto sistema financiero más concentrado (Tambunlertchai et al., 2021^[34]). En el caso de las tasas de interés reales de los préstamos para el sector privado, se mantuvieron altas, cerca del 10%, entre 2010 y 2019, lo que supone un obstáculo para acceder al financiamiento bancario en el sector formal de la economía (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[35]).

Recuadro 1.2. Recomendaciones de política para un “financiamiento del desarrollo” más inclusivo, resiliente y sostenible

Objetivo de política 1. Aumentar la recaudación y mejorar la estructura tributaria

1. Reequilibrar la estructura tributaria con un mayor peso de los impuestos directos y una mayor progresividad
 - Considerar la viabilidad y conveniencia de disminuir el mínimo imponible para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, asegurando la inclusión efectiva de los deciles de ingreso alto.
 - Explorar el potencial del IVA (ITBIS) personalizado para aumentar la recaudación a través de este impuesto, al tiempo que se compensa a los contribuyentes de bajos ingresos.
2. Aprovechar el potencial recaudatorio de otros impuestos:
 - Reforzar los registros de la propiedad para aumentar los ingresos procedentes de los impuestos sobre la propiedad: i) avanzar hacia un registro de la propiedad unificado y simplificado, con información actualizada en los catastros centrales; ii) reducir asimetrías de información en bienes inmuebles, ajustando la diferencia entre valor de tasación y de mercado.
 - Explorar el potencial de nuevos impuestos vinculados con la economía emergente, como los impuestos digitales y verdes, que sirvan para el doble propósito de aumentar la recaudación y crear los incentivos para un modelo de desarrollo más sostenible y tecnológico.

Objetivo de política 2: Racionalizar las exenciones fiscales para aumentar la recaudación y mejorar el impacto global del sistema tributario en términos de equidad, eficiencia y simplicidad

1. Reconsiderar y evaluar las exenciones fiscales vinculadas a las principales fuentes de ingresos tributarios
 - Reconsiderar las exenciones del IVA (ITBIS) para mejorar la eficiencia y reducir el impacto regresivo de este impuesto: por ejemplo, las exenciones aplicadas a servicios financieros o a importaciones de bienes de bajo valor. Estas medidas deben ir acompañadas de compensaciones para grupos de menores ingresos (p. ej. con transferencias monetarias).
 - Evaluar las deducciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por ejemplo, las exenciones de los gastos a la educación, que pueden tener un carácter regresivo.
2. Evaluar el impacto de las Zonas Económicas Especiales y considerar una eliminación gradual de aquellas exenciones que generan más costos —en términos de ingresos tributarios no percibidos— que beneficios
 - Replantear los incentivos fiscales asociados a los regímenes económicos especiales mediante evaluaciones periódicas, para garantizar que sus implicaciones distributivas y su eficiencia sean evaluadas regularmente.
 - Incluir en los informes de gasto tributario un análisis de cómo estos incentivos contribuyen a objetivos de desarrollo como el crecimiento económico, la creación de empleo de calidad o el apoyo a los grupos de menores ingresos.
 - Limitar posibles arbitrariedades asociadas a los regímenes económicos especiales, reforzando los criterios de admisión de las empresas; replanteando la gobernanza de estos regímenes para equilibrar responsabilidades entre sector privado y público; incluyendo todos los gastos tributarios en el código tributario; o dando al Ministerio de Hacienda el papel principal en la concesión de estos incentivos.

Objetivo de política 3: Combatir el incumplimiento fiscal

1. Utilizar herramientas digitales para luchar contra la evasión y aprovechar los acuerdos internacionales existentes
 - Ampliar el uso de la facturación electrónica (e-CF) y avanzar hacia su obligatoriedad, así como trabajar para reforzar la aplicación del principio de destino.
 - Como miembro del marco inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS, avanzar en la aplicación de las medidas incluidas en este marco para hacer frente a los desafíos provocados por la digitalización global.
2. Utilizar las herramientas digitales para aumentar el cumplimiento fiscal mediante la simplificación del sistema tributario.
 - Las campañas de información, los esfuerzos de concienciación y el uso de incentivos pueden tener un impacto en la reducción del incumplimiento fiscal.
 - Adoptar las recomendaciones del *Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe* de la OCDE/Banco Mundial, con el objetivo de abordar los desafíos en la aplicación del IVA al comercio digital.
 - Explorar el potencial de la automatización a gran escala de los datos y el cruce de la información sobre el Impuesto sobre la Renta con la de los vendedores online, como mecanismos para luchar contra el incumplimiento.

Objetivo de política 4: Mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público

- Mejorar la focalización de los programas sociales, analizando la vulnerabilidad al nivel del hogar; reforzar la interoperabilidad de los registros existentes; explorar formas innovadoras de llegar a los trabajadores informales con transferencias monetarias.
- Acompañar el diseño e implementación de nuevas políticas públicas con evaluaciones ex ante, lideradas por la autoridad presupuestaria central. Las evaluaciones ex ante pueden ayudar a orientar las asignaciones presupuestarias y aumentar su eficiencia, mejorando el diseño de las políticas futuras y aumentando la transparencia, ofreciendo un mayor nivel de rendición de cuentas a los ciudadanos.
- Reforzar los marcos fiscales. El establecimiento de un marco presupuestario plurianual que incluya una regla fiscal puede promover una mayor transparencia y proteger la inversión de capital, así como el gasto social clave en diferentes momentos del ciclo económico o frente a posibles choques internos o externos.

Objetivo de política 5: Concluir un Pacto Fiscal para apoyar la recuperación y construir un modelo de financiamiento más inclusivo y sostenible en el país

- Construir una estrategia fiscal holística y bien coordinada para la recuperación, respaldada por un amplio consenso, y avanzar gradualmente hacia el objetivo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de alcanzar un nivel de ingresos fiscales del 21.5% del PIB en 2025 y del 24% en 2030.

Objetivo de política 6: Reforzar el sistema bancario para canalizar los recursos financieros hacia actividades productivas y aumentar la inclusión financiera

- Favorecer nuevas reducciones de las tasas de interés reales de los préstamos para promover la inversión y el crecimiento a largo plazo, a través de una mayor competencia entre los bancos y otras instituciones financieras, incluyendo la promoción de Fintech o bancos digitales.
- Avanzar en una ambiciosa Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

Objetivo de política 7: Profundizar y seguir desarrollando el mercado de deuda pública y privada en el país

- Elaborar una nueva Estrategia de Deuda a Mediano (EDM) Plazo con nuevas directrices que reflejen el nuevo entorno tras la crisis del COVID-19 y las lecciones aprendidas de la anterior EDM (2016-2020) para mejorar la gestión de riesgos y las capacidades de planificación de la Oficina de Gestión de la Deuda.
- Seguir reforzando la coordinación entre el Tesoro, el Banco Central y otros organismos reguladores como la Superintendencia del Mercado de Valores en el mercado local para reducir las tasas de interés de los préstamos, promover la liquidez de los bonos a largo plazo y seguir diversificando la base de inversores.
- Avanzar en los esfuerzos para desarrollar una curva de rendimiento de bonos libres de riesgo en moneda local, y desarrollar el mercado de deuda privada, promoviendo la diversificación de la base de inversores a través de cambios apropiados en las regulaciones de los fondos de pensiones y las carteras de inversión y los incentivos fiscales para los individuos.

Hacia una transformación digital para todos y todas

La transformación digital se ha convertido en una tendencia global de gran impacto, que conlleva importantes desafíos pero que también presenta grandes oportunidades para favorecer un desarrollo inclusivo y sostenible en la República Dominicana. Las tecnologías digitales tienen el potencial de mejorar la productividad, fomentar la inclusión, ayudar a luchar contra el cambio climático, transformar las instituciones públicas y aumentar el bienestar general de los ciudadanos. Sin embargo, si no va acompañada de un conjunto de políticas adecuado, la transformación digital también puede profundizar las desigualdades existentes y generar nuevas brechas digitales que pueden ser una fuente importante de exclusión (OCDE et al., 2020^[36]).

Para avanzar en la transformación digital y hacer que sea una fuente de bienestar para toda la ciudadanía en la República Dominicana, será necesario poner en marcha una agenda de políticas ambiciosa. En ese sentido, en 2021, el Decreto 71-21 creó el Gabinete de Transformación Digital y se inició el Diálogo Nacional de Transformación Digital (*Dialogo de las reformas 2021: Transformación Digital*) (Consejo Económico y Social, 2021^[37]). Estos dos hitos son buena evidencia del compromiso político para posibilitar una transformación digital en el país, que se tradujo en la aprobación en 2022 de una Agenda Digital 2030.

La transformación digital de los hogares y las escuelas

Más personas que nunca tienen conexión a Internet en la República Dominicana, pero brindar acceso y conectividad a toda la ciudadanía sigue siendo un desafío pendiente. El país mejoró en términos de conexiones de banda ancha fija desde 2014 (5.9 conexiones por 100 habitantes) hasta 2020 (9.5 conexiones por 100 habitantes), pero aún está por debajo de los promedios de ALC (14.2 conexiones por 100 habitantes) y países miembros de la OCDE (33.6 conexiones por cada 100 habitantes) (ITU, 2021^[38]). Alrededor del 32% de los hogares tenía acceso a una conexión de banda ancha fija a Internet en 2018, por debajo de los promedios de ALC (42%) y del mundo (55%), a pesar de las mejoras significativas entre 2014 y 2018 (ONTIC, 2020^[39]).

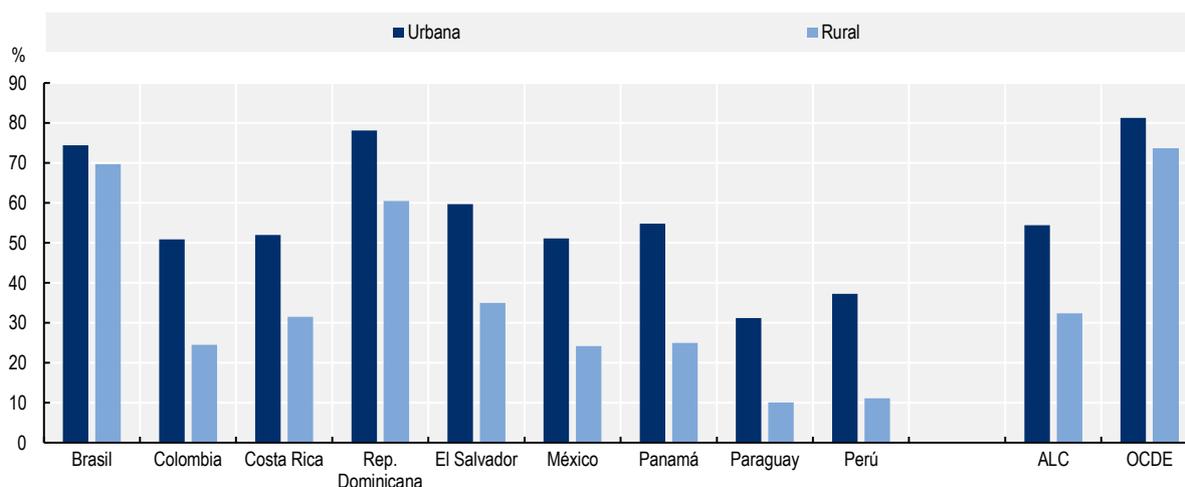
Las suscripciones activas de banda ancha móvil por cada 100 habitantes también han aumentado notablemente, de 31.2 suscripciones en 2014 a 70.9 suscripciones en 2020. Esto está ligeramente por debajo del promedio de ALC (72.1 suscripciones) y por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE (110.9 suscripciones) (ITU, 2021^[38]). La expansión de los teléfonos móviles en la sociedad destaca la importancia de contar con una red sólida de banda ancha móvil, que puede ayudar a garantizar

el acceso a Internet para todos. De hecho, en la República Dominicana el 80% del acceso a Internet de banda ancha móvil es a través de dispositivos celulares (INDOTEL, 2021^[40]). Esto es similar a la tendencia en LAC, donde las suscripciones activas de banda ancha móvil en 2018 fueron más de cinco veces más altas que las suscripciones de banda ancha fija (OCDE et al., 2020^[36]).

La expansión de la banda ancha fija y móvil en la República Dominicana ha llevado a un aumento significativo en el número total de usuarios de Internet. En 2020, la República Dominicana tenía una de las tasas más altas de usuarios de Internet en ALC. Desde 2010, el porcentaje de usuarios de Internet se ha más que duplicado, del 31.4% al 76.9%, situándose unos diez puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (ITU, 2021^[38]).

Si bien la República Dominicana ha experimentado una rápida expansión de la conectividad, aún persisten brechas importantes en términos de acceso y uso, tanto entre territorios como entre grupos de diferente estatus socioeconómico, edad y género. Además, es posible que estas brechas se hayan exacerbado durante la pandemia. Las disparidades territoriales representan una de las mayores desigualdades vinculadas a la transformación digital. De hecho, la proporción de hogares con acceso a Internet va desde el 44.4% en provincias altamente pobladas y desarrolladas como el Distrito Nacional o el 34.4% en La Altagracia, hasta los bajos niveles de conectividad en provincias más pequeñas y menos desarrolladas, como Elías Piña (5.4%) o Independencia (4.9%). Hay una diferencia de 45.8 puntos porcentuales entre la región con la mayor y la menor proporción de hogares con conexión a Internet. Nueve de las 32 provincias de la República Dominicana no alcanzan el umbral del 10% de hogares con Internet (INDOTEL, 2021^[41]). Las disparidades territoriales en la República Dominicana son similares a las de otros países de ALC y mayores que en la OCDE (Gráfico 1.10).

Gráfico 1.10. Usuarios de internet en zonas rurales y urbanas en la República Dominicana, países ALC y de la OCDE



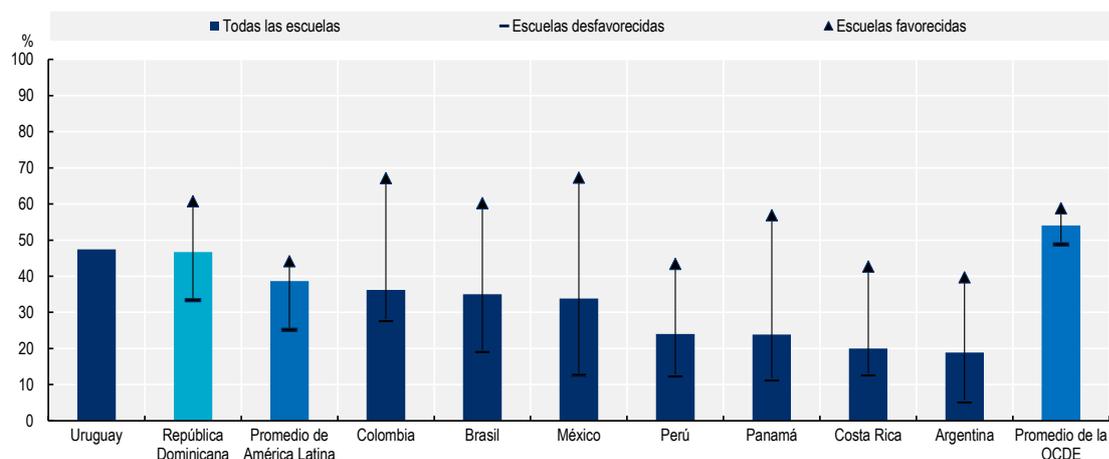
Fuente: Elaboración de los autores con base en (ITU, 2021^[38]).

StatLink  <https://stat.link/fhn1q8>

La República Dominicana ha visto un aumento en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las escuelas en los últimos años. De hecho, la cantidad de estudiantes por computadora ha disminuido desde 2015. En 2018, había una computadora disponible por cada 1.4 estudiantes y casi una computadora con conexión a Internet por cada 2 estudiantes. Esto sitúa a la República Dominicana en una posición ligeramente mejor que el promedio de ALC, pero peor que el promedio de la OCDE, que en 2018 tenía aproximadamente una computadora conectada a Internet por estudiante (OCDE et al., 2020^[36]). Sin embargo, todavía existen brechas notables entre los diferentes

grupos socioeconómicos en términos de acceso a las TIC, tanto en la escuela como en el hogar. Por ejemplo, en promedio, el 47% de las escuelas estaban equipadas con plataformas efectivas de apoyo al aprendizaje en línea, uno de los niveles más altos en los países de ALC. Este nivel fue del 61% en las escuelas en entornos favorecidos y solo del 33% en las escuelas en entornos desfavorecidos (es decir, una diferencia de 28 puntos porcentuales) (Gráfico 1.11).

Gráfico 1.11. Disponibilidad de plataformas eficaces de apoyo al aprendizaje en línea, por nivel socioeconómico de las escuelas, 2018



Fuente: (OCDE et al., 2020^[36]).

StatLink  <https://stat.link/fcy5hb>

La transformación digital de la economía y de los empleos

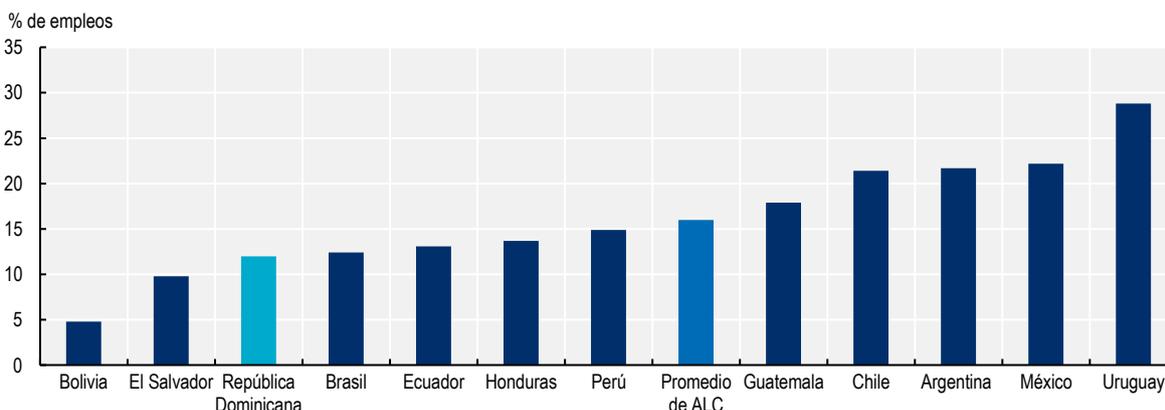
La transformación digital puede ser un catalizador para el crecimiento de la productividad, favoreciendo la innovación y la diversificación productiva. Para aprovechar estas oportunidades, es fundamental transformar las economías, los sectores productivos y las instituciones para poder absorber y adaptarse a las tecnologías digitales. Estas nuevas tecnologías cambian la forma en que las empresas producen bienes y servicios, y el modo en que innovan e interactúan con otras empresas, trabajadores, consumidores y gobiernos. La digitalización abre la puerta a capacidades superiores de almacenamiento de datos y mayores niveles de procesamiento, mientras que la inteligencia artificial permite a las empresas automatizar tareas cada vez más complejas (OCDE et al., 2020^[36]).

Tener un sistema de innovación sólido es fundamental para aprovechar al máximo la transformación digital y promover el crecimiento de la productividad. Sin embargo, la República Dominicana tiene un desempeño insuficiente en esta área. La inversión en investigación y desarrollo (I+D) es baja: el país reportó una inversión en I+D del 0.01% del PIB en 2015, inferior a los promedios de ALC (0.7%) y OCDE (2.34%) en 2018. Mayores esfuerzos en I+D e innovación podrían impulsar la productividad así como la calidad de la producción (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[6]). Un sistema logístico de alto rendimiento es otra dimensión crítica de la construcción de un ecosistema digital que conduzca al crecimiento de la productividad. La valoración de la República Dominicana en el Índice de Desempeño Logístico ha disminuido en los últimos años y actualmente está por debajo del promedio de ALC (CAF, 2020^[42]).

La transformación digital tiene un impacto sobre los mercados laborales, al transformar los empleos y las habilidades requeridas por parte de los empleadores. En la República Dominicana, se estima que alrededor del 12% de los empleos podrían estar en alto riesgo de automatización (Gráfico 1.12. Esto está ligeramente por debajo del impacto en los países de ALC en general, donde el 16% de los trabajos, en

promedio, corren un alto riesgo de automatización y otro 16% de las ocupaciones pueden cambiar sustancialmente debido a la transformación digital. La estructura económica de la República Dominicana puede explicar el limitado impacto de la transformación digital en el empleo. Con una gran parte del trabajo concentrado en servicios y sectores poco calificados, como el comercio minorista y la construcción, que no son fáciles de automatizar, la destrucción de empleo puede ser menos drástica. Sin embargo, esto también puede ser revelador de los bajos niveles de sofisticación en la estructura productiva del país, con baja penetración de las TIC e incapacidad para avanzar hacia sectores de mayor valor agregado.

Gráfico 1.12. Porcentaje de empleos con alto riesgo de automatización



Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE et al., 2020^[36]) y (Weller, Gontero and Campbell, 2019^[43]).

StatLink  <https://stat.link/ao1tuq>

Dos áreas de política pública aparecen como particularmente relevantes para hacer de la transformación digital una fuente de generación de mejores trabajos. La primera tiene que ver con las habilidades de los trabajadores: es fundamental contar con una combinación de competencias que incluya habilidades cognitivas y socioemocionales sólidas junto con habilidades digitales de alto nivel y vinculadas a ocupaciones relacionadas con la tecnología. Sin embargo, la República Dominicana ocupa el puesto 106 en el mundo en términos de habilidades digitales (Network Readiness Index, 2020^[44]). La segunda área de política pública es el aprendizaje a lo largo de la vida: ante los grandes cambios que está experimentando la economía y los mercados de trabajo, será fundamental poder proveer formación, capacitación y aprendizaje de calidad en todas las etapas de la vida, con un fuerte componente de formación en competencias digitales.

Una visión estratégica de la transformación digital

La transformación digital genera oportunidades (y desafíos) en prácticamente todas las dimensiones de la política pública. Por eso, el éxito de avanzar hacia una economía y una sociedad digitales depende en gran medida de la capacidad de desarrollar una agenda digital (AD) clara, ambiciosa y transversal que también esté vinculada a la estrategia de desarrollo de largo plazo del país (OCDE et al., 2020^[36]).

En 2021, la República Dominicana estableció el Gabinete de Transformación Digital para supervisar la Agenda Digital (AD) 2030, que fue aprobada en 2022. Existen varios criterios que son relevantes para el éxito de una AD (OCDE et al., 2020^[36]). Acompañar esa agenda de una asignación de responsabilidades clara y con poderes de implementación fuertes es fundamental. Un organismo de alto nivel que lidere la estrategia puede ser particularmente útil para coordinar una transformación digital rápida. Además, la coordinación efectiva entre los organismos gubernamentales, más allá de los ministerios relacionados con las TIC, también es esencial para la implementación de una AD coherente, y debe complementarse con

un marco integral de gobernanza de datos para garantizar una gestión adecuada de los datos durante todo el ciclo de vida de la AD. Del mismo modo, dado que la transformación digital es promovida por múltiples partes, incluidas empresas, individuos y otras partes interesadas no gubernamentales, es importante garantizar un diálogo abierto entre los diferentes actores, que puede ayudar a identificar obstáculos, intercambiar mejores prácticas y crear oportunidades para la sociedad. Un marco de supervisión efectivo es importante para monitorear la implementación y evaluar los avances de la AD. También es importante que la AD esté bien alineada con la Estrategia Nacional de Desarrollo (OCDE et al., 2020^[36]). Muchos de estos aspectos están reflejados en el diseño de la Agenda Digital 2030 de la República Dominicana, que debe estar en el centro de los esfuerzos para una transformación digital ambiciosa.

Recuadro 1.3. Recomendaciones de política para impulsar la transformación digital y convertirla en una fuente de mayor bienestar

Objetivo de política 1: Aumentar la conectividad en toda la República Dominicana para garantizar una transformación digital exitosa e inclusiva

1. Diseñar políticas que continúen aumentando las conexiones a Internet de banda ancha en la República Dominicana y cierren la brecha con ALC y la OCDE.
 - Invertir en redes de comunicación, creando las condiciones para atraer inversión privada y fomentar alianzas público-privadas.
 - Ampliar el despliegue de redes 4G en todo el país.
2. Reducir las brechas en el acceso, particularmente en áreas rurales y entre poblaciones de bajos ingresos:
 - Ampliar la conectividad en las zonas rurales aprovechando al máximo las tecnologías existentes.
 - Ampliar la conectividad a través de redes públicas mejoradas, particularmente en áreas remotas.
 - Subsidiar el acceso a Internet para poblaciones de bajos ingresos, haciendo uso de las fuentes de información existentes para identificar y focalizar mejor en los hogares vulnerables.
3. Mejorar la asequibilidad y disponibilidad de dispositivos y servicios digitales:
 - Continuar distribuyendo dispositivos digitales a los estudiantes, en particular a aquellos de entornos socioeconómicos menos favorecidos, acompañado de capacitación tanto para profesores como para estudiantes.
 - Crear condiciones para el acceso asequible a dispositivos y servicios digitales.

Objetivo de política 2: Mejorar las habilidades digitales y el uso de herramientas digitales en el sistema educativo y en la transición al nuevo mundo laboral

1. Desarrollar habilidades digitales entre estudiantes y docentes, así como entre la población adulta:
 - Incorporar habilidades y herramientas digitales en todo el sistema educativo, comenzando desde la primera infancia.
 - Desarrollar un ambicioso programa de formación de docentes actuales y futuros en competencias digitales, que incluya métodos pedagógicos innovadores y adaptados a las necesidades de la sociedad digital.
2. Reforzar la disponibilidad de herramientas digitales dentro del sistema educativo:

- Cerrar la brecha en las TIC en las escuelas de diferentes entornos socioeconómicos, incluido el acceso a recursos y plataformas educativos en línea y dispositivos digitales para la enseñanza y el aprendizaje.
 - Desarrollar un mapa nacional que identifique las necesidades de las escuelas en materia de conectividad, TIC y dotaciones digitales para desarrollar acciones focalizadas en las zonas más desfavorecidas.
3. Fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y la economía digital emergente:
- Potenciar el componente digital dentro de la educación y formación profesional, así como en la educación superior, con titulaciones específicas relacionadas con perfiles profesionales emergentes en la economía digital.
 - Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de habilidades y, en particular, las necesidades emergentes de la economía digital.

Objetivo de política 3: Crear un ecosistema digital para impulsar el desarrollo de la economía digital

1. Habilitar el uso de herramientas y servicios digitales por parte de las MIPYMES y favorecer el surgimiento de una industria digital:
 - Implementar programas públicos específicos para apoyar a las MIPYME en la adopción de tecnologías digitales y su uso para conectarse mejor con empresas más grandes y cadenas de valor globales.
 - Desarrollar instrumentos e incentivos específicos para el desarrollo de la industria digital en República Dominicana.
2. Desarrollar un ecosistema digital holístico para facilitar la transformación digital de los procesos de producción por parte de todas las empresas y para promover el crecimiento de la productividad:
 - Desarrollar un plan estratégico para mejorar el ecosistema digital como catalizador de una mayor productividad, reconociendo que esto debe incluir inversiones complementarias clave en I+D, infraestructura y logística, y habilidades y capital humano, incluidas las capacidades organizativas y de gestión.

Objetivo de política 4: Adoptar una visión estratégica y bien coordinada de la transformación digital

1. Garantizar un enfoque coherente y holístico de la transformación digital, como se presenta en la Agenda Digital 2030, que esté bien conectado con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
 - Asignar responsabilidades claras y poderes de implementación adecuados a un organismo de alto nivel que lidere la Agenda Digital 2030 (como es el caso del Gabinete de Transformación Digital).
 - Garantizar una coordinación eficaz entre los órganos gubernamentales (más allá de los ministerios relacionados con las TIC); un marco integral de gobernanza de datos; un diálogo abierto entre actores; y un marco de supervisión eficaz.
2. Fortalecer las capacidades estadísticas digitales:
 - Fortalecer el uso de tecnologías digitales para mejorar la recopilación y el uso de datos estadísticos y fortalecer su potencial para informar políticas públicas (p. ej., uso de *big data*).
 - Desarrollar mecanismos para producir periódicamente indicadores digitales que permitan monitorear el progreso en la Agenda Digital 2030 y una mejor comprensión de los desafíos y oportunidades emergentes a medida que avanza la transformación digital.

Referencias

- Abraham, F., J. Cortina and S. Schmukler (2020), “Growth of Global Corporate Debt: Main Facts and Policy Challenges”, *Policy Research Working Paper*, No. 9394, World Bank, Washington, DC, <http://chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://documents1.worldbank.org/curated/en/570381599749598347/pdf/Growth-of-Global-Corporate-Debt-Main-Facts-and-Policy-Challenges.pdf>. [33]
- Banco Central de la República Dominicana (2022), *Estadísticas*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2533>. [5]
- Banco Central de la República Dominicana (2022), *Riesgo-País (EMBI) y Calificación Deuda Dominicana*, <https://cdn.bancentral.gov.do/documents/entorno-internacional/documents/EMBI.pdf?v=1668696709696>. [35]
- Banco Mundial (2022), *World Development Indicators (base de datos)*, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. [4]
- Banco Mundial (2019), *Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/827851478242582427/fiscal-policy-and-redistribution-in-the-dominican-republic-an-analysis-based-on-the-commitment-to-equity-methodology-for-2013>. [30]
- Banco Mundial (2018), *Dominican Republic - Systematic Country Diagnostic*, World Bank Group, Washington D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/980401531255724239/pdf/Dominican-Republic-SCD-final-07022018.pdf>. [3]
- Banco Mundial (2016), *World Bank Enterprise Surveys (base de datos)*, <http://www.enterprisesurveys.org>. [22]
- Basto-Aguirre, N., S. Nieto-Parra and J. Vázquez Zamora (2020), *Informality in Latin America in the post COVID-19 era: Towards a more formal “new normal”?*, http://www.lacea.org/vox/?q=blog/informality_latam_postcovid19. [19]
- BCRD (2022), *Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>. [20]
- CAF (2020), *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*, Corporación Andina de Fomento, Caracas, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1540/El_estado_de_la_digitalizacion_de_America_Latina_frente_a_la_pandemia_del_COVID-19.pdf. [42]
- Commitment to Equity Institute Data Centre (2022), *CEQ Standard Indicators (base de datos)*, Tulane University, <https://tulane.app.box.com/s/w5frpk5lum6jimodad2wp0dz5fdupp7h/file/959930285240>. [8]
- Consejo Económico y Social (2021), *Dialogo de las Reformas 2021: Transformación Digital*, <https://www.ces.org.do/index.php/transformaciondigital>. [37]

- FAO (2022), "Global Forest Resources Assessments (website)", <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/en/>. [11]
- FMI (2022), *Staff Report for the 2022 Article IV Consultation - Dominican Republic*, International Monetary Fund, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/08/Dominican-Republic-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-520543>. [31]
- FMI (2022), *World Economic Outlook (base de datos)*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>. [1]
- Gallup (2022), *Gallup World Poll*, <https://ga.gallup.com/>. [16]
- GermanWatch (2021), *Global Climate Risk Index 2021. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2019 and 2000-2019*, http://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf. [10]
- Gómez Sabaini y Morán (2020), *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46301-estrategias-abordar-la-evasion-tributaria-america-latina-caribe-avances-su>. [29]
- IEA/OECD (2021), *IEA World Energy Statistics and Balances (database)*, http://www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-world-energy-statistics-and-balances_enestats-data-en. [13]
- INDOTEL (2021), *Desempeño de las Telecomunicaciones*, Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, <https://transparencia.indotel.gob.do/media/216292/informe-de-desempe%C3%B1o-de-las-telecomunicaciones-enero-septiembre-2021.pdf>. [40]
- INDOTEL (2021), *Portal de Transparencia, Indicadores Estadísticos por Provincias y Municipios*, Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, <https://transparencia.indotel.gob.do/publicaciones-oficiales/estad%C3%ADsticas-telecomunicaciones/indicadores-estadisticos-por-provincias-y-municipios/>. [41]
- ITU (2021), *World Telecommunication/ICT Indicators Database 2021 (base de datos)*, International Communication Union/Geneva, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx>. [38]
- Jiménez y Podestá (2021), "Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina. Emparejando la cancha en tiempos de crisis", *Documentos de trabajo*, Dirección General de Ingreso (DGI), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5754>. [24]
- Latinobarometro (2021), *Latinobarometro (base de datos)*, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. [17]
- MEPyD (2014), *Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo. [14]
- Ministerio de Economía, Planificación & Desarrollo; Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (2022), *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria en la República Dominicana 2021*, <https://mepyd.gob.do/publicaciones/boletin-pobreza-monetaria-a7-no9>. [7]

- Ministerio de Hacienda (2022), *Informe de Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central*. [9]
- Ministerio de Hacienda (2020), *Gasto Tributario en República Dominicana: Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2021*, Ministerio de Hacienda, Santo Domingo, <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2021/01/2020-10-16-Estimacion-del-Gasto-Tributario-2021.pdf>. [25]
- Ministerio de Hacienda (2018), *Estimación del Incumplimiento Tributario en República Dominicana*, <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2018/Incumplimiento-Tributario-en-RD.pdf>. [28]
- Network Readiness Index (2020), *The network readiness index 2020: Accelerating digital transformation in a post-COVID global economy*, Portulans Institute, Washington, DC, https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/2020/11/NRI-2020-V8_28-11-2020. [44]
- OCDE (2021), *Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH) (base de datos)*, OECD Development Centre, <https://www.oecd.org/dev/Key-Indicators-Informality-Individuals-Household-KIIBIH.htm>. [21]
- OCDE (2012), *Capital Markets in the Dominican Republic: Tapping the Potential for Development*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264177628-en>. [32]
- OCDE (por publicar), *Labour Informality and Households' Vulnerabilities in Latin America [Provisional Title]*, OECD Development Centre, OECD Publishing, Paris. [18]
- OCDE et al. (2022), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>. [23]
- OCDE et al. (2022), *Perspectivas económicas de América Latina 2022: hacia una Transición Verde y Justa*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5554fc-en>. [15]
- OCDE et al. (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>. [2]
- OCDE et al. (2020), *Perspectivas Económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [36]
- OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020), *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1201cfea-en>. [6]
- ONTIC (2020), *Evaluación del Desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la República Dominicana.*, Observatorio Nacional de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, https://www.ontic.org.do/media/1125/onticrd_e. [39]
- Peláez-Longinotti, F. (2019), *Los Gastos Tributarios en los Países Miembros del CIAT [Tax Expenditure in CIAT Member Countries]*, https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT_06_2019_pelaez.pdf. [27]
- Redonda, Haldenwang y Aliu (2021), *The Global Tax Expenditure Database, GTED*, <https://gted.net/2021/05/the-global-tax-expenditures-database-companion-paper/>. [26]

- Sánchez, G. (2016), *Contraste de la disponibilidad y demanda de agua por provincia, situación actual y retos futuros*, BanReservas, Santo Domingo. [12]
- Tambunlertchai, S. et al. (2021), *Can Fintech Foster Competition in the Banking System in Latin America and the Caribbean?*, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publ>. [34]
- Weller, J., S. Gontero and S. Campbell (2019), *Cambio tecnológico y empleo: Una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo*, ECLAC, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44637-cambio-tecnologico-empleo-perspectiva-latinoamericana-riesgos-la-sustitucion>. [43]

Parte I Evaluación inicial

2 Análisis multidimensional de las barreras al desarrollo en la República Dominicana

En este capítulo se describen los resultados del país en las distintas dimensiones del bienestar y los ODS, y se determina cuáles son los principales obstáculos al desarrollo. En primer lugar, se describe la historia y el contexto del desarrollo de la República Dominicana, y se define un conjunto de riesgos y tendencias que afectarán a su futuro desarrollo. En segundo lugar, se presentan los resultados de una serie de indicadores relacionados con el bienestar y los ODS. Finalmente, se analiza la República Dominicana en relación a las cinco P de la Agenda 2030: las Personas, la Prosperidad, las alianzas (*Partnerships*), la Paz y las instituciones, y el Planeta.

Introducción

La República Dominicana ha sido testigo de grandes avances socioeconómicos en su historia reciente. El país ha sido una de las principales economías de América Latina y el Caribe (ALC) en términos de crecimiento del PIB, con una tasa media anual del 5.1% entre 1993 y 2021 (FMI, 2022^[1]). Esto llevó a la República Dominicana a alcanzar el estatus de país de ingreso medio-alto en 2011 (según la clasificación del Banco Mundial), solo ocho años después de la grave crisis bancaria de 2003. Asimismo, la pobreza disminuyó de manera considerable y el bienestar mejoró en ese período, con avances también en ámbitos como el acceso a los servicios públicos, la satisfacción con la vida y las tasas de empleo. La esperanza de vida también aumentó de forma significativa, de 67.8 años en el año 1990 a 70.5 años en el año 2000, 72.7 años en el año 2010 y 74.2 años en el año 2020 (frente al promedio de 80.6 que registraron los países de la OCDE en 2020) (Banco Mundial, 2022^[2]).

Sin embargo, los efectos del COVID-19 en la República Dominicana pusieron de manifiesto que el país ya se enfrentaba a importantes debilidades estructurales antes de la pandemia y que los avances anteriores no habían sido lo suficientemente inclusivos y sostenibles. De hecho, la República Dominicana es un país que se encuentra en un proceso de “desarrollo en transición”, tal y como se define en las *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE et al., 2019^[3]). En este sentido, antes de la pandemia, el país ya se enfrentaba a diversas limitaciones para el desarrollo en su transición hacia niveles mayores de desarrollo. Esto se evidencia en las prioridades estratégicas de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030), que constituye la visión compartida y de largo plazo del desarrollo de la República Dominicana. El enfoque multidimensional del desarrollo que se ofrece en el presente *Estudio multidimensional de la República Dominicana* es necesario para entender mejor las barreras específicas al desarrollo a las que hace frente el país, así como sus interacciones y las mejores combinaciones de políticas para superarlas de manera eficaz.

Este Estudio multidimensional se lleva a cabo para ayudar al país a lograr unos niveles más elevados de bienestar para toda la ciudadanía y a avanzar en un desarrollo fuerte, inclusivo y sostenible. El presente Estudio consta fundamentalmente de dos partes. La primera es la *Evaluación Inicial*, que se basa en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a fin de determinar cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el país para tener un desarrollo más sostenible e inclusivo. En este sentido, se analizan las principales barreras y desafíos que debe abordar la República Dominicana. La segunda parte consiste en un *Análisis en Profundidad*, que se centra en determinadas áreas de políticas, a saber: i) la formalización laboral; ii) el financiamiento para el desarrollo; y iii) la transformación digital. En estas tres áreas, el informe examina los principales retos y oportunidades, y plantea recomendaciones de política para pasar del *análisis a la acción*. Los análisis y las recomendaciones están basados tanto en el conocimiento y las experiencias de otros países de la OCDE, como en los diálogos con diferentes actores e instituciones de la República Dominicana, con los que se mantuvieron múltiples reuniones bilaterales y varios talleres temáticos, celebrados en Santo Domingo.

En la *Evaluación Inicial* se describen los resultados del país en las distintas dimensiones del bienestar y los ODS, y se determina cuáles son los principales obstáculos al desarrollo. En primer lugar, se describe la historia y el contexto del desarrollo de la República Dominicana, y se define un conjunto de riesgos y tendencias que afectarán a su futuro desarrollo. En segundo lugar, se presentan los resultados de una serie de indicadores relacionados con el bienestar y los ODS. A continuación, se analiza la República Dominicana en las cinco P de la Agenda 2030: las Personas, la Prosperidad, las alianzas (*partnerships*), el Planeta y la Paz. Siempre que sea pertinente y en función de los datos disponibles, la República Dominicana se compara con un conjunto de economías de referencia de América Latina (Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú), la OCDE (Corea, Hungría, Nueva Zelanda, Portugal y Turquía) y Asia (Indonesia y Tailandia).

Breve historia del desarrollo de la República Dominicana

La segunda mitad del siglo XX estuvo repleta de acontecimientos importantes que marcaron la trayectoria de desarrollo de la República Dominicana. Después de tres décadas bajo la dictadura de Trujillo, su fallecimiento en 1961 dio paso a un convulso período que estuvo marcado por un golpe de Estado en 1963, una guerra civil en 1965 y la posterior ocupación de Estados Unidos, que se prolongó desde abril de 1965 a septiembre de 1966. La Constitución que se aprobó ese año dio comienzo a un período conocido como la Cuarta República, que sigue vigente hoy en día y en el que se reformó la Constitución en 1994, 2002, 2010 y 2015.

En términos económicos, la Cuarta República comenzó con un período de crecimiento continuado, con una expansión anual del PIB del 8% aproximadamente entre 1966 y 1976. La base del desarrollo económico fue fundamentalmente la producción y la exportación de productos primarios (Pozo et al., 2010^[4]). A lo largo de este período, al igual que en la mayoría de las economías de ALC, el Gobierno abogó por una política de “sustitución de importaciones” para fomentar la industrialización del país, que cobró impulso a finales de la década de 1960. Dicha política incluía medidas relacionadas con el comercio, las tasas de cambio y la inversión pública. La primera zona económica especial del país se creó en 1969.

La República Dominicana se vio afectada por la oleada de crisis económicas que asolaron diferentes economías de ALC durante la década de 1980. Dichas crisis se caracterizaron principalmente por unos niveles elevados de deuda pública y unos déficits fiscales insostenibles, en un contexto donde prevalecían unas condiciones financieras restrictivas a nivel internacional y una volatilidad elevada. Esto dio paso a una serie de reformas estructurales en la década de 1990, en gran parte con arreglo a la doctrina predominante del Consenso de Washington, con un enfoque centrado en la liberalización de determinados mercados, la apertura de la economía mundial y la privatización de las empresas públicas, entre otros aspectos. Se transformó la estructura productiva, con una transición de una economía basada fundamentalmente en la agricultura a una basada en los servicios, y sectores como las telecomunicaciones, los servicios financieros y el turismo, junto con las exportaciones de las zonas económicas especiales, se convirtieron en motores centrales del crecimiento económico. Este descenso del peso de la agricultura fue uno de los elementos impulsores de un proceso de urbanización que empezó a cobrar fuerza: en 1993, el 56% de la población vivía en zonas urbanas y, diez años después, ese porcentaje ascendía al 64.6% (y, en 2018, al 81%). Algunas zonas rurales se convirtieron en focos de pobreza.

Los primeros años del siglo XXI estuvieron marcados por la crisis bancaria de 2003, que afectó gravemente a los principales indicadores macroeconómicos y sociales del país. El país firmó un programa con el Fondo Monetario Internacional que contribuyó a la recuperación durante los años siguientes y estuvo vinculado a un paquete de reformas estructurales. En ese período, en 2005, se creó el programa de transferencias monetarias condicionadas “Programa Solidaridad” con el objeto de ayudar a las poblaciones vulnerables y, en 2012, se transformó en el programa “Progresando con Solidaridad”. Desde entonces y hasta que se produjeron los efectos del COVID-19, el crecimiento fue sólido y el progreso social fue favorable en numerosos ámbitos, aunque con grandes deficiencias en diferentes dimensiones del bienestar que la pandemia agravó y que constituyen el principal objeto de análisis de esta *Evaluación Inicial*.

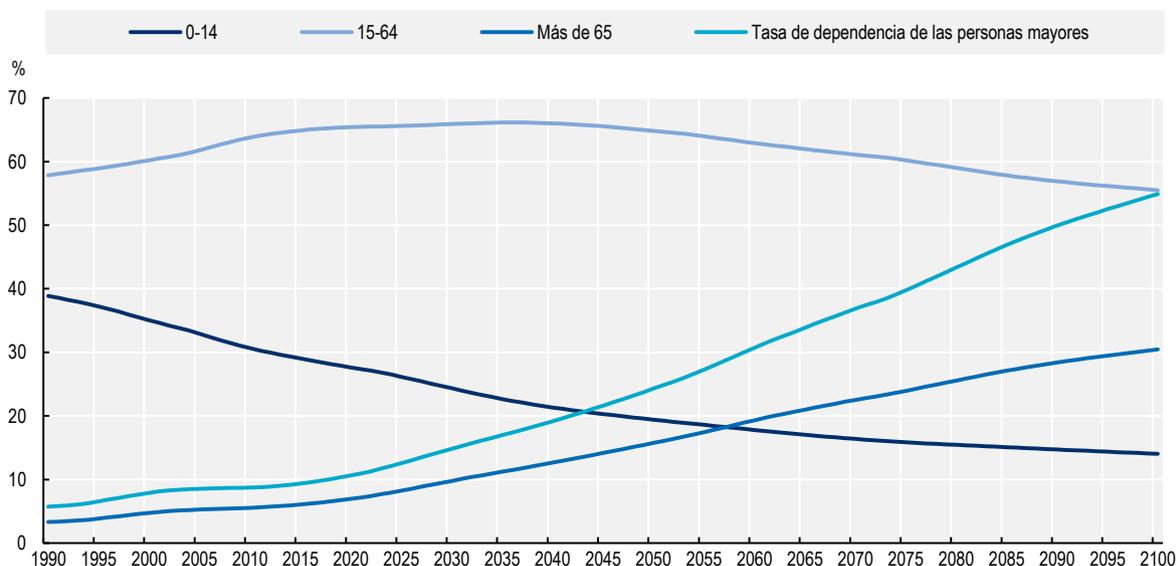
Tendencias internas y externas de cara al futuro

Además de los retos concretos del desarrollo que se analizan en las secciones siguientes, existen diferentes tendencias clave con efectos inmediatos y a largo plazo que abarcan muchas dimensiones del desarrollo y se deben tener en cuenta en cualquier estrategia de desarrollo futura. En la presente sección, se describen brevemente algunas de estas tendencias clave, a saber, el envejecimiento de la población, el aumento de la clase media urbana, la transformación digital y el cambio climático.

Tendencias de la población

La República Dominicana está experimentando un proceso de envejecimiento de la población, el cual es habitual en la mayoría de los países al avanzar hacia unos mayores niveles de desarrollo. Este proceso también está asociado a los avances mundiales relacionados con las mejoras en la atención en salud y los mejores hábitos nutricionales, entre otros. La tasa de dependencia de las personas mayores pasará de un nivel de alrededor de 11 en 2022 a aproximadamente 25 en 2050 (es decir, habrá una persona mayor de 65 años por cada cuatro personas en edad de trabajar) y 50 en 2090 (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Tendencias demográficas en la República Dominicana, 1990-2100



Nota: Las estimaciones para 2022-2100 proceden del escenario de fertilidad de variante media. La tasa de dependencia de las personas mayores es la relación entre las personas mayores dependientes (personas mayores de 64 años) y las personas en edad de trabajar (con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años). Se presentan los datos como la proporción de personas dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (UNDESA, 2022^[5]).

StatLink <https://stat.link/9e5p83>

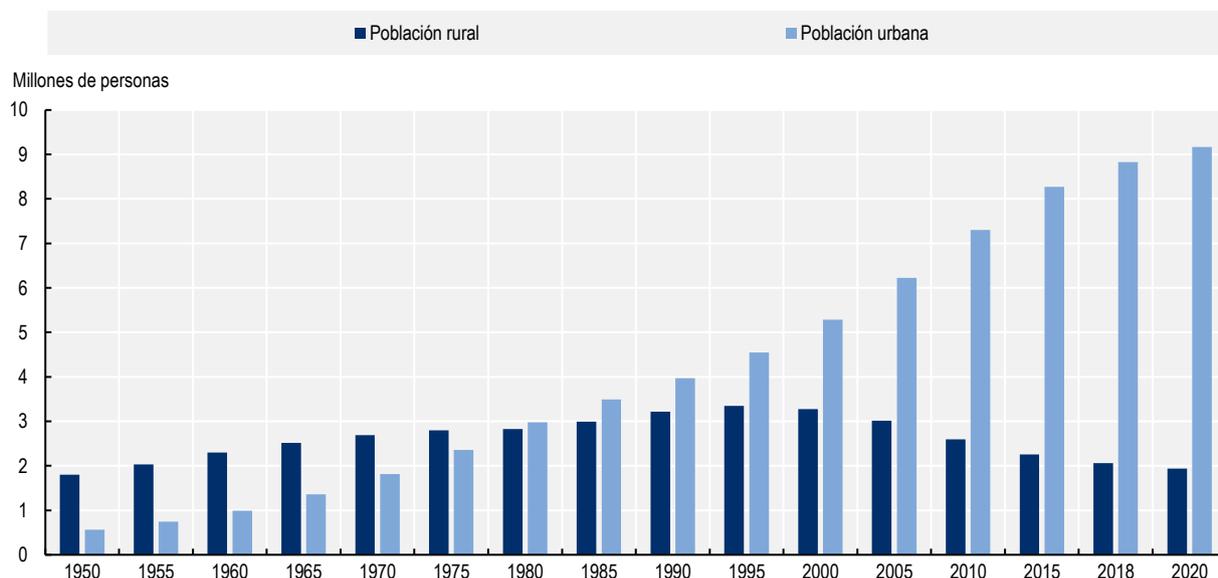
Estas tendencias demográficas tienen importantes repercusiones para la política pública y el bienestar. Los mercados laborales deberán adaptarse, ya que la población en edad de trabajar se reducirá en términos relativos y, por consiguiente, la mejora de la productividad adquirirá un carácter prioritario. La duración de la vida laboral tenderá a aumentar, lo que tendrá repercusiones ligadas a la renovación y la mejora de las competencias, las cuales exigirán respuestas innovadoras por parte de los sistemas de educación y formación. Los sistemas de protección social también tendrán que adaptarse ante la necesidad de desarrollar un sistema de pensiones fuerte para las personas mayores y promover un sistema de atención de salud sostenible y adaptable.

Una clase media urbana en aumento

La República Dominicana ha atravesado un rápido proceso de urbanización. Mientras que, en 1980, uno de cada dos dominicanos vivía en zonas urbanas, en 2020 alrededor del 84% de la población vivía en ciudades y, para 2050, aproximadamente el 92% de la población estará afincada en zonas urbanas (Gráfico 2.2). Esta tendencia se superpone con la ampliación de la clase media, que, en 2018, representaba alrededor de un tercio de la población, en su mayoría en zonas urbanas. Además, si las

actuales tendencias de expansión económica se mantienen y la recuperación de la pandemia del COVID-19 es sólida, se prevé que dicha clase media continuará creciendo. Estas tendencias tendrán numerosas repercusiones que afectarán sobre todo a la prestación de servicios públicos de buena calidad en las ciudades. Será necesario adaptar el transporte público, la atención en salud, la educación, el agua y la electricidad, entre otros, al aumento de las demandas de la clase media, pero también a las mayores presiones ligadas a la prestación de servicios para una población de gran tamaño y concentrada en zonas de alta densidad de población.

Gráfico 2.2. Evolución de la población rural y urbana en la República Dominicana de 1950 a 2020



Fuente: Elaboración de los autores con base en (UNDESA, 2022^[6]).

StatLink  <https://stat.link/0ro79m>

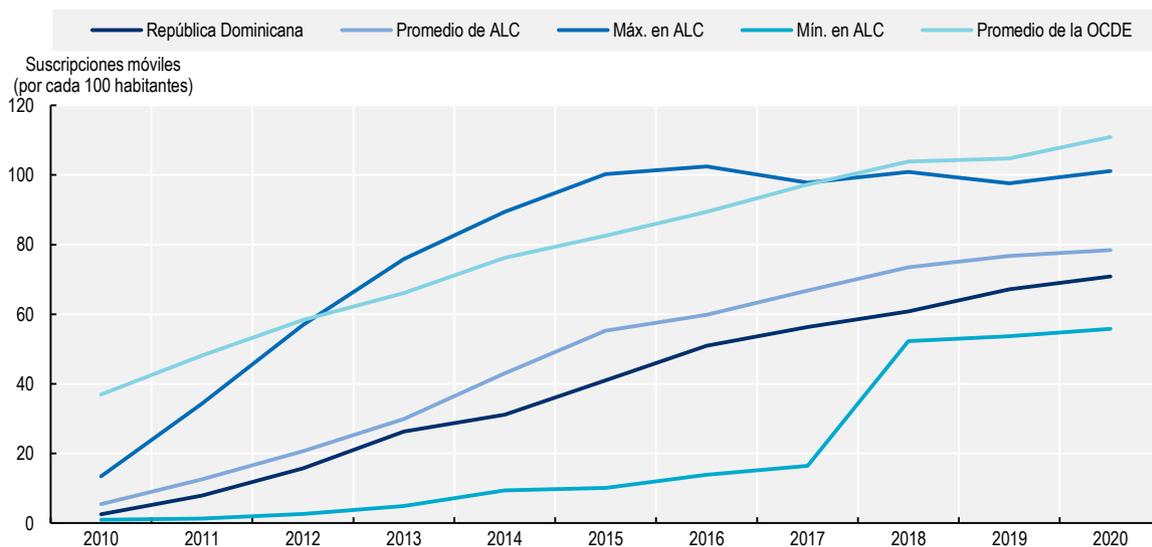
La transformación digital plantea riesgos y oportunidades

El progreso tecnológico se ha acelerado a nivel mundial y están teniendo lugar grandes cambios que están transformando de manera radical las economías y las sociedades. El período actual es una época de transición hacia una economía y una sociedad digitales. La inteligencia artificial, el análisis de *big data*, las tecnologías de cadena de bloques, el Internet de las cosas y la transformación radical de las tecnologías de la información y la comunicación son algunos ejemplos notables de esta tendencia y constituyen lo que muchos han descrito como "la próxima revolución de la producción" (OCDE et al., 2020^[6]; OCDE, 2017^[7]).

La transformación digital brinda numerosas oportunidades de superar las principales limitaciones para el desarrollo en los países de ALC y la República Dominicana. Uno de los elementos clave para que dicha transformación digital funcione para toda la población es la mejora del acceso a unas conexiones de Internet de calidad. En la República Dominicana, en 2020, el 71% de los ciudadanos disponía de una conexión de banda ancha móvil, una cifra ligeramente inferior al promedio de ALC, pero todavía muy por detrás del promedio de la OCDE (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3. Penetración de la banda ancha móvil

Suscripciones activas de banda ancha móvil por cada 100 habitantes



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La OCDE es un promedio simple de los 38 países miembros.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (ITU, 2021^[8]).

StatLink <https://stat.link/ae0ih2>

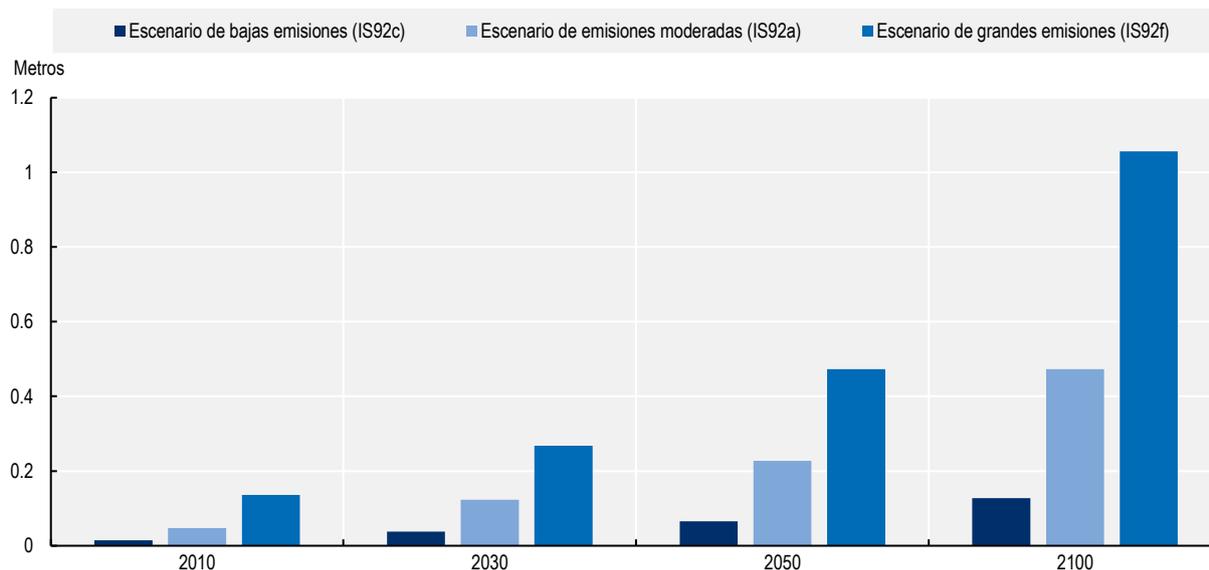
Los riesgos del cambio climático se volverán más acuciantes

La mitigación del cambio climático y la adaptación a él revisten una importancia cada vez mayor en la República Dominicana y el Caribe, debido a la vulnerabilidad de esa zona a los riesgos climáticos (OCDE et al., 2022^[9]). La República Dominicana, situada en el centro del arco de las Antillas, comparte la isla caribeña de La Española con Haití. Las previsiones climáticas para 2050 pronostican un incremento de la temperatura media anual de entre 1 y 2.5 °C, un descenso del promedio de precipitaciones anuales de más del 23% con respecto a los niveles de 2010 y un aumento del número de días "secos" consecutivos del 7.2% al 17.4%. Lo más probable es que el promedio mundial de la intensidad de las tormentas tropicales aumente del 2% al 11% para 2100 (PLENITUD; Caribbean Community Climate Change Centre; Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio; Ministerio de Agricultura; UE, 2014^[10]).

Se estima que los costos económicos del cambio climático en la República Dominicana podrían alcanzar el 86% del PIB para 2100 (Burke, Hsiang and Miguel, 2015^[11]). Uno de los efectos del cambio climático es la subida del nivel del mar, que genera presiones para los ecosistemas costeros. Las previsiones relativas al nivel del mar calculan un aumento de 3 cm para 2030, 6 cm para 2050 y 12 cm para 2100 en un escenario de bajas emisiones. Alternativamente, un escenario de grandes emisiones conllevaría un aumento del nivel del mar de 26.73 cm para 2030, 47.27 cm para 2050 y 105.67 cm para 2100 (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Aumento del nivel del mar en la República Dominicana, 2010-2100

Previsiones del nivel del mar basadas en tres escenarios de emisiones



Nota: Conforme a la primera comunicación nacional, se tienen en cuenta tres escenarios de emisiones: uno de emisiones bajas IS92c, uno de emisiones moderadas IS92a y uno de emisiones elevadas IS92f. El año base es 1990.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (PLENITUD; Caribbean Community Climate Change Centre; Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio; Ministerio de Agricultura; UE, 2014_[10]).

StatLink  <https://stat.link/humdia>

Análisis del bienestar y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

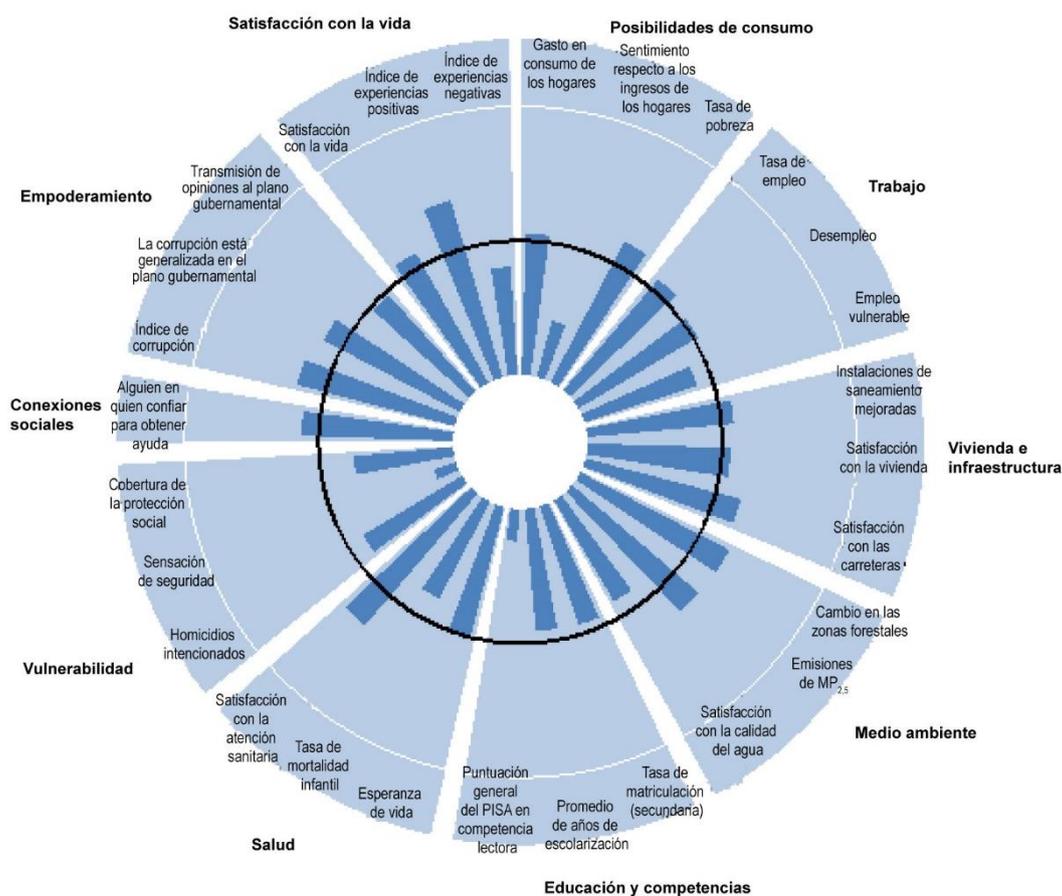
¿Cómo va la vida en la República Dominicana? Una mirada desde el marco de bienestar de la OCDE

El bienestar de los ciudadanos se puede evaluar de manera amplia a través del marco “¿Cómo va la vida?” de la OCDE. El bienestar engloba diversas experiencias de las personas en todas las dimensiones que les importan, como las condiciones materiales de los hogares (p. ej., los ingresos, los empleos y la vivienda), pero también su calidad de vida en general (p. ej., la salud, la educación, el medio ambiente y la satisfacción con la vida). Habida cuenta de la importancia del modo en que las personas evalúan sus propias vidas, el marco de la OCDE para la medición del bienestar y el progreso utiliza una mezcla de indicadores objetivos y subjetivos (OCDE, 2017_[12]).

El uso del marco multidimensional del bienestar puede ayudar a determinar cuáles son las interacciones entre las diferentes dimensiones y áreas de política y a reducir una visión compartimental de las políticas públicas. Un número cada vez mayor de países de ALC y de la OCDE, entre otros, están adoptando medidas para incorporar la óptica del bienestar de una manera más sistemática y en mayor profundidad en el diseño de las políticas públicas (Durand and Exton, 2018_[13]; OCDE, 2021_[14]). En ALC, países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay se han basado en pruebas relativas al bienestar para fundamentar sus estrategias nacionales de desarrollo y sus marcos de resultados. En el caso de la República Dominicana, la mejora del bienestar es el máximo objetivo en torno al cual se ha desarrollado la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: un viaje de transformación hacia un país mejor (END 2030).

En comparación con los países que presentan un nivel similar de desarrollo, la República Dominicana cuenta con unos resultados parecidos en numerosas dimensiones del bienestar (Gráfico 2.5). Los resultados son más favorables en áreas como la satisfacción con la vida, en particular en la satisfacción con la atención en salud, las carreteras y la vivienda. Sin embargo, en la República Dominicana la ciudadanía se siente menos segura de lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo, al tiempo que su satisfacción con la calidad del agua también es inferior a lo esperado. Las áreas en las que la República Dominicana presenta unos resultados peores de lo esperado son la educación, tanto en términos de cantidad (tasas de matriculación y años promedio de escolaridad) como de calidad, tal y como reflejan las bajas puntuaciones del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). La salud, la protección social y la calidad del empleo son otras áreas en las que el país presenta unos resultados inferiores a lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo.

Gráfico 2.5. Resultados actuales y previstos en materia de bienestar en la República Dominicana: comparación a nivel mundial



Nota: Los valores observados que se encuentran dentro del círculo negro indican las esferas donde la República Dominicana presenta unos resultados por debajo de lo que cabría esperar en un país con un nivel de PIB per cápita similar. Los valores esperados en materia de bienestar (el círculo negro) se calculan utilizando regresiones bivariantes de diferentes resultados del bienestar relacionados con el PIB, a partir de un conjunto de datos de alrededor de 150 países con una población de más de un millón de habitantes. Todos los indicadores están normalizados en lo que respecta a las desviaciones típicas en el panel.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]; Gallup, 2022^[15]; UNESCO, 2022^[16]; Transparencia Internacional, 2019^[17]; OCDE, 2022^[18]; OIT, 2022^[19]).

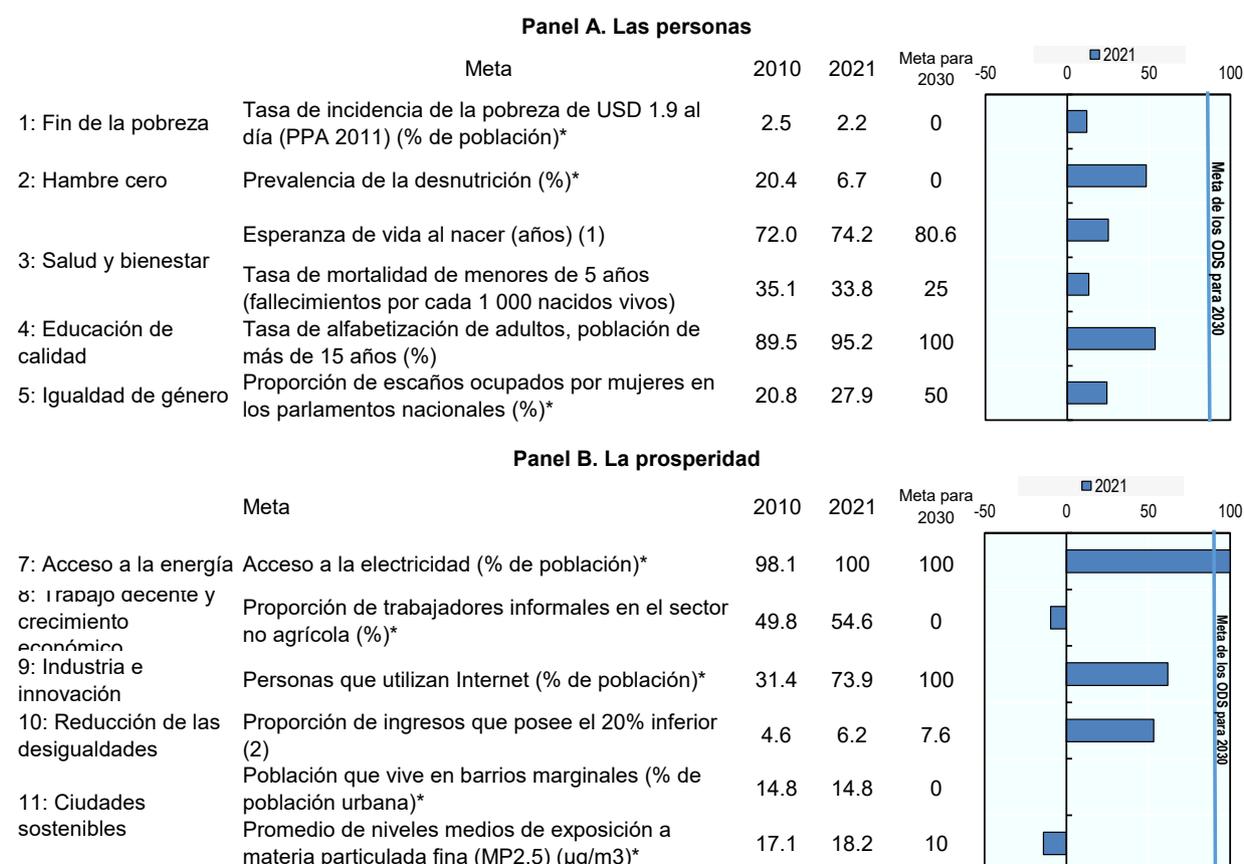
Avances en el logro de los ODS

Los ODS consisten en 17 Objetivos y 169 metas cuyo propósito en última instancia es poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad y la paz para todos. Entraron en vigor en enero de 2016 y sirven de orientación a todos los países hasta 2030. La República Dominicana mantiene un firme compromiso con la Agenda 2030, ya que presenta un grado de armonización del 91 % entre los ODS y el conjunto de planes nacionales establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, y con los informes nacionales voluntarios de las Naciones Unidas (Gobierno de la República Dominicana, 2021^[20]).

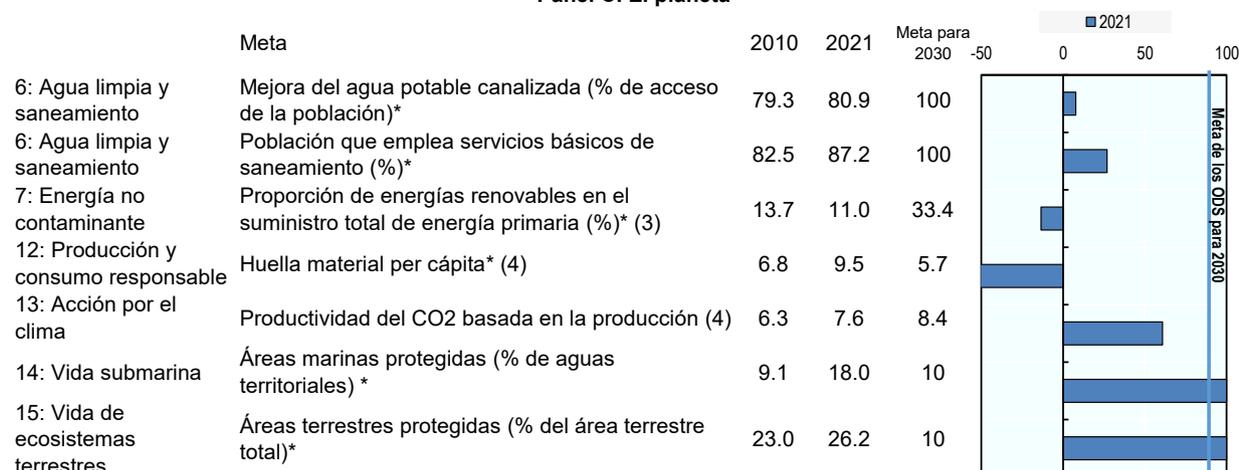
Los resultados de la República Dominicana en los distintos ODS son heterogéneos. Además, el progreso hacia el logro de los ODS se ha visto gravemente afectado por el impacto del COVID-19 y la consiguiente crisis socioeconómica, así como por el complejo contexto mundial imperante después de la pandemia (OCDE et al., 2022^[9]). Es necesario seguir progresando en distintas dimensiones del desarrollo para que este sea más inclusivo y sostenible (Gráfico 2.6). Algunos de los objetivos son la igualdad de género, el trabajo decente, las ciudades sostenibles y la energía limpia.

Gráfico 2.6. Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la República Dominicana

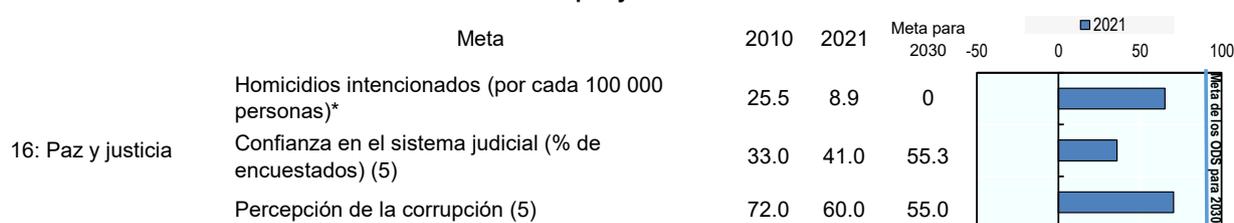
Progresos en el logro de las metas para 2030 en 2021 (con relación a la base de referencia de 2010)



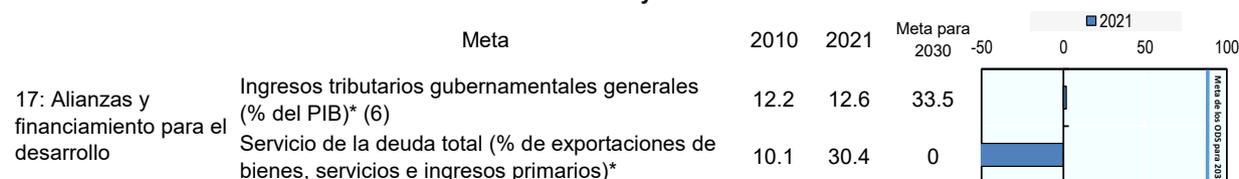
Panel C. El planeta



Panel D. La paz y las instituciones



Panel E. Alianzas y financiamiento



Nota: El progreso se mide a partir de los datos de 2021 o del último año disponible. Los indicadores marcados con un asterisco (*) son indicadores oficiales de los ODS para el monitoreo de los progresos. Las metas son las establecidas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, si están disponibles (con la base de referencia de 2010). Para los indicadores que vienen acompañados de un número entre paréntesis, las metas para 2030 se fijaron como: (1) promedio de la OCDE en 2020; (2) promedio de la OCDE en 2019; (3) promedio de la OCDE en 2020; (4) metas de la OCDE para 2030 con base en (OCDE, 2019^[21]); (5) promedio de la OCDE en 2021; (6) promedio de la OCDE en 2020. La base de referencia para las zonas marinas y terrestres protegidas es 2016, en lugar de 2010. La productividad del CO₂ basada en la producción es el PIB por unidad de CO₂ emitido con relación a la energía (USD de 2015 por kg).

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]; Gallup, 2022^[15]; UNESCO, 2022^[16]; FMI, 2022^[1]; OIT, 2022^[19]; CEPAL, 2022^[22]; Inter-Parliamentary Union, 2021^[23]; Gobierno de la República Dominicana, 2021^[20]; OCDE, 2022^[24]; OMS/UNICEF, 2022^[25] (IEA/OECD, 2021^[26]).

StatLink  <https://stat.link/7pkwgu>

Las personas: hacia una vida mejor para todos

Antes del impacto de la pandemia del COVID-19, la República Dominicana contó con una de las tasas de crecimiento más sólidas de América Latina y el Caribe (ALC) durante un período de 25 años. Sin embargo, el crecimiento económico no fue lo suficientemente inclusivo: alrededor de uno de cuatro dominicanos permanecieron por debajo del umbral de pobreza. La pandemia del COVID-19 repercutió negativamente en el PIB de 2020, con una reducción del 6.7% (OCDE et al., 2021^[27]). Pese a las iniciativas del país encaminadas a combatir los efectos de la crisis en los grupos más vulnerables, los principales indicadores

sociales se vieron perjudicados. La pobreza aumentó del 20.9% en 2019 al 23.4% en 2020 y hasta el 23.8% en 2021; por su parte, la pobreza extrema se incrementó del 2.6% en 2019 al 3.5% en 2020 y disminuyó al 3.1% en 2021 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021^[28]).

Incluso antes de la pandemia, el ciclo expansivo tenía un efecto limitado en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en parte debido a que el crecimiento no se traducía en una cantidad suficiente de empleos de calidad. De hecho, los sectores responsables en mayor medida del crecimiento económico registraron un descenso de la proporción de los ingresos laborales. Los trabajadores poco cualificados se concentraron cada vez más en empleos de baja calidad y en sectores que registraban un escaso crecimiento de la productividad, al tiempo que la informalidad laboral mantuvo unos niveles elevados y persistentes. Además, aumentó la brecha entre la productividad y las ganancias.

Esta sección examina la evolución de los principales indicadores sociales que reflejan los esfuerzos que emprendió y los obstáculos que encontró la República Dominicana para transformar el progreso económico en un desarrollo más inclusivo y sostenible. En la primera subsección, se resumen los logros principales en lo que respecta a la lucha contra la pobreza y la desigualdad a lo largo de las últimas décadas, y se determina cuáles son los obstáculos actuales. En la segunda, se examina el nivel de gasto social y los efectos de los impuestos y las transferencias en la distribución del ingreso y el alivio de la pobreza. En la tercera, se analizan los mercados laborales del país. En las subsecciones cuarta, quinta y sexta, se definen las principales limitaciones que dificultan la ampliación y la mejora de los servicios educativos, de salud y de protección social.

El crecimiento no ha sido lo suficientemente inclusivo

El sólido crecimiento económico, que quedó patente en la mayor parte de los últimos 20 años en la República Dominicana (antes de la pandemia del COVID-19 y con la excepción fundamental de la crisis de 2003), no dio lugar a la reducción de la pobreza que se esperaba. Si bien la expansión económica mejoró las condiciones de vida de la ciudadanía, incluidas las personas situadas en el extremo inferior de la distribución del ingreso, no conllevó una reducción de la pobreza significativa. Durante los 15 años siguientes a la crisis de 2003, la tasa de pobreza solo descendió moderadamente. En 2019, más de 2 millones de personas, un cuarto de la población, vivían por debajo del umbral de pobreza nacional. Este nivel empezó a descender únicamente a partir de 2013, pero, en los últimos años, la pobreza ha repuntado, sobre todo a raíz de los efectos de la pandemia. Al mismo tiempo, existen importantes desigualdades en materia de ingresos en la República Dominicana: la proporción de ingresos de las personas correspondientes al 20% superior de la distribución del ingreso es más de diez veces mayor que los ingresos que posee el 20% correspondiente a la parte inferior de la distribución (OCDE, 2022^[29]).

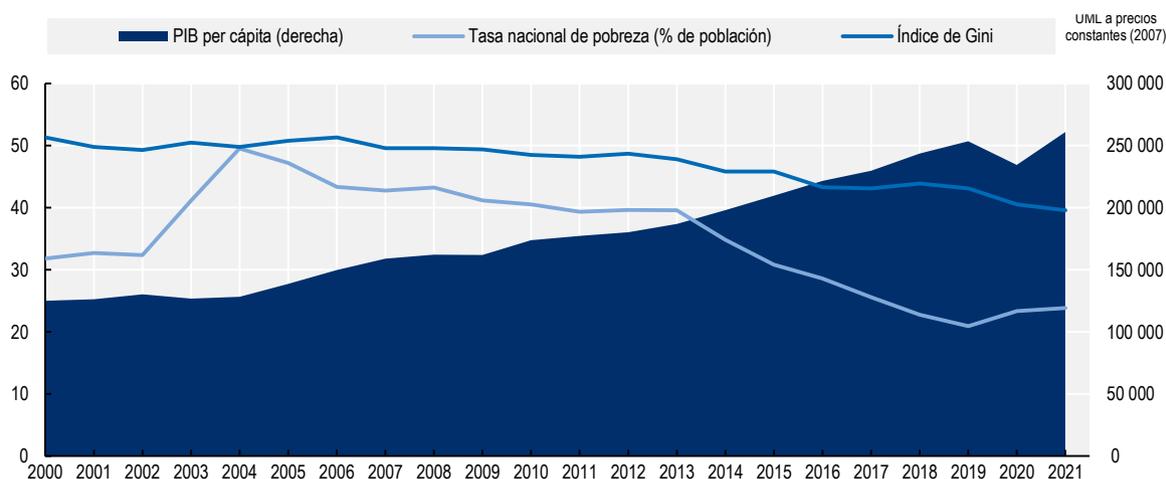
En las dos últimas décadas, la pobreza y la desigualdad han disminuido, aunque continúan en niveles considerables

La crisis nacional de 2003 tuvo efectos negativos duraderos y a largo plazo en la pobreza, la desigualdad y el bienestar en la República Dominicana. Después de la crisis bancaria, la economía se recuperó con rapidez, mientras que la pobreza disminuyó a un ritmo considerablemente menor. En los primeros años del siglo XXI, aproximadamente un tercio de la población vivía por debajo del umbral nacional de pobreza monetaria (Gráfico 2.7); la crisis económica nacional de 2003 aumentó la tasa de pobreza a casi un 50%. Diez años después (en 2013), la pobreza había disminuido 10 puntos porcentuales hasta un 39.6% de la población, todavía muy por encima de la cifra anterior. La tasa de pobreza extrema siguió una trayectoria similar, ya que se duplicó al pasar de un 7.9% en 2000 a un 15.4% en 2004, después de lo cual se redujo de manera gradual hasta alcanzar un 9.3% en 2013. Aunque dicha reducción de la pobreza resultó positiva, fue moderada en comparación con el sólido crecimiento que se produjo en la economía dominicana en ese período (Carneiro and Sirtaine, 2017^[30]).

La crisis bancaria también tuvo efectos sociales duraderos, en parte debido a la falta de estabilizadores fiscales y políticas anticíclicas convenientes. En las épocas caracterizadas por perturbaciones económicas, en especial cuando la política monetaria está restringida, los estabilizadores fiscales automáticos y las medidas fiscales resultan especialmente eficaces para reducir los efectos a largo plazo de las crisis (OCDE, 2018^[31]). Esto exige un marco de política fiscal que genere el espacio fiscal suficiente durante los repuntes a fin de respaldar una respuesta de estímulo fiscal durante las desaceleraciones, por ejemplo, a través de una rápida ampliación de los programas de apoyo a los ingresos y políticas de mercado laboral activo, según sea necesario, así como mecanismos para su reducción inmediata cuando las condiciones vuelvan a la normalidad.

El efecto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza cobró impulso después de 2013. La pobreza cayó de manera pronunciada en 2014, al 34.8%, y en 2015, al 30.8% (en la línea de los niveles anteriores a la crisis de 2003). En 2019, la pobreza registró un mínimo histórico del 20.9%. No obstante, cabe destacar que la metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo cambió en 2016; por lo tanto, las estimaciones de 2016 a 2021 no son totalmente comparables con las cifras anteriores (Gráfico 2.7).

Gráfico 2.7. Crecimiento rápido del ingreso per cápita frente a un descenso más lento de la pobreza y la desigualdad



Nota: A partir de 2016, la metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo cambia para convertirse en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, de forma que no se pueden establecer comparaciones perfectas entre los datos sobre la pobreza antes y después de esa fecha. Las estimaciones del PIB per cápita de las Perspectivas de la economía mundial de abril de 2022 empiezan a partir de 2019; el año base es 2007.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2022^[32]; FMI, 2022^[11]).

StatLink  <https://stat.link/fpe1bh>

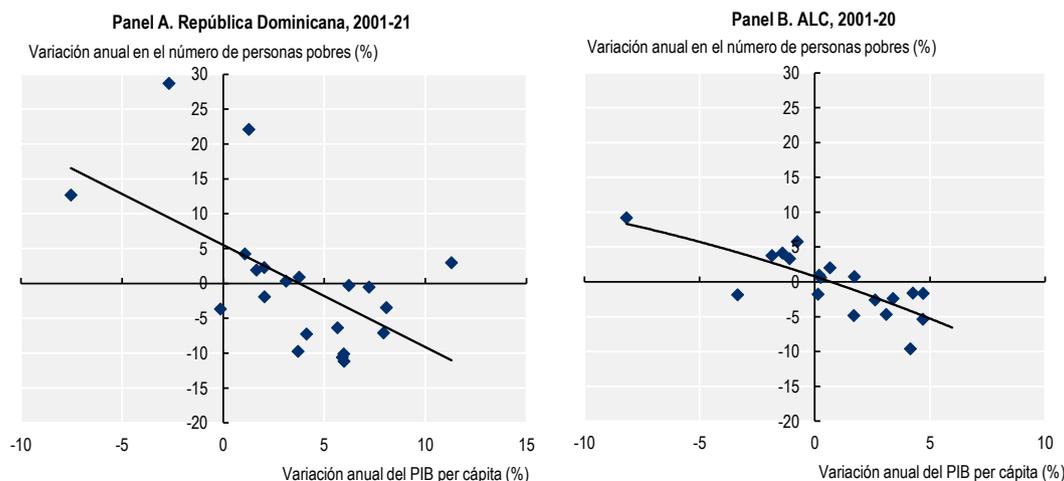
En comparación con ALC, la pobreza en la República Dominicana ha sido más sensible a las contracciones económicas que al crecimiento, sobre todo entre 2004 y 2013. Del año 2000 al año 2004, pese a que el PIB per cápita aumentó un 0.7%, más de 1.5 millones de personas cayeron en la pobreza (la pobreza aumentó a una tasa compuesta del 13.2%). Durante el período siguiente (de 2004 a 2013), cuando el PIB per cápita aumentó a una tasa compuesta de crecimiento anual del 4.3%, la pobreza descendió solo un 1.4% al año. Como dato positivo, esta relación cambió a partir de 2014: mientras que el crecimiento del PIB per cápita aumentó a un promedio del 5.3% al año (entre 2014 y 2018), la pobreza descendió, en promedio, a un ritmo superior del 9.2% anual (Gráfico 2.8).

A nivel de ALC en conjunto, al comparar la tasa anual de cambio en la cantidad de personas que viven en la pobreza y la tasa anual de cambio del PIB per cápita, la pobreza de ALC en los últimos 15 años guardó

una correlación más estrecha con el ciclo económico (Gráfico 2.8). Entre el año 2002 y el año 2008, cuando tuvo lugar en la región un fuerte crecimiento del PIB per cápita del 3.2% al año, la cantidad de personas en situación de pobreza cayó a una tasa anual compuesta del 3.7%. De 2014 a 2016, el PIB per cápita se redujo un 1.3% anual, y la proporción de personas en situación de pobreza aumentó un 4.8%.

Gráfico 2.8. Los vínculos entre el crecimiento y la reducción de la pobreza son más débiles en la República Dominicana que en ALC

Variación de la pobreza y el PIB per cápita



Nota: Los datos sobre la pobreza en la República Dominicana proceden de los umbrales de pobreza nacionales, mientras que los datos de ALC proceden de (CEPAL, 2022^[33]), con base en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). En cuanto al PIB per cápita, los datos proceden de las *Perspectivas de la economía mundial* de abril de 2022, el año base es 2007 y las estimaciones empiezan a partir de 2019. Fuente: Elaboración de los autores con base en (CEPAL, 2022^[22]); (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2022^[32]) (Banco Mundial, 2022^[2]); (FMI, 2022^[1]).

StatLink  <https://stat.link/0owszx>

Abordar la pobreza infantil y en la vejez constituye uno de los mayores desafíos de la reducción de la pobreza en la República Dominicana. Actualmente, los niños (personas de 0 a 14 años de edad) representan un 27% de la población total. La pobreza relativa en la infancia en 2020 fue del 36.5%, al considerar la pobreza como la proporción de la población de cada grupo de edad cuyo promedio de ingresos per cápita se encuentra por debajo del umbral de pobreza y de pobreza extrema. Se trata de una reducción insuficiente respecto al nivel del 42.6% del año 2000. La pobreza entre los adultos varía por grupo de edad, desde un 23% en el caso de las personas de entre 25 y 34 años hasta un 8.1% en el caso del grupo de edad comprendido entre los 55 y los 64 años, y un 8% en el de las personas mayores (65 años o más) (CEPAL, 2022^[34]). Si se considera el umbral de pobreza como la mitad del ingreso medio de los hogares de la población total, la tasa de pobreza es de aproximadamente un 15% entre los jóvenes (entre 18 y 25 años) y los adultos (entre 26 y 65 años); esta tasa se dispara a un 22% entre los niños y a un 28% entre las personas mayores, casi el doble del promedio correspondiente a la edad adulta (OCDE, 2022^[35]). Cabe destacar que, aunque los niños y las personas mayores constituyen alrededor de un tercio de la población de la República Dominicana, representan aproximadamente la mitad de la población pobre. Al considerar diferentes enfoques para analizar la situación de la pobreza entre los distintos grupos de edad, se confirma que los niños y las personas mayores son especialmente vulnerables, lo que refleja en gran parte que no participan en el mercado laboral y que sus ingresos percibidos son escasos o nulos. Estos grupos de edad podrían ser los más beneficiados por los sistemas de protección social, los servicios públicos y los programas específicos.

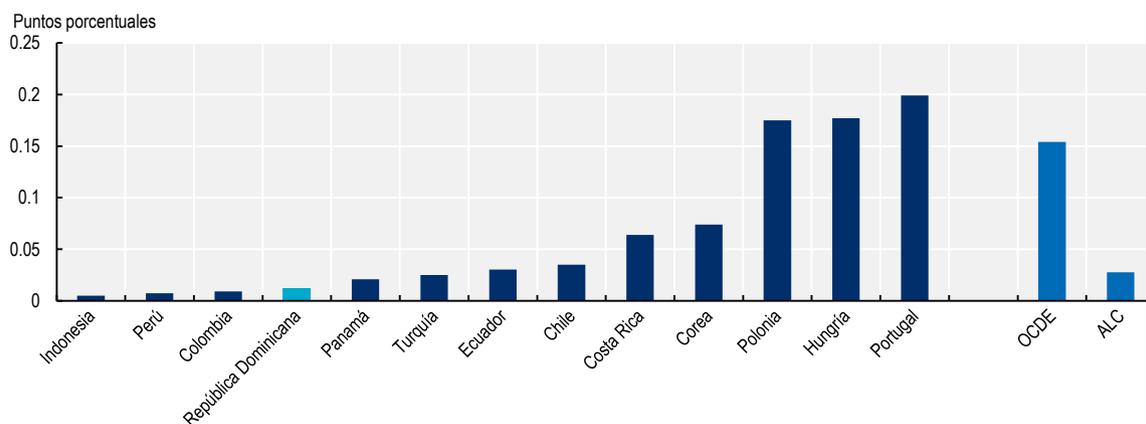
La desigualdad de los ingresos también se mantuvo en niveles elevados durante los casi 20 años de intenso crecimiento de la República Dominicana, con la persistencia de unos niveles relativamente bajos de movilidad económica ascendente. En general, la desigualdad se redujo, de modo que el índice de Gini disminuyó de 0.513 en 2000 a 0.396 en 2021 (un descenso mayor que el promedio de ALC). Sin embargo, la limitada movilidad económica ascendente implica que las disparidades persisten. Durante el período comprendido entre 2004 y 2014, menos del 7% de la población de la República Dominicana ascendió en la escala de ingresos, lo que contrasta enormemente con el 41% de la región de ALC (Baez et al., 2014^[36]). La clase media, compuesta por las personas que viven en hogares con unos ingresos diarios per cápita de entre USD 13 y 70 (PPA 2011), se mantuvo relativamente estancada en un 26% de la población aproximadamente entre 2006 y 2013. Sin embargo, después de 2014 y a medida que la reducción de la pobreza se aceleró, la clase media alcanzó un 42.4% de la población en 2019 y retrocedió de nuevo al 37.1% en 2020, como resultado del impacto del COVID-19 (Banco Mundial, 2022^[37]).

En 2020, casi la mitad (el 46.9%) de los dominicanos formaban parte de la clase media vulnerable (Banco Mundial, 2022^[37]), que se define como aquellas personas que viven en hogares con unos ingresos diarios per cápita de entre USD 5.5 y 13 (PPA 2011). Algunas de estas personas corren el riesgo de caer en la pobreza debido a vulnerabilidades como los bajos ingresos laborales, la cualificación insuficiente, el empleo informal y el acceso deficiente a servicios públicos de calidad (Ferreira et al., 2013^[38]).

Los impuestos y las transferencias tienen poca capacidad de reducir la desigualdad y la pobreza

Los impuestos y las transferencias desempeñan una función limitada a la hora de modular la distribución del ingreso en la República Dominicana. Los impuestos y las transferencias directos e indirectos reducen el índice de Gini en menos de 2 puntos porcentuales (Gráfico 2.9). Asimismo, la incidencia de las transferencias directas en la reducción de la pobreza es leve. Los hogares del decil más pobre reciben transferencias y subsidios indirectos por valor del 10% de sus ingresos de mercado, una cifra relativamente baja en comparación con la mayoría de los países de ALC, la OCDE y otras economías de nivel de desarrollo similar a la República Dominicana (economías de referencia) (Aristy-Escuder et al., 2016^[39]).

Gráfico 2.9. Los impuestos y las transferencias desempeñan un rol limitado a la hora de modular la distribución del ingreso en la República Dominicana



Nota: Los datos mostrados son la diferencia entre el índice de Gini del ingreso de mercado y el índice de Gini del ingreso disponible (tras los impuestos y las transferencias). El año de los datos varía de un país a otro de 2011 a 2021.

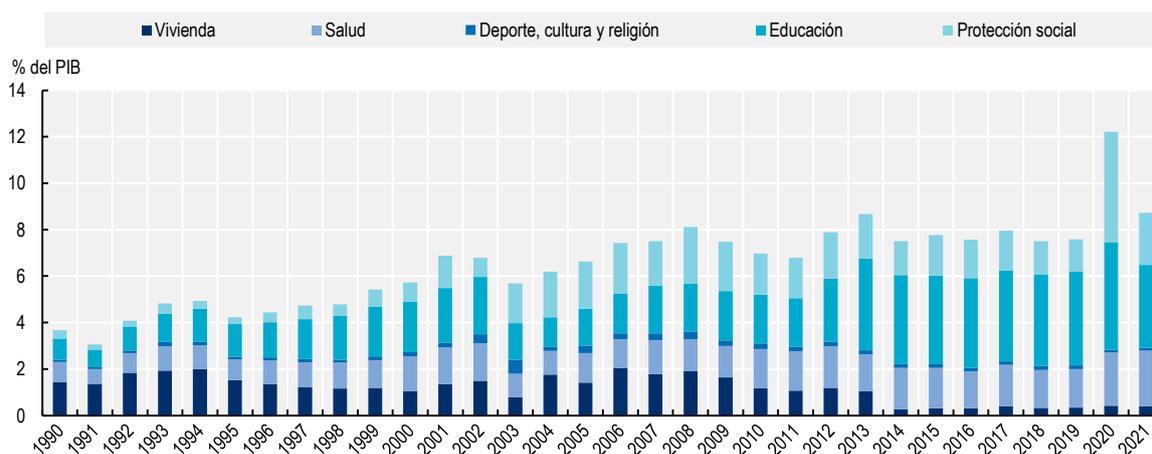
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Commitment to Equity Institute Data Centre, 2022^[40]; OCDE, 2022^[41]).

Las transferencias han desempeñado una función ligeramente progresiva y su efecto moderado se asocia en parte al reducido gasto social de la República Dominicana, que es inferior al promedio de ALC, la OCDE y las economías de referencia. Cabe destacar que, en el contexto de la pandemia del COVID-19, el Gobierno llevó a cabo esfuerzos extraordinarios para proteger a las poblaciones más vulnerables (véase el capítulo 3 para más información). Aunque el gasto social ha ido aumentando de manera gradual en las tres últimas décadas, ha crecido a un ritmo muy lento (Gráfico 2.10). En la década de 1990, el crecimiento del gasto social estuvo impulsado fundamentalmente por la educación, la salud y la protección social, mientras que el gasto en la vivienda se mantuvo constante, representando la mayor proporción del gasto. En los primeros años del siglo XXI, solo el gasto en protección social continuó creciendo, al introducirse las nuevas transferencias monetarias condicionadas. La composición del gasto cambió de manera significativa en 2013 con el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, que fijó un gasto anual mínimo en educación del 4% del PIB.

En 2020, debido a la pandemia del COVID-19, el gasto en salud y protección social aumentó considerablemente, pasando del 1.7% en 2019 al 2.3%, en el caso de la salud, y del 1.4% al 4.8%, en el caso de la protección social. El gasto en salud se mantuvo en un 2.4% del PIB en 2021, pero el gasto en protección social cayó de nuevo al 2.2%. Esta caída se debe al hecho de que, aunque el gasto neto aumentó de 2020 a 2021, el PIB creció más que el gasto social en 2021 (Gráfico 2.10).

El Gobierno dominicano respondió a la crisis del COVID-19 con aumentos de las transferencias de los programas sociales existentes y con la creación de nuevas medidas de emergencia. En cuanto a la fuerza de trabajo, se creó el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) para prestar apoyo a los ingresos de los trabajadores del sector formal con un riesgo elevado de perder su empleo. Después, se creó el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI) con el fin de proporcionar ayuda económica a los trabajadores por cuenta propia (WTTO, 2022^[42]). Para ayudar a los hogares vulnerables, el Gobierno creó el programa Quédate en Casa (QEC), dirigido a los hogares estructuralmente pobres o vulnerables con un Índice de Calidad de Vida de 1, 2 y 3. Estos programas de emergencia aumentaron el gasto social del 7.6% del PIB en 2019 al 12.2% en 2020 y al 8.7% en 2021 (Gráfico 2.10).

Gráfico 2.10. El gasto social en la República Dominicana aumentó especialmente en el contexto de la pandemia del COVID-19



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Ministerio de Hacienda: Dirección General de Presupuesto, 2022^[43]; FMI, 2022^[11]).

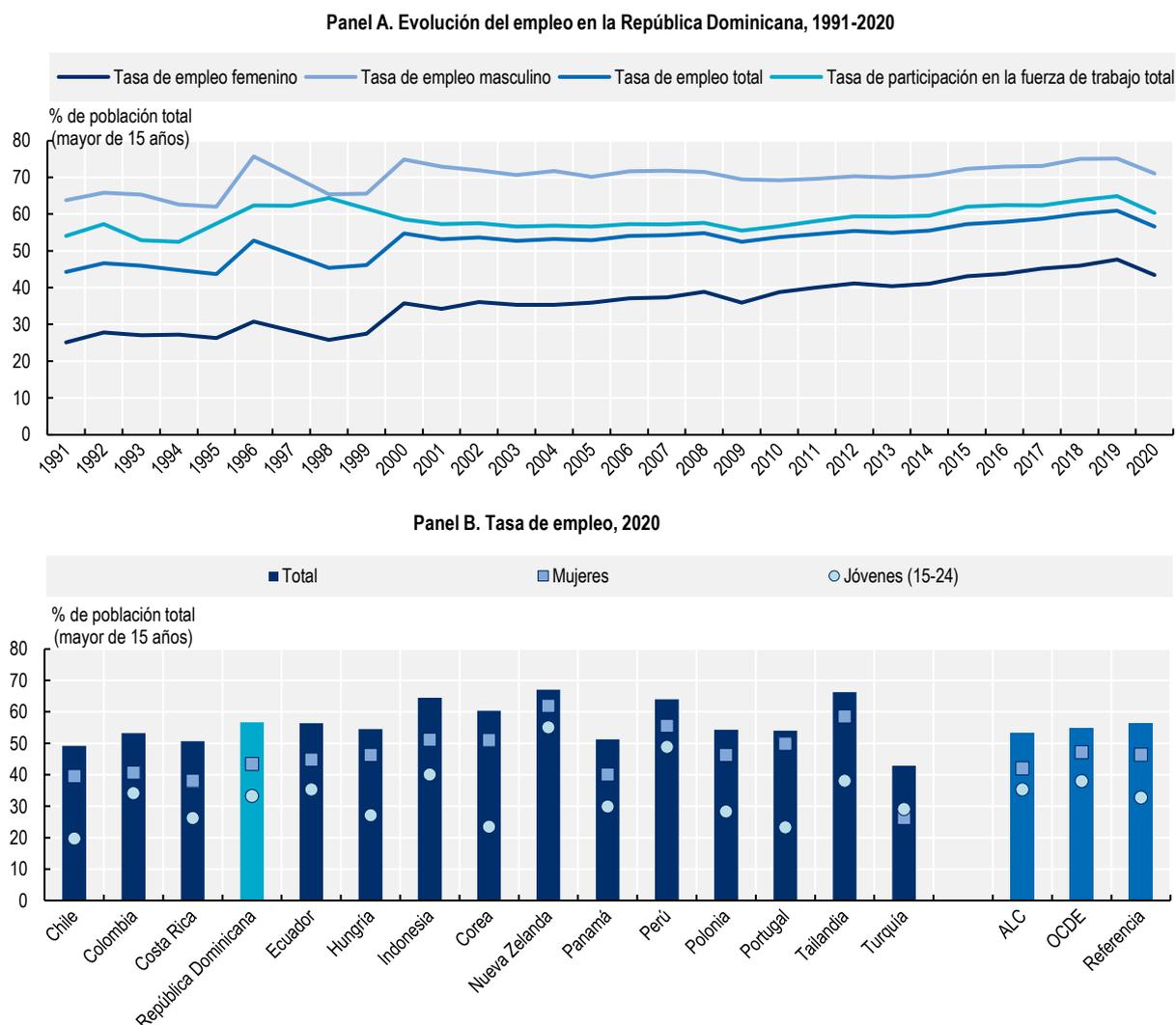
El crecimiento no se tradujo en suficientes (y mejores) empleos

La coexistencia de un crecimiento sólido y una inclusión social moderada se puede atribuir en parte a que el mercado laboral no logró trasladar los beneficios del crecimiento a la población. La participación laboral se mantuvo en niveles reducidos, sobre todo en el caso de las personas pobres, y no mostró una reacción ni siquiera ante la recuperación de la actividad económica. Al mismo tiempo, aunque la solidez del crecimiento se vio acompañada de un aumento de la productividad laboral, los salarios siguieron estancados. Además, los sectores que impulsan en mayor medida el crecimiento económico registraron una caída de la proporción de los ingresos laborales, posiblemente debido a un cambio técnico “sesgado” que aumentó la productividad y, al mismo tiempo, redujo la demanda de mano de obra (Banco Mundial, 2017^[44]). Los trabajadores poco cualificados se concentraron cada vez más en empleos de baja calidad y en sectores que registraban un escaso crecimiento de la productividad, al tiempo que la informalidad laboral mantuvo unos niveles elevados y persistentes.

La participación laboral se mantiene persistentemente baja en la República Dominicana

Aunque la participación laboral en la República Dominicana ha aumentado, todavía menos de dos tercios de la población adulta participan en el mercado laboral. En general, la participación laboral se mantuvo relativamente estable en las últimas décadas, a un nivel inferior al de la mayoría de los países de ALC, la OCDE y las economías de referencia. En 2019, la participación ascendía al 60.9% de la población dominicana (mayor de 15 años) activa en el mercado laboral, o bien empleada, o bien en búsqueda de empleo (Gráfico 2.11). Después, en 2020, descendió al 56.7%. Desde 2018, los niveles totales de empleo han sido similares a los promedios de ALC, la OCDE y las economías de referencia, mientras que el empleo femenino continúa por debajo de los promedios de la OCDE y de los países de referencia; por su parte, el empleo juvenil se sitúa igualmente por debajo de los promedios de ALC y la OCDE (Banco Mundial, 2022^[2]).

Gráfico 2.11. El crecimiento económico se ha traducido en aumentos moderados del empleo en la República Dominicana



Nota: Nota: El valor de los países de referencia es un promedio simple.

Fuente: Elaboración de los autores con base en Banco Mundial (2022^[2]), *World Development Indicators* [base de datos], <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>.

StatLink  <https://stat.link/r5hoqn>

La baja tasa de empleo de la República Dominicana se debe principalmente a la escasa participación de las mujeres y los jóvenes. En 2020, solo trabajaba el 43% de las mujeres mayores de 15 años. En parte, esto se debe a la existencia de una gran cantidad de normas e instituciones sociales discriminatorias (OCDE, 2022^[45]). De la misma forma, la participación de la juventud en la fuerza de trabajo es baja, un 33%; solo uno de cada cinco jóvenes dominicanos posee un empleo formal. Si la menor participación se debiese a unos altos niveles de matriculación escolar o formación, entonces podría impulsar unas oportunidades laborales mejores en el futuro. Desafortunadamente, solo una pequeña parte de la baja tasa de participación refleja las matriculaciones en programas de enseñanza y formación. Uno de cada cinco dominicanos de entre 15 y 24 años no trabaja ni estudia. Cabe destacar que la participación de las mujeres y los jóvenes en el empleo se vio especialmente afectada por la pandemia del COVID-19, con un descenso de la participación de 5 puntos porcentuales en comparación con 2019.

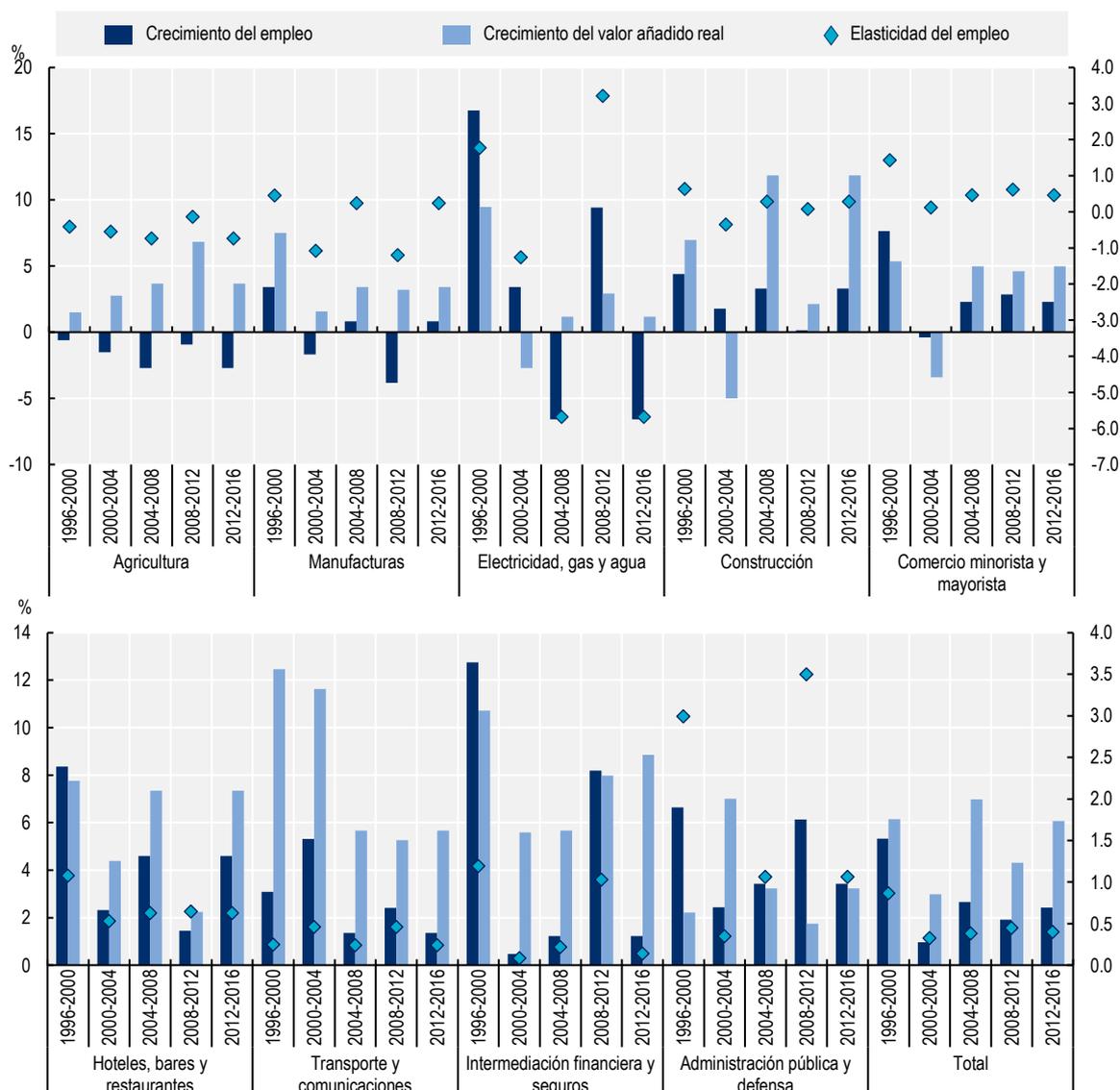
Aparte de las bajas tasas de participación, el mercado laboral dominicano se caracteriza por una gran proporción de trabajadores por cuenta propia. En 2018, casi 1.5 millones de trabajadores por cuenta propia representaban el 37% de la población empleada. Normalmente, los trabajadores por cuenta propia tienen empleos de mala calidad y el 96% de ellos no cotizan en el sistema de seguridad social (Banco Central de la República Dominicana, 2017^[46]).

El crecimiento económico no generó suficientes empleos

El crecimiento económico no ha llevado a una creación de empleos masiva, lo que apunta a una elasticidad relativamente baja del empleo con respecto al crecimiento. Pese a que la elasticidad global del empleo con respecto al crecimiento del año 2000 al año 2016 fue de 0.39, las estimaciones variaron en los distintos períodos de crecimiento (Gráfico 2.12), pasando de 0.32 entre 2000 y 2004, cuando el PIB creció a un 2.9% anual, a 0.40 entre 2012 y 2016, cuando el PIB creció a un 5.6% anual.

La elasticidad del empleo constituye una buena forma de resumir la intensidad laboral del crecimiento o la sensibilidad del empleo al crecimiento. Se trata de una medición del cambio porcentual en el empleo asociado a un cambio de 1 punto porcentual en el crecimiento económico. Por consiguiente, puede indicar la capacidad que tiene una economía de generar oportunidades laborales para su población (como porcentaje de su proceso de crecimiento) y se puede emplear para analizar el potencial de generación de empleo por sectores (Islam and Nazara, 2000^[47]). Una elasticidad positiva del empleo con respecto al crecimiento indica que los aumentos de la producción están asociados a aumentos de los puestos de trabajo. Una elasticidad inferior a 1 indica que la producción está creciendo con mayor rapidez que el empleo, es decir, aumenta tanto la productividad como el empleo.

Gráfico 2.12. La elasticidad del empleo con respecto al crecimiento es relativamente baja en la mayoría de los sectores que impulsan el crecimiento en la República Dominicana



Fuente: Cálculos de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2017^[46]).

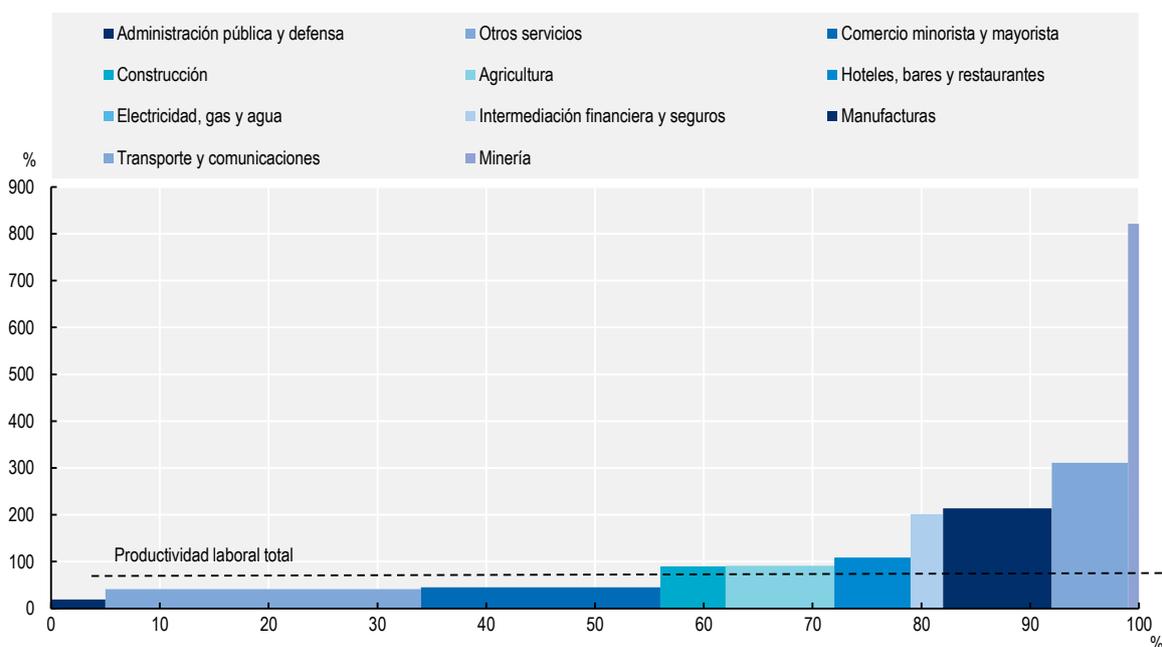
StatLink  <https://stat.link/vuty2n>

Los sectores fuertes de la economía dominicana han mostrado una escasa capacidad de generación de empleo. Entre 2008 y 2016, se incrementó la productividad en la mayor parte de esos sectores, mientras que la elasticidad de la creación de puestos de trabajo con respecto al crecimiento económico disminuyó o se mantuvo invariable en general. En el Gráfico 2.12, se muestra un crecimiento del valor añadido bruto, del empleo y de la elasticidad del empleo entre los sectores con mayor porcentaje de empleo en la economía. La elasticidad varía de un modo considerable entre los sectores que engloban desde la construcción hasta el comercio minorista y mayorista, donde se registró el crecimiento más favorable para el empleo. En cambio, en los sectores de la electricidad, el gas y el agua, se redujo la fuerza de trabajo en dos de los cinco períodos analizados. En la última década, el sector de los servicios (por ejemplo, hoteles, bares y restaurantes; comercio minorista y mayorista; y transporte y comunicaciones) fueron, en

general, intensivos en empleo. No obstante, presentan una menor elasticidad, dado que el rápido crecimiento del empleo estuvo acompañado de un crecimiento constante de la productividad. En el Gráfico 2.13, se muestra la distribución de los niveles de productividad y empleo en los distintos sectores económicos de la República Dominicana.

Gráfico 2.13. La productividad y la distribución del trabajo en la República Dominicana, 2016

Valor añadido relativo como porcentaje de trabajadores y empleo por sectores económicos (eje y: 100 = productividad total del trabajo; y eje x: % de empleo)



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2017^[46]).

StatLink  <https://stat.link/fdwz8n>

La mayoría de los nuevos puestos de trabajo creados en la última década se encuentra en sectores de servicios de escasa productividad. Se pueden lograr importantes incrementos de la productividad al reasignar mano de obra de sectores menos productivos a otros más productivos y al dotar a los trabajadores de mejores competencias. En la República Dominicana, al igual que en numerosos países de ALC, los puestos de trabajo se están trasladando de la agricultura y la industria manufacturera al sector de los servicios. Aunque la productividad aumentó en ambos sectores, el empleo cayó un 11% en la agricultura y un 15% en la industria manufacturera entre 2008 y 2016, lo que supuso la desaparición de más de 120 000 empleos. Al mismo tiempo, casi el 70% de todos los puestos de trabajo nuevos se crearon en los sectores del comercio minorista y mayorista y otros servicios, mientras que los sectores que impulsaron un crecimiento sólido, por ejemplo, la construcción, el transporte y las comunicaciones, y los hoteles, bares y restaurantes, generaron solo un 18% de los empleos nuevos. Los sectores del comercio minorista y mayorista y otros servicios emplearon a la mayor parte de la población, al tiempo que registraron los niveles de productividad más bajos; aunque la productividad laboral de ambos sectores aumentó, siguió siendo extremadamente baja (por debajo del 50%) en comparación con la productividad laboral total.

Recuadro 2.1. Migración en la República Dominicana

La migración internacional (tanto emigración como inmigración) constituye una importante característica de la República Dominicana que ofrece un potencial de desarrollo sustancial. La emigración ha crecido de manera constante desde 1990, de aproximadamente 458 000 personas a 1.6 millones en 2020, y alrededor de 1.1 millones de emigrantes (un 68.8% del total) viven en Estados Unidos. Los emigrantes han constituido una ayuda especialmente útil para la economía dominicana. En 1980, enviaron en forma de remesas USD 183 millones, una cifra que se mantuvo relativamente estable hasta 1990. En 1992, la cantidad enviada prácticamente se duplicó hasta alcanzar los USD 347 millones; en 2000, según las estimaciones, las remesas se acercaron a los USD 2 000 millones. En 2019, superaron los USD 7 000 millones, lo que equivale a un 8.6% del PIB (Banco Mundial, 2022^[2]); solo dos años después (en 2021), las remesas personales de USD 10 700 millones representaron un 11.3% del PIB (UN Migration, 2022^[48]). En comparación, los flujos de entrada de inversión extranjera directa (IED) en 2018 fueron de un 3.4% del PIB, mientras que la asistencia oficial para el desarrollo fue de un 0.2% del ingreso nacional bruto (INB) en 2017 (Mundial, 2019^[49]). Por consiguiente, las remesas constituyen un flujo económico de gran importancia.

La República Dominicana también presenta un número cada vez mayor de inmigrantes y, entre 2010 y 2015, quedó patente un pronunciado incremento después del terremoto de Haití. En 2017, según las estimaciones, hubo más de 500 000 inmigrantes, fundamentalmente procedentes de Haití (336 000, un 67%) (Banco Mundial, 2018^[50]). La inmigración continuó aumentando y, en 2020, superó la cifra de los 600 000 (UN Migration, 2022^[48]). La República Dominicana es uno de los diferentes países en desarrollo que lidia con unos impactos cada vez mayores a efectos de inmigración e integración, con unos resultados heterogéneos.

El papel de la migración está reconocido en la planificación nacional del desarrollo de la República Dominicana, a través del Consejo Nacional de Migración y del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, el potencial de la migración en lo que al desarrollo se refiere no está totalmente reflejado en su marco normativo. Un estudio realizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, sobre la base de los datos empíricos reunidos en la República Dominicana en 2014 y 2015, arrojó luz sobre la compleja relación que existe entre la migración y las políticas sectoriales (OCDE/CIECAS, 2017^[51]). El estudio reveló que las distintas dimensiones de la migración (emigración, remesas, migración de retorno e inmigración) conllevan efectos positivos y negativos para los principales sectores de la economía dominicana. De manera similar, las políticas sectoriales conllevan efectos indirectos y, en ocasiones, imprevistos, para la migración y su papel en el desarrollo. Es primordial entender esos efectos para desarrollar políticas coherentes. Por ejemplo, el análisis reveló que los programas de formación técnico- profesional pueden animar a los ciudadanos a emigrar (sobre todo las mujeres y los residentes de las zonas urbanas) al capacitarlos para trabajar en el extranjero. Asimismo, reveló que los títulos formales de propiedad sobre las tierras pueden ayudar a desarrollar los mercados de tierras y, al mismo tiempo, permitir que los hogares utilicen los terrenos como garantía, sin miedo a perder la tierra cuando emigren. De hecho, la posesión de un título oficial de propiedad sobre las tierras guarda una relación positiva con la existencia de un emigrante en un hogar. Las políticas públicas también afectan a las remesas. Los hogares con una cuenta bancaria tenían más probabilidades de recibir remesas. Aun así, se concluyó que casi dos tercios de los hogares incluidos en el estudio de la OCDE carecían de servicios bancarios y que solo unos pocos habían participado en algún programa de formación económica en los últimos cinco años.

Conforme al estudio de 2017 de la OCDE, muchos responsables de la formulación de políticas sectoriales todavía no tienen suficientemente en cuenta la migración en sus esferas de influencia, y ciertas políticas parecen contribuir de manera involuntaria a la emigración. Es necesario tener en

cuenta la migración en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las correspondientes políticas sectoriales de desarrollo. A su vez, un marco normativo más coherente entre los ministerios y los diferentes niveles gubernamentales ayudaría a optimizar la migración.

Otro estudio elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE se centra en concreto en la inmigración y en tres dimensiones de su contribución económica a la República Dominicana: los mercados laborales, el crecimiento económico y las finanzas públicas (OCDE/OIT, 2018^[52]). El estudio reveló que los inmigrantes presentan una mayor participación en la fuerza de trabajo y tasas de empleo más altas que la población nativa, y suelen sustituir a los trabajadores nativos con una baja cualificación. Asimismo, reveló que los inmigrantes contribuyen al crecimiento económico: en vista de la distribución sectorial de los trabajadores y su productividad, se estima que los inmigrantes aportan entre un 3.8% y un 5.3% del valor añadido en la República Dominicana, frente a la proporción que representan en la población, de un 4.2%. En 2007 (el último año sobre el que se dispone de datos), los inmigrantes hicieron una contribución fiscal positiva en términos netos mayor que la población nativa, lo que pone de relieve que abonaron una mayor cantidad de impuestos indirectos y se beneficiaron en menor medida del gasto público en seguridad social, asistencia social y educación. La limitada repercusión de la inmigración en la economía quiere decir que la República Dominicana no está explotando por completo sus posibilidades de desarrollo. La falta de integración puede causar problemas de cohesión social en la República Dominicana y obstaculizar la contribución de las personas inmigrantes al desarrollo. Por lo tanto, se debe otorgar prioridad a las políticas que invierten en la integración de la población migrante.

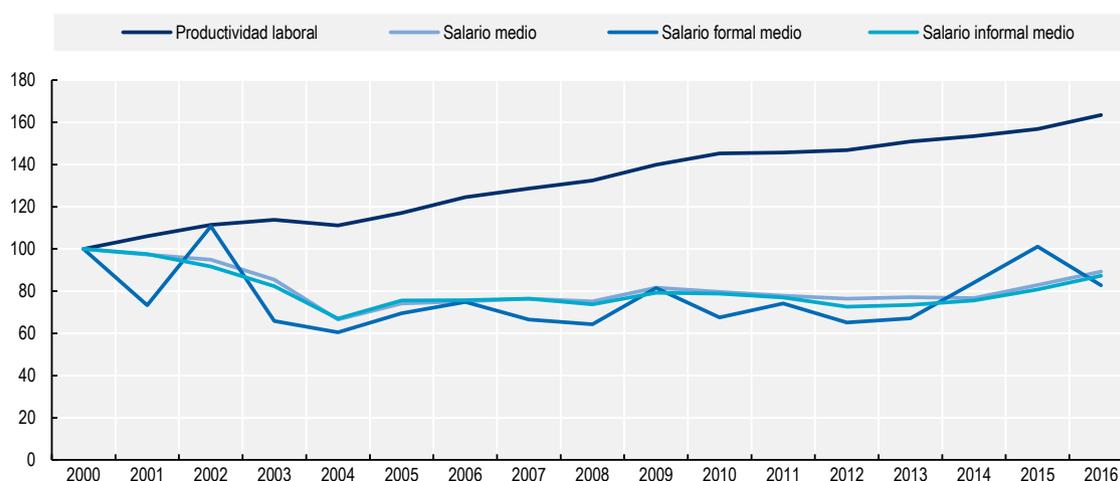
Fuentes: (Banco Mundial, 2022^[2]; Mundial, 2019^[49]; OCDE/CIECAS, 2017^[51]; OCDE/OIT, 2018^[52]; UN Migration, 2022^[48]).

La productividad y los salarios se han disociado

El crecimiento global de la productividad laboral en la República Dominicana se disoció del crecimiento de la remuneración real media durante el período de análisis comprendido entre el año 2000 y el año 2016. El fuerte crecimiento (aunque con una inclusividad únicamente moderada) se debió fundamentalmente a la productividad laboral de rápido crecimiento. La productividad laboral total creció un 68% de 1996 a 2016, aunque presumiblemente solo parte de los beneficios de estos incrementos de la productividad se trasladaron a los trabajadores. En general, el aumento de la productividad no pareció incrementar los salarios reales del trabajador medio, tal y como reflejan las tres mediciones de la remuneración real del trabajo: el salario medio nacional, el salario formal medio del país y el salario informal medio a nivel nacional (Gráfico 2.14).

Gráfico 2.14. Disociación del crecimiento de la productividad laboral con respecto al crecimiento de los salarios en la República Dominicana, 2000-16

Índice 2000 = 100



Nota: La productividad laboral es el valor añadido anual por hora trabajada.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2017^[46]).

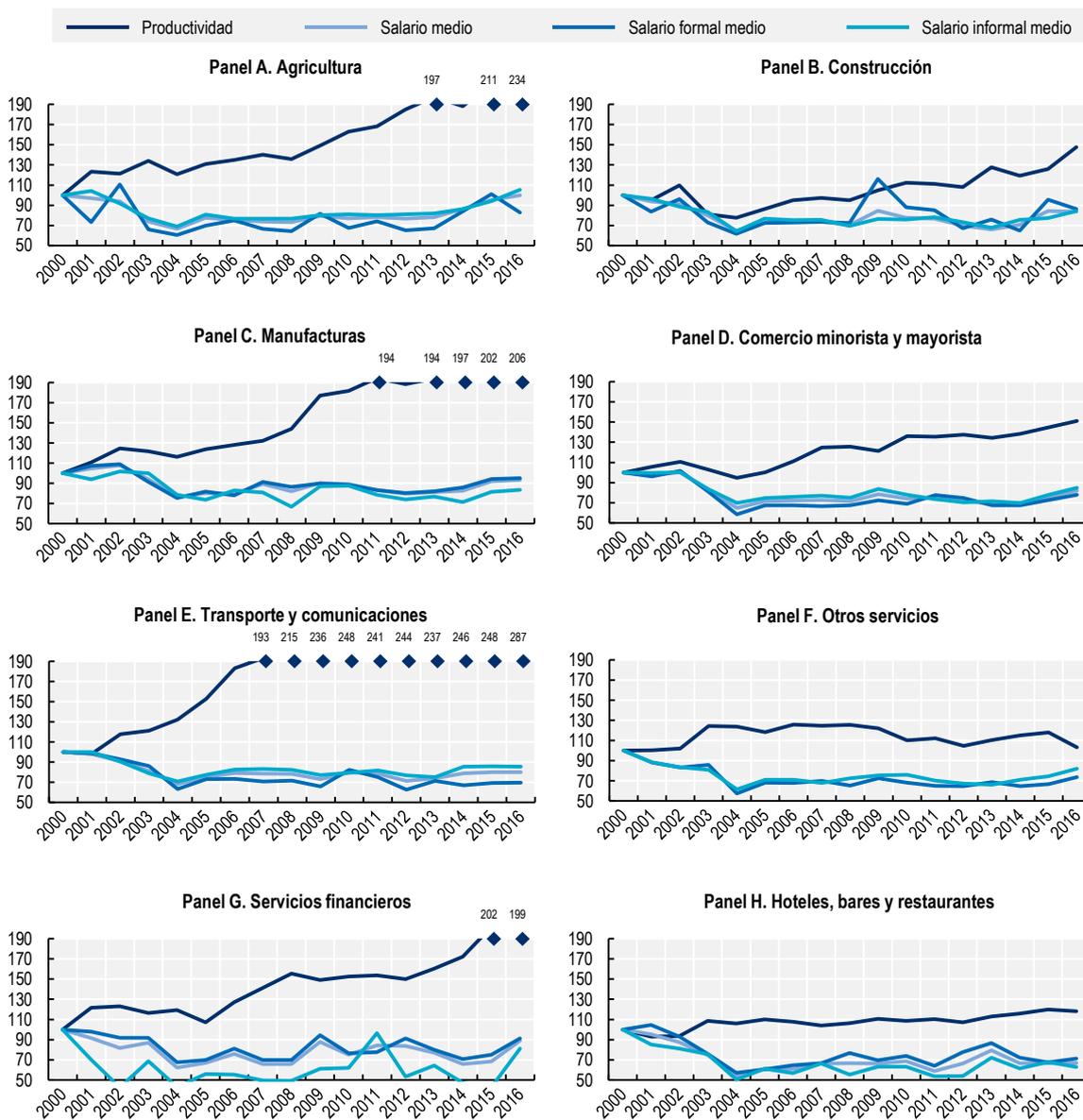
StatLink  <https://stat.link/ptaru5>

En términos de sectores, la productividad y los salarios siguieron la tendencia general. Cabe destacar que las categorías sectoriales reúnen a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), así como las empresas grandes con diferentes niveles salariales y de productividad. El crecimiento de la productividad laboral en todos los sectores se disoció del crecimiento de la remuneración real media. En la agricultura, la industria manufacturera, el transporte y las comunicaciones, así como en los servicios financieros, la productividad y los salarios siguieron trayectorias diferentes con respecto a los demás sectores (Gráfico 2.15). Así, la productividad subió con rapidez, mientras que los salarios disminuyeron, lo que sugiere que las empresas no compensaron a los trabajadores por los incrementos de la productividad. En cambio, la productividad aumentó a una velocidad menor en la construcción, el comercio minorista y mayorista, los hoteles, bares y restaurantes, y otros servicios. Ambos patrones indican que las políticas públicas tienen la función de velar por que los incrementos de la productividad se compartan mejor en determinados sectores y, al mismo tiempo, no socaven la competitividad en otros.

El análisis por sectores revela también que la productividad laboral creció en menor medida en los sectores con más capacidad de creación de empleo, concentración de la informalidad y trabajadores no cualificados. El empleo en la construcción, el comercio minorista y mayorista, los hoteles, bares y restaurantes y otros servicios representó el 64% de la fuerza de trabajo dominicana. El crecimiento de la productividad laboral en la mayoría de estos sectores fue menos dinámico que en el resto de la economía. De hecho, en los hoteles, bares y restaurantes, los incrementos de la productividad representaron menos del 20% en 16 años. Esto confirma que los trabajadores pobres y vulnerables se agruparon en una medida relativamente mayor en actividades económicas de escasa cualificación y menor productividad (Banco Mundial, 2017^[44]).

Gráfico 2.15. Evolución del crecimiento de la productividad laboral con respecto al crecimiento salarial a nivel de sectores, 2000-16

Índice 2000 = 100



Nota: La productividad laboral es el valor añadido anual por hora trabajada. Los rombos son valores que sobresalen de la escala del gráfico y se corresponden con la serie de productividad.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2017^[46]).

StatLink  <https://stat.link/7cwjb1>

Las instituciones del mercado laboral en la República Dominicana se pueden fortalecer

Muchos trabajadores dominicanos cuentan con pocas opciones laborales alternativas y un escaso poder de negociación. Con menos de un 10% de los trabajadores sindicados, la cobertura sindical y de la negociación colectiva es baja (OCDE/OIT, 2018^[52]). Además, los trabajadores informales y por cuenta propia casi no tienen margen para organizarse y negociar de manera colectiva. Los fuertes desequilibrios

de poder que favorecen a los empleadores frente a los trabajadores tienden a ejercer una presión a la baja sobre la demanda de trabajo y los salarios; las políticas eficaces pueden ayudar a restaurar el equilibrio y mejorar tanto la equidad como la eficiencia (OCDE, 2018^[31]).

La negociación colectiva y el diálogo social pueden servir de complemento a las iniciativas gubernamentales encaminadas a aumentar la inclusividad de los mercados laborales. Asimismo, pueden ser instituciones de utilidad para ayudar a las empresas a responder a los cambios demográficos y tecnológicos al permitirles ajustar los salarios, el horario y la organización del trabajo, así como adaptar las tareas a las necesidades que surjan de una manera más flexible y pragmática que a través de las regulaciones laborales (sin dejar de ser justas). En algunos países de la OCDE, los agentes sociales desempeñan una importante función a la hora de prestar apoyo activo a los trabajadores que han perdido su empleo y prever las necesidades a efectos de cualificación (OCDE, 2018^[31]).

En la actualidad, el sistema del salario mínimo en la República Dominicana tiene cierta complejidad, y los distintos niveles salariales dependen de diferentes criterios. El Comité Nacional de Salarios (CNS), que forma parte del Ministerio de Trabajo, es el responsable de fijar los salarios mínimos a través de la organización de reuniones con los empleadores y empleados del sector del que se trate (capítulo 3). Este complejo sistema de salarios mínimos brinda flexibilidad para adaptar la evolución del salario mínimo a las condiciones de cada sector. Sin embargo, las matrices de salarios mínimos de mayor complejidad resultan más difíciles de comunicar, aplicar y monitorear, y exigen una mayor capacidad institucional por parte del Estado. De hecho, para ello los miembros de una junta de salario mínimo deben entender las características de todos los sectores, empresas y regiones. Por consiguiente, los sistemas que son excesivamente complejos tienden a perder su eficacia (Banco Mundial, 2017^[44]).

Si bien el salario mínimo establece un nivel fundamentado en criterios técnicos, es necesario diferenciarlo de la negociación colectiva, que se puede emplear para fijar salarios por encima del mínimo existente. A largo plazo, el fortalecimiento de la negociación colectiva a nivel empresarial o sectorial hará que la compleja matriz actual resulte innecesaria. Dado que se negociarían las condiciones laborales entre los trabajadores y las empresas o los sectores, los salarios reflejarían mejor los cambios de productividad, garantizando así que tanto los trabajadores como las empresas se beneficiasen de ellos.

Gran parte de los trabajos siguen siendo informales

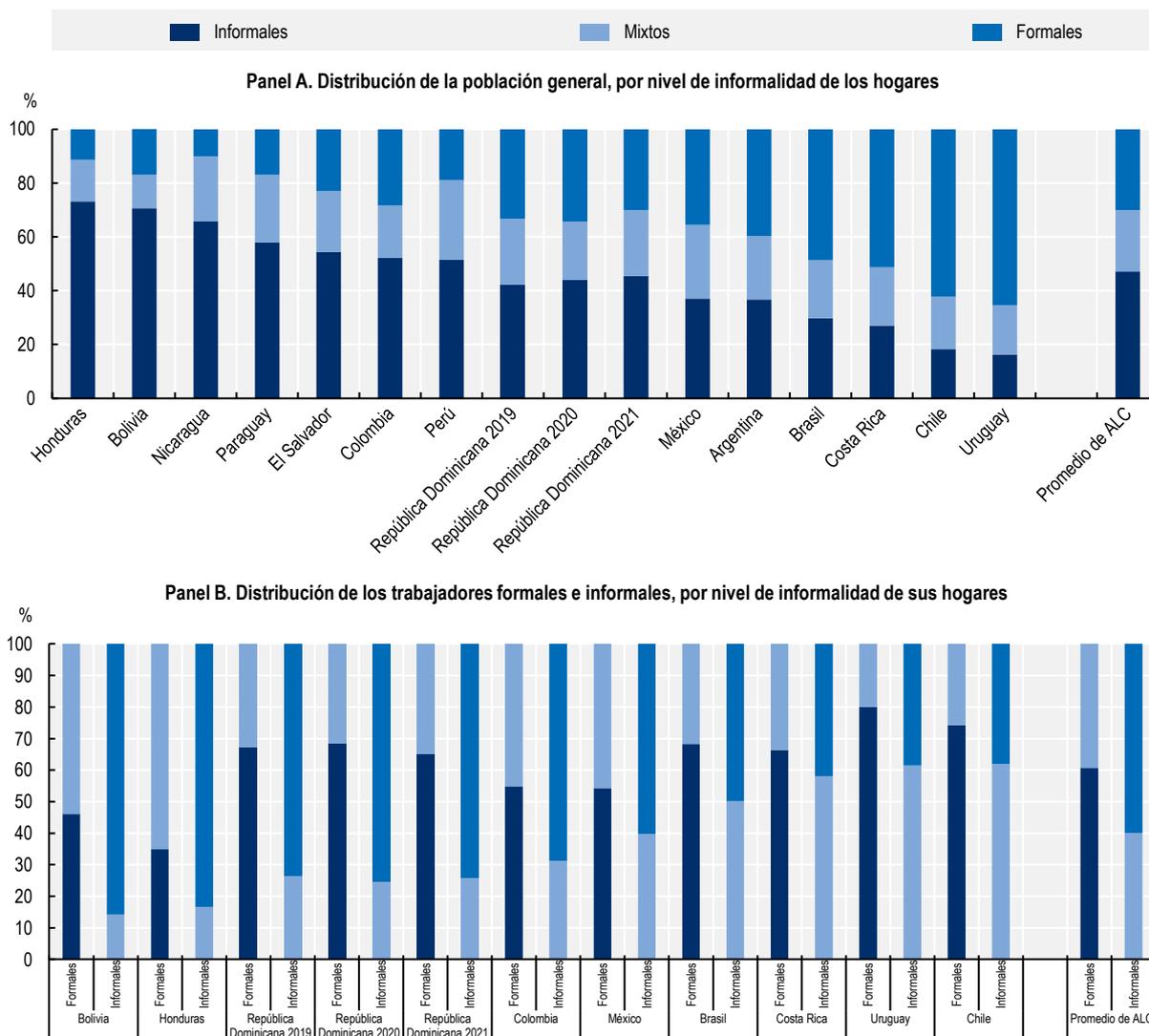
La informalidad laboral se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, afectando a más de la mitad de los empleos del país durante las dos últimas décadas. El trabajo informal, por definición, deja a los trabajadores sin derecho a una pensión para la vejez, un seguro médico y otros derechos asociados a la formalidad (el presente informe utiliza esta definición). En 2021, la tasa de empleo informal alcanzó el 59% (una subida con respecto al 55.3% de 2019) y el 45.4% de la población vivía en hogares donde todos los trabajadores tenían empleos informales (Gráfico 2.16).

La informalidad es uno de los principales obstáculos a la hora de lograr que el mercado laboral de la República Dominicana sea más inclusivo. La incidencia de la informalidad es mucho más elevada entre los trabajadores de hogares pobres y vulnerables, los jóvenes y las personas con menor nivel educativo, lo que perpetúa el círculo vicioso de la desigualdad y la baja productividad (véase el capítulo 3 para más información).

Además, las desigualdades en el mercado laboral empiezan pronto. Los trabajadores jóvenes procedentes de familias pobres o vulnerables tienen más probabilidades de desempeñar trabajos informales que los de la clase media. A su vez, los jóvenes de esos hogares dejan la escuela antes que los de los hogares más acomodados. A los 15 años, nueve de cada diez jóvenes que viven en hogares pobres van a la escuela; a los 30, siete de cada diez son trabajadores informales o no trabajan. En los hogares vulnerables, seis de cada diez jóvenes desempeñan un empleo informal o no trabajan. Se observan diferencias notables respecto a los hogares consolidados de la clase media: a los 15 años, nueve de cada diez van a la escuela; a los 30, siete de cada diez poseen empleos formales. Esto sugiere que existe cierto grado de segmentación del mercado laboral en la República Dominicana, de modo que

la transición de la escuela al trabajo constituye una etapa de especial importancia en la trayectoria profesional y el futuro de las personas jóvenes (OCDE/CAF/CEPAL, 2018^[53]) (capítulo 3).

Gráfico 2.16. La informalidad en la República Dominicana es elevada y afecta a los hogares más vulnerables



Nota: Las estimaciones de los países de ALC seleccionados se corresponden con el año 2018 o con el año más próximo disponible. La media de ALC es el promedio no ponderado de los 14 países de ALC estudiados. Para garantizar la comparabilidad y la disponibilidad de los microdatos, las estimaciones de la República Dominicana emplean los datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) para el tercer trimestre de 2019, 2020 y 2021.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE, forthcoming^[54]), utilizando la base de datos sobre indicadores clave de la informalidad basados en las personas y sus hogares (KILBIH).

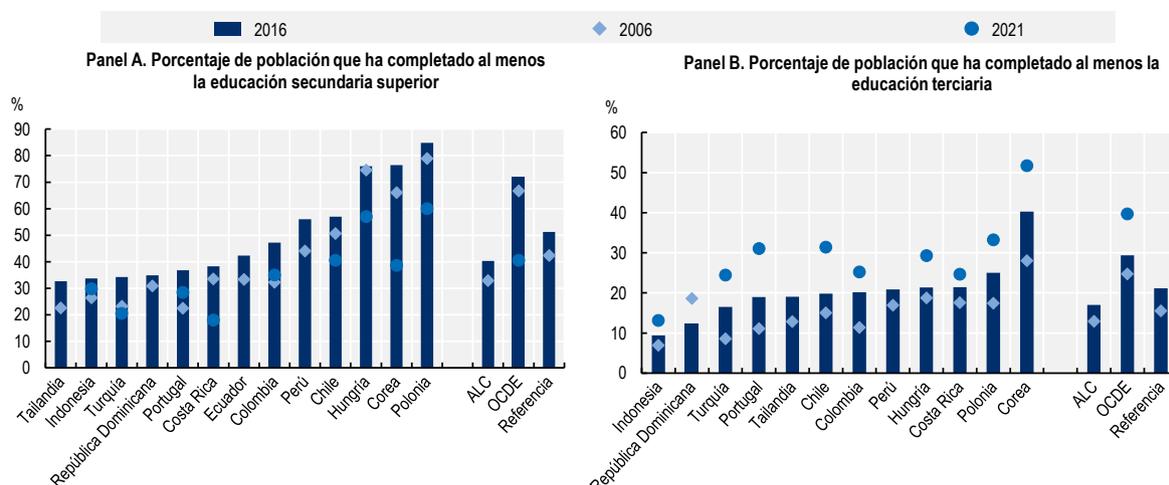
StatLink  <https://stat.link/zsalkh>

Los resultados educativos han mejorado en su mayoría en lo que se refiere al acceso, pero la calidad continúa siendo un desafío

A pesar de que se han experimentado avances, los logros educativos en la República Dominicana son insuficientes y bajos cuando se comparan con estándares internacionales (Gráfico 2.17). Aunque la cobertura se ha ampliado en la última década (sobre todo en la educación preescolar y secundaria), el país

va a la zaga de las economías de referencia. En 2016, solo el 34% de la población de entre 25 y 64 años había terminado la educación secundaria, frente al promedio del 71% de la OCDE (OCDE, 2018^[55]). Además, solo el 12% de la población había obtenido un título educativo superior. En 2016 (los últimos datos comparables a nivel internacional que hay disponibles), el promedio de años de escolarización de la población de 25 años o más en la República Dominicana era de 9, frente a los 9.8 años que registraron las economías de referencia en el año 2020¹ (UNESCO, 2022^[16]). La tasa bruta de graduación de los programas de primer ciclo de la educación terciaria continuó siendo baja (31.4% en 2017).

Gráfico 2.17. Los logros educativos continúan siendo bajos en la República Dominicana, a pesar de algunas mejoras



Nota: Con relación a la educación terciaria en 2006, los valores de Costa Rica y Chile son de 2007; los de Polonia, de 2008; y los de Hungría y Corea, de 2009; en cuanto a 2016, los valores de la República Dominicana, Chile, Perú y Corea son de 2015. Con relación a la educación secundaria superior en 2006, los valores de la República Dominicana, Costa Rica, Ecuador y Chile son de 2007; los de Polonia, de 2008; los de Hungría y Corea, de 2009; y los de Panamá, de 2010. Con relación a la educación secundaria superior en 2016, los valores de la República Dominicana, Chile, Corea y Perú son de 2015. A partir de 2010, no hay datos disponibles sobre Panamá. Los valores de 2021 en el caso de Chile son de 2020.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE, 2022^[18]; UNESCO, 2022^[16]).

StatLink  <https://stat.link/5yuxwf>

En la República Dominicana, el aprendizaje de los estudiantes muestra resultados insuficientes. La brecha con respecto a ALC, la OCDE y las economías de referencia es grande y ha persistido a lo largo del tiempo, lo que afecta de manera directa al bienestar de la población. Por otra parte, la pandemia del COVID-19 causó cierres prolongados de las escuelas. Durante el período comprendido entre marzo de 2020 y mayo de 2021, las escuelas dominicanas permanecieron 33 semanas cerradas, un dato que supera el promedio de 26 semanas de ALC (OCDE et al., 2021^[27]). Esto tiene consecuencias negativas para la infancia y la adolescencia, por ejemplo, el descenso de las tasas de matriculación, la pérdida de aprendizaje, el aumento del riesgo de malnutrición, el incremento del riesgo de violencia doméstica y los efectos en la salud mental (Azevedo et al., 2020^[56]; Busso and Camacho, 2021^[57]). Dado que en 2020 continuaron los cierres, la República Dominicana logró implementar soluciones de aprendizaje a distancia, por ejemplo: contenido digital para los docentes, los padres y las madres y los estudiantes publicado a través del sitio web del Ministerio de Educación; distribución de material de aprendizaje en soporte físico; uso de las redes sociales, la radio y la televisión para divulgar contenidos educativos; y entrega de dispositivos electrónicos (IDB, 2020^[58]). En adelante, el país debería poner en marcha mecanismos para diagnosticar los contenidos perdidos en el proceso de aprendizaje y cuantificar esas pérdidas. Esto resulta primordial para diseñar intervenciones adecuadas que se centren en esas pérdidas y determinen cuáles

son los estudiantes más afectados. Además, es necesario desarrollar estrategias para encontrar a los estudiantes que abandonaron y tratar de reintegrarlos (Näslund-Hadley and Ortiz, 2022^[59]). La evidencia muestra que la tasa de supervivencia² al último curso de la educación primaria descendió de manera pronunciada del 85.2% en 2019 al 56.2% en 2020 (UNESCO, 2022^[16]).

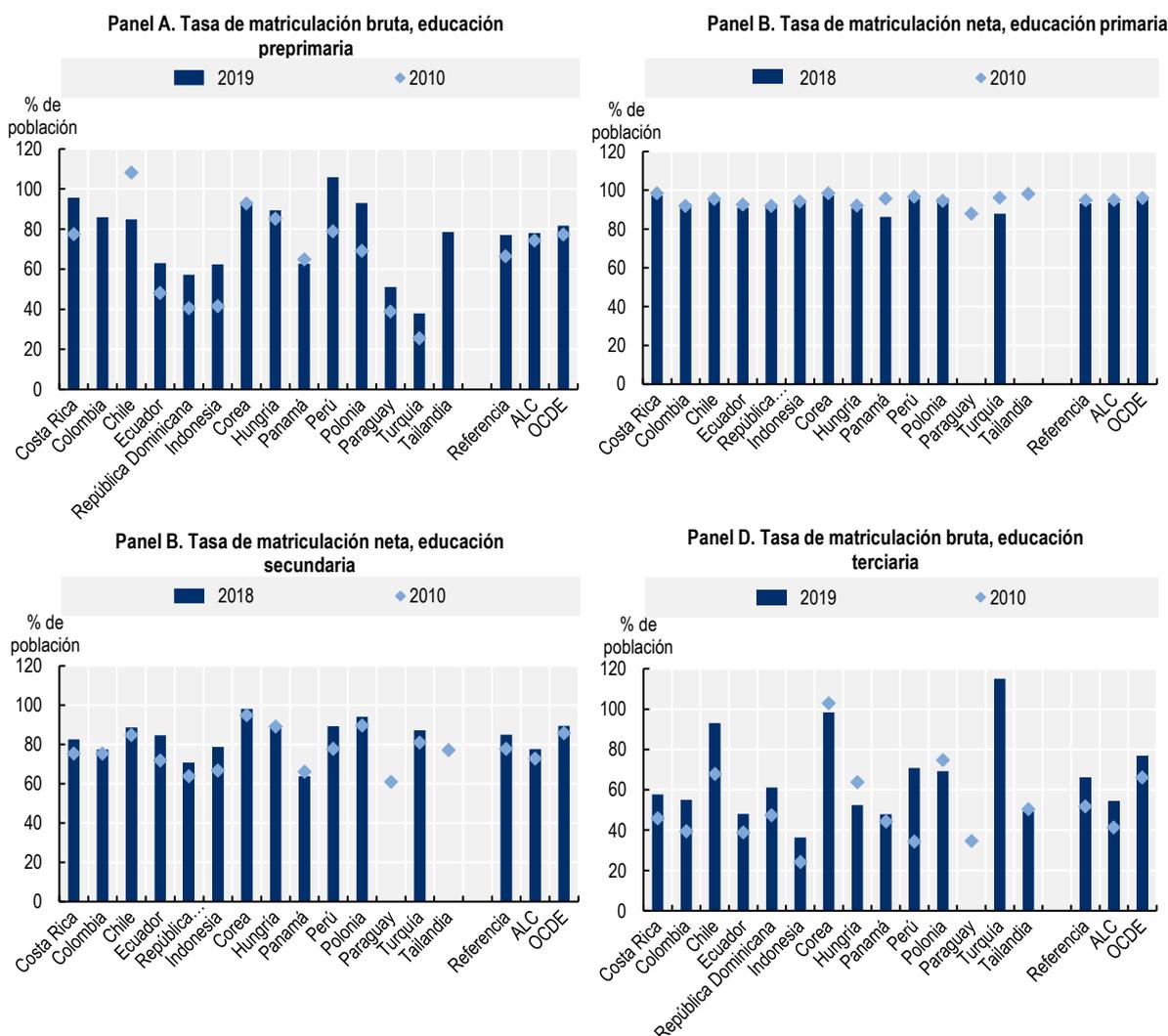
La matriculación escolar y la capacidad de retener a los estudiantes en el sistema educativo son bajas, sobre todo en algunos niveles educativos

En la República Dominicana, la educación es obligatoria y gratuita desde la educación preescolar hasta la secundaria. El sistema se divide en tres bloques principales. La educación inicial engloba toda la educación preprimaria, aunque solo la enseñanza preescolar (a los 5 años) es obligatoria. La educación primaria consiste en un ciclo de 6 años (correspondiente al nivel 1 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación [CINE]). La educación secundaria también consiste en un ciclo de 6 años (correspondiente a los niveles 2 y 3 de la CINE).

En términos de acceso, pese a las mejoras de la década anterior, las tasas de matriculación en todos los niveles educativos siguen por debajo de las de ALC, la OCDE y las economías de referencia. Al igual que en otras economías de ALC, casi todos los alumnos en edad de asistir a la enseñanza primaria van a la escuela. Sin embargo, la República Dominicana presenta unas tasas de matriculación bajas en el caso de la educación preprimaria (57%), secundaria (71%) y terciaria (61%) (Gráfico 2.18).

La mayoría de los progresos recientes se han logrado en la educación preprimaria, aunque la cobertura sigue siendo reducida. Desde 2014, la educación preprimaria ha sido gratuita en las escuelas públicas, lo que dio lugar a una tasa de matriculación preescolar relativamente elevada. La tasa de matriculación bruta en la educación inicial fue del 47.9% en 2015, un aumento con respecto al 35.1% de 2007, pero muy por debajo de las tasas de más del 93% en la educación primaria (Banco Mundial, 2022^[2]). Las pruebas internacionales muestran que contar con programas de calidad de educación preescolar y de desarrollo en la primera infancia puede tener un efecto considerable en los futuros resultados académicos y, en última instancia, en los ingresos, en particular para niños y niñas de familias de bajos ingresos (Banco Mundial, 2018^[50]). En términos de matriculación, la educación secundaria y terciaria todavía enfrentan algunos desafíos. ducativo en el país. Desde 2014, las tasas de matriculación en la educación secundaria aumentaron 7 puntos porcentuales hasta el 70.6%. Al igual que otros países de la región, la República Dominicana muestra un aumento rápido del acceso a la educación terciaria; aunque la tasa de matriculación del 61.2% supera el promedio de ALC, sigue siendo baja con respecto a la OCDE y las economías de referencia.

Gráfico 2.18. En la República Dominicana, las tasas de matriculación continúan siendo relativamente bajas en algunos niveles educativos



Nota: Ciertos valores se corresponden con distintos años, como se indica a continuación. Con relación a la matriculación en la educación preprimaria, los datos de 2010 de Corea son de 2013; y los datos de 2019 de Colombia y Paraguay son de 2020, y los de Indonesia, de 2018. Con relación a la matriculación en la educación primaria en 2010, los datos de Costa Rica son de 2011 y los de Turquía, de 2009; en cuanto a 2018, los datos de Chile, Corea, Hungría, Panamá, Polonia y Turquía son de 2017, mientras que no se incluyeron los valores más antiguos de Paraguay (2012) y Tailandia (2009). Con relación a la matriculación en la educación secundaria en 2010, los datos de Costa Rica son de 2011; los valores de 2018 de Chile, Corea, Hungría y Panamá son de 2017. Con relación a la matriculación en la educación terciaria en 2010, los valores de Costa Rica son de 2011; los de Ecuador, de 2008; y los de Perú, de 2006; los valores de 2019 de Panamá y Tailandia son de 2016; los de Perú, de 2017; y los de Indonesia, de 2018. Cuando no se disponía de datos netos sobre la matriculación, se emplearon las tasas de matriculación en términos brutos.

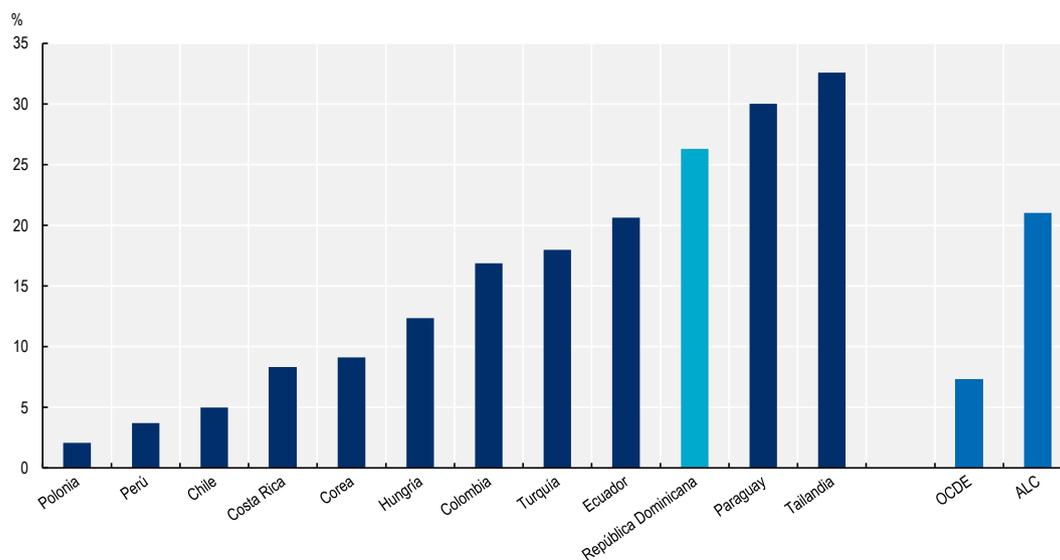
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/bkwiz1>

A pesar de que las tasas de matriculación mejoraron en la República Dominicana, pocos estudiantes finalizan la educación secundaria, lo que limita la capacidad de adquirir competencias fundamentales. En cuanto a la educación básica, de cada 100 estudiantes que empiezan el primer curso académico, solo 75 finalizan el cuarto curso, 63 finalizan el sexto curso y 52 terminan cuando corresponde (Banco Mundial, 2018^[50]). El abandono escolar antes de finalizar la educación secundaria trunca la trayectoria hacia la

enseñanza superior, exacerba las desigualdades y reduce las competencias de la fuerza laboral. Todos los años, más del 10% de los estudiantes de enseñanza secundaria inferior dejan la escuela, y las tasas de abandono han aumentado desde 2009. La tasa de repetición en la enseñanza secundaria inferior decreció (del 8.2% en 2015 al 2.9% en 2019), pero volvió a aumentar considerablemente hasta el 9.4% en 2020. Ese año, más del 25% de los estudiantes en edad de estar cursando secundaria superior estaban fuera del sistema educativo antes de finalizar sus estudios (Gráfico 2.19), una tendencia que se ha mantenido invariable durante los últimos diez años y que supera la cifra de la mayoría de las economías de referencia. Esta tasa subió de manera acentuada al 32% en 2021 (UNESCO, 2022^[16]), lo que puso de relieve algunos de los efectos negativos que tuvo la pandemia del COVID-19 en la asistencia escolar.

Gráfico 2.19. Jóvenes en edad de estar en la enseñanza secundaria superior que están fuera del sistema educativo, 2020



Nota: Los datos se corresponden con 2020 o el último año disponible. La OCDE (2018) y ALC (2019) son promedios simples. El número de jóvenes en edad de asistir a la enseñanza secundaria superior oficial que no están matriculados como porcentaje de la población en edad de asistir a la enseñanza secundaria superior oficial.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (UNESCO, 2022^[16]).

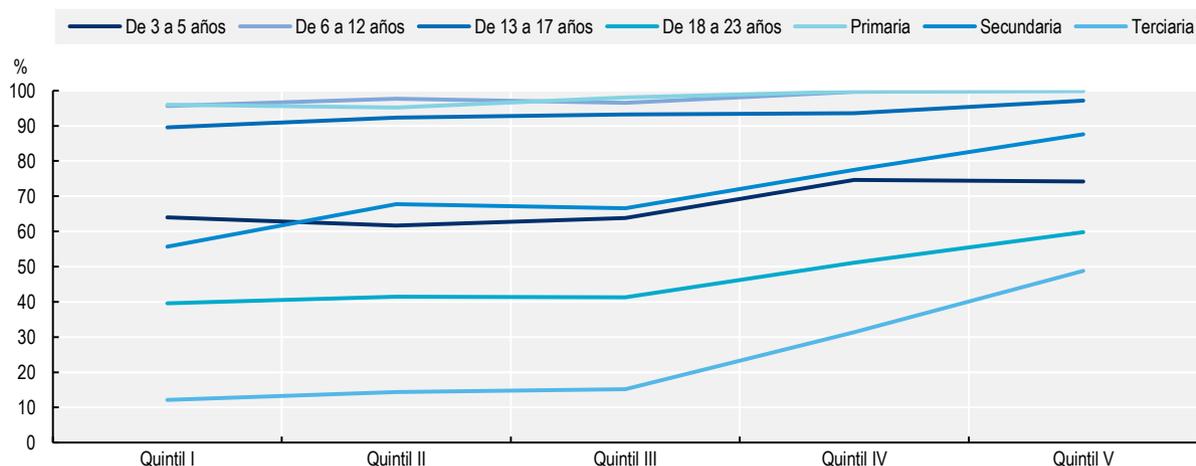
StatLink  <https://stat.link/16ruxo>

La educación y las competencias desempeñan un rol fundamental para reducir las desigualdades

En todos los niveles educativos y grupos de edad, la matriculación es mayor entre los estudiantes de hogares con mayores ingresos que entre los que proceden de hogares con menores ingresos (Gráfico 2.20). Las diferencias son especialmente marcadas en el caso de la educación preprimaria y terciaria. En 2016, el 74% de los niños de 3 a 5 años de los hogares del quintil superior de ingreso asistían a una institución educativa, frente un 64% de los niños del quintil más bajo. La diferencia más pequeña se encuentra en la enseñanza primaria (edades comprendidas entre los 6 y los 12 años), con una divergencia de solo 4 puntos porcentuales entre los quintiles de ingresos superior e inferior, y con unas tasas de matriculación netas muy elevadas (100%) en el quintil superior. Existe una gran brecha en la matriculación neta en la educación secundaria entre los adolescentes del quintil más bajo (56%) y los del quintil más alto (88%). Esto muestra que los estudiantes del quintil de ingresos más bajo son más susceptibles a quedarse atrás, abandonar o no matricularse en la educación secundaria. La brecha se

amplía en la educación terciaria, donde solo el 12% de los jóvenes del quintil de ingresos más bajo se matriculan, frente al 49% registrado en el quintil superior. La tasa de matriculación del grupo de edad de los 18 a los 23 años es considerablemente mayor que la de la educación terciaria, lo que muestra que los jóvenes de este grupo de edad se matriculan en la educación secundaria o no terciaria. La brecha de matriculación de este grupo de edad es de 20 puntos porcentuales, con un 40 % entre los estudiantes del quintil más bajo, frente al 60 % registrado en el quintil superior. Al mismo tiempo, las tasas de matriculación son superiores entre los niños que viven en ciudades que entre los que viven en zonas rurales. La escasa cobertura y las diferencias significativas que existen en la educación preprimaria, secundaria y terciaria impiden al país avanzar hacia unas oportunidades educativas igualitarias para todos los niños, sobre todo en el caso de los hogares de bajos ingresos.

Gráfico 2.20. Matriculación por quintiles de ingresos y edades, 2016



Fuente: Elaboración de los autores con base en (CEDLAS/Banco Mundial, 2022^[60]).

StatLink  <https://stat.link/o1wz5b>

Existen amplias disparidades territoriales en lo que respecta a la cobertura y los resultados educativos. En promedio, los ciudadanos del Distrito Nacional de Santo Domingo completan 8.9 años de enseñanza; en cambio, las personas que viven en Baoruco, Elías Piña y Pedernales reciben cinco años o menos de educación. Salvo en el caso de la educación primaria, persiste una brecha de cobertura entre las zonas urbanas y rurales. Las diferencias son particularmente grandes para la educación preprimaria y terciaria, aunque se han ido reduciendo de manera progresiva. Por ejemplo, en San Pedro de Macorís, más del 56% de los niños de 5 años o menos asisten a la escuela, mientras que ese porcentaje es de solo un 19% en Pedernales. De la misma forma, más del 71% de la población en edad de asistir a la enseñanza terciaria en el Distrito Nacional de Santo Domingo está matriculada en el sistema educativo, frente a solo un 31% en El Seibo.

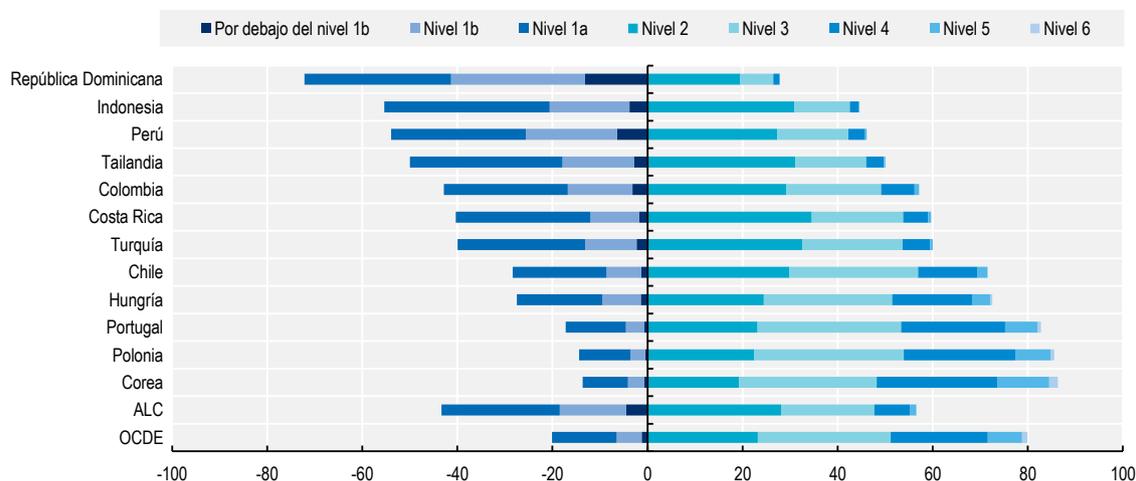
El acceso a la educación en la República Dominicana es mayoritariamente igualitario en términos de género. Las diferencias que existen en las tasas de matriculación entre mujeres y hombres son significativas solo en la enseñanza secundaria superior y en la enseñanza terciaria. En 2019, el índice de paridad de género (IPG) en la educación preprimaria y primaria y en la enseñanza secundaria inferior fue de 1.0, lo que pone de manifiesto la paridad en la matriculación. Sin embargo, en la enseñanza secundaria superior y en la educación terciaria, se observó una mayor matriculación femenina, con IPGs de 1.2 y 1.4³, respectivamente (Banco Mundial, 2022^[61]).

La baja calidad de la educación representa un grave obstáculo para la inclusión

La República Dominicana se enfrenta a grandes desafíos para mejorar la calidad del aprendizaje en la enseñanza primaria y secundaria. El aumento del gasto en educación (a un 4% del PIB anual) tardará unos años en traducirse en unos resultados mejores. El incremento del acceso que tuvo lugar en las dos últimas décadas no estuvo acompañado de mejoras paralelas en la calidad.

La calidad general del sistema educativo es insuficiente. De los más de 70 países que participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE en 2018, la República Dominicana registró los peores resultados en matemáticas y ciencias, y los segundos peores resultados en lectura (después de Filipinas) (OCDE, 2019^[62]). Un 75% de los jóvenes dominicanos matriculados en la escuela secundaria no adquirieron las competencias básicas de las tres asignaturas (es decir, tuvieron unos resultados por debajo del nivel 2, la base de referencia de las competencias necesarias para participar plenamente en la sociedad). En particular, el 79.1% de los estudiantes tuvieron unos resultados por debajo del nivel 2 en la prueba de lectura, un resultado considerablemente peor que el promedio del 53.3% de los países de ALC que participan en la prueba del PISA y muy por debajo del promedio del 22.6% de los países de la OCDE (Gráfico 2.21). Esto supone un gran obstáculo para los países en transición a economías basadas en los conocimientos, donde los ciudadanos necesitan innovar, adaptarse y valerse de competencias avanzadas. En cuanto a la pertinencia en la República Dominicana, la correspondencia entre la demanda y la oferta de competencias todavía es deficiente.

Gráfico 2.21. Competencia lectora de los estudiantes en las pruebas PISA de 2018



Nota: Los países y las economías se clasifican en orden descendente del porcentaje de estudiantes de niveles 2, 3, 4, 5 y 6. ALC es un promedio simple (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay). Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE, 2019^[62]).

StatLink  <https://stat.link/rb85p6>

Los servicios de electricidad, agua y saneamiento tienen un importante margen de mejora

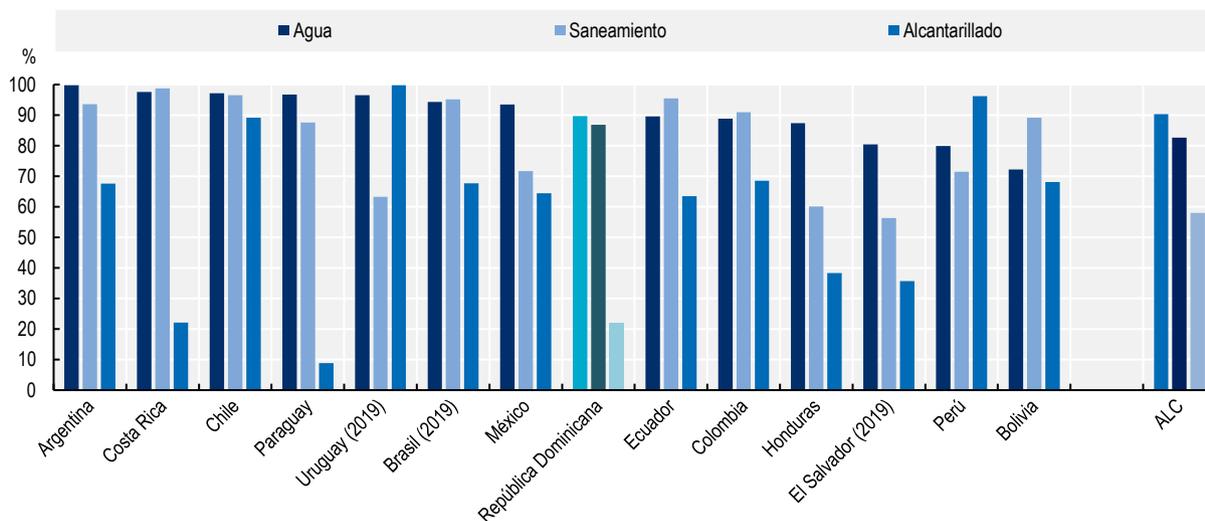
La República Dominicana ha avanzado en la prestación de servicios de electricidad, agua y saneamiento a los hogares, aunque estos sistemas se enfrentan a numerosos obstáculos. El acceso a la electricidad es el que más ha mejorado, ya que ahora engloba al 100% de la población urbana y rural. Sin embargo, la prestación de servicios eléctricos continúa atrapada en un círculo vicioso de apagones habituales, altos costos operativos, grandes pérdidas y bajas tasas de cobro de facturas, al tiempo que el sistema de subsidios directos e indirectos añade una carga fiscal excesiva al presupuesto público. Por consiguiente,

muchos consumidores han optado por pagar unos costos elevados a fin de asegurarse una electricidad alternativa autogenerada (Banco Mundial, 2014^[63]).

Estas ineficiencias se abordaron en el Pacto Nacional para la Reforma del Sector Eléctrico en la República Dominicana (2021-2030), firmado en febrero de 2021. Su finalidad consiste en desarrollar un sistema eléctrico eficiente, competitivo y sostenible con una visión ambiental responsable. Algunos de los objetivos son reducir las pérdidas energéticas al 15% en seis años, aumentar las normas y la supervisión de la calidad del servicio y los aparatos de medición, y disminuir de forma gradual los subsidios hasta alcanzar un máximo del 12% en 2023. El contexto de inflación elevada tras el COVID-19 obligó al Gobierno a interrumpir las futuras subidas de las tarifas eléctricas e iniciar conversaciones para reevaluar los objetivos del Pacto (Presidencia de la República Dominicana, 2021^[64]).

En términos de agua y saneamiento, se ha avanzado de forma significativa en los últimos 20 años, pero el acceso todavía no es universal. A nivel nacional, en promedio, el 90% de la población dispone de acceso a agua potable y el 87%, a instalaciones de saneamiento. En cambio, la cobertura del alcantarillado todavía continúa rezagada, ya que solo un 22% de la población dispone de acceso, muy por debajo del promedio del 58% de ALC (Gráfico 2.22). En cuanto a la población rural, las proporciones caen al 76% en el caso del agua potable, al 66% con relación al saneamiento y al 3% en lo que al alcantarillado se refiere. El país presenta una elevada tasa de mortalidad atribuida al agua no apta para el consumo, el saneamiento insalubre y la falta de higiene, con 2.2 defunciones por cada 100 000 habitantes en 2016, muy por encima de los índices medios de ALC (1.8 defunciones), del promedio de la OCDE (0.4 defunciones) y de todas las economías de referencia, salvo las de Asia Sudoriental (Banco Mundial, 2022^[2]).

Gráfico 2.22. Acceso al agua, al saneamiento y al alcantarillado, 2020



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (CEDLAS/Banco Mundial, 2022^[60]).

StatLink  <https://stat.link/5xks6e>

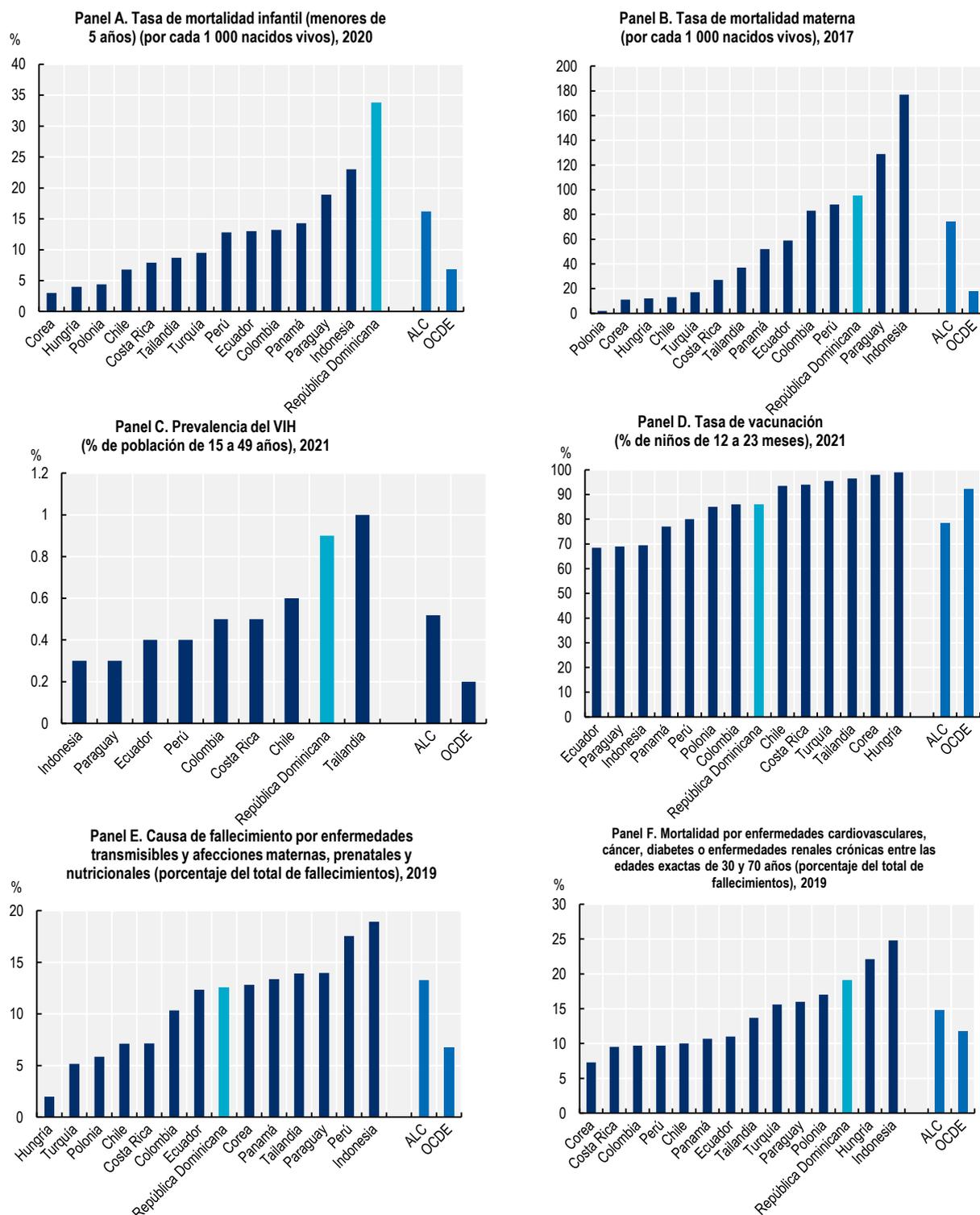
Las desigualdades persisten más allá de las zonas rurales y urbanas, y están presentes también en las regiones subnacionales de la República Dominicana. El acceso al agua y al saneamiento, así como a la infraestructura eléctrica, es desigual entre los distintos territorios. Los servicios de agua y saneamiento presentan las mayores disparidades, en parte porque se encuentran rezagados en términos de cobertura. Existe una diferencia de 50 puntos porcentuales entre provincias del país entre la cobertura más elevada y la más baja de infraestructura de agua y saneamiento.

El acceso a una atención de salud de buena calidad continúa siendo desigual

Los efectos del COVID-19 pusieron de manifiesto algunos de los puntos débiles del sistema de salud de la República Dominicana y permitieron identificar áreas de mejora. Por ejemplo, en 2020 se adoptaron medidas para incluir a 2 millones de ciudadanos en el sistema de subsidios del Servicio Nacional de Salud (SENASA), como aquellas personas cuyos contratos laborales fueron suspendidos durante la pandemia y que en un primer momento estuvieron al amparo de programas temporales de apoyo. A raíz de ello, la cobertura pasó de unos 7.9 millones de personas en diciembre de 2019 (el 76% de la población) a 9.65 millones en diciembre de 2020 (el 92%) y a 9.9 millones en julio de 2021 (el 93%) (CISS, 2022^[65]).

La calidad de la atención y los resultados de salud en la República Dominicana son insuficientes. El país hace frente al doble desafío de las elevadas tasas de mortalidad materna, neonatal e infantil, y la proporción cada vez mayor de enfermedades no transmisibles, como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las enfermedades renales crónicas (Gráfico 2.23). Los principales indicadores de salud muestran que la República Dominicana se encuentra en general en peor situación que el promedio de los países ALC y de los países de referencia. Se debe prestar especial atención a la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (35 por cada 1 000 nacidos vivos), que duplica con creces el promedio de ALC (16) y triplica el de las economías de referencia (11).

Gráfico 2.23. La calidad de la atención y los niveles de salud en la República Dominicana son insuficientes



Notas: La tasa de vacunación es el promedio de la tasa de vacunación contra el sarampión y contra la difteria, el tétanos y la tosferina. Los valores de la prevalencia del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) de la OCDE no incluyen los países siguientes: Bélgica, Canadá, Corea (República de), Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Israel, Letonia, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/vdu5sm>

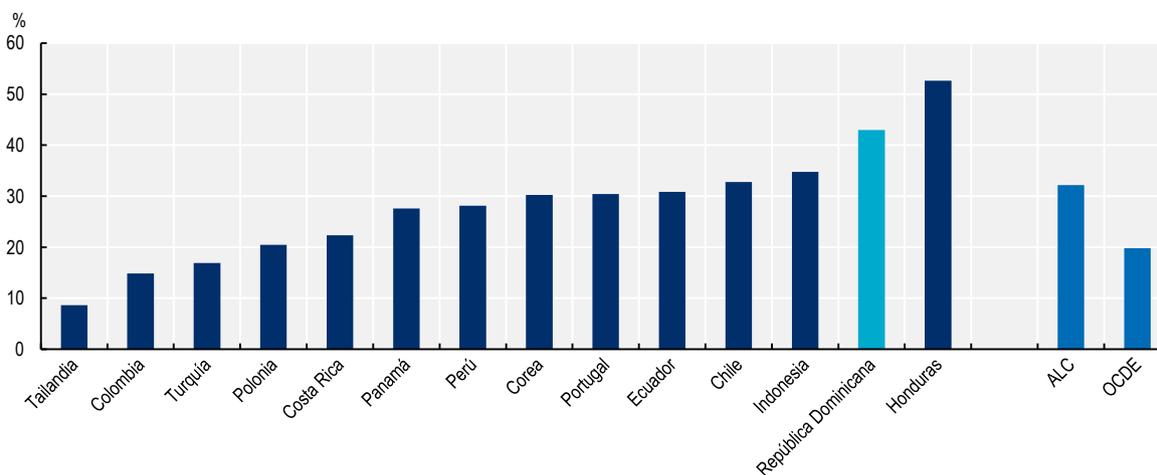
Siguen existiendo grandes brechas entre la cobertura y la calidad de los servicios prestados en los distintos sistemas de salud de la República Dominicana. Las tendencias relativas a la mortalidad materna e infantil, así como a las muertes prematuras (defunciones antes de los 75 años que se podrían haber evitado con una atención en salud eficaz y oportuna) funcionan como indicadores de una combinación de acceso a los servicios de salud y de calidad de estos. Casi el 13% del total de fallecimientos de la República Dominicana se atribuyen a enfermedades transmisibles, el doble del promedio de la OCDE (7%). Asimismo, el 19.1% de las defunciones de personas de entre 30 y 70 años se atribuyen a enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes o enfermedades renales crónicas, que son cifras considerablemente más altas que los promedios de ALC (14.8%) y la OCDE (11.8%).

La mala calidad de los servicios públicos se refleja en la gran parte de la población que recurre a la sanidad privada, sobre todo en los quintiles de ingresos superiores (Banco Mundial, 2018^[50]). Casi el 66% de los dominicanos recurrió al sector privado para las consultas ambulatorias en 2015, mientras que solo el 50% utilizó servicios de hospitalización. Estos porcentajes son más bajos que en otros países de ingreso medio-alto de ALC, como Costa Rica (80%) y Panamá (70%) (Banco Mundial, 2018^[50]).

Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, la República Dominicana no logra la cobertura universal en salud. En la última década, el país ha avanzado especialmente en lo que respecta a la cobertura de la población y el acceso a los servicios básicos de salud (p. ej., vacunación, planificación familiar, atención prenatal, asistencia cualificada en el parto y agua y saneamiento mejorados). Aun así, la cobertura de la población continúa siendo insuficiente, el gasto público en salud es bajo y los desembolsos personales son elevados (Gráfico 2.24). Por lo tanto, a los ciudadanos, sobre todo a los de los quintiles más pobres, les resulta complicado recibir los servicios de salud que necesitan sin hacer frente a dificultades económicas (Banco Mundial, 2015^[66]).

Gráfico 2.24. La población asume una proporción relativamente grande del gasto total en salud de la República Dominicana

Gasto de bolsillo en salud (% del gasto actual en salud), 2019



Nota: La media de ALC es un promedio simple de 33 países para los que se dispone de datos. La media de la OCDE es un promedio simple de los 38 países miembros.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/iovybf>

La población dominicana asume una parte relativamente grande del gasto total en salud. En 2019, los ciudadanos corrieron con el 43% del gasto en salud, más del doble del 20% que recomienda la

Organización Mundial de la Salud y por encima también de los promedios de los países de ALC (32.2%) y la OCDE (19.8%) (Gráfico 2.24). Además, el gasto en salud ha venido aumentando y, en 2016, representó el 14% de la brecha de pobreza. En 2018, el 8.2% de la población dominicana destinaba más del 10% del ingreso o del consumo de los hogares a gastos personales relacionados con la atención en salud. Un nivel menor de gasto de bolsillo en salud reduce los riesgos de empobrecimiento, al mismo tiempo que un gasto público más elevado se asocia a una mayor protección financiera (OMS, 2016^[67]; OMS, 2017^[68]). Este indicador pone de manifiesto la medida en que los sistemas de salud pública brindan protección a la ciudadanía. Un gasto de bolsillo en salud alto constituye un motivo de gran preocupación, ya que puede obligar a los hogares de bajos ingresos a reducir el gasto en otras dimensiones importantes, como la alimentación y la educación, o a caer en niveles de pobreza (OMS, 2017^[68]).

El sistema de protección social está fragmentado, lo que limita su eficiencia

A pesar haber experimentado mejoras, en la República Dominicana la cobertura de la protección social es reducida en comparación con el resto de ALC. En 2016, solo el 38.5% de la población económicamente activa contribuyó al sistema de pensiones (Gráfico 2.25). La escasa cobertura está estrechamente relacionada con la elevada prevalencia de la informalidad laboral, que afecta a más de la mitad de los trabajadores dominicanos (capítulo 3).

En la República Dominicana, en lo que respecta a las pensiones, coexisten dos sistemas: el sistema de prestaciones establecido antiguamente y el nuevo sistema de contribuciones, ambos con una cobertura muy baja. En líneas generales, el sistema de pensiones es un régimen contributivo. Desde la reforma de las pensiones de 2001, se basa en cuentas de capitalización individual. Todos los trabajadores, tanto del sector público como privado, y sus empleadores deben contribuir a sus respectivas cuentas de capitalización y deben pagar una prima de seguro para la cobertura de discapacidad y supervivencia. De manera paralela, el sistema de prestaciones definido antiguamente todavía ofrece la cobertura del seguro de vejez a un grupo cerrado de afiliados que tenían 45 años o más en el momento en que la ley entró en vigor. Este grupo engloba tanto funcionarios públicos como un segmento limitado de trabajadores formales del sector privado (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014^[69]). Los trabajadores del sector público que prefirieron no unirse al sistema de cuentas individuales continúan en el antiguo sistema de seguridad social de los trabajadores del sector público.

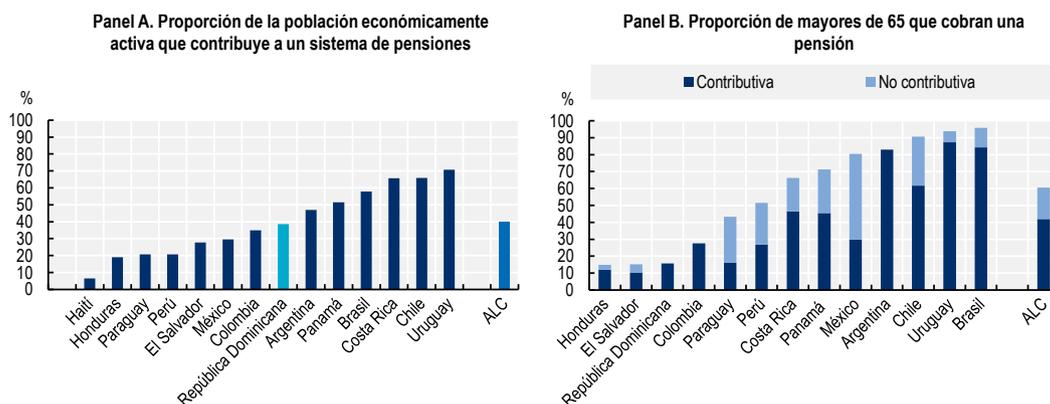
Los nuevos participantes del mercado laboral deben incorporarse al sistema obligatorio del nuevo sistema dominicano de pensiones, que incluye a los afiliados de los sistemas anteriores que tenían 45 años o menos cuando entró en vigor la reforma. Los trabajadores aportan un 2.87%, mientras que los empleadores aportan un 7.1% del salario base al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. De esa cantidad, se destinan 8 puntos porcentuales a las cuentas de capitalización individual. Las primas del seguro de discapacidad y sobrevivencia se limitan por ley a un máximo del 1% de los sueldos contributivos. A su vez, las tasas administrativas se limitan por ley a un máximo del 0.5% de los salarios, aunque las sociedades gestoras de fondos de pensiones también cargan hasta un 30% del rendimiento de las inversiones por encima de un determinado límite. Se aplica un cargo del 0.07% para financiar los costos operativos de la Superintendencia de Pensiones y una contribución del 0.4% se destina al Fondo de Solidaridad Social. Las prestaciones se pueden disfrutar como un retiro programado o como anualidades indexadas a los precios al consumo (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014^[69]). La edad de jubilación de los hombres y las mujeres son los 60 años.

Al mismo tiempo, el antiguo sistema social de reparto de los trabajadores del sector privado se cerró a las nuevas adscripciones en 2003 y se está eliminando de manera gradual. Todavía cubre a dos grupos: los trabajadores del sector privado que tenían 45 años o más en 2003 y optaron por permanecer en ese sistema; y los pensionistas del sector privado que empezaron a recibir sus pensiones antes de junio de 2003.

Los subsidios para las cuentas individuales de los trabajadores por cuenta propia e informales y otros trabajadores vulnerables aún no se han implementado. La ley de 2001 relativa a la seguridad social introdujo una asistencia social para la vejez y la discapacidad, así como una pensión de sobrevivencia; sin embargo, por ahora, ese sistema no se ha materializado. Por consiguiente, la cobertura sigue siendo baja y la pobreza en la vejez, elevada.

Gráfico 2.25. En la República Dominicana, la cobertura de las pensiones es baja

2016 o último año para el que se dispone de datos



Notas: En el Panel B, se muestra la relación entre la cantidad total de beneficiarios de pensiones (contributivas y no contributivas) y la población total de personas mayores de 65 años. Los beneficiarios de prestaciones contributivas incluyen aquellos que reciben pensiones de vejez, discapacidad y viudedad. Los datos de Brasil, Chile y Panamá son de 2015; los de Haití, de 2012.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (IDB, 2018^[70]).

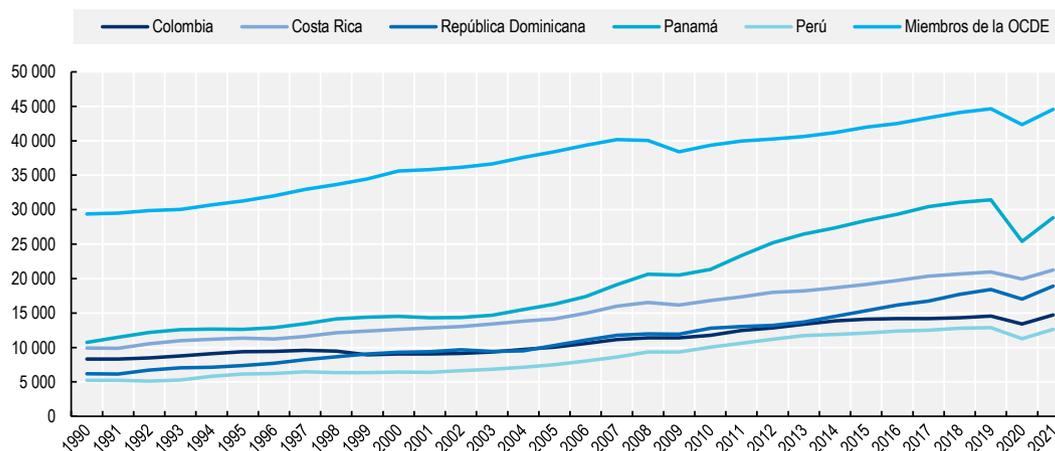
StatLink  <https://stat.link/rhlau8>

La prosperidad: reformas estructurales para impulsar el crecimiento inclusivo

El crecimiento ha sido sólido, pero la brecha de la productividad laboral con respecto a los países de ingreso alto sigue siendo importante

Desde principios de la década de 1990, la República Dominicana atravesó un período de crecimiento estable, lo que permitió que el país redujese la brecha de condiciones de vida con respecto a los países de ingreso alto (Gráfico 2.26). En promedio, el PIB real aumentó un 5.1% anual entre 1993 y 2021, lo que elevó el PIB per cápita de representar un 6.6% del PIB per cápita de EE.UU a representar un 13%. Las reformas estructurales y las políticas de estabilización propiciaron unos sólidos resultados en términos de crecimiento durante las décadas de 1990 y 2000. Esto, sumado a la proximidad de los mercados norteamericanos, ayudó a atraer IED a los sectores manufacturero y turístico. La inversión se convirtió en el componente de mayor crecimiento de la demanda interna, de modo que contribuyó al 16.6% del PIB en 1991 y al 30% en 2021. La pandemia del COVID-19 dio lugar a un descenso del PIB per cápita del 7.5% en 2020, al que le siguió un repunte del 11.3% en 2021 (FMI, 2022^[11]).

Gráfico 2.26. Desde la década de 1990, la República Dominicana ha crecido de manera destacable



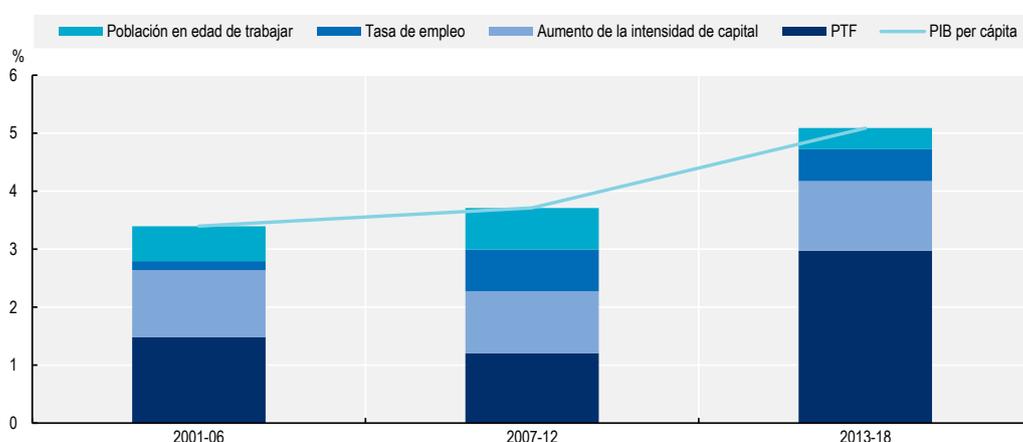
Nota: El gráfico muestra el PIB real per cápita en USD PPA 2017.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]).

StatLink <https://stat.link/f51lok>

La acumulación de capital y los incrementos de la productividad total de los factores (PTF) dieron lugar a un aumento considerable del producto por trabajador, lo que llevó a una mejora en las condiciones de vida promedio de la población dominicana. El crecimiento de la PTF y la acumulación del capital representaron más del 50% del crecimiento del PIB real per cápita en las dos últimas décadas (Gráfico 2.27). La subida de las tasas de empleo y el incremento de la población en edad de trabajar con relación a la población total sumaron 0.8 puntos porcentuales al crecimiento del PIB real per cápita entre 2013 y 2018. Sin embargo, el bono demográfico está disminuyendo. Las previsiones demográficas indican que el aumento de la población en edad de trabajar se ralentizará de manera considerable y que no contribuirá a un nuevo crecimiento del PIB per cápita. Para mantener las tasas de crecimiento actuales, se necesitan reformas estructurales que tengan por objetivo aumentar la productividad laboral y las tasas de empleo.

Gráfico 2.27. El crecimiento del PIB real per cápita se vio impulsado principalmente por el crecimiento de la PTF y el aumento de la intensidad del capital



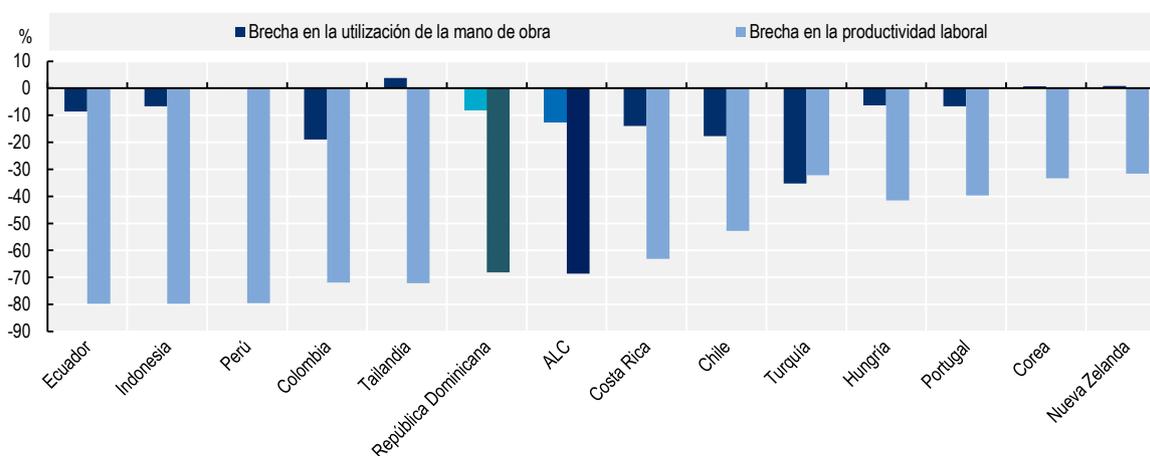
Nota: En el gráfico, se descompone el crecimiento de PIB real per cápita en sus componentes (crecimiento de la PTF, aumento de la intensidad de capital, crecimiento de la tasa de empleo y crecimiento de la población en edad de trabajar con respecto a la población total) de tres subperiodos distintos. En el gráfico, se muestran las tasas de crecimiento anual medio de periodos de seis años.

Fuente: Cálculos de los autores con base en (FMI, 2019^[71]; Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink <https://stat.link/1ptyha>

Pese a las importantes mejoras logradas desde principios de la década de 1990, la productividad laboral se encuentra todavía muy por debajo de los niveles medios de los países de ingreso alto (Gráfico 2.28). Además, continúa habiendo una brecha en la utilización de la mano de obra, fundamentalmente debido a la escasa participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, que ascendía a tan solo un 43% en 2020 (en comparación con el 71% correspondiente a los hombres) (Banco Mundial, 2022^[21]). Las políticas que aumentan la participación en la fuerza laboral y el empleo formal de las mujeres podrían contribuir a las reformas estructurales destinadas a impulsar el crecimiento de la productividad. Sin embargo, hasta ahora, los beneficios del crecimiento económico no se han repartido de manera igualitaria entre la población: los salarios han ido a la zaga del crecimiento de la productividad, la desigualdad continúa siendo elevada y la pobreza todavía afecta a aproximadamente un cuarto de la población (véase la sección “Las personas”). Las últimas mejoras en los salarios reales y la reducción de la pobreza han ayudado ligeramente. A fin de velar por que se repartan los incrementos de la productividad y por que el crecimiento económico sea más inclusivo, se necesitan más medidas específicas.

Gráfico 2.28. La brecha de la productividad laboral con respecto a los países de ingreso alto continúa siendo amplia



Nota: En comparación con el promedio simple de los 17 países de la OCDE. Dado que la descomposición es multiplicativa, la suma de la diferencia porcentual en la utilización de los recursos laborales y la productividad laboral no equivale a la diferencia del PIB per cápita. La productividad laboral se mide como el PIB por empleado. La utilización de los recursos laborales se mide como el empleo en forma de proporción de la población.

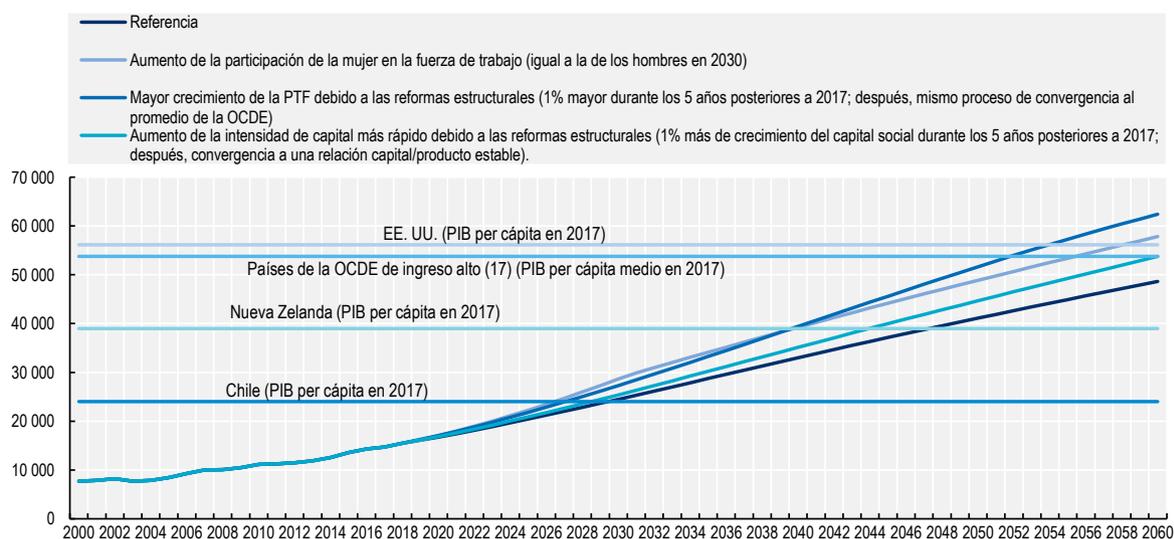
Fuente: Cálculos de los autores con base en (Feenstra, Inklaar and Timmer, 2015^[73]).

StatLink  <https://stat.link/gif2o5>

Al ritmo de reformas actual, un modelo simple de crecimiento muestra que la República Dominicana no alcanzaría las condiciones de vida medias de las que disfrutaban en la actualidad los países de ingreso alto de la OCDE hasta 2060 (Gráfico 2.29). Sin embargo, a través de reformas estructurales que añadan un punto porcentual al crecimiento de la PTF o del capital por trabajador durante los próximos diez años permitirían a la República Dominicana obtener las condiciones de vida medias de los países de ingreso alto de la OCDE para 2053. De la misma forma, igualar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo a la de los hombres para 2030 impulsaría el crecimiento del PIB per cápita alrededor de un 1.5% al año hasta 2030. De esta manera, la República Dominicana podría lograr las condiciones de vida medias que poseen actualmente los países de ingreso alto para 2055.

Gráfico 2.29. Se necesitan reformas estructurales adicionales para ayudar a la República Dominicana a avanzar en los niveles de vida de su ciudadanía

Escenarios de crecimiento a largo plazo de la República Dominicana (en PIB real per cápita en USD PPA 2011)



Nota: Los escenarios de crecimiento a largo plazo se basan en hipótesis simplificadas de la convergencia del crecimiento de la PTF y las relaciones capital-producto del modelo a largo plazo de la OCDE (Guillemette and Turner, 2018^[74]).

Fuente: Cálculos de los autores con base en (Feenstra, Inklaar and Timmer, 2015^[73]).

StatLink  <https://stat.link/9x0v7n>

Entre las reformas estructurales que impulsarían la productividad y el crecimiento inclusivo en la República Dominicana, la reducción de las barreras al emprendimiento y la creación de condiciones equitativas de la competencia en los mercados nacionales aparecen como fundamentales para generar un crecimiento adicional del PIB per cápita (Cuadro 2.1). La alta carga administrativa y las regulaciones contrarias a la libre competencia favorecen a quienes ya están dentro del mercado y complican la entrada a nuevos participantes o el crecimiento de las empresas jóvenes e innovadoras. Esto lleva a un bajo desempeño en materia de innovación, una productividad escasa, un aumento de los precios de los bienes y servicios, y una falta de empleos de alta calidad en los mercados nacionales. El limitado desarrollo de los mercados nacionales de capitales también dificulta el crecimiento de la productividad (véase el capítulo 4). Los obstáculos al financiamiento, por ejemplo, las elevadas tasas de interés de los préstamos, resultan especialmente perjudiciales para las empresas pequeñas y jóvenes.

El aumento de la eficacia gubernamental y la reducción de la corrupción podrían mejorar la calidad de los servicios públicos y la confianza de la ciudadanía en ellos, además de causar importantes efectos en el crecimiento (véase la sección “La paz y las instituciones”).

Cuadro 2.1. Reformas estructurales para impulsar el crecimiento inclusivo

Efecto estimado de determinadas reformas en el crecimiento del PIB real per cápita

Reforma estructural	Tasa de crecimiento anual adicional (en un horizonte de 10 años)
Reducción de las barreras al emprendimiento, creación de unas condiciones equitativas y aumento de la competencia de los mercados nacionales (p. ej., al disminuir la carga administrativa, limitar los efectos contrarios a la libre competencia de la regulación y fortalecer la función del organismo responsable de la competencia)	0.8%
Mejora del funcionamiento de los mercados nacionales de capitales (p. ej., al mejorar la coordinación entre la Tesorería y el Banco Central al emitir deuda pública; mejorar la coordinación entre las autoridades supervisoras; y aumentar la competencia entre los bancos y otras instituciones financieras)	0.6%
Mejora de la eficacia gubernamental (p. ej., al realizar auditorías y evaluaciones de manera sistemática; reducir los organismos públicos duplicados; y mejorar la gestión de las empresas estatales)	0.4%
Reducción de la corrupción (p. ej., al mejorar las leyes relativas a la contratación y los procedimientos de denuncia de irregularidades)	0.2%
Todo lo anterior	2.0%

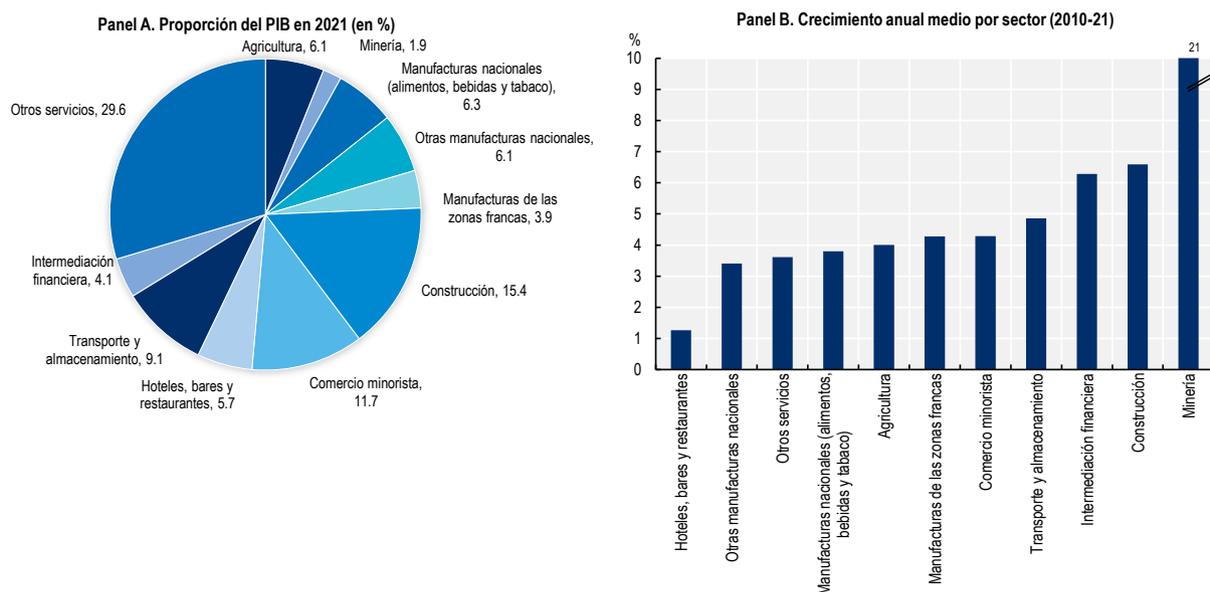
Nota: Estas estimaciones se obtuvieron a partir de tres recursos. i) Un indicador numérico de la postura normativa de la República Dominicana en cada esfera de política, extraído de los indicadores de regulación de los mercados de productos de la OCDE y el Banco Mundial, los indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial y los indicadores del desarrollo mundial. ii) Una simulación de una perturbación relacionada con la política en el indicador, que se define como el paso de la República Dominicana al promedio de seis homólogos de la región (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú). iii) El marco de cuantificación de la OCDE, que ofrece una estimación de los efectos de los cambios en el indicador en el crecimiento de la producción a largo plazo, con un horizonte temporal de diez años (Égert and Gal, 2017^[75]). Estas cuantificaciones están sujetas a cierto grado de incertidumbre, tanto en lo que respecta a sus dimensiones como al plazo en que se materializarán.

Fuente: Cálculos de los autores.

Los resultados en materia de crecimiento han sido desiguales en los distintos sectores de la economía

Desde 2010, la minería, la construcción, la intermediación financiera y el transporte y almacenamiento han sido sectores económicos de rápido crecimiento. Debido a la gran IED en la minería del oro y de la plata, el sector minero ha venido creciendo alrededor de un 21% al año, aunque solo representa un 1.9% del PIB (Gráfico 2.30). También se trata del sector menos intensivo en mano de obra de la economía. Las manufacturas nacionales representan el 12.4% del PIB y alrededor del 6.5% del empleo total, y han crecido algo más despacio que la manufactura en las zonas francas. La agricultura representa el 6% del PIB y el 8% del empleo total, y la construcción, el 15% y el 9%, respectivamente.

Gráfico 2.30. El crecimiento del PIB desde 2010 se vio impulsado por los sectores de servicios y la minería



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink  <https://stat.link/vrg9qk>

En los servicios, el turismo es el sector más dinámico, seguido de la intermediación financiera. Los viajes y el turismo representaron alrededor del 5.4% del PIB, más del 39% de las exportaciones totales y alrededor del 5% del empleo total. En 2021, si se incluyen los vínculos indirectos con otros sectores de la economía, como la construcción, la industria alimentaria y el transporte, el turismo representó el 11.8% del PIB y el 16.7% del empleo total (Banco Mundial, 2018^[50]). Además de los recursos naturales y la proximidad a los mercados norteamericanos, los bajos costos salariales, las amplias exenciones fiscales y arancelarias, y el acceso preferente a la red de distribución eléctrica son motivos adicionales para las cuantiosas inversiones extranjeras y el crecimiento del sector. Dado que el turismo del “todo-incluido” es el que predomina en el sector (alrededor del 75% de todos los visitantes), las vinculaciones con los sectores nacionales de la agricultura y los alimentos siguen siendo escasas. El desarrollo de un turismo de otra clase podría cambiar esta situación, además de crear unas condiciones más equitativas para todas las empresas (Banco Mundial, 2018^[50]). Además, la degradación de los recursos naturales supone un gran desafío para el sector (véase la sección “El planeta”).

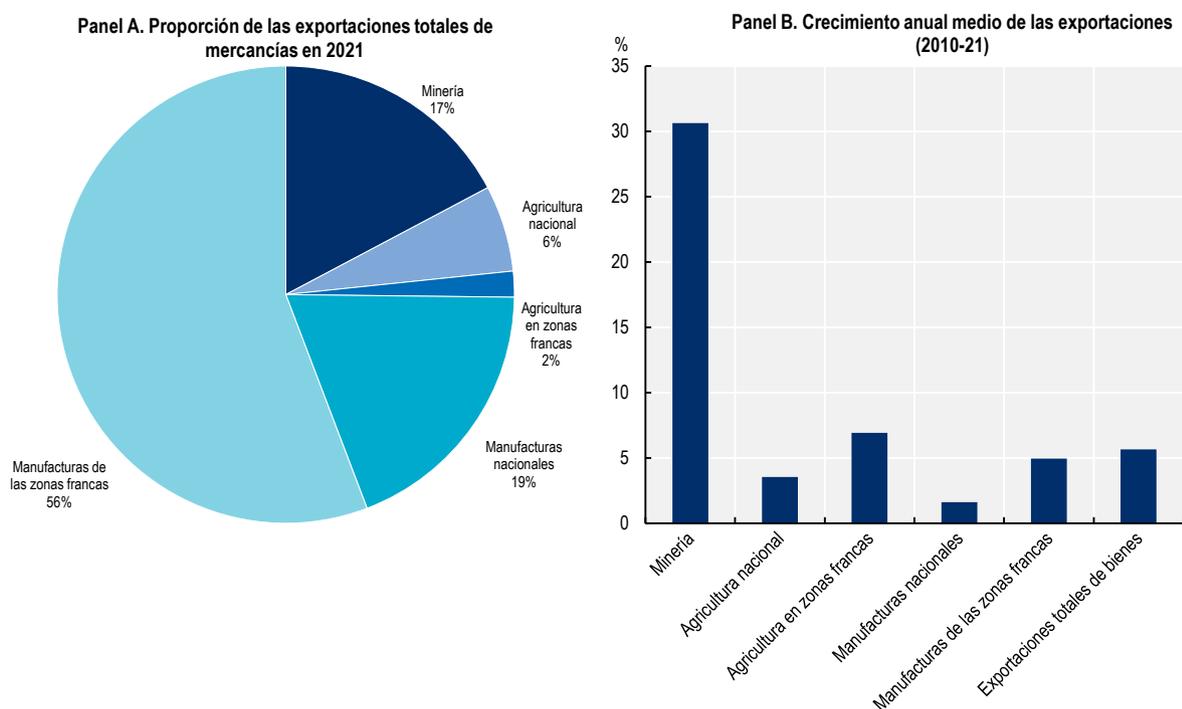
Durante la década de 1990, una serie de reformas estructurales estimuló la IED y el crecimiento en la República Dominicana. Dichas reformas incluyeron la liberalización de las transacciones de divisas, la eliminación de los controles de precios y las restricciones a la inversión extranjera, y el establecimiento de nuevos acuerdos comerciales y sólidos incentivos fiscales. Estos flujos de entrada de IED se concentraron en las zonas francas. En esos casos, las amplias exenciones fiscales y arancelarias, la proximidad a los mercados norteamericanos y el acceso preferente al mercado (gracias al Acuerdo de Fibras Múltiples) dieron lugar a inversiones en la industria textil, la industria de las prendas de vestir y otras industrias manufactureras de escasa cualificación. Los recursos naturales, con sus playas, y la proximidad a Estados Unidos y Canadá generaron una gran IED en el sector del turismo, que ha sido de los sectores de mayor crecimiento desde la década de 1990.

La relación entre las exportaciones de bienes y servicios y el PIB cayó del 23.1% en 2019 al 18.3% en 2021, debido al COVID-19, y volvió al 21.8% en 2022 (Banco Mundial, 2022^[21]). Las exportaciones de

servicios, incluido el turismo, representaban alrededor del 45% de las exportaciones totales antes de la pandemia. En 2020, este porcentaje cayó al 31%, pero volvió a alcanzar un 39% en 2021. En 2019, el turismo representó el 38.4% de las exportaciones totales de bienes y servicios. Debido a la pandemia del COVID-19, este porcentaje disminuyó hasta el 19.3% en 2020 y, en 2021, se recuperó al alcanzar el 28.9% (aunque el nivel de exportaciones totales sigue siendo muy inferior en comparación con la situación antes de la pandemia) (Banco Mundial, 2018^[50]; WTTC, 2022^[76]).

La manufactura en las zonas francas impulsa en gran medida las exportaciones de mercancías. Con un crecimiento anual medio del 5% desde 2010, en 2021 estas representaron el 56% de las exportaciones totales de mercancías (Gráfico 2.31). El sector minero también reviste importancia, ya que, en 2021, representó el 17% de las exportaciones totales de mercancías. Esto se debe, en parte, a los cuantiosos flujos de entrada de IED, sobre todo en la minería del oro y de la plata, lo que contribuyó a un crecimiento anual del 30.6% de las exportaciones mineras entre 2010 y 2021. En comparación con las zonas francas, las exportaciones del sector manufacturero nacional son menos dinámicas y representan el 19% de las exportaciones totales de mercancías. Consisten fundamentalmente en productos de la industria alimentaria, como azúcar, ron o café envasado, aunque también algunos productos químicos, metálicos y plásticos. Las exportaciones de productos agrícolas nacionales, por ejemplo, plátanos, cacao y verduras, registraron un crecimiento lento desde 2010 (Banco Mundial, 2018^[50]; Banco Mundial, 2022^[2]).

Gráfico 2.31. En las exportaciones de mercancías, predominan las manufacturas de las zonas francas y la minería



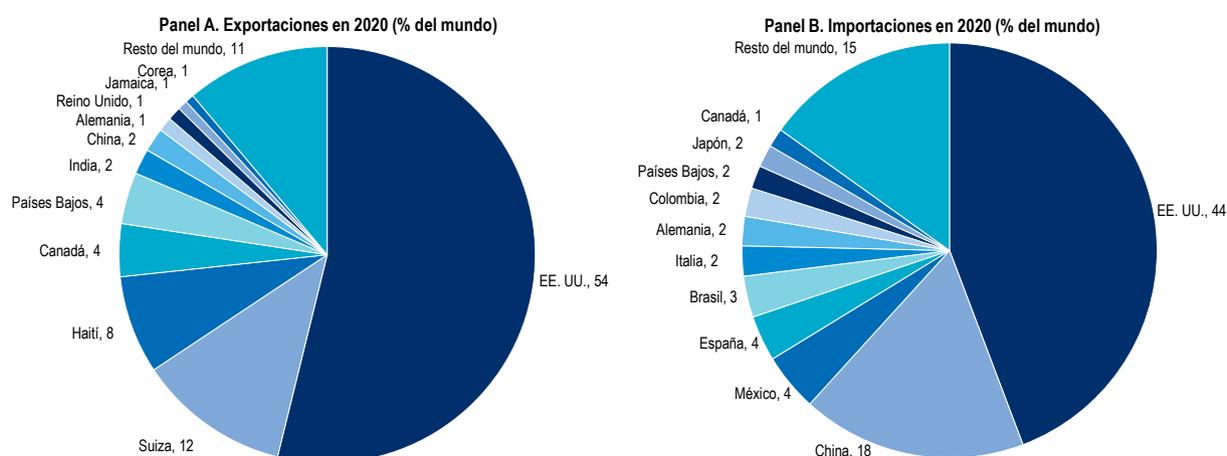
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink  <https://stat.link/tn452q>

En relación a los socios comerciales, la concentración de las exportaciones dominicanas es muy elevada. Estados Unidos, Suiza y Haití representan el 73% de las exportaciones totales de mercancías (Gráfico 2.32). Estados Unidos no es solo el principal socio en materia de exportación e importación, sino

que, junto con Canadá, también es el país que proporciona más IED y más turistas. La mayoría de las empresas de las zonas francas producen para el mercado norteamericano y obtienen una gran parte de sus insumos en el extranjero. La concentración de las exportaciones entre las empresas nacionales es algo menor que en las zonas francas, pero Estados Unidos también es un importante destino para los productos agrícolas y alimentarios nacionales. En los últimos años, Haití ha cobrado relevancia, en especial en lo que respecta a los alimentos, los metales y los productos textiles (Banco Mundial, 2018^[50]). Esta gran dependencia de determinados mercados de exportación puede tener algunas desventajas. Durante la crisis de las hipotecas de alto riesgo de Estados Unidos, las exportaciones de la República Dominicana disminuyeron de manera considerable, lo que afectó negativamente a la cuenta corriente y el crecimiento económico. De la misma forma, la fuerte dependencia que tienen el transporte y la generación de electricidad de las importaciones de combustible, que representan casi el 16% de las importaciones totales, supone un riesgo potencial para la estabilidad macroeconómica. El desarrollo de fuentes de energías renovables podría ayudar a mitigarlo (véase la sección “El planeta”).

Gráfico 2.32. La diversificación en términos de socios comerciales es relativamente baja en la República Dominicana

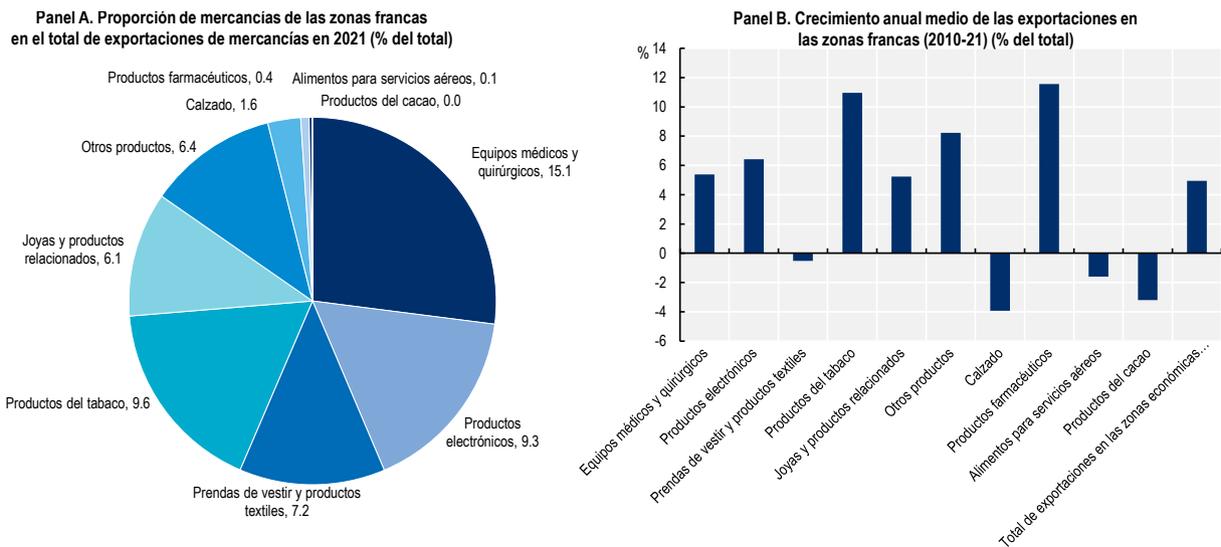


Fuente: Elaboración de los autores con base en (WITS, 2022^[77]).

StatLink  <https://stat.link/xza7ib>

En cuanto a la diversificación de los productos, la tecnología y el valor añadido de las exportaciones, existe una gran dualidad entre las empresas nacionales y las empresas de las zonas francas. Desde principios de la primera década del siglo XXI, las zonas francas atravesaron un cambio estructural hacia las manufacturas de cualificación media y alta, en gran medida debido al fin del Acuerdo de Fibras Múltiples en 2005 y al aumento de la competencia internacional en las industrias textil y de las prendas de vestir. En 2021, las proporciones de las exportaciones totales de mercancías se habían reorientado hacia los equipos médicos y quirúrgicos (el 15.1% de las exportaciones totales de mercancías y el 27% de las zonas francas), los productos tabaqueros manufacturados (el 9.6% y el 17.2%) y los productos electrónicos (el 9.3% y el 16.6%). Las exportaciones farmacéuticas crecieron más de un 11.6% al año entre 2010 y 2021 (Gráfico 2.33). En cambio, la exportación de productos textiles y prendas de vestir se redujo y, en 2021, representó el 7.2% de las exportaciones de mercancías y el 12.8% de las exportaciones de las zonas francas. En las exportaciones de las empresas situadas fuera de las zonas francas, predominan los productos que están vinculados con recursos naturales o de poco contenido tecnológico, como los productos agrícolas, alimentarios y mineros (OCDE/ONU, 2020^[78]).

Gráfico 2.33. Las exportaciones de las zonas francas se están reorientando hacia las manufacturas de cualificación media y alta



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink  <https://stat.link/ojl53q>

Los cambios en la estructura productiva de las zonas francas han tenido un impacto sobre el tipo de empleo y de competencia demandadas. La industria textil y de prendas de vestir, por ejemplo, es intensiva en mano de obra y emplea a numerosas trabajadoras poco cualificadas. Su proporción en el total de exportaciones procedentes de las zonas francas descendió del 24.9% en 2012 al 12.4% en 2021. Por el contrario, las industrias nuevas, como los equipos médicos y quirúrgicos y los productos electrónicos, son mucho menos intensivas en mano de obra y exigen niveles más altos de cualificación. Esto explica, en parte, el descenso de los trabajadores como proporción de las exportaciones totales, del 39.6 en 2002 al 25.5 en 2021. Uno de los efectos positivos de esto es que la aparición de las manufacturas de cualificación mediana y alta está correlacionada con un aumento del sueldo medio (Banco Mundial, 2018^[50]; Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, 2021^[79]).

Sin embargo, el crecimiento de las zonas francas ha compensado la demanda relativamente menor de mano de obra, por eso el empleo ha seguido aumentando. Tras haber impulsado el crecimiento económico durante las décadas de 1980 y 1990, el empleo en las zonas francas bajó de 189 853 empleados en 2004 a 112 618 en 2009, tras el vencimiento del Acuerdo de Fibras Múltiples y debido al aumento de la competencia internacional en las industrias textil y de las prendas de vestir. Desde entonces, el empleo aumentó de manera estable hasta la cifra de 183 232 en 2021 (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, 2021^[79]).

Los vínculos con las empresas nacionales situadas fuera de las zonas francas también se han transformado en los últimos años. Esto se explica por una mayor intensidad tecnológica de las industrias emergentes en las zonas francas, la baja calidad de algunos productos y servicios en la economía doméstica, y las importantes exenciones fiscales y arancelarias de las empresas situadas dentro de esas zonas. Las empresas que fabrican equipos médicos y quirúrgicos o electrónicos adquieren menos del 3% de sus insumos dentro del país (Mundial, 2017^[80]). Por otra parte, las compras por parte de las zonas francas en la economía local, que se consideran un indicador de las vinculaciones entre el sector de las zonas económicas especiales y la economía doméstica, aumentaron desde 2002, también con relación a las exportaciones totales.

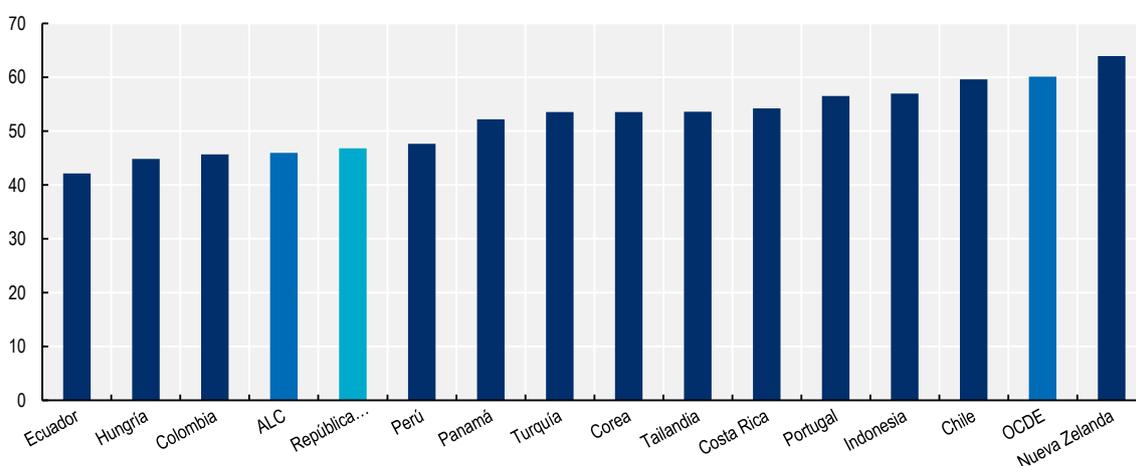
Reformas estructurales para crear condiciones equitativas y aumentar la inclusividad del crecimiento

Las condiciones en que operan diferentes empresas y sectores económicos en el país no siempre son uniformes. Esto ha llevado a que la asignación de los recursos en el país no haya sido óptima, con un impacto negativo sobre la productividad y el empleo. Cuando las distorsiones de los mercados impiden que el capital y la mano de obra fluyan hacia sectores o empresas más productivos e innovadores, en los que se podrían crear empleos nuevos y mejor remunerados, la productividad total y el crecimiento del empleo se ven limitados (Brandt, Van Biesebroeck and Zhang, 2012^[81]; Criscuolo, Gal and Menon, 2014^[82]; Criscuolo and Timmis, 2017^[83]; Hsieh and Klenow, 2009^[84]). La falta de oportunidades en los mercados laborales del país es uno de los principales motivos de la emigración de la población dominicana joven y formada a Estados Unidos (Banco Mundial, 2018^[50]).

La concentración de mercado en la República Dominicana muestra niveles de competencia por debajo del promedio regional (Gráfico 2.34), sobre todo en las industrias de elaboración de alimentos, la producción de combustible, los materiales de construcción, las telecomunicaciones, los puertos y el transporte nacional, y el sector de la electricidad, así como el sector financiero (DGII, 2018^[85]; Banco Mundial, 2018^[50]). Es posible que la concentración se dé en algunos subsectores particulares, y no en el sector de manera más amplia. La falta de competencia puede llevar a una menor calidad de los productos y a precios más elevados; dado que muchos sectores con alta concentración proveen insumos para otros sectores de la economía, esto acaba redundando en mayores costos de producción para las empresas nacionales, lo que reduce su competitividad en los mercados internacionales. A su vez, los mayores precios de alimentos y otros bienes de consumo afectan de manera más directa a los hogares más pobres, que destinan un porcentaje más alto de sus ingresos a esos productos.

Gráfico 2.34. La competencia nacional tiene margen de mejora en la República Dominicana

Competencia nacional, 2019 (0: nivel bajo; 100: nivel alto)



Nota: Este indicador se basa en encuestas realizadas a líderes empresariales que respondieron a la pregunta siguiente: ¿Cómo describiría la actividad empresarial de su país? [1 = dominada por unos pocos grupos empresariales; 7 = repartida entre numerosas empresas]. Los promedios de la OCDE, de ALC y de la UE son promedios simples. El promedio de ALC engloba Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (World Economic Forum, 2019^[86]).

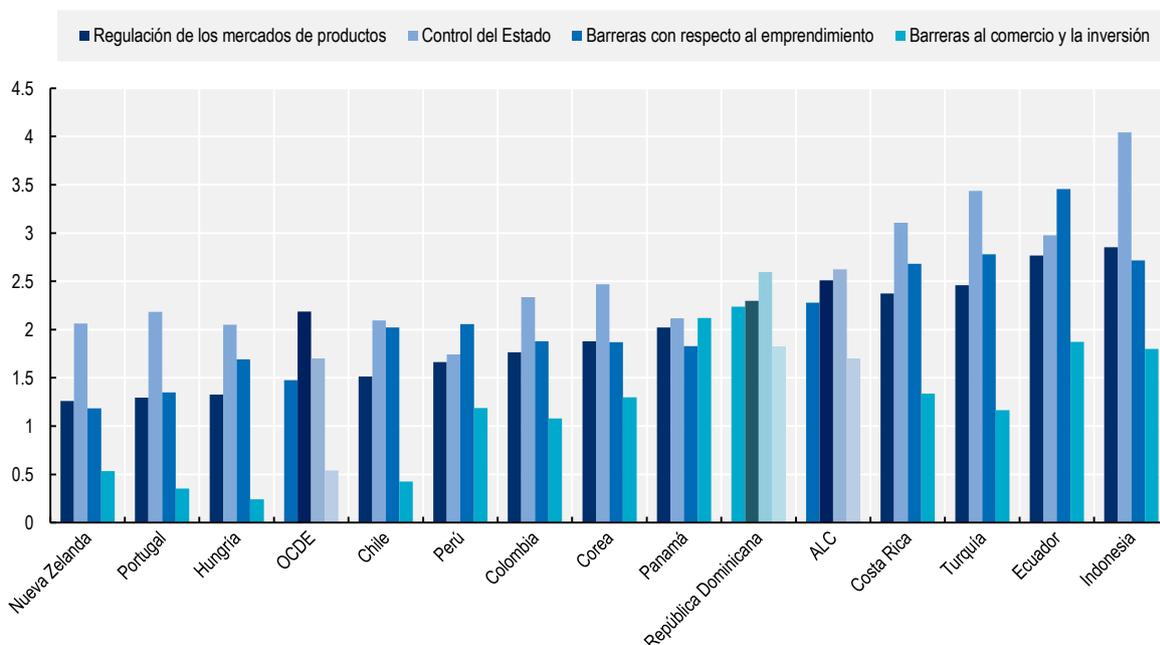
StatLink  <https://stat.link/tl8fv9>

Varios factores pueden explicar la alta concentración de mercado en numerosos sectores. En primer lugar, la capacidad que tiene el organismo responsable de la competencia para aplicar la ley ha sido insuficiente. Muchos sectores de servicios, como el sector financiero, los seguros, los servicios públicos y las telecomunicaciones, quedaban excluidos de la de competencia. En cambio, están supervisados por organismos específicos para los que la regulación relativa a la competencia no siempre es el principal foco de atención. El organismo responsable de la competencia puede investigar el abuso de poder de mercado, pero carece de autoridad para intervenir *ex-ante* o *ex-post* en las fusiones y adquisiciones que generan un poder de mercado excesivo. Además, las herramientas que puede aplicar el organismo en pro del cumplimiento de la ley sobre la competencia son limitadas. En cuanto a las sanciones que ponen fin a los mercados muy concentrados (medidas antimonopolio), en las que no existen disposiciones relativas a los denunciantes de irregularidades, por ejemplo, no hay ningún fiscal especializado en el cumplimiento en materia de competencia. Los procedimientos judiciales ordinarios, a menudo lentos, complican las investigaciones de las empresas sospechosas.

En segundo lugar, algunas regulaciones de la República Dominicana podrían actuar como barrera a la entrada o creación de empresas jóvenes e innovadoras. Esto reduce la competencia y los incentivos para que las empresas ya instaladas innoven, adopten nuevas tecnologías, aumenten la calidad de los productos y bajen los precios. Con relación a otros países de la región, la República Dominicana presenta barreras al emprendimiento, conforme al indicador de regulación de los mercados de productos de la OCDE (Gráfico 2.35). Dada la complejidad de los procedimientos regulatorios y los sistemas de licencias y permisos, las obligaciones administrativas resultan onerosas para los nuevos participantes de los mercados y las empresas pequeñas. Además, la protección regulatoria de las empresas consolidadas y las barreras de entrada a los sectores de servicios y redes son elevadas. El tiempo necesario para preparar las declaraciones de impuestos es uno de los más prolongados de la región, dado que los regímenes impositivos especiales no están armonizados dentro del Código Tributario (Mundial, 2019^[49]). Se deben intensificar las iniciativas encaminadas a simplificar los procedimientos administrativos para facilitar la entrada de las empresas. Las reducciones de la protección regulatoria de las empresas consolidadas o la simplificación del Código Tributario son también aspectos importantes.

Gráfico 2.35. En la República Dominicana, es posible continuar reduciendo las barreras al emprendimiento

Regulación de los mercados de productos



Nota: Este gráfico presenta los datos más recientes que se pueden comparar con la información de la República Dominicana de 2014: datos de 2013 en el caso de Nueva Zelanda, Portugal, Hungría, Chile, Perú, Turquía e Indonesia; datos de 2014 en el caso de Colombia y Costa Rica; y datos de 2016 en el caso de Panamá y Ecuador.

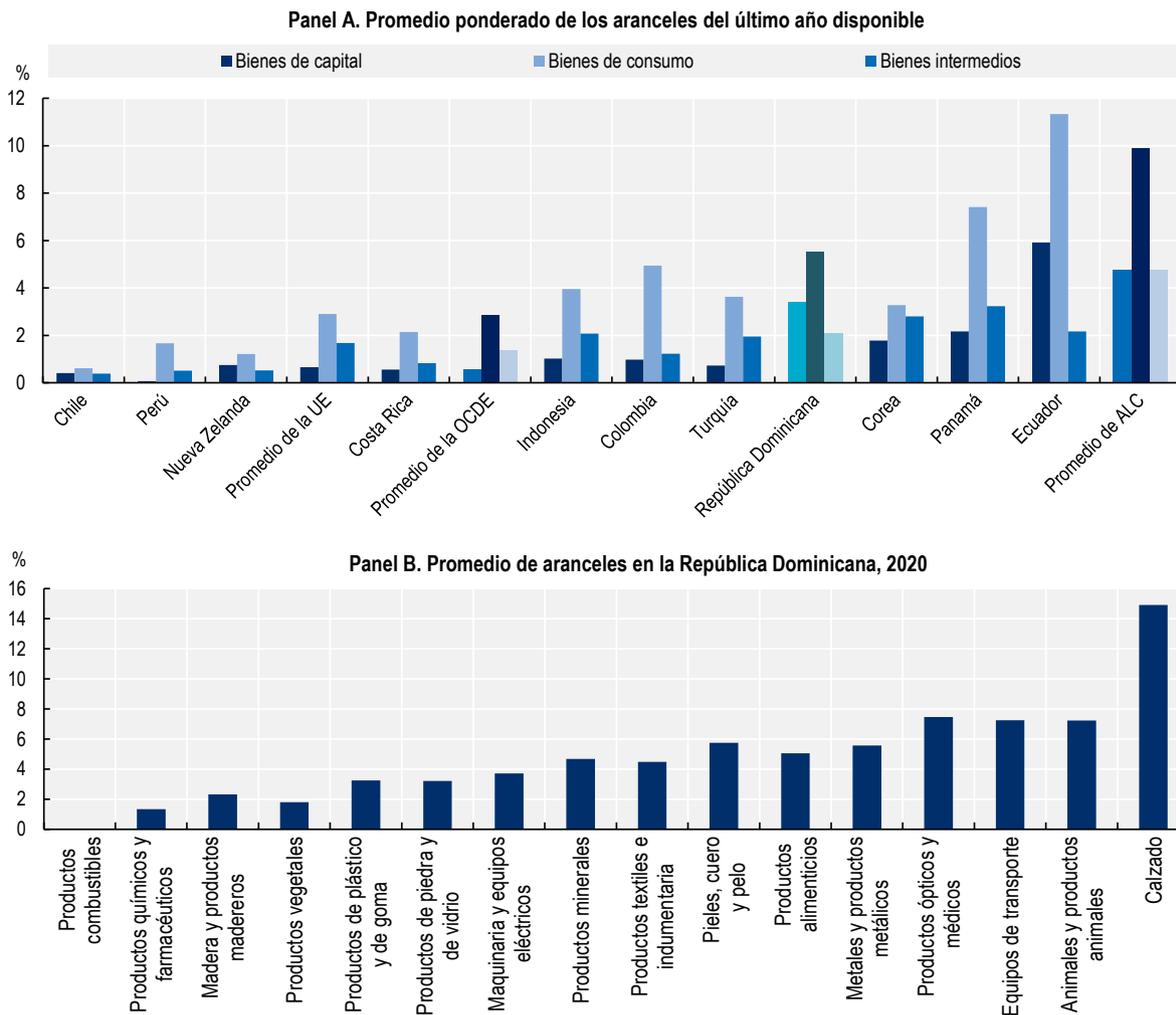
Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE/Banco Mundial, 2022^[87]).

StatLink  <https://stat.link/30isp9>

En tercer lugar, aunque desde la década de 1990 la República Dominicana estableció varios acuerdos comerciales, todavía se pueden reducir más los aranceles y las restricciones al comercio de servicios, tal y como apuntan las comparaciones a nivel internacional (Gráfico 2.36, Gráfico 2.37). Los altos aranceles impuestos a los bienes de consumo, como el calzado, la ropa y los productos alimentarios, contribuyen a una baja competencia y a unos precios nacionales elevados en esos sectores (DGII, 2018^[85]). La reducción de estas barreras a la importación daría lugar a un aumento de la competencia, obligando a las empresas nacionales a hacer frente a las ineficiencias y actualizar sus procesos de producción con tecnologías avanzadas, lo que, en última instancia, reduciría los precios de los productos y aumentaría la calidad (Amiti and Khandelwal, 2013^[88]; De Loecker et al., 2016^[89]). Las reducciones de los precios de los bienes de consumo aumentarían el poder adquisitivo de los hogares más pobres, ya que gastan una proporción relativamente mayor de sus ingresos en esos productos.

Los aranceles sobre los bienes de capital se pueden seguir reduciendo, por ejemplo, en los equipos de transporte, los productos ópticos y médicos, la maquinaria y los productos metálicos, y los equipos electrónicos (Gráfico 2.36). Al recortar esos aranceles con el objeto de ajustarlos a las tasas cero que tienen las empresas en las zonas francas y el turismo, mejorarían las opciones de abastecimiento de bienes de capital para las empresas nacionales, disminuirían sus costos de producción y aumentaría la accesibilidad, desde el punto de vista económico, de las mejoras tecnológicas en los procesos de producción (Amiti and Konings, 2007^[90]). Las bajadas de los precios gracias a la disminución de las restricciones al comercio de servicios también reducirían los costos y aumentarían la calidad de los insumos de los servicios.

Gráfico 2.36. Los aranceles sobre los bienes de consumo y de capital son relativamente elevados en la República Dominicana



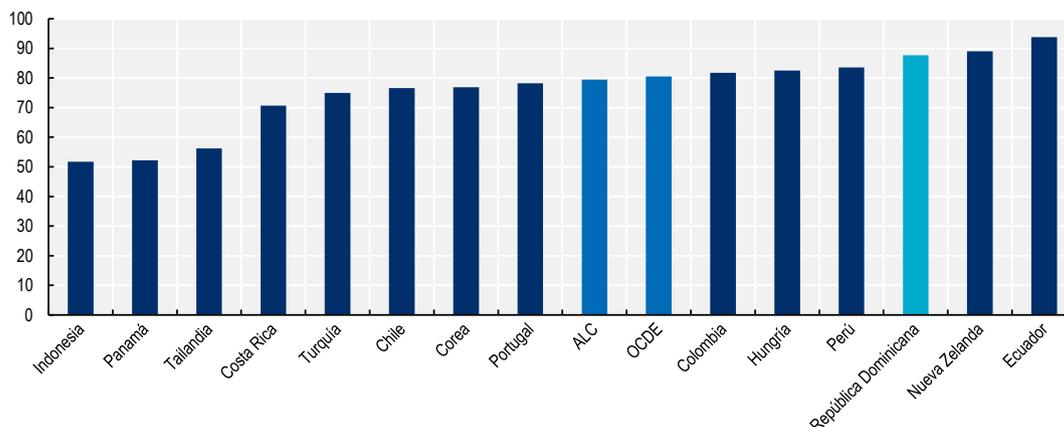
Nota: En el primer gráfico, se muestra el promedio ponderado de los aranceles en términos porcentuales del último año disponible. Los promedios de la OCDE, de ALC y de la UE son promedios simples. El promedio de ALC engloba Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la Polinesia Francesa, la República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Uruguay. En el segundo gráfico, se muestra el promedio ponderado de los aranceles de 2020 en términos porcentuales.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (WITS, 2022^[77]).

StatLink  <https://stat.link/d4rp5f>

Gráfico 2.37. En la República Dominicana, las restricciones al comercio de servicios son elevadas

Índice de Restricción del Comercio de Servicios, 2018 (0: pocas barreras a la entrada; 100: muchas barreras a la entrada)



Nota: Los promedios de la OCDE, de ALC y de la UE son promedios simples. El promedio de ALC engloba Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (World Economic Forum, 2019^[86]).

StatLink  <https://stat.link/dmjf4o>

Algunos regímenes impositivos especiales ofrecen amplias exenciones tributarias a determinados sectores y empresas, lo que puede distorsionar la asignación de los recursos a nivel nacional. Las empresas de estas zonas disfrutaban de diversos tipos de exenciones: impuesto sobre la renta de las personas jurídicas; impuestos locales; aranceles sobre los insumos intermedios y los bienes de capital; impuestos sobre los activos; e impuesto sobre el valor añadido (IVA). Los regímenes impositivos especiales del turismo y las zonas fronterizas son menos generosos, pero eximen a las empresas del pago del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, los aranceles sobre los insumos y los bienes de capital, el impuesto a la propiedad y el IVA⁴.

Las empresas de las zonas francas y el turismo también disfrutaban de acceso a un suministro eléctrico más económico y fiable que las empresas nacionales. Esto se debe a su capacidad de negociar contratos directos con los productores de electricidad y evitar la red de distribución pública. Estas empresas también se benefician de determinados proyectos de infraestructura pública a gran escala y reciben crédito subsidiado de manera pública cuando están situadas en las provincias fronterizas (Banco Mundial, 2018^[50]).

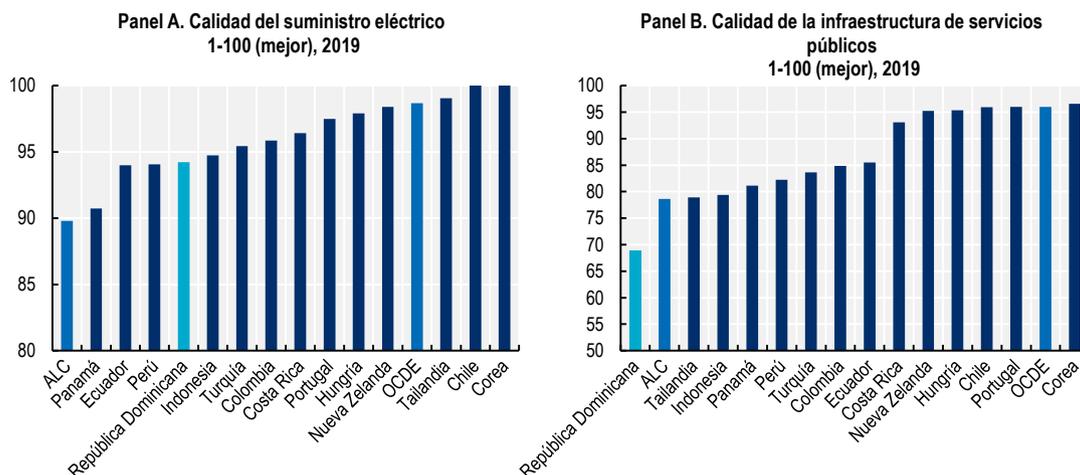
Para crear unas condiciones más equitativas y estimular la creación de empleo en la economía nacional, el Gobierno debe tratar de armonizar y racionalizar los distintos regímenes impositivos especiales, mediante el ajuste gradual de la carga fiscal que afrontan las empresas que se enmarcan en estos regímenes y fuera de ellos.

En el caso del turismo, la ausencia de incentivos fiscales durante la década de 1990 no resultó perjudicial para el desarrollo del sector (Daude, et al., 2014^[91]). No obstante, para aumentar la conectividad entre las zonas francas, el sector del turismo y la economía nacional, los aranceles sobre los bienes de capital y los insumos de las empresas nacionales deberían equipararse a las tasas cero que se aplican en los regímenes impositivos especiales. Si todas las empresas se benefician de la misma estructura de impuestos y aranceles, así como de un acceso igualitario a la infraestructura de calidad, el sector del

turismo puede ayudar a generar oportunidades empresariales, desde los servicios de ocio hasta los restaurantes y el transporte, tanto para las poblaciones rurales como para las urbanas.

La baja calidad de la infraestructura pública genera mayores costos, sobre todo en lo que respecta a la electricidad y otros servicios públicos (Gráfico 2.38). El sector de la electricidad está sometido a una estructura de incentivos distorsionada, y se puede mejorar la gestión de las empresas distribuidoras estatales. Pese a las importantes transferencias públicas anuales, el sector de la electricidad resulta oneroso para las empresas (Banco Mundial, 2018^[50]), que están obligadas a pagar precios más elevados por un suministro a menudo poco fiable: los cortes de luz son frecuentes y prolongados en comparación con otros países de la región (Banco Mundial, 2018^[50]). El sistema público de gestión de agua y residuos también es muy deficiente, lo que plantea un riesgo considerable para la salud pública y el futuro de la industria del turismo y otros sectores conexos (véase la sección “El planeta”). Aunque la calidad del transporte terrestre, los puertos y el transporte marítimo ha mejorado en cierta medida en los últimos años, la alta concentración de estos sectores ha dado lugar a unos precios elevados. Esto ha afectado negativamente a los costos de producción de toda la economía y ha reducido la participación de la República Dominicana en las cadenas mundiales de valor (Banco Mundial, 2018^[50]).

Gráfico 2.38. La calidad de la infraestructura pública es mejorable en la República Dominicana



Nota: Los promedios de la OCDE, de ALC y de la UE son promedios simples. El promedio de ALC engloba Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

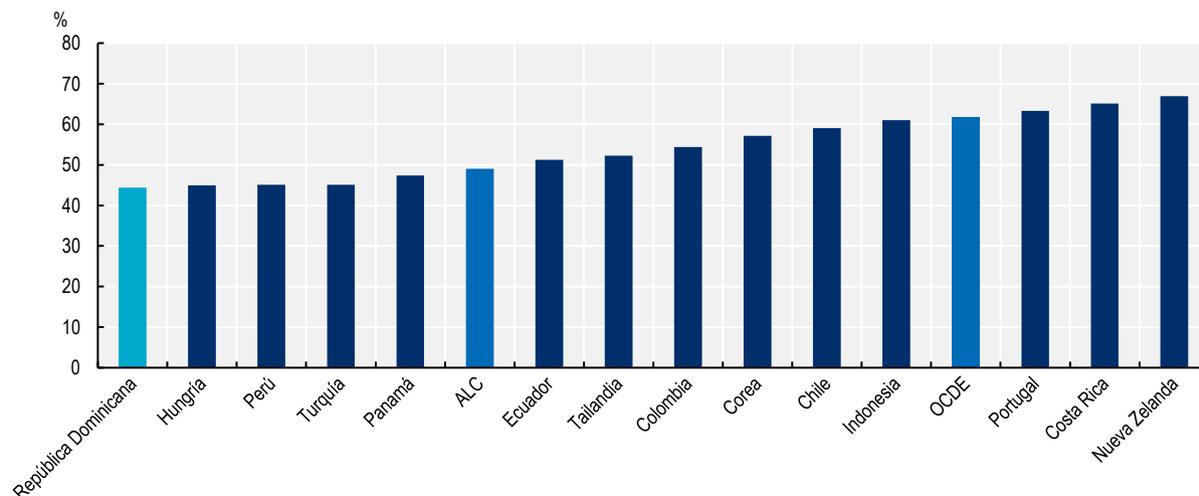
Fuente: Elaboración de los autores con base en (World Economic Forum, 2019^[86]).

StatLink  <https://stat.link/qg0p98>

Las recientes subidas del gasto en educación (alrededor del 4.6% del PIB en 2020) (Banco Mundial, 2022^[2]) aumentaron el acceso al sistema educativo, aunque su calidad continúa siendo baja (véase la sección “Las personas”). Para las empresas nacionales, resulta cada vez más complicado contratar empleados con la cualificación conveniente (Gráfico 2.39). Muchos graduados de alta cualificación emigran a Estados Unidos o los captan las empresas de las zonas francas (Banco Mundial, 2018^[50]), lo que dificulta el crecimiento de las empresas y la inversión en el plano nacional. Una educación de mayor calidad ayudaría a crear una economía nacional más dinámica. La mejora de la coordinación entre el sector privado y las universidades (u otras instituciones de formación profesional) también resultará beneficiosa. El ajuste de los planes de estudios a los requisitos de cualificación del sector privado, así como los programas coordinados de formación profesional y educativa, puede ayudar a reducir el actual desfase de cualificaciones (capítulo 3).

Gráfico 2.39. La brecha de competencias en la República Dominicana es relativamente elevada

Brecha entre la cualificación de los graduados y los requisitos de cualificación de las empresas



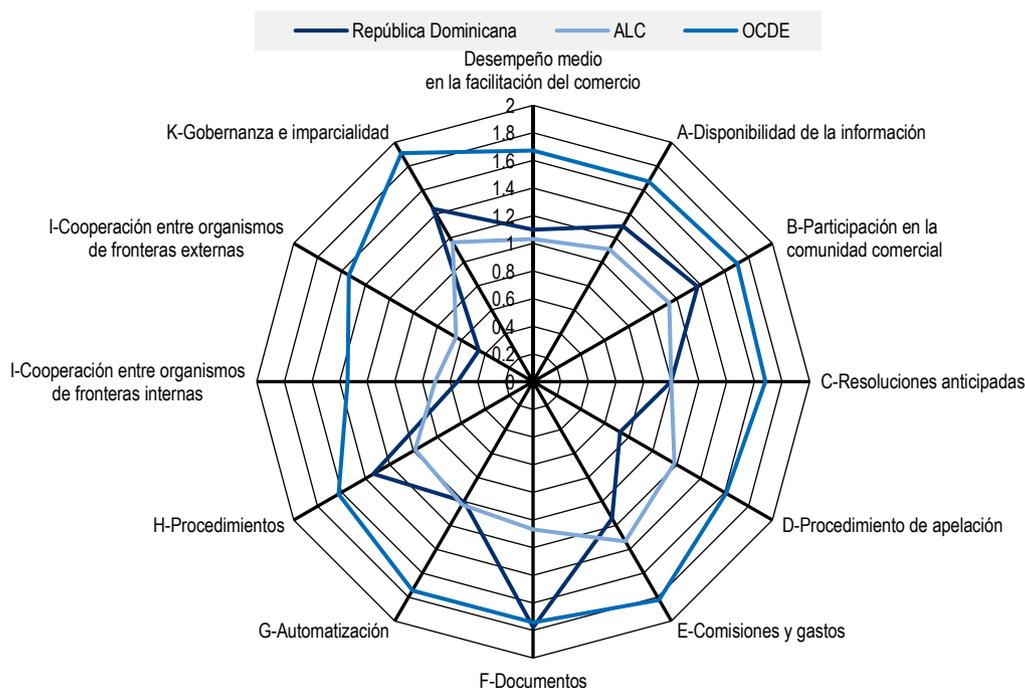
Nota: Este indicador se basa en encuestas realizadas a líderes empresariales que respondieron a las dos preguntas siguientes: “En su país, ¿poseen los graduados de la enseñanza secundaria la cualificación que necesitan las empresas?”; “En su país, ¿poseen los graduados universitarios la cualificación que necesitan las empresas?”. En ambos casos, las respuestas van del 1 [en absoluto] al 7 [en gran medida]. Los promedios de la OCDE, de ALC y de la UE son promedios simples. El promedio de ALC engloba Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (World Economic Forum, 2019^[86]).

StatLink  <https://stat.link/khq9mr>

Aparte de la falta de incentivos para innovar debido a la competencia insuficiente en algunos mercados, las capacidades regulatorias e institucionales también pueden contribuir a la mejora de la calidad de los productos nacionales. Desde la primera década del siglo XXI, las exportaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales de mercancías han venido aumentando, desde niveles del 14% hasta un 23% en 2021, dando empleo a más del 50% de la población rural. Sin embargo, la calidad de estos productos ha disminuido en los últimos años, principalmente debido a la debilidad del sistema nacional de pruebas de la calidad de los productos y a la falta de coordinación entre las empresas (Banco Mundial, 2018^[50]; OCDE/ONU, 2020^[78]; Banco Mundial, 2022^[2]). La cantidad de importaciones rechazadas debido al incumplimiento de las normas aplicables a los productos de EE. UU. y la UE es mayor que la de otros países de la región. Los motivos indicados son principalmente la contaminación con plaguicidas, la salmonela y otros organismos perjudiciales (Grundke and Moser, 2019^[92]). Por consiguiente, las frutas y verduras dominicanas son objeto de inspecciones más frecuentes y exigentes en las fronteras de la UE y EE. UU., lo que supone un riesgo considerable para todas las empresas del sector. Para remediarlo, es primordial que las empresas compartan información y se coordinen a fin de racionalizar el sistema nacional de pruebas de la calidad de los productos. Esto debería incluir: una mayor coordinación de los organismos encargados de las fronteras y las pruebas de calidad, tanto los organismos nacionales como los de los principales mercados de exportación; la armonización de las normas aplicables a los productos; la mejora de la cooperación con las instituciones normativas internacionales; la creación de capacidades; los laboratorios de pruebas más eficientes; y la introducción de pruebas de la calidad previas a la exportación (Gráfico 2.40).

Gráfico 2.40. La mejora de las medidas de facilitación del comercio en la República Dominicana impulsaría la integración de las empresas nacionales en los mercados mundiales



Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE, 2019^[93]).

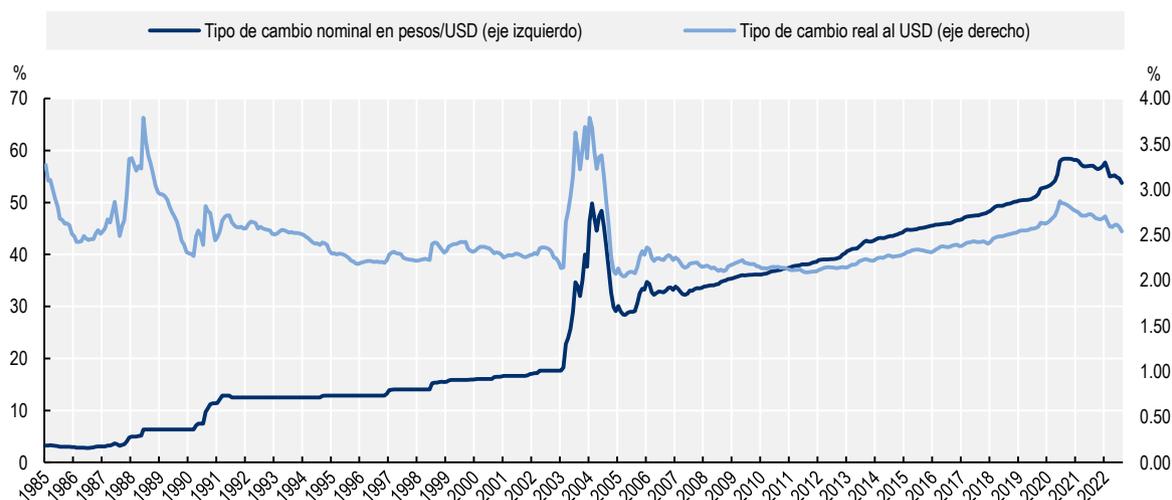
StatLink  <https://stat.link/v6m5eh>

Las alianzas: financiamiento del desarrollo inclusivo

La estabilidad macroeconómica es clave para la inversión y el crecimiento sostenible e inclusivo

Desde la década de 1990, la estabilidad macroeconómica atrajo un flujo de entrada constante de inversión extranjera directa (IED) y unos resultados importantes de crecimiento en la economía dominicana. El Banco Central estabilizó satisfactoriamente la inflación en la década de 1990. Debido a las reformas del sector financiero, la liberalización de las transacciones de divisas, los grandes flujos de entrada de IED, los bajos precios del petróleo y el aumento de las exportaciones, el tipo de cambio se mantuvo relativamente estable hasta los primeros años del siglo XXI (Gráfico 2.41).

Gráfico 2.41. Evolución del tipo de cambio nominal y real



Nota: El tipo de cambio real al USD refleja el tipo de cambio nominal del peso/USD ajustado a los diferenciales de la inflación entre Estados Unidos y la República Dominicana.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink  <https://stat.link/t0z9on>

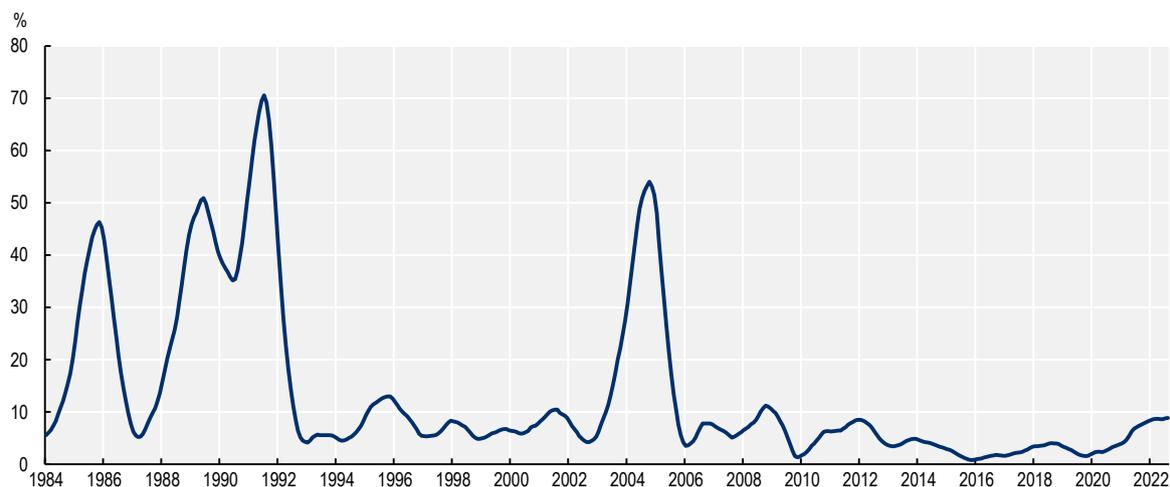
Tras una grave crisis bancaria en 2003 que incluyó el colapso de los tres bancos principales, que comprendían el 26% de los activos del sector financiero, la fuga de capitales hizo que la divisa se depreciase de manera pronunciada. Diferentes bancos privados fueron rescatados (representando un 20.3% aproximadamente del PIB); el Banco Central se hizo cargo de activos tóxicos y monetizó depósitos para detener la retirada masiva de los depósitos de los bancos y la salida de divisas. Con el objeto de esterilizar el incremento de la base monetaria, el Banco Central emitió valores de deuda a unos tipos de interés relativamente elevados. Dicha deuda se multiplicó por doce hasta finales de 2003 (hasta el 12% del PIB aproximadamente) y los pagos de los elevados tipos de interés dieron lugar a un déficit cuasifiscal persistente que, desde entonces, ha complicado la gestión de la política monetaria y fiscal.

Aunque las iniciativas destinadas a recapitalizar el Banco Central redujeron progresivamente el déficit cuasifiscal y la deuda hasta 2012, una ley de recapitalización débil y la mala coordinación entre la Tesorería y el Banco Central no permitieron mejorar suficientemente la situación. No obstante, en los últimos años, se han producido mejoras. En 2021, el déficit del Banco Central era de un 1.3%, y la deuda de un 13.6% del PIB. Aunque el Banco Central logró aumentar el vencimiento medio de su deuda, reduciendo así el riesgo de refinanciamiento y los incrementos repentinos de la base monetaria, la calidad de sus activos es mejorable. Alrededor del 34% de los activos del Banco Central son obligaciones de pago ilíquidas del Gobierno sin pago de intereses. El 8% aproximadamente son bonos de recapitalización del Estado, que pagan tasas inferiores con respecto al mercado y resultan difíciles de liquidar en los mercados financieros (Banco Central de la República Dominicana, 2021^[94]). Dado que un balance general débil puede poner en peligro la eficacia de la política monetaria, es necesario reforzar las iniciativas destinadas a recapitalizar el Banco Central (Swiston et al., 2014^[95]). Además, la emisión descoordinada de deuda pública por parte de dos actores distintos tiene efectos perjudiciales para el desarrollo del mercado nacional de capitales y se analiza en mayor profundidad en la sección relativa a los mercados de capitales (OCDE, 2012^[96]). No obstante, en los últimos años ha habido avances en este ámbito, por ejemplo en la coordinación entre ambas instituciones (capítulo 4).

De 2003 a 2007, varios programas del FMI prestaron apoyo fiscal y ayudaron a restaurar las reservas de divisas del Banco Central. Se estabilizó de manera satisfactoria el entorno macroeconómico, la inflación

se redujo de manera considerable y la tasa de cambio se estabilizó. Entre 2005 y 2012, el FMI ayudó al Banco Central con la transición hacia un régimen de objetivo de inflación. Además, el programa incluyó reformas del sector financiero, como el aumento de los requisitos de capital de los bancos, la mejora de la supervisión y la introducción de un marco jurídico para la prevención del riesgo, que han mejorado considerablemente la estabilidad del sector financiero (FMI, 2018^[97]). Las iniciativas en curso encaminadas a mejorar el marco de políticas macroprudenciales y a incluir la supervisión de las grandes instituciones no bancarias, son importantes y deberían seguir fortaleciéndose.

Gráfico 2.42. La inflación en la República Dominicana se mantuvo relativamente contenida en los años previos a la pandemia



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

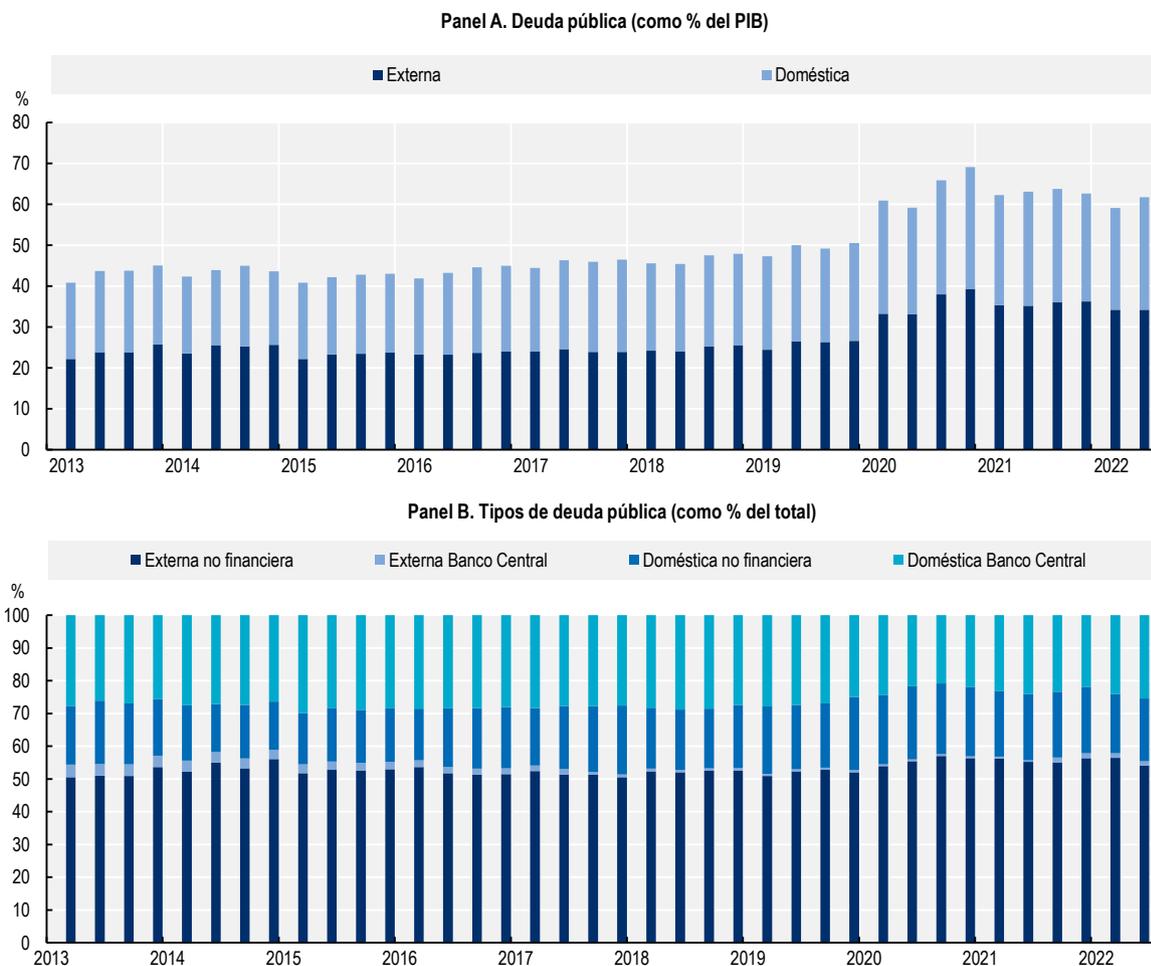
StatLink  <https://stat.link/lxywri>

Desde 2012, el Banco Central implementó de manera satisfactoria un régimen de objetivo de inflación, de modo que esta se estabilizó dentro del intervalo objetivo del 4% +/-1%. La pandemia del COVID-19 y un contexto global complejo provocaron un aumento de la inflación, que alcanzó el pico del 8.8% en agosto de 2022 (Gráfico 2.42), principalmente debido a factores externos como la elevada inflación estadounidense y global, la subida de los precios del combustible y los alimentos, y las alteraciones en las cadenas de suministro (FMI, 2022^[98]). El FMI espera que la inflación vuelva al rango objetivo a finales de 2024 (FMI, 2022^[1]). Las tasas de interés oficiales permanecieron por debajo del 6% hasta junio de 2022, cuando el Banco Central empezó a subirlos hasta el 8.5% en noviembre de 2022 en respuesta a la mayor inflación. Sin embargo, el marco institucional relativo a la política monetaria podría reforzarse aún más. En la actualidad, el Banco Central supervisa las estadísticas nacionales de la inflación y las cuentas del país. Aunque como solución a corto plazo resulta conveniente, representa, en última instancia, un conflicto de intereses, ya que el Banco Central dispone de autoridad para fijar medidas que se emplearán para evaluar sus propios resultados. Los debates sobre la mejora de las capacidades estadísticas en el país (véase el Recuadro 2.2 en la sección “La paz y las instituciones”) podrían girar en torno a la transferencia de esas responsabilidades a la Oficina Nacional de Estadística (ONE), con unas capacidades más sólidas y el financiamiento necesario para atraer a personal altamente cualificado.

A diferencia de otros países con un régimen de objetivo de inflación, el Banco Central de la República Dominicana todavía interviene en los mercados de divisas de manera regular y gestiona una paridad móvil de la tasa de cambio de manera efectiva. Tras el brote del COVID-19, el Banco Central defendió adecuadamente su divisa, tras una fuerte devaluación (Gráfico 2.41). El FMI ha reconocido la función estabilizadora de las tipos de cambio y la reforzada situación de las reservas del Banco Central. Según sus

evaluaciones, la tasa de cambio real, en líneas generales, es coherente con los fundamentos de la economía (FMI, 2022^[98]). En la economía dominicana, el impacto de la depreciación de la divisa sobre la inflación continúa siendo elevado, y más de la mitad de la deuda pública consolidada está en moneda extranjera (Gráfico 2.43). El Banco Central, para fortalecer la situación de sus activos en caso de deterioro de la balanza de pagos, trata de aumentar sus reservas de divisas. Los altos pagos de intereses de los valores utilizados para esterilizar las compras de divisas aumentan la presión ejercida sobre el déficit cuasifiscal. Esto aumenta la necesidad de recapitalizar el Banco Central para garantizar la eficacia de la política monetaria.

Gráfico 2.43. La proporción de la deuda pública en moneda extranjera es elevada en la República Dominicana



Nota: Las barras representan datos trimestrales.

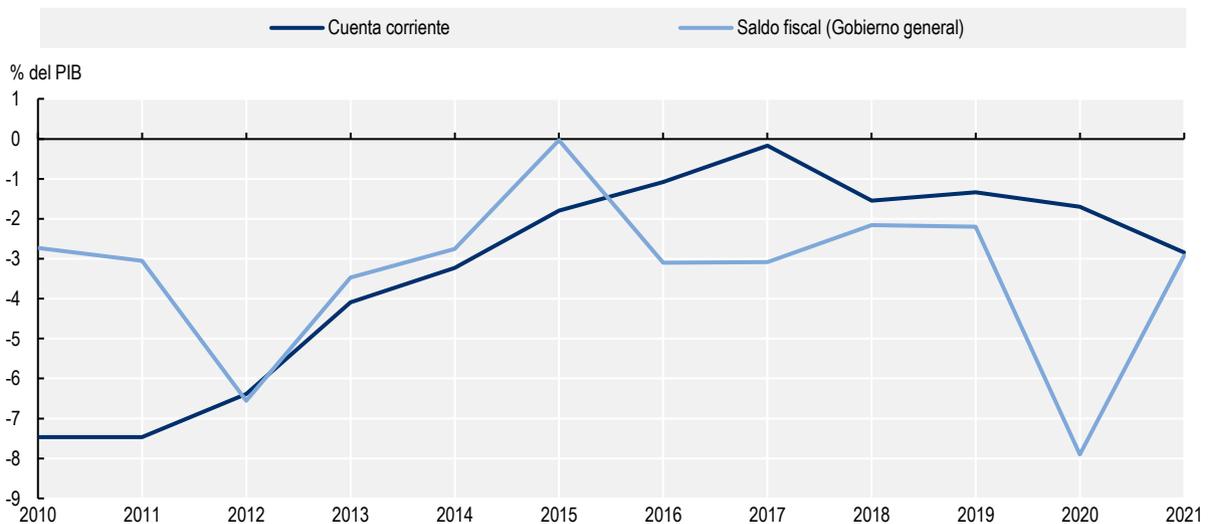
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink  <https://stat.link/lwdiar>

Desde 2011, el déficit por cuenta corriente se redujo de manera constante (antes de aumentar de nuevo tras el inicio de la pandemia del COVID-19) (Gráfico 2.44). El motivo de ello fue, fundamentalmente, la depreciación real de la tasa de cambio, en parte a raíz de la restauración de las reservas de divisas, que impulsó la exportación. Al mismo tiempo, la depreciación de la tasa de cambio y la mayor debilidad de la demanda nacional limitaron las importaciones. La bajada de los precios del petróleo en los años anteriores a la pandemia también contribuyó al descenso del valor de las importaciones. La balanza comercial de

los bienes es deficitaria (-12.3% del PIB en 2021). Las remesas han venido aumentando (representaron el 11% del PIB en 2021), impulsadas por las mejoras del mercado laboral estadounidense y la incertidumbre acerca de la futura política de inmigración de EE. UU., contribuyendo a la reducción del déficit por cuenta corriente. La repatriación de los beneficios de la inversión extranjera en el país representó el 5.1% del PIB, lo que, en total, dio lugar a un déficit por cuenta corriente del -2.8% aproximadamente en 2021. La IED (alrededor del 3.3% del PIB) y las inversiones de cartera lo financiaron en gran medida. En resumen, esto dio lugar a una balanza de pagos positiva y a unos aumentos netos de las reservas de aproximadamente un 2.5% del PIB en 2021.

Gráfico 2.44. El déficit por cuenta corriente se ha reducido en la República Dominicana, pero el déficit fiscal continúa siendo elevado, aunque relativamente estable



Nota: El saldo fiscal es la suma del saldo primario y los pagos de intereses del Gobierno general. No incluye el déficit cuasifiscal del Banco Central, que osciló entre el -1.5% del PIB en 2010 y el -0.9% en 2018.

Fuente: Cálculos de los autores con base en (FMI, 2022^[1]; Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink <https://stat.link/pas47b>

Las cuentas externas de la República Dominicana están expuestas a algunos posibles riesgos. En primer lugar, existe una gran dependencia de la economía estadounidense y una gran proporción de la deuda pública en moneda extranjera. Estados Unidos es, de lejos, el principal destino de las exportaciones de mercancías y servicios dominicanos. Estados Unidos también sigue siendo la fuente principal de flujos de entrada de IED e inversión de cartera, al tiempo que los ingresos por remesas proceden casi exclusivamente de los dominicanos que viven en ese país. Por lo tanto, una desaceleración de la economía estadounidense daría lugar a un incremento del déficit por cuenta corriente y un descenso de los flujos de entrada de capital; la consiguiente presión de depreciación ejercida sobre la divisa podría exacerbar las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública.

En segundo lugar, la dependencia de las importaciones de combustible hace que la cuenta corriente sea muy sensible a las fluctuaciones de los precios del petróleo y aumenta los costos sociales en caso de crisis de la balanza de pagos.

En tercer lugar, como se analiza en la sección siguiente, si el país no implementa la consolidación fiscal necesaria para estabilizar la deuda pública, el deterioro del sentimiento de los inversores y la disminución de los flujos de entrada de capital podrían complicar el financiamiento del déficit por cuenta corriente.

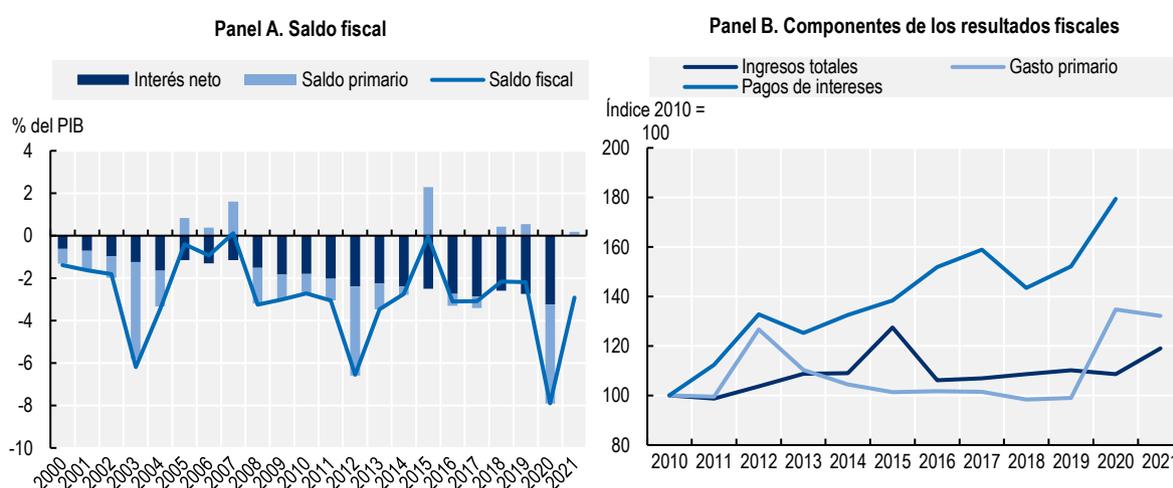
Por último, el país está expuesto al riesgo de huracanes y terremotos, lo que conlleva grandes costos fiscales y podría afectar enormemente a las exportaciones y los productos agrícolas, así como reducir los ingresos del turismo (véase la sección “El planeta”).

La consolidación fiscal es necesaria para estabilizar la deuda pública y liberar recursos a fin de mejorar los servicios públicos

Aunque el saldo primario había mejorado antes de la pandemia, el déficit fiscal continuó siendo elevado debido al aumento de la carga de los pagos de intereses. En particular, el saldo primario subió al 0.6% del PIB en 2019, en reflejo de una mejora en la recaudación de impuestos; en 2020, cayó al -4.7%; y, en 2021, repuntó al 0.2% (Gráfico 2.45).

Pese al sólido crecimiento económico registrado desde 2010, la deuda consolidada del sector público aumentó de 38.8% del PIB en 2010 a un 59.2% aproximadamente en 2022. La pandemia del COVID-19 deterioró la relación entre la deuda pública y el PIB, que alcanzó un 70.3% en 2020, casi 20 puntos porcentuales más que en 2019 (53.2%). Sin embargo, la deuda consolidada del sector público se redujo a un nivel del 62.1% en 2021, y la tendencia a la baja debería continuar (FMI, 2022^[98]). Según los datos nacionales, la deuda del sector público no financiero fue de un 40.4% del PIB en 2019, aumentó al 56.6% en 2020 y bajó de nuevo al 50.4% en 2021 y al 46.5% en octubre de 2022 (Dirección General Crédito Público, 2022^[99]).

Gráfico 2.45. El déficit primario mejoró en la República Dominicana hasta la pandemia del COVID-19, pero la carga de los pagos de intereses está aumentando



Nota: En el gráfico, se muestran los resultados fiscales del Gobierno general. No se incluye el déficit cuasifiscal, el saldo primario ni los pagos de intereses del Banco Central. El déficit cuasifiscal del Banco Central osciló entre el -1.5% del PIB en 2010 y el -0.9% en 2018. En 2021, se situó en el -1%. Los pagos de intereses del Banco Central fueron del 1.7% del PIB y el saldo primario del Banco Central se situó en el 0.3% en 2020. Existen datos disponibles sobre los pagos de intereses hasta 2020. Las previsiones del FMI se utilizaron como datos de 2022 para calcular el saldo fiscal, el gasto primario y los ingresos totales.

Fuente: Cálculos de los autores con base en (FMI, 2022^[1]; Banco Mundial, 2022^[2]; FMI, 2022^[98]).

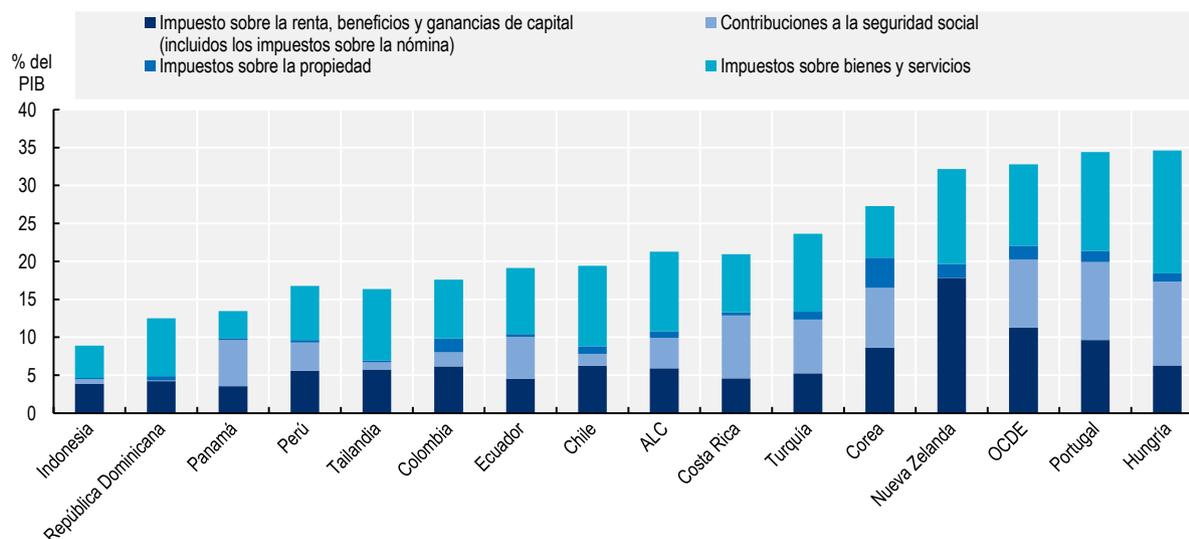
StatLink  <https://stat.link/m2xbr5>

La República Dominicana cuenta con una de las recaudaciones de ingresos tributarios más bajas de la región, con solo un 12.6% del PIB (Gráfico 2.46). Esto se debe a varios factores, por ejemplo, una base tributaria reducida, un gasto tributario cuantioso (en total, alrededor del 4.4% del PIB en 2021) y unos niveles relativamente elevados de incumplimiento fiscal (capítulo 4).

Existe un gran margen para racionalizar y unificar las numerosas exenciones fiscales y los regímenes tributarios especiales y, por lo tanto, aumentar la base tributaria. Esto simplificaría de manera considerable

el sistema tributario, estrecharía las posibilidades de evadir impuestos y permitiría reducir los tipos impositivos (OCDE, 2013^[100]). Además de los efectos positivos en el plano fiscal, la creación de unas condiciones equitativas para todas las empresas y los sectores mejoraría la asignación de los escasos recursos nacionales y aumentaría la competencia, la innovación y la productividad (capítulo 4).

Gráfico 2.46. En la República Dominicana, los ingresos tributarios son bajos



Nota: Datos de 2020, promedio de la OCDE en 2019.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE et al., 2022^[101]).

StatLink  <https://stat.link/vw096h>

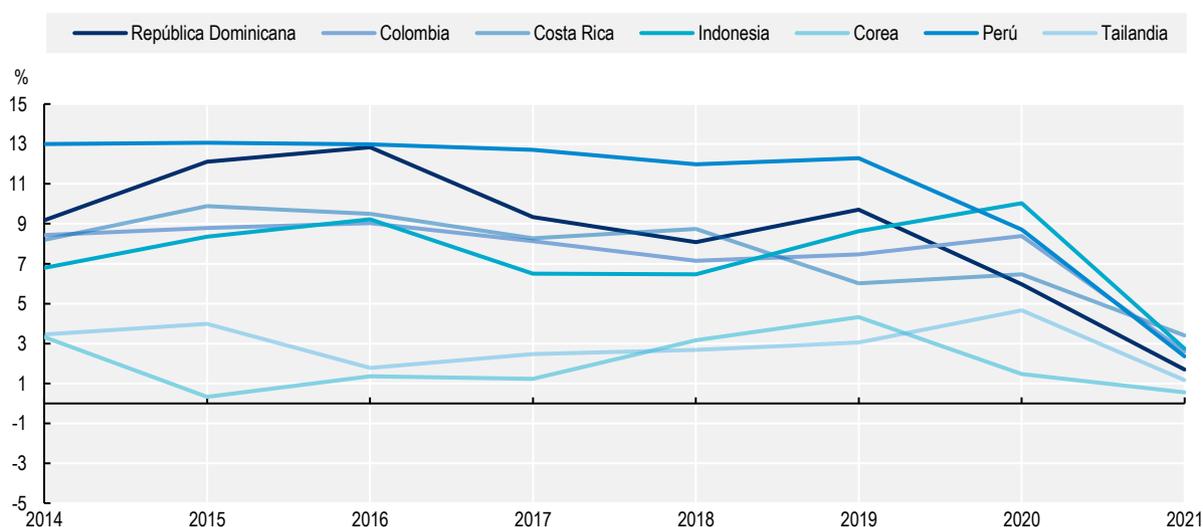
Las exenciones de los regímenes impositivos especiales en la República Dominicana hacen que la carga fiscal se oriente hacia las empresas nacionales formales, para las que los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas han aumentado en los últimos años, en contraste con la tendencia mundial de descenso de las tasas (Daude, Gutierrez and Melguizo, 2017^[102]). Esto limita los incentivos para formalizar las empresas nacionales, con consecuencias perjudiciales para el crecimiento de la productividad y la recaudación de impuestos.

Reducir las exenciones más regresivas o mal orientadas, por ejemplo, del IVA, así como racionalizar los regímenes económicos especiales y combatir los altos niveles de incumplimiento fiscal, también puede aumentar de manera significativa los recursos públicos. Además, existen posibilidades de explorar impuestos innovadores en sectores emergentes, como aquellos relacionados con la economía digital y verde. En vista del gran aumento de la actividad minera en los últimos años, las autoridades también podrían estudiar las opciones de incrementar las regalías, que son bajas en comparación con los datos internacionales, aunque ya se han realizado esfuerzos en esta dirección con la renegociación de ciertos contratos. Mejorar la calidad del gasto público para aumentar su eficiencia reviste tanta importancia como el aumento de los ingresos públicos (capítulo 4). En general, las finanzas públicas sostenibles, junto con la infraestructura y la educación públicas de alta calidad, podrían ayudar a sustituir las exenciones fiscales como principal herramienta para atraer la IED y redistribuir la riqueza, generando al mismo tiempo confianza en las autoridades gubernamentales y reduciendo la evasión de impuestos y la informalidad (sección “La paz y las instituciones”).

La profundización de los mercados de capitales es fundamental para el financiamiento del desarrollo

Las tasas de interés real de la República Dominicana son elevadas y han ido en aumento desde 2010, lo que incrementó considerablemente los costos de producción para las empresas nacionales y obstaculizó la entrada y el crecimiento de las empresas. Sin embargo, recientemente, el aumento de la inflación ha reducido de forma significativa la tasa de interés real (Gráfico 2.47). El crédito doméstico al sector privado constituye solo un 30.5% del PIB, y dentro de ello el mercado de bonos privados representa únicamente alrededor de 1.5 puntos porcentuales (Gráfico 2.48). La República Dominicana no cuenta con un mercado de valores. Los principales factores que explican la poca profundidad de los mercados de capitales y el alto nivel de las tasas de interés son la elevada deuda pública; el efecto de desplazamiento de la inversión privada; un contexto institucional con dos emisores de deuda pública; y los problemas de coordinación (capítulo 4).

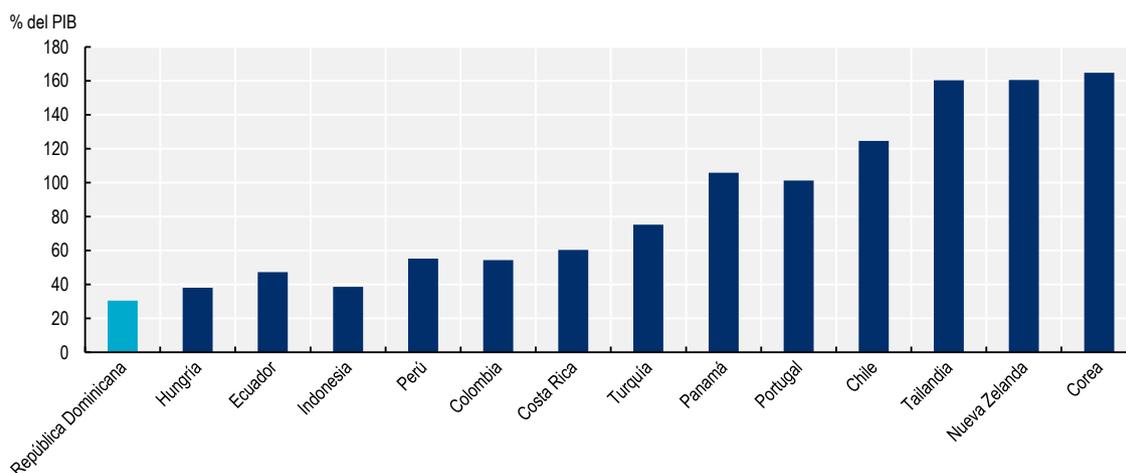
Gráfico 2.47. La inflación redujo las tasas de interés reales en la República Dominicana



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[21]).

StatLink  <https://stat.link/lh2vz9>

Gráfico 2.48. El crédito doméstico al sector privado es relativamente bajo en la República Dominicana



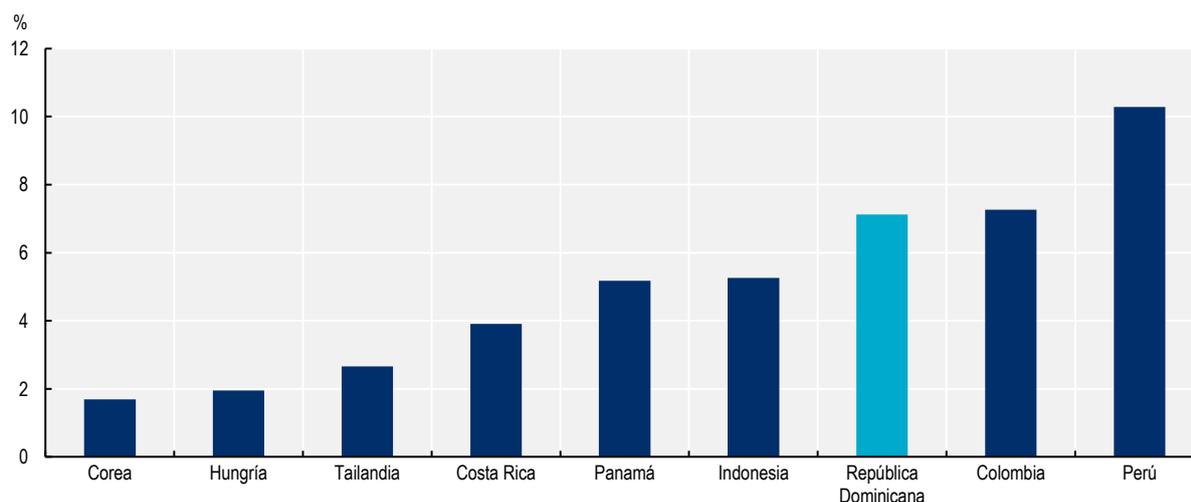
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/eam0o8>

En la República Dominicana, tanto el Ministerio de Hacienda como el Banco Central han venido emitiendo, en el pasado, bonos del Estado con vencimientos similares, pero con una coordinación insuficiente en lo que respecta a la fecha de emisión, el vencimiento exacto, el tipo de interés, el tipo de valores o el método de colocación (OCDE, 2012^[96]). En los últimos años, se ha fortalecido la coordinación entre ambas instituciones, pero siguen existiendo posibles áreas de mejora (capítulo 4).

Los altos costos del financiamiento en la República Dominicana están ligados en parte a la concentración relativamente elevada del sector bancario dominicano, donde los cuatro bancos más grandes controlan más del 80% del mercado (DGII, 2018^[85]; Banco Mundial, 2018^[50]). El diferencial entre las tasas de los préstamos y los depósitos es uno de los más elevados de la región (Gráfico 2.49, Gráfico 2.50). Aunque la alta rentabilidad del sector bancario es un factor importante para la estabilidad del sistema financiero, las medidas en materia de políticas destinadas a incrementar la competencia del sector estimularían la penetración del sector bancario y la profundización financiera y, al mismo tiempo, reducirían los costos económicos para las empresas nacionales. Las mejoras del marco regulatorio para reducir las cargas administrativas y facilitar el cumplimiento normativo ayudarían a estimular la competencia y la entrada en los mercados (OCDE, 2012^[96]). La falta de instrumentos financieros alternativos también puede explicar las altas tasas de interés.

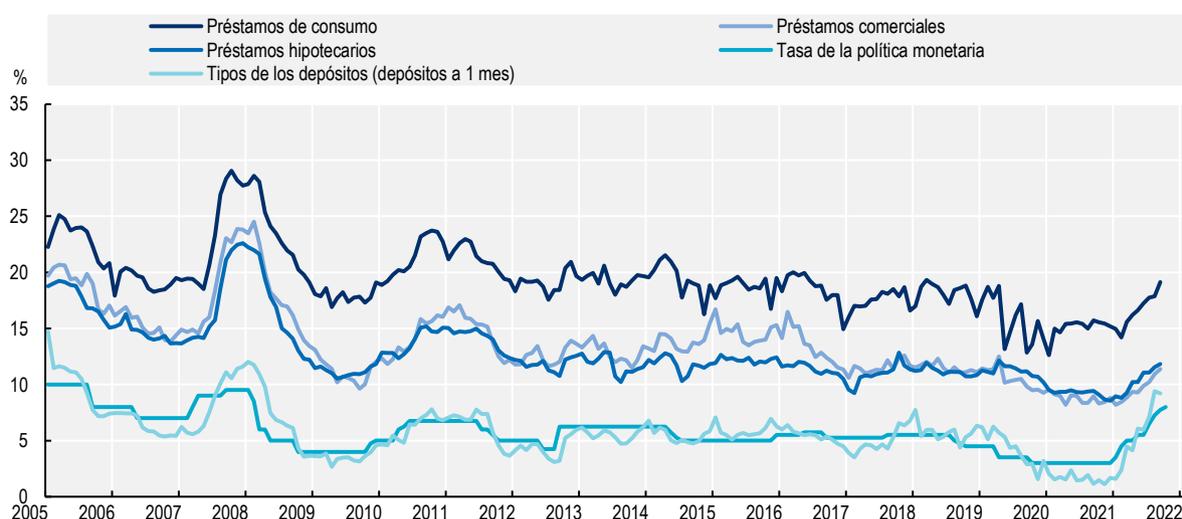
Gráfico 2.49. Los márgenes de las tasas de interés son elevados en el sector bancario dominicano



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]).

StatLink <https://stat.link/9r8jjk>

Gráfico 2.50. Los márgenes de las tasas de interés no han disminuido en la República Dominicana



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[72]).

StatLink <https://stat.link/4tsx5h>

La paz y las instituciones: fortalecimiento de la gobernanza

El pilar relacionado con la paz y las instituciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye la paz, la estabilidad y la confianza, así como una gobernanza eficaz y un mejor desempeño del sector público en términos más generales.

Un marco institucional sólido es un componente clave del desarrollo inclusivo y sostenible en múltiples sentidos. Contar con instituciones eficaces es fundamental para crear unas “reglas de juego” que impulsen la inclusión y el crecimiento a nivel económico. Del mismo modo, estas instituciones pueden prestar

servicios públicos de buena calidad que atiendan las necesidades de la ciudadanía, aumenten su confianza y favorezcan el desarrollo económico. Finalmente, tener instituciones más eficaces es fundamental para promover la participación de los diferentes actores y niveles gubernamentales en la formulación de políticas, en apoyo de una visión de desarrollo coordinada y de largo plazo.

En la República Dominicana, las instituciones públicas se enfrentan a diferentes retos que limitan su capacidad de promover un desarrollo inclusivo y sostenible. De hecho, como muestran secciones anteriores de este Estudio, el crecimiento económico no se ha traducido en un aumento equiparable del bienestar y la inclusión social, y se basa en un modelo que no es sostenible a largo plazo. La pandemia del COVID-19 destacó la importancia de contar con servicios públicos y sistemas de protección social sólidos (OCDE et al., 2021^[27]). En suma, el país necesita fortalecer sus instituciones públicas, como se indica en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030.

En esta sección, se analizan en detalle estos desafíos. En primer lugar, se analiza la brecha entre la ciudadanía y las instituciones públicas, así como la trampa institucional que caracteriza a los países de la región, incluida la República Dominicana. La confianza ha disminuido y las aspiraciones sociales han aumentado, lo que ejerce presión sobre un contrato social que es clave para ofrecer un mayor bienestar a todas las personas. En segundo lugar, se analizan algunos de los principales retos del marco institucional del país y las iniciativas en materia de políticas públicas, por ejemplo, la adopción de las tecnologías digitales necesarias para avanzar hacia unas instituciones públicas más creíbles, eficientes, abiertas e innovadoras. En tercer lugar, se examinan algunas de las principales barreras a la formulación de políticas públicas eficaces, sobre todo en lo que respecta a la fragmentación institucional y la falta de coordinación (tanto horizontal como vertical). Esto incluye la necesidad de mejorar la planificación estratégica y de largo plazo, y de abordar los peligros de la captura de políticas públicas, que desvía las políticas de la búsqueda del interés público.

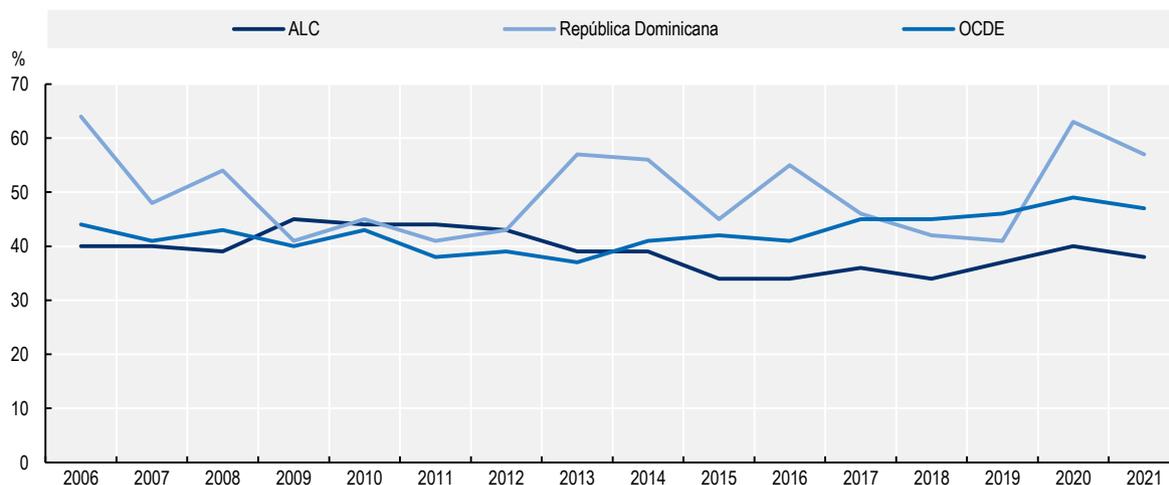
Reforzar la confianza en las instituciones es fundamental para renovar el contrato social

Pese al sólido crecimiento económico, la confianza en las instituciones públicas ha sido baja e inestable, aunque recientemente ha mejorado

La evolución de la confianza en las instituciones públicas en la República Dominicana a lo largo de las dos últimas décadas ha seguido una tendencia aparentemente desconectada de la dinámica del crecimiento económico. La confianza en el Gobierno nacional fue más alta en los primeros años de cada administración que dirigió el país durante los últimos veinte años y, por lo general, cayó inmediatamente después. La confianza en el Gobierno nacional fue especialmente baja en 2011 (41%), 2015 (45%) y 2019 (41%), pero se recuperó a unos niveles superiores en 2020 (63%) y 2021 (57%). El nivel de confianza de 2021 se encuentra por encima de los promedios de ALC (38%) y la OCDE (47%) (Gráfico 2.51).

Varios indicadores apuntan a unos bajos niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones, aunque de nuevo con una recuperación vinculada especialmente a la gestión de la pandemia del COVID-19. El apoyo a la democracia, por ejemplo, cayó de un máximo del 73% en 2008 a un 60% en 2013, un 54% en 2017 y un mínimo del 44% en 2018 (Latinobarómetro, 2021^[103]). En 2020, se recuperó ligeramente al alcanzar un 50%, presumiblemente porque parte de la población percibió y valoró las iniciativas gubernamentales que se pusieron en práctica para combatir los efectos de la pandemia.

Gráfico 2.51. La confianza en el Gobierno nacional en la República Dominicana, ALC y la OCDE



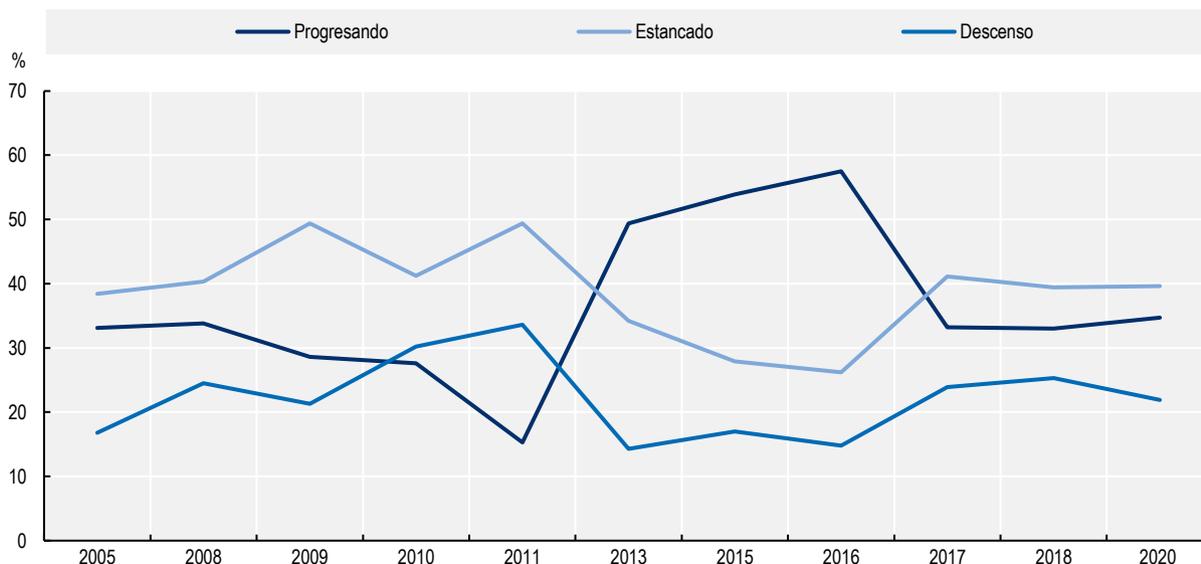
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Gallup, 2022^[15]).

StatLink <https://stat.link/gxwqbn>

La percepción de progreso en la República Dominicana también se ha deteriorado. Tras el mínimo de 2011, en el período comprendido entre 2013 y 2016, más de la mitad de la población creía que el país estaba progresando. En ese sentido, se ha observado una caída continuada: en 2020, solo el 35% de la población creía que el país estaba progresando, mientras que al 40% le parecía que estaba estancado y el 22% consideraba que estaba en declive (Gráfico 2.52).

Gráfico 2.52. Percepción del progreso en la República Dominicana

Porcentaje de la población



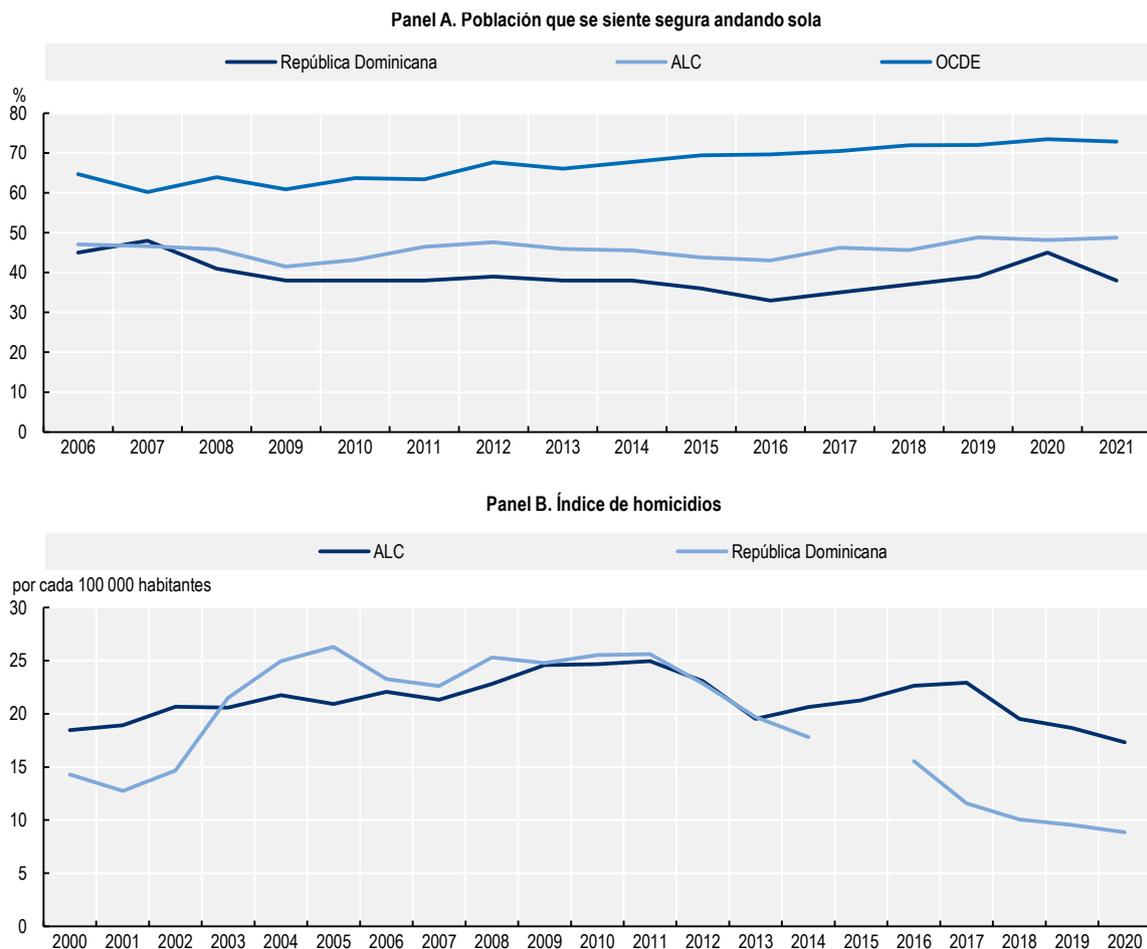
Nota: La pregunta planteada es la siguiente: "¿Cuál es su percepción del progreso del país? El país es..."; no se dispone de datos de 2006, 2007, 2012, 2014 ni 2019, ya que no se realizó la encuesta.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Latinobarometro, 2021^[103]).

StatLink <https://stat.link/2vuz0x>

En 2020, los principales motivos de preocupación entre la ciudadanía eran los problemas económicos, en su mayoría relacionados con las perspectivas generales de la economía, los riesgos de desempleo y pobreza, y el acceso a los servicios públicos y la calidad de estos, seguidos de los problemas políticos, sobre todo la corrupción y la delincuencia (Latinobarometro, 2021^[103]). En lo que respecta a los delitos y la inseguridad, el porcentaje de la población que se siente segura andando sola siguió siendo escaso, desde los niveles del 45% (2006) hasta el 33% (2016), con una recuperación al nivel del 45% (2020) probablemente ligada a las medidas de aislamiento, y una nueva caída al 38% en 2021 (Gráfico 2.53, Panel A). Esto contrasta con los datos reales sobre homicidios intencionados: entre 2001 y 2005, el índice de homicidios subió de 12.5 a 25.9 (por cada 100 000 habitantes); después, descendió de manera continuada a 15.2 (2016) y 9 (2020) (Gráfico 2.53, Panel B). Esta paradoja aparente entre la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad, que se mantiene relativamente alta, y los datos reales de homicidios, que han caído, podría estar relacionada con: la falta de información precisa sobre los tipos de delitos distintos de los homicidios, la mejora de la asistencia de los servicios de emergencia que evitan el fallecimiento de numerosas víctimas de ataques o el aumento del acceso a los medios de comunicación que informan sobre la delincuencia.

Gráfico 2.53. La delincuencia y la inseguridad: percepción y tendencias actuales en la República Dominicana



Nota: Panel B: No hay datos disponibles para 2015 en la República Dominicana.

Fuente: Panel A: Elaboración de los autores con base en (Gallup, 2022^[15]). Panel B: (Banco Mundial, 2022^[2]).

Son varios los elementos que afectan a la relación entre ciudadanía e instituciones públicas. Por un lado, las demandas sociales han ido cambiando, debido a factores como la expansión de la clase media, una población más joven y cada vez más urbanizada, y un mayor acceso a las tecnologías digitales (y, por tanto, a la información, que ha podido hacer más visibles y evidentes problemas que, en realidad, ya existían) (OCDE et al., 2020^[6]). La respuesta a la pandemia del COVID-19 puede haber repercutido también en la opinión pública y en sus demandas por servicios públicos y protección social de mayor calidad (OCDE et al., 2021^[27]). Por otro lado, aunque se han realizado esfuerzos innegables para fortalecer el marco institucional, las instituciones públicas todavía se enfrentan a importantes desafíos a la hora de abordar los problemas estructurales, promover la recuperación tras la pandemia y responder a las demandas crecientes y cambiantes de la sociedad. Las débiles capacidades institucionales suponen una barrera importante a la implementación de políticas públicas de manera satisfactoria. Además, la corrupción y la captura de políticas públicas pueden desviar a las instituciones del servicio al interés general, y condicionar la formulación de políticas en favor de intereses particulares.

El aumento de las aspiraciones de la clase media exige un contrato social renovado

La expansión de la clase media ha sido uno de los principales avances socioeconómicos de los últimos tiempos en la República Dominicana. La clase media consolidada, que vive con entre USD 13 y 70 al día (PPA 2011), creció del 27.4% en 2010 al 42.4% en 2019. Con el COVID-19, descendió al 37.1% en 2020. Sin embargo, la clase media "vulnerable", que vive con entre USD 5.5 y 13 al día (PPA 2011), representa el 46.9% de la población (Banco Mundial, 2022^[37]).

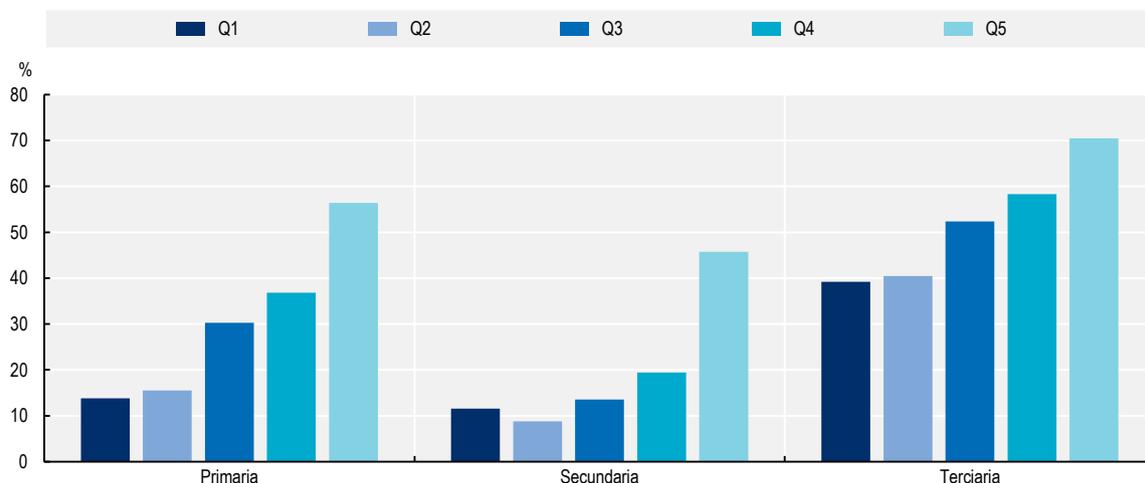
La clase media vulnerable vive con una percepción de incertidumbre. Las personas de este grupo socioeconómico, que son aquellas que viven en hogares con un ingreso diario per cápita de entre USD 5.5 y 13 (PPA 2011), suelen tener trabajos informales de baja calidad y correr el riesgo de caer en la pobreza si se ven afectadas por un acontecimiento negativo, como una situación de desempleo, una perturbación económica o una enfermedad. Esto fue lo que les ocurrió a muchas personas en el contexto de la pandemia, aunque las medidas que puso en marcha el Gobierno trataron de evitar precisamente que esas poblaciones vulnerables cayeran en la pobreza.

El progreso socioeconómico en la República Dominicana ha ido acompañado de un aumento de las aspiraciones y una mayor percepción de las demandas sociales no atendidas. La ampliación de la clase media conlleva un aumento de las expectativas de la ciudadanía, por ejemplo, la demanda de unos servicios públicos de mejor calidad. Del mismo modo, el proceso de urbanización también tiene un efecto sobre las aspiraciones sociales: un 83% de la población vivía en zonas urbanas en 2021, frente al 61.7% del año 2000 y el 73.7% del año 2010 (Banco Mundial, 2022^[2]). Esto genera demandas y dinámicas sociales nuevas, y plantea innumerables desafíos a nivel institucional. Una proporción importante de jóvenes en la sociedad también tiene un impacto sobre las aspiraciones sociales. En 2021, la población con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años era de unos 2.9 millones de personas, casi el 26% de la población total (Naciones Unidas, 2021^[104]). Este grupo, que nació y creció en la democracia, viene con nuevas perspectivas y demandas con respecto a las condiciones de vida.

El aumento de las aspiraciones y de los niveles de descontento y desconfianza ha debilitado el contrato social de la República Dominicana, potenciando así una "trampa institucional". Por una parte, los hogares de clase alta y media suelen canalizar su descontento con los servicios públicos desvinculándose de ellos (es decir, optando por servicios privados de mejor calidad que se pueden permitir). Por ejemplo, las matriculaciones en escuelas privadas de secundaria son considerablemente mayores entre los grupos de mayor ingreso (Gráfico 2.54). En este sentido, sufragan, a través de sus impuestos, el costo de unos servicios públicos que no necesariamente utilizan y también pagan, con su ingreso disponible, el costo de los servicios privados. Por otra parte, las personas de la clase media vulnerable y los hogares pobres también están descontentas con la calidad de los servicios públicos, pero no pueden permitirse acudir a

los servicios privados. Esto genera un riesgo de fractura, ya que afecta a la disposición de la ciudadanía a comprometerse con un contrato social, lo que potencia la trampa institucional.

Gráfico 2.54. Proporción de estudiantes en escuelas privadas por quintil de ingresos, 2016



Fuente: Elaboración de los autores con base en (CEDLAS/Banco Mundial, 2022^[60]).

StatLink  <https://stat.link/dh6fgl>

En la República Dominicana, el aumento de las aspiraciones y las demandas insatisfechas de la sociedad debido a la falta de capacidades institucionales llevan a que siga existiendo una brecha entre la ciudadanía y las instituciones públicas. En este sentido, la “moral tributaria” o disposición de la ciudadanía a pagar impuestos es relativamente baja. En 2016, el 41% de los dominicanos consideraba el impago de impuestos justificable, si era posible (OCDE/CAF/CEPAL, 2018^[53]); en 2020, el 27.9% declaró que había eludido el pago de algunos impuestos (Latinobarómetro, 2020^[105]).

Estos bajos niveles de moral tributaria afectan negativamente a la capacidad gubernamental de aumentar la recaudación tributaria (que ya es reducida). En 2021, los ingresos tributarios eran del 14.5% del PIB, lo que sitúa a la República Dominicana entre los países de la región de ALC con las cifras más bajas en este indicador, solo por encima de Guatemala, Paraguay y Panamá. Históricamente, el dato más alto fue un 15% en 2007 y, después, se registró una pauta descendiente de los ingresos tributarios hasta un 13.5% en 2019, lo que revela que, a pesar de la perturbación económica que supuso la pandemia, en los últimos años la capacidad del país de subir los impuestos no mejoró. En contraste, los ingresos tributarios medios en 2021 fueron del 21.7% del PIB en ALC y del 34.1% en la OCDE (OCDE et al., 2022^[101]).

Aumentar los recursos públicos es esencial para el financiamiento de unos servicios públicos mejores y para fortalecer las instituciones públicas. Sin embargo, en vista de los bajos niveles de confianza y moral tributaria, la legitimidad fiscal continúa siendo débil y la capacidad de aumentar la recaudación tributaria es limitada. Persiste un círculo vicioso en el que la ciudadanía exige más, pero no está dispuesta a pagar impuestos, en vista de los bajos niveles de confianza y satisfacción, lo que, por tanto, limita la capacidad estatal de obtener mayores ingresos tributarios que le permitan responder con eficacia a las demandas cada vez mayores de la sociedad (Gráfico 2.55).

Gráfico 2.55. La trampa institucional de la República Dominicana



Fuente: (OCDE et al., 2019^[3]).

Para acercar la ciudadanía a las instituciones, se necesitan instituciones más sólidas que promuevan un desarrollo inclusivo y sostenible

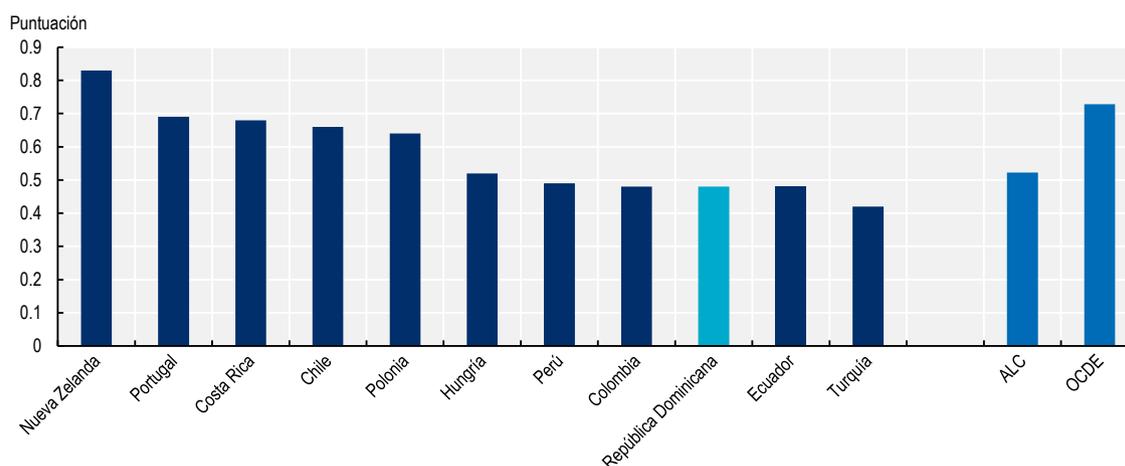
Es necesario fortalecer las instituciones para apoyar un desarrollo inclusivo y sostenible y responder a las demandas de la ciudadanía en la República Dominicana. Se debe fortalecer el marco institucional para abordar las trampas actuales del desarrollo y sustentar la recuperación pospandemia. En esta sección, se analizan algunos de los principales desafíos de las instituciones públicas en el país.

Se necesitan una mayor credibilidad institucional para reforzar la confianza de la ciudadanía

El cumplimiento del estado de derecho es un componente esencial para el desarrollo económico y para contar con instituciones eficaces y creíbles. El estado de derecho es la capacidad del Estado de cumplir y aplicar reglas formales de una manera impersonal y sistemática a los actores gubernamentales y la ciudadanía por igual (Banco Mundial, 2017^[106]). La aplicación de la ley por parte del Estado es fundamental para garantizar un entorno que permita la buena gobernanza y el crecimiento económico (OCDE/CAF/CEPAL, 2018^[53]).

En la República Dominicana, hay margen para mejorar el cumplimiento del estado de derecho. En 2021, la República Dominicana obtuvo una calificación inferior a los promedios de ALC y la OCDE en el Índice de Estado de Derecho, y figuró entre los países con menor calificación de las economías de referencia (Gráfico 2.56). Entre los 126 países que engloba este índice, la República Dominicana ocupó el puesto 94. Este índice incluye ocho factores: límites al poder gubernamental; ausencia de corrupción; gobierno abierto; derechos fundamentales; orden y seguridad; cumplimiento regulatorio; justicia civil; y justicia penal. La República Dominicana presenta unos resultados insuficientes en lo referente a los límites al poder gubernamental, la ausencia de corrupción, el cumplimiento regulatorio y la justicia civil y penal.

Gráfico 2.56. Índice de Estado de Derecho en la República Dominicana, ALC, la OCDE y las economías de referencia, 2021



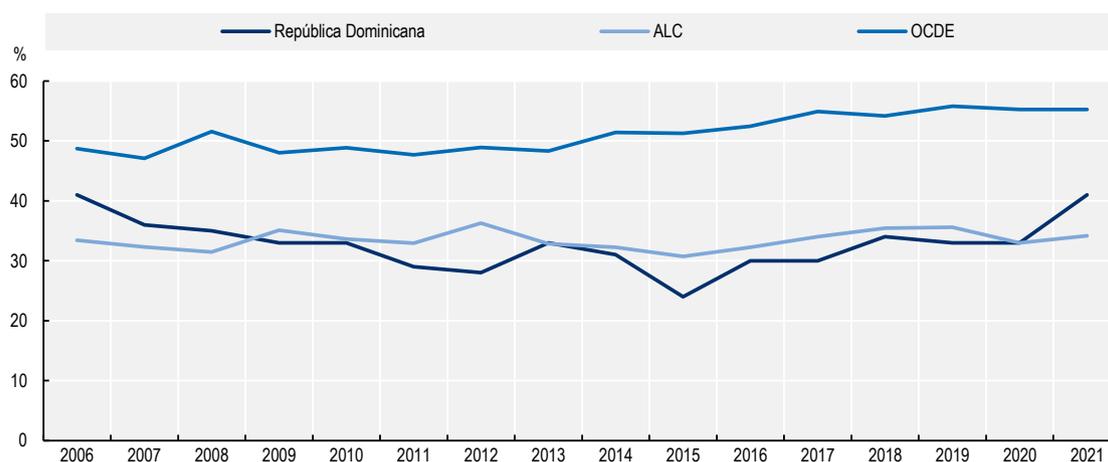
Fuente: Elaboración de los autores con base en (The World Justice Project, 2022_[107]).

StatLink  <https://stat.link/cpesn6>

La capacidad del Estado de cumplir y aplicar el estado de derecho está directamente relacionada con la fortaleza de las instituciones jurídicas. Estas instituciones deben ser capaces de aplicar la división de poderes entre las instituciones y también de evitar que estas se extralimiten en sus mandatos jurídicos. Asimismo, tienen que ser capaces, con procedimientos judiciales, de supervisar el cumplimiento de sus funciones por parte de los funcionarios electos y cargos públicos, y de otorgar un trato igualitario a toda la ciudadanía. Por último, deben ser capaces de hacer cumplir los derechos civiles y de propiedad entre la ciudadanía (OCDE/CAF/CEPAL, 2018_[53]).

La confianza en el sistema judicial en la República Dominicana continúa siendo baja. En la última década, solo uno de cada tres ciudadanos aproximadamente afirmó confiar en el sistema judicial, una caída con respecto al 41% registrado en 2006 (Gráfico 2.57). En 2021, la confianza en el sistema judicial se recuperó al alcanzar el 41%, una cifra que supera el promedio de ALC (34%), pero por debajo de la OCDE, donde, en promedio, la mitad de la ciudadanía confía en el sistema judicial.

Gráfico 2.57. La confianza en el sistema judicial en la República Dominicana, ALC y OCDE



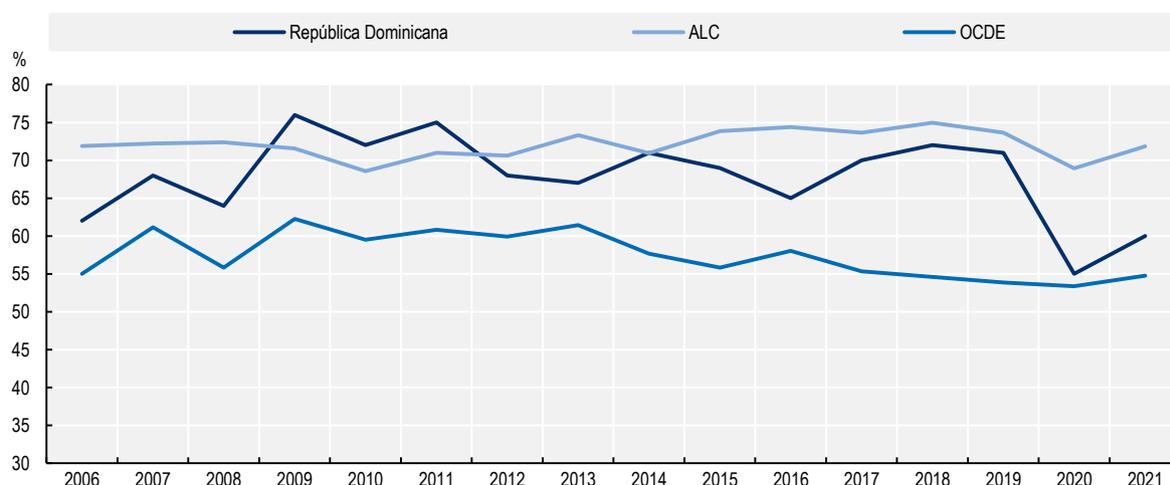
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Gallup, 2022_[15]).

StatLink  <https://stat.link/ln72pi>

La percepción de la corrupción en el gobierno es elevada en la República Dominicana. A pesar de ciertas mejoras recientes, en 2021 todavía un 60% de la población creía que la corrupción era generalizada (Gráfico 2.58), prácticamente la misma percepción de la corrupción que hace 15 años (un 62% en 2006), lo que sugiere que los progresos han sido escasos. El dato se encuentra algo por debajo del promedio de ALC (72%). La corrupción es uno de los principales motivos de preocupación de los dominicanos; en 2021, alrededor del 55% de la población consideraba que la corrupción no había mejorado con respecto al año anterior (Latinobarometro, 2021^[103]). De los 180 países evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2021, la República Dominicana ocupó el puesto 128 (Transparencia Internacional, 2021^[108]). Los escándalos en torno al “caso Odebrecht” pueden haber tenido un impacto en el incremento notable de la percepción de corrupción entre 2016 y 2019. La Marcha contra la Impunidad o Marcha Verde fue una manifestación masiva contra la corrupción que tuvo lugar en distintas partes del país en enero de 2017, de modo que supuso un momento de especial descontento social y rechazo a la impunidad.

La corrupción es un mecanismo por el que las personas o entidades utilizan el Estado y las instituciones para obtener beneficios personales; por lo tanto, socava de manera crítica la confianza y el estado de derecho. Dado que desvía recursos del interés público, resulta sumamente perjudicial para el desarrollo. Asimismo, puede socavar la competencia y el funcionamiento justo de la economía, agravar las desigualdades sociales y económicas, y limitar un acceso equitativo a los servicios públicos (entre otros efectos negativos) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018^[53]).

Gráfico 2.58. Percepción de la corrupción en la República Dominicana, ALC y la OCDE



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Gallup, 2022^[15]).

StatLink <https://stat.link/9e8y2u>

Las capacidades del Estado se deben fortalecer para garantizar la prestación de servicios públicos de mayor calidad

En general, las capacidades institucionales se caracterizan por su debilidad en la República Dominicana. Esto limita la capacidad de las instituciones públicas de cumplir con sus funciones y ofrecer servicios públicos de buena calidad. El “tejido fiscal” del Estado (es decir, los recursos económicos públicos) constituye un elemento básico para contribuir a unas instituciones más sólidas y mejorar la prestación de servicios públicos. Sin embargo, como ya se ha mencionado, los ingresos tributarios del país siguen siendo bajos. Si bien la movilización de más recursos nacionales debe constituir una prioridad en las políticas, en ese sentido es imprescindible tener la capacidad de explotar en mayor medida esos recursos limitados. Por consiguiente, la eficiencia debe convertirse en un elemento clave de la gobernanza pública,

en especial en el contexto posterior a la pandemia, en el que se ha reducido el espacio fiscal. De hecho, la mejora del desempeño del sector público constituye un pilar central de la END 2030.

La administración pública dominicana se ha caracterizado tradicionalmente por tener una estructura compleja y con cierto nivel de fragmentación y solapamiento entre los mandatos y las funciones de diversas instituciones. Esto ha dado lugar a ineficiencias en la aplicación y la coordinación de las políticas públicas, limitando la capacidad de prestar servicios de alta calidad (Mejía-Ricart, 2002^[109]). En este sentido, existe margen para racionalizar la administración pública, así como para reducir las funciones y los servicios actualmente duplicados. Esa clase de reformas ayudaría a ahorrar recursos, a reorientar la administración hacia las necesidades de la ciudadanía y a promover la inversión social (OCDE, 2019^[110]).

En 2018, la República Dominicana reinició una ambiciosa reforma de la administración pública con el objeto de fortalecer el marco de gobernanza pública y mejorar la eficiencia y la transparencia. En 2021, el país aprobó el Plan Nacional para la Reforma y Modernización de la Administración Pública. Este trata de reforzar las instituciones y sus capacidades de diseño e implementación de políticas públicas, y, al mismo tiempo, aumentar la eficiencia del gasto público y la calidad de los servicios públicos. En líneas más generales, trata de mejorar la confianza y acercar a la ciudadanía y las instituciones. Existen elementos clave para garantizar el éxito y la sostenibilidad de la reforma de la administración pública, en particular su secuenciación, garantizando los recursos necesarios, un enfoque sectorial más definido, una participación adecuada de las partes interesadas y una comunicación eficaz y estratégica. La magnitud de la reforma de la administración pública prevista por la República Dominicana requiere de la existencia de mecanismos de coordinación eficaces, no solo dentro del Ministerio de Administración Pública (MAP) en calidad de organismo rector de la reforma, sino también con respecto a todos los actores implicados en dicha reforma.

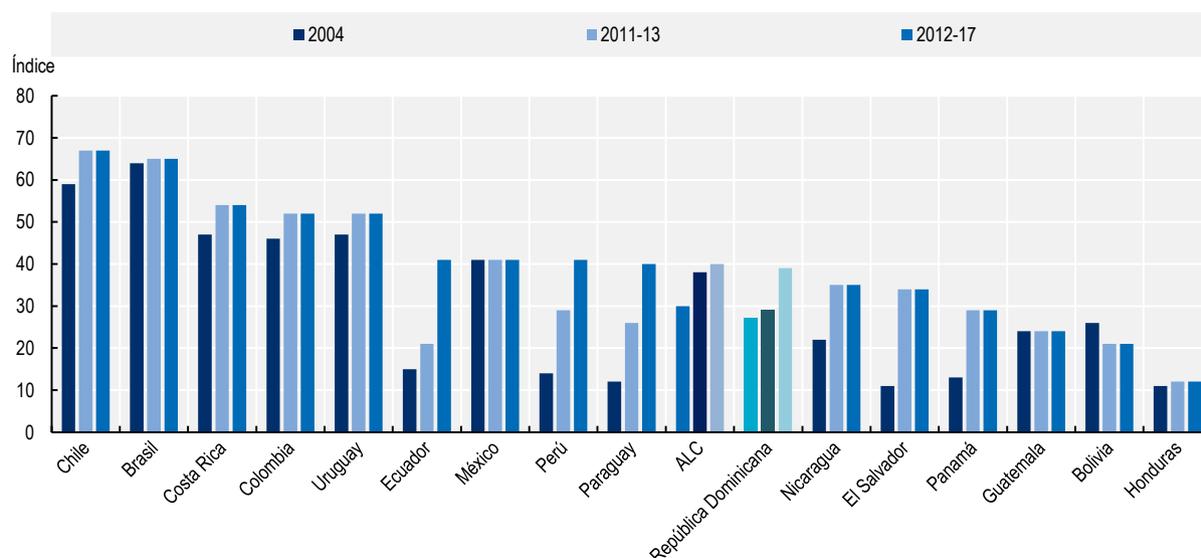
Existen otras dos dimensiones esenciales para mejorar la eficiencia de la gobernanza pública y la calidad de la prestación de servicios públicos: el fortalecimiento de la función pública y la promoción de la simplificación administrativa.

La calidad de los funcionarios públicos determina de manera directa las capacidades estatales. Los empleados públicos constituyen uno de los principales activos de la administración pública; por lo tanto, invertir en sus capacidades y desarrollar un sistema de selección fortalece el contingente de recursos humanos de las instituciones públicas.

La República Dominicana ha venido tomando medidas para modernizar y profesionalizar su administración pública. En los últimos años, se lograron mejoras significativas en lo que respecta a la función pública, pero su desempeño todavía es insuficiente. En promedio, entre 2012 y 2017, el país obtuvo una puntuación ligeramente inferior al promedio de ALC en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil, que cubre diversos aspectos con relación al diseño y el funcionamiento de la carrera profesional en la función pública (Gráfico 2.59).

La creación de una carrera profesional en la función pública ha sido un importante logro para la República Dominicana, siendo la Ley 41-08 (promulgada en 2008) un avance clave en la mejora de las capacidades del sector público. La carrera profesional en la función pública se basa en procesos de contratación y empleo basados en méritos, así como en prácticas de recursos humanos orientadas al desempeño. Desde 2010, el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) es un sistema que monitorea el progreso en esos ámbitos. Se han logrado importantes avances, aunque el proceso de implementación presenta dificultades relacionadas sobre todo con la fragmentación institucional, la falta de planificación de la fuerza de trabajo y la ausencia de competencias de liderazgo y gestión en la administración pública. Además, estas reformas pueden chocar contra quienes practican una cultura de influencias políticas y nepotismo en la administración pública, por lo que es necesario un apoyo firme para impulsar estas transformaciones (OCDE, 2015^[111]).

Gráfico 2.59. Índice de Desarrollo del Servicio Civil



Nota: Los datos se actualizaron por última vez en julio de 2020, pero el conjunto de datos engloba el período comprendido entre 2004 y 2017.
Fuente: Elaboración de los autores con base en (BID, 2020^[112]).

StatLink  <https://stat.link/tp3abk>

La simplificación administrativa constituye otra dimensión fundamental para mejorar la gobernanza pública y la prestación de servicios públicos. Un marco regulatorio demasiado complejo puede dificultar el acceso de la ciudadanía y las empresas a los servicios públicos, además de crear ineficiencias y cargas excesivas para las autoridades públicas y los proveedores de servicios (OCDE, 2017^[113]).

El enfoque de la simplificación administrativa en el país ha puesto un mayor énfasis en las empresas, pero aún hay recorrido para avanzar hacia un gobierno más eficiente y centrado en la ciudadanía. Una de las esferas prioritarias de la END 2030 es precisamente la simplificación administrativa. Se han implementado ya varias iniciativas, como las ventanillas únicas (tanto digitales como físicas), la centralización de registros, un programa de simplificación de trámites y la implementación de cartas de servicios para la ciudadanía (OCDE, 2017^[113]).

Recuadro 2.2. Capacidad estadística de la República Dominicana

La demanda cada vez mayor de estadísticas oficiales está impulsando la agenda estadística en el país. El rápido crecimiento económico, el desarrollo de su END 2030 y la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible han puesto a prueba el sistema estadístico nacional. La Oficina Nacional de Estadística (ONE) es el órgano responsable de coordinar la producción de las estadísticas nacionales necesarias para monitorear y evaluar la END 2030.

En el pasado, la Ley 5.096 (1959) no logró establecer una función de liderazgo para la ONE ni facilitar directrices para su autonomía técnica, presupuestaria y operacional. En las décadas de 1980 y 1990, la ONE fue objeto de una politización, lo que socavó su posición dentro del sistema estadístico nacional. En vista de estas dificultades institucionales y a partir de su reputación como organismo de protección de la estabilidad macroeconómica, el Banco Central asumió ciertas partes de la producción de estadísticas, de modo que se convirtió en un actor de gran influencia en la formulación de políticas a nivel nacional. Desde entonces, esta institución ha participado en gran medida en la producción de

estadísticas oficiales, por ejemplo, las cuentas nacionales, los indicadores del mercado laboral y el índice de precios al consumo, entre otros.

Sin embargo, históricamente, la producción eficiente de estadísticas oficiales se ha visto obstaculizada por la falta de instrumentos de coordinación claramente establecidos del sistema estadístico nacional, la dependencia de la ONE de la administración central y un proceso de implementación en curso de la Ley del Servicio Civil de 2008.

A lo largo de los últimos diez años, la capacidad estadística de la ONE ha evolucionado de forma sustancial, sobre todo a efectos de recursos humanos, financieros, tecnológicos y físicos. Con la ayuda de los donantes internacionales, la ONE ha logrado llevar a cabo encuestas de hogares desde 2005, ha contratado a personal cualificado y ha creado la Escuela Nacional de Estadística. La ONE también ha logrado definir planes sectoriales estratégicos, celebrar reuniones interinstitucionales con entidades del sistema estadístico y aumentar la transparencia en la divulgación de datos. Desde una perspectiva más amplia, la ONE, por lo general, ha sido capaz de operar con autonomía con respecto al Gobierno.

Gracias a la continuidad y la capacidad de liderazgo a la hora de posibilitar la implementación de una determinada visión estratégica (y, por tanto, de captar recursos de donantes internacionales), la debilidad del sistema nacional de estadística ha mejorado de forma constante.

El aumento de los requisitos de información para el monitoreo de la END, la influencia de las organizaciones multilaterales y los compromisos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de una tendencia más general hacia el fortalecimiento de la administración pública dominicana, han contribuido a la creación de capacidades.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales es fundamental para favorecer la colaboración público-privada, por ejemplo para la provisión de bienes públicos que requieren inversiones importantes, como la infraestructura. Las alianzas público-privadas (APP) pueden aumentar de manera eficaz las inversiones totales, pero exigen un aumento de la claridad regulatoria y la capacidad institucional. Promover procesos para impulsar las APP implica definir marcos regulatorios claros y asegurarse de que el Gobierno tenga la capacidad necesaria para impulsarlos y gestionarlos, y, por consiguiente, exige unos niveles elevados de gobernanza pública y coordinación (OCDE/CAF/CEPAL, 2018^[53]). Se están llevando a cabo iniciativas en el país, pero el contexto de las APP todavía necesita mejoras. El índice Infrascopes, que mide el entorno de las APP relacionadas con la infraestructura en 26 países de ALC, sitúa a la República Dominicana en el décimo puesto con una puntuación general de 57.1. El país presenta unas puntuaciones especialmente bajas en: preparación y sostenibilidad de los proyectos, gestión de riesgos y monitoreo de los contratos, y evaluación e impacto del desempeño (The Economist Group, 2022^[114]). La Ley 47-20 sobre las APP (aprobada en 2020) estableció un organismo nacional especializado (Dirección General de Alianzas Público Privadas) para desarrollar las APP e introducir principios de buena gobernanza, rendición de cuentas y transparencia.

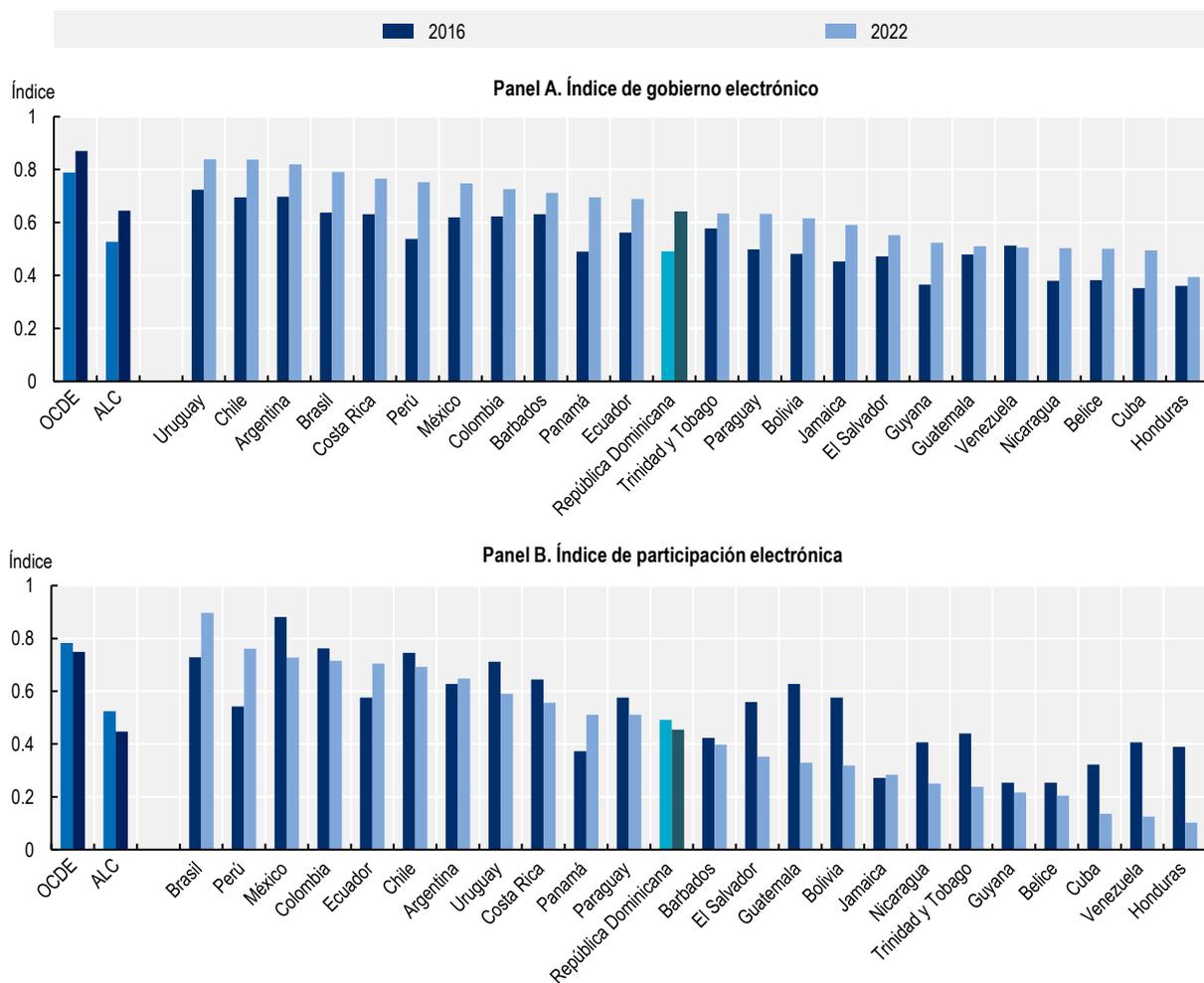
La transformación digital debe ser aprovechada para avanzar hacia instituciones públicas más abiertas e innovadoras

Las tecnologías digitales pueden apoyar la gobernanza pública de varias maneras. La adopción de tecnologías digitales a nivel gubernamental se denomina por lo general “gobierno digital”, que, según la Recomendación de la OCDE sobre las Estrategias de Gobierno Digital, es el uso de tecnologías digitales como parte integrada de las estrategias de modernización de los gobiernos a fin de crear valor público (OCDE, 2014^[115]).

La gobernanza digital puede tener innumerables efectos beneficiosos. En primer lugar, puede ayudar a los gobiernos a ser más eficientes al rediseñar los procesos administrativos. En segundo lugar, puede

contribuir a un nuevo tipo de relación con la ciudadanía al aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, por lo que promueve la confianza y la participación ciudadana. En tercer lugar, puede mejorar la coordinación de las medidas gubernamentales entre los distintos sectores y niveles de gobierno, en pro de la coherencia. Por último, puede contribuir a la innovación en el sector público por medio del uso de datos generados en las redes, lo que puede ayudar a entender mejor las demandas y los comportamientos de la ciudadanía, así como a diseñar políticas de mayor eficacia. En un contexto caracterizado por unos recursos fiscales limitados, la gobernanza digital representa una opción rentable.

Gráfico 2.60. Índices de gobierno electrónico y participación electrónica de las Naciones Unidas



Nota: Los índices de gobierno electrónico y participación electrónica varían del 0 al 1, de modo que los valores más elevados se corresponden con un mayor desempeño.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Naciones Unidas, 2016^[116]; Naciones Unidas, 2022^[117]).

StatLink  <https://stat.link/49svl8>

La República Dominicana ha tomado medidas para avanzar en la transformación digital de las instituciones públicas, pero todavía está por debajo de varios países de ALC en algunos indicadores. El índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas mide el desarrollo del gobierno digital a nivel nacional a fin de evaluar la preparación y la capacidad que poseen las instituciones nacionales para utilizar tecnologías de la información y la comunicación con el objeto de prestar servicios públicos. En 2022, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.64, similar al promedio de ALC (Gráfico 2.60). El índice

de participación electrónica de las Naciones Unidas se centra en las dimensiones de la información electrónica, la consulta electrónica y la toma de decisiones electrónica para evaluar la participación de la ciudadanía en el uso de los servicios de gobierno digital. En 2022, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.45, una cifra similar al promedio de ALC (Gráfico 2.60).

El marco institucional para impulsar la transformación digital de las instituciones públicas en la República Dominicana ha evolucionado de un modo significativo en los últimos años. En 2004, el Gobierno creó la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC), con el objetivo de promover el uso de las tecnologías digitales para modernizar y transformar la administración pública y mejorar la relación con la ciudadanía. En 2008, la Ley 41-08 creó el MAP, brindando así la base jurídica necesaria para que esta institución se encargase de la política de gobierno digital. La END 2030 también incluye entre sus líneas estratégicas el desarrollo del gobierno electrónico. Entre 2016 y 2020, el Gobierno puso en práctica la iniciativa transversal República Digital, que constó de cuatro ejes estratégicos, uno de los cuales se centró en el gobierno digital y en el avance hacia una gobernanza pública más abierta y transparente. En 2021, se tomó otra medida importante al crear el Gabinete de Transformación Digital, con la responsabilidad de elaborar una nueva Agenda Digital 2030, que se aprobó en 2022. Todo ello, junto con el diálogo relativo a la transformación digital que se inició en 2021 (*Diálogo de las reformas 2021: Transformación Digital*), pone de manifiesto de manera clara el compromiso político de impulsar la transformación digital, siendo uno de los ejes fundamentales de la Agenda Digital 2030 la transformación digital de las instituciones públicas.

Para aprovechar el potencial del gobierno digital en la República Dominicana, es necesario mejorar la implementación de las normas y regulaciones actuales, por ejemplo, en lo que respecta al gobierno abierto. En la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto, de 2017, se define el gobierno abierto como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2017^[118]). Los países son cada vez más conscientes de la función de las reformas del gobierno abierto como catalizadores del gobierno público, la democracia y el crecimiento inclusivo (OCDE, 2016^[119]). La República Dominicana se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto, de carácter global, en 2011. En 2018, el Gobierno creó el *Datacenter* del Estado Dominicano a fin de poner datos a disposición de las instituciones y la ciudadanía para su utilización y reutilización. Asimismo, el Centro de Atención al Ciudadano promueve una mejor interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas; este se complementa con los *Puntos Gob*, que ofrecen a la ciudadanía diferentes tipos de servicios transaccionales de alta demanda en un único lugar.

Es necesario reforzar los procesos de planificación del desarrollo y la coordinación entre políticas públicas para lograr los objetivos de desarrollo

La planificación del desarrollo es un proceso político y social que trata de coordinar a los diferentes actores, sectores y niveles gubernamentales para definir medidas transversales que permitan lograr los principales objetivos de desarrollo. En la República Dominicana, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 plantea objetivos de largo plazo ambiciosos para el país. Sin embargo, su implementación enfrenta algunas barreras. En primer lugar, alcanzar consensos en determinadas áreas de política estratégica no es sencillo, lo que limita de promover un programa de reformas ambicioso. En segundo lugar, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno debe mejorarse, con una organización territorial más eficiente, que permita potenciar el impacto de las medidas en el ámbito local. Por último, el proceso de formulación de políticas públicas también encierra desafíos, por ejemplo relacionados con la captura de políticas públicas, que bloque los procesos de reforma y desvía la formulación de políticas del interés público.

La Estrategia Nacional de Desarrollo y los “pactos”

La END 2030 se basa en cuatro ejes estratégicos: un Estado con instituciones eficaces y transparentes; una sociedad cohesionada; una economía sofisticada, innovadora y sostenible; y un manejo sostenible del medio ambiente.

La END incluye, dentro de sus objetivos, “pactos” nacionales relativos a tres dimensiones estratégicas: la educación, la electricidad y la fiscalidad. El pacto educativo ha avanzado de manera adecuada, en particular tras la gran movilización ciudadana que dio lugar a un compromiso público de gasto en educación de un 4% del PIB al año, como mínimo. El Pacto Nacional para la Reforma del Sector Eléctrico en la República Dominicana, 2021-2030, firmado en febrero de 2021, busca desarrollar un sistema eléctrico eficiente, competitivo y sostenible, e incluye una visión ambiental responsable. El pacto fiscal, por el contrario, aún está pendiente. Este pacto continúa siendo de suma importancia, sobre todo en el contexto posterior a la pandemia, en el que el espacio fiscal es ajustado y se necesitan muchos recursos para impulsar un programa de reformas ambicioso y, al mismo tiempo, proteger a las personas más vulnerables y velar por la sostenibilidad fiscal (capítulo 4).

La cooperación internacional puede desempeñar un papel vital en el fortalecimiento de las capacidades domésticas para implementar políticas de desarrollo y promover la END. La República Dominicana es un buen ejemplo de coherencia entre la END y la cooperación internacional. De hecho, el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SINACID) es coherente con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, así como con el Sistema de Administración Financiera del Estado. Desde 2016, bajo el Viceministerio de Cooperación Internacional (VIMICI), la mayoría de las iniciativas se centraron en los sectores de la salud, la agricultura y la pesca, y la educación, seguidos de la justicia, el medio ambiente, la industria y el comercio. La fuente principal de cooperación fueron los fondos multilaterales y bilaterales (OCDE et al., 2019^[3]).

Desarrollo y coordinación en el plano territorial

En la República Dominicana, persisten grandes divergencias territoriales en las distintas dimensiones del bienestar. Por ejemplo, en la macrorregión Sur, los niveles de pobreza se situaron en un 28.8% de la población en 2020 y subieron a un 31.8% en 2021, mientras que, en el Norte o Cibao, se mantuvieron estables entre un 18.3 (2020) y un 18.5% (2021) (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2022^[32]). Asimismo, el porcentaje de hogares con acceso a Internet oscila entre el 44.4% de las provincias desarrolladas y altamente pobladas como el Distrito Nacional y el 34.4% de La Altagracia hasta los niveles extremadamente reducidos de las provincias menos desarrolladas y de menor tamaño, como el 5.4% de Elías Piña o el 4.9% de Independencia. De hecho, existe una diferencia de 45.8 puntos porcentuales entre las regiones con mayor y menor proporción de hogares con Internet (INDOTEL, 2021^[120]).

Las disparidades regionales subrayan la importancia de incluir una perspectiva territorial en la planificación nacional del desarrollo, tal y como se hace en la END 2030. En realidad, la República Dominicana continúa siendo un país esencialmente centralizado. Un alto nivel de atomización territorial conlleva bajas capacidades en el plano subnacional, así como responsabilidades limitadas, falta de transparencia fiscal y marcos de responsabilidad fiscal deficientes en el plano municipal. Además, el sistema de transferencias a los gobiernos locales es débil (Martínez-Vázquez, et al., 2017^[121]).

En este sentido, la modernización de la administración pública subnacional debe constituir un eje clave de política pública. Se han llevado a cabo iniciativas en esa dirección, como la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (COPREM) en 2015 o el Fondo de Cohesión Territorial para el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de interés común, con un enfoque centrado en los municipios más pobres.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo será de máxima importancia para promover este programa. En los últimos años, el texto de esta ley ha sido objeto de debate y, en octubre de 2022, estaba avanzando en su proceso, aunque no se había aprobado todavía.

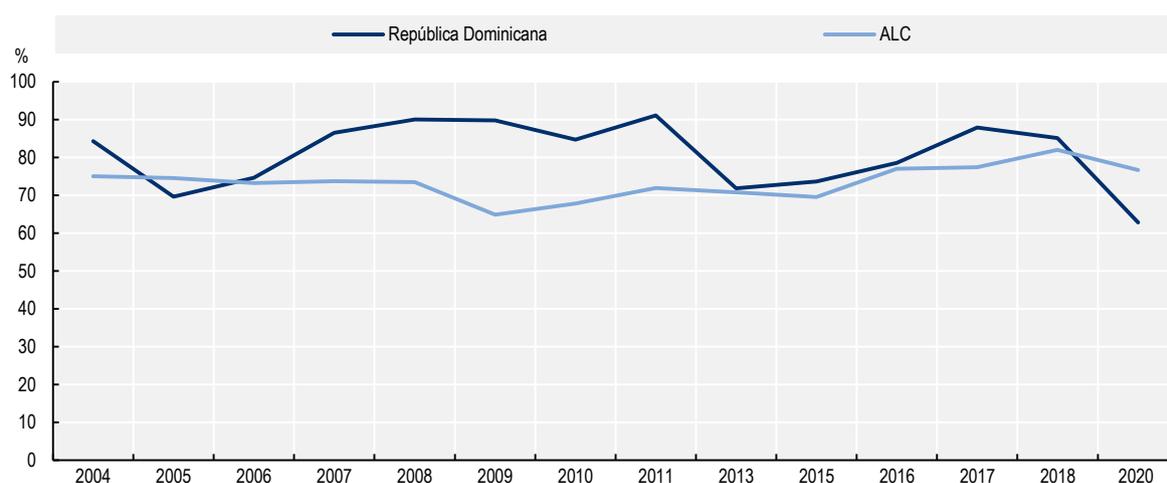
De la planificación a la acción: mejorar el proceso de formulación de políticas y evitar la captura de las políticas públicas

En la República Dominicana, la captura de las políticas públicas es aparentemente elevada y constituye una de las principales barreras al desarrollo inclusivo y sostenible. Las prácticas de captura de políticas públicas pueden socavar de manera considerable el impacto de las políticas públicas. La captura de políticas públicas es "el proceso mediante el cual las decisiones de política pública se desvían constante y sistemáticamente del interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos" (OECD, 2017^[122]). Si bien el diseño de las políticas públicas se debe regir por la búsqueda del interés público, la mayoría de las políticas darán lugar a ganadores y perdedores. Por lo tanto, existen incentivos para que determinados grupos ejerzan una influencia en las decisiones normativas, en pro de sus intereses, de modo que puedan obtener una ventaja o mantener una posición beneficiosa.

La captura de políticas públicas es perjudicial para el desarrollo en múltiples sentidos. Puede minar la productividad y el crecimiento, ya que perpetúa la condición ventajosa de dominio de los poderes económicos y preserva las estructuras monopolísticas y oligopolísticas existentes, por lo que limita los posibles beneficios de la competencia justa. También crea incentivos para que los agentes económicos inviertan en ganar poder de influencia y en actividades de búsqueda de rentas, en lugar de competir mediante la innovación o el desarrollo de competencias. A su vez, la captura de políticas públicas es tanto una causa como una consecuencia de la desigualdad, ya que preserva los intereses de las personas ricas y poderosas que, precisamente gracias a su riqueza y su poder, pueden continuar influyendo en las políticas en favor de sus propios intereses. La captura de políticas públicas también causa una mala asignación de los recursos públicos, que son necesarios para invertir en unos servicios públicos mejores, y limita la capacidad de progresar y superar las trampas actuales del desarrollo, que exigen reformas audaces y contundentes. Asimismo, la captura de políticas públicas socava la confianza y la legitimidad, con grandes repercusiones para los buenos resultados de las políticas públicas, la cohesión social y el correcto funcionamiento del contrato social (OCDE/CAF/CEPAL, 2018^[53]; OECD, 2017^[122]).

En la República Dominicana, la percepción de que las élites poderosas controlan los procesos de formulación de políticas públicas fue muy elevada durante un largo tiempo, aunque en los últimos años ha disminuido de forma notable. Desde 2008, la percepción de la concentración del poder ha venido oscilando entre un 70% y un 90%, y de manera constante se ha situado por encima del promedio de ALC. En 2018, hasta un 85% de los dominicanos consideraba que el país estaba gobernado por y para los poderosos. Los últimos datos (de 2020) muestran un descenso pronunciado hasta el 59.8% (Gráfico 2.61).

Gráfico 2.61. Proporción de la población que considera que el país está gobernado por los poderosos



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Latinobarometro, 2021_[103]).

StatLink  <https://stat.link/jgxsrf>

La captura de políticas públicas resulta difícil de medir, pero las percepciones de la ciudadanía de que esta está generalizada tienen un impacto sobre el desarrollo inclusivo en la República Dominicana. A diferencia de prácticas corruptas como el cohecho (p. ej., para obtener un contrato), la captura no está relacionada con una transacción concreta, sino que se suele corresponder con una relación más estable forjada a lo largo del tiempo a través de instrumentos y canales legales (como los grupos de presión y el apoyo financiero a partidos políticos o candidatos electorales) e ilegales. La influencia indebida se puede lograr incluso sin implicar directamente a los responsables de la toma de decisiones públicas (y sin el conocimiento de estos), por ejemplo, al manipular la información o establecer vínculos sociales o emocionales estrechos con las personas influyentes (OECD, 2017_[122]).

La existencia de amplios incentivos fiscales puede estar vinculada en cierto modo a la influencia de la captura de políticas públicas (Jovine and Cañete, 2017_[123]). En la República Dominicana, la captura de políticas públicas en los planes de incentivos fiscales tiene lugar a través de la influencia del sector privado dentro del marco institucional, no desde fuera. La administración de estos regímenes impositivos (zonas económicas especiales, zonas fronterizas, turismo y competitividad industrial) recae en órganos rectores en los que hay representantes del sector privado. Por consiguiente, las decisiones sobre la continuación o la modificación de dichos regímenes no constituyen una competencia directa del Ministerio de Hacienda, y los intereses privados pueden sesgar las decisiones de estos órganos rectores o ejercer una influencia en ellas (Daude, et al., 2014_[91]).

El planeta: conservación de la naturaleza

La República Dominicana, como uno de los países más vulnerables a los peligros naturales, está expuesta a una presión ambiental cada vez mayor. Con el fin de velar por una trayectoria de desarrollo más inclusiva y sostenible para sus futuros ciudadanos, será necesario trasladar la protección del medio ambiente de una posición periférica en las políticas públicas a un lugar más central y transversal. El crecimiento económico del país ha sido importante, pero el modelo de desarrollo actual no es lo suficientemente inclusivo y medioambientalmente sostenible a largo plazo. Son necesarias una economía basada en la

gestión sostenible del medio ambiente y una adaptación al cambio climático adecuada, tal y como subraya la END 2030.

En esta sección, se distinguen las cuatro principales desafíos ambientales a los que se enfrenta la República Dominicana. En primer lugar, no se prioriza lo suficiente la protección del medio ambiente, frente a otros objetivos como puede ser el crecimiento económico. Habida cuenta del rico capital natural del país, reforzar su protección y mejorar la gestión de los recursos naturales será esencial. En segundo lugar, dado que el país presenta una exposición elevada a los peligros naturales, la vulnerabilidad de las construcciones de viviendas y la falta de planificación urbana y territorial aumentan el riesgo de daños físicos y materiales. En tercer lugar, la economía dominicana sigue dependiendo en gran medida de los combustibles fósiles, lo que la hace vulnerable a las perturbaciones económicas. Por último, las fragilidades institucionales socavan la coherencia de las políticas ambientales y la capacidad gubernamental de hacer cumplir la legislación ambiental (Cuadro 2.2).

Tradicionalmente no se ha concedido un carácter prioritario a la protección del capital natural en el país

La República Dominicana posee un capital natural rico y debe reforzar su protección. El capital natural se corresponde con los activos naturales y su capacidad de ofrecer insumos de recursos naturales y servicios ambientales a la producción económica. Por lo general, se considera que el capital natural comprende las reservas de recursos naturales, la tierra y los ecosistemas (OCDE, 2001_[124]).

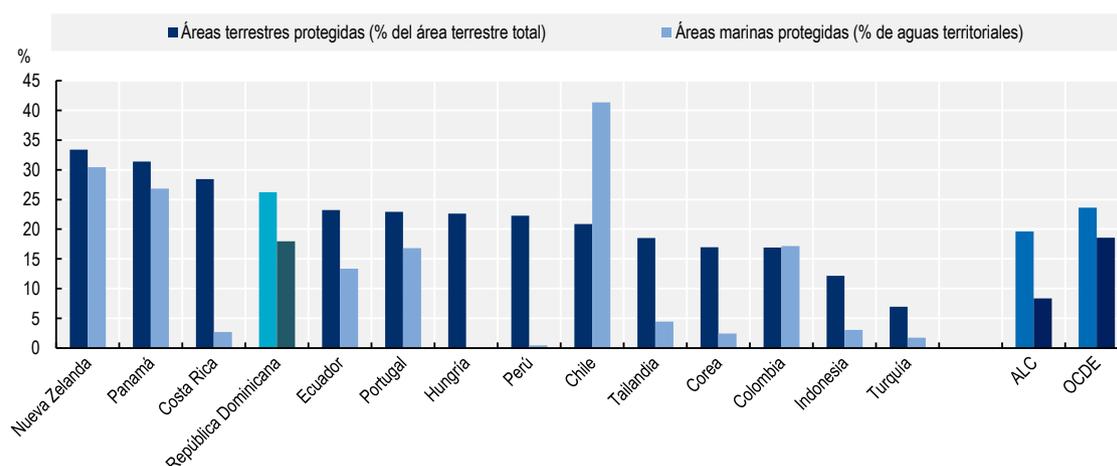
La biodiversidad y las áreas naturales son activos clave que necesitan una mayor protección

Las islas caribeñas se consideran una de las cinco áreas de mayor relevancia para la biodiversidad en el mundo (Myers, 2000_[125]). Debido a su superficie, La Española y Cuba contribuyen en mayor medida a dicha diversidad. En la República Dominicana en particular, alrededor del 26.2% de su superficie total y casi el 18% de sus aguas territoriales están clasificadas como áreas terrestres y marinas protegidas (Banco Mundial, 2022_[21]), unos porcentajes que superan con creces los promedios de ALC y la OCDE (Gráfico 2.62). Sobre la base de la legislación relativa a la biodiversidad (principalmente la Ley 202-04 de 2004 y el Decreto n.º 571 de 2009), la República Dominicana cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El sistema está compuesto por 147 áreas protegidas diferentes: en su gran mayoría, parques nacionales que abarcan 12 727 km² de superficie terrestre y 48 625 km² de zonas marinas que, en conjunto, representan un total del 19.2% del territorio nacional (UNEP-WCMC, 2022_[126]). Alrededor del 90% de la fauna y la flora endémicas presentadas por el país en sus informes se encuentra en las áreas protegidas. El litoral dominicano reviste especial relevancia en lo que respecta a la biodiversidad, ya que alberga 450 especies de plantas y 1 159 especies de animales. Casi el 76% del litoral del país está incluido en la protección del SINAP.

En la República Dominicana, la biodiversidad se enfrenta a diferentes amenazas. El desarrollo no controlado de diferentes sectores que son esenciales en la estrategia actual de crecimiento económico de la República Dominicana tiende a poner en peligro la protección del medio ambiente. Se necesita una gestión racional de la pesca, el turismo, la urbanización y los bosques para garantizar que el crecimiento económico no resulte perjudicial para la preservación del capital natural.

El constante desarrollo de las zonas costeras y la pesca excesiva suponen una amenaza para los recursos marinos. Entre un 70% y un 90% de los arrecifes de coral ya han desaparecido (Deutsche Welle, 2020_[127]; USAID, 2013_[128]) debido a la decoloración coralina o al calentamiento de las aguas, lo que puede estar asociado a las prácticas pesqueras. Se promovieron el desarrollo de la industria pesquera y su productividad en detrimento de la conservación de los recursos marinos. La gestión más sostenible de estos recursos podría promover el desarrollo de la economía azul⁵ (Patil et al., 2018_[129]).

Gráfico 2.62. El nivel de áreas terrestres y marinas protegidas en la República Dominicana supera el promedio de ALC



Nota: No existen datos disponibles sobre las áreas marinas protegidas de Hungría (sin acceso al mar). ALC y la OCDE son promedios simples de los países que disponen de datos.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[2]; UNEP-WCMC, 2022^[130]).

StatLink  <https://stat.link/8pmw6>

El turismo masivo puede tener un impacto ambiental importante. La República Dominicana, que registró alrededor de 6.1 millones de turistas internacionales en 2017 y cerca de 6.6 millones en 2018 (Ministerio de Turismo, 2022^[131]), continúa siendo el destino turístico favorito del Caribe. Entre 2007 y 2017, la cantidad de turistas internacionales aumentó un 35%.

En 2019, la contribución relativa de los viajes y el turismo al PIB fue de un 15.9%. En 2021, tras la perturbación del COVID-19, la República Dominicana relajó todas las restricciones a los viajes para los viajeros vacunados y registró un sólido repunte de los viajes y el turismo, que contribuyeron con un 11.8% al PIB (WTTO, 2022^[42]). Los viajes y el turismo representan casi el 16.7% del empleo total y alrededor del 5% en términos de empleo directo (véase la sección "La prosperidad" de este capítulo). En el turismo de la República Dominicana y el Caribe, predominan los complejos hoteleros con todo incluido y el turismo de cruceros. Entre 2009 y 2019, la conectividad aérea global aumentó más del 100% en la República Dominicana (WTTO, 2022^[42]). Durante la temporada de cruceros 2017-18, la llegada de pasajeros a la República Dominicana fue muy alta, de alrededor de 1.1 millones (BREA, 2020^[132]). En las últimas décadas, las playas dominicanas han sufrido una erosión acelerada (UNEP/GPA, 2003^[133]), debido fundamentalmente al impacto humano (Cambers, 1999^[134]). Los proyectos de megacomplejos hoteleros cerca de la costa pueden suponer una amenaza para la preservación de los parques nacionales y sus especies endémicas.

A medida que aumenta la cantidad de turistas, aumenta también la presión ambiental; por consiguiente, el desarrollo de un modelo de turismo sostenible adquiere una importancia crucial en el debate sobre la política económica. Se han desarrollado algunas iniciativas: en 2019, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) presentó la Hoja de Ruta para un Sector Hotelero Bajo en Carbono y con un Uso Eficiente de los Recursos en República Dominicana. En ella, se establecen cinco objetivos para el sector hotelero: 25% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2030 (a partir de la base de referencia de 2020); 50% de reducción de los residuos de alimentos; 25% de reducción en el uso de energía no renovable; eliminación de plásticos de un solo uso; y desarrollo de certificaciones de sostenibilidad para el sector hotelero. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo, entre otros actores, han confirmado su compromiso de desarrollar un sector turístico sostenible y resiliente, y la implementación de la Hoja de Ruta continúa en el programa del país (UN Environment, 2019^[135]).

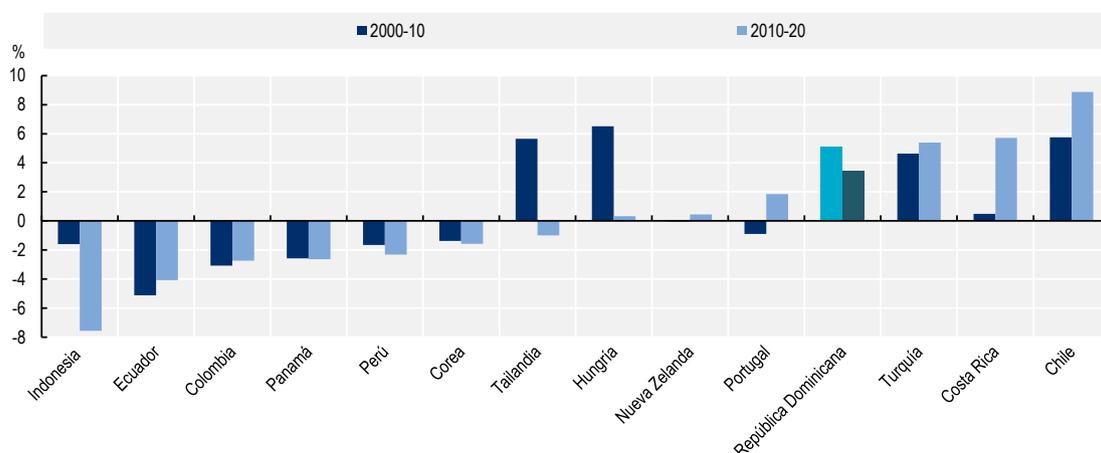
La vulnerabilidad ambiental de la República Dominicana se ve exacerbada por la rápida urbanización y la falta de planificación territorial. Dado que la población urbana creció un 2.4% al año desde 1994, en la República Dominicana tuvo lugar una urbanización más rápida que en la región de ALC. De acuerdo con la legislación (Ley n.º 305 de 1968), están prohibidas las construcciones dentro de la zona marina-terrestre de 60 metros, pero se admiten excepciones, únicamente para el sector turístico, y la autorización se concede directamente por decreto presidencial. Aun así, muchas playas (p. ej., Cortecito, Uvero Alto y Punta Cana) presentan el máximo porcentaje de edificios dentro de la costa fijada de 60 metros, principalmente con fines turísticos (Almanzar et al., 2017^[136]).

Aunque, en las últimas décadas, la República Dominicana fue capaz de controlar la deforestación, persisten las amenazas a la protección de los bosques existentes. En la década de 1980, los bosques, que antes abarcaban el 70% del país, disminuyeron de manera radical debido a la expansión agrícola y la explotación forestal. En 2020, la cubierta forestal total estimada era del 44.4% de la superficie terrestre total, 2.1 millones de hectáreas aproximadamente (FAO, 2022^[137]). Las zonas forestales de la República Dominicana aumentaron un 5.1% entre los años 2000 y 2010, y un 3.4% entre los años 2010 y 2020, frente a los descensos del -5.7% y el -3.0% que se registraron en América del Sur (Gráfico 2.63). No obstante, los frecuentes incendios forestales (Gráfico 2.64) y la continua expansión de las tierras agrícolas debido a la presión ejercida por las actividades agrícolas podrían revertir las tendencias actuales. En 2020, casi la mitad del territorio del país estaba dedicado a la agricultura (50.3%), una cifra superior a los promedios de ALC (32.8%) y la OCDE (33.9%) (Banco Mundial, 2022^[2]).

El país cuenta con un Plan Nacional de Adaptación para el Cambio climático (PNAC-RD) y una Política Nacional de Cambio Climático (PNCC). El Consejo Nacional para el Cambio, dependiente de la Presidencia, es el responsable de la formulación, la implementación, la coordinación (entre los distintos ministerios) y el cumplimiento de las políticas y los proyectos relativos al cambio climático. Las estrategias relativas al cambio climático engloban las cuestiones de mitigación y adaptación; sin embargo, la implementación de la estrategia se enfrenta a dificultades en cuanto a la articulación y el monitoreo territorial, su integración en los diferentes sectores (energía, transporte, etc.) y el ajuste presupuestario a los resultados esperados.

Gráfico 2.63. La República Dominicana ha llevado a cabo una importante labor de reforestación

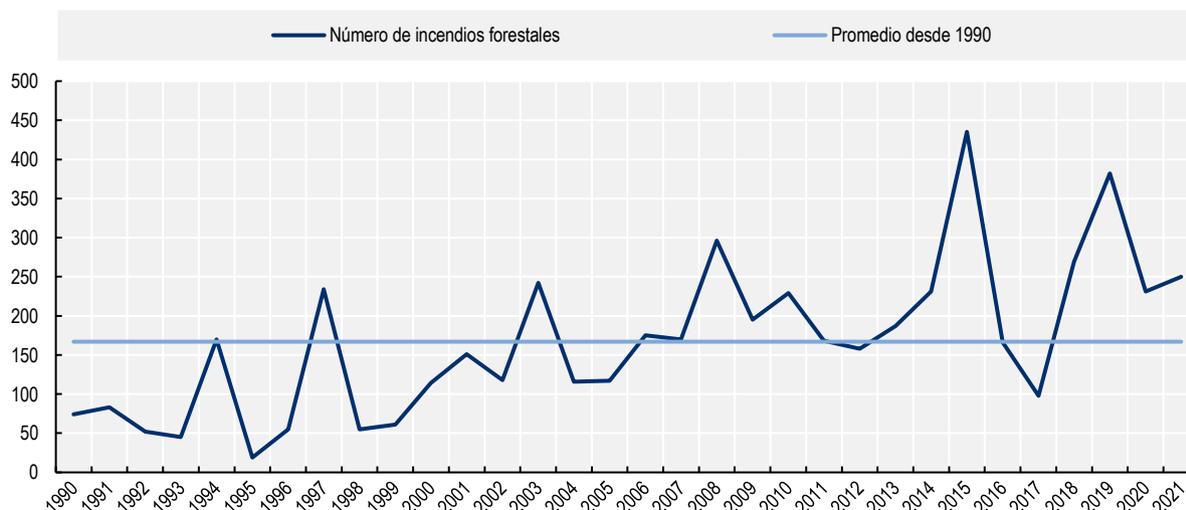
Cambio porcentual en las zonas forestales de determinadas economías de referencia entre 2000 y 2010 y entre 2010 y 2020



Fuente: Elaboración de los autores con base en (FAO, 2022^[137]).

Gráfico 2.64. Elevada frecuencia de incendios forestales en la República Dominicana

Frecuencia de los incendios forestales en la República Dominicana desde 1990



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Ministerio del Ambiente (MMARN) y Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), 2022_[138]).

StatLink  <https://stat.link/1t439f>

El modelo de desarrollo actual ejerce presión sobre los recursos hídricos

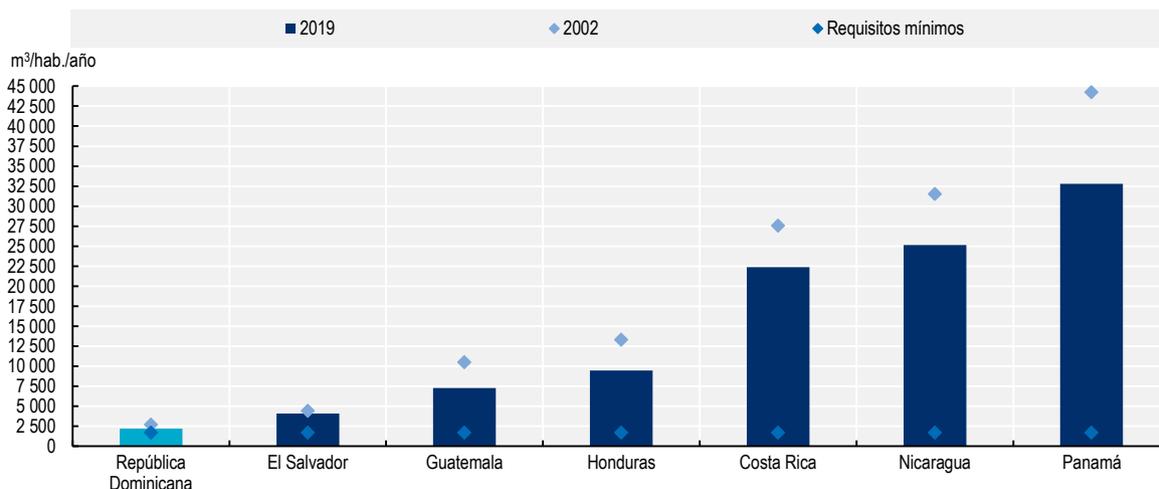
Las actividades mineras, así como la agricultura, pueden resultar perjudiciales para la preservación del agua, un recurso que ya es escaso en la República Dominicana. Las actividades mineras generan impactos ambientales que afectan a las aguas superficiales y subterráneas cercanas. En la agricultura, el desarrollo de uno de los cultivos con más consumo de agua del mundo (la caña de azúcar) ha afectado de manera considerable a los recursos hídricos y la biodiversidad.

La República Dominicana se ve cada vez más afectada por la escasez de agua. A diferencia de otros países centroamericanos, en 2019, la República Dominicana registró un promedio de disponibilidad de agua per cápita de 2 188m³ al año (Gráfico 2.65); esta cifra se acerca a los niveles de estrés en los que la extracción supera los niveles seguros (1 700m³ por persona al año, según la UNESCO)⁶. Los sectores económicos que consumen agua, el impacto de las sequías y las inundaciones y la distribución desigual de agua entre las distintas zonas y estaciones agravan de un modo considerable la escasez de agua en el país (Serrano, 2015_[139]). En este contexto, es importante que avance el debate acerca de una ley relativa al agua e incluso un Pacto por el Agua en el plano nacional.

Las actividades agrícolas continúan afectando considerablemente al uso del agua. Se estima que consumen el 83% del agua disponible, procedente sobre todo de fuentes superficiales (Banco Mundial, 2018_[50]), y el 17% restante proviene de aguas subterráneas (FAO, 2022_[140]). Debido a la práctica común de riego por inundación, la tasa de eficiencia del riego en la agricultura se sitúa por debajo del 25% (Sánchez, 2016_[141]). Siguen siendo importantes los sectores exportadores de importancia comercial, históricamente basados sobre todo en el azúcar, el café y el plátano, seguidos del arroz, los cítricos, el cacao y el tabaco. La caña de azúcar es uno de los cultivos con mayor consumo de agua, y la República Dominicana continúa siendo uno de sus principales productores en la región (FAO, 2022_[142]).

Gráfico 2.65. La República Dominicana se acerca al nivel de estrés hídrico

Total de recursos hídricos renovables per cápita (m³/hab./año)



Nota: El estrés hídrico se define como el momento en que el suministro anual de agua cae por debajo de los 1 700m³ por persona (UNESCO, 2012^[143]).

Fuente: Elaboración de los autores con base en (FAO, 2022^[144]).

StatLink  <https://stat.link/4s6rph>

La minería es un motivo de especial preocupación en la República Dominicana desde una perspectiva socioambiental. Debido a la gran inversión extranjera directa (IED) destinada a la minería del oro y de la plata, el sector minero creció alrededor de un 21% al año de 2010 a 2021 (véase la sección “La prosperidad”) (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[145]). El sector extractivo se asocia a diferentes efectos ambientales; el uso y la contaminación del agua es solo uno de ellos. La mina de oro más grande está situada en Pueblo Viejo, en la región septentrional central (provincia de Sánchez Ramírez). El proyecto minero a cielo abierto de Pueblo Viejo (explotado por Rosario Dominicana) tuvo que cerrar en 1999 por causa de responsabilidades ambientales que afectaron a aguas superficiales y subterráneas cercanas, y se reubicó a la comunidad que vivía allí (Climate Diplomacy, n.d.^[146]). Las tecnologías actuales que se utilizan para la extracción de oro de menas de baja ley en Pueblo Viejo requieren una gran cantidad de recursos. El marco jurídico relativo a la minería se mejoró con la revisión, en marzo de 2018, de la Ley de Minas 146, originariamente de 1971, y la ya mencionada Ley de Medio Ambiente (Ley 64). Sin embargo, es evidente que falta coherencia a la hora de implementar y monitorear estas leyes. Parece que las autoridades no monitorean de manera estricta el uso de las aguas superficiales y subterráneas, y no existen sanciones bien definidas en caso de que sean necesarias⁷. Además, parece que la aplicación de las normas de salud y seguridad es débil, al tiempo que las evaluaciones del impacto ambiental no son de acceso público. En 2019, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Energía y Minas firmaron un acuerdo de cooperación interinstitucional para el sector minero, cuyo objetivo consiste en unificar los procedimientos y regular la evaluación de las solicitudes de concesiones mineras, la fiscalización de las obligaciones otorgadas y otros contratos especiales (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2019^[147]).

Los peligros naturales constituyen un gran desafío para el futuro desarrollo de la República Dominicana

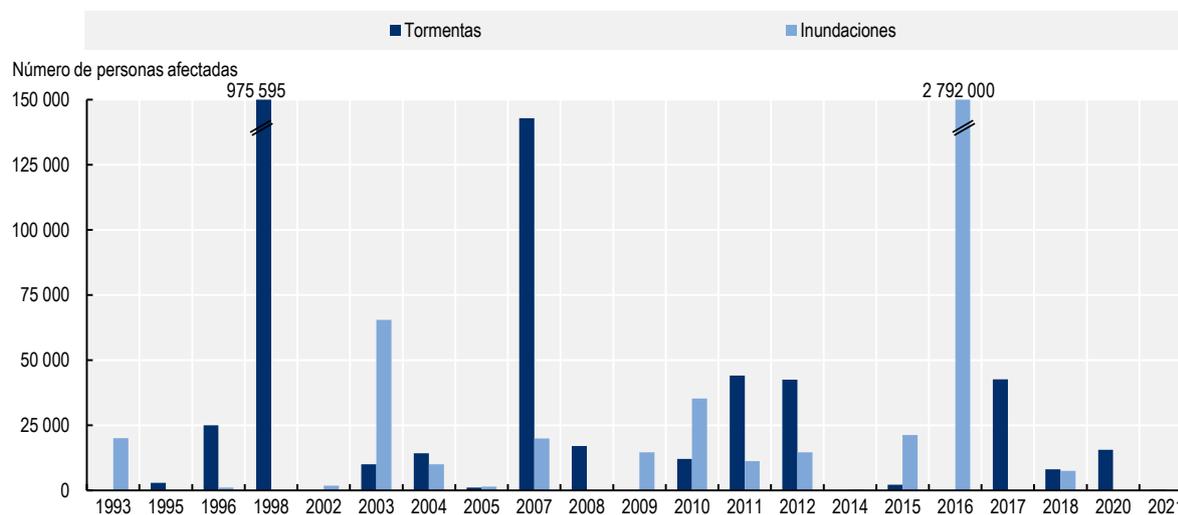
El impacto de los peligros naturales en la economía

La República Dominicana está muy expuesta a peligros naturales. Cuando se materializa algún peligro geológico o relacionado con el clima, las consecuencias y los costos para la sociedad dominicana pueden ser considerables. Entre el año 2000 y el año 2019, la República Dominicana figuró entre los 50 países más vulnerables a fenómenos meteorológicos extremos del mundo (Germanwatch, 2021^[148]). De 1980 a 2008, unos 40 desastres diferentes afectaron a 2.65 millones de personas, casi un cuarto de la población total. Según las estimaciones de un estudio realizado por el Banco Mundial y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), el impacto económico histórico de los desastres entre 1961 y 2014 fue de un 0.7% del PIB al año aproximadamente (Banco Mundial, 2017^[149]).

Debido a su ubicación geográfica, la República Dominicana se ve especialmente afectada por huracanes, tormentas e inundaciones. Entre 1990 y 2021, 29 huracanes y tormentas y 25 inundaciones azotaron el país, en los que, según las estimaciones, perdieron la vida 1 411 personas (CEPAL, 2022^[33]). En 2004, el huracán Jeanne causó unas pérdidas económicas por valor de hasta un 1.9% del PIB (aproximadamente USD 417 millones). Anteriormente, en 1998, el huracán Georges también dio lugar a unas grandes pérdidas económicas equivalentes al 14% del PIB (Banco Mundial, 2017^[149]). La vulnerabilidad de las construcciones de viviendas y la falta de planificación urbana y territorial incrementaron los daños físicos y materiales, como pone de manifiesto, por ejemplo, la cantidad de hogares afectados por peligros naturales en 1998, 2007 y 2016 (Gráfico 2.66).

Gráfico 2.66. Alto impacto de los peligros naturales en los hogares en la República Dominicana

Cantidad de personas directamente afectadas por tipo de peligro natural en la República Dominicana, de 1993 a 2021



Fuente: Elaboración de los autores con base en (CEPAL, 2022^[33]).

StatLink  <https://stat.link/ztc2i6>

Impacto de los peligros naturales en la infraestructura y los sectores económicos clave

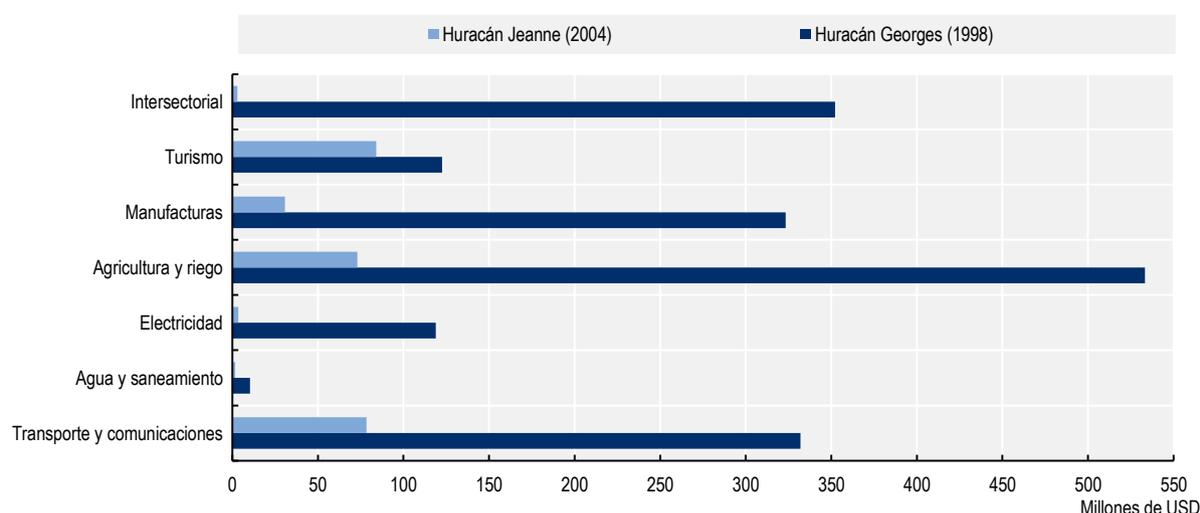
Los peligros naturales entrañan un impacto considerable para la economía y la infraestructura dominicanas. La agricultura es el sector económico más afectado por los peligros naturales: los daños y

las pérdidas derivados de esos huracanes ascendieron a USD 533.41 millones (huracán Georges) y 73.1 millones (huracán Jeanne) aproximadamente. Se estima que las actividades turísticas también se vieron afectadas por unas pérdidas y unos daños por valor de USD 122.62 millones en 1998 y USD 84.03 millones en 2004 (Gráfico 2.67).

El impacto fiscal de los daños y las pérdidas generalizados causados por los peligros naturales puede ser cuantioso en relación a los presupuestos públicos (OCDE/Banco Mundial, 2019^[150]). El marco jurídico actual del sistema nacional de prevención y mitigación de desastres y respuesta a estos se estableció en la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, de 22 de septiembre de 2002. La República Dominicana también es uno de los países signatarios del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. La evaluación del impacto financiero y económico de los desastres naturales no es regular ni sistemática, y los análisis sectoriales no siempre están centralizados.

Gráfico 2.67. Daños y pérdidas de los sectores económicos y la infraestructura por causa de huracanes en la República Dominicana

Daños y pérdidas en millones de USD de los huracanes Georges (1998) y Jeanne (2004)



Nota: Se emplea la metodología de evaluación de daños y pérdidas (DaLA) para obtener la aproximación más cercana a los daños y las pérdidas derivados de desastres.

Fuente: Elaboración de los autores utilizando la metodología DaLA con base en (CEPAL, 2022^[34]; EM-DAT, 2022^[151]).

StatLink  <https://stat.link/gi1yix>

La economía dominicana continúa mostrando una importante dependencia de los combustibles fósiles

Impacto de los combustibles fósiles en el medio ambiente

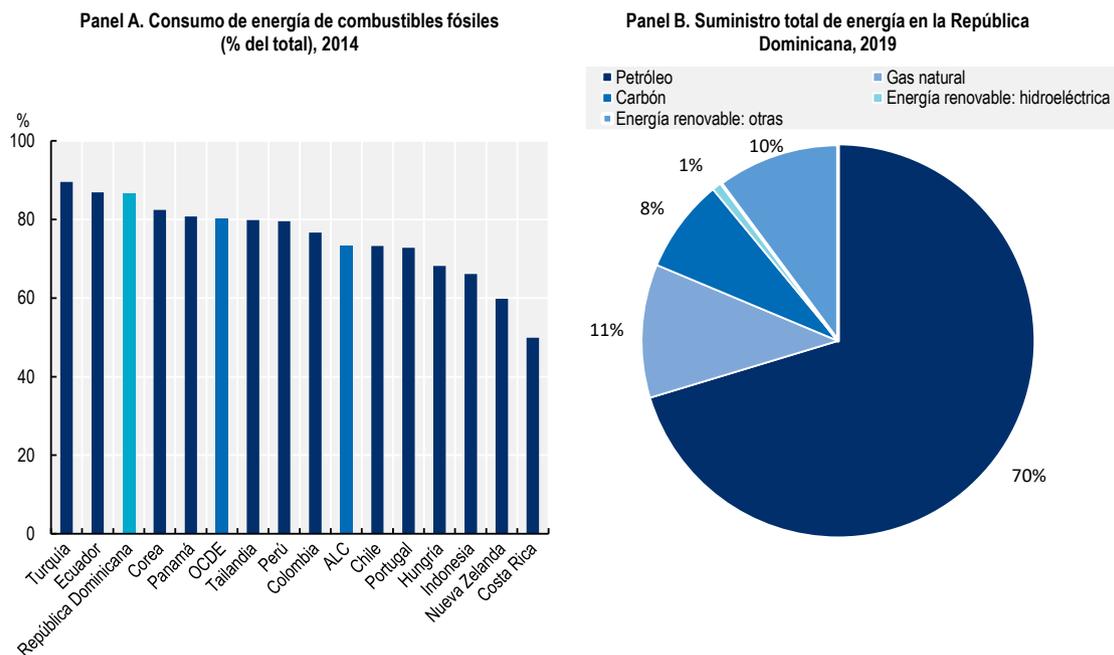
El consumo de energía está aumentando en la República Dominicana, que todavía depende de las importaciones de combustibles fósiles prácticamente para la totalidad de sus necesidades de electricidad. Por este motivo, el país es especialmente vulnerable a las perturbaciones de los precios de los combustibles y depende de las importaciones de otros países en lo que respecta a su suministro de energía. La invasión rusa de Ucrania a principios de 2022 puso de relieve los riesgos que supone la dependencia energética de otros países, como es el caso de gran parte de Europa (OCDE et al., 2022^[9]). La República Dominicana tiene que reducir tanto la dependencia de las importaciones como los efectos de la combustión de combustibles fósiles en el medio ambiente local. En 2019, los combustibles fósiles

representaron el 89% del suministro total de energía, mientras que las energías renovables se correspondieron con solo un 11% (Gráfico 2.68).

La República Dominicana se ha fijado objetivos ambiciosos en lo que respecta a la energía y su impacto. En su contribución determinada a nivel nacional (CDN), se comprometió a reducir sus emisiones un 27% para 2030, respecto a un escenario de continuidad con las emisiones actuales. También se fijó el objetivo de reducir sus emisiones de GEI un 25% para 2030 con respecto a los niveles de 2010 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2012^[152]). El Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de 2010 revela que la energía es la mayor fuente de emisiones (61.9%), seguida de la agricultura (19.9%), los desechos (12.9%) y la producción industrial (5.3%); se señalan el cambio de uso de la tierra y las actividades forestales como sumideros de carbono, los cuales absorbieron 3.1 Mt CO₂ ese año.

La inauguración en febrero de 2020 de la central de carbón Punta Catalina por la empresa eléctrica estatal de la República Dominicana, la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), podría contravenir el compromiso de descarbonizar la economía. Está previsto que la central de carbón de 752 MW produzca entre 5 y 8 Mt CO₂ equivalente y 30 toneladas (t) de dióxido de nitrógeno (NO₂) y dióxido de azufre (SO₂). Actualmente, Punta Catalina es la fuente principal de generación de energía, ya que produce entre un 25% y un 30% de la electricidad del país. Se ha enfrentado constantemente a dificultades operacionales y problemas de las cadenas de suministro, así como a los impactos ambientales, por ejemplo, la ceniza residual causante de externalidades en materia de salud. Además, el Gobierno continúa destinando cuantiosos subsidios al sector de la electricidad y los hidrocarburos. En 2021, el Gobierno asignó USD 1 030 millones al subsidio de las Empresas Distribuidoras de Electricidad (EDE) y USD 266.9 millones directamente al combustible (U.S Department of State, 2022^[153]).

Gráfico 2.68. En la República Dominicana, el consumo de energía fósil es elevado



Nota: Los combustibles fósiles comprenden el carbón, el crudo, el petróleo y los productos de gas natural. ALC engloba todos los países latinoamericanos y las islas caribeñas. El suministro total de energía consiste en producción + importaciones – exportaciones – transporte marítimo internacional – transporte aéreo internacional +/- variaciones de reservas.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE/IEA, 2014^[154]; IEA/OECD, 2021^[26]).

La República Dominicana debe promover el desarrollo de las energías renovables

La República Dominicana, dotada por naturaleza de abundantes recursos solares y eólicos, debe intensificar su labor en materia de desarrollo de energías renovables. En 2019, la proporción de energías renovables en el consumo de energía fue del 14% y la proporción en el suministro total de energía fue del 11% (IEA, 2022^[155]). La República Dominicana podría convertirse en uno de los países líderes de la región en producción de energías renovables (IRENA, CNE, 2016^[156]), pero la falta de certeza y claridad en lo que respecta a las reglas para su despliegue supone un obstáculo importante (CONEP, 2019^[157]). La transformación del sector de la energía eléctrica, que se basa principalmente en los hidrocarburos, es esencial para impulsar la proporción de las energías renovables. Conforme a la Ley 57-07 sobre Incentivo al Desarrollo de Fuentes Renovables de Energía de 2007 (Ley 57-07, de 7 de mayo de 2007), el sector de la electricidad está obligado a aumentar la proporción de las energías renovables en la matriz de generación de energía a un 25% para 2025. Las altas pérdidas de electricidad en la distribución constituyen otro obstáculo para el sistema de energía. Las debilidades institucionales socavan la coherencia, la consistencia y el cumplimiento de las políticas ambientales.

La gobernanza y la implementación eficaces de las políticas ambientales son esenciales para mejorar la protección del capital natural y reducir la elevada exposición y vulnerabilidad de la República Dominicana a los desastres climáticos y los fenómenos meteorológicos extremos. El marco institucional relativo al medio ambiente se puede mejorar al reforzar la cooperación entre los ministerios y las autoridades gubernamentales, así como entre los niveles nacionales y subnacionales. La falta de funciones y responsabilidades claramente definidas y de la incorporación explícita de los componentes ambientales en otras dimensiones normativas clave (como el transporte o la gestión de los recursos naturales) constituye otro obstáculo institucional para las políticas ambientales.

Obstáculos institucionales para las políticas ambientales a nivel nacional

Es primordial contar con un buen mecanismo de coordinación entre los distintos ministerios y organismos gubernamentales que tienen competencias relacionadas con el medio ambiente para promover el programa verde en la República Dominicana. En el año 2000, se creó el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) por medio de la aprobación de la Ley de Medio Ambiente, n.º 64, de 18 de agosto de 2000. El fortalecimiento del diálogo entre el Ministerio de Medio Ambiente y otros ministerios es fundamental. Las funciones y responsabilidades de cada actor implicado en la definición, la planificación y la implementación de la política energética no siempre se describen de manera explícita. La coordinación entre el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Turismo también se podría mejorar en las áreas pertinentes, por ejemplo, el ecoturismo.

El marco jurídico y normativo del medio ambiente en la República Dominicana es acorde al sistema actual de sanciones en caso de violación; su aplicación y coherencia, sin embargo, no siempre están lo suficientemente explicadas. Las sanciones aplicadas por no respetar y violar la Ley ambiental n.º 64-00, art. 167, por ejemplo, no están descritas de manera clara ni se aplican de forma coherente. La ausencia de un monitoreo ambiental regular en determinados sectores (p. ej., el agua) por parte de las autoridades gubernamentales puede debilitar las políticas relativas al medio ambiente.

Obstáculos institucionales para las políticas ambientales a nivel subnacional

El diálogo acerca de la coordinación de las políticas ambientales entre los niveles nacional y subnacional es tan importante como la coordinación interministerial. La gestión de los desechos sólidos puede servir como ejemplo debido a su control centralizado por el poder ejecutivo y su fragmentación entre las distintas instituciones implicadas, a saber: la Presidencia, es decir, la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia (PROPEEP); el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Ministerio de Salud; el MEPyD; y el Ministerio de Educación. Además, afecta a las federaciones de

municipios, los municipios y los operadores. A pesar de todos los actores que participan en ella, la gestión de los desechos sólidos se considera insuficiente en la República Dominicana, y los vertederos improvisados son habituales. En promedio, cada dominicano produce 1.2 kg de desechos al día. La separación de los desechos es prácticamente inexistente, de modo que casi todos los residuos terminan en uno de los 368 vertederos a cielo abierto que existen aproximadamente (Forbes Central America, 2020^[158]; Deutsche Welle, 2018^[159]). La Cámara de Diputados de la República Dominicana aprobó, en 2018, la Ley de Residuos Sólidos, de julio de 2018, con el objetivo de crear el marco jurídico que faltaba para la gestión, la reducción y el reciclaje de desechos.

Recuadro 2.3. La República Dominicana se implica en las cuestiones ambientales en los foros multilaterales

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992, Conferencia de Río), la República Dominicana y la región de ALC han progresado en el fortalecimiento del pilar ambiental del desarrollo sostenible, también mediante la firma de acuerdos multilaterales. Desde entonces, la República Dominicana ha ratificado 15 tratados internacionales que abordan la protección del medio ambiente o el cambio climático (Cuadro 2.2). En marzo de 2017, el Congreso ratificó el Acuerdo de París de la 21.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21).

Cuadro 2.2. Ratificación de acuerdos ambientales multilaterales por la República Dominicana

Tipo de tratado ambiental multilateral	Fecha de entrada en vigor	Foco de atención	Fecha de la firma por la República Dominicana
Tratado sobre los Recursos Fitogenéticos	29/06/2004	Conservación y uso sostenible de los recursos fitogenéticos	02/05/2022
Convenio de Minamata	16/08/2017	Registro de emisiones de contaminantes y educación ambiental	20/03/2018
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CEM)	01/11/1983	Biodiversidad	01/11/2017
Acuerdo de París (Convención Marco sobre el Cambio Climático)	04/11/2016	Cambio climático y marco de transparencia ambiental	21/09/2017
Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica	12/10/2014	Biodiversidad	13/11/2014
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	16/05/2004	Registro de emisiones de contaminantes y educación ambiental	04/05/2007
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica	11/09/2003	Biodiversidad y educación ambiental	20/06/2006
Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional	24/02/2004	Registro de emisiones de contaminantes	24/03/2006
Protocolo de Kyoto (Convención Marco sobre el Cambio Climático)	16/02/2005	Cambio climático	12/02/2002
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	05/05/1992	Certificación	10/07/2000
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	21/03/1994	Cambio climático, educación ambiental y registro de emisiones de	07/10/1998

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación (CLD)	26/12/1996	contaminantes Biodiversidad y educación ambiental	26/06/1997
Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB)	29/12/1993	Biodiversidad, educación ambiental, comunidades indígenas y evaluación ambiental	25/11/1996
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	22/09/1988	Cambio climático, registro de emisiones de contaminantes y biodiversidad	18/05/1993
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	01/01/1989	Cambio climático	18/05/1993
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	01/07/1975	Biodiversidad	17/12/1986

Fuente: (CEPAL, 2022_[160]).

Notas

¹ Los datos de Chile son de 2017; los de Perú, de 2018; los de Panamá, Tailandia y Turquía, de 2019; y los de Ecuador, de 2021. Corea no está incluida en el promedio porque no había datos disponibles.

² Porcentaje de una cohorte de alumnos (o estudiantes) matriculados en el primer curso de un determinado nivel o ciclo educativo en un determinado año académico que se espera que lleguen a los cursos siguientes (UNESCO, 2022_[16]).

³ Índice de paridad de género ajustado de la tasa de matriculación bruta en la educación terciaria, datos de 2017 (último año disponible).

⁴ El régimen especial de la industria nacional facilita principalmente los procedimientos aduaneros y ofrece a las empresas exportadoras del país ciertos incentivos a la inversión y devoluciones del IVA por determinados insumos. Asimismo, proporciona una reducción arancelaria del 50% para los insumos procedentes de las zonas francas y utilizados para el procesamiento parcial y la reexportación a dichas zonas (Daude, et al., 2014_[91]).

⁵ La OCDE define la economía azul como la suma de actividades económicas de las industrias basadas en los océanos, junto con los activos, los bienes y los servicios que ofrecen los ecosistemas marinos (OCDE, 2019_[162]).

⁶ El estrés hídrico se define como el momento en que el suministro anual de agua cae por debajo de los 1 700 700 m³ por persona al año (UNESCO, 2012_[161]).

⁷ Sobre la base de una entrevista realizada con representantes de la sociedad civil en junio de 2019.

Referencias

- Almanzar et al. (2017), *Estudio preliminar de la hidroquímica de las playas Cabo Engaño, Cabeza de Toro y Uvero Alto, provincia La Altagracia, República Dominicana*, Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), Santo Domingo, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14342.73282>. [136]
- Amiti, M. and A. Khandelwal (2013), “Import Competition and Quality Upgrading”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95/2, pp. 476-490, https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/REST_a_00271 (accessed on 22 September 2018). [88]
- Amiti, M. and J. Konings (2007), “Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia”, *American Economic Review*, Vol. 97/5, pp. 1611-1638, <https://doi.org/10.1257/aer.97.5.1611>. [90]
- Aristy-Escuder, J. et al. (2016), *Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic*, Commitment to Equity, Tulane University, Department of Economics, https://commitmenttoequity.org/publications_files/DominicanRepublic/CEQ_WP%2047%20Fiscal%20Policy%20and%20Redistribution%20in%20the%20Dominican%20Republic%20October%202016.pdf. [39]
- Azevedo et al. (2020), *Simulating the potential impact of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: a set of global estimates*, World Bank, Washington DC, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/798061592482682799-0090022020/original/covidandeducationJune17r6.pdf>. [56]
- Baez, J. et al. (2014), *When Prosperity Is Not Shared: The Weak Links between Growth and Equity in the Dominican Republic*, World Bank Group, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/809401468261578825/Sintesis>. [36]
- Banco Central de la República Dominicana (2022), *Estadísticas*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2533>. [72]
- Banco Central de la República Dominicana (2022), *Gross Domestic Product (database)*. [145]
- Banco Central de la República Dominicana (2021), *Estados Financieros - Banco Central de la República Dominicana*, <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2565-estados-financieros>. [94]
- Banco Central de la República Dominicana (2017), *Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)*. [46]
- Banco Mundial (2022), *Education Statistics (database)*, <https://databank.worldbank.org/source/education-statistics-%5E-all-indicators#>. [61]
- Banco Mundial (2022), *LAC Equity Lab: A Platform for Poverty and Inequality Analysis*, <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1>. [37]
- Banco Mundial (2022), *World Development indicators [database]*, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. [2]

- Banco Mundial (2018), *Dominican Republic - Systematic Country Diagnostic*, World Bank Group, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/980401531255724239/pdf/Dominican-Republic-SCD-final-07022018.pdf> (accessed on 21 September 2022). [50]
- Banco Mundial (2017), *Do labor markets limit the inclusiveness of growth in the Dominican Republic?*, World Bank Group, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/27681>. [44]
- Banco Mundial (2017), *Governance and the law*, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington, DC. [106]
- Banco Mundial (2017), *Program Information Document (PID)*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/523711504728350629/pdf/119486-PGID-P159351-Appraisal-Stage-Box405298B-PUBLIC.pdf>. [149]
- Banco Mundial (2015), *Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean: Evidence from Selected Countries*, World Bank, Washington, DC., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22026>. [66]
- Banco Mundial (2014), *Dominican Republic - Country partnership strategy for the period FY2015-18 (English)*, World Bank Group, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/647771468032417520/Dominican-Republic-Country-partnership-strategy-for-the-period-FY2015-18>. [63]
- BID (2020), *Civil Service Development Index*, <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y>. [112]
- Brandt, L., J. Van Biesebroeck and Y. Zhang (2012), “Creative accounting or creative destruction? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing”, *Journal of Development Economics*, Vol. 97/2, pp. 339-351, <https://doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2011.02.002>. [81]
- BREA (2020), *The Global Economic Contribution of Cruise Tourism 2019*, Business Research & Economic Advisors, Phillipsburg, NJ, <https://cruising.org/-/media/research-updates/research/global-cruise-impact-analysis---2019-final.ashx>. [132]
- Burke, M., S. Hsiang and E. Miguel (2015), “Global non-linear effect of temperature on economic production”, *Nature*, Vol. 527, pp. 235-239, <https://doi.org/10.1038/nature15725>. [11]
- Busso, M. and J. Camacho (2021), *Pandemic and Inequality: How Much Human Capital Is Lost When Schools Close?*, <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/pandemic-and-inequality-how-much-human-capital-is-lost-when-schools-close/>. [57]
- Cambers, G. (1999), “Coping with shoreline erosion in the Caribbean”, *Nature Resource*, Vol. 35, pp. 43-49. [134]
- Carneiro, F. and S. Sirtaine (2017), *When growth is not enough: explaining the rigidity of poverty in the Dominican Republic*, Directions in Development-Poverty, World Bank Group, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26711>. [30]
- CEDLAS/Banco Mundial (2022), *Socio-economic Database for Latin America and the Caribbean*, <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/estadisticas/> (accessed on 22 September 2022). [60]

- CEPAL (2022), *CEPALSTAT [database]*, <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard>. [33]
- CEPAL (2022), *CEPALSTAT Statistical Databases and Publications*, [34]
<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>.
- CEPAL (2022), *Observatory on Principle 10 in Latin America and the Caribbean*, [160]
<https://observatoriop10.cepal.org/en/countries/9/treaties> (accessed on 2019).
- CEPAL (2022), *Statistical Databases and Publications: Demographics and social*, Economic [22]
 Commission for Latin America and the Caribbean,
<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>.
- CISS (2022), *La respuesta de los sistemas de seguridad social americanos a la pandemia del COVID-19 balance a un año de la emergencia el caso de Republica Dominicana*, [65]
 Conferencia Interamericana de Seguridad Social, <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2022/02/cuadernoCovid4RepDominicana .pdf>.
- Climate Diplomacy (n.d.), *Pueblo Viejo Mining Conflict in Dominican Republic*, Adelphi and the [146]
 German Federal Foreign Office, <https://climate-diplomacy.org/case-studies/pueblo-viejo-mining-conflict-dominican-republic> (accessed on 3 October 2022).
- Commitment to Equity Institute Data Centre (2022), *CEQ Standard Indicators*, Tulane University, [40]
<https://tulane.app.box.com/s/w5frpk5lum6jimodad2wp0dz5fdupp7h/file/959930285240>.
- CONEP (2019), *Interview with representatives from the private sector led by the National Council of Private Enterprise*. [157]
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (2021), *Estadísticas (base de datos)*, [79]
<https://cnzfe.gob.do/index.php/es/>.
- Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), “The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, [82]
 No. 14, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.
- Criscuolo, C. and J. Timmis (2017), “The Relationship Between Global Value Chains and Productivity”, *International Productivity Monitor*, Vol. 32, [83]
http://www.csls.ca/ipm/32/Criscuolo_Timmis.pdf (accessed on 15 September 2018).
- Daude, et al. (2014), “The political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic: Doctoring the ball”, *OECD Development Centre Working Paper*, No. 322, [91]
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz3wkh45kmw-en.pdf?expires=1566902105&id=id&accname=guest&checksum=7726978A5C396EFEBF3EF80EF6C1B4CC> (accessed on 27 August 2019).
- Daude, C., H. Gutierrez and A. Melguizo (2017), “The political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic”, *Journal of Economic Studies*, Vol. 44/1, pp. 144-3585, [102]
<https://doi.org/10.1108/JES-05-2015-0090>.
- De Loecker, J. et al. (2016), “Prices, Markups, and Trade Reform”, *Econometrica*, Vol. 84/2, [89]
 pp. 445-510, <https://doi.org/10.3982/ECTA11042>.
- Deutsche Welle (2020), “Saving the Dominican Republic’s coral reefs”, *DW*, [127]
<https://www.dw.com/en/dominican-republic-saving-coral-reefs-from-tourism-climate-change-and-overfishing/a-52698061>.

- Deutsche Welle (2018), “The Dominican Republic battles its trash”, *Deutsche Welle, Nature and Environment*, <http://www.dw.com/en/a-caribbean-island-tackles-its-growing-trash-problem/a-45763291>. [159]
- DGII (2018), *Concentración de mercado en República Dominicana*, Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos, <http://www.dgii.gov.do> (accessed on 27 August 2019). [85]
- Dirección General Crédito Público (2022), *Estadísticas Dirección General de Crédito Público*, <https://www.creditopublico.gob.do/inicio/estadisticas>. [99]
- Durand, M. and C. Exton (2018), *Policy use of well-being metrics: Describing countries’ experiences*, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC\(2018\)7&ocLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2018)7&ocLanguage=En). [13]
- Égert, B. and P. Gal (2017), “The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1354, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2d887027-en>. [75]
- EM-DAT (2022), *EM-DAT Public [database]*, Emergency Events Database, Brussels, <http://www.emdat.be/database> (accessed on 22 May 2022). [151]
- FAO (2022), *Aquastat (database)*, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>. [144]
- FAO (2022), *FAO Country Profiles: Dominican Republic*, <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=dom>. [142]
- FAO (2022), *Food and Agriculture Statistics*, Food and Agriculture Organization, Rome, <http://www.fao.org/food-agriculture-statistics/data-release/data-release-detail/en/c/1304919/>. [140]
- FAO (2022), *Global Forest Resource Assessment*, <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/en/>. [137]
- Feenstra, R., R. Inklaar and M. Timmer (2015), “The Next Generation of the Penn World Table”, *American Economic Review*, Vol. 105/10, pp. 3150-3182, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>. [73]
- Ferreira, F. et al. (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11858>. [38]
- FMI (2022), *Dominican Republic: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/08/Dominican-Republic-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-520543> (accessed on 2 December 2022). [98]
- FMI (2022), *World Economic Outlook Database October 2022 [database]*, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>. [1]
- FMI (2019), *World Economic Outlook Database April 2019*, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/April>. [71]

- FMI (2018), *Dominican Republic : Staff report for the 2018 Article IV consultations*, [97]
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/24/Dominican-Republic-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-46300> (accessed on 27 August 2019).
- Forbes Central America (2020), “Dominican Republic wastes the garbage business”, *Dominican Today*, [158]
<https://dominantoday.com/dr/economy/2020/07/12/dominican-republic-wastes-the-garbage-business/>.
- Fundación OXFAM Intermon, S. (ed.) (2017), *Se buscan recursos para garantizar derechos: Cálculo del Espacio Fiscal para Reorientar los Recursos Públicos Malgastados a la Garantía de Derechos*. [123]
- Gallup (2022), *Gallup World Poll (database)*, <https://ga.gallup.com/>. [15]
- Germanwatch (2021), *Global Climate Risk Index 2021. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2019 and 2000-2019*, Germanwatch e.V., Bonn, http://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf (accessed on 28 September 2022). [148]
- Gobierno de la República Dominicana (2021), *Informe Nacional Voluntario 2021*, [20]
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/285032021_VNR_Report_Dominican_Republic.pdf.
- Grundke, R. and C. Moser (2019), “Hidden protectionism? Evidence from non-tariff barriers to trade in the United States”, *Journal of International Economics*, Vol. 117, pp. 143-157, [92]
<https://doi.org/10.1016/J.JINTECO.2018.12.007>.
- Guillemette, Y. and D. Turner (2018), “The long view: Scenarios for the world economy to 2060.”, *OECD Economic Policy Paper*, No. 22, OECD, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b4f4e03e-en.pdf?expires=1566900210&id=id&accname=guest&checksum=A7CFBECD55F0237C8B84B3489AE3ECE1> (accessed on 27 August 2019). [74]
- Hsieh, C. and P. Klenow (2009), “Misallocation and Manufacturing TFP in China”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124/4, pp. 1403-1448, [84]
<https://www.jstor.org/stable/pdf/40506263.pdf> (accessed on 17 January 2019).
- IDB (2020), *Hablemos de Política Educativa: Educación más allá del COVID-19 [Talks about education policy: Education beyond COVID-19]*, Inter-American Development Bank, Santiago de Chile, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hablemos-de-politica-educativa-en-America-Latina-y-el-Caribe-1-Educacion-mas-alla-del-COVID-19.pdf>. [58]
- IDB (2018), *Labour Markets and Social Security Information System - SIMS Database*, [70]
<http://www.iadb.org/en/sector/social-investment/sims/home>.
- IEA (2022), *Key energy statistics, 2019: Dominican Republic*, [155]
<http://www.iea.org/countries/dominican-republic>.
- IEA/OECD (2021), *IEA World Energy Statistics and Balances [database]*, http://www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-world-energy-statistics-and-balances_enestats-data-en. [26]
- INDOTEL (2021), *Desempeño de las Telecomunicaciones*, Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, <https://transparencia.indotel.gob.do/media/216292/informe-de-desempe%C3%B1o-de-las-telecomunicaciones-enero-septiembre-2021.pdf>. [120]

- Inter-Parliamentary Union (2021), *Women in parliament in 2020*, Inter-Parliamentary Union (IPU), <http://www.ipu.org/women-in-parliament-2020>. [23]
- IRENA, CNE (2016), *Renewable energy prospects: Dominican Republic*. [156]
- Islam, I. and S. Nazara (2000), *Estimating employment elasticity for the Indonesian economy*, International Labour Organization, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_123743.pdf. [47]
- ITU (2021), *World Telecommunication/ICT Indicators Database 2021 (database)*, International Telecommunication Union, Geneva, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx>. [8]
- Latinobarometro (2021), *Latinobarometro (database)*, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. [103]
- Latinobarómetro (2020), *Análisis Online 2020: Se las arregló para pagar menos impuesto del que debía*, Latinobarómetro, Santiago, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. [105]
- Martínez-Vázquez, et al. (2017), *Descentralización en República Dominicana: Desempeño actual y Perspectivas de Reforma*, Banco Interamericano de Desarrollo, <https://publications.iadb.org/es/descentralizacion-en-republica-dominicana-dese>. [121]
- Mejía-Ricart, T. (2002), *La reforma del Estado en la República Dominicana*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043305.pdf>. [109]
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2022), *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria en la República Dominicana 2021 [database]*, Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, <https://mepyd.gob.do/publicaciones/boletin-pobreza-monetaria-a7-no9>. [32]
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2021), *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria en la República Dominicana 2021*, <https://mepyd.gob.do/publicaciones/boletin-pobreza-monetaria-a7-no9>. [28]
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012), *Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Santo Domingo, República Dominicana, <https://mepyd.gob.do/estrategia-nacional-de-desarrollo-2030/>. [152]
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2019), *Ministerios de Hacienda y Energía y Minas firman acuerdo de cooperación interinstitucional sobre el sector minero*, <http://www.hacienda.gob.do/ministerios-de-hacienda-y-energia-y-minas-firman-acuerdo/> (accessed on 27 September 2022). [147]
- Ministerio de Hacienda: Dirección General de Presupuesto (2022), *Informe de Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central*. [43]
- Ministerio de Turismo (2022), *Sistema de Inteligencia Turística (base de datos)*, <https://situr.mitur.gob.do/datos-para-descarga/>. [131]
- Ministerio del Ambiente (MMARN) y Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2022), *Incendios Forestales*, <https://datos.gob.do/dataset?groups=medio-ambiente>. [138]

- Mundial, B. (2019), *Doing Business 2019 - Economy Profile Dominican Republic*, [49]
<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/d/dominican-republic/DOM.pdf> (accessed on 27 August 2019).
- Mundial, B. (2017), *Zonas Francas en República Dominicana: Consideraciones de Política para un Sector más Competitivo e Incluyente*, [80]
<http://www.bancomundial.org.do> (accessed on 27 August 2019).
- Myers, N. (2000), “Biodiversity hotspots for conservation priorities”, *Nature Research Journal*, [125]
 Vol. 403, pp. 853–858, <http://www.nature.com/articles/35002501> (accessed on October 2018).
- Naciones Unidas (2022), *UN E-Government Survey 2022*, [117]
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.
- Naciones Unidas (2021), *World Population Prospects 2022*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, [104]
<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.
- Naciones Unidas (2016), *UN E-Government Surveys 2016*, [116]
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016>.
- Näslund-Hadley, E. and E. Ortiz (2022), “How to Avoid a Lost Generation: Three Strategies to Combat Pandemic Learning Loss”, *IDB Blogs*, [59]
<https://blogs.iadb.org/educacion/en/combat-pandemic-learning-loss/>.
- OCDE (2022), *Education at a Glance: Educational attainment (indicator)*, OECDStat, [18]
<https://stats.oecd.org/>.
- OCDE (2022), “Income distribution”, *OECD Social and Welfare Statistics (database)*, [41]
<https://doi.org/10.1787/data-00654-en> (accessed on 6 October 2022).
- OCDE (2022), “Income distribution”, *OECD Social and Welfare Statistics (database)*, [29]
<https://doi.org/10.1787/data-00654-en> (accessed on 7 December 2022).
- OCDE (2022), “Income distribution”, *OECD Social and Welfare Statistics (database)*, [35]
<https://doi.org/10.1787/data-00654-en> (accessed on 7 December 2022).
- OCDE (2022), *OECD Stat Green Growth Indicators [database]*, [24]
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GREEN_GROWTH.
- OCDE (2022), *Social Institutions and Gender Index (SIGI) Data*, OECD Publishing, Paris, [45]
<https://www.genderindex.org/data/>.
- OCDE (2021), *How’s Life in Latin America?: Measuring Well-being for Policy Making*, OECD [14]
 Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2965f4fe-en>.
- OCDE (2019), *Hacia una reforma exitosa y sostenible de la Administración Pública en República Dominicana (Towards a sustainable and succesful reform of Public Administration in Dominican Republic)*, OECD Publishing, Paris, [110]
<http://www.oecd.org/gov/dominican-republic-scan.pdf>.

- OCDE (2019), *Measuring Distance to the SDG Targets 2019: An Assessment of Where OECD Countries Stand*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/a8caf3fa-en.pdf?expires=1669219026&id=id&accname=ocid84004878&checksum=B1DB77BC16B2AD6458DD5B2841D638E8>. [21]
- OCDE (2019), *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>. [62]
- OCDE (2019), *Rethinking Innovation for a Sustainable Ocean Economy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311053-en>. [162]
- OCDE (2019), *Trade Facilitation Indicators Simulator database*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, <https://sim.oecd.org/default.ashx?ds=TFI>. [93]
- OCDE (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>. [55]
- OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [31]
- OCDE (2017), *Better Service Delivery for Inclusive Growth in the Dominican Republic*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264264144-en>. [113]
- OCDE (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en. [12]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <http://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>. [118]
- OCDE (2017), *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271036-en>. [7]
- OCDE (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [119]
- OCDE (2015), *Dominican Republic: Human Resource Management for Innovation in Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264211353-en>. [111]
- OCDE (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>. [115]
- OCDE (2013), *Política fiscal para el desarrollo en República Dominicana*, OECD Development Centre, Paris, https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.Ebook_ESP.pdf (accessed on 27 August 2019). [100]
- OCDE (2012), *Capital Markets in the Dominican Republic: Tapping the Potential for Development*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264177628-en>. [96]

- OCDE (2001), *OECD Glossary of Statistical terms*, [124]
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1730>.
- OCDE (forthcoming), *Labour informality and households' vulnerabilities in Latin America [Provisional Title]*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris. [54]
- OCDE et al. (2022), *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5554fc-en>. [9]
- OCDE et al. (2020), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital transformation for building back better*, OECD publishing, Paris, http://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2020_e6e864fb-en. [6]
- OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in transition*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2019_g2g9ff18-en. [3]
- OCDE/Banco Mundial (2022), *Indicators of Product Market Regulation*, Organisation for Economic Co-operation and Development / World Bank Group, Paris/Washington, DC, <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>. [87]
- OCDE/Banco Mundial (2019), *Fiscal Resilience to Natural Disasters: Lessons from Country Experiences*, Organisation for Economic Co-operation and Development / World Bank Group, Paris/Washington, DC. [150]
- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en. [69]
- OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2018-en>. [53]
- OCDE et al. (2021), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>. [27]
- OCDE et al. (2022), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>. [101]
- OCDE/CIECAS (2017), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development in the Dominican Republic*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276826-en>. [51]
- OCDE/IEA (2014), *IEA Statistics*, <http://iea.org/stats/index.asp> (accessed on 2018). [154]
- OCDE/OIT (2018), *How Immigrants Contribute to the Dominican Republic's Economy*, International Labour Organization, Geneva/OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301146-en>. [52]
- OCDE/ONU (2020), *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/production-transformation-policy-review-of-the-dominican-republic-1201cfea-en.htm>. [78]
- OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [122]

- OIT (2022), *ILOSTAT [database]*, International Labour Organization, Geneva, [19]
<https://ilostat.ilo.org/data/>.
- OMS (2017), *Out-of-pocket Payments, User Fees and Catastrophic Expenditure*, World Health Organization, Geneva, [68]
http://www.who.int/health_financing/topics/financial-protection/out-of-pocket-payments/en/.
- OMS (2016), *Universal Health Coverage: Unique Challenges, Bold Solutions*, World Health Organization, Geneva, [67]
<http://www.who.int/mediacentre/commentaries/2016/universal-health-coverage-challengessolutions/en/>.
- OMS/UNICEF (2022), *Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene [database]*, [25]
<https://washdata.org/data/household#!/table?geo0=country&geo1=DOM>
 (accessed on 22 November 2022).
- Patil, P. et al. (2018), *Toward a Blue Economy: A Pathway for Sustainable Growth in Bangladesh*, The World Bank Group, Washington, DC, [129]
<http://documents.worldbank.org/curated/en/857451527590649905/pdf/126654-REPL-PUBLIC-WBG-Blue-Economy-Report-Bangladesh-Nov2018.pdf>.
- PLENITUD; Caribbean Community Climate Change Centre; Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio; Ministerio de Agricultura; UE (2014), *Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agropecuario de la República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana, [10]
<https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC165851/#:~:text=El%20objetivo%20general%20es%20disminuir,un%20desarrollo%20bajo%20en%20carbono>.
- Pozo et al. (2010), *Economic Development Strategies in the Dominican Republic*, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), [4]
<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-115.pdf>.
- Presidencia de la República Dominicana (2021), *Pacto Nacional para la Reforma del Sector Eléctrico en la República Dominicana (2021-2030)*, [64]
<https://mem.gob.do/wp-content/uploads/2021/03/pactp-electrico.pdf>.
- Sánchez, G. (2016), *Contraste de la disponibilidad y demanda de agua por provincia, situación actual y retos futuros*, BanReservas, Santo Domingo. [141]
- Serrano, A. (2015), *Central America and the Dominican Republic - Regional assessment : status of disaster risk management in the water supply and sanitation sector - policy framework and practice (English)*, World Bank Group, Washington, DC, [139]
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/651091468227122330/central-america-and-the-dominican-republic-regional-assessment-status-of-disaster-risk-management-in-the-water-supply-and-sanitation-sector-policy-framework>.
- Swiston, A. et al. (2014), "Central Bank Financial Strength in Central America and the Dominican Republic", *IMF Working Paper Series*, No. 14/87, IMF, [95]
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Central-Bank-Financial-Strength-in-Central-America-and-the-Dominican-Republic-41556> (accessed on 27 August 2019).

- The Economist Group (2022), *The 2021/22 Infrascopes*, IDB, [114]
https://infrascopes.wpengine.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_INFRASCOPE_2021_12.pdf.
- The World Justice Project (2022), *Rule of Law Index 2022*, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/>. [107]
- Transparencia Internacional (2021), *Corruption Perceptions Index (database)*, [108]
<http://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dom>.
- Transparencia Internacional (2019), *Corruption Perception Index*, <http://www.transparency.org>. [17]
- U.S Department of State (2022), *2022 Investment Climate Statements: Dominican Republic*, [153]
<http://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/dominican-republic/>.
- UN Environment (2019), *Roadmap for Low carbon and resource Efficient Accommodation in the Dominican Republic*, United Nations Environment Programme, Paris, [135]
http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/roadmap_dominican_republic_1.pdf
 (accessed on 3 October 2022).
- UN Migration (2022), *Global Migration data Portal*, [48]
http://www.migrationdataportal.org/international-data?i=remit_re_gdp&t=2021&cm49=214
 (accessed on 3 October 2022).
- UNDESA (2022), *World Population Prospects 2022*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, [5]
<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.
- UNEP/GPA (2003), *Diagnosis of the Erosion Processes in the Caribbean Sandy Beaches*, [133]
http://www.gpa.unep.org/documents/diagnosis_of_the_erosion_english.pdf.
- UNEP-WCMC (2022), *World Database on Protected Areas (WDPA)*, United Nations Environment World Conservation Monitoring Centre, [130]
<http://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/wdpa?tab=WDPA>.
- UNEP-WCMC (2022), *World Database on Protected Areas (WDPA): Dominican Republic*, [126]
 United Nations Environment World Conservation Monitoring Centre,
<http://www.protectedplanet.net/country/DOM>.
- UNESCO (2022), *UIS Statistics [database]*, <http://data.uis.unesco.org/>. [16]
- UNESCO (2012), *Managing Water Under Uncertainty and Risk*, United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Paris, [161]
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/404water.pdf>.
- UNESCO (2012), *The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water Under Uncertainty and Risk*, The United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, Paris, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/404water.pdf>. [143]
- USAID (2013), *Dominican Republic - Country Development Cooperation Strategy 2014-2018*, [128]
<https://www.usaid.gov/documents/1862/dominican-republic-country-development-cooperation-strategy-fy-2014-2018>.

- WITS (2022), *Dominican Republic Trade - World Integrated Trade Solution [database]*, World Bank, Washington, DC, <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/DOM> (accessed on 23 September 2022). [77]
- World Economic Forum (2019), *The Global Competitiveness Index 4.0 2019 dataset*, World Economic Forum, Cologny, <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019/>. [86]
- WTTC (2022), *Dominican Republic: 2022 Annual Research: Key Highlights*, World Travel & Tourism Council, London, https://wttc.org/DesktopModules/MVC/FactSheets/pdf/704/103_20220613160256_DominicanRepublic2022_.pdf. [76]
- WTTO (2022), *Travel and Tourism in the Caribbean: Prospects for growth*, <https://wttc.org/Portals/0/Documents/Reports/2022/Travel-and-tourism-in-the-caribbean.pdf>. [42]

Parte II Análisis en profundidad y recomendaciones

3

Hacia más empleos formales en la República Dominicana

A pesar del progreso socioeconómico que ha experimentado la República Dominicana en los últimos años, los niveles de informalidad laboral se han mantenido elevados. La alta informalidad implica que la mayor parte de la población carece de protección social, dejando a muchos ciudadanos en situación de vulnerabilidad ante fenómenos como la pandemia del coronavirus (COVID-19). Más allá de los efectos específicos de la pandemia, la informalidad supone una barrera para un desarrollo inclusivo y productivo. La República Dominicana debe continuar haciendo esfuerzos para avanzar en una estrategia de formalización laboral, por varias razones. En primer lugar, la formalización es clave para ampliar el alcance del sistema de protección social y llegar a los grupos más vulnerables. En segundo lugar, deben reducirse las barreras a la formalización de las empresas, lo que puede tener un efecto positivo en el crecimiento de la productividad, la recaudación de impuestos y el aumento de las oportunidades comerciales, creando en última instancia oportunidades de empleo formal. En tercer lugar, la inversión en el desarrollo de competencias y la transformación de la estructura productiva son áreas de política clave que deben ayudar a generar mayores oportunidades de empleo formal, con mayor crecimiento de la productividad y mejores oportunidades de empleo para la fuerza de trabajo.

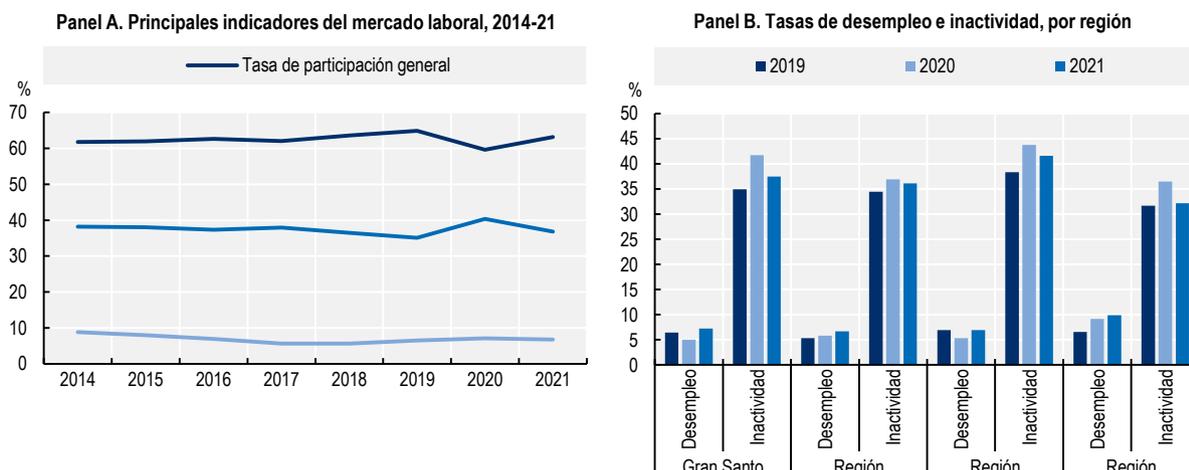
Introducción

La República Dominicana registró unas tasas excepcionales de crecimiento económico en la mayor parte de los años siguientes a la crisis económica de 2003 y 2004, pero estas no se tradujeron en unas mejoras similares de los resultados del mercado laboral. Entre 2010 y 2019, el país registró una tasa de crecimiento media del producto interior bruto (PIB) del 5.64%, un dato considerablemente superior a la tasa de crecimiento media del PIB en los países de América Latina y el Caribe (ALC) (1.23%) y las economías pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2.1%) (Banco Mundial, 2022^[1]). Pese a este período de expansión económica, aquellos sectores que posibilitaron principalmente el crecimiento económico no generaron suficientes empleos de calidad, y la mayor parte de los trabajadores siguen concentrados en empleos y sectores con bajos niveles de productividad (véase la Evaluación Inicial de la Parte I). Aunque algunos indicadores laborales han avanzado, el mercado de trabajo dominicano todavía se enfrenta a profundos obstáculos estructurales que han limitado el impacto social de la expansión económica. La participación en el mercado laboral, por ejemplo, ha mejorado a lo largo de la última década, pero sigue siendo relativamente baja y presenta divergencias significativas entre los distintos territorios y grupos socioeconómicos (género, edad, nivel educativo e ingresos). Por ejemplo, las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral aumentaron del 48.2% al 52.7% entre 2014 y 2019, pero todavía están muy por debajo de las de los hombres, del 75.9% y el 77.9%, respectivamente¹.

El mercado laboral de la República Dominicana continúa enfrentando desafíos de larga duración que se vieron agravados por los efectos del COVID-19. La evolución moderada, pero positiva, de algunos resultados del mercado laboral en la última década se vio perjudicada por la pandemia. La tasa de desempleo disminuyó del 8.8% al 6.5% entre 2014 y 2019, pero aumentó al 7.1% en 2020. La tasa de inactividad mejoró ligeramente, ya que se redujo del 38.2% en 2014 al 35.1% en 2019, pero volvió a subir al 40.3% en el año 2020¹ (Gráfico 3.1, Panel A). El efecto de la crisis del COVID-19 en los resultados del mercado laboral ha sido heterogéneo entre los distintos territorios y grupos socioeconómicos. Por ejemplo, la tasa de desempleo aumentó 0.5 puntos porcentuales en la región septentrional de la República Dominicana y 2.6 puntos porcentuales en la región oriental (Gráfico 3.1, Panel B). En cambio, disminuyó 1.5 puntos porcentuales en la región de Gran Santo Domingo y 1.6 puntos porcentuales en la región oriental, muy probablemente porque muchas personas no buscaron trabajo de forma activa durante la pandemia del COVID-19, con la consiguiente subida de la tasa de inactividad. Aunque varios de estos indicadores se recuperaron en 2021, a finales de ese año todavía no habían alcanzado los niveles previos a la pandemia.

La informalidad laboral, que continúa siendo un problema crítico y persistente, y constituye el principal tema de análisis del presente capítulo, es elevada en la República Dominicana y agravó los efectos de la pandemia del COVID-19 (al mismo tiempo que se vio agravada por estos). Las medidas de contención encaminadas a frenar los contagios afectaron de manera significativa a los mercados laborales de todo el mundo. El Gobierno dominicano puso en marcha varios programas de emergencia para mitigar los efectos de las medidas de confinamiento (p. ej., el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente [Pa' Tij]). Pese a ello, la crisis tuvo un efecto mayor para los trabajadores del sector laboral informal, que no pudieron mantener sus medios de vida por causa de las medidas de confinamiento.

Gráfico 3.1. La crisis del COVID-19 tuvo un impacto heterogéneo en el mercado laboral



Nota: Panel A: Los datos de 2014 a 2021 se corresponden con el tercer trimestre de cada uno de los años en cuestión. En el presente gráfico, se utilizan los datos del 3T porque los de los trimestres primero y segundo de 2020 se recopilaban por teléfono durante la pandemia del COVID-19, y no mediante el método habitual de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

Fuente: Elaboración de los autores con base en BCRD (2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/zih7qo>

En el presente capítulo, se ofrece un análisis en profundidad de la informalidad laboral en la República Dominicana y se proponen áreas de acción que se consideran estratégicas para aumentar los niveles de formalidad del país. Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera sección, se analiza la informalidad y sus efectos negativos en términos de falta de cobertura de la protección social, desde la perspectiva de las personas y los hogares. En la segunda sección, se examinan las barreras a las que se enfrentan las empresas a la hora de avanzar hacia la formalidad, lo que constituye un paso esencial para impulsar la formalización del mercado laboral, y la importancia de la transformación productiva a la hora de crear oportunidades de empleo formal. En la tercera sección, se analiza el impacto de los bajos niveles de productividad, que limitan el aumento de las tasas de formalización, y se hace hincapié en el desarrollo de competencias como un ámbito de política esencial para mejorar la productividad y la formalización. En la última sección, se presenta un conjunto de recomendaciones sobre políticas públicas para avanzar en una estrategia amplia de formalización laboral.

Debido a la informalidad, muchos trabajadores y hogares carecen de una cobertura de protección social adecuada

La informalidad es uno de los mayores obstáculos al desarrollo a los que se enfrenta la República Dominicana. El empleo informal es un fenómeno complejo y multidimensional que es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de los bajos niveles de desarrollo (OCDE et al., 2019^[3]). El empleo informal erosiona la recaudación de impuestos, socava el crecimiento de la productividad y deja a una gran proporción de la fuerza de trabajo en situación de vulnerabilidad debido a la falta de protección social. El trabajo informal perpetúa los bajos niveles de productividad, las estructuras económicas poco sofisticadas, la baja cualificación de la fuerza de trabajo y la debilidad de las regulaciones e instituciones del mercado laboral. A su vez, todos estos factores contribuyen a la informalidad (Basto-Aguirre, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2020^[4]; OCDE, 2020^[5]). La elección de trabajar de manera informal puede deberse a un mercado de empleo formal excluyente o puede ser una decisión voluntaria en respuesta a los costos elevados y otras cargas de la formalidad (Jütting and De Laiglesia, 2009^[6]). Sin embargo, la informalidad también es una alternativa al desempleo, en especial en el caso de los sectores de baja productividad y los trabajadores poco cualificados. En este sentido, desempeña una función primordial en el alivio de la

pobreza. El sector formal puede crecer al: 1) crear más empleos formales, 2) transformar empleos informales en empleos formales; y 3) destruir empleos informales.

En esta sección, se analiza el fenómeno de la informalidad y sus efectos en la limitación de la cobertura del sistema de protección social de la República Dominicana. La informalidad presenta numerosos efectos muy extendidos. Esta sección se centra en cómo la informalidad generalizada priva a grandes segmentos de la población del acceso a la protección social, con una incidencia mayor en las personas más vulnerables de la sociedad, y analiza la informalidad desde la perspectiva de las personas y los hogares, a fin de entender mejor las vulnerabilidades que genera. De hecho, la comprensión de las vulnerabilidades tanto de los trabajadores informales como de las personas a su cargo en el hogar es fundamental a la hora de repensar los mecanismos de protección social y de desarrollar una mejor focalización de las medidas. A lo largo de este capítulo, la definición de *empleo informal* se basa en la que utilizan la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OCDE, forthcoming^[7]; OIT, 2018^[8]), que toma en consideración la situación laboral de los trabajadores y clasifica a los trabajadores asalariados en función de las prestaciones laborales, y a los trabajadores independientes en función de las características y el sector de la unidad económica. Por otra parte, la definición del *sector informal* que se usa en el presente Estudio es la que propone el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), que utiliza criterios a nivel empresarial para clasificar las unidades económicas como parte del sector formal o informal. Ambos conceptos se explican de manera pormenorizada en el Recuadro 3.1.

Recuadro 3.1. Nota metodológica sobre la definición y la medición de la informalidad

En qué consiste la informalidad y cómo se debe medir son cuestiones objeto de un amplio debate. Los países emplean diversos enfoques para medir la informalidad. La informalidad puede hacer referencia tanto al *empleo informal* como al *sector informal*.

Gráfico 3.2. Enfoques para la medición de la informalidad



Fuente: Elaboración de los autores.

i) Empleo informal

Este informe ofrece su propia definición de *empleo informal*. La metodología sigue el conjunto de criterios descritos en OIT (2018^[8]) y reproducidos en OCDE/OIT (2019^[9]). Los cálculos realizados para la República Dominicana toman como base los microdatos de la ENCFT de 2019, 2020 y 2021 (BCRD, 2022^[2]). La ENCFT ofrece información sobre el mercado de trabajo a través de encuestas de hogares, que reúnen información sobre el nivel de actividad económica y otros datos sociodemográficos, como las características de la población, de los hogares y de sus miembros. Esta definición de informalidad permite comparaciones con los datos de otros 13 países de ALC, que se incluyen, junto con países de otras regiones, en la base de datos sobre indicadores clave de la informalidad basados en las personas y sus

hogares (KilbIH) de la OCDE (OCDE, forthcoming^[7]). La base de datos KilbIH utiliza encuestas de hogares para ofrecer indicadores comparables y datos armonizados sobre el **empleo informal** y el bienestar de los trabajadores informales y las personas a su cargo. En este capítulo, se analiza la informalidad y su relación con la vulnerabilidad de los trabajadores informales y los miembros de sus hogares.

Empleo informal a nivel individual

Utilizando el trabajo como unidad de referencia, el **empleo informal** se determina en función de los criterios siguientes:

- En el caso de los empleados, se considera que un trabajo es informal cuando no está sujeto a la legislación laboral, la tributación de ingresos, la protección social contributiva ni las prestaciones laborales del país.
- En el caso de los trabajadores por cuenta propia y los empleadores, la situación de **empleo informal** la determina la naturaleza informal de la actividad.
- En el caso de los trabajadores familiares, todos los trabajos se clasifican en la categoría de **empleo informal** (p. ej., un miembro de una familia que trabaja en un negocio familiar sin una remuneración fija).

Empleo informal a nivel de los hogares

La medición de la informalidad en el plano de los hogares permite a los responsables de la formulación de políticas monitorear las vulnerabilidades de los trabajadores en la economía informal de una forma más eficaz, ya que pueden evaluar el modo en que esas vulnerabilidades se trasladan a las personas a su cargo y, por consiguiente, diseñar políticas específicas y diferenciadas para los hogares de distintas composiciones. Mediante esta clasificación del **empleo informal**, aparecen **tres categorías de informalidad de los hogares** (Cuadro 3.1): 1) hogares formales, donde todos los miembros del hogar que trabajan poseen un empleo formal; 2) hogares informales, donde todos los miembros del hogar que trabajan poseen un empleo informal; y 3) hogares mixtos, donde al menos uno de los miembros del hogar que trabaja posee un empleo formal y otro un empleo informal (OCDE, forthcoming^[7]).

Cuadro 3.1. Categorías de informalidad de los hogares

Composición de los hogares en términos de informalidad	
Formales	100% de los trabajadores empleados en trabajos formales
Informales	100% de los trabajadores empleados en trabajos informales
Mixtos	Al menos un miembro del hogar posee un empleo formal y otro un empleo informal

ii) Empleo en el sector informal

En este capítulo, se utilizan las estadísticas sobre el **sector informal** publicadas por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), junto con la Oficina Nacional de Estadística (ONE), para ilustrar las dimensiones del sector informal y, por tanto, sus niveles de empleo. Su definición del sector informal es una adaptación de la definición de la OIT (OIT, 2013^[10]) y tiene en cuenta la situación de la empresa en la que tiene lugar la actividad económica principal, así como el acceso de sus trabajadores a la seguridad social. En particular, una empresa se considera parte del sector informal si no cumple las condiciones siguientes: 1) estar inscrita en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC); y 2) llevar registro de las transacciones comerciales en libros contables que se puedan auditar. Estas estadísticas se calculan a través de la ENCFT². Cabe destacar que los principales indicadores del mercado laboral publicados por el BCRD se calculan tomando en consideración a todas las personas mayores de 15 años. Todas las cifras relacionadas con el **sector informal** que se presentan en este capítulo siguen dicha definición oficial, a menos que se indique lo contrario.

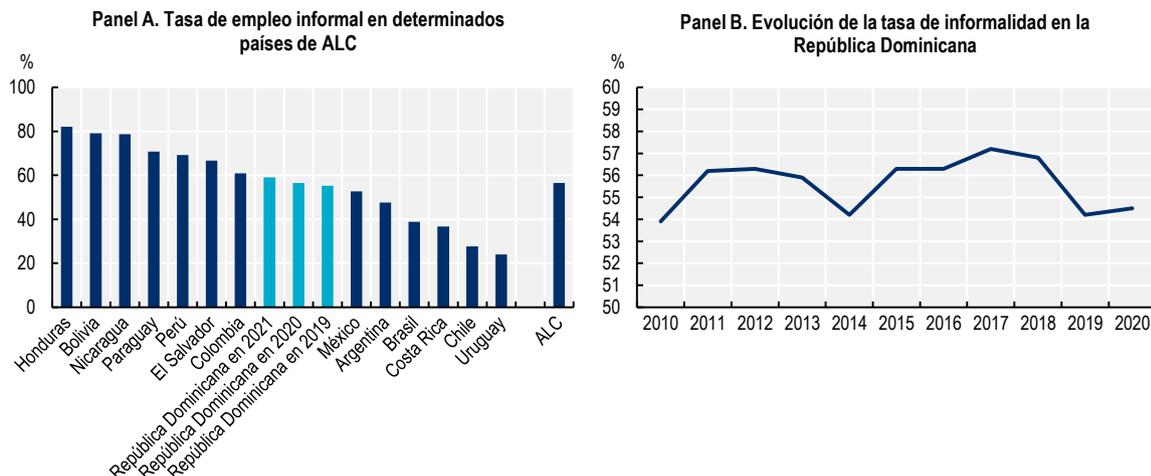
La informalidad laboral ha sido persistentemente alta y afecta de manera especial a la población más vulnerable

La mayoría de los trabajadores informales se encuentran atrapados en un círculo vicioso de vulnerabilidad y protección social inadecuada. El trabajo informal se asocia a unos ingresos reducidos o inestables, lo que impide a los trabajadores informales ahorrar, invertir en capital humano, cambiar a trabajos de mayor productividad o crear sus propias empresas formales, manteniéndolos de esta forma como trabajadores informales y, por consiguiente, vulnerables. Esto genera un círculo vicioso, una “trampa de vulnerabilidad”, que afecta a grandes segmentos de la población en la República Dominicana y otros países de ALC (OCDE et al., 2019^[3]). La mayoría de las personas que trabajan de manera informal carecen de la protección suficiente frente a diferentes riesgos a los que están expuestas, como las enfermedades o los problemas de salud, las condiciones de trabajo inseguras o la menor protección de sus derechos laborales, factores que se vieron agravados por la crisis del COVID-19 (OCDE, forthcoming^[7]).

El mercado laboral de la República Dominicana lleva décadas presentando unos niveles de informalidad persistentemente elevados. Además de las causas habituales de la informalidad, la República Dominicana presenta una serie de condiciones estructurales particulares que han posibilitado e impulsado la reproducción de este fenómeno en el país, por ejemplo, el subregistro de nacimientos, el bajo nivel educativo (Corbacho, Brito and Osorio Rivas, 2012^[11]) y los embarazos en adolescentes (PNUD, 2017^[12]).

En 2021, la tasa de empleo informal en la República Dominicana alcanzó el 59.0%, algo por encima del 55.3% de 2019. Esa cifra es considerablemente superior a las tasas de empleo informal de Brasil, Costa Rica y México, pero inferior a las del Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo: Bolivia), El Salvador, Honduras y Perú. Dicha tasa de empleo informal es similar al promedio de ALC, del 56.5% (Gráfico 3.3, Panel A). Según los datos de la OIT, la tasa de empleo informal ha sido constantemente alta en la República Dominicana, por encima del 50% en la década de 2010 a 2020 (Gráfico 3.3, Panel B).

Gráfico 3.3. El mercado laboral de la República Dominicana presenta unos niveles de informalidad persistentemente elevados

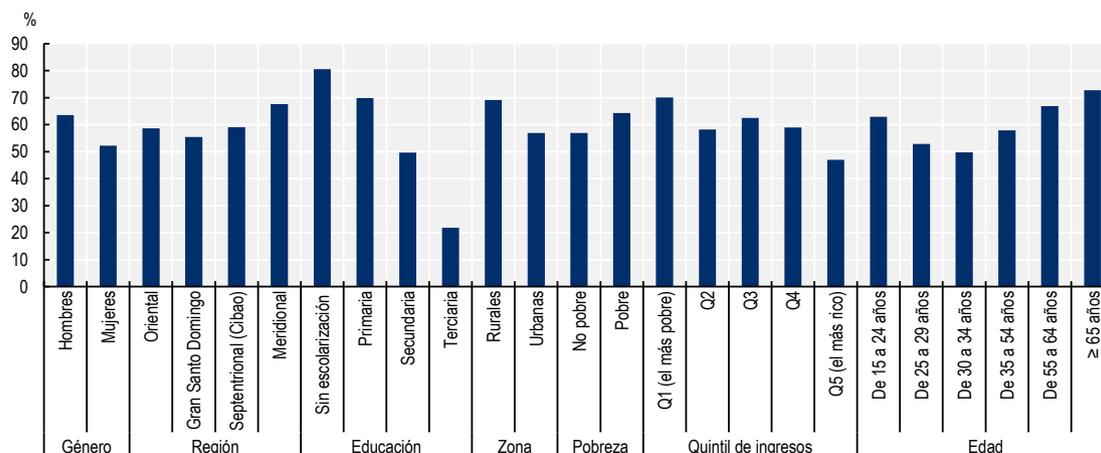


Nota: La media de ALC es el promedio no ponderado de determinados países de ALC. La estimación de la República Dominicana se corresponde con el tercer trimestre de 2019, 2020 y 2021.

Fuente: Panel A: Cálculos de los autores con base en la definición de empleo informal (OCDE, forthcoming^[7]; OIT, 2018^[8]), utilizando las encuestas de hogares de 2018 o el año más próximo disponible. Con fines de comparación y disponibilidad de microdatos en el momento del cálculo, las estimaciones de 2019 y 2020 de la República Dominicana utilizan la ENCFT del tercer trimestre (BCRD, 2022^[2]). Panel B: Cálculos de los autores con base en datos de la OIT (OIT, 2021^[13]).

Gráfico 3.4. La informalidad incrementa las vulnerabilidades de los grupos tradicionalmente desfavorecidos

Tasa de informalidad por características socioeconómicas, 2021



Nota: En este gráfico, se emplea la definición de informalidad de la OIT (OIT, 2013^[10]).

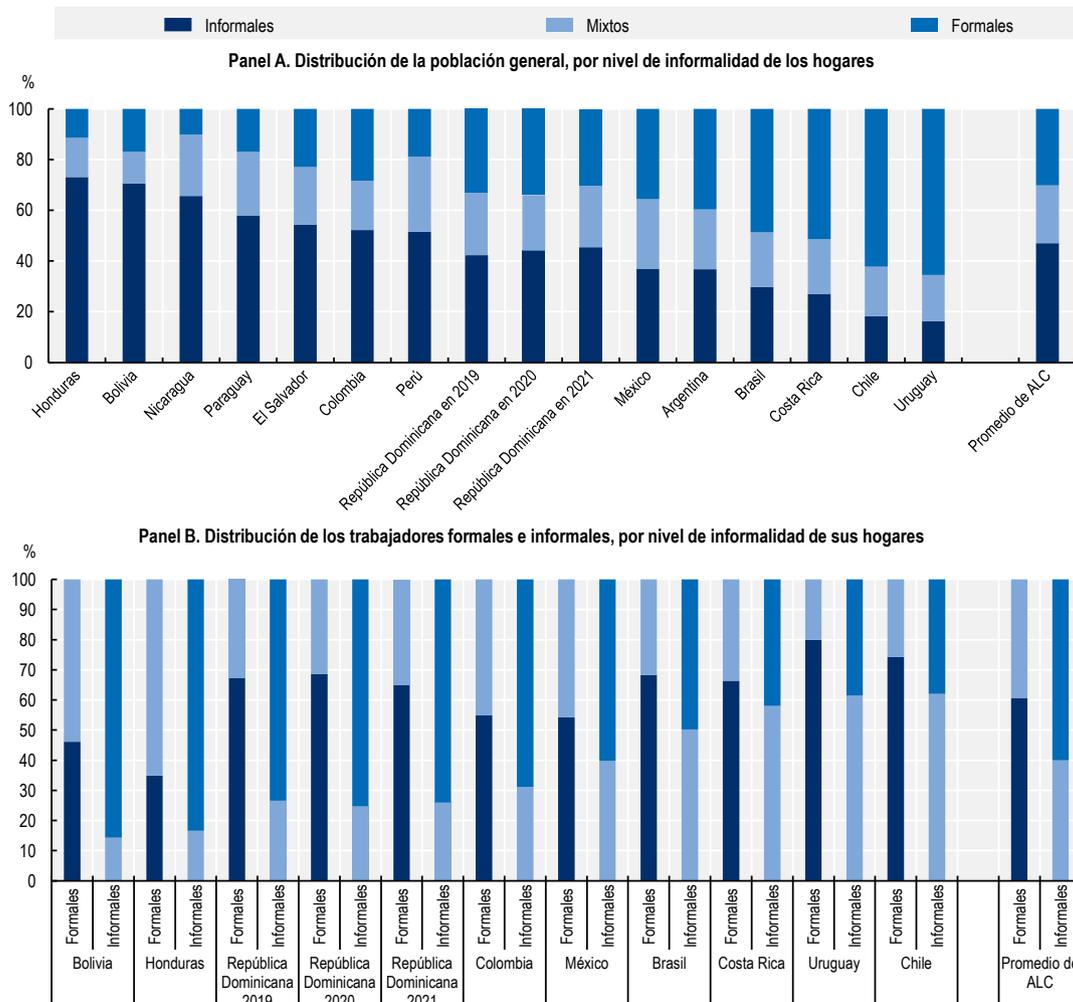
Fuente: Cálculos de los autores con base en (BCRD, 2022^[2]) (ENCFT 2022).

StatLink <https://stat.link/4er1ka>

La informalidad laboral profundiza otras condiciones de vulnerabilidad asociadas a los ingresos, el nivel educativo, la ubicación, la edad y el género. La informalidad afecta con mayor frecuencia a personas que se enmarcan en el quintil de ingresos más pobre; aquellas personas que poseen un nivel educativo bajo; las poblaciones rurales, con una incidencia mayor entre las personas de las regiones septentrionales (Cibao) y meridionales de la República Dominicana; las cohortes más jóvenes y de mayor edad; y los hombres (Gráfico 3.4). En 2021, había una diferencia de unos 23 puntos porcentuales entre las tasas de informalidad del quintil de ingresos más pobre (70.5%) y el más rico (46.97%). De la misma forma, las personas sin estudios presentan unas tasas de informalidad del 80.5% aproximadamente, frente al 21.9% que se registra entre las personas que han recibido educación terciaria. En las zonas rurales, el empleo informal era del 69.1%, una cifra 12.19 puntos porcentuales por encima de la de las zonas urbanas (56.9%). Al mismo tiempo, las tasas de informalidad entre los trabajadores más jóvenes (62.9%) y de mayor edad (72.8%) fueron superiores al promedio de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 55 años (53.51%). Por último, la informalidad afecta más a los hombres que a las mujeres, con unas tasas de informalidad del 63.6% y el 52.2%, respectivamente.

Casi la mitad de los dominicanos viven en hogares totalmente informales, con una especial incidencia en las zonas rurales y los grupos de ingresos bajos

Gráfico 3.5. Casi la mitad de los dominicanos viven en un hogar totalmente informal



Nota: Las estimaciones de los países de ALC seleccionados proceden de datos de 2018 o del año más próximo disponible. La media de ALC es el promedio no ponderado de determinados países de ALC.

Fuente: Cálculos de los autores con base en OCDE (forthcoming^[7]), utilizando la base de datos KILBIH. Con el fin de garantizar la comparabilidad y la disponibilidad de microdatos, las estimaciones de la República Dominicana correspondientes a 2019, 2020 y 2021 emplean la ENCFT del tercer trimestre (BCRD, 2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/t1fwio>

La incidencia de la informalidad laboral es mayormente heterogénea en los hogares dominicanos, lo que subraya la importancia de llevar a cabo un esfuerzo concertado por extender la protección social a los hogares más vulnerables, en especial aquellos donde todos los trabajadores son informales. En este sentido, el enfoque que se centra en los hogares para analizar la informalidad reconoce que un hogar totalmente informal es más vulnerable que uno donde existe al menos un trabajador formal. Un hogar mixto es menos vulnerable que uno totalmente informal porque las prestaciones que aporta la protección social contributiva suelen extenderse a los demás miembros del hogar (Recuadro 3.1). Conocer de manera precisa la composición de los hogares en lo que a la informalidad se refiere permite mejorar la selección de los destinatarios y la diferenciación de las políticas de protección social, de modo que

aborden las necesidades concretas y mitiguen las consecuencias negativas de la informalidad en el bienestar de las personas y los hogares (OCDE, forthcoming^[7]).

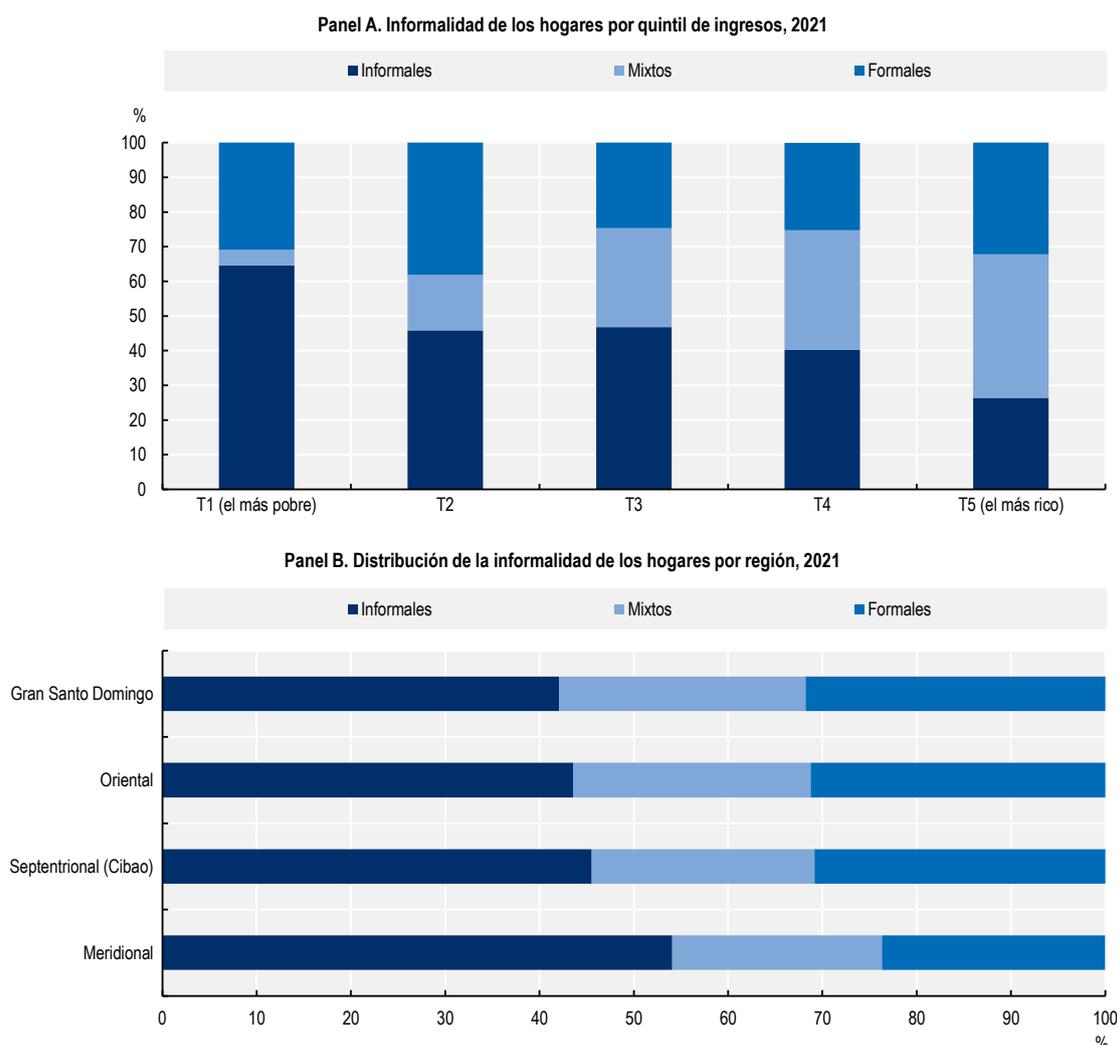
En la República Dominicana, casi la mitad de la población vive en hogares que dependen exclusivamente del empleo informal. En 2021, el 45.4% de la población vivía en hogares donde todos los trabajadores tenían trabajos informales, lo que representó un incremento de más de tres puntos porcentuales con respecto a 2019 y situó la proporción de hogares informales del país en un nivel similar al promedio de ALC (45%) y considerablemente por encima de algunos países de la región de ALC, como Costa Rica (27%) y México (37%). La distribución de las personas en los distintos tipos de hogares también indica una reducción de la proporción de hogares mixtos (del 25% al 24%) y un descenso de la proporción de hogares totalmente formales (del 33% al 30%) durante el mismo período (Gráfico 3.5, Panel A). Esto quiere decir que solo un tercio de la población dominicana vive en hogares totalmente formales. Además, tres cuartos de los trabajadores informales viven en un hogar totalmente informal, lo que los excluye de los sistemas contributivos de seguridad social (Gráfico 3.5, Panel B).

La mayoría de los hogares de bajos ingresos y rurales depende exclusivamente del empleo informal

Los hogares de bajos ingresos dependen principalmente del trabajo informal, lo que los sitúa en una posición de vulnerabilidad debido a que carecen de protección social contributiva. En la República Dominicana, en 2021, el 64.6% de las personas del quintil de ingresos más pobre vivía en un hogar que dependía completamente del empleo informal, frente al 26.4% que se registraba entre las personas del quintil de ingresos más rico. Asimismo, solo el 4.5% de las personas del quintil de ingresos más pobre vive en un hogar mixto, y el 30.1% vive en un hogar completamente formal. En cambio, el 41.4% y 32.2% de la población del quintil de ingresos más rico vive en hogares mixtos o completamente formales, respectivamente (Gráfico 3.6, Panel A). Cabe destacar que la informalidad no siempre es consecuencia de una situación de vulnerabilidad. De hecho, en ocasiones es el resultado de una decisión de evitar los costos laborales formales, como el pago de impuestos o las contribuciones a la seguridad social, entre otros (p. ej., los doctores con ingresos altos que deciden operar de manera informal). La informalidad de los hogares en el quintil más rico de la República Dominicana es un claro reflejo de esto, ya que un 26.4% de ellos son hogares informales y un 41.4%, hogares mixtos (Gráfico 3.6, Panel A).

Los hogares de las zonas rurales presentan unos niveles de informalidad considerablemente más altos. Hasta el 56.6% de la población de las zonas rurales vivía en un hogar totalmente informal en 2021, mientras que el 21.6% vivía en hogares mixtos y el 21.8%, en hogares formales. En cambio, ese mismo año, el 43.0% de las personas de las zonas urbanas vivía en hogares totalmente informales, mientras que un 25.2% vivía en hogares mixtos y un 31.8%, en hogares formales. La formalidad de los hogares constituye un asunto crítico en las decisiones de políticas, ya que la cobertura de las personas con un empleo formal que viven en hogares mixtos ayuda a extender la protección social a otros miembros de la familia. También existen diferencias considerables en la composición de los hogares informales entre las distintas regiones: el 54.1% de la población total de la región meridional vive en un hogar totalmente informal, frente al 42.1% de la población de Gran Santo Domingo. La mayor proporción de hogares mixtos se encuentra en la región oriental (25.2%) y en Gran Santo Domingo (26.2%) (Gráfico 3.6, Panel B).

Gráfico 3.6. Los niveles de ingresos y la ubicación geográfica también determinan el grado de informalidad de los hogares



Nota: Los datos de 2021 de la República Dominicana se corresponden con la ENCFT del tercer trimestre. Los quintiles de ingresos se crearon utilizando los ingresos de los trabajadores asalariados, los ingresos de los trabajadores independientes tanto de ocupaciones primarias como secundarias, y otros ingresos nacionales e internacionales derivados de la ENCFT.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos KIIbIH (OCDE, 2021^[14]) y la ENCFT de 2022 (BCRD, 2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/7g3nwd>

Si bien la informalidad deja a una gran proporción de trabajadores desprotegidos, la respuesta a la crisis del COVID-19 reveló formas de fortalecer la protección social

Los bajos niveles de protección social intensificaron el efecto negativo de la crisis del COVID-19, sobre todo en el caso de los trabajadores informales vulnerables. La protección de los trabajadores informales se ha convertido en un imperativo, en particular en el caso de aquellos que están fuera de los programas tradicionales de asistencia social (Basto-Aguirre, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2020^[4]; OCDE, 2020^[15]). Un efecto directo de la falta de protección social en el contexto de la crisis del COVID-19 ha sido el aumento de los niveles de pobreza. A pesar de las iniciativas gubernamentales encaminadas a apoyar a las personas más afectadas por la pandemia, la pobreza monetaria aumentó del 21% en 2019 al 23.4% en 2020, y la tasa de pobreza extrema subió del 2.7% al 3.5% durante el mismo período. En otras palabras,

la crisis empujó a unos 268 515 dominicanos a la pobreza, 93 127 de los cuales cayeron en la pobreza extrema (MEPyD, 2021^[16]). La crisis social reviste mayor gravedad en la región oriental, que presenta una gran dependencia del turismo, con un aumento de la tasa de pobreza de 6.7 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, del 19.6% al 26.3%.

La proporción del empleo en el sector informal aumentó con la crisis del COVID-19, que también llevó a muchos trabajadores a la inactividad. El empleo en el sector informal representó el 51.3% del empleo total en 2020, tres puntos porcentuales por encima de la cifra de 2019, en las condiciones anteriores a la pandemia. El empleo en el sector informal aumentó de manera constante en 2020, lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad de este tipo de empleo a las perturbaciones. Esto se ha visto acompañado del paso de numerosos trabajadores a la inactividad, en especial en el sector formal. Pese a que la proporción anual de trabajadores del sector informal cayó un 5.8% en el último trimestre de 2020, la proporción de trabajadores del sector formal cayó un 11%³. En 2021, el empleo en el sector informal bajó al 50.9%.

La crisis del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia del refuerzo de la protección social en la República Dominicana. Dado que la mayor parte de los trabajadores informales se encuentran al margen de la cobertura de los mecanismos contributivos tradicionales de la seguridad social, dependen en mayor medida de otros programas públicos de asistencia social. Estos suelen ser programas no contributivos que se ofrecen a través de transferencias monetarias, pensiones solidarias y transferencia en especie. Sin embargo, los programas de asistencia social, por lo general, se dirigen únicamente a poblaciones pobres o especialmente vulnerables, y se ofrecen en ciertas condiciones específicas (Recuadro 3.1). Por lo tanto, una gran parte de los trabajadores informales que no se encuentran en una situación de pobreza, pero que son igualmente vulnerables, carecen de una red de seguridad y están especialmente expuestos a perturbaciones adversas, como sucedió en la crisis del COVID-19. Carecen de la protección social asociada al empleo y tampoco disponen de acceso a los programas de asistencia social existentes, ya que no reúnen los requisitos necesarios (Basto-Aguirre, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2020^[4]; OCDE, forthcoming^[7]).

Recuadro 3.2. Asistencia social en la República Dominicana

Focalización de las políticas sociales a través del Sistema Único de Beneficiarios

El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) es el principal instrumento que se utiliza en la República Dominicana para determinar a quiénes se dirigen las políticas sociales. El SIUBEN se encarga de la identificación, la caracterización, el registro y la priorización de las familias que viven en la pobreza a fin de fundamentar las políticas sociales, sobre todo los programas de asistencia social. El SIUBEN tiene la responsabilidad de calcular el Índice de Pobreza Multidimensional de la República Dominicana (IPM-RD) y el Índice de Calidad de Vida (ICV). Estas medidas se utilizan para determinar si una zona, un hogar o una persona reúne los requisitos de los programas sociales públicos.

La asistencia social incluye tanto programas condicionados como no condicionados

Antes de la crisis del COVID-19, el programa Progresando con Solidaridad era la principal política social para la reducción de la pobreza en la República Dominicana. Dicho programa también era el principal canal de asistencia social del Gobierno dominicano. Las transferencias monetarias de los distintos programas de asistencia social se entregaban a través de la tarjeta Solidaridad, que se concedía a las familias de bajos ingresos identificadas por el SIUBEN. Progresando con Solidaridad incluía tres programas condicionados. El primero era el programa Comer es Primero (PCP), un programa de transferencias monetarias para los hogares que vivían en la pobreza. También englobaba los programas Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) y Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP). El objetivo de estos programas consistía en incentivar la educación a través de transferencias

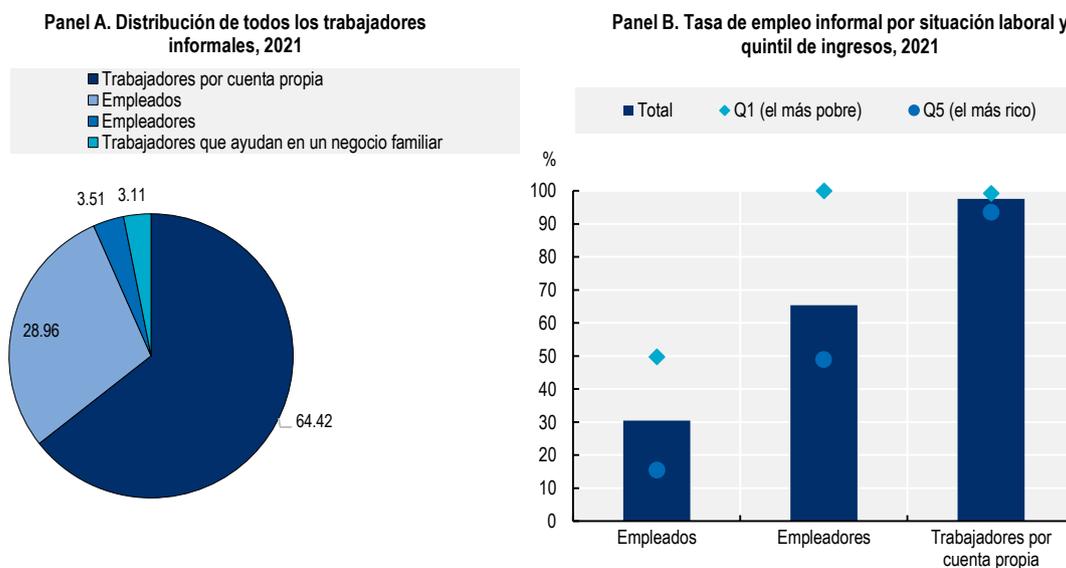
monetarias abonadas a hogares en situación de pobreza con miembros con edades comprendidas entre los 5 y los 21 años que asistían a la escuela.

Entre los programas gubernamentales no condicionados figuraban el Programa Protección a la Vejez en Pobreza Extrema (PROVEE), el Incentivo a la Educación Superior (IES), el Programa de Incentivo a la Policía Preventiva (PIPP) y el Programa Incentivo Alistados Armada República Dominicana (PIAARD). El PROVEE consiste en una transferencia monetaria para aquellas personas mayores que se encuentran en situación de pobreza extrema. El IES es un pago monetario que ayuda a los estudiantes con bajos ingresos que están matriculados en la enseñanza superior. El PIPP y el PIAARD son transferencias monetarias que ayudan a los agentes de policía y al personal militar a comprar alimentos y suministros. Asimismo, existen programas específicos para ayudar a los hogares a pagar la electricidad, el gas de cocina y el gas natural (a saber, Bonoluz, Bonogás Hogar y Bonogás Chofer).

En junio de 2021, el programa Progresando con Solidaridad se transformó en el nuevo programa Supérate, con una estrategia renovada de lucha contra la pobreza. Cuando esté totalmente implementado, Supérate contará con diferentes componentes con los que lograr sus objetivos en las esferas de la inclusión educativa (Aprende y Avanza); la salud, la seguridad alimentaria y el apoyo en casos de emergencia (Aliméntate, Micronutrientes, Bono Navideño, Bono Familia Acompañada y Bono de Emergencia); la inclusión económica (Empléate y Emprende); la vivienda (Familia Feliz, Bonoluz y Bonogás); y el apoyo a las mujeres (Cuidados y Supérate Mujer), entre otros. En función de sus objetivos, cada uno de los componentes del programa establecerá ciertos criterios de elegibilidad para la asignación de las transferencias periódicas a las familias beneficiarias a través de la tarjeta Supérate. Las familias beneficiarias deben estar registradas en el SIUBEN para formar parte del programa.

Fuente: Decreto 377 de 2021 (PDR, 2021^[17]) y Presidencia de la República Dominicana (PDR, 2021^[18]).

Gráfico 3.7. El empleo informal afecta predominantemente a los trabajadores por cuenta propia y presenta disparidades sustanciales entre los empleados de los distintos quintiles de ingresos



Nota: El ingreso de los hogares se calculó agregando las variables "ingreso_asalariado", "ingreso_independientes", "ingreso_asalariado_secun", "ingreso_independientes_secun", "otros_ingresos_nac_a" y "otros_ingresos_ext" de la ENCFT a nivel de los hogares. Con fines de comparación y disponibilidad de microdatos, las estimaciones de 2019, 2020 y 2021 de la República Dominicana utilizan la ENCFT del tercer trimestre.

Fuente: Elaboración de los autores con base en la ENCFT de 2022 (BCRD, 2022^[21]).

StatLink  <https://stat.link/74nv28>

Los programas de emergencia puestos en marcha en el contexto del COVID-19, destinados a proteger a los hogares, se basaron en un primer momento en la ampliación de los programas tradicionales de asistencia social y gradualmente evolucionaron para llegar a la mayor cantidad de trabajadores informales posible. Al principio de la crisis, la respuesta política al COVID-19 empleó los mecanismos existentes para llegar a las personas más vulnerables. Sin embargo, pronto esos mecanismos revelaron que una gran parte de los trabajadores informales quedaban fuera del alcance de los sistemas no contributivos y los sistemas contributivos formales y, por tanto, no recibían apoyo durante la crisis. Por ese motivo, la República Dominicana, al igual que muchos otros países de la región de ALC, aprobó mecanismos nuevos y programas de emergencia adicionales para llegar a los trabajadores informales desprovistos de toda protección social (Recuadro 3.3).

En la República Dominicana, los trabajadores por cuenta propia se enfrentan a la tasa más alta de empleo informal y son especialmente vulnerables, ya que están fuera del alcance de los regímenes contributivos y no contributivos. De la totalidad de trabajadores informales, el 65% son por cuenta propia, el 29% son empleados, el 3.5% son empleadores y el 3.1% son trabajadores que ayudan en un negocio familiar (Gráfico 3.7, Panel A). En 2021, más del 90% de los trabajadores por cuenta propia poseían un empleo informal; de la misma forma, más de la mitad de los empleadores y casi un tercio de los empleados asalariados eran trabajadores informales. Estas cifras presentan todavía más disparidades entre los estratos sociales más ricos y los más pobres. En el quintil de ingresos de los hogares más pobres, la tasa de informalidad alcanza el 71% y afecta a los empleadores (100% de informalidad), los trabajadores por cuenta propia (99.3% de informalidad) y los empleados (49.8% de informalidad) (Gráfico 3.7, Panel B). En cambio, en el quintil de ingresos más rico, la tasa total de informalidad es del 47% y afecta fundamentalmente a los trabajadores por cuenta propia, que presentan una informalidad del 93.5%; a los empleados, con una informalidad del 15.5%; y a los empleadores, con una informalidad del 48.9% (Gráfico 3.7, Panel B).

Recuadro 3.3. La respuesta de política pública al COVID-19 en la República Dominicana

Los programas **Quédate en casa** y **Pa' Ti** prestaron apoyo a los hogares durante la crisis

El programa **Quédate en casa** se creó para ayudar a los trabajadores informales con menores ingresos y las familias en situación de vulnerabilidad. Inicialmente, ayudó a 811 000 familias aumentando sus subsidios por medio del programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) **Solidaridad** de DOP 1 500 a DOP 5 000 (pesos dominicanos) al mes. Después de unos meses, el Gobierno identificó otras 690 000 familias, clasificadas como pobres o vulnerables por el SIUBEN, a las que se dirigió también el apoyo económico temporal del programa **Quédate en casa**. Además, en el caso de los hogares donde el principal perceptor de ingresos era especialmente vulnerable al COVID-19, se transfirió un monto adicional de DOP 2 000, de modo que más de 350 000 hogares recibieron una transferencia total de DOP 7 000. Los beneficiarios de estos programas fueron principalmente trabajadores informales.

El programa **Pa' Ti** ayudó a los trabajadores autónomos. Se transfirió un importe mensual de DOP 5 000 a la cuenta bancaria de los trabajadores autónomos. Se determinó quiénes eran los beneficiarios por medio de una base de datos de los trabajadores autónomos que tenían prestamos en el sistema financiero formal.

El programa **FASE** y otras medidas de apoyo de emergencia para empresas y trabajadores formales

El programa **Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)** ayudó a las empresas a conservar los trabajos formales. En el punto álgido de la crisis del COVID-19, el Gobierno dominicano creó el **Fondo de Garantías y Financiamiento** para beneficiar a las Micro y Pequeñas Empresas a través de un acuerdo con el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), la Superintendencia de Bancos y la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana.

El programa FASE constó de dos etapas. El programa FASE 1 abonó contribuciones a trabajadores cuyos empleadores: 1) contribuían a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) en nombre de los trabajadores antes del inicio de la pandemia, y 2) habían interrumpido sus operaciones debido a la reducción de la actividad económica ligada a las medidas de distanciamiento social que se pusieron en práctica debido al COVID-19. En estas condiciones, el programa FASE 1 abonó hasta el 70% de los salarios de aquellos trabajadores formales que habían dejado de trabajar, hasta un máximo de DOP 8 500. Después, el programa FASE 2 pagó contribuciones a las empresas que habían proseguido con sus operaciones durante la crisis a fin de subsidiar los salarios pagados a los trabajadores formales, hasta un máximo de DOP 5 000 por trabajador.

Además, el Gobierno creó un fondo especial para pagar el bono de Navidad a todos los trabajadores suspendidos que estaban en esos momentos o habían estado inscritos en el programa de transferencias monetarias FASE 1. El fondo pagó más de DOP 2 300 millones a los beneficiarios, y los pagos se distribuyeron en los primeros 15 días de diciembre de 2020 entre 1 millón de familias en la República Dominicana.

En cuanto al apoyo fiscal, el pago anual del impuesto sobre la renta que debían realizar determinadas empresas en abril de 2020 se dividió en cuatro pagos. La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) exoneró de manera temporal al sector hotelero y turístico de los pagos anticipados de impuestos sobre la renta. Se adoptaron medidas de emergencia para que los pagos anticipados de impuestos sobre la renta fueran más flexibles para todo el sector productivo, al posibilitar su pago en tres plazos inmediatamente después del fin del período de emergencia.

El BCRD también puso en práctica medidas destinadas a adaptar el marco de política monetaria

El BCRD puso en práctica una serie de medidas que aumentaron el flujo de recursos para los hogares y las empresas y promovieron unos tipos de interés más bajos con el fin de hacer frente a la crisis del COVID-19. Estas medidas ofrecieron liquidez (tanto en moneda local como en moneda extranjera) a los intermediarios financieros para abordar los efectos de la crisis en la economía y la población. Las medidas aprobadas incluyeron las siguientes: 1) aumento de la liquidez de los intermediarios financieros; 2) aumento de los recursos financieros liberados para canalizar préstamos nuevos a los distintos hogares y sectores productivos; 3) aumento de la liquidez en moneda extranjera de los intermediarios financieros; 4) reducción del coeficiente de reservas obligatorio en moneda local de las cajas de ahorro, los bancos de crédito y las sociedades de crédito; 5) oferta de una mayor liquidez en moneda extranjera a fin de canalizar préstamos nuevos a sectores productivos, en especial el turismo y las exportaciones; 6) reducción del tipo de interés de la política monetaria, el tipo de interés de depósitos a un día, el tipo de recompra a un día y el tipo de recompra hasta 90 días; y 7) implementación de un trato regulatorio especial.

Fuente: BCRD (2020_[19]).

Antes de que la pandemia del COVID-19 afectara a la República Dominicana, el 18.6% de los dominicanos carecía de acceso a cualquier clase de protección social. Mientras que, en 2019, el 93.3% de los trabajadores formales tenía acceso a la atención en salud contributiva, solo el 60.18% de los trabajadores informales tenía acceso a algún tipo de sistema de salud, la mayor parte de ellos a través de la atención en salud pública subsidiada (Gráfico 3.8)⁴. De la misma forma, en el quintil más pobre de la población, en 2019 el 36.5% de los trabajadores informales no vivía en hogares cubiertos por programas tradicionales de asistencia social. Esa cifra continúa siendo elevada en los quintiles de ingresos segundo y tercero, alrededor de un 45%, lo que significa que una parte considerable de los hogares vive en una situación de pobreza o vulnerabilidad económica sin cobertura. Los efectos a largo plazo de la informalidad generalizada también influyen en las condiciones de vida de las personas mayores, que finalizan su vida productiva sin ningún

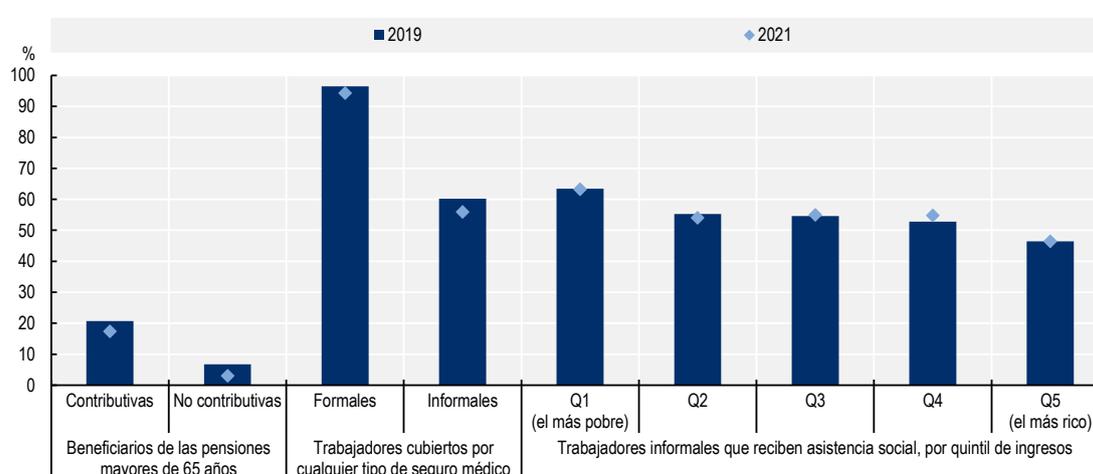
reemplazo para sus ingresos. En 2019, solo el 20.7% de las personas mayores de 65 años cobraba una pensión contributiva y el 6.7%, una pensión solidaria. En 2020, esta última cifra descendió al 4.3%.

La crisis del COVID-19 aumentó la sensibilización acerca de las debilidades del sistema de protección social y puede brindar una oportunidad de promover las reformas sistémicas. El actual sistema de protección social de la República Dominicana se creó por medio de la Ley 87-01 en 2001. Dicha ley estableció un régimen contributivo a través de cual el Gobierno proporciona cobertura a los empleados formales, así como un régimen de subsidios que cubre a los trabajadores independientes con unas ganancias que no superan el salario mínimo o en condiciones económicas de vulnerabilidad. Por último, se creó un régimen mixto (Régimen Contributivo Subsidiado) para cubrir a los trabajadores independientes que poseen unas ganancias más altas, aunque este sistema todavía no se ha implementado. El plan de subsidios aumentó de un modo considerable durante la crisis del COVID-19. Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021, 2 035 071 personas más se unieron al régimen de subsidios del Seguro Nacional de Salud (SeNaSa).

Un tema de debate clave en una futura reforma es cómo ampliar el alcance del régimen de subsidios a todos los hogares pobres y económicamente vulnerables. Una ampliación adecuada de dicha seguridad social no contributiva requiere una identificación mejorada de la población objetivo, así como una mejora en la frecuencia de las actualizaciones del registro público que se utiliza para clasificar la elegibilidad de los hogares respecto de los programas sociales y el SIUBEN, así como en su interoperabilidad con otros registros públicos. De la misma forma, el régimen mixto descrito en la Ley 87-01, que se habría dirigido a los trabajadores por cuenta propia que no reúnen los requisitos del régimen de subsidios, nunca llegó a ponerse en práctica. Este debería ser uno de los temas de debate en la reforma del sistema de protección social, dado que una medida de esa clase podría reforzar la cobertura. Sin embargo, se debe tener en cuenta que un mecanismo de afiliación voluntaria podría hacer que ciertos trabajadores con capacidad de pago no realizaran sus contribuciones, socavando así la sostenibilidad financiera del sistema por problemas de selección adversa. Además, un sistema mixto podría resultar costoso en términos de administración y recaudación debido a la informalidad laboral de una gran parte de la población objetivo (Pellerano and Féliz-Matos, 2018^[20]).

Gráfico 3.8. Los bajos niveles de protección social anteriores a la pandemia agravaron los efectos de la crisis del COVID-19

Indicadores clave de la protección social en las diferentes categorías, como proporción de la población



Nota: La asistencia social incluye las transferencias monetarias, las pensiones solidarias y otros tipos de transferencias notificadas en el tercer trimestre de la ENCFT de 2019.

Fuente: Cálculos de los autores con base en (BCRD, 2022^[21]).

StatLink  <https://stat.link/pjclrt>

Las mujeres y los jóvenes se enfrentan a mayores barreras a la hora de entrar en el sector formal

Las mujeres dominicanas siguen enfrentando importantes barreras para participar y prosperar en el mercado laboral dominicano en comparación con los hombres, lo que limita su autonomía y aumenta su vulnerabilidad económica. La baja participación de las mujeres en el mercado laboral ha permanecido relativamente estancada. Desde 2014, la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral ha continuado, en promedio, 27 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres. Mientras que, en 2015, la tasa global de participación de los hombres era del 76.3%, la de las mujeres era del 48.1%. Más de media década después, se han logrado pocos avances en la eliminación de esta brecha. En 2021, la tasa global de participación de los hombres era del 75.7%, mientras que la de las mujeres era del 51.2% (Gráfico 3.9, Panel A). De manera similar, en lo que al desempleo se refiere, las mujeres también se enfrentan a más dificultades a la hora de encontrar trabajo. Mientras que, en 2021, las mujeres presentaban una tasa media de desempleo del 12.1%, la de los hombres se situaba en el 3.9%. En general, en lo que respecta a la participación y las oportunidades económicas de las mujeres, la República Dominicana ocupa el puesto número 101 de 156 países de acuerdo con el Índice Global de la Brecha de Género del Foro Económico Mundial (FEM) de 2021⁵, con una puntuación de 0.65 (Gráfico 3.9, Panel B). Esto quiere decir que las mujeres dominicanas tienen un 35% menos de probabilidades de disponer de una participación y unas oportunidades económicas igualitarias que los hombres dominicanos (WEF, 2021_[21]).

A pesar de ciertas iniciativas recientes encaminadas a fortalecer la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres, siguen existiendo barreras institucionales que refuerzan las desigualdades de género en el mercado laboral. A partir de lo dispuesto por el Código de Trabajo de 1992, existen varias iniciativas institucionales destinadas a subsanar las brechas de género en el mercado laboral, como las actualizaciones del Reglamento sobre el Subsidio por Maternidad y el Subsidio por Lactancia (CNSS, 2017_[22]), y la adhesión al Convenio sobre la Protección de la Maternidad de la OIT en 2014 (CDRD, 2014_[23]; OIT, 2000_[24]). Sin embargo, siguen existiendo ciertas normas que obstaculizan el progreso hacia la igualdad entre los géneros. Por ejemplo, aunque la legislación actual establece un período de licencia de maternidad de doce semanas para las mujeres, la licencia de paternidad se reduce a solo dos días (CDRD, 1992_[25]). No existe ninguna disposición en la ley que exija una remuneración igualitaria ni restricciones para los empleadores que preguntan por la situación familiar durante las entrevistas o los procesos de contratación (OCDE, 2019_[26]). Más recientemente, el Ministerio de Trabajo de la República Dominicana (MTRD) llevó a cabo importantes esfuerzos por regular el sector del trabajo doméstico, formado por un 92% de trabajadoras que ganan un 57% menos respecto al promedio de las personas empleadas en el país (Cañete Alonso and Cuello, 2022_[27]; MTRD, 2022_[28]). En la Resolución 551-08 (CNSS, 2022_[29]), se establece una contribución fija y subsidiada a la seguridad social para los trabajadores domésticos, con independencia de su salario. En este nuevo sistema piloto, el empleador asume el 66.5% de la contribución, el 3.3% lo paga el trabajador y el 30.2%, el Estado.

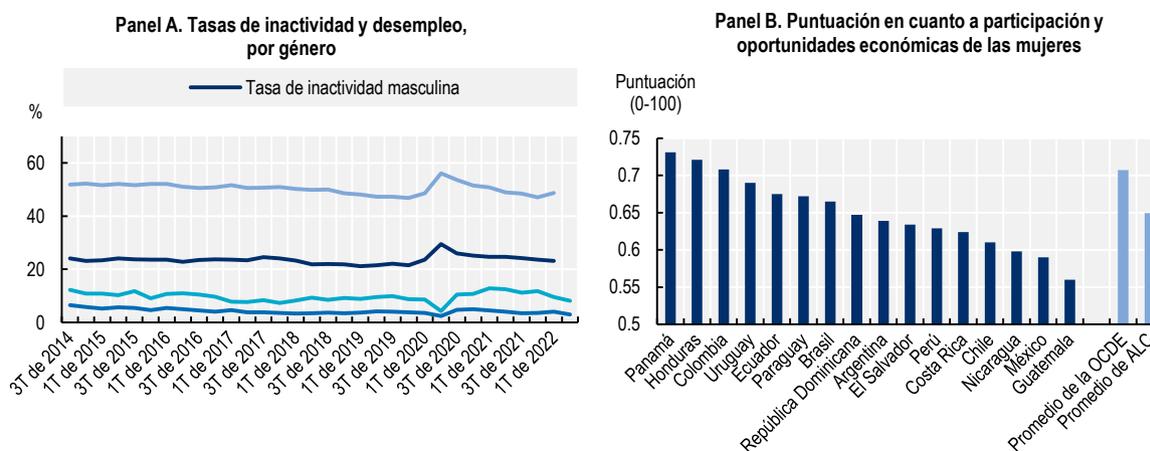
Al margen de la legislación laboral, las mujeres dominicanas se enfrentan a complejas barreras estructurales que conforman unas condiciones desiguales con respecto a los hombres. En particular, el Gobierno nacional no ha logrado consolidar una política integral para la atención de la salud reproductiva, desde la educación sexual en la escuela hasta la provisión de anticonceptivos a lo largo de la vida, y la autonomía de las mujeres con respecto a su cuerpo continúa siendo muy limitada. Por consiguiente, el embarazo en la adolescencia sigue siendo un problema habitual. En 2020, hubo 90.58 nacimientos por cada 1 000 mujeres de entre 15 y 19 años, frente a los promedios de la región de ALC, de 60.26, y de los países de la OCDE, de solo 20.84 (Banco Mundial, 2022_[1]). Los altos índices de embarazos en la adolescencia constituyen un factor esencial que limita las oportunidades de las mujeres dominicanas de prosperar en el mercado laboral formal. De hecho, el 50% de las mujeres que tuvieron hijos en su adolescencia trabajan en el mercado laboral informal, frente al 27% que se registra entre el resto de las mujeres que fueron madres con mayor edad (PNUD, 2017_[12]). También es necesario abordar y afrontar las brechas de género desde una perspectiva interseccional, dado que determinadas condiciones étnicas, socioeconómicas, geográficas y migratorias

pueden aumentar considerablemente las barreras y obstaculizar las oportunidades en el mercado laboral. En lo que se refiere a la brecha salarial de género, en 2021, la puntuación del país en igualdad salarial por un trabajo similar fue de 0.55, lo que quiere decir que las mujeres tienen un 45% menos de probabilidades de recibir un salario igual por un trabajo similar que los hombres (WEF, 2021^[21]).

La vulnerabilidad de las mujeres durante la pandemia fue mucho más elevada debido a la naturaleza de su participación en el mercado laboral, que agravó el impacto negativo que sufrieron. Las mujeres perdieron más empleos (7.5%) que los hombres (4.9%), con una pérdida mayor de trabajos en el sector informal (un 8.4% frente a un 3.9%, respectivamente). La mayor representación de las mujeres en los sectores más afectados por la crisis (como el comercio minorista y mayorista, la industria hotelera y otros servicios) contribuyó al deterioro de sus resultados en el mercado laboral (OCDE et al., 2020^[30]). El 90% de las mujeres de la República Dominicana trabajaba en esos sectores antes de la pandemia, mientras que el promedio de ALC era del 80% aproximadamente (Gutiérrez et al., 2020^[31]). Todos estos factores se combinaron para contribuir al aumento de la tasa de pobreza femenina en 118 mujeres por cada 100 hombres en la República Dominicana (ONERD, 2021^[32]). El significativo incremento de la infratilización de la fuerza de trabajo femenina desde 2020 podría generar dificultades en la reintegración laboral de cara al futuro.

Las mujeres también hicieron frente a una carga adicional de trabajo no remunerado debido a las medidas de confinamiento y al cierre de las escuelas. Antes de la crisis del COVID-19, las mujeres representaban el 77% de la carga de trabajo de los cuidados en los hogares medios, ya que trabajaban 31.2 horas a la semana en los cuidados y las obligaciones domésticas, mientras que los hombres contribuían al 33% del tiempo empleado en esas tareas, lo que equivale a 9.6 horas (VPRD, 2019^[33]). Los confinamientos supusieron una carga adicional de cuidados para las mujeres, lo que afectó a su disponibilidad para trabajar o buscar trabajo, así como a la cantidad de horas de trabajo que estaban dispuestas a ofrecer por un empleo remunerado. En 2020, el 41% de las mujeres de la República Dominicana informó de un aumento del trabajo de cuidados como la razón principal para haberse mantenido inactivas o haber interrumpido su búsqueda de empleo, frente al 25% de los hombres (ONERD, 2021^[32]). El impacto desproporcionado de la pandemia en los resultados laborales de las mujeres puede afectar de un modo permanente a la igualdad de género en la República Dominicana.

Gráfico 3.9. Las mujeres enfrentan mayores barreras a la hora de prosperar en el mercado laboral, lo que limita su autonomía e incrementa su vulnerabilidad económica



Nota: Panel B: El Índice Global de la Brecha de Género compara el estado actual y la evolución de la paridad de género en cuatro dimensiones clave (la participación y las oportunidades económicas, los logros educativos, la salud y la sobrevivencia, y el empoderamiento político).

Fuente: Panel A: Elaboración de los autores con base en BCRD (2022^[2]). Panel B: Elaboración de los autores con base en WEF (2021^[21]).

La juventud dominicana también se enfrenta a tasas más altas de desempleo y una calidad inferior del trabajo. La tasa de participación de la juventud en el mercado laboral aumentó del 36% en 2009 al 45% en 2018; sin embargo, se mantuvo 19 puntos porcentuales por debajo de la participación total en la fuerza de trabajo en 2018. La tasa de desempleo de la juventud era 10 puntos porcentuales superior a la tasa de desempleo general antes de la pandemia, y las personas desempleadas de entre 15 y 24 años hicieron frente a períodos de desempleo más prolongados (6.2 meses) con respecto a la duración del desempleo de la población activa con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años (5.1 meses) (CEDLAS y Banco Mundial, 2020^[34]). La tasa de informalidad de las personas de entre 15 y 24 años se situó en un 60%, 3 puntos porcentuales por encima de la de la población general. Además, en la República Dominicana, se ha producido, desde mediados de 2018, una reducción de la población joven empleada.

La crisis ha intensificado la necesidad de implantar políticas destinadas a abordar las vulnerabilidades del empleo juvenil. La República Dominicana ha llevado a cabo distintas iniciativas para mejorar la transición de la escuela al empleo formal y para fortalecer la educación y la formación de la juventud. En 2020, el Gabinete Social de la Presidencia puso en marcha el programa Oportunidad 14-24, que trata de reintegrar a los adolescentes y los jóvenes vulnerables con edades comprendidas entre los 14 y los 24 años en riesgo de vulnerabilidad social (debido a factores como la falta de empleo, la presión grupal y la inseguridad social) en actividades productivas y educativas. El programa Oportunidad 14-24 ofrece cursos de formación y educación a jóvenes dominicanos, sobre todo a aquellos que han abandonado la escuela. Además, brinda la posibilidad de realizar pasantías con organizaciones profesionales y presta apoyo al emprendimiento, incluida ayuda financiera.

A raíz de la pandemia del COVID-19, la tasa de empleo de las personas de entre 15 y 24 años cayó un 16% en el cuarto trimestre de 2020, una reducción considerablemente superior al descenso del 6% que se produjo en el empleo de la población general en el mismo período. Sin embargo, más recientemente, el empleo juvenil se recuperó, con un aumento del 1.5% entre el tercer trimestre de 2019 y el de 2021. Este aumento se traduce en unos 10 000 jóvenes adicionales empleados (es decir, personas de entre 15 y 24 años). No obstante, la crisis afectó de manera desproporcionada a las personas jóvenes, no solo a través de las pérdidas de empleos, sino también debido a la suspensión de los programas educativos y de formación, lo que plantea importantes barreras a la hora de encontrar un primer trabajo (OIT, 2020^[35]). Por ello, el Gobierno puso en marcha los programas Empléate y Emprende en 2021, como parte del programa Supérate. Estos programas nuevos conectan a las familias beneficiarias de Supérate con una serie de servicios complementarios que incluyen formación técnica y profesional, intermediación laboral, asesoramiento para el desarrollo de empresas productivas formales, orientación financiera y tecnológica, y apoyo a la agricultura familiar (PDR, 2021^[18]). Evitar que los efectos adversos del COVID-19 adquieran un carácter permanente entre la población joven será fundamental para respaldar la recuperación a largo plazo del país.

Retos y oportunidades para pasar del análisis a la acción

Desarrollar un sistema de protección social universal que proteja a los trabajadores y los hogares más vulnerables supone un desafío para las finanzas públicas del país. El alto nivel de informalidad limita la posible recaudación de contribuciones a la seguridad social de los trabajadores informales y los deja fuera del alcance del sistema de protección. En vista de estas restricciones, aumentar la eficiencia del funcionamiento del sistema y mejorar la dirección y la asignación de los escasos recursos es primordial. En primer lugar, a fin de avanzar hacia la cobertura universal, el país debe llegar a acuerdos fundamentales en materia de protección social y llevar a cabo varias reformas estructurales para materializar dichos acuerdos.

El equipo del Centro de Desarrollo de la OCDE se reunió en Santo Domingo con varios funcionarios gubernamentales y otros actores especializados del sector de la seguridad social para debatir los principales obstáculos del país en este ámbito, y las posibles estrategias para superarlos. Compartieron

sus visiones acerca de los principales retos y oportunidades. En el Cuadro 3.2, se recogen los resultados de los debates y se resumen las principales recomendaciones de políticas.

Cuadro 3.2. Consolidar un sistema de protección social sólido y sostenible que ayude a proteger a los trabajadores informales y a los miembros de su hogar

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
1.1. Fortalecer los sistemas de protección social y aprovechar las lecciones aprendidas durante la pandemia del COVID-19:	
Mejorar la interoperabilidad entre los diferentes registros de información existentes, integrando los sistemas de información de protección social y fortaleciendo el rol del SIUBEN para llegar a poblaciones vulnerables e informales, aprovechando el potencial de las tecnologías digitales.	La función central que desempeña el SIUBEN en estos momentos brinda la oportunidad de implementar esta estrategia. Sin embargo, el logro de una interconexión entre los sistemas de información y la modificación del Código de Trabajo y de la ley relativa al sistema de protección social plantean retos considerables. Lograr la interoperabilidad entre los registros básicos en primer lugar podría ser una opción más estratégica. Una integración excesivamente ambiciosa podría dejar al margen a determinadas instituciones. Es esencial definir los actores primarios y secundarios del sistema, en función de sus niveles de responsabilidad, que participarán en dicha interoperabilidad. Además, es crucial contar con justificaciones justas para la información requerida por las instituciones.
Mejorar la condicionalidad coordinada asociada a los programas de protección social para que sean un catalizador de una mejor inclusión educativa, económica y social.	El mayor reto de esta recomendación es la modificación del Código de Trabajo y la ley relativa al sistema de protección social. Una opción podría ser centralizar la coordinación de la estrategia en una única institución.
Adoptar la perspectiva del hogar para comprender mejor su composición (es decir, informal, mixto o formal) y, por lo tanto, identificar mejor la combinación correcta de intervenciones y desarrollar paquetes de políticas integradas para cada tipo de hogar.	La adopción de una perspectiva más detallada a nivel de los hogares brinda la oportunidad de incluir otros aspectos del ciclo de vida, el género y la geografía. Una perspectiva nueva también podría crear encuestas de inclusión social por tipo de hogar, además de tener en cuenta la distribución de los hogares por quintiles y otros factores estructurales.
1.2. Flexibilizar las contribuciones a la protección social para incluir a los trabajadores informales:	
Avanzar hacia una mayor flexibilidad en las cotizaciones de los trabajadores, en particular para quienes tienen dificultades para realizar aportes regulares por medio de canales tradicionales (p. ej., aquellas personas que ganan menos del salario mínimo, que trabajan a través de plataformas digitales o con trabajos a tiempo parcial). Esto es especialmente relevante para los trabajadores por cuenta propia (p. ej., una tarifa plana para sus contribuciones).	La situación actual brinda oportunidades, ya que existen varios sectores abogando por cambios en la seguridad social por primera vez desde que se creó el sistema hace 20 años. Aun así, uno de los mayores desafíos es la reticencia de los sectores. Además, la extensión de la protección a los trabajadores independientes, sin contribuciones suficientes, puede convertirse en un problema debido a la carga adicional para el Estado. Existen dos alternativas: la implementación de un solo sistema subsidiado y contributivo o la implementación de un sistema contributivo y un sistema subsidiado con un enfoque centrado en los trabajadores independientes. En cualquier caso, la simplificación y la normalización de la legislación laboral es crucial para promover un mayor grado de formalización que aumente el número de trabajadores que cotizan.
1.3. Avanzar hacia un sistema de protección social universal y más sostenible	
A corto y mediano plazo, se deben realizar esfuerzos para extender la cobertura a categorías de la población no cubiertas por la protección social y en todas las regiones del país.	Determinar qué sectores no están cubiertos todavía y llegar a ellos supone un reto considerable. El fortalecimiento de los sistemas actuales de protección universal y su extensión a todos los sectores puede brindar oportunidades.
A más largo plazo, la República Dominicana debe avanzar hacia un sistema de protección social universal que sea sostenible. Se requiere una discusión técnica y política para evaluar la conveniencia de desarrollar un sistema donde la cobertura dependa menos de la situación laboral de las personas y donde los impuestos generales, en lugar de las contribuciones de los trabajadores, adquieran relevancia como fuente de financiamiento del sistema de protección social.	Una de las oportunidades de la situación actual reside en que existen debates en curso acerca de una posible modificación del Código de Trabajo de 1992. La implementación de un sistema de protección social universal debe ir acompañada de una reforma tributaria integral. Otros aspectos estructurales clave que cambiar son la mejora del registro civil de las personas y la regularización de inmigrantes para que puedan canalizar sus contribuciones al sistema de seguridad social. Además, la universalización de la protección social debe incluir figuras nuevas, como las políticas laborales pasivas. No obstante, sería todo un desafío negociar con algunas partes cuyos intereses económicos se verían afectados.

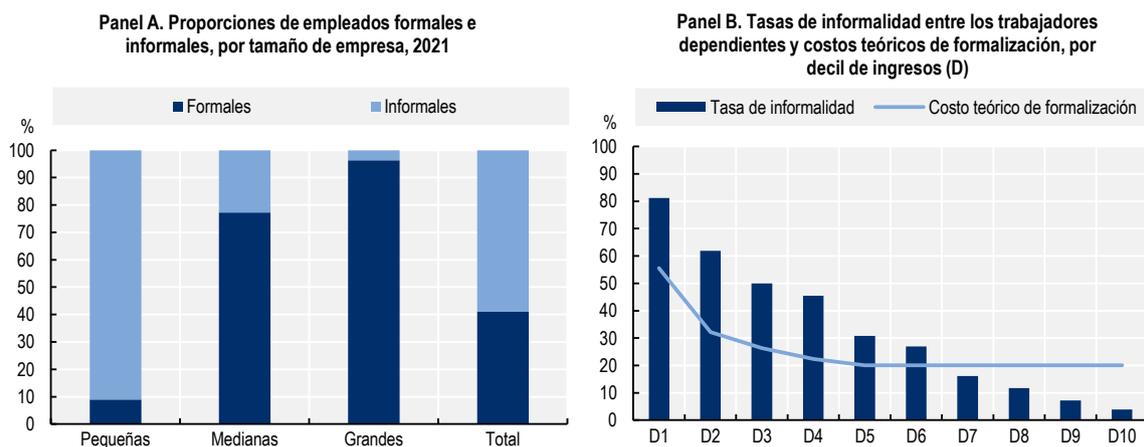
Nota: Con base en la reunión celebrada el 23 de junio de 2022 para debatir el proyecto de análisis y recomendaciones de políticas con funcionarios del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), el Banco Central, la Oficina Nacional de Estadística (ONE), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), CIEF Consulting/IFISD y la Unión Europea.

Fuente: Elaboración de los autores.

Existen barreras estructurales a la formalización de las empresas y la creación de más empleos formales

Además de mitigar el impacto generalizado de la informalidad, que limita la protección social y aumenta la vulnerabilidad social, es crucial entender las causas subyacentes de este fenómeno. Las causas de la informalidad son diversas y varían entre los distintos países, períodos y segmentos de la economía informal. Existen distintos factores institucionales, conductuales y estructurales que pueden determinar si una empresa o un trabajador decide operar de manera formal o no (OCDE/OIT, 2019^[9]), incluida la estructura productiva de la República Dominicana. La pertenencia a un sector con una baja productividad y una informalidad generalizada puede obstaculizar la transición de una empresa a la formalidad o su decisión de contratar trabajadores a nivel formal. De la misma forma, el tamaño de una empresa está estrechamente relacionado con su capacidad de asumir las cargas adicionales que conlleva el trabajo formal. No obstante, al margen de estos factores, hay una parte de las empresas que pueden tener capacidad para operar a nivel formal, pero que se mantienen en la informalidad debido a los costos económicos y burocráticos adicionales que supone operar de manera formal (Jütting and De Laiglesia, 2009^[6]). Las cargas económicas y de procedimientos que supone operar formalmente incluyen los procesos administrativos y tributarios (la carga burocrática), los costos fiscales de operar a nivel formal (la carga fiscal), los costos laborales no relacionados con los salarios y las regulaciones relativas al salario mínimo. La carga burocrática, por ejemplo, suele entrañar procedimientos engorrosos y, por tanto, unos costos operacionales más elevados.

Gráfico 3.10. En la República Dominicana, el trabajo informal afecta fundamentalmente a las empresas pequeñas y a los empleados con bajos ingresos



Nota: Panel A: Las empresas pequeñas poseen menos de 5 empleados; las empresas medianas, entre 6 y 20 empleados; y las grandes, más de 20 empleados. Panel B: Las barras azules representan las tasas de informalidad por decil de ingresos laborales para los trabajadores de 15 a 64 años en 2013. Los costos teóricos de pasar a la formalidad (línea azul) se expresan como la proporción de salarios de trabajadores dependientes que los trabajadores destinarían a contribuciones a la seguridad social para acceder a la formalidad o permanecer en ella².

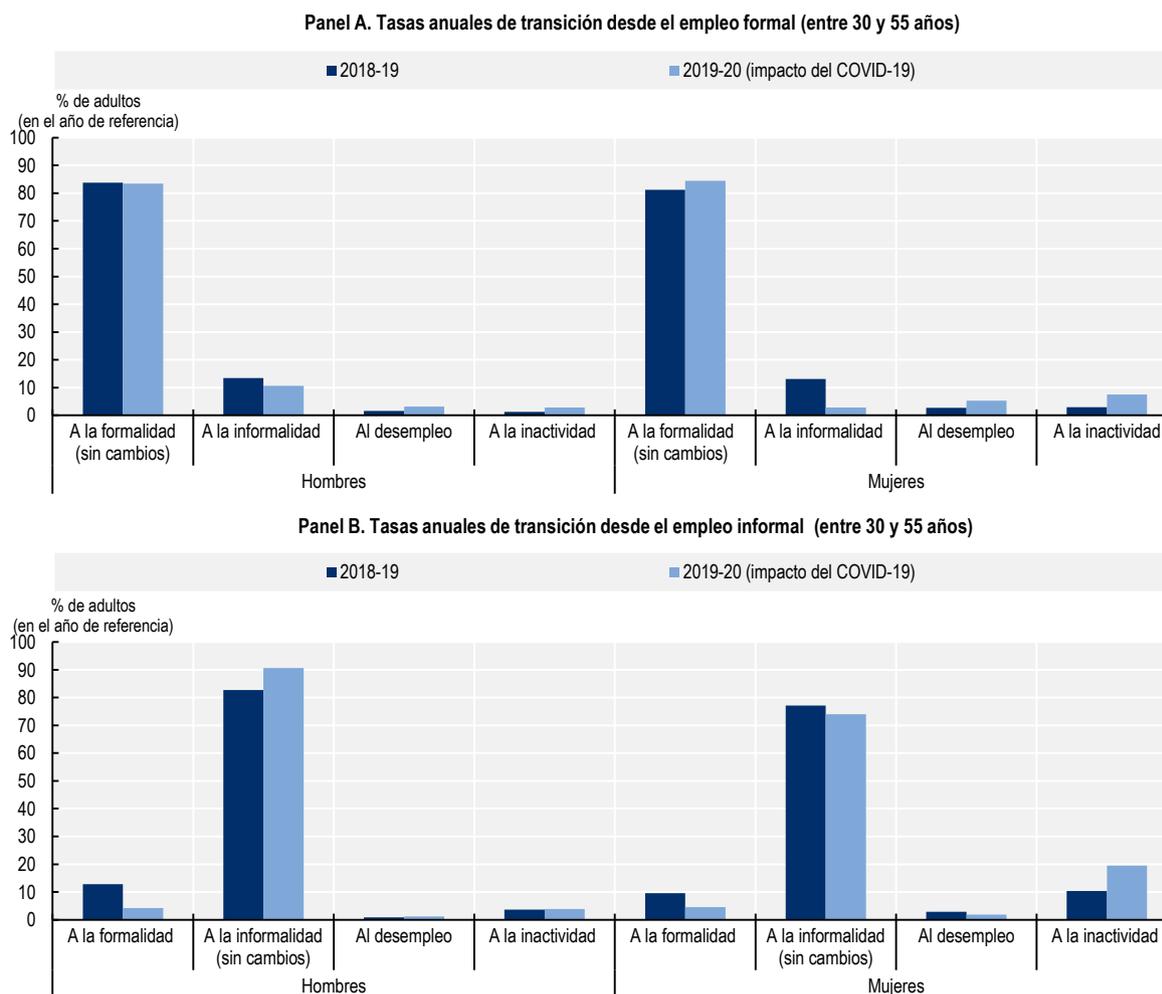
Fuente: Panel A: Cálculos de los autores a partir de la base de datos KIBIH y la ENCFT de 2022 (BCRD, 2022^[2]). Panel B: Elaboración de los autores con base en OCDE/BID/CIAT (2016^[36]).

StatLink  <https://stat.link/grzvji>

La formalización sigue siendo poco atractiva o inasequible para muchas empresas dominicanas, en especial las más pequeñas. La informalidad constituye un problema que se concentra normalmente entre las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). En la República Dominicana, el 91.0% de los empleados de las empresas pequeñas y el 22.8% de los empleados de las empresas medianas poseen un trabajo informal. En cambio, solo el 3.7% de los empleados de las empresas grandes son informales (Gráfico 3.10, Panel A). En el panorama productivo dominicano, predominan las MIPYMES.

Representan alrededor del 94.6% de todas las empresas de la República Dominicana (MICM, 2020^[37]), contribuyen al 38.6% del PIB aproximadamente (PNUD y MICM, 2020^[38]) y generan más del 51.4% del empleo total (MICM, 2020^[37]). En promedio, el 68.2% de las MIPYMES se crean como microempresas, el 29.3% se crean como empresas pequeñas y solo el 2.5% se crean como empresas medianas (FondoMicro, 2014^[39]).

Gráfico 3.11. Transiciones desde la formalidad y la informalidad (edades comprendidas entre los 30 y los 55 años) por género



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos KILBIH (OCDE, 2021^[14]) y la ENCFT de 2018, 2019 y 2020 (BCRD, 2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/cs4jie>

El costo de la contratación formal es elevado para los trabajadores con bajos ingresos en la República Dominicana con respecto a su remuneración. Entre los trabajadores del decil de ingresos más pobre, la formalización representaría un costo adicional de casi el 60% del ingreso de los trabajadores. A partir del quinto decil de ingresos en adelante, la formalización supone una carga del 20% de los ingresos de los trabajadores⁶ (Gráfico 3.10, Panel B) (OCDE/BID/CIAT, 2016^[36]). Aunque no cabe duda de que el avance hacia la formalidad conllevaría beneficios significativos para los trabajadores informales a efectos de cobertura de la protección social (atención en salud, pensiones y desempleo) y para la sociedad en conjunto en términos de productividad, crecimiento, seguridad social e ingresos tributarios, los costos

teóricos de la formalización siguen siendo demasiado elevados en comparación con la remuneración en el caso de los trabajadores con ingresos bajos.

Las barreras a la formalización se reflejan en la segmentación del mercado laboral, donde las transiciones entre la informalidad y la formalidad son relativamente escasas, sobre todo en el caso de las mujeres. Entre 2018 y 2019, el 13.4% de los hombres y el 13.1% de las mujeres con edades comprendidas entre los 30 y los 55 años transitaron de la formalidad a la informalidad, pero más del 80.0% de los hombres y las mujeres mantuvieron la misma situación laboral. De la misma forma, el 12.8% de los hombres con empleos informales completaron la transición del empleo informal al formal entre 2018 y 2019, mientras que solo el 9.6% de las trabajadoras informales cambiaron al empleo formal. Entre 2019 y 2020, durante la pandemia del COVID-19, el índice de transiciones desde el empleo informal al formal cayó de manera significativa, a un 4.2% entre los hombres y un 4.5% entre las mujeres; durante la crisis, el 19.5% de las trabajadoras informales pasaron a la inactividad y el 1.91%, al desempleo, mientras que estos datos se situaron en solo un 3.9% y un 1.24%, respectivamente, en el caso de los hombres con empleos informales (Gráfico 3.11).

La simplificación de los procedimientos administrativos y fiscales para las empresas ha ayudado a reducir los elementos disuasorios de la formalización empresarial

Las obligaciones administrativas asociadas a la formalidad pueden constituir un incentivo para que las empresas permanezcan en la informalidad. Estas cargas burocráticas incluyen regulaciones del mercado laboral, procesos burocráticos complejos y altos costos operacionales (CNC y BID, 2019^[40]). El mercado laboral de la República Dominicana se rige por el Código de Trabajo de 1992 (CDRD, 1992^[25]). El Código de Trabajo regula todos los asuntos relacionados con la definición de los contratos de trabajo, sus modalidades y la regulación oficial y privada de las condiciones de los distintos tipos de contratos de trabajo. Además, regula los procedimientos de aplicación de la ley por parte de las autoridades administrativas y los tribunales. El Código de Trabajo asigna al Ministerio de Trabajo y a los tribunales la responsabilidad de hacer cumplir la ley y sus regulaciones.

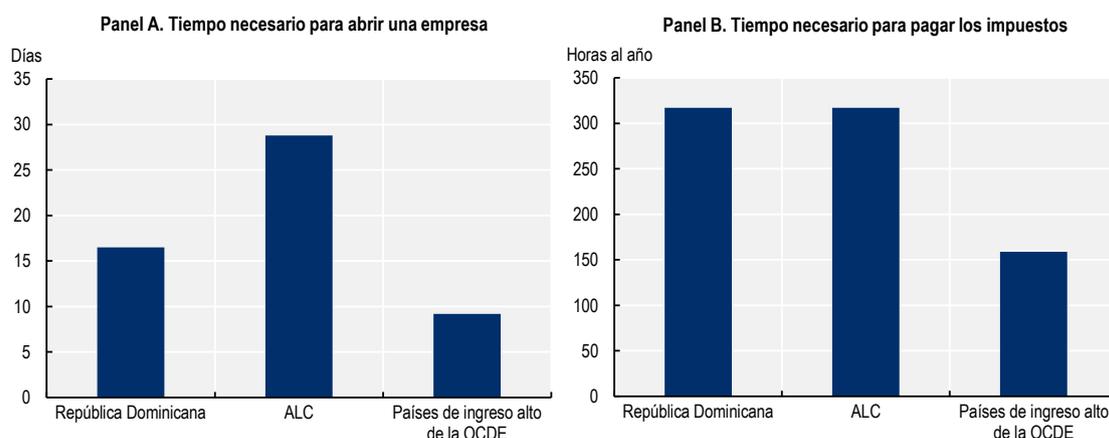
La República Dominicana se ha esforzado por reducir la carga burocrática de la constitución de una empresa formal, de modo que ha logrado una competitividad considerablemente superior al promedio de ALC. Para constituir una empresa formal en la República Dominicana, se necesitan siete procedimientos que tardan aproximadamente 16.5 días (Banco Mundial, 2020^[41]). El tiempo medio que se necesita para constituir una empresa en los países de ALC es de 28.8 días, mientras que, en los países de ingreso alto de la OCDE, es de solo 9.2 días (Gráfico 3.12, Panel A). El proceso de formalización engloba lo siguiente: 1) verificar la disponibilidad del nombre de la empresa a través de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI); 2) adquirir dicho nombre a través de la ONAPI; 3) pagar los impuestos de constitución (a través de la DGII); 4) registrar la empresa en la Cámara de Comercio; 5) obtener un número de identificación de contribuyente del Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) y solicitar comprobantes fiscales (a través de la DGII); 6) inscribir a los empleados en el Ministerio de Trabajo; y 7) inscribir a los empleados en la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) (Banco Mundial, 2020^[41]).

El Gobierno creó el sitio web Formalízate como una ventanilla única a fin de racionalizar los procedimientos burocráticos de la formalización e incentivar a las empresas a formalizarse. El Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES (MICM) creó el sitio web Formalízate en 2015, por medio del Decreto 182-15 (MICM, 2015^[42]). Esto ha permitido a las empresas que lidian con los procedimientos obligatorios para la formalización del empleo ahorrar una cantidad significativa de tiempo y dinero. En pro del funcionamiento de este servicio, el MICM se encarga de coordinar varias instituciones a lo largo del proceso de formalización, a saber, el Ministerio de Trabajo, la ONAPI, la DGII, la Cámara de Comercio y la TSS.

Pese a que las empresas dominicanas enfrentan un número reducido de procedimientos de pago de impuestos en comparación con los países de ALC y los países miembros de la OCDE, siguen empleando

demasiado tiempo en cumplir esos procedimientos. En total, las empresas dominicanas deben cumplir siete procedimientos de pago de impuestos, entre los que se incluyen el pago del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas; el impuesto sobre el valor añadido (IVA); las contribuciones a la seguridad social de los empleados (la salud, las pensiones y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional o INFOTEP); y los impuestos de los vehículos, el combustible y las transferencias electrónicas. En ALC, la cantidad media de procedimientos de pago de impuestos por empresa es de 28.2, mientras que, entre los países de ingreso alto de la OCDE, es de 10.3. Las empresas destinan en promedio unas 317 horas al año a todas las tareas asociadas al pago de impuestos, una cifra acorde al promedio de ALC, de 317.1 horas al año. En cambio, las empresas de los países de ingreso alto de la OCDE emplean en promedio la mitad de tiempo en el pago de impuestos, 158.8 horas al año (Gráfico 3.12, Panel B (Banco Mundial, 2020^[41])).

Gráfico 3.12. La carga burocrática que supone la constitución de una empresa y el cumplimiento de las obligaciones fiscales es más elevada en la República Dominicana que en la OCDE



Nota: Panel A: El tiempo necesario para completar cada procedimiento (días naturales) no incluye el tiempo destinado a reunir información; cada procedimiento empieza en un día distinto (dos procedimientos no pueden comenzar el mismo día); los procedimientos que se realizan íntegramente en línea se registran como medio día; se considera que un procedimiento se ha completado una vez que se recibe el documento final; no se tienen en cuenta los contactos previos con funcionarios. Panel B: El tiempo necesario para cumplir con los tres impuestos principales (horas al año) incluye la recopilación de información y el cálculo de los impuestos pagaderos; la preparación de los libros contables de impuestos por separado; la realización de la declaración de impuestos y su presentación ante los organismos; y la disposición del pago o la retención.

Fuente: Elaboración de los autores con base en Banco Mundial (2020^[41]).

StatLink  <https://stat.link/qmltlog>

La carga fiscal asociada al estatus formal puede ser alta para ciertas MIPYMES

La estructura fiscal de la República Dominicana presenta una dependencia relativamente elevada de los impuestos indirectos. En 2020, el 61% de los ingresos del Estado procedieron de los impuestos sobre bienes y servicios, seguidos del 16% de los impuestos de las personas jurídicas sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, y del 10% de los impuestos de las personas físicas sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital (OCDE et al., 2021^[43]). En cuanto a la tributación directa, dado que la base tributaria del país para los impuestos sobre la renta de las personas físicas sigue siendo limitada, los impuestos de las personas jurídicas revisten una gran relevancia. Además, a pesar del crecimiento económico que ciertos sectores altamente productivos han generado, el Ministerio de Hacienda dominicano no recibe ingresos de sectores como las zonas económicas especiales, que están exentas de impuestos.

Sin embargo, la cuña fiscal de la República Dominicana se encuentra por debajo del promedio de ALC. La cuña fiscal representa la suma de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, más todas las contribuciones obligatorias a la seguridad social pagadas por empleados y empleadores, más los impuestos sobre las nóminas menos las prestaciones en efectivo, como porcentaje del costo laboral total. En la República Dominicana, el promedio de la cuña fiscal se sitúa alrededor del 19.2%, mientras que la cuña fiscal media en los países de ALC es del 21.7% aproximadamente. Argentina presenta la cuña fiscal más elevada, un 34.6% de los costos laborales. Brasil, Colombia y Uruguay también presentan unas cuñas fiscales del 30% o más. Honduras presenta la cuña fiscal más baja, un 10% de los costos laborales. Al desglosarla por deciles de ingresos, la cuña fiscal de la República Dominicana es del 1.2% para los tres deciles de ingresos más pobres, del 19.2% para los deciles cuarto a noveno, y del 25.6% para el decil más rico (el décimo).

Las empresas pequeñas se enfrentan a más dificultades para afrontar la carga que suponen los impuestos sobre las personas jurídicas que las empresas de mayor tamaño. En la República Dominicana, el obstáculo que destacan con mayor frecuencia las empresas formales pequeñas a la hora de operar en el plano formal es la tasa impositiva del 12.5%, frente a las tasas del 8.1% de las empresas medianas y del 11.3% de las empresas grandes (Banco Mundial, 2016^[44]). El hecho de que las empresas pequeñas tengan dificultades para afrontar la carga fiscal del país resulta especialmente problemático en un contexto productivo en el que predominan las MIPYMES, que son las más afectadas por las barreras al trabajo formal.

Aunque la República Dominicana ha implementado regímenes impositivos simplificados para los pequeños contribuyentes, no existen tasas impositivas diferenciadas para las MIPYMES ni para las empresas recién formalizadas. En 2009, la República Dominicana implementó tres políticas especiales para pequeños contribuyentes que incluyeron un procedimiento simplificado de tributación basada en compras, tributación basada en ingresos y tributación basada en transferencias de servicios y bienes industrializados (CDRD, 2008^[45]). Estos procedimientos simplificados sustituyeron los procedimientos habituales del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas jurídicas y el impuesto sobre transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) (Salazar-Xirinachs and Chacaltana, 2018^[46]). En 2019, el país implementó el Régimen Simplificado de Tributación (RST) con prestaciones nuevas, como la flexibilidad en el pago del ISR, la exención de determinados procedimientos, la exención del pago de impuestos sobre activos, la simplificación de los pagos y la implementación de modalidades de pago simplificadas del ISR y el ITBIS (CDRD, 2019^[47]). Sin embargo, estas medidas no incluyen tasas impositivas especiales diseñadas exclusivamente para las MIPYMES a fin de aumentar los incentivos para la formalización en la República Dominicana (p. ej., ofreciendo exenciones fiscales en los primeros años de actividad).

La carga fiscal impuesta sobre las empresas dominicanas es similar al promedio de ALC, pero mayor que la de los países miembros de la OCDE. En la República Dominicana, una empresa debe pagar aproximadamente el 48.8% de sus beneficios en concepto de impuestos y contribuciones. Las cargas más altas se deben al tipo impositivo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, del 29.1%, y a las contribuciones a la seguridad social relativas a las pensiones (15.6%), la atención en salud (0.4%) y el INFOTEP (1.5%). En línea con la carga fiscal total de la República Dominicana, las empresas de los países de ALC pagan, en promedio, impuestos y contribuciones por valor del 47% de sus beneficios. En cambio, las empresas de los países de ingreso alto de la OCDE destinan un 39.9% de sus beneficios a impuestos y contribuciones (Banco Mundial, 2020^[41]). El IVA, aunque las empresas no lo pagan, genera una carga anual de unas 163 horas al año en lo que a cumplimiento se refiere, mientras que el cumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y las contribuciones a las pensiones genera una carga de 74 horas y 80 horas al año, respectivamente (Banco Mundial, 2020^[41]).

La debilidad de la moral tributaria en la República Dominicana tiene un impacto negativo sobre la capacidad de recaudar impuestos, y también dificulta el avance hacia un sistema tributario que dependa en mayor medida del patrimonio y la renta sobre las personas físicas que de los impuestos sobre las

empresas. La tributación de las empresas puede, a su vez, afectar al empleo formal. Las empresas formales encuestadas en la República Dominicana señalan la corrupción como su mayor obstáculo (un 14.0% de las empresas pequeñas, un 31.0% de las empresas medianas y un 16.1% de las empresas grandes así lo indican) (Banco Mundial, 2016^[44])⁷. Esto pone de manifiesto la débil moral tributaria también dentro del sector empresarial, lo que lleva a que los empresarios tengan baja confianza en las instituciones debido a la corrupción, y a que vean pocos incentivos para pagar impuestos (OCDE, 2019^[48]). Según la encuesta Latinobarómetro, solo el 43% de los dominicanos cree que no pagar impuestos no está justificado (Latinobarómetro, 2016^[49]) y el 27.5% de los dominicanos sabe de alguien que ha logrado eludir por completo el pago de impuestos (Latinobarómetro, 2020^[50]).

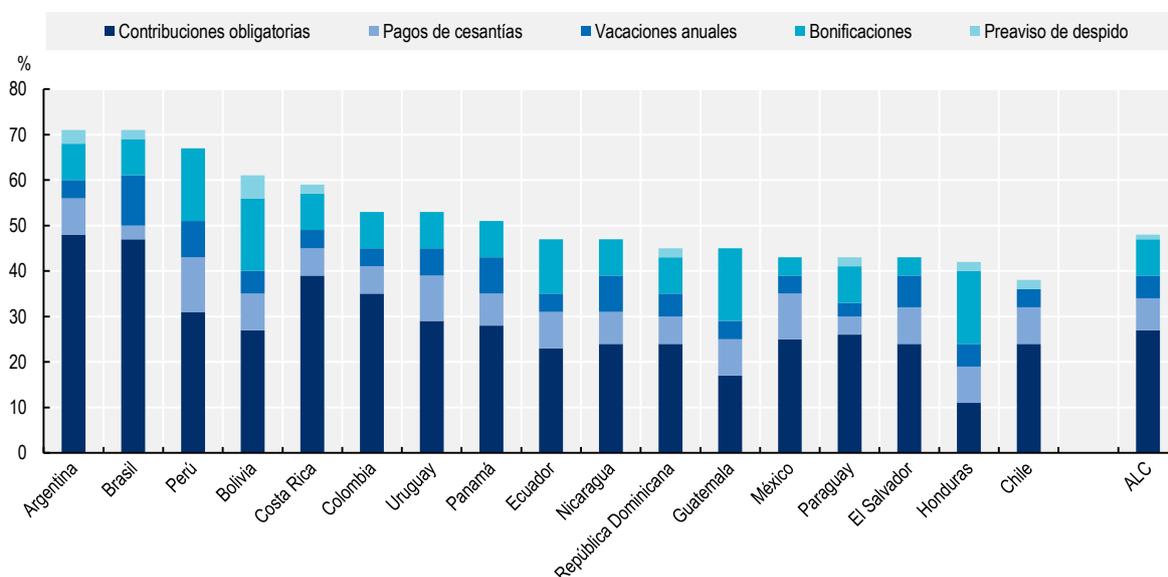
Los costos laborales no salariales pueden constituir una barrera para la formalización, en especial en el caso de los empleadores pequeños

Los costos laborales anuales no salariales se establecieron en el país a través de cuatro leyes fundamentales relativas al trabajo. En 1980, la Ley 116/80 creó el INFOTEP e introdujo una tasa del 1% sobre los salarios anuales de los trabajadores para su financiamiento. En 1992, la Ley 16/92 estableció el actual Código de Trabajo y fijó las tasas vigentes de varios costos laborales no salariales: 1) las contribuciones a las vacaciones anuales, que representan el 4.9% del sueldo anual (14 días) durante los primeros 5 años de empleo y el 6.3% (18 días) posteriormente; 2) las contribuciones a las cesantías, que van del 4.55% durante el primer año de empleo al 160.9% después de 20 años; 3) el salario de Navidad, que asciende al 8.33% del sueldo anual; 4) las bonificaciones de beneficios de la empresa, que van del 15.7% en los tres primeros años de actividad al 21% a partir del cuarto año en adelante; y 5) la indemnización por omisión del preaviso, que aumenta del 2.5% entre los meses 3 y 6 al 4.9% entre los meses 6 y 12, y al 9.8% después del primer año. Después, en 2007, la Ley 87/07, que creó el sistema de seguridad social dominicano, introdujo una contribución del 1.3% del sueldo anual de los trabajadores para el seguro de riesgos laborales. Por último, la Ley 188/07, por la que se modificó la Ley 87/07, cambió los cargos salariales de las contribuciones a las pensiones (7.1%) y el seguro familiar de salud (6.7% durante el primer año de empleo, 7.0% durante el segundo año y 7.1% a partir del tercero) (Cuadro 3.3) (Collado Di Franco, 2018^[51]).

En la República Dominicana, los costos laborales no salariales efectivos son inferiores a los de los países de ALC. Como porcentaje del salario neto medio de los trabajadores asalariados formales del país, la contratación de un trabajador formal implica que un 24% del salario se destina a contribuciones obligatorias; un 8%, a bonificaciones; un 5%, a vacaciones anuales; un 6%, al pago de cesantías; y un 2%, a la indemnización por omisión del preaviso de despido, lo que hace un total del 45% (Alaimo et al., 2017^[52]). En ALC, los países con mayores cargas laborales no salariales son Argentina, Brasil, Perú y Bolivia. El promedio de la región de ALC es del 49.5% del salario neto medio de los trabajadores asalariados formales, distribuido del modo siguiente: un 27.3% para las contribuciones obligatorias, un 13.8% para los costos de los asalariados (un 8.4% para las bonificaciones y un 5.4% para las vacaciones anuales) y un 8.4% para las provisiones de seguridad en el empleo (un 7.3% para las cesantías y un 1.1% para la omisión del preaviso de despido). Entre los países miembros de la OCDE en la región de ALC, Chile y México se encuentran por debajo del promedio regional con un 38% y un 44%, respectivamente. Chile es el país con los costos laborales no salariales más bajos de toda la región de ALC. Mientras que Chile no tiene tasa para las bonificaciones, México y Colombia carecen de cargos ligados al preaviso de despido (Gráfico 3.13).

Gráfico 3.13. El total de los costos laborales no salariales de la República Dominicana es algo inferior al promedio de ALC

Costos laborales no salariales del trabajo remunerado (como porcentaje del salario neto medio de los trabajadores asalariados formales)



Nota: Incluye el costo adicional de los salarios pagados por los trabajadores y empleadores de acuerdo con la definición incluida en la correspondiente legislación laboral del país. Se denomina salario formal medio del país.

Fuente: Alaimo et al. (2017^[52]), *Measuring the Cost of Salaried Labour in Latin America and the Caribbean*.

StatLink <https://stat.link/cv952a>

Aunque la mayor parte de los costos laborales no salariales son relativamente estables a lo largo del tiempo, aquellos relativos a los despidos aumentan de manera significativa tras el primer año de empleo, lo que posiblemente desincentiva a los empleadores de realizar contrataciones formales. Durante el primer año de trabajo, la carga total de un empleado formal para el empleador asciende al 45.04% del sueldo anual del empleado y al 54.48% en caso de despido. Para el quinto año de empleo, los costos laborales no salariales prácticamente se duplican en caso de despido, ya que ascienden al 98.61%. Este incremento se debe fundamentalmente al aumento de la carga de las cesantías, las subidas de los beneficios de la empresa (bonificaciones) y las indemnizaciones por omisión de preavisos. Después de 20 años de empleo, los costos laborales no salariales de un empleo formal en caso de despido ascienden al 222.75% del salario anual del empleado para la empresa (Cuadro 3.3).

Las regulaciones sobre el salario mínimo presentan diversas variantes, relacionadas con el sector y el tamaño, que pueden en generar complejidad en su aplicación

El Código de Trabajo de 1992 creó el Comité Nacional de Salarios para fijar tarifas de salarios mínimos para los trabajadores de todas las actividades económicas, así como la forma en que estos salarios deben pagarse. El Comité establece límites para 15 sectores de la economía dominicana, como la agricultura, el comercio minorista y la industria manufacturera. Las tarifas pueden ser de carácter nacional, regional, provincial, municipal, para el Distrito Nacional o exclusivamente para una empresa determinada (art. 455 del Código de Trabajo (CDRD, 1992^[25])). El Comité responde ante el Ministerio de Trabajo. Cuenta con cuatro miembros: dos designados por el poder ejecutivo y dos en representación de los empleadores y los trabajadores, al mismo tiempo que el poder ejecutivo nombra al director general. El Comité Nacional

de Salarios estableció 16 categorías sectoriales de salarios mínimos⁸ (OIT, 2013^[53]), lo que conlleva más de 600 tarifas para sus subcategorías, dado que los sueldos mínimos pueden variar en función de la tarea dentro de las categorías laborales. Por ejemplo, solo el sector de la construcción cuenta con más de 500 tarifas de salarios mínimos. La gran cantidad de salarios mínimos da lugar a una confusión generalizada entre los empleadores y los trabajadores dominicanos que dificulta el correcto cumplimiento de la legislación vigente.

Cuadro 3.3. Las empresas se enfrentan a mayores costos laborales no salariales para emplear a un trabajador de manera formal

Costos laborales no salariales por emplear a una persona de manera formal (porcentaje del salario anual)

Contribución	1.º año	5.º año	10.º año	15.º año	Tras el 20.º año
Plan de pensiones	7.10%	7.10%	7.10%	7.10%	7.10%
Seguro familiar de salud	6.67%	7.09%	7.09%	7.09%	7.09%
Seguro de riesgos laborales	1.30%	1.30%	1.30%	1.30%	1.30%
INFOTEP	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Salario extra de Navidad	8.33%	8.33%	8.33%	8.33%	8.33%
Vacaciones	4.90%	6.29%	6.29%	6.29%	6.29%
Costos laborales no salariales (bonificaciones excluidas)	29.30%	31.12%	31.12%	31.12%	31.12%
Participación en los beneficios de la empresa (bonificaciones)	15.74%	20.98%	20.98%	20.98%	20.98%
Costos laborales no salariales (bonificaciones incluidas)	45.04%	52.10%	52.10%	52.10%	52.10%
Cesantías	4.55%	36.72%	80.43%	120.65%	160.86%
Preaviso	4.90%	9.79%	9.79%	9.79%	9.79%
Costos laborales no salariales máximos (en caso de cesantía)	54.48%	98.61%	142.32%	182.54%	222.75%

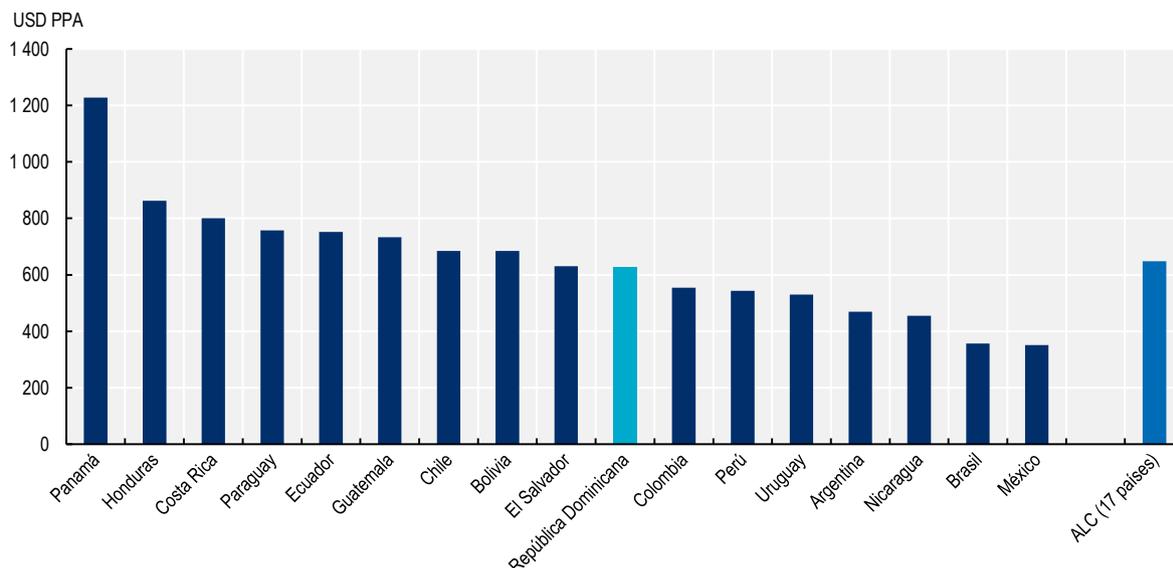
Nota: Los cálculos, elaborados por Collado Di Franco (2018^[51]), se basan en los días remunerados de acuerdo con la legislación, a partir de un año de trabajo de 285.96 días.

Fuente: Collado Di Franco (2018^[51]), con base en las Leyes 16/92, 188/80, 87/01 y 188/07. La Ley 16/92 aprobó el Código de Trabajo, de modo que estableció las vacaciones pagadas, las cesantías, el salario de Navidad, el pago de bonificaciones y la indemnización por omisión del preaviso. La Ley 188/80 creó el INFOTEP, por lo que introdujo la cuota del INFOTEP. La Ley 87/01 creó el sistema de seguridad social dominicano, lo que introdujo el seguro de riesgos laborales. La Ley 188/07 modificó la Ley 87/01 e introdujo las contribuciones actuales al seguro familiar de salud y las pensiones.

En promedio, el salario mínimo real en la República Dominicana es acorde al promedio de la región de ALC. En 2020, el salario mínimo nominal del país fue de unos DOP 13 400, que equivale a aproximadamente USD 627 (dólares de Estados Unidos) PPA, habida cuenta del poder adquisitivo del peso dominicano. Ese mismo año, el salario mínimo medio en la región de ALC⁹ fue de USD 628 PPA (Gráfico 3.14) (Durán and Kremerman, 2020^[54]).

Gráfico 3.14. El salario mínimo real en la República Dominicana está en niveles similares al promedio regional de ALC

Salarios mínimos en USD PPA comparables



Nota: Salarios mínimos de 2020 en USD PPA comparables. El salario mínimo en la República Dominicana en USD PPA se calculó utilizando un salario mínimo de referencia de DOP 13 400 en 2020.

Fuente: Durán y Kremmerman (2020^[54]), utilizando los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y los salarios mínimos oficiales. Sus cálculos se realizaron utilizando el factor de PPA de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.

StatLink  <https://stat.link/h4vp0i>

Más recientemente, el Comité Nacional de Salarios modificó los criterios empleados para fijar el salario mínimo. Tradicionalmente, en la República Dominicana, la negociación colectiva sobre los salarios se determinaba a nivel nacional y sectorial, y no a nivel empresarial. Durante los debates relativos al salario mínimo de 2021 y 2022, el Comité Nacional de Salarios introdujo dos variables nuevas para fijar un salario mínimo diferenciado: las ventas antes de impuestos y la cantidad de empleados de las empresas (MTRD, 2021^[55]). Estas dos variables sustituyen el criterio anterior, que se basaba en los activos de la empresa. Además, esta resolución añadió una categoría nueva para las microempresas que poseen hasta 10 trabajadores y unas ventas antes de impuestos de DOP 8 millones al año. En este sentido, se asignaron las cuatro categorías a un salario mínimo diferenciado, desde DOP 11 900 en el caso de las microempresas hasta DOP 21 000 en el caso de las empresas de gran tamaño, a fecha de 1 de enero de 2022¹⁰. En promedio, el salario mínimo no sectorizado aumentó un 24% entre 2021 y 2022.

La República Dominicana completó el proceso de acuerdo del Plan Nacional de Empleo 2021-2024 y ahora se enfrenta al reto de implementarlo en su totalidad. El Gobierno hizo esfuerzos importantes para llegar a un acuerdo sobre principios fundamentales para promover el empleo a mediano plazo, en un proceso de construcción tripartito. El objetivo de este plan consiste en revitalizar el mercado de trabajo al crear nuevos empleos formales, reducir la brecha de género en el mercado laboral y fortalecer las competencias de la fuerza de trabajo, entre otros. El desafío actual reside en garantizar su implementación, coordinando a todos los actores pertinentes y velando por que haya un presupuesto suficiente para el cumplimiento de sus objetivos (Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Plan Nacional de Empleo 2021-2024

El Plan Nacional de Empleo se ha concebido como una herramienta clave para la prospección y la coordinación de las políticas públicas destinadas a enfrentar los desafíos del mercado laboral dominicano. El primer Plan Nacional de Empleo se elaboró en 2013 para definir las principales estrategias en materia de políticas sobre el mercado laboral, de conformidad con los principios y ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030¹¹. En 2021, el Gobierno de Luis Abinader emprendió la tarea de llegar a un acuerdo sobre un nuevo Plan Nacional de Empleo.

Al igual que en otros asuntos laborales, el Plan Nacional de Empleo (PLANE) es el producto de un proceso de construcción tripartito. Por consiguiente, el Gobierno nacional, encabezado por el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Industria y Comercio, las confederaciones sindicales y las organizaciones de empleadores de diferentes sectores productivos contaron con representación en sus fases de consulta y elaboración. Su elaboración estuvo en manos de un equipo técnico (Comité Técnico del PLANE) y un espacio consultivo, a saber, la Comisión Nacional de Empleo, recientemente activada (MTRD, 2021^[56]). Estos espacios participativos contaron con representantes del mundo académico, organizaciones comunitarias y organismos de cooperación internacional, como la Unión Europea, EUROSocial+ (EUROSociAL+, 2021^[57]), la AECID y ProEtp2.

El PLANE 2021-2024 busca promover un mercado laboral más dinámico e inclusivo (MTRD and CONAEMPLO, forthcoming^[58]). Sus objetivos fundamentales son los siguientes: promover la creación de 600 000 trabajos formales nuevos para 2024; reducir la tasa de desempleo por debajo del 15%; eliminar la brecha de género al aumentar la tasa de empleo de las mujeres a más del 55%; fortalecer las aptitudes interpersonales y técnicas; y fomentar la inserción en el mercado laboral y reducir la informalidad laboral al 50%. El PLANE 2021-2024 define seis líneas de actuación estratégicas en el plano nacional: 1) el empleo prospectivo y los futuros espacios de trabajo; 2) los incentivos a los sectores generadores de empleo formal; 3) el fortalecimiento de la formación técnica y profesional; 4) la promoción de la empleabilidad y el trabajo decente y digno; 5) la formación para el emprendimiento y la reducción del trabajo informal; y 6) la gobernanza del PLANE.

El PLANE 2021-2024 también establece una serie de objetivos específicos en los planos sectorial y territorial. A nivel sectorial, el plan establece objetivos de políticas para nueve sectores económicos: turismo y hostelería; comercio y banca; construcción; manufacturas; MIPYMES y cooperativas; agricultura; limpieza y trabajo domésticos; energía y agua; transporte y almacenamiento; comunicaciones; minería; y sector público. A nivel territorial, establece objetivos de políticas para nueve zonas geográficas: Cibao Norte; Cibao Sur; Occidental; Oriental; Sureste; Higuamo; Suroeste; Valdesia; y Enriquillo. Por último, en el PLANE se definen dos elementos clave de carácter transversal para garantizar la correcta implementación del plan: 1) el sistema de monitoreo y evaluación de los resultados; y 2) la gobernanza y el financiamiento del plan. El sistema de monitoreo y evaluación establece un conjunto de diez indicadores de progreso, actores prioritarios y valores de referencia. Asimismo, describe los presupuestos de cada uno de los ejes estratégicos y las personas responsables de su implementación.

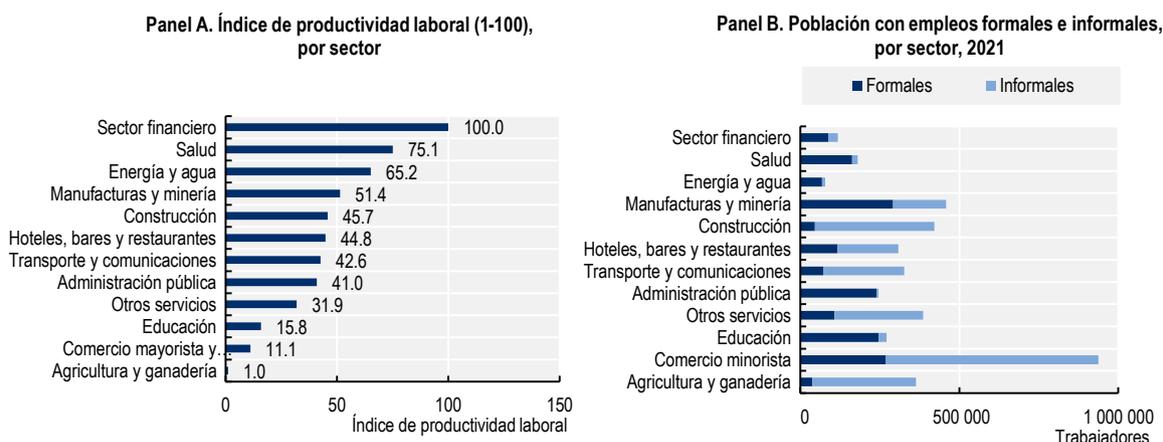
Nota: El proyecto del PLANE se aprobó en abril de 2022 y, en el momento de la publicación, se encontraba en proceso de publicación (CONAEMPLO, 2022^[59]).

Fuente: Plan Nacional de Empleo 2021-2024 de la República Dominicana (MTRD and CONAEMPLO, forthcoming^[58]).

Aunque algunos sectores de alta productividad pueden permitirse los costos de la formalidad, otros menos productivos no tienen la capacidad para sufragar la transición a la formalidad o no están dispuestos a hacerlo

La mayoría de los trabajos formales de la República Dominicana se concentran en sectores con alta productividad laboral. Entre estos aparecen el sector de la intermediación financiera y los seguros (73.8% de formalidad), el sector de la atención social y de la salud (90% de formalidad) y la electricidad y el agua (87% de formalidad). En cambio, los sectores con una mayor proporción de trabajo informal tienden a ser aquellos con menores niveles de productividad. Entre ellos se incluyen el sector agrícola y ganadero, con una tasa de formalidad del 10.5%, y el sector del comercio mayorista y minorista, con una tasa de formalidad de 28.7% en 2021 (Gráfico 3.15, Panel B). Otros sectores, como la construcción, los hoteles, bares y restaurantes, y el transporte y las comunicaciones, también presentan altos niveles de informalidad, a pesar de ser relativamente más productivos. En resumen, la República Dominicana presenta importantes disparidades entre los distintos sectores productivos en lo que respecta a la productividad y la formalidad del empleo. Esto subraya la importancia de las estrategias de crecimiento de la productividad y transformación productiva como catalizadores clave de una mayor formalización.

Gráfico 3.15. La mayoría de los trabajos formales se crean en sectores económicos con una alta productividad laboral



Nota: El sector de la salud incluye la asistencia social; el sector de la administración pública incluye la defensa; y el sector financiero incluye la intermediación financiera y los seguros. La energía incluye la electricidad y el gas. Panel B: Población empleada mayor de 15 años.

Fuente: Panel A: Elaboración de los autores con base en CNC y BID (2019^[40]). Panel B: Elaboración de los autores con base en BCRD (2022^[2]).

StatLink  <https://stat.link/k72jpo>

Las zonas económicas especiales han sido un pilar esencial en la estrategia de crecimiento de la República Dominicana, pero también han contribuido a una economía dual, de modo que coexisten sectores muy productivos con otros menos productivos. Las zonas económicas especiales se crearon en la década de 1960 con el objetivo de generar empleo y desarrollar la industria local. En un primer momento, estas zonas se centraron fundamentalmente en las manufacturas intensivas en mano de obra, en especial el calzado y los textiles. Desde su creación, las zonas económicas especiales han ido diversificando sus actividades, desde la exportación de manufacturas hasta servicios orientados a la exportación, como por ejemplo las oficinas de procesamiento de negocios. Esta evolución también dio lugar a una reducción de la demanda local de proveedores. Al mismo tiempo, las zonas económicas especiales han perdido relevancia a la hora de generar empleo en los últimos años. Si bien en la década de 1990 representaban alrededor del 7% del empleo nacional total, a principios de la década de 2020

representan el 4% aproximadamente. Las zonas económicas especiales todavía no se han convertido en catalizadores del desarrollo local en la medida que se esperaba y, en promedio, el abastecimiento local ha disminuido con el tiempo (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[60]). La creación de vínculos entre las actividades de estas zonas y la economía local es una de las posibles áreas de actuación para promover la formalización y el desarrollo económico local.

El potencial de las pequeñas y medianas empresas a la hora de impulsar el crecimiento económico del país ha permanecido estancado. Las MIPYMES de la República Dominicana están mucho menos orientadas a la exportación que en los países miembros de la OCDE. Mientras que las MIPYMES de los países miembros de la OCDE representan el 40% de las exportaciones totales, en la República Dominicana solo representan el 23% de las exportaciones del país (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[60]). La gran mayoría de las microempresas dominicanas se concentran en los sectores menos dinámicos y menos orientados a la exportación.

Aunque la República Dominicana ha avanzado en la diversificación de su estructura comercial en las últimas décadas, todavía carece de una base productiva caracterizada por la diversidad y la innovación. Una estructura productiva más diversa permitiría aumentar la resiliencia de la economía a las perturbaciones externas, como la crisis del COVID-19. Tal y como se subraya en el informe de la OCDE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience* (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[60]), la República Dominicana debe centrar sus esfuerzos en actualizar los procesos y mejorar la sofisticación de los productos, los procesos y las empresas locales. Para ello, es primordial invertir en innovación, creación de marca y propiedad intelectual, así como en la incorporación de tecnologías nuevas. Además, la formación de los trabajadores y la creación de capacidades institucionales en los sectores público y privado serán cruciales.

Retos y oportunidades para pasar del análisis a la acción

La República Dominicana se enfrenta al desafío de fortalecer su aparato productivo para aumentar el empleo formal y lograr una calidad de vida mejor para todos los dominicanos. Para impulsar la productividad, sobre todo la de las pequeñas y medianas empresas, se deberán superar ciertas barreras institucionales y adaptar un marco jurídico que, en la actualidad, no refleja la rápida evolución que ha supuesto el cambio tecnológico para el mercado laboral. Las instituciones públicas deben avanzar en nuevos acuerdos sociales e implementar medidas innovadoras que permitan que la productividad crezca y, al mismo tiempo, traten de mantener la calidad de vida y el bienestar de los trabajadores dominicanos.

El equipo del Centro de Desarrollo de la OCDE se reunió en Santo Domingo con varios funcionarios gubernamentales y otros actores especializados del sector del trabajo para debatir los principales obstáculos del país en este ámbito y las posibles estrategias para superarlos. Compartieron sus visiones acerca de los principales retos y oportunidades. En el Cuadro 3.4, se recogen los resultados de la discusión y se resumen las principales recomendaciones de políticas.

Cuadro 3.4. Repensar el marco institucional y regulatorio actual para eliminar o aliviar las barreras existentes a la formalización empresarial

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
2.1. Brindar condiciones favorables para la formalización, particularmente entre las MIPYMES	
Fomentar la formalización de las MIPYMES a través de apoyos y beneficios fiscales. Se pueden ofrecer incentivos a las empresas de nueva creación (p. ej., exenciones fiscales durante los primeros años de actividad).	La próxima ronda de identificación de 2022 brinda la oportunidad de entender mejor las MIPYMES y sus necesidades. La creación de guías relativas a la formalización de las MIPYMES podría contribuir a debatir con ellas los beneficios que conlleva operar formalmente. Algunos ejemplos de implementación son los incentivos sectoriales, los

	impuestos más bajos para las MIPYMES o la eliminación de determinados impuestos (por ejemplo, el "anticipo", que se suspendió durante la pandemia).
Continuar los esfuerzos para simplificar la administración tributaria y regulatoria de las empresas, agilizar los procedimientos burocráticos durante la formalización y alentar a más empresas a formalizarse. El sitio web Formalizate debe ser fortalecido y ampliado para llegar a una mayor cantidad de empresas y sectores.	Entender mejor los alicientes de las empresas dominicanas para permanecer en la informalidad es clave para diseñar estrategias de formalización. La actual estrategia Formalizate requiere una mayor promoción entre las empresas informales. Además, la digitalización de diferentes procesos podría ayudar a facilitar este tránsito de empresas informales. Por último, la creación de una ventana digital única más allá de Formalizate para la transición a la formalización puede contribuir a este fin.
Promover mecanismos innovadores para fomentar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, tales como programas de aceleración de negocios, fondos inteligentes y apoyo al mantenimiento de los compromisos fiscales. *	Coordinación interinstitucional con la DGII para asesorar a las empresas en la cumplimentación de la documentación fiscal.
Ampliar los tipos de financiamiento de inversión disponibles (más allá de los préstamos) con especial hincapié en los trabajadores independientes. Vincular la cantidad y el costo a los indicadores de formación. *	Coordinar una estrategia que englobe el Gobierno (incentivos de la DGII), los mercados de capitales (p. ej., financiamiento colectivo, capital semilla y capital ángel) y los organismos regulatorios (SIB, SIMV y SIPEN). Adaptación del marco regulatorio para incorporar estas nuevas cifras institucionales y minoristas.
2.2. Abordar las principales barreras institucionales a la formalización de los trabajadores y considerar una reforma al Código de Trabajo	
Repensar el proceso de fijación de salarios mínimos, buscando un equilibrio entre un sistema más simplificado que favorezca su aplicación por parte de los empleadores y un número suficiente de salarios mínimos que tenga en cuenta las diferencias entre sectores y empresas.	La reducción del número de salarios mínimos es crucial para facilitar el cumplimiento de las leyes relativas al trabajo por parte de las empresas.
Iniciar un proceso de reflexión y discusión técnica sobre el impacto de la cesantía sobre los niveles de informalidad, buscando equilibrar la protección del trabajador frente a la flexibilidad del mercado laboral, con el consiguiente aumento de los niveles de formalización.	Resultaría de utilidad contar con estudios técnicos sobre el impacto de esta propuesta. Existen oportunidades excepcionales en torno a la creación del seguro de desempleo en la República Dominicana. El desafío reside en el debate tripartito que es necesario para su creación, entre los empleadores, los trabajadores y el Gobierno.
Nombrar a un equipo que trabaje en ajustar las condiciones y las partes interesadas necesarias para la implementación eficaz del nuevo Plan Nacional de Empleo*	Una vez publicado el nuevo Plan Nacional de Empleo, el desafío actual consiste en su debate, su estrategia de comunicación y, sobre todo, su implementación.
Enmarcar estas discusiones dentro de un debate tripartito más amplio a nivel nacional acerca de la posibilidad de reformar el Código de Trabajo actual, habida cuenta de las aportaciones del nuevo Plan Nacional de Empleo. †	El debate tripartito a largo plazo acerca de la reforma del Código de Trabajo debería incluir también discusiones clave sobre la regularización de las personas migrantes y el fortalecimiento del registro civil en el país.
La pandemia de COVID-19 ha acelerado ciertas megatendencias, como la digitalización y su impacto en el mercado laboral. Ya sea dentro del marco de un nuevo Código de Trabajo o de manera independiente, es necesario introducir un marco regulatorio para las plataformas digitales.*	El aprovechamiento íntegro de los beneficios de la digitalización plantea diferentes desafíos, como la formación de los docentes en las nuevas tecnologías.
2.3. Fortalecer las políticas para impulsar la creación de empleos formales en la economía	
Alinear las políticas de generación de empleo con las políticas industriales y productivas, fortaleciendo los vínculos entre las zonas económicas especiales y la economía local a fin de promover una mayor formalización.	Se puede aprovechar la oportunidad de generar datos a partir de los programas de empleo. Además, la creación de equipos interinstitucionales de trabajo conjunto puede contribuir a ese objetivo.
Crear estrategias sectoriales específicas para promover la formalización en sectores donde es particularmente baja.	La promoción de los debates acerca de las personas indocumentadas (migrantes y personas que carecen de registro civil) brindaría la oportunidad de avanzar en este sentido. La implementación de estudios sectoriales también puede contribuir a la toma de decisiones en este sentido. Quizás el mayor desafío sea el diálogo tripartito.

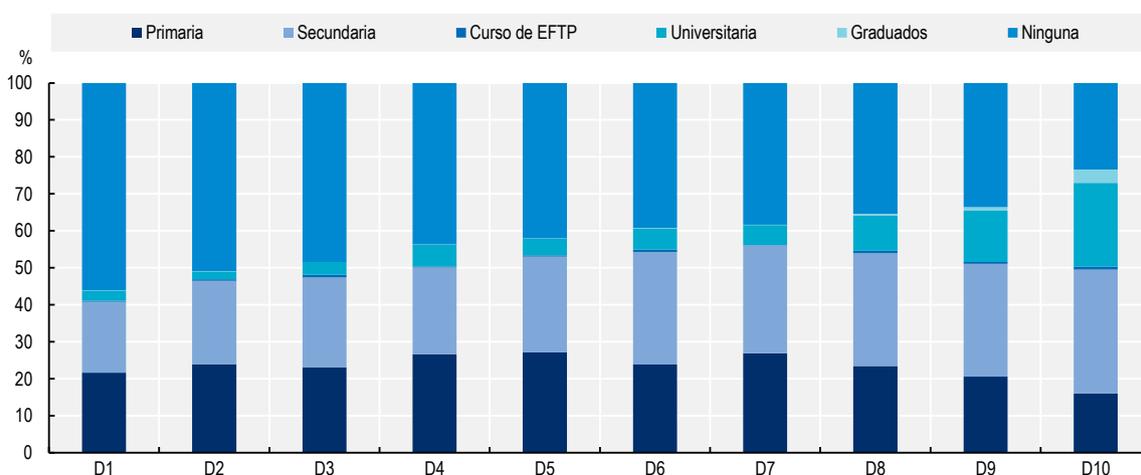
Nota: Con base en la reunión celebrada el 23 de junio de 2022 para debatir el proyecto de análisis y recomendaciones de políticas con funcionarios del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), el Banco Central, la Oficina Nacional de Estadística (ONE), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), CIEF Consulting/IFISD y la Unión Europea. Las recomendaciones marcadas con un asterisco (*) fueron introducidas por participantes del taller. Las recomendaciones marcadas con una cruz (†) incluyen modificaciones sugeridas por participantes del taller.

Fuente: Elaboración de los autores.

El desarrollo de competencias es primordial para aumentar la productividad laboral y promover el empleo formal

El desarrollo de competencias puede constituir un factor crítico en el aumento de la formalización. Las competencias pueden facilitar la empleabilidad al ofrecer a los trabajadores más oportunidades de acceder a trabajos formales, que suelen exigir competencias de mayor nivel. De la misma forma, las competencias pueden aumentar la productividad. A nivel individual, esto implica que los trabajadores añaden el valor suficiente a sus actividades, lo que permite superar los costos de la formalidad, de modo que la opción de la formalización se convierte en una opción viable para los empleadores. A nivel agregado, el aumento de la productividad y un mayor nivel de competencias ayudan a promover más innovación, favorecen el emprendimiento y dinamizan la transformación productiva, lo que puede llevar a un mayor desarrollo de sectores que crean oportunidades de trabajo formal, atrayendo, a su vez, a una fuerza de trabajo más cualificada. El conjunto de competencias disponibles en la República Dominicana todavía es relativamente limitado, tal y como apuntan los bajos niveles educativos, en especial entre los grupos con menores ingresos. A pesar de los progresos realizados en la ampliación de la educación entre la población, una parte significativa de esta todavía carece de estudios o presenta un nivel educativo bajo, incluso entre los grupos de ingreso alto (Gráfico 3.16).

Gráfico 3.16. En la República Dominicana, los niveles de educación completados en primaria, secundaria y terciaria continúan siendo limitados en la mayor parte de los deciles de ingresos



Nota: Curso más alto alcanzado. Los datos corresponden al 3T de 2019.

Fuente: Elaboración de los autores con base en BCRD (2022^[2]).

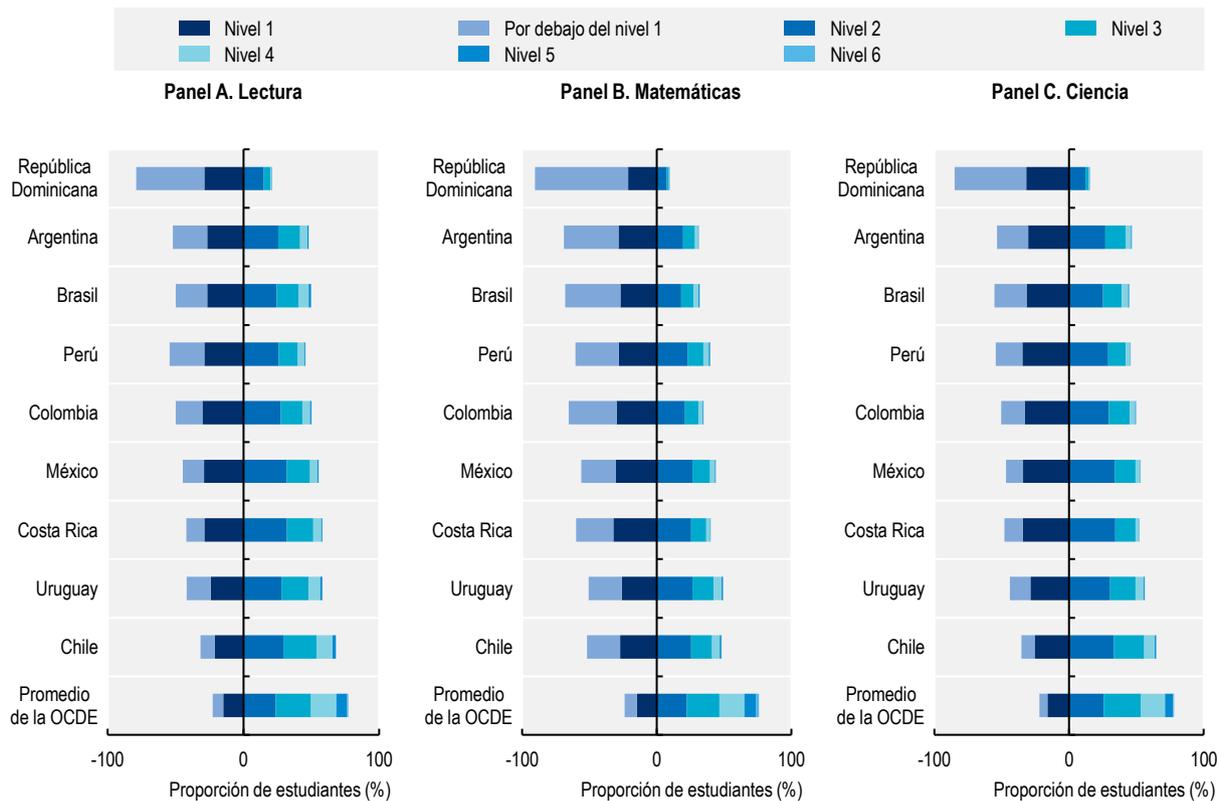
StatLink  <https://stat.link/xm23jo>

Los resultados del aprendizaje entre los dominicanos continúan siendo bajos, tal y como reflejan las pruebas internacionales. Hasta el 79% de los estudiantes dominicanos de 15 años no logran alcanzar el nivel 2 de competencia lectora, matemática y científica en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Este nivel se describe como el mínimo de competencia que todos los niños/as deberían adquirir al final de la educación secundaria. Esto sitúa al país por detrás de todos los demás países de ALC que participan en la prueba PISA, y muy por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 3.17). Los peores resultados de los estudiantes dominicanos se dan en matemáticas, ya que el 69.3% de ellos no alcanzó el nivel de competencia 1 y el 21.3% apenas superó ese nivel en 2018 (OCDE, 2018^[61]). En particular, las competencias cuantitativas son esenciales para el desarrollo de competencias técnicas que contribuirían a impulsar la productividad laboral del país. De manera más amplia, estas tres

competencias básicas son esenciales para desarrollar una cualificación más compleja de la fuerza de trabajo.

Gráfico 3.17. La República Dominicana debe mejorar la formación relativa a competencias básicas, que son fundamentales para desarrollar habilidades más especializadas en la fuerza de trabajo

Porcentaje de estudiantes de determinados países de ALC en cada nivel de competencia lectora, matemática y científica en las pruebas del PISA, 2018



Nota: Los datos sobre las competencias lectora y científica de Argentina preceden de la versión física de la prueba del PISA; los datos sobre la competencia matemática de Argentina y los datos de todos los demás países proceden de la versión electrónica de la prueba del PISA.

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos del PISA (OCDE, 2018_[61]).

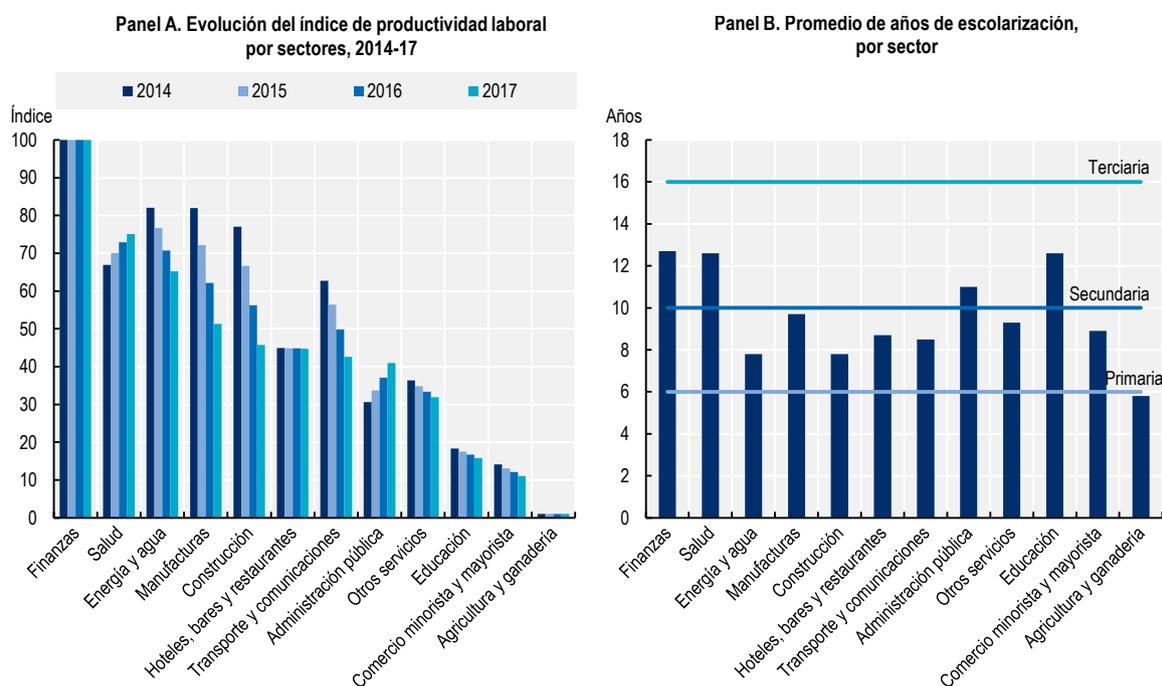
StatLink  <https://stat.link/wymeu7>

La mejora de las competencias de la fuerza de trabajo debe ser un elemento central de una estrategia general para una mayor formalización en la República Dominicana. En el país, el 29.1% de las empresas manufactureras señala la fuerza de trabajo insuficientemente cualificada como una de sus principales limitaciones, un porcentaje mayor que el de las empresas manufactureras de ALC en conjunto (26.3%) y de los países miembros de la OCDE (21.2%) (Banco Mundial, 2016_[44]). De hecho, desde 2014, la productividad laboral de los sectores con niveles educativos bajos se ha caracterizado por una tendencia a la baja (Gráfico 3.18, Panel A). Estos sectores incluyen los servicios públicos, las manufacturas, la construcción y el transporte y las comunicaciones. Otros sectores, como el sector educativo y el sector del comercio mayorista y minorista, también han registrado una ligera tendencia bajista. Otro aspecto que tienen en común todos estos sectores (excepto el sector educativo) es un número medio de años de escolarización inferior a la finalización de la enseñanza secundaria (es decir, diez años). El sector de

menor productividad y con el promedio de años de escolarización más bajo es el sector agrícola, con una media de solo 5.8 años de escolarización (Gráfico 3.18, Panel B).

En esta sección, se destacan tres áreas de políticas relacionadas con las competencias: 1) la educación y formación técnica y profesional (EFTP), que tiene un efecto positivo en el aumento de la productividad y la formalización; 2) la importancia del desarrollo de mecanismos para ajustar mejor la oferta y la demanda de competencias; y 3) la transición del sistema educativo a los mercados laborales, que es uno de los pasos esenciales clave para lograr una mayor formalización en el país.

Gráfico 3.18. Los sectores con baja productividad laboral son fundamentalmente aquellos con un número medio de años de educación inferior al necesario para completar la enseñanza secundaria



StatLink  <https://stat.link/v15p3l>

La EFTP puede desempeñar una función esencial en el aumento de la productividad, la formalización y la inclusión social

La EFTP puede aportar diversos beneficios socioeconómicos. La EFTP es crucial para desarrollar una fuerza de trabajo cualificada con una serie de competencias comerciales, técnicas, profesionales y de gestión de nivel medio, junto con competencias de alto nivel asociadas a la educación universitaria (OCDE, 2014^[64]). La EFTP también puede contribuir a la cohesión social y la equidad, ya que ofrece una alternativa a los jóvenes que han abandonado la escuela al dotarlos de competencias laborales concretas para mejorar sus alternativas de empleabilidad. En este sentido, los itinerarios de enseñanza profesional de calidad, sobre todo en la educación secundaria superior, pueden ayudar a aquellas personas que se han distanciado de la educación académica a reintegrarse en el sistema educativo. En varios países de

ALC, los programas de EFTP también se dirigen específicamente a los estudiantes de hogares pobres. La EFTP ofrece una formación más atractiva a las personas que prefieren una educación más práctica, así como a los trabajadores de mayor edad que tratan de mejorar determinadas competencias profesionales. La EFTP puede resultar útil para impulsar la formación sin abandonar el trabajo o para las personas que desean volver al mercado laboral después de un período de ausencia (Quintini and Manfredi, 2009^[65]). Los programas de EFTP terciaria pueden ofrecer a aquellas personas no interesadas en la educación académica competencias prácticas que respondan a las necesidades del mercado laboral (OCDE/CAF/CEPAL, 2016^[66]). Además, también se ha demostrado que la EFTP contribuye a la reducción de las brechas de género. En la República Dominicana, las mujeres se han beneficiado de manera considerable de la EFTP, ya que más del 60% de los estudiantes de EFTP secundaria son mujeres (OCDE/CAF/CEPAL, 2016^[66]; UNESCO, 2021^[67]).

La EFTP puede desempeñar una función esencial en el avance hacia un mercado de trabajo más formal. Los programas de EFTP han demostrado que pueden tener un importante impacto a largo plazo en la formalización del trabajo entre los jóvenes (Ibarraran et al., 2015^[68]). Estos programas funcionan especialmente bien en contextos locales más dinámicos, donde existe una demanda real del tipo competencias que pueden proporcionar (Ibarraran et al., 2015^[68]). No obstante, se ha demostrado que el impacto a largo plazo de los programas de formación profesional es diferente entre los hombres y las mujeres. Mientras que los hombres disfrutaban de un comienzo mejor de su carrera profesional en el mercado de trabajo formal, no parece que generen aumentos en la participación de las mujeres en el sector formal. En cuanto a la juventud en contextos urbanos, tanto los hombres como las mujeres experimentan un aumento a largo plazo de su remuneración.

En la República Dominicana, la EFTP se imparte en tres niveles diferentes: en educación secundaria (previa a la superior), en educación postsecundaria (superior) y a través del INFOTEP. El Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) se encarga de la educación secundaria (previa a la superior), que brinda enseñanza secundaria académica o técnica y se rige por la Ley 66/97 General de Educación (CDRD, 1997^[62]). El Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología es responsable de la educación superior (postsecundaria) y se rige por la Ley 139/01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CDRD, 2001^[69]). Por último, el INFOTEP tiene la responsabilidad de ofrecer formación técnica y profesional, y se rige por la Ley 116/80 (CDRD, 1980^[70]). La principal diferencia entre la educación técnica y profesional que se ofrece en el nivel educativo previo a la enseñanza superior y en el nivel educativo superior y la que ofrece el INFOTEP es que la primera trata de desarrollar competencias cognitivas, socioafectivas y técnicas de manera simultánea, mientras que la segunda se concentra en el desarrollo de competencias técnicas (Amargós, 2016^[71]). El Ministerio de Trabajo también forma parte de manera indirecta de la impartición de EFTP a través de su participación en la Junta de Directores del INFOTEP. Por último, en ocasiones el Ministerio de la Juventud ofrece programas de formación para jóvenes, como CAPACITEC, que promueve el emprendimiento, o Punto Tecnológico, que ofrece formación científica y tecnológica a través de Casas de la Juventud.

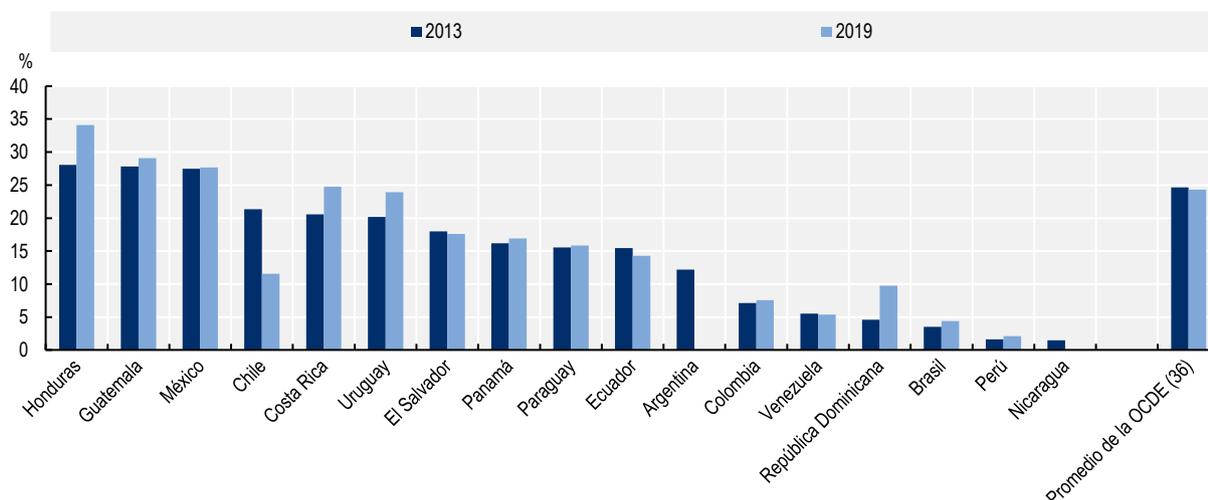
Fortalecer la cobertura y la calidad de la EFTP secundaria y postsecundaria es clave para desarrollar habilidades en la fuerza laboral.

La educación secundaria es el primer nivel de la EFTP. La educación secundaria se ofrece a la población en edad escolar de entre 12 y 18 años, y se compone de dos ciclos. El primero, la educación secundaria baja, dura tres años y es común a todos los estudiantes. El segundo ciclo, la educación secundaria superior, también dura tres años y ofrece tres modalidades: académica, técnica y profesional, y artística (Amargós, 2016^[71]). Todas las modalidades cuentan con un núcleo común del 40% del plan académico, mientras que el 60% restante en la modalidad técnica ofrece asignaturas de tecnología y prácticas en talleres. Además, incluye formación relativa a la promoción de las prácticas empresariales y la informática. Los graduados de las modalidades técnica, académica o artística de la enseñanza secundaria pueden continuar su educación en la universidad.

La EFTP en la educación secundaria sigue siendo limitada en la República Dominicana. A pesar de haber crecido desde 2013, en 2019 solo el 9.8% de los estudiantes dominicanos de enseñanza secundaria se matricularon en programas de EFTP (Gráfico 3.19). Esta cifra se encuentra muy por debajo de los promedios de la región de ALC y los países miembros de la OCDE (UNESCO, 2021^[67]).

Gráfico 3.19. Los estudiantes de enseñanza secundaria matriculados en programas de EFTP aumentaron desde 2013, pero siguen por debajo de los promedios de ALC y la OCDE

Estudiantes de educación secundaria matriculados en programas de EFTP (como porcentaje del total de estudiantes de secundaria)



Nota: Se utilizaron datos de 2013, excepto en el caso de Nicaragua (2010), Panamá (2011), Paraguay (2012) y Honduras (2014). Se utilizaron datos de 2019, excepto en el caso de Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay (2018), Venezuela (2017) y Panamá y Paraguay (2016). El promedio de la OCDE incluye a todos sus miembros (36), a excepción de Estados Unidos y Costa Rica.

Fuente: Elaboración de los autores con base en UNESCO (2021^[67]) y DiNIECE, Ministerio de Educación de Argentina (2013).

StatLink  <https://stat.link/91cwr8>

El desarrollo de la educación técnica postsecundaria es relativamente reciente en la República Dominicana. La educación técnica superior requiere un título de enseñanza secundaria y tiene por objeto preparar a técnicos para el trabajo en determinadas esferas laborales en el transcurso de unos dos años. Los programas proporcionan títulos de “técnico superior” en un ámbito determinado (p. ej., mecánica, informática, turismo o gastronomía). El Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología solo ha aprobado nueve instituciones de formación en todo el país. No existen estadísticas disponibles sobre los estudiantes matriculados en las nueve instituciones autorizadas a ofrecer educación técnica superior (Amargós, 2016^[71]), lo que dificulta la planificación estratégica.

La formación técnica y profesional del INFOTEP ofrece modalidades de aprendizaje flexibles para el desarrollo de determinadas competencias técnicas en diversos campos. La oferta curricular del INFOTEP incluye tres tipos de planes educativos y de formación: cursos técnicos (desde 30 hasta 250 horas), carreras técnicas (de 400 a 1 600 horas) y formación de maestrías técnicas (1 400 horas como mínimo). Por lo general, el contenido se organiza en módulos y la formación se imparte a través de prácticas presenciales en talleres. El INFOTEP concede un certificado de competencia profesional a aquellas personas que completan cada módulo y un título a las que completan todos los módulos de un programa (Amargós, 2016^[71]).

La oferta de programas de EFTP está fragmentada y se beneficiaría de una mayor coordinación y orientación estratégica para responder mejor a las demandas actuales y futuras de habilidades.

La planificación estratégica del sistema de EFTP en la República Dominicana es mejorable, al tiempo que se podría reforzar la coordinación entre sus tres proveedores actuales. Los tres proveedores principales de EFTP (el MINERD, el MESCyT y el INFOTEP) han definido sus regulaciones de manera independiente y cuentan con distintas leyes rectoras y presupuestos autónomos. Por lo tanto, todos los programas educativos y de formación presentan estructuras diferentes, sin una equivalencia clara ni complementariedades entre los sistemas. Desde el punto de vista de los trabajadores, este marco institucional puede dificultar el establecimiento de unos objetivos y unas trayectorias de educación y formación claros, ya que los distintos sistemas tienden a solaparse. La fragmentación también dificulta el ajuste de los programas de EFTP a las competencias demandadas por las empresas. Para mejorar de manera eficaz el sistema de EFTP, es primordial diferenciar entre la demanda cualitativa y cuantitativa de competencias.

La reciente creación y la implementación en curso del Marco Nacional de Cualificaciones representan un importante paso adelante para alinear la EFTP con la educación secundaria y terciaria general. Los marcos de cualificaciones, que clasifican las cualificaciones en niveles en función de los resultados del aprendizaje, normalizan las cualificaciones a fin de facilitar la evaluación y la comparación de las competencias entre los distintos sistemas educativos. En la región de ALC, varios países están desarrollando mecanismos de coordinación entre la EFTP y los programas educativos generales, por ejemplo, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua (OCDE/CAF/CEPAL, 2016^[66]).

Además de la coordinación entre la EFTP y otros programas, los Marcos Nacionales de Cualificaciones pueden contribuir a una mejor identificación de las cualificaciones profesionales demandadas por parte del sector productivo del país. Al crear un catálogo modular de programas de EFTP, el Marco Nacional de Cualificaciones facilita la identificación de los tipos de formación que se ofrecen y las cualificaciones o competencias que se necesitan en particular. En la República Dominicana, una vez que se apruebe por ley el proyecto de Marco Nacional de Cualificaciones, el reto será garantizar la continuidad durante su implementación. Para ello, todas las instituciones educativas y de formación deberán actualizar su oferta educativa de formación de acuerdo con las directrices definidas en el Marco Nacional de Cualificaciones (Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. Marco Nacional de Cualificaciones: una iniciativa en curso de múltiples partes interesadas

El proyecto de cooperación del Programa de Apoyo a la Educación y Formación Técnico Profesional en la República Dominicana (ProEtp2), financiado por la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, creó una comisión nacional para diseñar e implementar un Marco Nacional de Cualificaciones. Esta iniciativa interinstitucional, coordinada por el Ministerio de la Presidencia, hizo partícipes a todos los actores pertinentes de la EFTP, a saber, el MINERD; el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Trabajo; y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. La comisión nacional constituyó un comité técnico que redactó el Marco Nacional de Cualificaciones. El Ministerio de Trabajo, por ejemplo, ha realizado valiosas aportaciones al desarrollo del marco al extraer datos de dos herramientas clave: el Sistema Integrado de Registros Laborales (SIRLA) y la Junta de Empleo Digital. Sus datos ofrecen información clave sobre las competencias que están demandando los empleadores y las que está ofreciendo la fuerza de trabajo. El Congreso aprobó de manera parcial el proyecto de ley que contiene el Marco Nacional de Cualificaciones en agosto de 2019.

El objetivo del Marco Nacional de Cualificaciones consiste en reducir la brecha entre las competencias ofrecidas y las demandadas en el país. Así, se transformaría la concepción de la relación entre los trabajos y la educación, y se haría hincapié en las competencias concretas necesarias en la República Dominicana. El proyecto de ley que se presentó en el Congreso hacía referencia al Catálogo Nacional de Cualificaciones, que establece ocho niveles educativos acordes al Marco Europeo de Cualificaciones. Distingue tres tipos de competencias: competencias básicas (p. ej., digitales, agrícolas, mineras y de la tecnología de la información y la comunicación), competencias específicas y competencias transferibles. En el proyecto de ley, también figuraba una sección sobre el reconocimiento de competencias no certificadas (es decir, trabajadores que adquirieron competencias a través de la experiencia y que carecen de una certificación para ellas).

La disponibilidad de un catálogo completo de cualificaciones proporcionará aportaciones de gran valor a la coordinación estratégica de la impartición de programas de educación y formación técnica y profesional en el país. Por consiguiente, constituirá una herramienta crucial para la toma de decisiones destinadas a eliminar la brecha entre las competencias ofrecidas y demandadas en el mercado laboral, así como para las iniciativas encaminadas a prever las futuras tendencias en este ámbito.

Fuente: PROETP2 (2021^[72]) y Aribizu Echávarri (2015^[73]).

Es esencial una mejor correspondencia entre las competencias demandadas y ofrecidas para la empleabilidad y la formalización del trabajo

La República Dominicana dispone de poca información sobre las competencias ofrecidas y la demanda de competencias en el sector privado. La ENCFT y la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) ofrecen información de gran utilidad sobre los principales indicadores de empleo, categorizados por nivel educativo y estudios. Sin embargo, no incluyen preguntas clave como el tipo de formación específica para el empleo que ha recibido un trabajador o sus años de experiencia en el trabajo (Amargós, 2016^[71]).

El INFOTEP ha investigado la brecha entre la oferta y la demanda de mano de obra cualificada en varias regiones de la República Dominicana. Desde 2010, el INFOTEP ha elaborado una serie de estudios *ad hoc* para evaluar las necesidades de las empresas y la demanda de competencias técnicas en determinadas áreas (INFOTEP, 2018^[74]). Estos estudios revelaron que las empresas en realidad sí necesitan trabajadores con cierto nivel de formación y que alrededor del 80% de los trabajadores están dispuestos a recibir formación técnica (INFOTEP, 2019^[75]). Los estudios del INFOTEP también proporcionaron pruebas del desajuste entre la demanda de formación de los trabajadores y la demanda de trabajadores cualificados de las empresas. Por una parte, los cursos más demandados por los trabajadores están relacionados con competencias técnicas, por ejemplo, habilidades informáticas, contabilidad básica, mecánica y servicios eléctricos, e inglés. Por otra parte, las competencias más demandadas por las empresas en 2020 fueron el servicio al cliente, el trabajo en equipo, las ventas y la gestión de conflictos. También existe una gran heterogeneidad entre las distintas regiones. Aunque las empresas de la región meridional requieren competencias informáticas y relacionadas con el inglés, las de la región de Gran Santo Domingo exigen competencias de contabilidad básica, mecánicas e informáticas (INFOTEP, 2020^[76]). Asimismo, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) ha publicado una serie de planes de desarrollo para las provincias y regiones en los que analiza las necesidades detectadas en esas áreas en materia de competencias (MEPyD, 2017^[77]). A pesar de estas iniciativas, el enfoque fragmentado a nivel regional dificulta la comparabilidad de los datos y, por tanto, impide el desarrollo de un panorama completo de la oferta y la demanda de competencias en todo el país. Un enfoque unificado y sistemático con una cobertura nacional resultaría de mayor utilidad para el diseño de una política nacional relativa a las competencias, al tiempo que respaldaría la estrategia de EFTP del país más allá del catálogo institucional del INFOTEP.

Invertir en mejores recursos y métodos para analizar la oferta y la demanda de competencias puede contribuir a unas políticas de educación y formación más eficaces. En estos momentos, la República Dominicana carece de instrumentos que le permitan estimar la demanda de competencias en el mercado laboral. Algunos de los posibles métodos para determinar la demanda de competencias (muy utilizados en la región de ALC y los países miembros de la OCDE) son las encuestas a empresas, los análisis de puestos vacantes y puestos vacantes en línea, los análisis de los datos administrativos, las encuestas de empleo y de hogares, y las iniciativas híbridas (OCDE, 2016^[78])¹². En lo que respecta a la oferta, la República Dominicana lleva utilizando las pruebas del PISA desde 2015, las cuales constituyen una herramienta clave para determinar las competencias que se ofrecen en el país. Las pruebas del PISA se centran en las asignaturas básicas de la ciencia, la lectura y las matemáticas. En este sentido, los métodos más habituales para determinar cuál es la oferta de competencias (es decir, educación y formación) son los análisis de las competencias de los estudiantes, las encuestas a graduados, las encuestas sobre condiciones de trabajo y los análisis de las competencias de los adultos (Cuadro 3.5). La República Dominicana emplea herramientas cuantitativas y cualitativas para prever la demanda futura de competencias. En cuanto a las cuantitativas, el MEPyD desarrolló en 2016 un modelo econométrico para prever la demanda laboral durante el período 2015-2030, con el apoyo de Cambridge Econometrics (2016^[79]). Ese modelo realiza previsiones al comparar la demanda de competencias (sobre la base de una previsión macroeconómica del empleo) con la oferta de competencias (a partir de tendencias demográficas y patrones de competencias) (Gontero and Albornoz, 2019^[80]). En cuanto a las herramientas cualitativas, el MINERD y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo llevaron a cabo estudios prospectivos sobre diversos sectores productivos en 2016, como la salud (MINERD, 2016^[81]), la seguridad y el medio ambiente (MINERD, 2016^[82]), y la construcción y la minería (MINERD, 2016^[83]).

Cuadro 3.5. La República Dominicana cuenta con pocas fuentes de información sobre oferta y demanda de competencias, y con pocas herramientas para prever la demanda futura

Métodos utilizados en la región de ALC para la identificación y la previsión de las competencias

País	Identificación (actual)									Previsión (futura)	
	Demanda					Oferta				Métodos cuantitativos	Métodos cualitativos
	Encuestas a empresas	Análisis de puestos vacantes y puestos vacantes en línea	Datos administrativos	Encuestas de empleo y hogares	Iniciativas híbridas	Evaluación de competencias de estudiantes	Encuestas a graduados	Encuestas de condiciones de trabajo	Evaluación de competencias de adultos		
Argentina	X					X					X
Brasil						X					X
Chile			X	X		X	X		X	X	
Colombia		X				X	X			X	X
Costa Rica	X					X					X
República Dominicana						X				X	X
Ecuador	X	X	X	X							X
Guatemala					X						
Honduras					X						
México	X		X		X	X	X				X
Panamá										X	
Paraguay	X	X			X						X
Perú	X					X				X	X
Uruguay		X				X					X

Fuente: Gontero y Albornoz (2019^[80]), con base en OCDE (2016^[78]).

Facilitar la transición del sistema educativo al mundo laboral no sólo reduce la carga de las empresas, sino que también ayuda a los jóvenes a iniciar sus carreras profesionales

La formación en el lugar de trabajo es una forma estratégica de completar la transición de la escuela al trabajo. Últimamente, este tipo de formación ha ganado popularidad en la región de ALC como medio de estimular la adquisición de competencias y de promover la transición del mundo académico al empleo formal. Además, estas experiencias prácticas fortalecen la función de las empresas y el sector privado en general en la formación de la fuerza de trabajo, lo que contribuye al reconocimiento formal de cualificaciones en el mercado laboral (OCDE/CAF/CEPAL, 2016^[66]). En los próximos años, el sector educativo debe ampliar sus alianzas con el sector privado. Esto resultará beneficioso para una mayor cantidad de graduados, facilitará la transición de la enseñanza al empleo y reducirá el tiempo que dedican los graduados a buscar trabajo. Los programas de prácticas laborales también desempeñan una función clave en la introducción de los jóvenes en el mercado laboral formal (OIT, 2016^[84]).

Entre 2002 y 2017, el Ministerio de Trabajo dirigió el programa Juventud y Empleo como parte de sus políticas activas de empleo. Los participantes del programa eran jóvenes en situación de pobreza, desempleo, subempleo o inactividad, que estaban fuera del sistema educativo formal y no habían completado la enseñanza secundaria. Los participantes recibieron formación profesional de carácter teórico y práctico en el aula y su primera experiencia de trabajo se realizó en forma de pasantías con empresas privadas. El programa también pagó DOP 70 por cada día de asistencia a clase. Las evaluaciones de impacto experimentales demostraron los efectos positivos y significativos desde el punto de vista estadístico de estas medidas sobre la calidad del empleo formal, solo con algunas excepciones. Asimismo, el programa también influyó positivamente en la formalidad del empleo entre los hombres (Cuadro 3.6).

Por otra parte, los datos empíricos sugieren que los programas de formación y prácticas laborales destinados a las mujeres pueden ayudarlas a incorporarse al mercado laboral, al haber completado niveles educativos superiores, a fin de lograr unas condiciones de igualdad con los hombres. Entrar en el mercado laboral y permanecer en él suele resultar más difícil para las mujeres que para los hombres. Las pruebas experimentales revelaron que las mujeres que participaron en el programa dominicano Juventud y Empleo resultaron más beneficiadas que los hombres participantes en términos de empleo y salario (Cuadro 3.6). Además, tres años después de la finalización del programa, las mujeres tenían unos niveles mucho más altos de aptitudes interpersonales y unos resultados en el mercado laboral mejores que los hombres (OCDE/CAF/CEPAL, 2016^[66]).

Cuadro 3.6. Pruebas disponibles sobre el impacto del programa de formación juvenil Juventud y Empleo

Autores	Período de observación	Método de evaluación	Efecto en el empleo		Efecto en la formalidad		Efecto en la remuneración	
			Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Acevedo et al. (2017 ^[85])	12-18 meses	Experimental	(+)	(-)			(+)	()
	42-48 meses	Experimental	()	()	()	(-)	()	()
Ibarrarán et al. (2015 ^[88])	6 años	Experimental	()	()	()	(+)	()	(+)
Ibarrarán et al. (2014 ^[86])	18-24 meses	Experimental	()	()	()	(+)	(+)	()
Card et al. (2011 ^[87])	10-14 meses y 22-24 meses	Experimental	()	()	(+)	(+)	(+)	(+)

Nota: (+) Resultados positivos, sólidos y significativos; () resultados neutrales o no significativos; (-) resultados negativos, sólidos y significativos.

Fuente: OCDE/CEPAL/CAF (2016^[66]).

El programa Juventud y Empleo, ahora interrumpido, se implementó en tres fases diferentes entre 2002 y 2014. La primera fase se implementó entre 2002 y 2006, la segunda fase, entre 2006 y 2010, y la tercera fase, entre 2012 y 2014, como parte del Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Empleo (PASNE) del BID. Durante esta última fase, el programa *Juventud y Empleo* se financió bajo un contrato de préstamo firmado con el BID y fue implementado por el MTRD en colaboración con el INFOTEP (Executive Branch of the Dominican Republic, 2012^[88]). Desde entonces, se han puesto en marcha otros programas para apoyar el empleo juvenil, aunque a menor escala.

Retos y oportunidades para pasar del análisis a la acción

Para contar con una fuerza de trabajo más competitiva que, a su vez, impulse la productividad del aparato productivo, es necesario invertir en la educación y formación de los trabajadores a todos los niveles. El fortalecimiento de la educación es un objetivo común de cualquier país. En la República Dominicana, en concreto, el fortalecimiento de la formación y la educación técnica para la vida profesional es un objetivo clave. La inversión debe ser estratégica y responder a la demanda de competencias que tengan las empresas en la actualidad y, sobre todo, prever la demanda futura, teniendo en cuenta el cambio tecnológico. Para avanzar hacia el cambio, es necesario fortalecer los mecanismos y la estrategia de coordinación del ecosistema educativo, en estos momentos fragmentado y descoordinado.

El equipo del Centro de Desarrollo de la OCDE se reunió en Santo Domingo con varios funcionarios gubernamentales y otros actores especializados del sector educativo para debatir los principales obstáculos del país en este ámbito y las posibles estrategias para superarlos. Compartieron sus visiones acerca de los principales retos y oportunidades. En el Cuadro 3.7, se recogen los resultados de las discusiones y se resumen las principales recomendaciones de políticas.

Cuadro 3.7. Invertir de manera más efectiva en la fuerza laboral, centrándose particularmente en mejorar las habilidades y apoyar a los jóvenes, para aumentar la productividad laboral y mejorar la empleabilidad en el sector formal

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
3.1. Fortalecer las conexiones entre el sistema de educación y formación y la demanda de habilidades del sector productivo para facilitar la transición a la formalidad:	
Fortalecer la EFTP, invirtiendo en mejores y más modernas infraestructuras, formación docente y herramientas para identificar las necesidades del mercado laboral.	Algunos de los principales obstáculos a la hora de implementar esta recomendación son los desafíos sociales, como el embarazo en la adolescencia y el hacinamiento en las aulas. Separación de la educación básica y secundaria de la educación terciaria. Mejora de la calidad general de la educación básica y secundaria, pero invirtiendo en una enseñanza secundaria técnica y universitaria basada en las necesidades de la economía (demanda de competencias).
Asegurar la continuidad de los esfuerzos para implementar el Marco Nacional de Cualificaciones al margen de los ciclos políticos, ya que este será clave para facilitar la identificación de las cualificaciones profesionales demandadas por el mercado laboral.	El paso siguiente y el desafío más importante en estos momentos es la aprobación del proyecto de ley preliminar en el Congreso.
Armonizar el fragmentado sistema de EFTP.	Podría crearse una mesa de políticas alrededor de la EFTP en el país, habida cuenta de la encuesta nacional de las cualificaciones del INFOTEP.
Fomentar alianzas entre los sectores privado y educativo, ampliando programas que combinan la enseñanza en el aula con la formación práctica y otros servicios activos del mercado laboral, y fortaleciendo los programas de transición de la escuela al lugar de trabajo para los jóvenes.	Actualmente, existe un programa centrado en la empleabilidad juvenil y el primer empleo en el Ministerio de Trabajo. Las alianzas con la educación terciaria, sobre todo las universidades, son cruciales. Sin embargo, se pueden tener en cuenta otros sectores como las ONG, las cooperativas y las asociaciones, entre otros. La mayor dificultad reside en su comunicación de manera eficaz.
Poner en marcha sistemas regulares de recopilación de datos sobre oferta y demanda de competencias. Se necesitan más y mejores datos sobre los perfiles y las competencias que demanda el mercado laboral, así como sobre la escasa oferta de las competencias demandadas a fin de desarrollar programas educativos con mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la economía, en constante evolución. Involucrar al sector productivo y aprovechar los beneficios de la transformación digital es primordial para construir dichos sistemas de información y eliminar la brecha de competencias.	La dificultad reside en la identificación de los actores y en su comunicación eficaz. El Observatorio Técnico Profesional del INFOTEP puede contribuir con aportaciones clave.
Crear programas formales de emprendimiento en el último año de secundaria para aumentar la posibilidad de iniciar una actividad laboral formal al salir de la escuela. *	Lo más probable es que los estudiantes que no finalizan la educación básica terminen en el sector informal.

Nota: Con base en la reunión celebrada el 23 de junio de 2022 para debatir el proyecto de análisis y recomendaciones de políticas con funcionarios del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), el Banco Central, la Oficina Nacional de Estadística (ONE), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), CIEF Consulting/IFISD y la Unión Europea. Las recomendaciones marcadas con un asterisco (*) fueron introducidas por participantes del taller.

Fuente: Elaboración de los autores.

Recomendaciones de política pública

Recuadro 3.6. Recomendaciones de política pública

1. Objetivo de política 1: Consolidar un sistema de protección social sólido y sostenible que ayude a proteger a los trabajadores informales y a los miembros de su hogar

1.1. Fortalecer los sistemas de protección social y aprovechar las lecciones aprendidas durante la pandemia del COVID-19:

- Mejorar la interoperabilidad entre los diferentes registros de información existentes, integrando los sistemas de información de protección social y fortaleciendo el rol del SIUBEN para llegar a poblaciones vulnerables e informales, aprovechando el potencial de las tecnologías digitales.
- Mejorar la condicionalidad asociada a la protección social para que sea un catalizador de una mejor inclusión educativa, económica y social.
- Adoptar la perspectiva del hogar para comprender mejor su composición y, por lo tanto, identificar mejor la combinación correcta de intervenciones y desarrollar paquetes de políticas integradas para cada tipo de hogar.

1.2. Flexibilizar las contribuciones a la protección social para incluir a los trabajadores informales:

- Avanzar hacia una mayor flexibilidad en las cotizaciones de los trabajadores, en particular para quienes tienen dificultades para realizar aportes regulares por medio de canales tradicionales (p. ej., aquellas personas que ganan menos del salario mínimo, que trabajan a través de plataformas digitales o con trabajos a tiempo parcial). Esto es especialmente relevante para los trabajadores por cuenta propia (p. ej., una tarifa plana para sus contribuciones).

1.3. Avanzar hacia un sistema de protección social universal y más sostenible:

- A corto y mediano plazo, se deben realizar esfuerzos para extender la cobertura a categorías de la población no cubiertas por la protección social y en todas las regiones del país.
- A más largo plazo, la República Dominicana debe avanzar hacia un sistema de protección social universal. Se requiere una discusión técnica y política para evaluar la conveniencia de desarrollar un sistema donde la cobertura dependa menos de la situación laboral de las personas y donde los impuestos generales, en lugar de las contribuciones de los trabajadores, adquieran relevancia como fuente de financiamiento del sistema de protección social.

2. Objetivo de política 2: Repensar el marco institucional y regulatorio actual para eliminar o aliviar las barreras existentes a la formalización empresarial

2.1. Brindar condiciones favorables para la formalización, particularmente entre las MIPYMES:

- Fomentar la formalización de las MIPYMES a través de apoyo y beneficios fiscales. Se pueden ofrecer incentivos a las empresas de nueva creación (p. ej., exenciones fiscales durante los primeros años de actividad).
- Continuar los esfuerzos para simplificar la administración tributaria y regulatoria de las empresas, agilizar los procedimientos burocráticos durante la formalización y alentar a más empresas a formalizarse. El sitio web Formalízate debe ser fortalecido y ampliado para llegar a una mayor cantidad de empresas y sectores.

- Promover mecanismos innovadores para fomentar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, tales como programas de aceleración de negocios, fondos inteligentes y apoyo al mantenimiento de los compromisos fiscales.
- Ampliar los tipos de financiamiento de inversión disponibles (más allá de los préstamos) con especial hincapié en los trabajadores independientes. Vincular la cantidad y el costo a los indicadores de formación.

2.2. Abordar las principales barreras institucionales a la formalización de los trabajadores y considerar una reforma al Código de Trabajo:

- Repensar el proceso de fijación de salarios mínimos, buscando un equilibrio entre un sistema más simplificado que favorezca su aplicación por parte de los empleadores y un número suficiente de salarios mínimos que tenga en cuenta las diferencias entre sectores y empresas.
- Iniciar un proceso de reflexión y discusión técnica sobre el impacto de la cesantía sobre los niveles, buscando equilibrar la protección del trabajador frente a la flexibilidad del mercado laboral, con el consiguiente aumento de los niveles de formalización.
- Nombrar a un equipo que trabaje en ajustar las condiciones y las partes interesadas necesarias para la implementación eficaz del nuevo Plan Nacional de Empleo.
- Enmarcar estas discusiones dentro de un debate tripartito más amplio a nivel nacional acerca de la posibilidad de reformar el Código de Trabajo actual, habida cuenta de las aportaciones del nuevo Plan Nacional de Empleo.
- Introducir un marco regulatorio para las plataformas digitales, ya sea dentro de un nuevo Código de Trabajo o de forma independiente.

2.3. Fortalecer las políticas para impulsar la creación de empleos formales en la economía:

- Alinear las políticas de generación de empleo con las políticas industriales y productivas, fortaleciendo los vínculos entre las zonas económicas especiales y la economía local a fin de promover una mayor formalización.
- Crear estrategias sectoriales específicas para promover la formalización en sectores donde es particularmente baja.

3. Objetivo de política 3: Invertir de manera más efectiva en la fuerza laboral, centrándose particularmente en mejorar las habilidades y apoyar a los jóvenes, para aumentar la productividad laboral y mejorar la empleabilidad en el sector formal

3.1. Fortalecer las conexiones entre el sistema de educación y formación y la demanda de habilidades del sector productivo para facilitar la transición a la formalidad:

- Fortalecer la EFTP, invirtiendo en mejores y más modernas infraestructuras, formación docente y herramientas para identificar las necesidades del mercado laboral.
- Asegurar la continuidad de los esfuerzos para implementar el Marco Nacional de Cualificaciones al margen de los ciclos políticos, ya que este será clave para facilitar la identificación de las cualificaciones profesionales demandadas por el mercado laboral.
- Armonizar el fragmentado sistema de EFTP.
- Fomentar alianzas entre los sectores privado y educativo, ampliando programas que combinan la enseñanza en el aula con la formación práctica y otros servicios activos del mercado laboral, y fortaleciendo los programas de transición de la escuela al lugar de trabajo para los jóvenes.
- Poner en marcha sistemas regulares de recopilación de datos sobre oferta y demanda de competencias. Se necesitan más y mejores datos sobre los perfiles y las competencias que

demanda el mercado laboral, así como sobre la escasa oferta de las competencias demandadas a fin de desarrollar programas educativos con mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la economía, en constante evolución. Involucrar al sector productivo y aprovechar los beneficios de la transformación digital es primordial para construir dichos sistemas de información y eliminar la brecha de competencias.

- Crear programas formales de emprendimiento en el último año de secundaria para aumentar la posibilidad de iniciar una actividad laboral formal al salir de la escuela.

4. Objetivo de política 4: Desarrollar una estrategia amplia y holística para la formalización

- Embarcarse en un debate amplio sobre una estrategia holística para la formalización con el objetivo de integrar los esfuerzos de formalización en diferentes áreas de políticas y niveles de gobierno.

Notas

¹ Todas estas cifras se corresponden con el tercer trimestre (3T) de 2014, 2019 y 2020, con base en los datos del Banco Central (BCRD, 2022^[2]). Este informe emplea esos trimestres debido a las dificultades que tuvo el Banco Central para recopilar datos durante el estricto confinamiento asociado a la pandemia del COVID-19. En el primer trimestre de 2020, se recopilaron datos con regularidad. A partir del segundo trimestre de 2020, se recopilaron datos a través de llamadas telefónicas y dejó de rotarse la muestra (es decir, los datos del panel). En otras palabras, los hogares entrevistados en el primer trimestre de 2020 fueron los mismos hasta el cuarto trimestre de 2020. Tradicionalmente, en la encuesta de hogares, se rota el 20% de la muestra de un trimestre a otro. A partir del tercer trimestre de 2020, las encuestas empezaron a combinar entrevistas en persona y por teléfono. El Banco Central llevó a cabo una evaluación para comprobar si la modalidad combinada de recopilación de datos estaba introduciendo un sesgo en estos, pero no se detectó ningún sesgo en las estadísticas. Desde el primer trimestre de 2021, las encuestas son totalmente presenciales otra vez, y la muestra se rota de nuevo.

² Hasta 2016, el Banco Central calculaba las estadísticas del sector informal mediante la ENFT. La definición del sector informal era diferente, ya que representaba a todos los empleados asalariados de establecimientos con menos de cinco empleados, además de los trabajadores por cuenta propia y los empleadores pertenecientes a los siguientes grupos de ocupación: agricultores y ganaderos, operarios y conductores, artesanos y operadores, vendedores y proveedores, y trabajadores no cualificados. Además, incluía el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados (BCRD, 2022^[89]). Después, el Banco Central empezó a utilizar la ENCFT.

³ Datos correspondientes al 4T de 2020.

⁴ Estas cifras relativas a la cobertura se calcularon a través de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (BCRD, 2022^[2]) y pueden diferir de los datos de cobertura que obran en los registros administrativos.

⁵ Este índice compara la evolución de las brechas de género en cuatro dimensiones clave: la participación y las oportunidades económicas, los logros educativos, la salud y la sobrevivencia, y el empoderamiento político.

⁶ En el Panel B de este gráfico, se presentan las tasas de informalidad entre los trabajadores dependientes a lo largo de toda la escala de distribución del ingreso y se realizan las correspondientes estimaciones de los costos teóricos de pasar al empleo formal. Se muestran las tasas de informalidad (barras azules) por decil de ingresos, sobre la base de los datos de las encuestas de ingresos de los hogares. En el análisis, se señala la ubicación aproximada del salario mínimo en cada país con una barra blanca. En el gráfico, también se muestran estimaciones sobre los costos teóricos de pasar a la formalidad (línea azul), que se expresan como la proporción de sus salarios que los trabajadores destinarían a contribuciones a la seguridad social para acceder a la formalidad o permanecer en ella. Esta medición se puede considerar un límite inferior, ya que la formalización suele implicar otros costos monetarios y no monetarios derivados de distintos instrumentos legislativos. En el caso de los trabajadores que perciben el salario mínimo o más, este costo se define como el monto de las contribuciones a la seguridad social del empleado pagaderas con relación a sus sueldos. Sin embargo, muchos trabajadores quedan excluidos de los programas de seguridad social porque sus ganancias son inferiores al salario mínimo, que suele ser el límite inferior de ingresos en estos sistemas. Para dichos trabajadores, el costo de acceder a la formalidad es el monto de las contribuciones a la seguridad social pagaderas con el sueldo mínimo o el límite inferior de las ganancias, si son diferentes. Por consiguiente, cuanto mayor sea la diferencia entre los ingresos de un trabajador y el sueldo o límite mínimo establecido, mayor será el costo teórico de la formalización a la que se enfrenta esa persona. Estos costos se expresan como porcentaje de los sueldos reales de los trabajadores en el Panel B del Gráfico 3. (OCDE/BID/CIAT, 2016^[36]).

⁷ Datos de la encuesta a empresas del Banco Mundial solo para los sectores de las manufacturas (todos los subsectores); la construcción; las ventas y reparaciones de vehículos motorizados; el comercio mayorista; el comercio minorista; los hoteles y restaurantes; el almacenamiento, el transporte y las comunicaciones; y la TI. Solo comprende empresas formales (registradas) con 5 empleados o más y un mínimo del 1% de propiedad privada. Las empresas pequeñas poseen entre 5 y 9 empleados; las empresas medianas, entre 20 y 99 empleados; y las grandes, 100 empleados o más.

⁸ Existen 16 categorías sectoriales de salarios mínimos: sector privado no sectorizado; sector de calzados, carteras, bultos, correas, cinturones y afines; industria azucarera; sector de la construcción y afines (hora-hombre); varilleros; pintores; electricistas; fontaneros; carpinteros; maquinaria pesada en el área de la construcción; maquinaria pesada en el área agrícola; instituciones sin fines de lucro; zonas francas industriales; zonas francas en áreas deprimidas; sector hotelero; y ONG prestatarias de servicios de salud.

⁹ Engloba 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹⁰ Las otras tres categorías de esta regulación son las empresas pequeñas (de 11 a 50 empleados y de DOP 8 millones a DOP 54 millones), las empresas medianas (de 51 a 150 empleados y de DOP 54 millones a DOP 202 millones) y las empresas grandes (más de 150 empleados y más de DOP 205 millones).

¹¹ El Plan Nacional de Empleo de 2013 trató de estructurar la formulación de políticas relativas al mercado laboral alrededor de los principios y ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo. En primer lugar, asignó funciones centrales al Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. En segundo lugar, mantuvo la tradición de la participación de los sectores productivos, los empleadores o las asociaciones de empleadores principales, aunque no define de manera clara si su papel es de negociador, entre iguales, con el Gobierno o simplemente un órgano consultivo. En tercer lugar, constituyó la Comisión Nacional de Empleo, con las funciones de "aprobar la política nacional de empleo" y realizar el "seguimiento del monitoreo y la ejecución del plan".

¹² El Ministerio de Trabajo dispone de la aplicación Empléate Ya y el sitio web oficial de empleo. El Ministerio de la Juventud cuenta con iniciativas similares, como Insértate y Banco de Empleo. Sin embargo, en estos momentos, el país carece de análisis sólidos de la demanda total de competencias a partir de los datos generados por estas plataformas.

Referencias

- Acevedo, P. et al. (2017), *Living up to expectations: How job training made women better off and men worse off*, Organizations & Markets: Policies & Processes eJournal. [85]
- Alaimo et al. (2017), *Measuring the Cost of Salaried Labour in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank (IDB), Washington D.C., <https://publications.iadb.org/handle/11319/8430>. [52]
- Amargós, O. (2016), *Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional de la República Dominicana*, Development Macroeconomics Series, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40810/S1600904_es.pdf. [71]
- Aribizu Echávarri, F. (2015), *Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana. Bases*, Ministry of Education of the Dominican Republic (MINERD), Santo Domingo. [73]
- Banco Mundial (2022), *World Development Indicators*, World Bank, Washington, D.C., <https://data.worldbank.org/>. [1]
- Banco Mundial (2020), *Doing Business 2020. Economy Profile of Dominican Republic*, World Bank, Washington, D.C., <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/d/dominican-republic/DOM.pdf>. [41]
- Banco Mundial (2016), *Enterprise Surveys*, World Bank, Washington, D.C., <http://www.enterprisesurveys.org>. [44]
- Basto-Aguirre, N., S. Nieto-Parra and J. Vázquez-Zamora (2020), *Informality in Latin America in the post COVID-19 era: towards a more formal "new normal"?*, http://www.lacea.org/vox/?q=blog/informality_latam_postcovid19. [4]

- BCDR (2022), *Metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, [89]
<https://cdn.bancentral.gov.do/documents/estadisticas/documents/metodologia.pdf?v=1662727082765>.
- BCRD (2022), *Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) [Continuous National Labour Force Survey]*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, [2]
<https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>.
- BCRD (2021), *National Accounts of the Dominican Republic*, Central Bank of the Dominican Republic, Santo Domingo. [63]
- BCRD (2020), *Banco Central y Junta Monetaria amplían medidas que aumentan el flujo de recursos a los hogares y las empresas e incentivan la reducción de las tasas de interés (26/03/2020)*, Banco Central de la República Dominicana (BCRD), Santo Domingo, [19]
<https://www.bancentral.gov.do/a/d/4810-banco-central-y-junta-monetaria-amplian-medidas-que-aumentan-el-flujo-de-recursos-a-los-hogares-y-las-empresas-e-incentivan-la-reduccion-de-las-tasas-de-interes>.
- Cambridge Econometrics (2016), *Necesidades Futuras de Competencias en la República Dominicana: Un Modelo de Simulación*, Cambridge Econometrics and MEPyD, Santo Domingo. [79]
- Cañete Alonso, R. and Á. Cuello (2022), *Trabajo Doméstico en República Dominicana: Una aproximación a las condiciones de vida y laborales de las personas trabajadoras en el servicio doméstico y su regulación*, Texto de Discusión No. 40. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), Santo Domingo, [27]
<https://mepyd.gob.do/download/17682/textos-de-discusion/348342/td40-trabajo-domestico-en-republica-dominicana.pdf>.
- Card, D. et al. (2011), “The labour market impacts of youth training in the Dominican Republic”, *Journal of Labour Economics*, Vol. 29/2, Elsevier, Amsterdam, pp. 267-300. [87]
- CDRD (2019), *Decree 265-19: Simplified Taxation Regime*, Cámara de Diputados de la República Dominicana [Congress of the Dominican Republic], Santo Domingo. [47]
- CDRD (2014), *Resolución N° 211/2014. Aprueba el Convenio N° 183 sobre Protección a la Maternidad (2000) adoptado por la OIT*, Cámara de Diputados de la República Dominicana [Congress of the Dominican Republic], Santo Domingo, [23]
https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/do_3352_-resolucion_211_-_14_aprueba_convenio_183_oit.pdf.
- CDRD (2008), *Decree 758/08. Reglamento sobre procedimientos simplificados de tributación para la declaración y pago de impuestos sobre la renta (ISR) y del impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS)*, Cámara de Diputados de la República Dominicana, Santo Domingo. [45]
- CDRD (2001), *Law 139/01 on Higher Education, Science and Technology*, Cámara de Diputados de la República Dominicana [Congress of the Dominican Republic], Santo Domingo. [69]
- CDRD (1997), *Law N° 66-97. General Law on Education*, Cámara de Diputados de la República Dominicana [Congress of the Dominican Republic], Santo Domingo. [62]

- CDRD (1992), *Law No. 16/1992: Labour code and complementary norms*, Chamber of Deputies of the Dominican Republic, Santo Domingo. [25]
- CDRD (1980), *Law 116/80 Establishing the National Institute for Technical and Vocational Training INFOTEP*, Cámara de Diputados de la República Dominicana [Congress of the Dominican Republic], Santo Domingo. [70]
- CEDLAS y Banco Mundial (2020), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*, CEDLAS and the World Bank (WB), <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165509975-36a05fb8-428b> (accessed on May 2020). [34]
- CNC y BID (2019), *Indice Nacional de Productividad. Una medida de la eficiencia*, National Competitiveness Council (CNC [Consejo Nacional de Competitividad]) and the Inter-American Development Bank (IDB), Santo Domingo, <http://cnc.gob.do/index.php/es/biblioteca?download=420:indice-nacional-de-productividad>. [40]
- CNSS (2022), *Resolución No. 551-08 d/f 25/08/22*, Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), Santo Domingo, https://oig.cepal.org/sites/default/files/2022_rescnss_551_dom.pdf. [29]
- CNSS (2017), *Regulation on Maternity and Breastfeeding Allowance*, Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), Santo Domingo, <https://www.cnss.gob.do/index.php/documentos/legal/category/20-reglamentos?download=67:reglamento-sobre-subsidio-por-maternidad-y-lactancia>. [22]
- Collado Di Franco, M. (2018), *Los costos salariales no laborales continúan incidiendo sobre la informalidad*, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES), Santo Domingo, <https://crees.org.do/los-costos-laborales-no-salariales-continuan-incidiendo-sobre-la-informalidad/>. [51]
- CONAEMPLO (2022), *Acta de sesión ordinaria de CONAEMPLO, celebrada 26/04/2022, en ocasión del espacio interinstitucional de diálogo para la presentación del PLANE 2021-24*, Comisión Nacional de Empleo (CONAEMPLO), Santo Domingo. [59]
- Corbacho, A., S. Brito and R. Osorio Rivas (2012), “Birth Registration and the Impact on Educational Attainment”, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-345, Inter-American Development Bank, Washington D.C., <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37074928>. [11]
- Durán, G. and M. Kremerman (2020), *Salario Mínimo en Perspectiva Comparada. Evidencia actualizada a 2020*, Documentos de Trabajo del Área de Salarios y Desigualdad, Estudios de la Fundación SOL, Santiago, [https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6648/SM2017_comparaciones\(2020\)_rev2.pdf](https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6648/SM2017_comparaciones(2020)_rev2.pdf). [54]
- EUROsociAL+ (2021), *Actualización del Plan Nacional de Empleo de República Dominicana*, Ficha de Acción EUROsociAL+, Brussels, https://eurosocietal.eu/fichas_descargables/actualizacion-del-plan-nacional-de-empleo-de-republica-dominicana-plane-para-apoyar-la-generacion-de-empleo-y-reducir-la-informalidad-laboral/. [57]

- Executive Branch of the Dominican Republic (2012), *Res. No. 4-12 que aprueba el Contrato de Préstamo No. 2546-OC-DR entre la República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo*, Executive Branch of the Dominican Republic, Santo Domingo. [88]
- FondoMicro (2014), *Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en la República Dominicana 2013 [National Survey of Micro, Small and Medium-Sized Enterprises of the Dominican Republic]*, FondoMicro, Santo Domingo, http://fondomicro.org/serve/listfile_download.aspx?id=883&num=1. [39]
- Gontero, S. and S. Albornoz (2019), “La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina”, *Development Macroeconomics Series*, No. 199 (LC/TS.2019/11), Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44437/S1900029_es.pdf. [80]
- Gutiérrez et al. (2020), “The Coronavirus and the challenges for women’s work in Latin America”, *UNDP LAC C19 PDS*, No. 18, UNDP, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/el-coronavirus-y-los-retos-para-el-trabajo-de-las-mujeres-en-ame.html. [31]
- Ibarraran, P. et al. (2015), “Experimental evidence on the long term impacts of a youth training program”, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-657, Inter-American Development Bank, Washington D.C., <https://publications.iadb.org/en/experimental-evidence-long-term-impacts-youth-training-program>. [68]
- Ibarrarán, P. et al. (2014), “Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design”, *IZA Journal of Labour & Development*, Vol. 3/10, Springer, <https://doi.org/10.1186/2193-9020-3-10>. [86]
- INFOTEP (2020), *Estudio de Necesidades de Capacitación Municipio Nizao y comunidades aledañas*, Departamento de Investigación y Estadísticas de Mercados Laborales, INFOTEP, Santo Domingo. [76]
- INFOTEP (2019), *Estudio Análisis de las solicitudes de servicios de formación profesional y de egresados en las Gerencias Regionales, 2019*, Departamento de Investigación y Estadísticas de Mercados Laborales, INFOTEP, Santo Domingo. [75]
- INFOTEP (2018), *Estudio de demanda de capacitación según provincias*, Departamento de Investigación y Estadísticas de Mercados Laborales, INFOTEP, Santo Domingo. [74]
- Jütting, J. and J. De Laiglesia (2009), *Is Informal Normal?: Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264059245-en>. [6]
- Latinobarómetro (2020), *Latinobarómetro 2020*, Corporación Latinobarómetro, Santiago, <https://www.latinobarometro.org>. [50]
- Latinobarómetro (2016), *Latinobarómetro 2016*, Corporación Latinobarómetro, Santiago, <https://www.latinobarometro.org>. [49]
- MEPyD (2021), *Bulletin of official statistics on monetary poverty in the Dominican Republic year 6, No 8*, Economic and Social Analysis Advisory Unit (UAAES) of the Ministry of Economy, Planning & Development (MEPyD), Santo Domingo, <https://mepyd.gob.do/publicaciones/boletin-pobreza-monetaria-a6-no8>. [16]

- MEPyD (2017), *Planes para el Desarrollo Económico Local, Provinciales y Regionales*, Ministerio del Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), Santo Domingo, <https://mepyd.gob.do/viceministerios/planificacion/digedes/planes-para-el-desarrollo-economico-local-provinciales-y-regionales>. [77]
- MICM (2020), *Salarios y MIPYMES*, Newsletter Issue 18 of March 2020, Observatory of MSMEs, Ministry of Industry, Trade and MSMEs (MICM), Santo Domingo, https://micm.gob.do/images/pdf/publicaciones/libros/boletin/2020/Boletin_18_-_Salarios_y_Mipymes.pdf. [37]
- MICM (2015), *Decree 182-15 One-Stop-Shop dated 29 May 2015 [Decreto 182-15 Ventanilla Única de fecha 29 de mayo de 2015]*, Ministerio de Industria, Comercio Y MIPYMES (MICM), Santo Domingo, https://www.micm.gob.do/images/pdf/transparencia/base-legal-de-la-institucion/decretos/Decreto_Ventanilla_Unica.pdf. [42]
- MINERD (2016), *Estudio sectorial de la Familia profesional Construcción y Minería*, Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), Santo Domingo, <https://www.papse2.edu.do/images/pdf/InformesProyectos/ETP/EstudioSectorialConstruccionMineria.pdf>. [83]
- MINERD (2016), *Estudio sectorial de la Familia profesional de la Salud*, Ministerio de Educación de República Dominicana (MINERD), Santo Domingo, <http://www.papse2.edu.do/images/pdf/InformesProyectos/ETP/SaludCompleto.pdf>. [81]
- MINERD (2016), *Estudio sectorial de la Familia profesional de Seguridad y Medio Ambiente*, Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), Santo Domingo, <https://www.papse2.edu.do/images/pdf/InformesProyectos/ETP/SEACCompleto.pdf>. [82]
- MTRD (2022), *Guía de formalización del trabajo doméstico*, Ministerio del Trabajo de la República Dominicana (MTRD), Santo Domingo, <https://www.mt.gob.do/images/docs/guias/Guia-Trabajo-Domestico.pdf>. [28]
- MTRD (2021), *Gobierno anuncia reactivación Comisión Nacional de Empleo.*, Ministerio del Trabajo de la República Dominicana (MTRD), Santo Domingo, <https://www.mt.gob.do/index.php/noticias/item/gobierno-anuncia-reactivacion-comision-nacional-de-empleo>. [56]
- MTRD (2021), *Resolución No 01/2021. Salario mínimo nacional para los trabajadores del sector privado no sectorizado*, Ministerio del Trabajo de la República Dominicana [Ministry of Labour of the Dominican Republic], Santo Domingo, <https://presidencia.gob.do/sites/default/files/content/documentos/Resolucion-1-2021-Salario-Minino.pdf>. [55]
- MTRD and CONAEMPLO (forthcoming), *Plan Nacional de Empleo de la República Dominicana 2021-2024*, Ministerio del Trabajo (DGE) y Comisión Nacional de Empleo (CONAEMPLO). [58]
- OCDE (2021), *Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH) database*, OECD Development Centre, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/dev/Key-Indicators-Informality-Individuals-Household-KIIBIH.htm>. [14]

- OCDE (2020), *Informality and Employment Protection during and beyond COVID-19*. [15]
Background Note for session 1, OECD-LAC Virtual Social Inclusion Ministerial Summit,
<https://www.oecd.org/latin-america/events/lac-ministerial-on-social-inclusion/2020-OECD-LAC-Ministerial-Informality-and-employment-protection-during-and-beyond-COVID-19-background-note.pdf>.
- OCDE (2020), *Session 1: Informality and Employment Protection during and beyond COVID-19: Good Practices and the Imperative of Universal Safety Nets*, <https://www.oecd.org/latin-america/events/lac-ministerial-on-social-inclusion/>. [5]
- OCDE (2019), *Dominican Republic Country Profile. Gender, Institutions and Development Database 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/DO.pdf>. [26]
- OCDE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>. [48]
- OCDE (2018), *PISA 2018 (database)*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>. [61]
- OCDE (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252073-en>. [78]
- OCDE (2014), *Skills Beyond School: Synthesis Report*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214682-en>. [64]
- OCDE (forthcoming), *Labour informality and households' vulnerabilities in Latin America [Provisional Title]*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris. [7]
- OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262607-en>. [36]
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2017-en>. [66]
- OCDE et al. (2020), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [30]
- OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/q2g9ff18-en>. [3]
- OCDE et al. (2021), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>. [43]
- OCDE/OIT (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>. [9]
- OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020), *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1201cfea-en>. [60]
- OIT (2021), *ILOSTAT*, <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer13/>. [13]

- OIT (2020), *Labour Overview of Latin America and the Caribbean 2020*, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_777630.pdf. [35]
- OIT (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture, 3rd edition*, International Labour Organization, Geneva, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index. [8]
- OIT (2016), “Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y hombres jóvenes en la República Dominicana”, *Work4Youth Publication Series*, No. 43, International Labour Organisation, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_533568.pdf. [84]
- OIT (2013), *Growth, employment and social cohesion in the Dominican Republic. ILO-IMF tripartite consultation on job-rich and inclusive growth in the Dominican Republic*, ILO Background Paper, Santo Domingo, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_204604.pdf. [53]
- OIT (2013), *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*, International Labour Office (ILO), Geneva, https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang--en/index.htm. [10]
- OIT (2000), *Convention No. 183 Convention Maternity Protection*, International Labour Organization, Geneva. [24]
- ONERD (2021), *Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria 2020*, Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la Republica Dominicana, Santo Domingo. [32]
- PDR (2021), *Decree 377 of 2021*, Presidency of the Dominican Republic (PDR), Santo Domingo, <https://www.superate.gob.do/wp-content/uploads/2021/09/Decreto-377-211.pdf>. [17]
- PDR (2021), *Supérate Programme*, Presidency of the Dominican Republic (PDR), Santo Domingo, <https://www.superate.gob.do/>. [18]
- Pellerano, J. and L. Félix-Matos (2018), *Situación del Aseguramiento en Salud en la República Dominicana y Recomendaciones*, Grupo Estratégico Empresarial, Gee. [20]
- PNUD (2017), *National Human Development Report 2017: Dominican Republic. Pregnancy in adolescents: A multidimensional challenge to generate opportunities in the life cycle*, United Nations Development Programme (UNDP), New York, <https://hdr.undp.org/content/national-human-development-report-2017-dominican-republic>. [12]
- PNUD y MICM (2020), *Situación económica y de mercado de las mipymes en República Dominicana por la crisis del COVID 19*, United Nations Development Programme (UNDP) and Ministry of Industry, Trade and MSMES (MICM), Santo Domingo, https://www.micm.gob.do/images/pdf/publicaciones/libros/folletos/2020/06-junio/INFORME_SITUACION_ECONOMICA_Y_DE_MERCADO_DE_LAS_MIPYMES_EN_REPUBLICA_DOMINICANA_POR_LA_CRISIS_DEL_COVID-19.pdf. [38]
- PROETP2 (2021), *Programa de Apoyo a la Educación y Formación Técnico Profesional en la República Dominicana (PROETP2) [Support Programme for Technical and Vocational Education and Training in the Dominican Republic]*, European Union and the Government of the Dominican Republic, Santo Domingo, <https://proetp2.edu.do/>. [72]

- Quintini, G. and T. Manfredi (2009), “Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 90, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/221717700447>. [65]
- Salazar-Xirinachs, J. and J. Chacaltana (2018), *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, Oficina Regional para la OIT, Lima, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf. [46]
- UNESCO (2021), *UNESCO Institute for Statistics (UIS) database*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Paris, <http://data.uis.unesco.org>. [67]
- VPRD (2019), *Economía del cuidado: Trabajo doméstico no remunerado e igualdad de género*, Boletín del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, Vicepresidencia de la República Dominicana, Santo Domingo, https://observatoriojusticiaygenero.gob.do/documentos/PDF/publicaciones/Revis_boletin36-economia-del-cuidado.pdf. [33]
- WEF (2021), *Global Gender Gap Report 2021*, World Economic Forum (WEF), Cologny/Geneva, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>. [21]

4

El financiamiento para el desarrollo en la República Dominicana: hacia un modelo más inclusivo, resiliente y sostenible

Para financiar un modelo de desarrollo que sea inclusivo, sostenible y resiliente, la República Dominicana debe movilizar más recursos públicos y privados. En el ámbito público, se pueden obtener ingresos tributarios adicionales al tiempo que se reducen las desigualdades, repesando la estructura tributaria, racionalizando las exenciones fiscales y luchando contra la evasión de impuestos. Asimismo, hay margen para mejorar la calidad del gasto público, para garantizar su eficiencia y reforzar su impacto. En cuanto al sector privado, es crucial fortalecer el papel del sistema financiero para movilizar los recursos necesarios para el desarrollo. Algunas de las medidas consisten en seguir desarrollando el sistema bancario, reforzar el mercado de deuda pública y profundizar el mercado de deuda privado. El capítulo examina en primer lugar las finanzas públicas, para lo cual analiza los ingresos y los gastos públicos y explora posibles áreas de mejora. A continuación, analiza el sistema financiero y las formas de mejorar el financiamiento del sector privado y de seguir desarrollando los mercados de capital. Por último, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de política, argumentando que para avanzar hacia un modelo de "financiamiento para el desarrollo" más sólido es importante acordar un pacto fiscal amplio.

Introducción

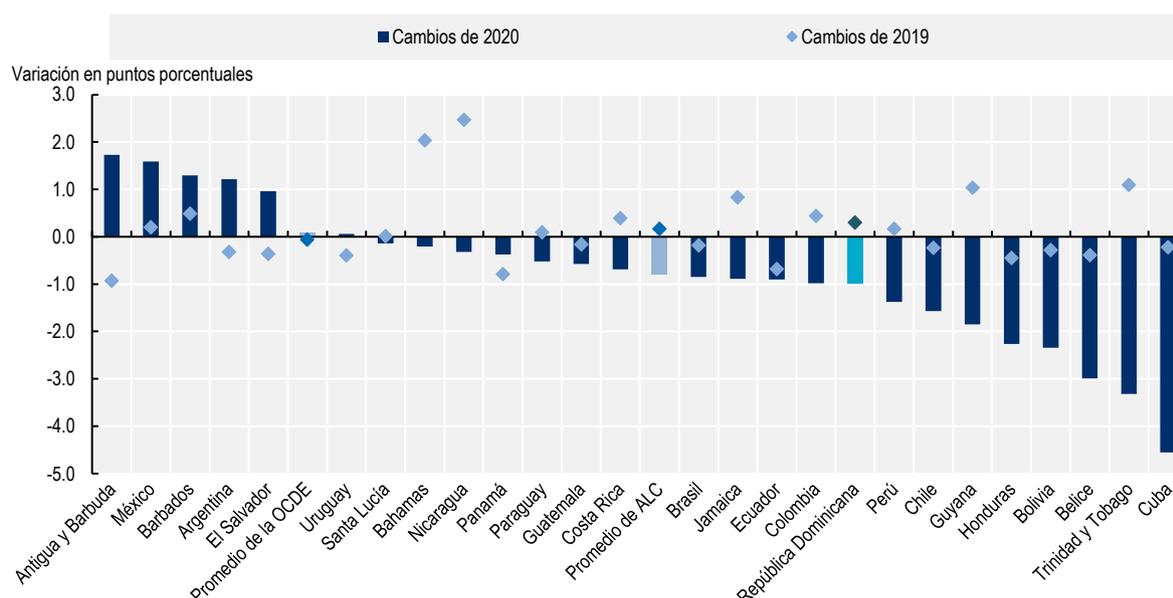
La crisis del COVID-19 y el complicado contexto externo han puesto de relieve los problemas estructurales que ya existían antes de la pandemia en la República Dominicana, como la escasa movilización de recursos para el desarrollo. El país debe movilizar más recursos para financiar un modelo de desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente. Sin embargo, se encuentra en la difícil situación de asumir los costos que ha generado la gestión de la pandemia y las perturbaciones externas y de financiar la recuperación, lo que, en términos más generales, ejerce presión sobre el modelo de "financiamiento para el desarrollo".

En este contexto, el presente capítulo pretende analizar la situación de la República Dominicana en lo que respecta a su capacidad para construir un modelo de "financiamiento para el desarrollo" que sea inclusivo, sostenible y resiliente. El capítulo examina y aborda los problemas estructurales previos a la pandemia a los que se enfrenta la República Dominicana a la hora de movilizar los recursos públicos y privados necesarios. Para ello, el capítulo 4 está dividido en tres secciones principales. La primera se enfoca en las finanzas públicas: analiza los ingresos y gastos y explora las posibles áreas de mejora que podrían incrementar la capacidad fiscal del país. La segunda sección se centra en el sistema financiero y en cómo mejorar el financiamiento del sector privado, así como en el potencial para seguir desarrollando los mercados de capital. La última sección de este capítulo presenta las principales conclusiones y ofrece varias recomendaciones de política pública, argumentando que para avanzar hacia un modelo de "financiamiento para el desarrollo" más sólido habría que acordar un pacto fiscal amplio.

Finanzas públicas en la República Dominicana

Al igual que en otros países de América Latina y el Caribe (ALC), la pandemia del COVID-19 obligó al Gobierno de la República Dominicana a adoptar medidas urgentes en respuesta a la crisis. Se pusieron en marcha varios programas de emergencia para apoyar a hogares, empresas y trabajadores. Uno de ellos fue el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), que cubría hasta el 70% de los salarios de los empleados cuyos contratos habían sido suspendidos a causa de los confinamientos durante la pandemia del COVID-19 y que también ayudó a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que siguieron funcionando con el mismo personal. Otros programas se focalizaban en poblaciones más vulnerables a las que proporcionaban transferencias monetarias específicas, como el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (programa Pa' Ti) para trabajadores independientes o el programa Quédate en Casa, dirigido a los hogares en los que al menos uno de sus miembros era especialmente vulnerable al COVID-19 (Cejudo, Michel and de los Cobos, 2020^[1]). Estas medidas supusieron un elevado costo fiscal, y el gasto social subió un 57.3% en 2020 en comparación con 2019 (Ministerio de Hacienda, 2022^[2]). Entre abril y junio de 2020, el costo de estas medidas equivalió a un 1.1% del producto interior bruto (PIB) (Ministerio de Hacienda, 2021^[3]). Al igual que en el resto de la región de ALC, en la República Dominicana se usaron desgravaciones fiscales para mitigar los impactos económicos de la crisis, fundamentalmente con aplazamientos en el pago de impuestos. Se aplicaron tanto a impuestos directos (impuesto sobre la renta de las personas físicas) como indirectos (sobre bienes y servicios) y, en algunos casos, a sectores concretos como el del turismo (OCDE et al., 2023^[4]), en el que, por ejemplo, se amplió el plazo para presentar y liquidar el impuesto sobre la renta (y el "régimen fiscal simplificado") y se dio la opción a quienes tenían otras deudas tributarias de fraccionarlas en cuatro pagos sin intereses. En general, las medidas fiscales, unidas a la recesión económica, redujeron los ingresos tributarios en la República Dominicana en torno a un 7% (o el 1% del PIB) en 2020, mientras que, en ALC, el descenso promedio fue del 4% en 2020 (Gráfico 4.1) (OCDE et al., 2023^[4]).

Gráfico 4.1. Evolución de los ingresos tributarios en ALC en el contexto de la pandemia, variación interanual real en términos porcentuales, 2020



Nota: La media de ALC es el promedio no ponderado de los 26 países de ALC incluidos en la presente publicación y excluye a Venezuela debido a problemas con la disponibilidad de datos. La media de la OCDE es el promedio no ponderado de los 38 países miembros de la OCDE. Chile, Colombia, Costa Rica y México también forman parte de la OCDE (38).

Fuente: (OCDE et al., 2023^[4]).

StatLink  <https://stat.link/fmkat2>

La pandemia del COVID-19 golpeó en un momento en que el espacio fiscal en la República Dominicana ya era bajo, principalmente debido a unos ingresos tributarios reducidos y a un gasto generalmente superior. En este contexto, las necesidades a corto plazo para responder a la crisis, combinadas con la menor recaudación fiscal asociada al descenso de la actividad económica, dispararon el déficit fiscal del Gobierno central al 6.6% del PIB en 2020, en comparación con el promedio del 0.7% durante los años posteriores a la crisis financiera de 2008 (CEPAL, 2021^[5]; BCRD, 2022^[6]). Del mismo modo, los costos a mediano plazo de la recuperación tras el COVID-19 y las reformas necesarias para superar los problemas estructurales que se vienen arrastrando desde hace tiempo requerirán una mayor movilización de financiamiento público.

Los ingresos tributarios pueden incrementarse con una combinación de medidas, entre las que se incluyen el replanteamiento de la estructura tributaria, la racionalización de las exenciones fiscales y la lucha contra la evasión de impuestos

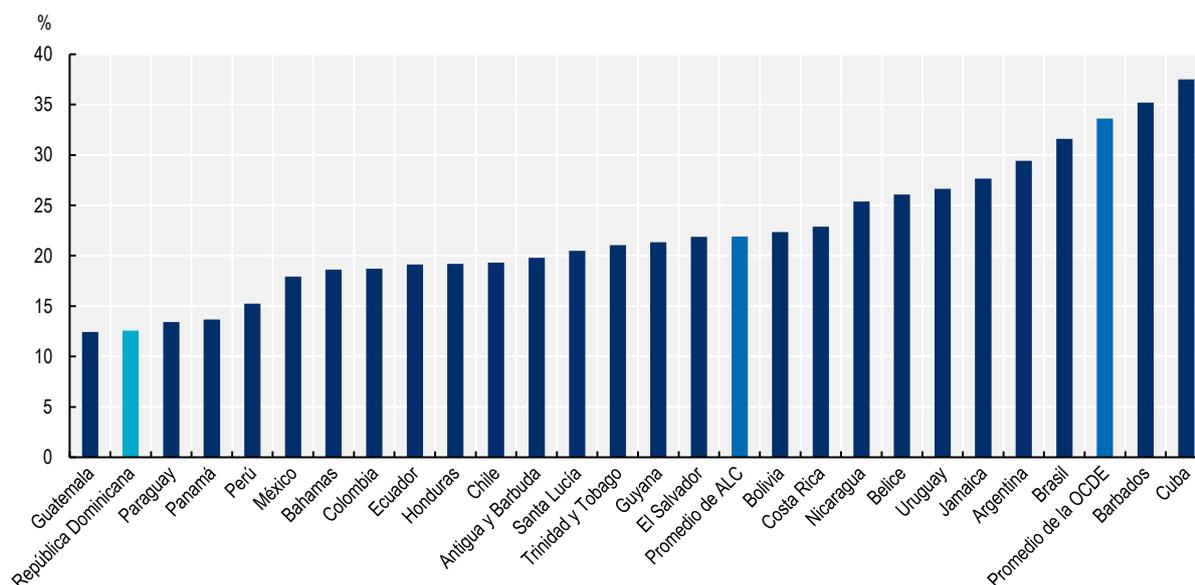
Aumentar los ingresos tributarios es un objetivo político clave para la República Dominicana, pero, para alcanzarlo, es preciso hacer frente a múltiples desafíos estructurales y decisiones complejas. Diversas opciones de política pública pueden redundar en un incremento de los ingresos tributarios. Identificarlas y encontrar un conjunto adecuado de medidas será fundamental para lograrlo y para mantener el sistema impositivo como catalizador de la equidad y el crecimiento económico. La presente sección analiza la estructura del sistema tributario en la República Dominicana y define posibles áreas de actuación política que deberían ocupar el centro del debate para una reforma fiscal y un pacto fiscal más amplio. En particular, se argumenta que las principales áreas de actuación deberían girar en torno a las siguientes

medidas: 1) replantear la estructura tributaria, 2) racionalizar el gasto tributario y 3) luchar contra la evasión de impuestos y el incumplimiento fiscal.

En la República Dominicana, los ingresos tributarios son bajos en comparación con los promedios de ALC y la OCDE, y son insuficientes para financiar una agenda ambiciosa de reformas

En la República Dominicana, hay margen para aumentar los ingresos tributarios, que, en 2021, representaron el 14.5% del PIB. Se trata de una de las recaudaciones más bajas en LAC, solo por encima de Guatemala (14.2%), Paraguay (14%) y Panamá (12.7%) (OCDE et al., 2023^[4]). Los ingresos tributarios en la República Dominicana son también bajos si se los compara con el promedio de ALC, del 21.7%, y el promedio de la OCDE, del 34.1% (Gráfico 4.2). Además, los ingresos tributarios se han mantenido relativamente constantes durante la última década: antes de la pandemia, en 2019, habían aumentado algo más de un punto porcentual desde 2010, cuando la recaudación tributaria como proporción del PIB era del 12.4% (OCDE et al., 2023^[4]). Algo similar ocurrió con el promedio de la recaudación tributaria como proporción del PIB en ALC en el mismo período.

Gráfico 4.2. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB en la República Dominicana, ALC y la OCDE, 2020



Fuente: (OCDE et al., 2023^[4]; OCDE, 2022^[7]).

StatLink  <https://stat.link/e40mwk>

La estructura tributaria de la República Dominicana presenta áreas potenciales de reajuste para aumentar los ingresos tributarios, ampliar la base tributaria y construir un sistema tributario más eficiente y equitativo

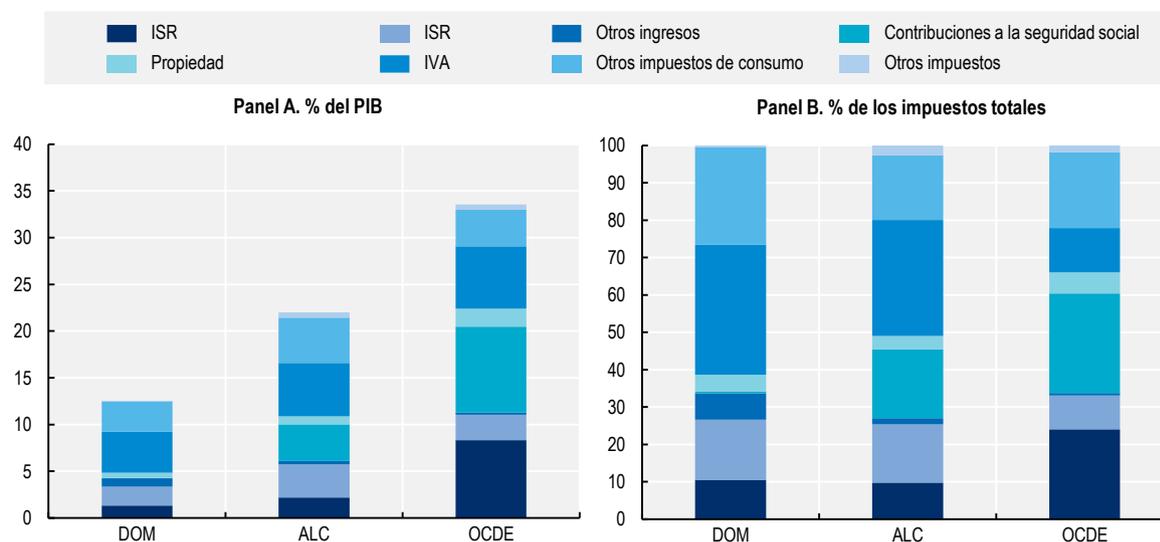
Los impuestos indirectos son la principal fuente de ingresos tributarios, aunque su eficiencia podría mejorarse para aumentar la recaudación

La estructura tributaria de la República Dominicana depende especialmente de los impuestos indirectos que se aplican a bienes y servicios (Gráfico 4.3). Representan casi dos tercios (60.7%) del total de los

ingresos tributarios, lo que supuso el 7.6% del PIB en 2020. Esta cifra es muy superior a la participación media de los impuestos indirectos en los ingresos tributarios totales de ALC (48.4%) y de los países miembros de la OCDE (32.1%), si bien los ingresos procedentes de impuestos indirectos representan una mayor proporción del PIB tanto en ALC (10.5%) como en los países miembros de la OCDE (10.6%) que en la República Dominicana.

El principal impuesto indirecto es el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que en la República Dominicana se denomina impuesto sobre transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) y representa más de la mitad del total de ingresos por concepto de impuestos indirectos. El tipo de IVA en la República Dominicana es del 18%, el quinto más alto de la región de ALC junto con Perú, donde también es del 18%, y por detrás de Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. En la República Dominicana, el IVA constituye el 34.7% del total de ingresos tributarios, por encima del promedio de ALC, del 31.0% (Gráfico 4.3, Panel A). No obstante, los ingresos tributarios procedentes del IVA representan el 4.4% del PIB en la República Dominicana, por debajo del promedio de ALC, del 5.7% (Gráfico 4.3, Panel B). La proporción de los ingresos tributarios obtenidos con el ITBIS ha aumentado sensiblemente desde la década de 1990, cuando representaba el 15.1% del total de ingresos tributarios, y desde el año 2000, cuando equivalía al 20.5%. De 2010 en adelante, se ha mantenido estable en torno al 34% del total de ingresos tributarios (OCDE et al., 2023^[4])

Gráfico 4.3. Estructura tributaria en la República Dominicana, ALC y los países miembros de la OCDE, 2020



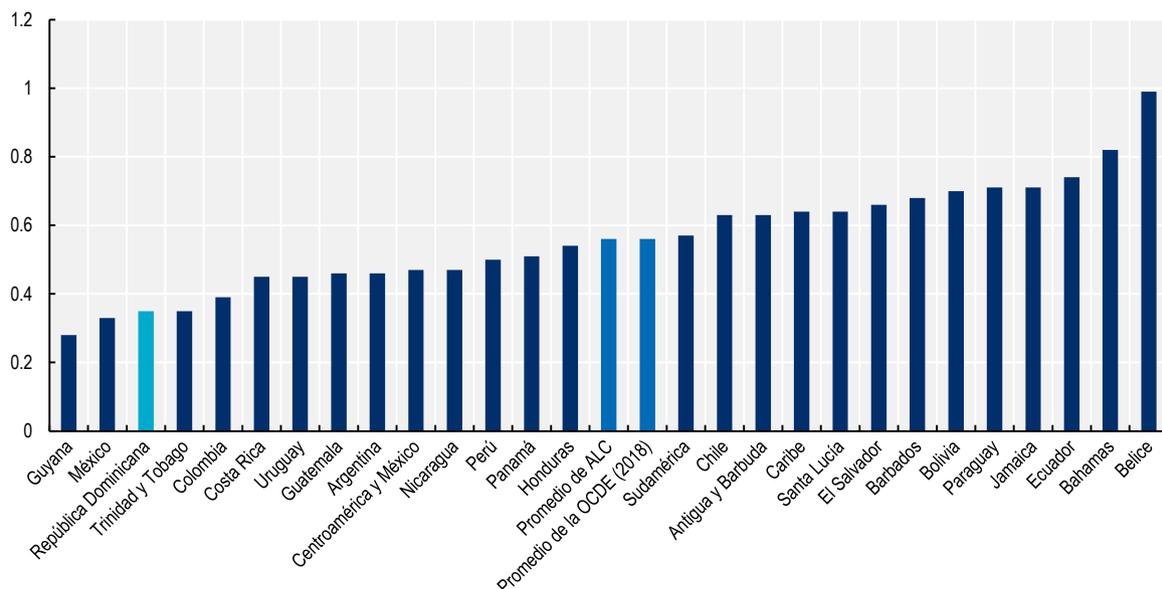
Fuente: (OCDE et al., 2023^[4]) y (OCDE, 2022^[7])

StatLink  <https://stat.link/fi29kh>

El IVA se percibe por lo general como un impuesto con un gran potencial recaudatorio. Por tanto, puede ser una importante fuente de ingresos para financiar la recuperación tras la pandemia del COVID-19 y el desarrollo más general a más largo plazo (OCDE, 2021^[8]). Especialmente en contextos de gran informalidad, en los que la base tributaria es reducida, el IVA podría ayudar a incrementar la recaudación en el sector informal, ya que grava algunos de los bienes y servicios que adquieren las empresas informales. También puede servir como incentivo para que las empresas informales que realizan transacciones con empresas formales y quieren solicitar la devolución del IVA formalicen su situación (OCDE, 2017^[9]).

Hay margen para fortalecer el funcionamiento y el diseño del IVA con vistas a mejorar su capacidad recaudatoria en la República Dominicana. Es más, a pesar de la elevada proporción de ingresos tributarios que se obtienen a través del ITBIS, existen diversas ineficiencias en su recaudación. De hecho, la ratio de ingresos del IVA (VRR) en la República Dominicana es baja en comparación con la de otros países de ALC. La VRR mide la diferencia entre los ingresos reales recaudados por IVA y los ingresos que teóricamente se habrían recaudado si el tipo general del IVA se hubiera aplicado a toda la base tributaria potencial, como en un régimen de IVA "completo" que se cumpliera plenamente. La VRR en la República Dominicana es una de las más bajas de ALC: 0.35, muy por debajo de los promedios de ALC y la OCDE de 0.56 y del promedio de la subregión del Caribe, que se sitúa en 0.71 (OCDE et al., 2021^[10]) (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. Ratio de ingresos del IVA (VRR) en países de ALC y la OCDE



Fuente: (OCDE et al., 2021^[10]).

StatLink  <https://stat.link/8zyc7o>

La baja eficiencia en la recaudación del IVA se debe a múltiples factores, como la evasión de impuestos, las exenciones fiscales y algunas deficiencias en la administración tributaria (Schlotterbeck, 2017^[11]). La evasión del IVA, que en 2017 llegó al 43.8%, es un factor crucial que explica la reducida VRR en la República Dominicana (Ministerio de Hacienda, 2018^[12]). La evasión del IVA en la República Dominicana es una de las más elevadas de ALC, muy por encima del promedio de la región, del 30.1% (véase la sección sobre la lucha contra la evasión de impuestos). También se emplean exenciones del ITBIS, y numerosos bienes y servicios específicos están exentos de este impuesto, lo cual podría explicar en parte la baja eficiencia del IVA (véase la sección sobre la racionalización del gasto tributario). Entre los bienes exentos se encuentran los materiales educativos, los medicamentos, los servicios sanitarios, los servicios financieros, los suministros, el equipamiento para energías no convencionales o renovables, y la prestación de servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías. Algunos de los servicios exentos son la educación, los servicios culturales y la electricidad (KPMG, 2022^[13]).

Para mejorar la eficiencia del ITBIS y aumentar los ingresos tributarios procedentes de este impuesto, una opción es repensar las exenciones y las tasas reducidas de este impuesto. Esta posibilidad debería explorarse con cautela, ya que el objetivo de muchas de dichas exenciones es favorecer el acceso a

bienes y servicios básicos para la población general. Sin embargo, estas exenciones pueden ser regresivas en determinados casos, pues algunos de estos bienes y servicios son consumidos en mayor proporción por los grupos socioeconómicos más acomodados. Igualmente, en contextos de gran informalidad, las exenciones del ITBIS pueden tener un impacto limitado a la hora de apoyar a las familias de bajos ingresos, puesto que estas compran parte de los bienes básicos que utilizan en el sector informal y, por lo tanto, no pagan el ITBIS. Esto implica que mantener un tipo de ITBIS uniforme para todo el consumo formal podría ser progresivo, ya que fundamentalmente lo abonarán quienes pueden permitírselo (Bachas, Gadenne and Jensen, 2020^[14]). Si la reducción de las exenciones del ITBIS fuese acompañada de un gasto social focalizado a los grupos de menores ingresos, se podría aumentar la recaudación del ITBIS (y los ingresos tributarios totales) sin perjudicar a las personas realmente necesitadas.

La mejora del cumplimiento tributario es otra opción relevante para aumentar la recaudación del ITBIS, en particular mediante el uso de herramientas digitales. Dos áreas de actuación importantes serían ampliar el uso de la facturación electrónica (e-CF), que en la República Dominicana se introdujo a principios de 2019, y avanzar hacia su obligatoriedad, así como reforzar la implementación del principio de destino (O'Reilly, 2018^[15]). Un desafío cada vez más importante está asociado con la creciente importancia del comercio electrónico en la economía moderna. Esto es especialmente cierto en ALC, que es una de las regiones donde más rápido crece el comercio electrónico del mundo, fundamentalmente como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Esta expansión entraña grandes retos para la recaudación del IVA, ya que el crecimiento de las ventas de servicios y productos digitales en línea no está sujeto a disposiciones efectivas en virtud de las normativas tradicionales referentes al IVA. Del mismo modo, hay un mayor volumen de bienes de bajo valor procedentes de la venta en línea en los que el IVA no se recauda de manera efectiva con los procedimientos aduaneros tradicionales (Mundial/CIAT/BID, 2021^[16]).

El IVA debe adaptarse y modernizarse en consonancia con una economía digital en constante evolución (Pineda and Gonzalez de Frutos, 2021^[17]). La tributación correcta y justa de la economía digital podría aportar ingresos adicionales, pero, para lograrla, habrá que hacer frente a importantes retos en términos de IVA. El *Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe* de la OCDE resulta útil en este contexto. Por su naturaleza, la economía digital está en perpetua evolución e innovación con nuevas formas de hacer negocios y comprar productos y servicios, lo que significa que la legislación actual puede quedarse atrás con facilidad. Asimismo, y sobre todo en el caso del IVA, los proveedores no siempre están ubicados en el mismo país donde se consume el producto o el servicio (y donde se recauda el IVA), lo que dificulta la aplicación de los impuestos correspondientes a la venta. Por todo ello, se necesitan soluciones innovadoras que mejoren la recaudación del IVA, como se señaló en el *Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios* (OCDE, 2015^[18]). Las opciones son esencialmente dos. En primer lugar, reducir o eliminar las exenciones del IVA en las importaciones de bienes de bajo valor. Estas exenciones se concibieron para evitar sobrecargar las aduanas, pero esto ya no supone un problema gracias al desarrollo tecnológico. En segundo lugar, aplicar el modelo de vendedores de la OCDE, que consiste en que el proveedor (“vendedor”) de estos bienes, o la plataforma digital u otro intermediario que intervenga en el suministro, sea responsable de recaudar el IVA y remitirlo a la jurisdicción de tributación (Mundial/CIAT/BID, 2021^[16]).

También se debe tener presente la posibilidad de elaborar políticas alternativas e innovadoras con el fin de aumentar la recaudación del IVA. Por ejemplo, el IVA personalizado es una política que se ha usado en otros países de ALC para compensar a los contribuyentes de bajos ingresos y disminuir el carácter regresivo del IVA. Con el fin de reducir estas ineficiencias y promover la formalización, países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay han introducido un IVA personalizado, que consiste en reembolsar el IVA abonado a determinados grupos de la población. Esta devolución puede ser total o parcial y estructurarse como una devolución o como una compensación (Barreix et al., 2022^[19]). Las simulaciones sugieren que la incidencia del IVA sería proporcional al nivel de ingresos. En el caso de la República Dominicana, si en 2018 se hubiera usado el IVA personalizado, el decil de ingresos más bajo

habría aportado el 0.05% del PIB en lugar del 0.10%, mientras que el decil de ingresos más alto habría aportado el 0.97% en vez del 0.64%. Para implementar de forma satisfactoria el IVA personalizado, resulta esencial que la República Dominicana tenga acceso a tecnologías digitales e información y que se expanda el uso de la e-CF (Barreix et al., 2022^[19]).

Los impuestos sobre consumos específicos representan la segunda mayor fuente de impuestos indirectos en la República Dominicana, si bien su importancia ha disminuido en las últimas décadas. Normalmente, estos impuestos se utilizan para aumentar los ingresos y desincentivar el consumo de determinados productos y servicios. La República Dominicana aplica dos tipos de impuestos sobre consumos específicos: el impuesto selectivo al consumo (ISC) y un impuesto selectivo que depende del valor del producto. Estos impuestos gravan los ingresos procedentes de determinados productos o servicios, como los productos del tabaco, los hidrocarburos, el alcohol, los servicios de telecomunicaciones y las transferencias electrónicas. En 2020, los impuestos sobre bienes y servicios específicos constituyeron el 23.9% de la recaudación total de impuestos (o el 3.0% del PIB), un porcentaje mayor que el promedio de ALC en términos de recaudación total (15.9%), pero inferior en lo que respecta a la proporción del PIB (3.5% del PIB). La importancia de los impuestos sobre bienes y servicios específicos ha disminuido notablemente en la República Dominicana: en 1990, representaban más de la mitad de la recaudación total. Más de la mitad de esta recaudación procede de impuestos a los combustibles y los derivados del petróleo, mientras que en torno al 35% procede del alcohol y el tabaco (OCDE et al., 2023^[4]). En el caso del combustible, hay margen para aumentar la recaudación, ya que, en la República Dominicana, el consumo de combustibles está gravado con unos tipos impositivos por debajo del promedio de la OCDE. Por ejemplo, a la gasolina se le aplica un tipo impositivo de USD 1.45 (dólares de los Estados Unidos) por galón, una cifra muy por debajo del promedio de la OCDE, de USD 2.24 por galón (Banco Mundial, 2021^[20]).

La recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas es limitada debido a la reducida base tributaria y al impacto de la informalidad

Los impuestos sobre la renta y sobre los beneficios representaron casi un tercio (33.7%) de los ingresos tributarios totales en 2020 en la República Dominicana, un porcentaje mayor que el promedio de ALC (26.9%) y ligeramente inferior al promedio de la OCDE (33.1% en 2020) (OCDE et al., 2023^[4]). De esos ingresos por cuenta de los impuestos sobre la renta y sobre los beneficios en la República Dominicana, el 30.5% correspondieron al impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas y el 47.1% al ISR de las personas jurídicas, que son las dos fuentes principales de tributación directa.

Los ingresos procedentes del ISR de las personas físicas son relativamente reducidos según los estándares internacionales, lo que sugiere que podría ser un área potencial para mejorar la recaudación fiscal. Desde el año 2000, el ISR de las personas físicas ha representado en la República Dominicana menos del 11% de los ingresos tributarios totales, si bien registró un ligero aumento del 8.5% en 2000 al 10.5% en 2020. Esta cifra es menos de la mitad de la proporción media de los ingresos tributarios que proceden del ISR de las personas físicas en los países miembros de la OCDE (24.1%) y es similar al promedio de ALC (9.7%) (Gráfico 4.3, Panel A). La recaudación del ISR de las personas físicas representó el 1.3% del PIB en la República Dominicana en 2020, muy por debajo de los promedios de ALC (2.2%) y de los países miembros de la OCDE (8.3%) (OCDE et al., 2023^[4]) (Gráfico 4.3, Panel B).

Varios factores limitan los ingresos por concepto del ISR de las personas físicas en la República Dominicana. Entre ellos figuran una base tributaria pequeña, un elevado número de personas con ingresos muy bajos y unos niveles altos de informalidad y evasión de impuestos.

Ampliar la base tributaria del ISR de las personas físicas supone un reto por diversas razones. Aunque una posibilidad sería reducir el nivel mínimo imponible en el caso de la renta de las personas físicas, conviene analizar detenidamente si esta opción es viable y deseable en un país donde el 57% de la población activa posee un empleo informal (véase el capítulo 3) y, en su mayoría, percibe unos ingresos

relativamente bajos. En este sentido, será vital velar por que determinados grupos paguen impuestos; por ejemplo, las personas que, aunque trabajan en el sector informal, tienen niveles de ingreso altos. De hecho, se estima que el incumplimiento del ISR de las personas físicas fue del 57.1% en 2017, lo que equivale al 1.7% del PIB aproximadamente (Ministerio de Hacienda, 2018^[12]). La utilización de nuevas tecnologías (p. ej., datos automatizados a gran escala) para cotejar el ISR de las personas físicas con la información de los vendedores en línea también podría contribuir a reducir la evasión de impuestos (Banco Mundial, 2021^[20]).

Racionalizar las exenciones, las deducciones o los créditos fiscales podría aumentar también la base tributaria y los ingresos por concepto del ISR de las personas físicas. Se incluyen aquí las exenciones aplicables a las dietas y las pagas extra de Navidad o las deducciones en la educación, las contribuciones a la seguridad social y las donaciones al Fondo Solidario de Apoyo a la Cultura (Banco Mundial, 2021^[20]).

Unas políticas innovadoras relativas al ISR de las personas físicas podrían promover la formalización y ampliar la base tributaria y, por consiguiente, los ingresos tributarios. Por ejemplo, el impuesto negativo sobre la renta (INR) o el crédito tributario por ingreso del trabajo son buenos ejemplos de instrumentos innovadores que podrían generar menos distorsiones o desincentivos para la formalización que los instrumentos tradicionales. El INR proporciona ingresos a las personas en situación de desempleo o de empleo informal mediante una transferencia monetaria tradicional. La principal ventaja es que una persona que trabaje en el sector formal seguirá recibiendo ayuda gubernamental, además de su salario. Los subsidios desaparecen paulatinamente a medida que suben los salarios y, llegado cierto punto, el trabajador deja de recibir ayuda y empieza a pagar el impuesto sobre la renta. Este tipo de programa garantiza que los salarios sean más elevados en el sector formal y es mucho más asequible que la renta básica universal, ya que está dirigido a un grupo concreto de la población, no a todos los ciudadanos (Pessino et al., 2021^[21]).

El ISR de las personas jurídicas es una importante fuente de ingresos tributarios, pero puede suponer una carga desproporcionada para algunas empresas domésticas fuera de las zonas económicas especiales

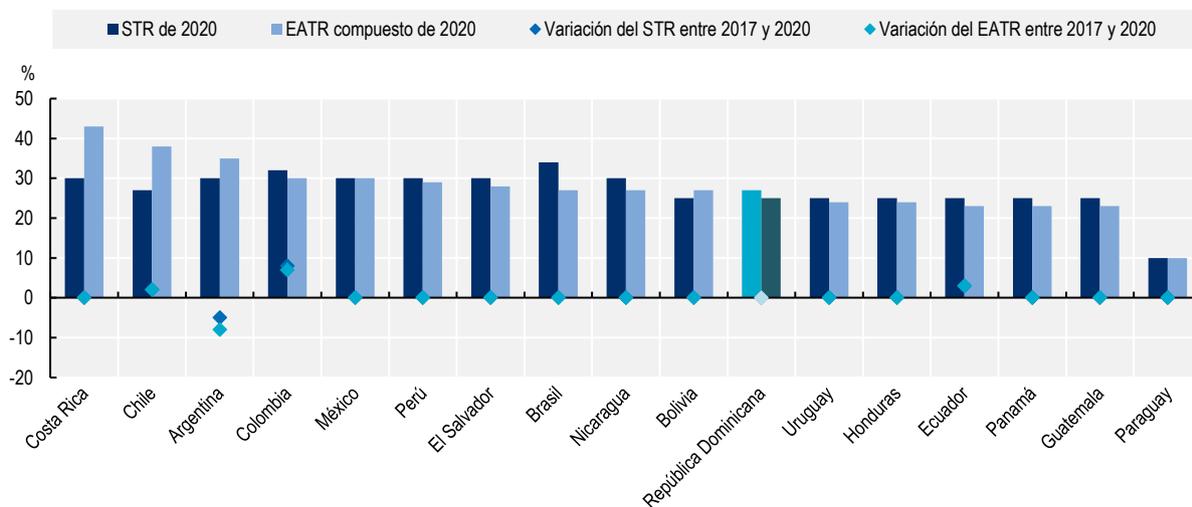
El ISR de las personas jurídicas es una de las principales fuentes de ingresos tributarios en la República Dominicana. Los ingresos tributarios por cuenta del ISR de las personas jurídicas constituyen el 15.6% de la recaudación total (el 2.1% del PIB), de modo que este impuesto es la segunda mayor fuente de ingresos tributarios después del ITBIS (Gráfico 4.3). El ISR de las personas jurídicas está en alza desde 2010, cuando representaba el 8.8% de la recaudación tributaria total (1.1% del PIB). Sin embargo, los ingresos por cuenta del ISR de las personas jurídicas como porcentaje del PIB en la República Dominicana están bastante por debajo de los promedios de ALC (3.6% del PIB) o de la OCDE (2.8% del PIB) (OCDE et al., 2023^[4]). La recaudación del ISR de las personas jurídicas aumentó a pesar de que el tipo impositivo establecido por la ley se redujo del 29% en 2011 al 27% en 2015, porcentaje en el que se mantuvo desde entonces. Este tipo impositivo está cerca del promedio de la región del 28% de ALC, pero por encima del promedio del 22% de los países de la OCDE. El aumento de la recaudación del ISR de las personas jurídicas a pesar de la rebaja de los tipos puede explicarse en parte por las reformas introducidas encaminadas a reducir las distorsiones y ampliar la base tributaria (Banco Mundial, 2021^[20]).

La tasa impositiva a las empresas en la República Dominicana está cerca del promedio de ALC, pero los niveles de eficiencia del ISR de las personas jurídicas son bajos. Esta eficiencia se refiere a la recaudación real del ISR de las personas jurídicas en relación con la recaudación potencial de este impuesto, y se calcula como una ratio de la recaudación real del ISR de las personas jurídicas como proporción del PIB entre el promedio ponderado del tipo impositivo legal. De los países de ALC para los que se ha calculado la tasa de eficiencia, la República Dominicana se encuentra por detrás de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, y solo supera a Ecuador y Guatemala. Se estima que si la eficiencia del ISR de las personas jurídicas en la República Dominicana mejorase hasta alcanzar el promedio de ALC, aumentaría la recaudación tributaria un 0.9% del PIB (Banco Mundial, 2021^[20]).

La proliferación de incentivos fiscales y la importante evasión de impuestos pueden explicar la baja recaudación del ISR de las personas jurídicas y su escasa eficiencia. Tradicionalmente, la República Dominicana se ha servido de incentivos fiscales, como las zonas económicas especiales (ZEE), para atraer la inversión. Los incentivos fiscales son normas tributarias específicas que proporcionan desviaciones favorables del tratamiento fiscal estándar y pueden adoptar múltiples formas y diseños diferentes (Celani, Dressler and Hanappi, 2022^[22]) (Recuadro 4.1). La minería, la silvicultura, la energía, el turismo y las zonas de desarrollo fronterizo son algunos de los sectores que han disfrutado de incentivos fiscales.

Unas medidas generosas de tratamiento fiscal pueden rebajar las obligaciones fiscales a las que se enfrentan las empresas y pueden medirse mediante un tipo impositivo efectivo (ETR en inglés) prospectivo (Hanappi, 2018^[23]). El ETR no es igual que el tipo impositivo legal porque las normas de depreciación fiscal, varias disposiciones conexas (p. ej., las bonificaciones del capital accionario, los convenios de amortización semestral y los métodos de valoración del inventario) y los incentivos fiscales pueden reducir las obligaciones fiscales (OCDE, 2020^[24])¹. El tipo impositivo medio efectivo (EATR) en la República Dominicana, sin incluir los incentivos, está 2.2 puntos porcentuales por debajo del tipo legal (Gráfico 4.5). Algo similar ocurre en otras economías de ALC, como Guatemala (1.9 puntos porcentuales por debajo del tipo legal), Colombia (1.9 puntos porcentuales por debajo), Nicaragua (2.8 puntos porcentuales por debajo) y Brasil (6.7 puntos porcentuales por debajo), lo que indica que las bases tributarias para las empresas son generosas (Botey et al., forthcoming^[25]). Ofrecer grandes incentivos fiscales puede reducir notablemente los ETR (Recuadro 4.2). Además, la evasión de impuestos de las personas jurídicas en la República Dominicana asciende al 61.9%, lo que supone un déficit tributario del 4.2% del PIB (véase la sección sobre la lucha contra la evasión de impuestos) (CEPAL, 2020^[26]; Ministerio de Hacienda, 2018^[12]).

Gráfico 4.5. EATR en ALC, sin incluir los incentivos



Nota: STR es el tipo estándar legal. EATR es el tipo impositivo medio efectivo.

Fuente: Botey et al. (forthcoming^[25]).

StatLink  <https://stat.link/r32esb>

Recuadro 4.1. Crear una base de datos de los incentivos fiscales a la inversión

Los incentivos fiscales a la inversión se utilizan con frecuencia en todo el mundo, también en los países de ALC. Los incentivos fiscales son normas tributarias específicas que proporcionan desviaciones favorables del tratamiento fiscal estándar en un país determinado. Pueden fomentar la inversión y tener efectos positivos sobre la producción, el empleo y la productividad u otros propósitos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Si no se diseñan correctamente, pueden tener una eficacia limitada y generar beneficios inesperados para proyectos que habrían tenido lugar igualmente sin los incentivos. Los incentivos fiscales también pueden mermar la capacidad de generar ingresos, crear distorsiones económicas y aumentar los costos administrativos y de cumplimiento, y podrían incrementar la competencia fiscal. Los países en desarrollo tienen especial interés en encontrar el equilibrio adecuado entre ofrecer un régimen fiscal eficiente y atractivo para la inversión nacional y extranjera y tener garantizada la recaudación necesaria para el gasto público y el desarrollo.

El uso generalizado de los incentivos fiscales en todo el mundo, junto con las inquietudes sobre su impacto neto, es una fuente de gran preocupación política para los gobiernos nacionales y la comunidad política internacional. Estudios recientes de la OCDE ahondan en las políticas de incentivos fiscales y otorgan una mayor relevancia política al análisis de dichos incentivos, con el objetivo de ayudar a los responsables de la formulación de políticas a hacer un uso más inteligente de los incentivos fiscales y a reformar los que no son eficientes.

La base de datos de incentivos fiscales a la inversión de la OCDE (ITID) compila de forma sistemática información cuantitativa y cualitativa sobre el diseño y la aplicación de los incentivos sobre el ISR de las personas jurídicas en distintos países, utilizando para ello una metodología de recopilación de datos coherente. Para cada incentivo fiscal, la base de datos ITID incluye información relativa a tres dimensiones (Gráfico 4.6): las características del diseño del instrumento en cuestión, las condiciones para acogerse al incentivo y la base legal. A julio de 2021, la base de datos contiene información sobre 36 países en desarrollo de Eurasia, Oriente Medio, África del Norte, Asiático Sudoriental y África Subsahariana. En el futuro se podría incorporar a la ITID información sobre países de ALC.

Gráfico 4.6. Dimensiones clave de la ITID de la OCDE



Celani, Dressler and Wermelinger (2022^[27]) presentan la metodología y las principales clasificaciones que subyacen a la ITID y proporcionan las primeras estadísticas descriptivas basadas en información

de los 36 países incluidos en ella. El diseño de los incentivos fiscales es multidimensional, complejo y, con frecuencia, específico para un sector, una región o un inversor concreto de un país. Al adaptar las características del diseño de los incentivos a cada contexto, se puede mejorar la formulación de políticas relativas a los incentivos fiscales, por ejemplo, mejorando la eficacia o limitando los ingresos que dejan de percibirse. No obstante, esto también reduce la transparencia y puede tener efectos no deseados. El análisis del ETR puede contribuir a la comparabilidad de las complejas características de los incentivos fiscales (Recuadro 4.2) y es un paso adicional hacia la formulación de orientaciones políticas basadas en información detallada de la ITID.

Fuente: Elaboración con base en (Celani, Dressler and Wermelinger, 2022^[27]).

Recuadro 4.2. Evaluar los incentivos fiscales a la inversión en ALC mediante los ETR

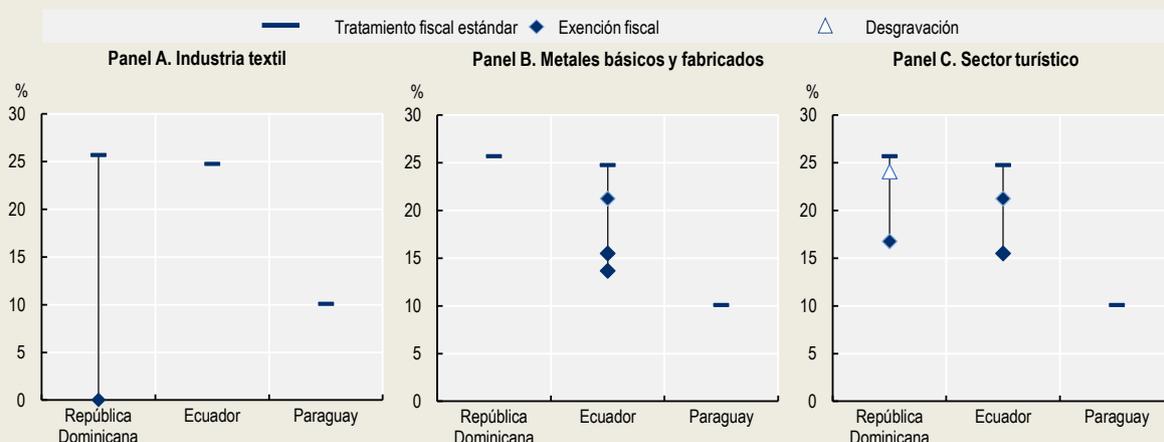
Al igual que en la mayoría de los países del mundo, los gobiernos de los países de ALC se sirven con frecuencia de los incentivos fiscales para reducir los costos fiscales asociados a la inversión en determinados sectores, actividades y lugares. Comparar los tratamientos fiscales preferentes no es sencillo, ya que el diseño de los incentivos fiscales y las estrategias de selección de sus destinatarios resultan complejos y multidimensionales. El análisis de los incentivos fiscales debe tener en cuenta esas complejidades y evaluarlas junto con las características del sistema tributario estándar, pues constituyen el punto de partida del alivio que brindan los incentivos y pueden variar de unos países a otros. El análisis basado en el ETR puede recoger los efectos combinados del sistema tributario estándar y el diseño de los incentivos fiscales, y permite comparar los costos fiscales efectivos asociados con una inversión determinada en distintos lugares, sectores y actividades. La OCDE está llevando a cabo un nuevo estudio para aplicar la metodología del ETR a la estimación de los ETR sujetos a incentivos fiscales, con el fin de evaluar el efecto de dichos incentivos en las desgravaciones fiscales y formular recomendaciones para la reforma de políticas (Celani, Dressler and Hanappi, 2022^[22]).

Este recuadro muestra cómo el marco del ETR puede resultar útil para analizar los incentivos fiscales a la inversión. Presenta los ETR de un proyecto de inversión estandarizado en tres industrias (textil, metalúrgica y turística) en la República Dominicana, Ecuador y Paraguay. El Gráfico 4.7 presenta los ETR bajo un tratamiento fiscal estándar, es decir, sin incluir los incentivos fiscales (como indica la línea negra horizontal) y teniendo en cuenta los incentivos fiscales específicos de la industria en cuestión, si los hubiera. Los rombos azules representan las exenciones fiscales y los triángulos blancos, las desgravaciones fiscales. La presencia de varios marcadores en un país y una industria concretos indica que se aplican varios incentivos, en función de las condiciones adicionales para acogerse a ellos. Por ejemplo, la inversión en turismo en Ecuador (Panel C) cuenta con una exención fiscal de diez años si es en una Zona Especial de Desarrollo Económico y de cinco años si es en otro lugar.

Los incentivos fiscales a la inversión reducen en distinta medida los costos fiscales de la inversión en los tres países e industrias. Aunque la República Dominicana y Ecuador parten de un ETR estándar del 25%, ofrecen incentivos fiscales que reducen sustancialmente la tributación efectiva en determinadas industrias. Por ejemplo, los ETR pueden ser de tan solo el 0% en la industria textil de la República Dominicana y situarse hasta un 45% por debajo de la tributación estándar en la industria metalúrgica de Ecuador (el 13.7%, frente al 24.8%). Por su parte, Paraguay no utiliza incentivos sobre el ISR de las personas jurídicas. En su lugar, aplica un tipo estándar de ISR de las personas jurídicas relativamente bajo, con lo que su ETR es el menor de los tres países en las industrias metalúrgica y turística.

Gráfico 4.7. Los incentivos fiscales a la inversión reducen los ETR en distintas industrias

EATR con el tratamiento fiscal estándar e incentivos fiscales a la inversión en la industria correspondiente



Nota: Este gráfico tiene en cuenta los incentivos fiscales a la inversión y el tratamiento fiscal estándar a 1 de enero de 2020. Los EATR se calculan para una inversión estandarizada en un único bien inmueble no residencial. El tratamiento fiscal estándar tiene en cuenta los tipos estándar del ISR de las personas jurídicas en cada país, los tipos de las desgravaciones sobre bienes de capital para activos específicos y el método de recuperación de los costos. Los ingresos exentos de impuestos de manera temporal o permanente no dan lugar a desgravaciones estándar sobre bienes de capital.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Celani, Dressler and Hanappi, 2022^[22]).

StatLink  <https://stat.link/ni3zx4>

Como miembro del Marco Inclusivo de la OCDE y el Grupo de los 20 (G20) sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS), la República Dominicana ha acordado la solución de dos pilares para afrontar los retos de la digitalización y la globalización. Esta solución de dos pilares, convenida por 135 países y jurisdicciones, tiene por objeto garantizar que las empresas multinacionales paguen los impuestos que les corresponden. El Primer Pilar busca garantizar una distribución más justa de los beneficios y los derechos de imposición entre los países con respecto a las empresas multinacionales más grandes, que son las principales ganadoras de la globalización. El Segundo Pilar pretende poner un límite a la competencia fiscal en el marco del ISR de las personas jurídicas mediante la introducción de un impuesto mínimo global sobre sociedades con una tasa del 15% que servirá a los países para proteger sus bases tributarias. El nuevo marco para los impuestos internacionales y el Plan de Implementación Detallado acordado prevén que las nuevas normas se hagan efectivas en 2023 (OCDE, 2021^[28]).

Los impuestos sobre la propiedad y el patrimonio tienen potencial de ser fortalecidos, mejorando al mismo tiempo la eficiencia y la igualdad del sistema

En la República Dominicana, los impuestos sobre la propiedad constituyen una proporción reducida de la recaudación tributaria total. Estos impuestos son una herramienta adecuada para gravar a las familias más adineradas e incrementar el poder redistributivo del sistema tributario en un país donde sigue habiendo grandes desigualdades. De hecho, se ha comprobado que los impuestos recurrentes sobre la propiedad son de los menos perjudiciales para el crecimiento y pueden tener un impacto positivo en la equidad, además de ser difíciles de evadir debido a la inmovilidad de la base tributaria (O'Reilly, 2018^[15]).

Los impuestos sobre la propiedad representaron el 0.7% del PIB (o el 5.0% del total de impuestos) en la República Dominicana en 2020. Sus principales componentes son los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble (11% del total de los impuestos sobre la propiedad y el patrimonio); los impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto (18%); los impuestos sobre herencias y donaciones (2%); los

impuestos sobre transacciones financieras y de capital (62%); y otros impuestos no recurrentes (7%) (OCDE et al., 2023^[41]). Los impuestos sobre la propiedad inmueble y los impuestos sobre herencias y donaciones revisten especial interés, dado su potencial para recaudar ingresos adicionales con bajos efectos distorsionadores y un alto impacto redistributivo.

Los impuestos sobre la propiedad inmueble y los impuestos sobre herencias y donaciones siguen siendo una fuente potencial de ingresos para las autoridades dominicanas. Representan el 2% del total de impuestos sobre la propiedad, muy por debajo de los niveles promedio de los países de la OCDE, que se sitúan en el 7%. Además de causar pocos cambios de comportamiento, ya que el patrimonio neto a una edad avanzada no es susceptible a las modificaciones en el impuesto sobre herencias, estos impuestos pueden ser altamente progresivos y redundar en una mayor igualdad de oportunidades. Las donaciones, por ejemplo, son muy sensibles a los impuestos y no se suelen utilizar como estrategia para pagar menos impuestos sobre herencias. Una de las principales ventajas de estos tipos de impuestos es que son relativamente fáciles de recaudar, ya que el impuesto se aplica en el momento de transferir la propiedad o la herencia. Dados los escasos ingresos tributarios que se obtienen con estos tipos de impuestos en la República Dominicana, convendría reforzar su diseño e implementación y racionalizar las exenciones. Si bien una reforma de esta índole puede tener grandes costos políticos, ya que fundamentalmente afecta a las élites, en un contexto en el que las desigualdades y el malestar social están en aumento, puede tener beneficios claros, especialmente en un momento de escasa moral tributaria y poca confianza en las instituciones (OCDE et al., 2019^[29]; Pineda et al., 2021^[30]; OCDE, 2019^[31]; Jiménez et al., 2021^[32]).

En 2020, los impuestos sobre la propiedad inmueble representaron el 0.06% del PIB (el 11% del total de impuestos sobre la propiedad y el patrimonio) en la República Dominicana. Se trata de una recaudación baja si se compara con el promedio de ALC del 0.4% del PIB o con el promedio de los países miembros de la OCDE, que se sitúa ligeramente por encima del 1% del PIB. Estas cifras sugieren que todavía hay margen para seguir mejorando en lo que respecta al impuesto sobre la propiedad en la República Dominicana (OCDE et al., 2023^[41]).

Varios factores merman los ingresos tributarios derivados de la propiedad inmueble en la República Dominicana, entre ellos el bajo nivel de registro de propiedades debido a los elevados niveles de informalidad, que erosiona la base tributaria. También erosionan la base tributaria los elevados umbrales de las exenciones: todas las propiedades de menos de DOP 8 138 353.26 (pesos dominicanos) están exentas, y este es prácticamente el precio promedio de una casa de dos o tres dormitorios en Santo Domingo. Además, solo las propiedades urbanas están obligadas a pagar el impuesto sobre la propiedad, y las inversiones inmobiliarias extranjeras en ciertas zonas turísticas también están exentas. La inexistencia de un registro de la propiedad unificado y de fácil acceso se traduce en un sistema con unos costos de transacción elevados y genera incertidumbre en el sector empresarial, lo que frena la inversión. Coexisten dos sistemas: el Registro de Títulos, también conocido como “Sistema Torrens”, y el Registro Civil y Conservaduría de Hipotecas, también conocido como “Sistema Ministerial”. El Registro de Títulos solo cubre el 13% del total de propiedades en la República Dominicana, mientras que el Registro de Hipotecas tiene una mayor cobertura, pero proporciona menos protección jurídica. Como solo un cuarto de las propiedades se registran en la Dirección General de Impuestos Internos, muy pocas están gravadas y los valores catastrales no están actualizados.

Contar con información correcta y actualizada y con una administración tributaria competente es esencial para aprovechar el potencial de los impuestos sobre la propiedad inmueble. La base tributaria del impuesto sobre la propiedad inmueble es el valor de tasación calculado por las autoridades locales. Sin embargo, a menudo la información que poseen las autoridades está obsoleta y, por lo tanto, difiere del valor de mercado. En consecuencia, reducir la diferencia entre el valor de tasación y el valor de mercado es una prioridad clave y un ejercicio de ajuste que debe realizarse con regularidad. Esto debe ir acompañado de un registro de terrenos y propiedades actualizado en los catastros centrales que haga verdaderos esfuerzos por formalizar los asentamientos informales. Los mapas digitales, las fotografías aéreas o los sistemas de información geográfica también pueden ser herramientas útiles. Colombia es un buen ejemplo

de un país donde la base tributaria la determinan oficinas catastrales descentralizadas y, en algunas ciudades, se basa en la autodeclaración. Cualquier cambio estructural en la base tributaria debe ir acompañado de un fortalecimiento de las autoridades fiscales locales, una mayor coordinación con la autoridad fiscal nacional y el registro de la propiedad, y la racionalización de las exenciones fiscales (Ehtisham, Brosio, and Jiménez, 2019^[33]; OCDE et al., 2023^[4]; Banco Mundial, 2021^[20]).

Se puede mejorar la eficiencia de la fiscalidad en sectores concretos (como el energético) y pueden explorarse nuevos impuestos en ámbitos como la economía digital o la transición verde

En la República Dominicana, hay iniciativas que ya han empezado poco a poco a crear un marco para la aplicación de impuestos ambientales. Por ejemplo, a finales de 2012, la República Dominicana introdujo un impuesto aplicable a los vehículos nuevos o usados, que se determina en función de la concentración de dióxido de carbono (CO₂) por kilómetro. Además del tipo existente del 17% para la primera matriculación, el impuesto se calcula a partir del valor declarado del vehículo en Aduanas y de las emisiones de CO₂ en gramos por kilómetro, hasta un máximo del 3%. Otras iniciativas en curso incluyen proyectos a mediano plazo, como el Bono Verde, que financia el tratamiento de los residuos sólidos, o el impuesto verde del 0.2% sobre la importación y producción de bienes con un gran contenido de residuos sólidos, como papel, madera, neumáticos y baterías (Ministerio de Hacienda, 2018^[12]).

Resulta necesario equilibrar el potencial de los impuestos ambientales (como los impuestos sobre el carbono) con medidas que protejan a los grupos más vulnerables. Entre los distintos instrumentos disponibles, los impuestos sobre el carbono son una manera sencilla y rentable de frenar el cambio climático, incrementar los ingresos tributarios y limitar los daños a la salud provocados por la contaminación local (OCDE, 2019^[34]; OCDE, 2021^[35]). Otros impuestos (como la creación de un impuesto para vehículos de más de diez años de antigüedad con el fin de proteger al medio ambiente y la biodiversidad frente a la contaminación) ofrecen una nueva oportunidad de aumentar los ingresos tributarios y promover un crecimiento verde. Asimismo, se está estudiando la posibilidad de introducir un impuesto verde como impuesto selectivo sobre el consumo de bienes finales e intermedios que generen residuos sólidos. Con él, se aplicaría un tipo del 0.2% al producto en cuestión, tanto si es importado como si es de producción local, con el objetivo de crear una “bonificación verde”. Los efectos del cambio climático y las políticas ecológicas como los impuestos ambientales expondrán todavía más a los más vulnerables y pondrán de relieve la necesidad de contar con regímenes de compensación. Estos regímenes podrían incluir transferencias monetarias, transferencias en especie y ayuda para el reciclaje profesional.

La digitalización de la economía ha dado lugar a importantes desafíos en los modelos de negocio y en los procesos de creación de valor de las empresas. Actualmente se está debatiendo una propuesta para hacer extensible el IVA (ITBIS) del 18% o el impuesto selectivo al consumo del 10% a plataformas digitales como Netflix, Spotify, Uber, Cabify y Airbnb, así como a las plataformas de juego en línea y almacenamiento de datos. Las estimaciones sugieren que la posible recaudación del IVA obtenida al gravar los servicios digitales podría haber representado el 0.4% del PIB de la República Dominicana en 2018, el 0.5% en 2019 y el 0.6% en 2020 (Jiménez and Podestá, 2021^[36]). Estos esfuerzos son esenciales para diversificar las fuentes de los impuestos, pero también para garantizar la competencia leal entre esas plataformas internacionales y las empresas locales que prestan los mismos servicios.

Cuadro 4.1. Aumentar la recaudación y mejorar la estructura tributaria

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
1.1 Reequilibrar la estructura tributaria para dar más peso a los impuestos directos y aumentar la progresividad	
Considerar la viabilidad y conveniencia de disminuir el mínimo imponible para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, asegurando la inclusión efectiva de los deciles de ingreso alto.	El país debe sopesar y evaluar la adecuación de los tipos impositivos para encontrar un equilibrio óptimo entre la recaudación y la equidad.
Explorar el potencial del IVA (ITBIS) personalizado para aumentar la recaudación total a través de este impuesto, al tiempo que se compensa a los contribuyentes de bajos ingresos y, por lo tanto, se reduce la naturaleza regresiva del IVA.	Cuando se introduzcan impuestos nuevos e innovadores, se producirá un incremento de los costos administrativos que debe tenerse en cuenta. Esto se debe a la creación o adaptación y la capacitación del departamento encargado de identificar a la población destinataria y aplicar las compensaciones.
1.2 Incrementar el potencial recaudatorio de otros impuestos	
Reforzar los registros de la propiedad para aumentar los ingresos procedentes de los impuestos sobre la propiedad de los siguientes modos: 1) avanzando hacia un registro de la propiedad unificado y simplificado, con el registro actualizado de terrenos y bienes inmuebles en los catastros centrales; y 2) reduciendo las asimetrías de información en bienes inmuebles. Recortar la diferencia entre el valor de tasación y el valor de mercado es una prioridad fundamental y un ajuste que debe efectuarse con regularidad.	Una acción fundamental consiste en fortalecer el departamento del catastro (actualizar los valores), además de llevar a cabo un estudio que evalúe el costo y la oportunidad y calcule cuántos ingresos se dejan de percibir. Del mismo modo, será esencial una cooperación interinstitucional que permita conocer el valor de las propiedades en tiempo real mediante bases de datos interconectadas. Una propuesta es evaluar la estrategia de contar con un tipo escalonado para el impuesto al patrimonio inmobiliario (IPI) que suba en función del valor agregado de los bienes inmuebles que se posean. Esto implicaría modificar la legislación, así como adoptar medidas internas para detectar irregularidades y la posible evasión de este impuesto.
Explorar el potencial de nuevos impuestos adaptados a la economía emergente, como los impuestos digitales y verdes, que sirvan para el doble propósito de aumentar la recaudación y crear los incentivos para un modelo de desarrollo más ecológico y digitalizado.	En el caso de los impuestos verdes, será necesario modificar el Código Tributario y llegar a un consenso nacional respaldado por una firme voluntad política (véanse la sección y las recomendaciones relativas al pacto fiscal).

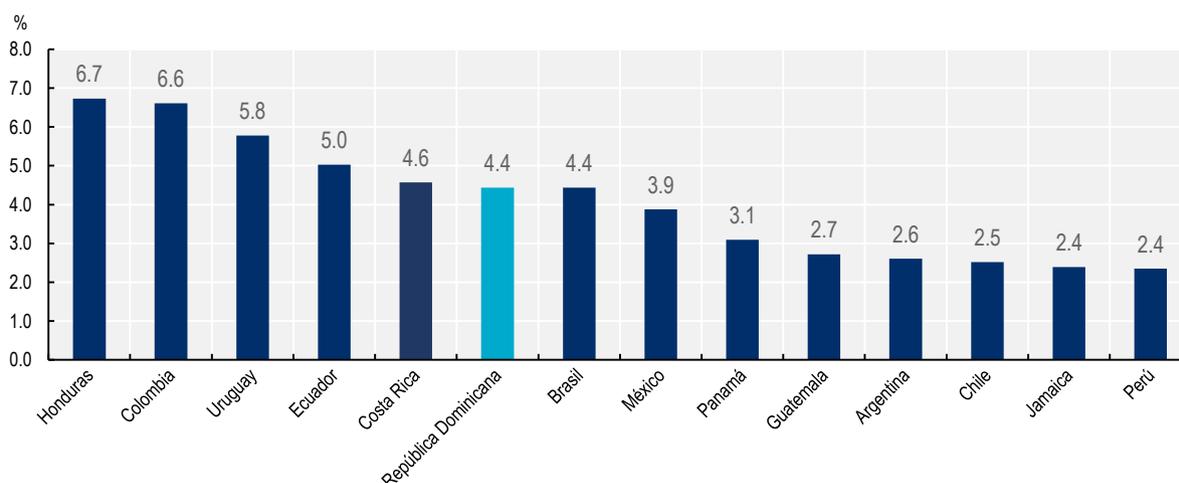
Nota: Con base en la reunión celebrada el 23 de junio de 2022 para debatir el análisis y recomendaciones de políticas con funcionarios del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), el Banco Central, la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Banco Mundial, el BID y la Unión Europea.

Fuente: Elaboración de los autores.

La racionalización del gasto tributario puede crear un mayor espacio fiscal y mejorar el impacto del sistema tributario en términos de equidad y eficiencia

El gasto tributario representa los ingresos que dejan de percibirse como consecuencia de normas tributarias especiales que rebajan o suprimen las obligaciones fiscales de personas, sectores económicos o empresas particulares. El gasto tributario puede definirse como "los recursos dejados de percibir por el Estado, por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de ciertos contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia, con el fin de alcanzar ciertos objetivos de política económica o social" (CIAT, 2011^[37]). Normalmente, los gobiernos usan este gasto tributario para alcanzar distintos objetivos económicos, sociales y de equidad estableciendo condiciones específicas para incentivar un cambio de comportamiento. El gasto tributario adopta la forma de exclusiones, exenciones, desgravaciones, créditos, tipos reducidos o aplazamientos del pago de impuestos.

Gráfico 4.8. Gasto tributario en varios países de ALC como porcentaje del PIB, 2021 o último año para el que se dispone de datos



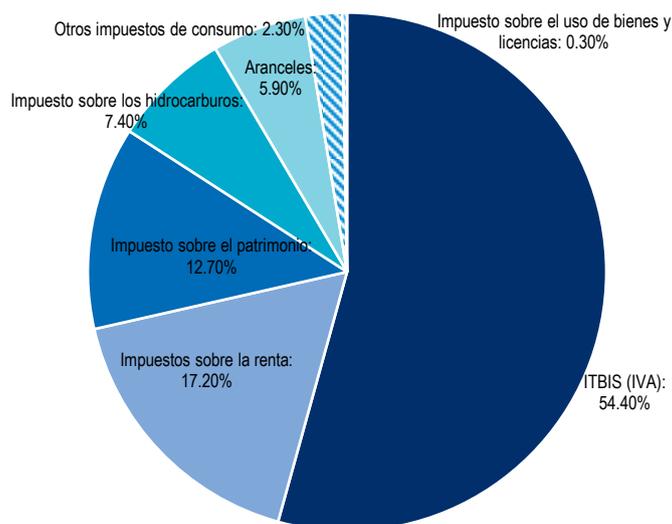
Fuente: Cálculos de los autores con base en fuentes nacionales, (Redonda, von Haldenwang and Aliu, 2021^[38]) y (Peláez Longinotti, 2019^[39]).

StatLink <https://stat.link/45oi8v>

El gasto tributario representa una parte importante de los recursos financieros de la República Dominicana. En 20210, el gasto tributario equivalió al 4.44% del PIB, uno de los niveles más elevados de la región de ALC (Gráfico 4.8). La mayor parte del gasto tributario en la República Dominicana se asocia a los impuestos indirectos. En 2021, hasta el 70.1% del gasto tributario estuvo ligado a impuestos indirectos, y la mayor parte se correspondió con el ITBIS (el 54.4% del gasto tributario total) y los impuestos sobre los hidrocarburos (el 7.4%) (Gráfico 4.9). El gasto tributario asociado a impuestos directos representó el 29.9% restante, que se dividió entre los impuestos sobre la renta (el 17.2% del gasto tributario total) y los impuestos sobre el patrimonio (el 12.7%). El gasto tributario asociado al ITBIS representó el 2.41% del PIB, y todo el gasto tributario vinculado a impuestos indirectos supuso el 3.12% del PIB. Por su parte, el gasto tributario vinculado a los impuestos directos representó el 1.32% del PIB, repartido entre el 0.76% del PIB de los impuestos sobre la renta y el 0.56% de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad (Ministerio de Hacienda, 2020^[40]).

En un país donde los ingresos tributarios como proporción del PIB son bajos (y entre los más bajos de la región de ALC), resulta crucial explorar el potencial de racionalizar este gasto tributario. De hecho, la reducida base tributaria de la República Dominicana es, en parte, consecuencia de la implementación generalizada de normas tributarias que, en ocasiones, no se han diseñado o focalizado correctamente. Esto puede dar lugar a un gasto tributario regresivo que aporte más beneficios a quienes menos los necesitan, o que no conduzca a la creación de empleo ni al crecimiento económico. Del mismo modo, el gasto tributario puede aumentar la complejidad del sistema tributario, creando así más oportunidades para la evasión y la planificación fiscal. En resumen, el gasto tributario puede ser perjudicial para la recaudación, aumentar las desigualdades, mermar la eficiencia y añadir complejidad. La reforma o supresión del gasto tributario obsoleto o mal focalizado que no alcanza los objetivos de política deseada puede redundar en un aumento de los ingresos tributarios, al ampliar la base tributaria y promover un sistema tributario más efectivo, equitativo y sencillo.

Gráfico 4.9. Desglose del gasto tributario, como porcentaje del gasto tributario total, 2021



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Ministerio de Hacienda, 2020_[40]).

StatLink  <https://stat.link/5qkmj9>

Conviene evaluar las implicaciones del gasto tributario para la distribución y la eficiencia en la República Dominicana. En el caso del ITBIS, que es la principal fuente de gasto tributario (Gráfico 4.8), en torno al 88% del gasto tributario en 2013 benefició a grupos de ingreso alto (Banco Mundial, 2019_[41]). Hay margen para reconsiderar las exenciones sobre bienes y servicios no esenciales, como las relacionadas con el turismo o ciertos productos culturales. Esto podría aumentar los ingresos tributarios por concepto del ITBIS. También se podrían reevaluar otras exenciones, siempre que su posible supresión vaya acompañada de medidas que apoyen y compensen a los grupos más vulnerables, como transferencias monetarias directas o reducciones específicas en las contribuciones a la seguridad social.

Una parte del gasto tributario está relacionado con los impuestos sobre la renta (Gráfico 4.8). Con respecto al ISR de las personas físicas, conviene reconsiderar algunas de estas exenciones, sobre todo porque estos impuestos suelen ser progresivos, lo que significa que las normas tributarias en este ámbito pueden limitar su impacto distributivo positivo (OCDE/DIAN, 2021_[42]; Solidaridad, 2018_[43]). Así sucede con las exenciones que se aplican al gasto en educación: aunque se justifican como una forma de incentivar la inversión en educación, pueden acabar beneficiando a las personas con ingresos más altos, ya que la evidencia indica que las personas más pudientes aprovechan más estas ventajas (OXFAM, 2020_[44]).

Cuando el gasto tributario se examina desde la perspectiva de los sectores productivos de la economía, la mayor proporción corresponde a las ZEE, la generación de energía, el turismo y la minería: juntas representan el 23.8% del gasto tributario total previsto en 2021 (Ministerio de Hacienda, 2021_[3]). Las ZEE y las zonas especiales en regiones fronterizas proporcionan privilegios especialmente importantes a las empresas que operan en esas áreas del país, lo cual merma notablemente la recaudación del ISR de las personas jurídicas. En 2020, pertenecían a zonas económicas especiales 692 empresas que aportaban el 3.2% del PIB. La mayoría de ellas se dedicaban a los servicios (23.4% del total), el tabaco y los productos derivados de este (14.3%), la industria textil (12.6%) y los productos agroindustriales (7.8%) (CNZFE, 2021_[45]). Las ZEE representan el 13.5% del gasto tributario total en la República Dominicana, mientras que el turismo representa el 3% y la minería, el 1.8%. Estas exenciones suponen aproximadamente el 1.8% del PIB y también incluyen el combustible para la generación de electricidad, las importaciones para la producción en ZEE y algunos impuestos a la propiedad. De este porcentaje, las

ZEE representan el 0.6% del PIB y las exenciones al impuesto sobre los hidrocarburos para la generación de electricidad, el 0.4% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2021^[3]).

Las ventajas concedidas a las empresas en las ZEE y otros regímenes fiscales especiales plantean la importante duda de si generan más beneficios que costos y, en consecuencia, hacen plantearse si algunos de estos regímenes fiscales podrían reestructurarse para ampliar la base tributaria y los ingresos tributarios globales. Se han llevado a cabo varios estudios en la República Dominicana para evaluar la conveniencia de estos regímenes, con resultados desiguales. El Banco Mundial (2017) utilizó datos administrativos sobre las declaraciones del impuesto sobre la renta con el fin de evaluar los beneficios netos de eximir por completo a las empresas situadas en ZEE de la República Dominicana de pagar el ISR de las personas jurídicas. Los resultados mostraron que, aunque estas empresas generan más empleo que las que no forman parte de este régimen especial (las ZEE crean el triple de puestos de trabajo que las empresas situadas en otros lugares), dicho empleo tenía un costo muy elevado: cada uno de esos puestos de trabajo cuesta cinco veces más en términos de ingresos no percibidos. Además, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA) (2018) realizaron un análisis costo-beneficio con datos administrativos sobre los incentivos concedidos al sector del turismo de 2002 a 2015. Las conclusiones de este estudio indicaron que el impacto negativo de los costos de estos incentivos fiscales sobre el PIB supera los beneficios. En ese sentido, consideran que invertir en infraestructura en lugar de proporcionar incentivos fiscales sería más ventajoso tanto para el sector del turismo como para el crecimiento económico. Más recientemente, un análisis costo-beneficio de las ZEE concluyó que, a nivel agregado, dicho régimen realiza una contribución anual positiva neta del 2.7% del PIB en promedio, incluidos sus efectos directos e indirectos (Cardoza, Vidal and Taveras, 2019^[46]). No obstante, cuando los resultados se analizan a nivel de las empresas, en torno al 16% de todas las que operan en ZEE generan más gasto tributario que beneficios. Esto sugiere que una evaluación más pormenorizada de estos regímenes fiscales puede ayudar a identificar las empresas o los subsectores concretos cuya participación en dichas zonas no está justificada.

Es preciso llevar a cabo evaluaciones periódicas para examinar de manera continua las implicaciones del gasto tributario para la distribución y la eficiencia. El Ministerio de Hacienda de la República Dominicana ya publica informes sobre el gasto tributario que ofrecen una buena visión general de los ingresos no percibidos. Sin embargo, el análisis podría ampliarse para presentar de una manera más explícita cómo el gasto tributario contribuye a los objetivos políticos para los que se concibió, como el crecimiento económico, la creación de empleo o el apoyo a grupos de bajo ingreso. Si los beneficios sociales de este gasto tributario no superan los costos sociales, o si existe un mecanismo mejor para obtener tales beneficios, el gasto tributario debería reconsiderarse. Asimismo, en el caso de los regímenes fiscales especiales, deberían efectuarse análisis costo-beneficio cada cierto tiempo para evaluar minuciosamente su contribución a la consecución de objetivos políticos, ya que constituyen una gran fuente de ingresos que se dejan de percibir y, como tales, requieren una justificación bien fundamentada. En la República Dominicana, apenas hay información sobre los beneficios netos de estos regímenes fiscales especiales, y debería ampliarse a todos los regímenes especiales.

Evitar la arbitrariedad en los criterios para determinar qué empresas pueden pertenecer a ZEE y otros regímenes fiscales especiales estableciendo unas condiciones claras puede ser una política efectiva para limitar la pérdida de ingresos tributarios debida al régimen fiscal especial de las ZEE. En este sentido, también conviene rediseñar la gobernanza de los regímenes económicos especiales con el fin de reducir la excesiva influencia de los intereses privados, que suelen formular los criterios a su favor para conservar su posición privilegiada. Una vez implementados, estos sistemas generan importantes ventajas para los beneficiarios, dando así a los intereses particulares una motivación especial para mantener los incentivos existentes y dificultar enormemente su modificación (Daude, Gutiérrez and Melguizo, 2014^[47]). Incluir todo el gasto tributario en el Código Tributario o atribuir la responsabilidad de conceder todos estos incentivos al Ministerio de Hacienda podrían ser métodos efectivos para reducir la arbitrariedad.

Cuadro 4.2. Racionalizar las exenciones fiscales para aumentar la capacidad recaudatoria y mejorar el impacto del sistema tributario en términos de equidad, eficiencia y simplicidad

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
2.1 Repensar las exenciones fiscales vinculadas a las principales fuentes de ingresos tributarios	
Reconsiderar las exenciones del IVA (ITBIS) para mejorar la eficiencia y reducir el impacto regresivo de este impuesto: por ejemplo, las exenciones aplicadas a servicios financieros o a importaciones de bienes de bajo valor, o las exenciones aplicadas a ciertos bienes y servicios no esenciales, como las relacionadas con el turismo o determinados productos culturales. Las medidas encaminadas a reducir las exenciones del IVA deberían ir acompañadas de medidas claras que compensen a los grupos de menores ingresos, como transferencias monetarias directas o rebajas específicas de las contribuciones a la seguridad social.	Sería de vital importancia estimar de manera periódica y precisa los correspondientes sacrificios fiscales y los costos políticos y sociales de suprimir o implementar exenciones fiscales.
Evaluar las deducciones del ISR de las personas físicas, como las exenciones para gasto en educación, que puedan ser regresivas	Se sugirió que, en lugar de exenciones fiscales, sería mejor aplicar un impuesto general y compensar a los posibles sectores afectados.
2.2 Evaluar el impacto global de los regímenes económicos especiales y considerar la eliminación gradual de aquellas exenciones que generan más costos —en términos de ingresos tributarios no percibidos— que beneficios	
Replantear los incentivos fiscales asociados a los regímenes económicos especiales mediante evaluaciones periódicas, para garantizar que sus implicaciones distributivas y su eficiencia sean evaluadas regularmente.	Al reconsiderar los incentivos fiscales se deberían tener en cuenta los costos legislativos, políticos y sociales.
Incluir en los informes de gasto tributario un análisis de cómo estos incentivos contribuyen a objetivos de desarrollo fundamentales como el crecimiento económico, la creación de empleo o el apoyo a los grupos de menores ingresos.	Se necesita una metodología costo-beneficio similar para el gasto tributario que se utilice y publique periódicamente. En ese sentido, es preciso hacer efectiva la Ley 253-12, que establece que las instituciones gubernamentales que administren leyes que contemplen exenciones o exoneraciones deben someter dichos incentivos al Ministerio de Hacienda para que elabore un análisis costo-beneficio.
Limitar las posibles arbitrariedades asociadas a los regímenes económicos especiales, por ejemplo, reforzando los criterios de admisión de las empresas, replanteando la gobernanza de estos regímenes para equilibrar la distribución del poder, incluyendo todo el gasto tributario en el Código Tributario o dando al Ministerio de Hacienda el papel principal en la concesión de estos incentivos	Tal vez haya que volver a examinar los criterios y las instituciones que admiten a las empresas en estos regímenes especiales. Igualmente, es importante hacer un seguimiento de los períodos de exención concedidos.

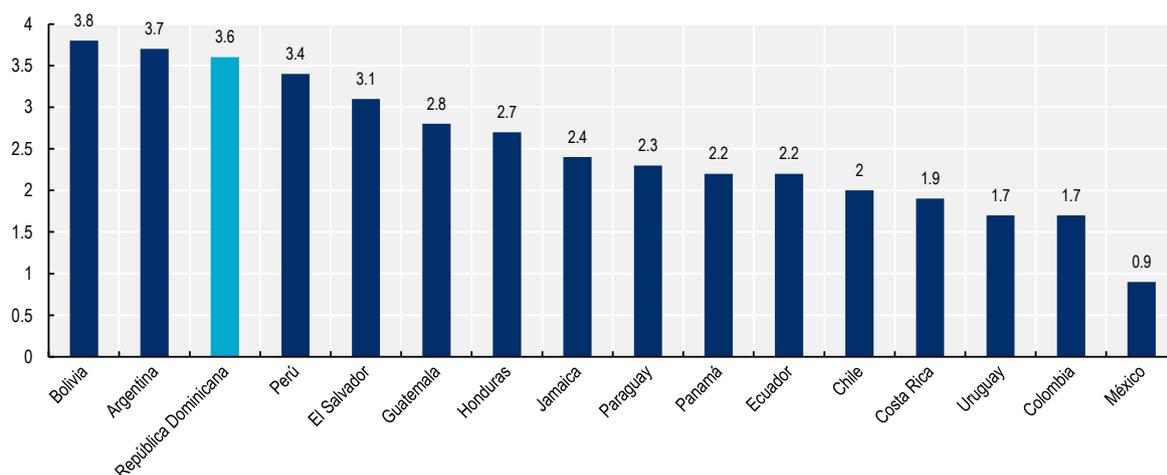
Nota: Con base en la reunión celebrada el 23 de junio de 2022 para debatir el análisis y recomendaciones de políticas con funcionarios del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), el Banco Central, la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Banco Mundial, el BID y la Unión Europea.

Fuente: Elaboración de los autores.

La lucha contra el incumplimiento fiscal puede ser una fuente de mayores ingresos tributarios, al tiempo que hace que el sistema impositivo sea más equitativo y justo

El incumplimiento fiscal en la República Dominicana se encuentra entre los más altos de ALC, y subsanarlo podría redundar en un aumento importante de la recaudación de impuestos. Se estima que en 2017 el incumplimiento fiscal en la República Dominicana fue del 61.8% (un 4.2% del PIB) para el ISR de las personas jurídicas y del 57.07% (un 1.68% del PIB) para el ISR de las personas físicas (Ministerio de Hacienda, 2018_[12]). En cuanto al ITBIS, el incumplimiento fiscal llegó al 43.5% en 2017, lo que equivale al 3.6% del PIB (Gráfico 4.10). En general, el incumplimiento fiscal en la República Dominicana es de los más elevados de la región de ALC, si bien se observa una gran heterogeneidad de unos países a otros. En 2017, el incumplimiento fiscal en el caso del IVA osciló entre el 14.8% en Uruguay al 45.3% en Panamá, mientras que en la Unión Europea fue de tan solo el 11.5% (Gómez Sabaini and Morán, 2020_[48]). Asimismo, en 2017 el incumplimiento fiscal para el ISR de las personas físicas osciló del 18.7% en México al 69.9% en Guatemala, mientras que en el caso del ISR de las personas jurídicas se situó entre el 19.9% en México y el 79.9% en Guatemala (Gómez Sabaini and Morán, 2020_[48]).

Gráfico 4.10. Pérdida fiscal estimada debido al incumplimiento del IVA, 2017 o último año disponible (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Gómez Sabaini and Morán, 2020^[48]).

StatLink  <https://stat.link/ra08bh>

Los últimos esfuerzos y experimentos destinados a hacer frente al incumplimiento fiscal muestran que hay margen para la aplicación de medidas eficaces a corto plazo. La Dirección General de Impuestos realizó intentos de introducir políticas e iniciativas coercitivas para luchar contra el financiamiento del terrorismo (por ejemplo, medidas contra la evasión de impuestos) en 2018. En 2017, el Congreso Nacional aprobó la Ley 155-17 contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, promulgada por el Presidente en noviembre de 2017 y aplicada por el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana desde 2018. El objetivo de esta ley era frenar la evasión de impuestos y otras violaciones tributarias con graves sanciones penales, como penas de cárcel y cuantiosas multas. Como parte de las medidas encaminadas a controlar la evasión de impuestos, el Ministerio de Hacienda dominicano aumentó la cantidad de contribuyentes auditados, de modo que la probabilidad de ser objeto de una auditoría aumentó del 8% en 2017 al 12% en 2018 (Holz et al., 2020^[49]). A fin de mejorar la moral tributaria, los funcionarios públicos de alto nivel subrayaron el éxito y los logros de esta ley, y los medios de comunicación ofrecieron mucha información sobre el encarcelamiento, la prisión preventiva, los arrestos domiciliarios, los dispositivos electrónicos de monitoreo y las restricciones a los viajes impuestos a los contribuyentes acusados de evasión de impuestos (Holz et al., 2020^[49]).

Las campañas de información y los esfuerzos de concienciación pueden influir en la reducción del incumplimiento fiscal. Un experimento sobre el terreno que se llevó a cabo en la República Dominicana puso en práctica diferentes “incentivos” y evaluó su impacto en el cumplimiento fiscal tanto entre las empresas como entre las personas (Holz et al., 2020^[49]). Estos incentivos consistieron en enviar mensajes a más de 28 000 trabajadores por cuenta propia y más de 56 000 empresas donde se describían las penas de prisión y se anunciaba públicamente a los evasores de impuestos; dichas medidas aumentaron el cumplimiento fiscal, sobre todo mediante la reducción de la cantidad de exenciones fiscales solicitadas. Los resultados del experimento también revelaron que el tamaño de la empresa es determinante para la eficacia de los incentivos: las empresas más grandes respondieron mejor a los alicientes que las de menor tamaño. En total, los mensajes aumentaron los ingresos tributarios en USD 193 millones (alrededor del 0.23% del PIB dominicano) en 2018, de los cuales más de USD 100 millones se atribuyeron exclusivamente al experimento basado en los incentivos. Esta iniciativa subraya la medida en que una mayor comprensión y sensibilización de los contribuyentes podría influir en su comportamiento.

La simplificación del sistema tributario puede resultar favorable para la lucha contra el incumplimiento fiscal, sobre todo a nivel empresarial. La existencia de múltiples regímenes impositivos para los diferentes sectores permite a las empresas realizar una planificación fiscal agresiva a fin de evitar el pago de impuestos aprovechando las lagunas y los desajustes de las reglas fiscales. Estas estrategias de planificación fiscal no solo se llevan a cabo de manera local, sino también a escala internacional, ya que las empresas trasladan de forma artificial sus beneficios a ubicaciones con impuestos escasos o nulos donde hay poca o ninguna actividad económica, o erosionan las bases tributarias mediante pagos deducibles, como intereses o regalías. Este problema internacional se aborda a través del Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS). El marco engloba 135 países y jurisdicciones, incluida la República Dominicana, miembro desde 2018, y describe 15 medidas nacionales e internacionales que deben adoptar las entidades gubernamentales para atajar el incumplimiento fiscal. Desde su incorporación, la República Dominicana ha participado en muchos de los acuerdos y medidas (por ejemplo, aquellos que abordan los desafíos de la digitalización de la economía, el fortalecimiento de la legislación en materia de fijación de precios de transferencia para ajustarse a las normas de la OCDE y el establecimiento de requisitos sobre la información fiscal y financiera de las empresas multinacionales), pero todavía tiene que abordar la existencia de posibles regímenes impositivos perjudiciales en el país, que en estos momentos se están revisando o modificando. La República Dominicana ha progresado en la implementación de la norma relativa a la transparencia del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales y se considera mayoritariamente conforme con esta norma.

Cuadro 4.3. Combatir el incumplimiento fiscal

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
3.1. Utilizar herramientas digitales para luchar contra la evasión y aprovechar los acuerdos internacionales existentes	
Las campañas de información, los esfuerzos de concienciación y el uso de incentivos pueden tener un impacto en la reducción del incumplimiento fiscal.	El país debe promover una cultura de pago de impuestos a través de las contribuciones voluntarias. Para lograrlo, será esencial la educación de los contribuyentes (tanto los contribuyentes como el personal interno), además de las campañas educativas.
Utilizar herramientas nuevas para el cruce de información (por ejemplo, datos automatizados a gran escala y cruce de información sobre el ISR de las personas físicas con los vendedores en línea), ya que esto podría ayudar a reducir la evasión de impuestos.	El uso de la facturación electrónica (e-CF) aumentó el cumplimiento, y se presentó un proyecto de ley para ampliar su cobertura y hacerla obligatoria para las empresas grandes en enero de 2023. Se deben tener en cuenta y planificar de manera adecuada los costos administrativos y tecnológicos de la implementación de la automatización. En el caso de las nuevas tecnologías, se deben utilizar ejemplos documentados de otros países. Es posible que resulte necesario revisar la normativa que regula el procedimiento de aplicación del ITBIS a los servicios digitales recibidos en la República Dominicana y prestados por proveedores extranjeros.

Nota: Con base en la reunión celebrada el 23 de junio de 2022 para debatir el proyecto de análisis y recomendaciones de políticas con funcionarios del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), el Banco Central, la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Banco Mundial, el BID y la Unión Europea.

Fuente: Elaboración de los autores.

Mejora de la calidad del gasto público para aumentar su impacto en el bienestar

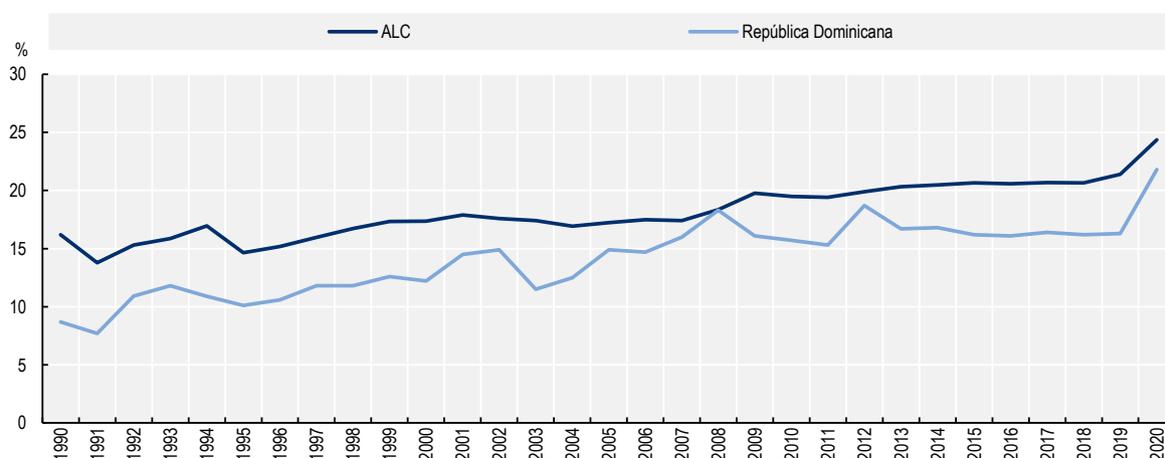
El gasto público desempeña una función clave en el desarrollo al prestar servicios públicos básicos, reducir las desigualdades, proteger a las poblaciones vulnerables e invertir en infraestructura esencial para promover el crecimiento inclusivo. El gasto en forma de transferencias monetarias puede reducir la pobreza y la desigualdad a corto plazo, un factor importante en la actualidad. El gasto social eficaz también puede ofrecer una amortiguación a las poblaciones vulnerables, brindándoles como mínimo una protección parcial en caso de perturbación económica, social o ambiental (Zouhar et al., 2021^[50]). El gasto

público también desempeña una función importante a la hora de ofrecer seguridad, educación y atención sanitaria para todos, lo que puede reducir la desigualdad y la pobreza de un país. Los proyectos de inversión pueden ayudar a los países a lograr sus objetivos a largo plazo, por ejemplo, a través de la mejora de la infraestructura. La pandemia del COVID-19 obligó a las autoridades gubernamentales de la República Dominicana a ofrecer una respuesta contundente, con importantes aumentos del gasto público. Sin embargo, también se puede considerar una oportunidad para replantearse los mecanismos de gasto y para dar prioridad a un gasto eficiente que se ajuste a los objetivos de desarrollo y tenga un impacto positivo duradero.

El gasto público de la República Dominicana ha crecido de forma continuada en las últimas décadas, pero se ha mantenido siempre por debajo de los niveles medios de ALC

La tendencia del gasto público dominicano ha sido constantemente alcista en las últimas décadas, con un notable incremento debido al COVID-19; entre 1990 y 2019, el gasto público aumentó del 8.7% del PIB al 16.3%. Sin embargo, el gasto público del país como porcentaje del PIB se ha situado continuamente por debajo del promedio de ALC, que fue del 21.4% del PIB en 2019 (Gráfico 4.11). Existen grandes disparidades en la región en lo que respecta a los niveles de gasto público, y países como Brasil, Chile, Colombia y Uruguay a menudo gastaron más del 20 % del PIB en programas y servicios públicos en los años anteriores a la pandemia del COVID-19.

Gráfico 4.11. Evolución del gasto público en la República Dominicana y en ALC, 1990-2020



Fuente: Elaboración de los autores con base en (CEPAL, 2022^[51]).

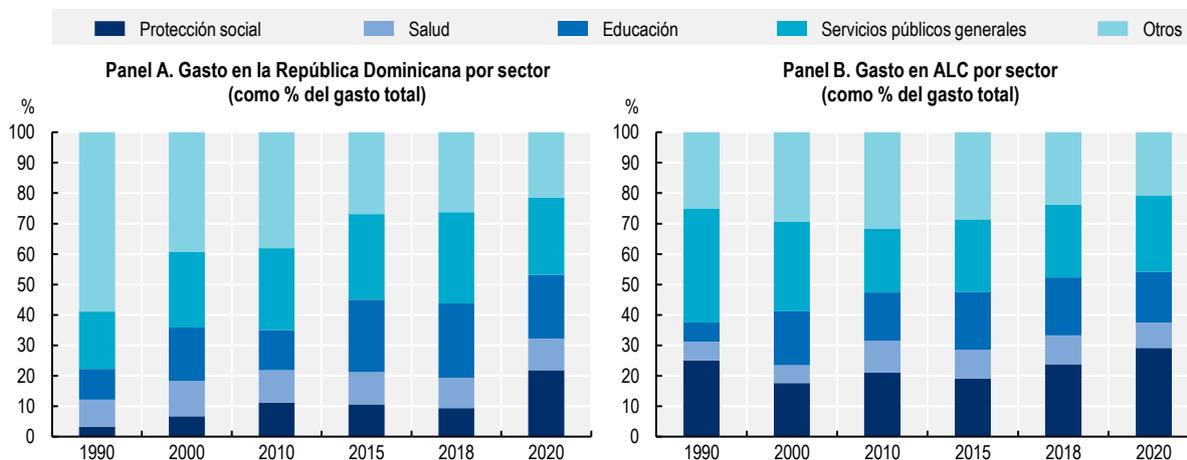
StatLink  <https://stat.link/d1t6se>

La crisis causada por la pandemia del COVID-19 exigió un gran aumento del gasto público para financiar las medidas de protección sanitaria, económica y social necesarias. Por consiguiente, el gasto público como porcentaje del PIB aumentó de manera drástica en 5.5 puntos porcentuales, de modo que alcanzó el 21.8% del PIB en 2020. En ALC, el gasto público medio como porcentaje del PIB subió al 24% en 2020, al tiempo que Brasil y El Salvador gastaron más del 30%. Los gastos en protección social experimentaron una subida especialmente pronunciada, pasando del 1.5% del PIB en 2018 al 4.8% en 2020.

En la República Dominicana, la estructura de gasto público evolucionó de manera notable en las últimas décadas y los servicios públicos cobraron importancia. En 2018, casi un tercio (30%) del gasto público total se destinó a los servicios públicos generales, lo que representó un 4.8% del PIB. De la misma forma, el gasto en educación aumentó del 10% del gasto total en 1990 a más del 24% en 2018 (3.9% del PIB), sobre todo debido a la aprobación legislativa de un gasto anual del 4% del PIB en educación. Los gastos

en protección social también aumentaron durante ese período, del 3.3% del gasto total en 1990 al 9.4% en 2018 (1.5% del PIB). Aun así, el gasto en salud pública aumentó a un ritmo más lento, pasando de 8.9% del gasto total en 1990 al 10.5% en 2018 (1.6% del PIB). La principal diferencia entre las economías de ALC reside en el gasto en protección social; en 2018, representó casi el 24% en las economías de ALC (o el 5% del PIB) (CEPAL, 2022^[51]) (Gráfico 4.12). Estas cifras, en general, se encuentran por debajo del promedio de la OCDE, donde el gasto público en salud representó el 9.9% del PIB en 2020 y el gasto en educación, el 4.5% del PIB en 2018 (OCDE, 2021^[52]; OCDE, 2021^[53]).

Gráfico 4.12. Gasto público por sector en la República Dominicana y ALC (como porcentaje del gasto público total), 1990-2020



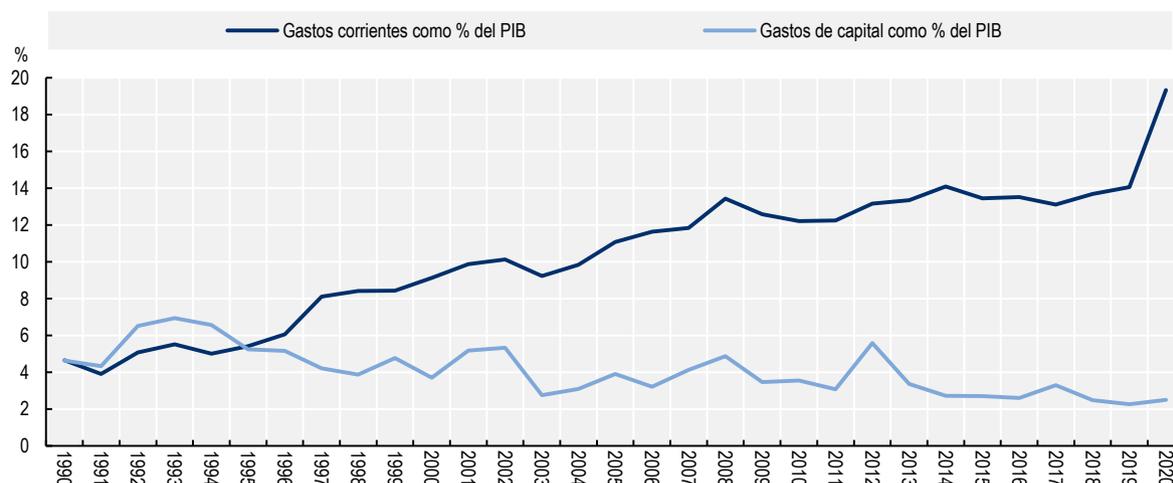
Fuente: Elaboración de los autores con base en (CEPAL, 2022^[51]).

StatLink  <https://stat.link/io8lk9>

La pandemia del COVID-19 ha llevado a un aumento del gasto corriente, pero se deben proteger las inversiones a largo plazo para estimular el crecimiento sostenido

La República Dominicana debe equilibrar el gasto de hoy en día (corriente) con el futuro gasto (capital), sobre todo en épocas de crisis. Las cifras anteriores al COVID-19 muestran que el gasto corriente representaba el 86.2% del gasto público total en 2019, y el gasto de capital constituía el 13.8% restante. Durante la crisis de la pandemia, este sesgo se acentuó, dado que el gasto corriente subió del 14.1% del PIB en 2019 al 19.3% del PIB en 2020, lo que representó la gran mayoría del gasto público (correspondiente al 97% del aumento del gasto público en 2020) (Gráfico 4.13). Si bien el aumento del gasto público para proteger a los trabajadores, las empresas y los hogares está en gran medida justificado debido al impacto sin precedentes de la pandemia, para la recuperación se necesita un enfoque más equilibrado. El efecto multiplicador del gasto de capital suele ser mayor que el del consumo público, de modo que la protección de estas inversiones resulta crítica durante los ajustes fiscales para reducir los costos de la producción a largo plazo, neutralizando los efectos de contracción o incluso estimulando el crecimiento a mediano plazo (Ardanaz et al., 2022^[54]). No obstante, debido a la rigidez presupuestaria, algunas categorías de gasto público son inflexibles, lo que limita la capacidad que tienen los responsables de la formulación de políticas de realizar ajustes significativos en los gastos.

Gráfico 4.13. Gasto corriente y de capital en la República Dominicana, 1990-2020

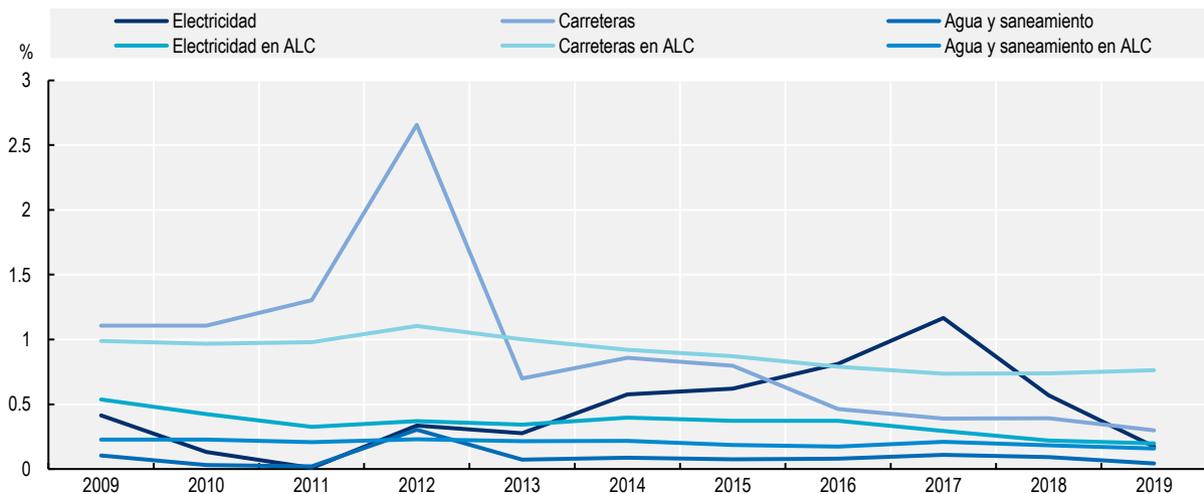


Fuente: Elaboración de los autores con base en (Ministerio de Hacienda, 2022^[2]) y (FMI, 2021^[55]).

StatLink <https://stat.link/wpia2b>

Al igual que el gasto corriente es esencial para financiar los servicios públicos básicos del día a día y promover una recuperación económica más rápida, unos niveles bajos de gasto de capital también pueden tener grandes efectos a mediano y largo plazo en el crecimiento económico. Abordar y mantener la infraestructura de transporte, la electricidad y el saneamiento, entre otros servicios, influye de manera crucial en el desarrollo a largo plazo. Al centrar el gasto público en los programas a corto plazo, quedan pocos fondos para los proyectos de infraestructura a más largo plazo. En 2019, la República Dominicana invertía menos del 0.5% del PIB en cada una de las áreas de infraestructura clave de la electricidad, las carreteras y el agua y el saneamiento. En los tres casos, el gasto de la República Dominicana estuvo por debajo del promedio de ALC (Gráfico 4.14). Aunque las entidades estatales de la República Dominicana siguen dependiendo de las transferencias gubernamentales, en los últimos años el Gobierno ha reducido su inversión general en una de las áreas más grandes: la electricidad. Aunque las transferencias corrientes a este sector han permanecido estables, el descenso pone de manifiesto una reducción del gasto de capital, lo que refleja una reducción de la inversión general en electricidad. Los precios del petróleo determinan en gran medida los resultados financieros del sector de la electricidad, lo que dio lugar a grandes pérdidas en 2019 y 2020 y a posibles riesgos para las futuras finanzas públicas. Según los estudios, un aumento de una desviación estándar en el precio medio del petróleo en 2020 habría incrementado los costos totales del sector en 0.2 puntos porcentuales del PIB (Banco Mundial, 2021^[56]).

Gráfico 4.14. Inversión pública en infraestructura en la República Dominicana (como porcentaje del PIB), 2009-19



Fuente: Elaboración de los autores con base en (INFRALATAM, 2022^[57]).

StatLink  <https://stat.link/lrs01m>

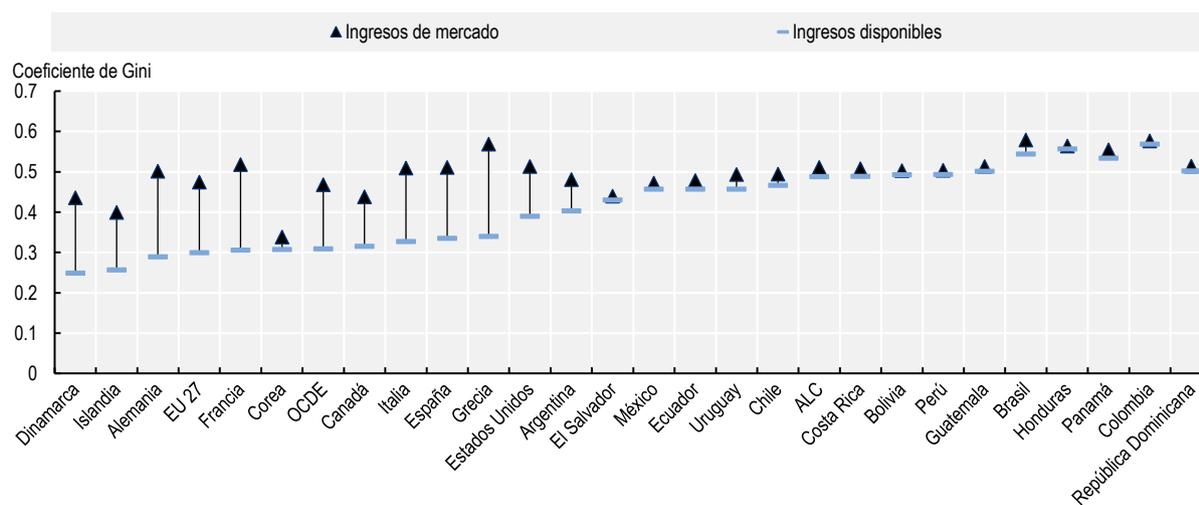
Los reducidos niveles de espacio fiscal subrayan la necesidad de reforzar la eficiencia del gasto público, aumentando así su impacto en la equidad y el crecimiento

La crisis del COVID-19 ha ejercido presión sobre las finanzas públicas dominicanas. Los bajos niveles de ingresos públicos sumados al aumento de la presión ejercida sobre el gasto público para responder al impacto inmediato de la crisis redujeron el margen de maniobra a la hora de financiar la recuperación. En este contexto, la eficiencia del gasto público se erige como una dimensión de política clave y sacar el máximo provecho posible de los recursos públicos disponibles adquiere especial relevancia a la hora de velar por una recuperación inclusiva.

Las ineficiencias en el gasto público dominicano son relativamente grandes y se estima que representan hasta un 3.8% del PIB, aunque esta cifra se encuentra por debajo del promedio del 4.4% del PIB de ALC (Banco Mundial, 2019^[41]). Las ineficiencias se deben principalmente a las fugas en las transferencias y a pérdidas asociadas a contrataciones públicas (Banco Mundial, 2019^[41]). En 2018, la República Dominicana ocupó el puesto 131 de 137 países en eficiencia del gasto gubernamental, así como el puesto 135 de 137 países en el desvío de fondos públicos (WEF, 2018^[58]). Según un estudio gubernamental que examinó la calidad del gasto público entre 2008 y 2017, la República Dominicana ocupaba el puesto 9 en la región de ALC en general, pero se encontraba entre los países con peores resultados a efectos de gasto en salud (puesto 16 en la región de 17 países) y educación (puesto 12 en la región de 17 países) (MEPyD, 2020^[59]). Estos resultados sugieren que un gasto más eficiente y eficaz en salud y educación podría ayudar a impulsar la eficiencia general del gasto público en la República Dominicana y aumentar la calidad de vida.

La función del gasto público en la reducción de las desigualdades en la República Dominicana es muy limitada. De hecho, los impuestos y las transferencias contribuyeron a una reducción del coeficiente de Gini de solo 1 punto porcentual, por debajo del promedio de 2 puntos porcentuales registrado en las economías de ALC, y todavía lejos de la reducción de 16 puntos porcentuales lograda en promedio por los países miembros de la OCDE (Gráfico 4.15) (Lustig, 2018^[60]; OCDE et al., 2019^[29]).

Gráfico 4.15. Impacto de los impuestos y las transferencias en la distribución del ingreso en la República Dominicana y en determinados países de ALC y la OCDE

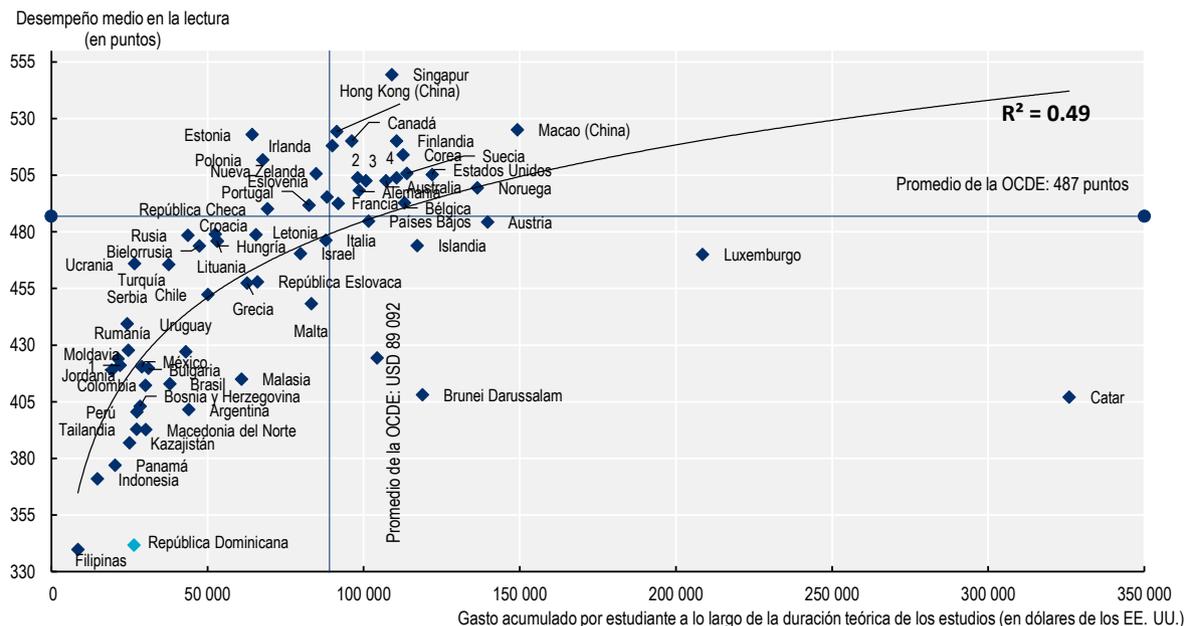


Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE et al., 2019^[29]; Lustig, 2018^[60]).

StatLink  <https://stat.link/bcjmww>

A pesar del aumento del gasto en educación, los resultados del aprendizaje en la República Dominicana siguen siendo bajos e inferiores a los de algunos países con un nivel de gasto en educación similar. En 2013, los resultados de la prueba cognitiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) registraron el peor desempeño educativo de la región de ALC. En ese momento, se atribuyó en parte a la falta de inversión en educación en comparación con otros países de la región, así como a la mala calidad del gasto en educación (OCDE, 2013^[61]). En la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE de 2018, la República Dominicana obtuvo la puntuación más baja de los 79 países participantes en la prueba de matemáticas y ciencia, y, en la prueba de lectura, su puntuación solo superó la de Filipinas (OCDE, 2018^[62]). Países como Indonesia o Panamá lograron alcanzar mejores resultados en las pruebas del PISA, aunque su gasto fue similar al de la República Dominicana. De la misma forma, países como Filipinas registraron resultados similares a los de la República Dominicana, pero con unos niveles inferiores de gasto en educación (Gráfico 4.16). En comparación con 2015, los resultados en PISA en 2018 revelaron que el desempeño de la República Dominicana en matemáticas y ciencia era similar, mientras que las puntuaciones relativas a la lectura eran inferiores (OCDE, 2018^[62]). Estos resultados tuvieron lugar en un contexto de aumento de los niveles del gasto público en educación desde 2013, hasta el 4% del PIB. Estos resultados sugieren que continúa habiendo dificultades relacionadas con la eficiencia del gasto público en educación, aunque las inversiones en esta esfera tardan tiempo en dar resultado, y es posible que parte del impacto del aumento de los niveles de gasto quede patente únicamente en futuras pruebas del desempeño.

Gráfico 4.16. Gasto por estudiante de entre 6 y 15 años y habilidades de lectura en la prueba PISA (2018)



Fuente: (OCDE, 2018^[62]).

StatLink <https://stat.link/q1o4t2>

En la última década, el gasto público en salud aumentó de manera moderada en la República Dominicana, y los indicadores clave de salud mejoraron ligeramente. Entre 2010 y 2019, la esperanza de vida al nacer en el país aumentó 2.1 años (de 72.0 años a 74.1 años). El país se sitúa por debajo del promedio de ALC (76.5 años) y muy por detrás de los líderes regionales: Costa Rica (80.3 años) y Chile (80.2 años). La República Dominicana no alcanza el promedio de ALC a efectos de camas de hospital por cada 1 000 habitantes ni de cantidad media de personal médico y de enfermería por cada 10 000 habitantes (menos de 2 camas y 30 trabajadores). De hecho, aunque el gasto público en salud aumentó ligeramente del 1.6% al 1.7% del PIB entre 2010 y 2017, el porcentaje de camas de hospital (por cada 10 000 habitantes) cayó de 1.59 a 1.56 durante el mismo período.

La mejora del marco institucional del gasto público debe ser una prioridad clave para mejorar su impacto

La mejora del gasto público mediante el fortalecimiento de los marcos institucionales es esencial en el contexto de la recuperación económica posterior al COVID-19. El marco institucional y fiscal puede desempeñar una función estabilizadora en la formulación de políticas fiscales, como en los casos de Chile y Colombia. La instauración de un marco presupuestario plurianual, la promoción de una mayor transparencia y el establecimiento de reglas fiscales que tengan en cuenta la fase del ciclo económico y protejan la inversión de capital y el gasto social clave pueden mejorar la eficiencia del gasto público (OCDE, 2013^[61]). El Gobierno dominicano tomó medidas en 2021, con el apoyo de la Unión Europea, al adoptar un programa para mejorar la gestión de las finanzas públicas. El objetivo principal del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública y Financiera de la República Dominicana y la movilización de los recursos nacionales (PROGEF) consiste en mejorar la coordinación y la comunicación entre los sistemas presupuestarios y velar por la transparencia y la rendición de cuentas del gasto público. Además, el programa tratará de garantizar que los fondos públicos se asignen sobre la base de las prioridades de desarrollo del país, tal y como sugieren el Plan Nacional Plurianual del Sector Público y la

Estrategia Nacional de Desarrollo (MEPyD, 2020^[59]). Es posible abordar algunas ineficiencias sin cambiar las leyes actuales en materia de contrataciones públicas, al modificar, en cambio, las prácticas actuales, por ejemplo, consolidando las compras entre los distintos departamentos gubernamentales (compras al por mayor) y evitando los contratos no competitivos (Banco Mundial, 2021^[56]).

Establecer una regla fiscal podría resultar de utilidad para la República Dominicana a la hora de fijar directrices para equilibrar los presupuestos o para la evolución de la deuda, los ingresos y los gastos. En general, las reglas fiscales pueden ayudar a reducir el riesgo de que se produzca una reversión grande y rápida de los flujos de entrada de capital externo que lleve a una falta de financiamiento extranjero, una depreciación de la moneda y un aumento de la inestabilidad financiera. Diferentes estudios muestran que la introducción de una regla fiscal también puede reducir el riesgo de impago soberano, sobre todo en el caso de los mercados emergentes (Arreaza et al., 2022^[63]). En Colombia, las reglas fiscales ayudaron al país a lograr el grado de inversión, y se ha explorado la posibilidad de contar con un anclaje de la deuda para controlar la deuda pública. Otros cambios también subrayan la importancia de establecer una cláusula liberatoria en caso de perturbación exógena, como la que se produjo debido a la pandemia del COVID-19. Una cláusula liberatoria bien diseñada puede posibilitar un mayor gasto gubernamental en situaciones difíciles y puede incluir medidas fiscales para volver a los objetivos de la regla a mediano plazo (Arreaza et al., 2022^[63]). En la República Dominicana, una regla fiscal podría constituir la piedra angular de un futuro pacto fiscal, como parte de un conjunto más amplio de medidas fiscales.

Una mejor focalización de los programas sociales reviste un carácter prioritario para aumentar su impacto y apoyo a las poblaciones más vulnerables, en especial en el contexto de la recuperación posterior al COVID-19. La reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida deben seguir siendo el foco de atención, pero es necesario dirigirse especialmente a los hogares en situación de pobreza extrema y los hogares donde todos los miembros trabajan en la informalidad. De hecho, el empleo de los hogares como unidad de análisis puede brindar una mayor eficiencia a la hora de orientar los programas de protección social (OCDE et al., 2022^[64]). La respuesta a la crisis del COVID-19 ofrece algunas enseñanzas relativas a la protección social. En concreto, las medidas destinadas a mejorar la interoperabilidad de los registros existentes, así como las formas innovadoras de ofrecer transferencias monetarias a los trabajadores informales, señalan algunos métodos interesantes para mejorar el impacto de los programas de protección social (Basto-Aguirre, Nieto-Parra and Vázquez-Zamora, 2020^[65]). Por último, la variedad de pequeñas intervenciones de protección social puede minar su eficiencia debido a su alcance y su presupuesto limitados. Es preferible contar con pocos programas bien implementados que con muchos programas con iniciativas superpuestas.

La combinación de políticas nuevas con evaluaciones *ex ante* puede mejorar la calidad y la legitimidad de las medidas nuevas. En las economías donde el espacio fiscal es limitado, es importante emplear todas las herramientas disponibles para garantizar que las políticas que se están diseñando son sólidas. Las evaluaciones *ex ante* pueden ayudar a orientar las asignaciones presupuestarias para aumentar la eficiencia, mejorar el diseño de futuras políticas y aumentar la transparencia al ofrecer cierto nivel de rendición de cuentas a la ciudadanía. Según un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 44% de los países miembros de la OCDE considera que las evaluaciones *ex ante* tienen cierto grado de influencia en sus decisiones presupuestarias. Si el objetivo de la evaluación *ex ante* consiste en ejercer una influencia sobre la asignación de los recursos presupuestarios, entonces la opción mejor y más centralizada es que la autoridad presupuestaria central lidere el estudio, ya que es la mejor alternativa para vincular las constataciones de la evaluación con el presupuesto (Fritscher, Roy Rogers and Motta, 2022^[66]).

La necesidad de un pacto fiscal en la República Dominicana para afrontar la recuperación tras el COVID-19

En su Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, la República Dominicana incluyó un pacto fiscal como parte de su compromiso de financiar el desarrollo de manera sostenible en el país. En 2022, una década después, todavía no se ha introducido dicho pacto fiscal, pero el contexto de la recuperación posterior al COVID-19, junto con las constataciones presentadas en este capítulo, subrayan la importancia de avanzar en la creación de una estrategia fiscal holística y bien coordinada respaldada por un amplio consenso.

Esto no solo se debe a los diferentes desafíos fiscales a los que se enfrenta la República Dominicana y a los requisitos financieros de la recuperación posterior al COVID-19, sino también a que, en 2015, hasta al 40% de los dominicanos les parecía que estaba justificado eludir el pago de impuestos (OCDE et al., 2019^[29]). Estos bajos niveles de “moral tributaria” revelan que la ciudadanía no valora el pago de impuestos, lo que se puede deber a numerosos factores, como el escaso nivel de confianza en las instituciones públicas. Por eso, es necesario considerar el pacto fiscal como una oportunidad de desarrollar y restaurar la confianza (un componente fundamental para la formulación de políticas) en el país.

Si bien la economía política de un pacto fiscal es compleja, el logro de un amplio consenso de este tipo también brinda la oportunidad de llevar a cabo una recuperación inclusiva y sostenible. La función de la política fiscal en la recuperación tras el COVID-19 debe ser holística, con el empleo de todas las herramientas de política fiscal y la coordinación de las medidas no solo para fortalecer la recaudación de ingresos tributarios, sino también para mejorar la eficiencia de los gastos y respaldar la sostenibilidad de la deuda. Agrupar las distintas reformas fiscales en un paquete integral puede ayudar a desarrollar la legitimidad fiscal y a reducir las restricciones políticas, facilitando así el apoyo político y abordando los problemas de distribución al lograr que el sistema sea más progresivo. Se deben coordinar las medidas fiscales bajo una secuencia bien definida de políticas que se puedan adaptar a las diferentes etapas de la recuperación. Por último, debe haber un consenso amplio y un diálogo nacional en torno al momento oportuno y a las dimensiones de las medidas fiscales requeridas, no solo para la recuperación inmediata de la crisis, sino también para un desarrollo a más largo plazo que sea sostenible e inclusivo (Nieto-Parra, Orozco and Mora, 2021^[67]).

Fortalecimiento del sistema financiero para impulsar el desarrollo en la República Dominicana

La movilización de recursos financieros públicos y privados es primordial para impulsar el crecimiento a largo plazo y promover el bienestar de la ciudadanía. En primer lugar, aumenta el financiamiento disponible para ampliar la inversión interna bruta en capital físico, infraestructura, vivienda y otros bienes intermedios. En segundo lugar, favorece el progreso técnico y la innovación al permitir que los inversores más arriesgados dispongan de más opciones de inversión. En tercer lugar, refuerza la diversificación productiva, lo que ayuda a una mayor formalización de la economía y, por consiguiente, a mayores ingresos tributarios para financiar el desarrollo. Por último, promueve un círculo virtuoso de inversión en los sectores productivos registrados, el empleo, unos ingresos públicos adicionales (dado que la base tributaria aumenta) y el crecimiento de la productividad.

En un contexto caracterizado por un espacio fiscal limitado y grandes restricciones financieras, la movilización de recursos privados es fundamental. La República Dominicana tiene margen para movilizar recursos financieros a través de ahorros privados y públicos de fuentes nacionales e internacionales, y margen de maniobra para implementar políticas públicas en apoyo de esa movilización. Aunque, en los últimos 15 años, ha subido moderadamente la relación entre el crédito privado y el PIB y la relación entre los ingresos públicos y el PIB, y han aumentado las oportunidades de financiar la inversión privada en

sectores locales, dinámicos y comerciables, el sistema financiero de la República Dominicana continúa estando poco desarrollado en comparación con otros países de ALC y la OCDE.

Se necesita un financiamiento más sostenible y diversificado para financiar la recuperación del COVID-19 y estimular el crecimiento a largo plazo. En esta sección, se analizan los mercados financieros dominicanos y se examinan las principales barreras a una movilización más efectiva de recursos financieros y su canalización hacia el financiamiento de un desarrollo inclusivo y sostenible.

El resto de la presente sección se organiza tal y como se explica a continuación. En primer lugar, se analiza el sistema bancario dominicano, sus puntos fuertes y débiles, y las principales barreras al aumento del acceso al crédito y la inclusión financiera. En segundo lugar, se analiza el mercado de deuda pública, con especial hincapié en los niveles de deuda y la sostenibilidad, las mejoras y los desafíos pendientes en la gestión de la deuda, y el desarrollo del mercado de bonos en moneda local. En tercer lugar, se analizan los principales retos y oportunidades de seguir aumentando la profundidad del mercado de la deuda privada. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones de política pública para lograr una mayor profundidad y mejorar el marco institucional del sistema financiero de la República Dominicana.

Desarrollo del sistema bancario

El sistema bancario fue resiliente a las últimas crisis mundiales

El sistema financiero formal de la República Dominicana está regulado por la Junta Monetaria, que es la responsable de la política financiera, monetaria y cambiaria. El Banco Central y la Superintendencia de Bancos dependen de la Junta Monetaria y se encargan de regular y supervisar el cumplimiento por parte de los intermediarios financieros (bancos incluidos) de las políticas financieras y macroprudenciales.

Desde la crisis bancaria de 2003-2004, los bancos y el sistema financiero dominicanos lograron lidiar con las crisis subsiguientes, a saber, la crisis financiera mundial de 2008-2009 y la reciente crisis derivada de la pandemia del COVID-19. La resiliencia del sistema financiero dominicano se debe fundamentalmente a las sólidas y creíbles normas regulatorias, que se pueden seguir fortaleciendo mediante la adhesión progresiva a las normas del Acuerdo de Basilea III. Esto permitió una ambiciosa respuesta en materia de política monetaria a la crisis del COVID-19, con reducciones de las reservas mínimas obligatorias y recortes de los tipos de la política monetaria. El régimen flexible de los tipos de cambio absorbió las perturbaciones durante la pandemia.

El sistema bancario mostró unos indicadores de liquidez y solvencia relativamente sólidos a lo largo de la última década. La proporción de préstamos improductivos como porcentaje de los préstamos totales descendió del 2.9% en 2011 al 1.3% en 2021 (Cuadro 4.4). La rentabilidad del activo y la rentabilidad del capital de los intermediarios financieros también presentaron una trayectoria a la baja como resultado de la ligera reducción de los márgenes bancarios y los cambios en los préstamos improductivos. Según la experiencia de los últimos años, las tasas de los préstamos reaccionaron en mayor medida que las tasas de los depósitos a los cambios en la política monetaria, lo que causó una disminución de los diferenciales bancarios cuando se relajaron las condiciones monetarias. A pesar de los ajustados márgenes bancarios, en 2021 la rentabilidad del sistema financiero aumentó gracias al crecimiento económico. El coeficiente general de solvencia mejoró un 50% entre 2011 y 2021, con un crecimiento limitado en 2020 debido a la pandemia del COVID-19.

Cuadro 4.4. Indicadores financieros del sistema financiero dominicano

	Dic. de 2011	Dic. de 2013	Dic. de 2015	Dic. de 2017	Dic. de 2019	Dic. de 2020	Jun. de 2021	Dic. de 2021
Rentabilidad del activo	2.35	2.33	2.29	1.93	2.28	1.75	2.4	2.29
Rentabilidad del capital	19.93	20.63	20.07	16.7	19.52	15.59	21.77	20.66
Ingresos financieros/Préstamos	14.71	14.27	13.02	12.75	11.55	10.85	10.77	9.78
Efectivo/Depósitos	36.62	33.37	34.33	29.65	25.93	30.47	26.97	23.86
Préstamos improductivos/Préstamos totales	2.87	2.19	1.68	1.86	1.55	1.94	1.69	1.3
Provisión para préstamos improductivos/préstamos improductivos	111.74	134.82	152.37	149.3	162.07	203.91	252.96	332.81
Índice de solvencia	17.33	16.69	15.97	18.25	16.57	21.07	22.37	N. d.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Superintendencia de Bancos, 2021^[68]).

Durante la crisis del COVID-19, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos adoptaron medidas macroprudenciales y de supervisión para aportar liquidez adicional en apoyo de la economía. Las regulaciones nuevas permitieron a los bancos cubrir los requisitos de reservas con bonos públicos (y pagarés del Banco Central en moneda local) hasta el monto de DOP 36 000 millones (alrededor del 0.75% del PIB), equivalente a una reducción del 3.25% de las reservas obligatorias. Estos recursos se asignaron a la provisión de crédito a los hogares y las empresas a un tipo de interés limitado al 8%, lo que inyectó una importante liquidez en el sistema (FMI, 2020^[69]). Además, el Banco Central congeló de manera temporal las puntuaciones de los deudores internos en caso de necesidad de refinanciamiento y devolvió la provisión para préstamos a los niveles existentes en marzo de 2020.

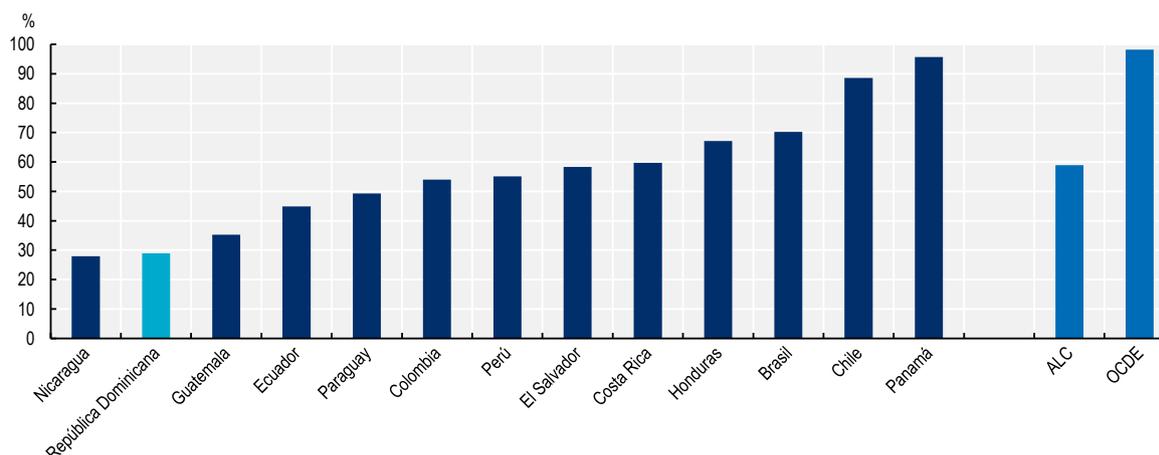
Un importante desafío es el de movilizar recursos adicionales, y con tasas más reducidas, sin poner en peligro la estabilidad financiera. Como se puso de manifiesto durante la pandemia del COVID-19, el sistema bancario puede contribuir al desarrollo económico y social de la República Dominicana de manera decisiva a través de una reducción de las tasas de interés reales de los préstamos, el aumento del crédito al sector privado y las pequeñas y medianas empresas, la implementación de estrategias de inclusión y educación financieras más eficaces e integrales, y el fomento de la competencia.

La profundidad bancaria sigue siendo baja en comparación con otros países de ALC y emergentes

Aunque el sistema bancario dominicano ha demostrado su resiliencia, no contribuye lo suficiente al financiamiento del desarrollo, a pesar de la ampliación de la profundidad bancaria. La profundidad bancaria, medida como porcentaje de la relación entre el crédito bancario y el PIB, ha mejorado desde 2010. La relación entre el crédito bancario y el PIB fue del 28.9% del PIB en 2019, cinco puntos porcentuales mayor que en 2010. Durante la última década, el aumento de la profundidad bancaria fue una tendencia bien establecida en la mayoría de los países de ALC, con el apoyo de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y la abundante liquidez mundial.

Sin embargo, la República Dominicana presenta unos niveles menores de profundidad bancaria que muchos países de ALC y a nivel internacional (Gráfico 4.17). En los países de ALC, ha subido la relación media entre el crédito bancario y el PIB 14 puntos porcentuales desde 2010, hasta alcanzar el 60 % del PIB. En los países miembros de la OCDE, este porcentaje alcanza, en promedio, el 98%.

Gráfico 4.17. Crédito bancario como porcentaje del PIB, 2019



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2022^[70]).

StatLink <https://stat.link/8mzq3b>

La composición de la cartera de préstamos de la República Dominicana se ha mantenido relativamente estable desde 2012. El crédito bancario al sector privado está encabezado por los préstamos comerciales (el 56% de los préstamos totales en 2020), seguidos de los préstamos de consumo (el 26% de los préstamos totales en diciembre de 2020), mientras que los préstamos hipotecarios representan el 18% de los préstamos totales. Otros tipos de préstamos (como los microcréditos) representan menos del 1% del crédito bancario total (Superintendencia de Bancos, 2021^[68]).

Finalmente, según los últimos datos comparables a nivel internacional disponibles, de 2017, el 56% de la población dominicana mayor de 15 años posee una cuenta bancaria, una cifra que coincide aproximadamente con el promedio de ALC, pero que se encuentra muy por debajo del promedio del 95% de los países miembros de la OCDE. Los préstamos bancarios son muy escasos a nivel personal, y solo entre un 20% y un 25% de las personas que ahorran dinero lo hacen con instituciones financieras formales, según la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. Únicamente el 16% de esas personas mayores de 15 años posee una tarjeta de crédito, es decir, tres puntos porcentuales menos con respecto al promedio de ALC (19%) y muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (57%) (Cuadro 4.5).

Cuadro 4.5. Titularidad de cuentas bancarias y tarjetas de crédito en determinados países de ALC, 2011-17

País	Indicador financiero/Año					
	Cuenta (% mayores de 15)			Titularidad de tarjetas de crédito (% mayores de 15)		
	2011	2014	2017	2011	2014	2017
República Dominicana	38%	54%	56%	12%	11%	16%
Panamá	25%	44%	46%	11%	10%	8%
Costa Rica	50%	65%	68%	12%	14%	14%
Honduras	21%	31%	45%	5%	6%	5%
Ecuador	37%	46%	51%	10%	6%	9%
Perú	20%	29%	43%	10%	12%	12%
ALC	39%	52%	55%	18%	22%	19%
OCDE	90%	94%	95%	51%	53%	57%

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2021^[71]).

El sistema bancario continúa presentando una concentración elevada, y los márgenes y las tasas de interés reales son altos

En la última década, el sistema financiero dominicano ha mantenido una concentración elevada. A finales de 2020, las diez entidades más grandes en cuanto a los activos mantenidos controlaban el 90.2% de los depósitos, 3.3 puntos porcentuales más que en 2012. Este nivel de concentración también es más alto que en otros países de ALC. De una muestra compuesta por 19 países de ALC, la República Dominicana representaba el cuarto sistema financiero más concentrado de ALC, con una gran correlación media entre el grado de concentración y el nivel de márgenes netos de intereses (Tambunlertchai et al., 2021^[72])

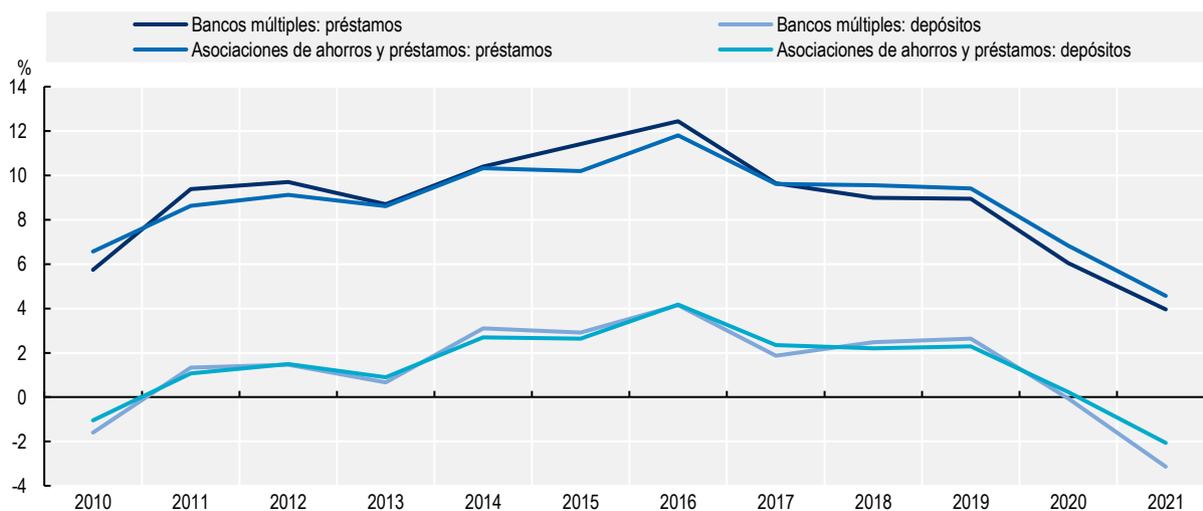
El sistema financiero dominicano está formado por 17 bancos múltiples, 10 asociaciones de ahorros y préstamos, 14 bancos de ahorro y crédito, 6 cooperativas de ahorro y crédito y 1 institución financiera estatal (Superintendencia de Bancos, 2021^[68]). Solo los bancos múltiples y las asociaciones de ahorros y préstamos representan el 97% de los activos mantenidos. Existen otros tipos de intermediarios financieros con un pequeño porcentaje del sistema financiero, como las instituciones de microfinanciamiento; estas suelen prestar servicios financieros (es decir, crédito) a microempresas y trabajadores informales, que representan más del 50% del empleo total.

Entre 2010 y 2019, los tipos de interés reales de los préstamos que afronta el sector privado continuaron siendo elevados, cerca del 10% (Gráfico 4.15). Sin embargo, en 2021, los tipos de interés reales cayeron al 3.9% en los bancos múltiples y al 4.6% en las asociaciones de ahorros y préstamos tras la relajación de las condiciones financieras implementadas por el Banco Central como parte de las medidas anticíclicas que se adoptaron en la pandemia del COVID-19. Entre agosto de 2020 y octubre de 2021, el tipo de la política monetaria se redujo al 3.0% (con respecto al 4.5% vigente a finales de 2019). No obstante, después el Banco Central decidió empezar un proceso de normalización de su política monetaria, en vista del aumento de la inflación derivada de la subida de los precios del petróleo y la energía y de las interrupciones en las cadenas de suministro (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[73]). El tipo de la política monetaria ha ido subiendo desde noviembre de 2021, cuando se situaba en un 3.50. Desde entonces, ha aumentado 9 veces hasta alcanzar el tipo de la política monetaria del 8.7% en octubre de 2022.

Los altos tipos de interés reales constituyen importantes barreras al acceso al financiamiento bancario en el sector formal de la economía dominicana. Entre 2010 y 2019, los costos operativos mantuvieron un nivel elevado y estable; la relación entre los costos operativos y los activos totales superaba el 6% antes de la pandemia del COVID-19, pero alcanzó un promedio del 5.3% en diciembre de 2021, el nivel más bajo desde el año 2000, lo que pone de manifiesto que hay espacio para mejorar la eficiencia y reducir los márgenes netos de intereses (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[73]).

Los tipos de interés reales de los depósitos han sido positivos durante la última década. En 2016, alcanzaron el 4% en los bancos múltiples y porcentajes incluso más altos en otros tipos de instituciones financieras (Gráfico 4.18). Se trata de un cambio importante y favorable con respecto a los tipos de interés negativos que prevalecían en la primera década del siglo XXI, ya que promueve los ahorros formales en el sistema bancario. A largo plazo, los tipos de interés reales positivos contribuyen al desarrollo del sistema bancario y la disponibilidad de crédito para el sector privado a través del aumento de los ahorros privados. En este sentido, la escasa profundidad bancaria se refleja igualmente en la relación entre los depósitos y el PIB, que también es inferior en la República Dominicana (30.4% del PIB) que en los promedios de ALC (55.3% del PIB) y la OCDE (98.2% del PIB) (Gráfico 4.19), y en el porcentaje considerablemente bajo de personas que ahorran en el sistema financiero formal (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[73]) (Recuadro 4.3).

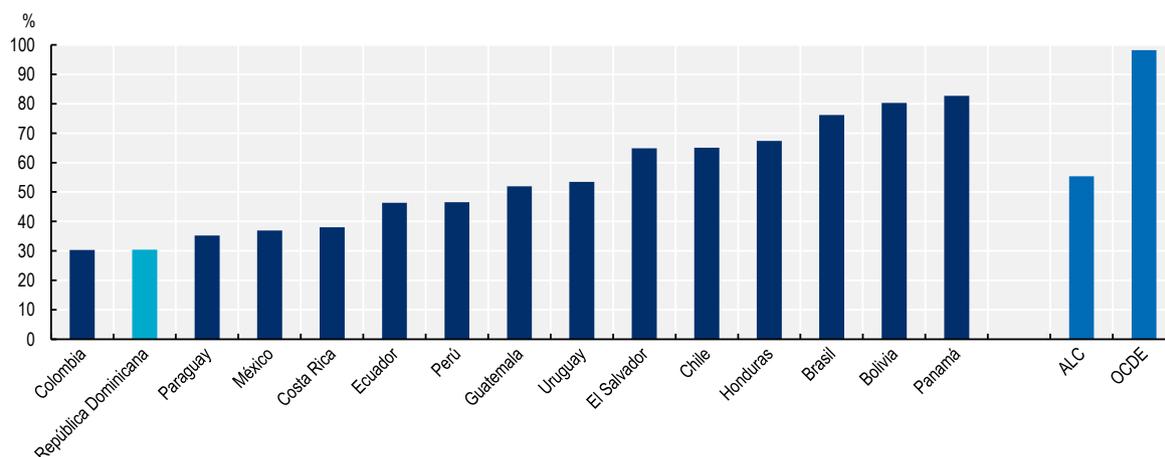
Gráfico 4.18. Tipo real de los préstamos y los depósitos en los bancos múltiples y las asociaciones de ahorros y préstamos



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la Republica Dominicana, 2022^[73]).

StatLink  <https://stat.link/lk2ohn>

Gráfico 4.19. Depósitos como porcentaje del PIB, 2020



Nota: Los promedios de ALC y la OCDE son promedios simples de los países disponibles.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (BID, 2020^[74]; Banco Mundial, 2020^[75]).

StatLink  <https://stat.link/l9djcg>

Recuadro 4.3. Movilización de recursos para una mayor inclusión financiera

La inclusión financiera implica que las personas y las empresas disponen de acceso a productos y servicios financieros útiles y asequibles (transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguros) que responden a sus necesidades y se ofrecen de una manera responsable y sostenible. La inclusión financiera es un motor clave a la hora de reducir la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida (Banco Mundial, 2021^[76]).

La inclusión financiera en la República Dominicana se enfrenta a dificultades de naturaleza estructural, como el alto grado de informalidad, los niveles relativamente bajos de recaudación de impuestos, el limitado sistema público de pensiones, la escasa educación financiera y los niveles relativamente altos de desconfianza. Sin embargo, estas barreras no afectan exclusivamente a la República Dominicana, sino que se pueden encontrar en otros países de ALC (OCDE et al., 2019^[29]).

Según el *Informe de Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2019*, publicado por el Banco Central de la República Dominicana, el 54% de las personas encuestadas no poseía ningún producto financiero en una institución financiera y el 46% restante tenía al menos un producto financiero. Los servicios y productos financieros más utilizados son las cuentas de ahorro (34%) y las cuentas de nómina (23%), con un pequeño porcentaje de personas que poseen tarjetas personales de crédito (9%). El informe también reveló que el acceso a productos y servicios financieros y la posesión de estos es menor que su uso real (BCRD, 2020^[77]).

Otra conclusión importante del informe es que el 80% de los dominicanos pidió dinero prestado a través del sector informal. Las principales razones para pedir dinero prestado son la falta de ahorros suficientes (36%) y los salarios insuficientes para cubrir gastos (32%). Por otra parte, los participantes en el estudio indicaron que las principales razones para no poseer ni solicitar un préstamo son los altos tipos de interés (42%) y las cuestiones culturales (BCRD, 2020^[77]).

En las últimas décadas, se ha producido un importante aumento del volumen nominal total de créditos otorgados a las microempresas, pero, en comparación con el volumen de créditos totales concedidos al sector privado o como porcentaje del PIB, la cantidad de créditos concedidos a las microempresas en realidad ha disminuido. En 2020, este tipo de crédito representaba solo el 2.5% de los créditos totales otorgados al sector privado y el 0.7% del PIB.

Todo esto brinda la oportunidad de desarrollar una estrategia de inclusión financiera a mediano y largo plazo, con el objetivo de aumentar la oferta y el uso de los productos y servicios financieros entre los dominicanos. Para ello, se necesitarán cambios estructurales que promuevan la creación de empleos formales, así como una mayor concienciación financiera y la difusión de campañas educativas dirigidas a todos los dominicanos que continúan en la informalidad.

La dolarización parcial puede plantear desafíos para el sistema

Las regulaciones financieras actuales permiten a los bancos y otras instituciones financieras tomar depósitos y prestar dinero en dólares estadounidenses. La República Dominicana cuenta con un sistema financiero parcialmente dolarizado, con un 24% de los préstamos y cerca del 30% de los depósitos denominados en moneda extranjera. El crédito comercial representa más del 90% de los préstamos en divisa extranjera, mientras que una proporción muy pequeña de esos préstamos son crédito de consumo e hipotecas. Como han resaltado muchos (De la Torre and Schmukler, 2004^[78]), la dolarización parcial podría generar desajustes de divisa y de vencimiento entre el activo y el pasivo, o entre los ingresos y los gastos. Esto podría dar lugar a cierta inestabilidad financiera ante una retirada de los depósitos, una

contracción del crédito o una depreciación de la divisa. Por lo tanto, se necesitan regulaciones específicas para evitar estos riesgos.

El mercado de deuda pública

En 2020, la República Dominicana logró alargar los vencimientos con menores costos

El desarrollo de los mercados de deuda domésticos puede mejorar el crecimiento y promover el desarrollo socioeconómico. El financiamiento a largo plazo a través de emisiones de bonos y otros valores relacionados permite a las economías aumentar el capital de inversión en infraestructura, vivienda o equipos, suavizar el consumo y lidiar con las emergencias climáticas y sanitarias y, por consiguiente, apoya el progreso económico, social y ambiental a largo plazo. Contar con mercados de deuda más accesibles y asequibles, así como la diversificación de la base de inversores, al tiempo que se gestionan los riesgos de la cartera, contribuyen a reducir los costos de refinanciamiento y a alargar los vencimientos.

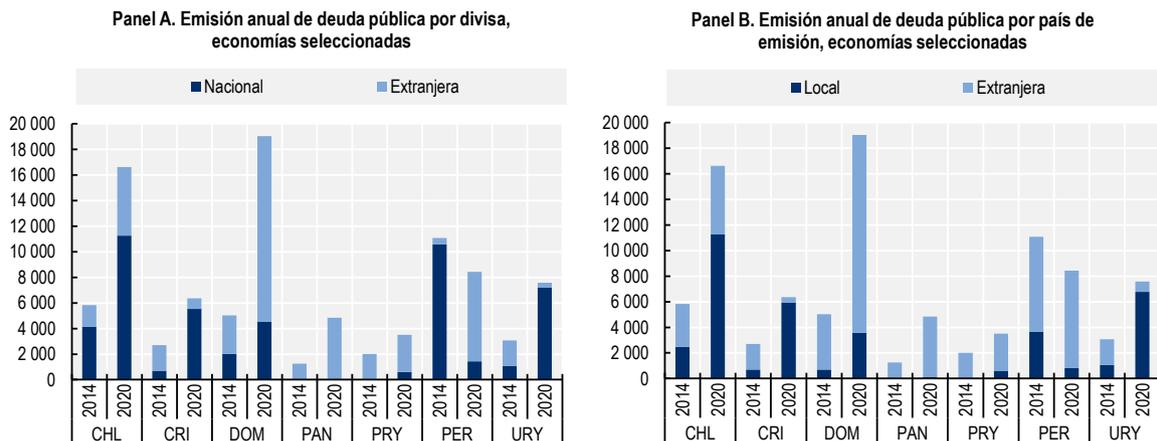
A pesar de la crisis del COVID-19, el Gobierno dominicano logró acceder de manera satisfactoria al mercado internacional de bonos en 2020. El país emitió valores públicos por valor de USD 6 000 millones con vencimientos de 10, 12 y 40 años. De hecho, en enero de 2021, la República Dominicana fue capaz de emitir un bono a diez años de USD 1 000 millones con un tipo de interés del 4.50%, el más bajo emitido por el país con ese vencimiento. Por otra parte, emitió también un bono a 40 años, el instrumento a más largo plazo emitido en los mercados internacionales, a un tipo del 5.875%, el más bajo emitido para un bono con un vencimiento superior a 30 años. Se trata de un hito histórico en los mercados internacionales de capital para la República Dominicana. La demanda de los inversores superó en más de cuatro veces la cantidad ofertada. Además, esta emisión permitió ampliar el vencimiento medio de la deuda de 9.7 a 11.0 años, con lo que se redujo el riesgo de refinanciamiento de la deuda, al tiempo que se mantuvieron los tipos medios de interés de la cartera (Ministerio de Hacienda, 2020^[79]).

En 2020, la República Dominicana también llevó a cabo una operación de gestión del pasivo que consistió en recomprar los bonos con vencimiento en 2021, 2024 y 2025 con el producto de una emisión de bonos con vencimiento a 12 años de USD 1 266 millones. Según el Ministerio de Hacienda, esta operación generó múltiples beneficios para la cartera de deuda. En primer lugar, conllevó una reducción de la carga del servicio de la deuda de USD 1 132 millones entre 2021 y 2025; en segundo lugar, provocó una disminución del coste medio de la deuda, que pasó del 6.16 % al 6.06 %; y en tercer lugar, produjo un aumento del vencimiento medio de la cartera de bonos globales en USD de 17.19 años a 17.79 años, con un aumento mínimo de la deuda pública total de USD 6.1 millones (Ministerio de Hacienda, 2020^[80]).

En febrero de 2022, el país emitió USD 3 564 millones en bonos con un vencimiento de 7 y 11 años con cupones del 5.5% y el 6.0%, respectivamente. El producto permitió al Gobierno reducir USD 1 100 millones en pagos de deuda con un vencimiento comprendido entre 2022 y 2024 a través de la recompra de bonos locales y exteriores. Esta operación de gestión del pasivo amplió 0.3 años la duración de la deuda denominada en USD (Ministerio de Hacienda, 2022^[2]).

Desde el punto de vista regional, en 2020, la pandemia del COVID-19 aumentó la necesidad de ofrecer financiamiento a través de la emisión de bonos en la mayoría de los países de ALC. Asimismo, la República Dominicana aumentó su acceso al mercado al tipo más bajo registrado, pues emitió una combinación de bonos extranjeros y nacionales. La elevada liquidez internacional (y, en particular, los flujos de capital hacia los bonos soberanos) en los mercados emergentes durante la pandemia impulsó esta tendencia positiva (Gráfico 4.20) (OCDE et al., 2021^[81]).

Gráfico 4.20. Emisión anual de deuda pública en determinados países de ALC, por moneda y por país de emisión, 2014 y 2020



Fuente: (OCDE et al., 2021^[81]).

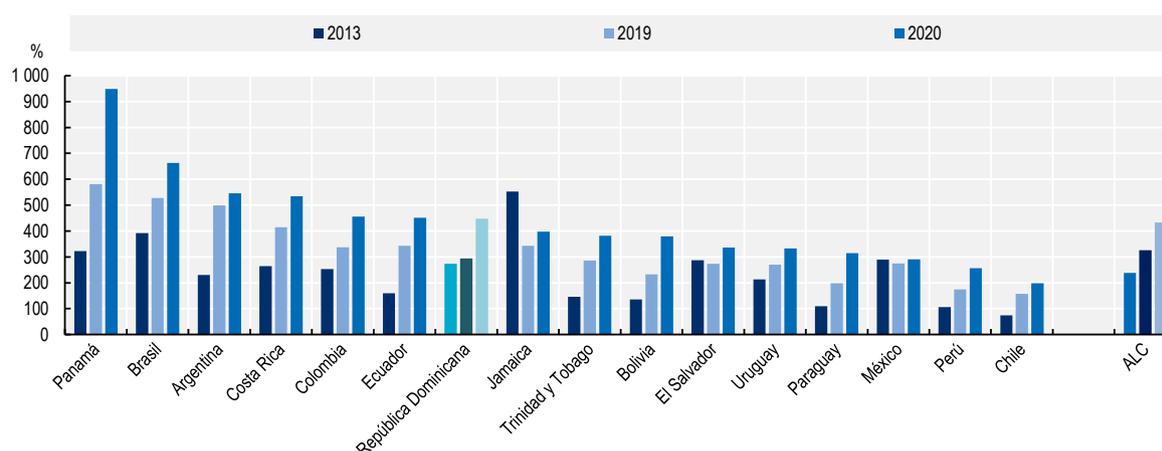
StatLink  <https://stat.link/94fnto>

En abril de 2020, la República Dominicana obtuvo una ayuda financiera de emergencia a través del Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) del Fondo Monetario Internacional (FMI) de USD 650 millones para gastos fundamentales relacionados con el COVID-19 y para apoyar a las poblaciones vulnerables. En 2020, instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el BID, también ofrecieron USD 1 453 millones para proyectos de desarrollo y ayuda presupuestaria.

A pesar de la buena gestión de la deuda y de la reducción del costo de financiamiento, los niveles de deuda pública han aumentado de manera significativa.

Los niveles de deuda pública de la República Dominicana han aumentado de forma considerable en comparación con los niveles anteriores a la crisis financiera mundial de 2008. La relación entre deuda pública e impuestos (un indicador indirecto de la capacidad financiera que tiene un país para pagar su deuda pública) aumentó desde cerca del 274% en 2007 a aproximadamente el 294% en 2019, y hasta alcanzar un 447% en 2020, lo que dejó a la República Dominicana en una posición más débil tras la crisis del COVID-19 (Gráfico 4.21) (OCDE et al., 2021^[81]). Además, la pandemia del COVID-19 deterioró el ratio de deuda pública consolidada del sector público como porcentaje del PIB, que alcanzó un 70.3% en 2020, casi 20 puntos porcentuales más que en 2019 (53.2%) (FMI, 2022^[82]) (Ministerio de Hacienda, 2021^[3]). Este aumento en 2020 se derivó principalmente del impacto de la pandemia del COVID-19, que desencadenó una caída de la actividad económica del 6.7%, con un déficit fiscal general del 7.7% del PIB. No obstante, la deuda pública se redujo hasta el 62.1% del PIB en 2021, y la relación debería seguir bajando hasta alcanzar aproximadamente un 59.2% en 2022 (FMI, 2022^[82]). Según los datos nacionales, la deuda del sector público no financiero fue de un 40.4% del PIB en 2019, aumentó al 56.6% en 2020 y bajó de nuevo al 50.4% en 2021 y al 46.5% en octubre de 2022 (Dirección General Crédito Público, 2022^[83]).

Gráfico 4.21. Relación entre la deuda pública y los ingresos tributarios en economías seleccionadas de ALC, 2007-19

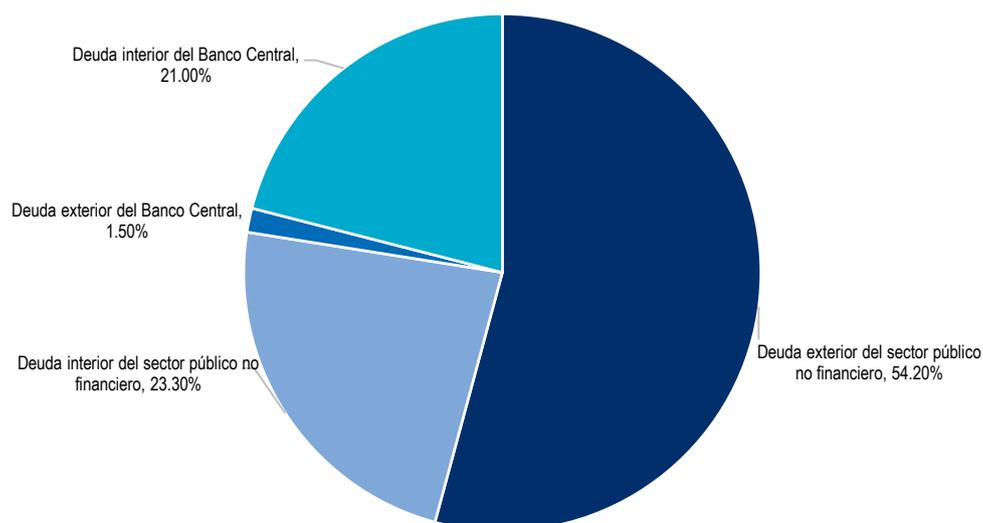


Fuente: (OCDE et al., 2021^[81]).

StatLink  <https://stat.link/yf8e5o>

En diciembre de 2021, la mayor parte de la deuda pública de la República Dominicana (incluyendo al FMI y los préstamos bilaterales y de desarrollo) era externa (55.7%). La deuda doméstica emitida por el Ministerio de Hacienda y por el Banco Central representa porcentajes similares de la deuda total (23% y 21% de la cartera, respectivamente), lo que confiere a ambas entidades una importancia similar en el mercado de deuda local (Gráfico 4.22). En 2020, los bonos extranjeros (77% del total) representaban la mayor parte de la deuda pública externa, seguidos del financiamiento multilateral (17%), el financiamiento bilateral (3%) y los bancos comerciales (2%); este patrón es similar al de otros países con buen acceso al mercado internacional de bonos (p. ej., México o Perú) (Gráfico 4.23).

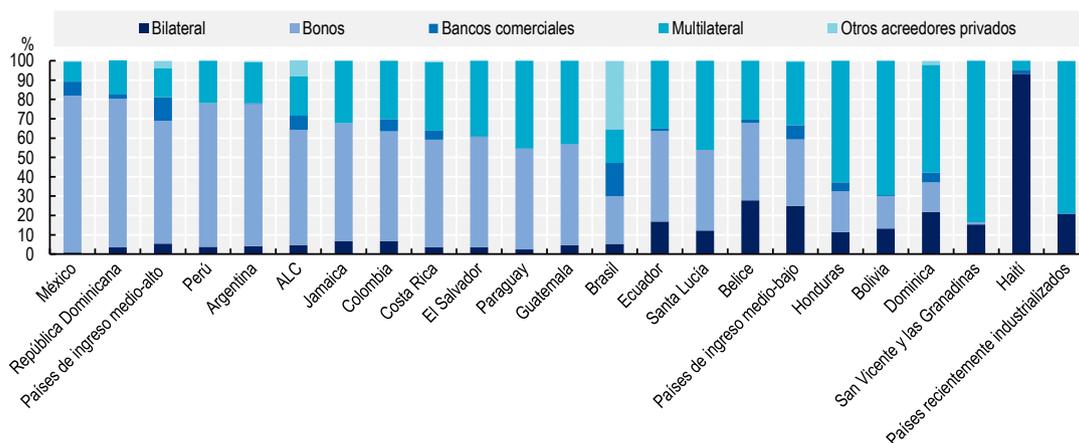
Gráfico 4.22. Composición de la deuda pública por emisor y legislación, diciembre de 2020



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Dirección General Crédito Público, 2022^[83]).

StatLink  <https://stat.link/2ycdtj>

Gráfico 4.23. Deuda pública externa por acreedor, en países seleccionados de ALC, 2020



Nota: La media de ALC es un promedio simple que asigna la misma ponderación a todos los acreedores; tiene en cuenta el importe emitido por cada país de ALC. Los países de ingreso medio-bajo y los de ingreso medio-alto siguen la clasificación del Banco Mundial en la International Debt Statistics.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Mundial, 2022^[84]).

StatLink <https://stat.link/qvzia5>

La República Dominicana ha desarrollado una estrategia de deuda a mediano plazo conforme a las mejores prácticas internacionales, pero se deberán adoptar nuevas medidas para garantizar la sostenibilidad y ampliar su potencial de financiamiento.

Conforme a las mejores prácticas internacionales en la gestión de la deuda pública, la Oficina de Gestión de la Deuda también desarrolló una Estrategia de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública (EDM) para el período comprendido entre 2016 y 2020 (Ministerio de Hacienda, 2016^[85]). Una EDM es un plan que un gobierno pretende implementar a mediano plazo para conseguir la composición deseada de la cartera de deuda pública, que recoge las preferencias del gobierno en cuanto a la relación entre el costo y el riesgo (FMI, 2009^[86]).

En el caso de la República Dominicana, la EDM para 2016-2020 incluía cinco directrices estratégicas: 1) reducir el riesgo de tasa de cambio de la cartera mediante el aumento de la proporción de deuda en moneda local; 2) profundizar el mercado de deuda local; 3) diversificar la base de inversores en el mercado internacional; 4) aumentar el vencimiento medio del financiamiento externo y llevar a la cabo las operaciones de gestión del pasivo (como la ejecutada en 2020) para reducir la exposición al riesgo de refinanciamiento; y 5) establecer un perfil de vencimiento adecuado para evitar las grandes presiones fiscales de la elevada carga del servicio de la deuda (Ministerio de Hacienda, 2016^[85]).

Estas directrices generales se tradujeron en cuatro metas cuantitativas: 1) el porcentaje de deuda denominada en moneda extranjera debía mantenerse entre el 74% y el 80% de la deuda pendiente total; 2) la deuda a corto plazo debería ser igual o inferior al 12% de la deuda pendiente total; 3) el vencimiento medio de la deuda doméstica debería ser de 7 años (± 1 año); y 4) la proporción de tasas de interés de refinanciamiento de la deuda en un año debería situarse entre el 14% y el 20% de la cartera. La Oficina de Gestión de la Deuda monitoreó los objetivos con minuciosidad e informó de manera periódica sobre el cumplimiento de las metas. En diciembre de 2020, todas las metas cuantitativas se habían cumplido gracias a que el Gobierno desempeñó un papel activo en la gestión del pasivo; además, se consiguió cierto progreso en el desarrollo de los mercados de deuda en moneda local y en la ampliación de la vida útil media de la cartera (Ministerio de Hacienda, 2020^[87]).

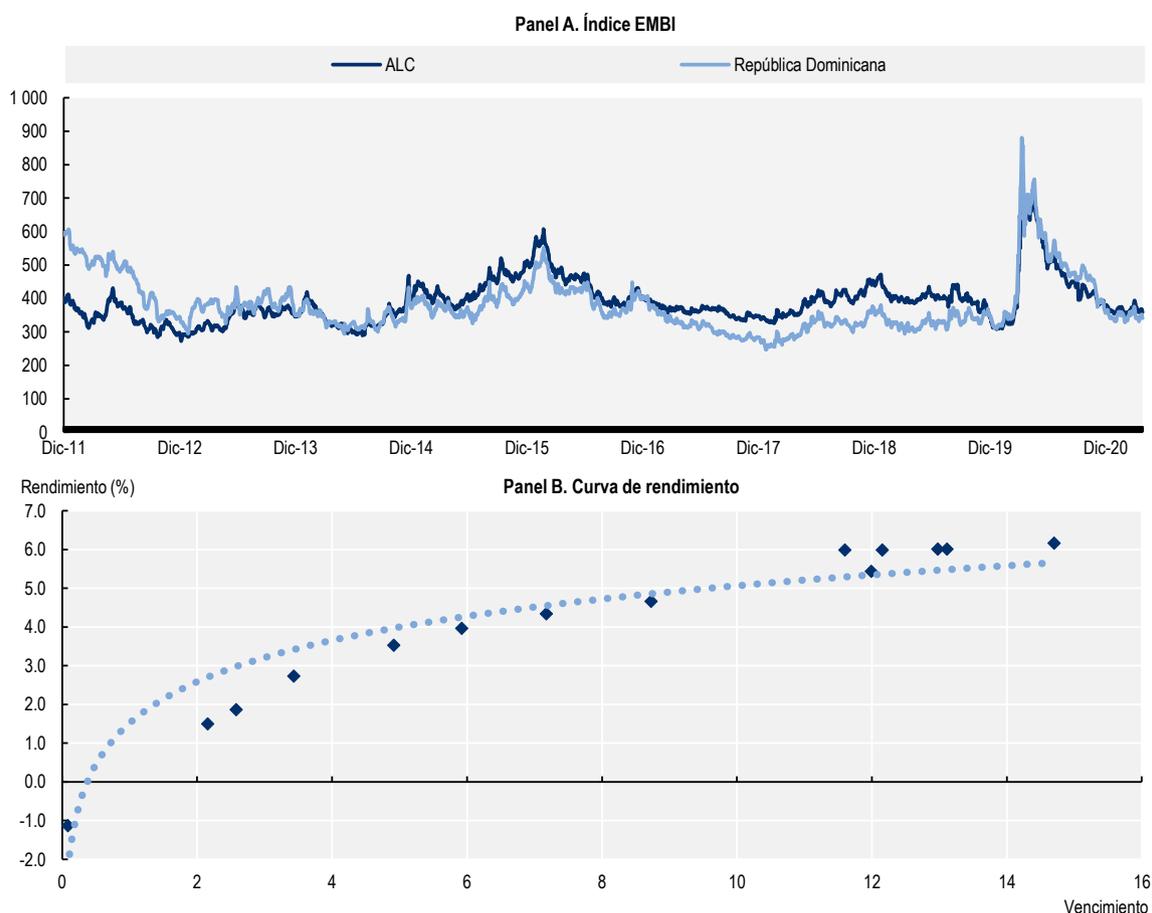
El cumplimiento de las metas cuantitativas establecidas en la EDM de mejorar las prácticas de gestión de la deuda es coherente con las directrices estratégicas y fortalece la reputación de la Oficina de Gestión

de la Deuda con respecto al cumplimiento de sus objetivos a largo plazo. En este sentido, la creación de una nueva EDM que se beneficie de las lecciones aprendidas sería un paso natural para seguir fortaleciendo las capacidades de gestión de la Oficina de Gestión de la Deuda a lo largo del tiempo. Las operaciones de gestión de la deuda de 2021 indican que el Gobierno dominicano está actualmente comprometido con una estrategia de gestión de la deuda eficiente con objetivos similares a los contenidos en la EDM para 2016-2020 (Ministerio de Hacienda, 2022^[2]).

El riesgo-país ha recuperado los niveles anteriores a la pandemia, y la curva de rendimiento de las emisiones internacionales muestra una trayectoria normal.

En general, los diferenciales soberanos de la República Dominicana han seguido las tendencias regionales de riesgo país medidas a través del Emerging Markets Bond Index (EMBI) Latam. En marzo de 2021, un año después de que el COVID-19 empezase a afectar a las economías occidentales, el riesgo-país era de entre 300 y 400 puntos básicos, cerca de los niveles anteriores a la pandemia. En noviembre de 2022, el riesgo-país en la República Dominicana era de 382, muy por debajo del nivel de ALC, que se situaba en los 452 puntos básicos (Banco Central de la Republica Dominicana, 2022^[73]). Además, la curva de rendimiento de los bonos externos (en dólares de EE. UU.) tiene la forma habitual de pendiente ascendente. Los bonos a largo plazo muestran un rendimiento del 6%, mientras que los bonos a corto plazo muestran un rendimiento de menos del 2% (Gráfico 4.24).

Gráfico 4.24. Riesgo país y curva de rendimiento de los bonos externos



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Bloomberg, 2021^[88]) y (Banco Central de la Republica Dominicana, 2022^[73]).

StatLink  <https://stat.link/u6j4km>

Para obtener el grado de inversión a mediano plazo, la República Dominicana deberá evitar algunos obstáculos estructurales y disminuir su vulnerabilidad fiscal y externa a las perturbaciones. Las principales agencias de calificación crediticia posicionan al país al mismo nivel en sus escalas (BB- con una perspectiva negativa según las calificaciones de Standard and Poor's (S&P) y Fitch, y Ba3 según Moody's), dos niveles por debajo del grado de inversión. Esta calificación implica que la República Dominicana es un emisor menos vulnerable a corto plazo, pero sigue enfrentándose a diversas incertidumbres en relación con condiciones empresariales, financieras y económicas adversas (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[73]).

Las agencias de calificación crediticia también reconocieron que el COVID-19 afectó gravemente a la actividad económica, especialmente los sectores del turismo, la construcción y la fabricación. No obstante, estas agencias no rebajaron la calificación del país durante el peor período de la pandemia en 2020. S&P reconoció que la República Dominicana tiene un mayor potencial de crecimiento que los países con una solvencia similar, lo que reduce algunas debilidades externas en el mediano plazo (S&P Global Ratings, 2020^[89]). Por otro lado, persiste la dificultad a largo plazo para llevar a cabo reformas estructurales que reduzcan las vulnerabilidades fiscales y externas, lo que podría limitar el crecimiento a largo plazo. En la última década, el buen desempeño económico y el acceso fluido a los mercados internacionales ayudaron al país a mejorar de manera constante sus calificaciones. Desde 2010, S&P y Fitch han mejorado la calificación crediticia de la República Dominicana en dos niveles y Moody's en uno, pero la calificación del país proporcionada por estas agencias se ha mantenido por debajo del grado de inversión (Cuadro 4.6) (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[73]). En diciembre de 2021, S&P aumentó la perspectiva crediticia de la República Dominicana de "negativa" a "estable" debido a la sorprendente recuperación económica, que revirtió el deterioro externo provocado por el COVID-19. Las calificaciones de Fitch también cambiaron su perspectiva crediticia de "negativa" a "estable" gracias a que el crecimiento económico fue superior al esperado y a la reducción del déficit fiscal del país.

Cuadro 4.6. Calificaciones crediticias de la República Dominicana, 2010-21

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
S&P	B	B+	B+	B+	B+	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-
Fitch	B	B	B	B	B+	B+	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-
Moody's	B1	B1	B1	B1	B1	B1	B1	Ba3	Ba3	Ba3	Ba3	Ba3	Ba3

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Central de la República Dominicana, 2022^[73])

Aunque la coordinación en el mercado de deuda local entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda ha mejorado, es necesario algún ajuste adicional.

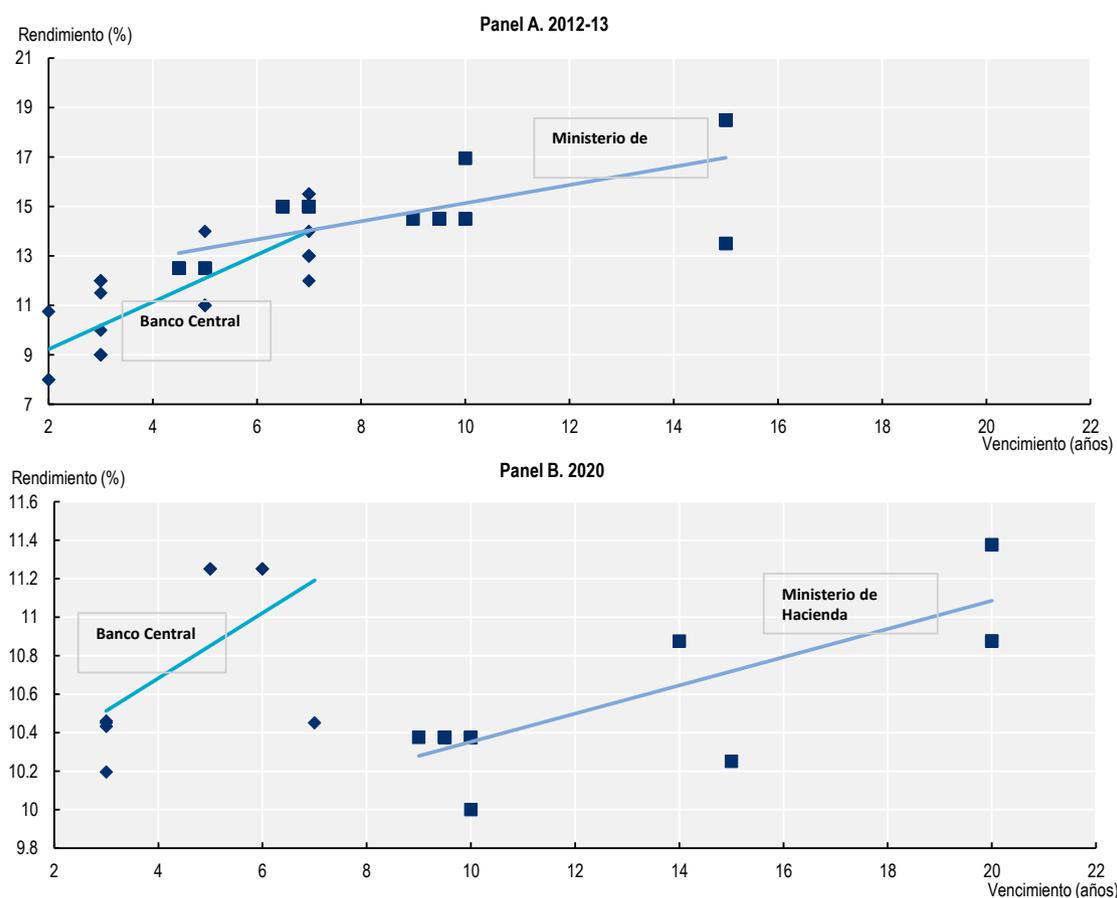
La coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central es fundamental para el desarrollo del mercado de deuda local de la República Dominicana (OCDE, 2012^[90]). Esta coordinación es fundamental para evitar la fragmentación de la deuda, la competencia innecesaria, las distorsiones de la curva de rendimiento y los costos de emisión adicionales. Estas dos entidades son los principales emisores públicos de deuda nacional. Sin embargo, cada entidad tiene diferentes objetivos a la hora de gestionar la deuda doméstica. Hacienda está principalmente enfocado en el costo del financiamiento, mientras que el Banco Central emplea su pasivo para cumplir con objetivos de política monetaria e intervenir en los mercados de tipo de cambio.

Entre los años 2012 y 2013, Hacienda y el Banco Central solían emitir bonos con vencimientos similares (Gráfico 4.25, Panel A) con poca o ninguna coordinación en cuanto a fechas de emisión, tipos de interés, tipos de valores o métodos de colocación (OCDE, 2012^[90]). Esto generó ineficiencias en el mercado e impidió que se siguiese desarrollando, principalmente porque la falta de coordinación provocó un importante desplazamiento del sector privado, que se encontraba en una posición desfavorable para competir por el financiamiento nacional a mediano plazo.

Se ha marcado como prioridad fundamental en materia de políticas la mejora de la coordinación entre ambas entidades, incluida la separación del ámbito del vencimiento y la creación de un Comité de Coordinación (OCDE, 2012^[90]). En los últimos años, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda han organizado reuniones periódicas para fortalecer la coordinación de las emisiones de deuda pública en el mercado local. En particular, la coordinación se vio reforzada con la firma de un memorando de entendimiento entre ambas instituciones en octubre de 2019, el cual estableció reuniones periódicas de coordinación. En cada reunión, se analizan el calendario de emisiones y los importes y tipos de bonos, dada la segmentación en cuanto a duración de cada emisor (el Banco Central en el extremo corto y la Hacienda en el extremo largo de la curva de rendimiento).

La segmentación del vencimiento ha mejorado, pero una coordinación adicional debería reducir el costo del financiamiento en el extremo corto de la curva, siempre que persistan las buenas condiciones macroeconómicas y financieras. En 2020, el Banco Central emitió pagarés con un vencimiento de menos de 8 años, y Hacienda vendió pagarés con un vencimiento de 9 a 20 años (Gráfico 4.25, Panel B). Cabe destacar que Hacienda fue capaz de emitir bonos a 20 años, los vencimientos más largos de la historia en el mercado local. Junto con la emisión de pagarés a 10 y 15 años, Hacienda ha conseguido prolongar el vencimiento medio en comparación con las emisiones de los años anteriores. A su vez, el Banco Central ha emprendido la trayectoria opuesta, pues redujo el vencimiento medio a menos de cuatro años.

Gráfico 4.25. Emisiones de deuda pública nacional del Banco Central y el Ministerio de Hacienda: rendimiento y vencimiento



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de la República Dominicana.

StatLink  <https://stat.link/h6ga5t>

No obstante, a pesar de los diferentes vencimientos, el tipo de interés medio fue similar entre las dos entidades en 2020. Dado que los objetivos del Banco Central y Hacienda son diferentes (es decir, la política monetaria y de tipo de cambio frente a la refinanciación de las obligaciones de deuda o el apoyo al desarrollo de un mercado de bonos, respectivamente) unos tipos de interés a corto plazo relativamente altos para los valores del Banco Central podrían debilitar la capacidad del Ministerio de Hacienda para lograr tipos de interés a largo plazo más bajos en los bonos en divisa local.

Resumiendo, a pesar de que el Banco Central y el Ministerio de Hacienda han realizado importantes esfuerzos por mejorar las emisiones coordinadas en los mercados de capital (p. ej., diferenciación con respecto al vencimiento de la deuda por parte de ambos emisores), el costo de la emisión de deuda sigue siendo relativamente elevado para el Banco Central en comparación con el del Ministerio de Hacienda. Esto afecta al costo de la deuda pública y, por tanto, a las finanzas públicas, así como al desarrollo del mercado de renta fija privado.

El mercado de los bonos en moneda local se está desarrollando, pero se necesitan esfuerzos adicionales.

Además de una mejor coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda en relación con las emisiones de deuda en el mercado doméstico de bonos, la mejora del funcionamiento del mercado de bonos en moneda local es fundamental, y, de hecho, se han producido mejoras en este sentido en los últimos años. Un primer paso fue la implementación de un programa de creadores de mercado. Estos eran los principales objetivos del programa: 1) mejorar la liquidez y la transparencia del mercado de deuda soberana local; 2) reducir la prima de liquidez; y 3) desarrollar una curva de rendimiento de la deuda del Ministerio de Hacienda (Dirección General de Crédito Público, 2012^[91]).

Las obligaciones principales de los creadores de mercado son: presentar ofertas mínimas por cada valor con un diferencial inferior a 500 puntos básicos, suscribiendo al menos el 4% de cada subasta principal; cumplimentar una encuesta mensual sobre el programa; publicar un informe de investigación en el que se examinen la evolución reciente y las perspectivas de los mercados primario y secundario; y cumplir con la Guía de Buenas Prácticas y Ética. A cambio, existen varios beneficios para los creadores de mercado: 1) acceso a la primera y segunda rondas de las subastas principales, 2) participación en las reuniones con el Ministerio de Hacienda para examinar las perspectivas con respecto a la gestión de la deuda, 3) acceso a las operaciones de gestión del pasivo y 4) acceso a subastas de bonos exteriores.

La evaluación de los creadores de mercado se basa en tres indicadores: 1) la participación en las subastas principales del mercado, 2) la participación en mercados secundarios y 3) la liquidez "en pantalla". Todos los meses de diciembre, la Oficina de Gestión de la Deuda evalúa a cada participante y designa a los siete mejores corredores como creadores de mercado. Otros participantes del mercado acceden al programa como candidatos a creadores de mercado, con menos obligaciones y beneficios. Estos pueden convertirse en creadores de mercado si mejoran su posición en la clasificación. Según las entrevistas con las autoridades de Hacienda, este programa progresa de manera satisfactoria.

Otro hito importante para el mercado de deuda en divisa local es la emisión de bonos exteriores denominados en pesos dominicanos. En febrero de 2018, la República Dominicana emitió DOP 40 000 millones (USD 833 millones) de bonos exteriores a cinco años con un cupón del 8.9%. Esta fue la primera emisión de bonos exteriores del país en los mercados internacionales, lo que refleja la confianza en el marco macroeconómico, la estabilidad del tipo de cambio y el aumento del interés por el riesgo. En 2019, Hacienda realizó otra emisión de DOP 50 253 millones con un vencimiento de 15 años y un tipo de interés del 9.75%. El triple aumento del vencimiento de esta emisión a un costo de 0.85 puntos porcentuales superior al de la emisión anterior representó un progreso significativo. La emisión de bonos en divisa local en el mercado exterior contribuyó a reducir la proporción de deuda en moneda extranjera y a diversificar la base de inversores, dos de los objetivos establecidos en la EDM para 2016-2020.

A estas emisiones les siguió la inclusión de la República Dominicana en el JPMorgan Government Bond Index-Emerging Markets (GBI-EM) en el segundo trimestre de 2018. Los inversores consideran que el GBI-EM es un índice de referencia mundial de asignación de bonos en divisa local. Muchos fondos de inversión emplean índices de referencia para orientar la asignación de su cartera y para crear una demanda adicional para emisores cualificados de bonos en divisa local.

El futuro desarrollo de la base de inversores y el aumento de la liquidez en el mercado de bonos en moneda local podría impulsarse de varias maneras. Un acuerdo de recompra es un acuerdo a corto plazo por el que se venden valores para comprarlos de nuevo a un precio ligeramente superior. Un mercado de acuerdos de recompra podría aumentar la capacidad de los inversores para invertir en bonos a largo plazo. Por lo tanto, los acuerdos de recompra y de recompra inversa se utilizan para los empréstitos y los préstamos a corto plazo, a menudo con un plazo de entre un día y 48 horas, con el fin de proporcionar liquidez temporal.

Malasia y Polonia son dos ejemplos recientes de implementación satisfactoria de un mercado de acuerdos de recompra de bonos en divisa local (FMI/Banco Mundial, 2021^[92]). La emisión de bonos de referencia a mediano y largo plazo también podría servir como referencia para el mercado de acuerdos de recompra. Estas iniciativas suelen requerir la actuación de una amplia variedad de partes interesadas, como la Oficina de Gestión de la Deuda, los organismos reguladores financieros y otros responsables de la formulación de políticas. La infraestructura del mercado debería mejorarse en consecuencia.

El mercado de deuda privada y los fondos de inversión

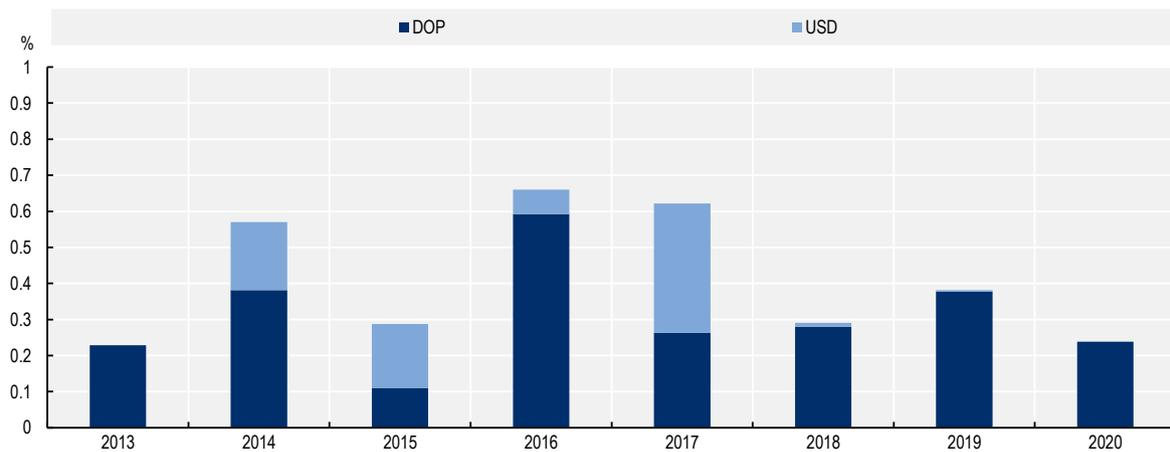
El mercado local de bonos privados cuenta con nuevos actores, pero sigue estando poco desarrollado

Después de la crisis financiera mundial de 2008 y 2009, el aumento de la deuda de las empresas se concentró en las economías emergentes. La deuda de las empresas aumentó casi el doble de rápido que el PIB en las economías emergentes, de un 56% a un 96% del PIB entre 2008 y 2018 (Abraham, Cortina and Schmukler, 2020^[93]). No obstante, el principal catalizador de este crecimiento fue la expansión de las emisiones de bonos en la República Popular China y Asia Oriental.

El mercado local de bonos privados de la República Dominicana ha conseguido algunos avances en los últimos años, principalmente en cuanto a la mejora de la regulación del mercado y la diversificación de los emisores. Sin embargo, el mercado de capital sigue estando poco desarrollado. Desde 2013, el importe total de deuda privada emitida en porcentaje del PIB ha fluctuado entre el 0.7% y el 0.2%, mientras que en los países de ALC ha oscilado entre el 25% y el 50% del PIB (Abraham, Cortina and Schmukler, 2020^[93]). Las nuevas emisiones alcanzaron su importe más elevado en 2017, con 131 emisiones por valor de DOP 23 648 millones. Desde entonces, las emisiones volvieron a los niveles anteriores con una participación mínima de las emisiones de bonos denominados en USD (Gráfico 4.26). En 2020, el tamaño del mercado local de bonos privados era aproximadamente 20 veces más pequeño que el de las emisiones del sector público.

Uno de los motivos de esta tendencia en las emisiones del mercado local es que las grandes empresas locales prefieren emitir títulos internacionales o acceder a instrumentos de crédito o préstamos en los Estados Unidos o en el mercado internacional en divisas extranjeras. Esto proporciona a las empresas acceso a unos mercados de deuda con mayor liquidez y más profundos, y reduce los costos de financiamiento y transacción en comparación con el mercado local (OCDE, 2012^[90]), lo cual está relacionado con los altos tipos de interés de las emisiones por parte del Banco Central en el mercado nacional. Un ejemplo reciente de acceso al mercado de la deuda extranjera fue el caso de AES Dominicana, una empresa petrolera que en mayo de 2021 llevó a cabo una operación de gestión del pasivo en la que emitió USD 300 millones de títulos con vencimiento en 2028 a un tipo del 5.7%, la cifra más baja para una empresa dominicana. Otras empresas, como Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI (AERODOM) y Grupo Diesco, también son actores activos en el mercado de la deuda exterior. Otro impedimento a la hora de emitir bonos a nivel nacional es la reducida base de inversores (IOSCO, 2011^[94]).

Gráfico 4.26. Emisiones de bonos privados en la República Dominicana, como porcentaje del PIB, 2013-20



Fuente: Elaboración de los autores con base en la información facilitada por la Dirección de Oferta Pública/ (SIMV, 2021^[95]).

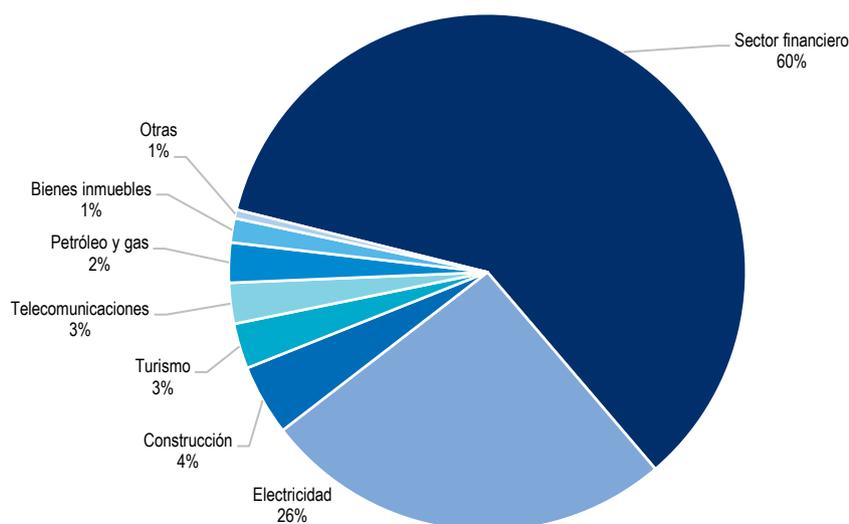
StatLink  <https://stat.link/jj4r7o>

Según el organismo regulador de los mercados de capital, la Superintendencia del Mercado de Valores (SIMV), el número de emisores privados aumentó de 24 en 2012 a 32 en 2021, a pesar de la disminución del número de emisiones durante los últimos años (SIMV, 2021^[95]). Esto se debió probablemente a que las organizaciones internacionales de desarrollo, como la Corporación Financiera Internacional (CFI) y BID Invest, emitieron sus primeros bonos para proyectos de desarrollo financiero en la República Dominicana. En 2012, la CFI lanzó un bono de DOP 390 millones (el Bono Taíno) para apoyar el desarrollo de los mercados de capital en la República Dominicana y aumentar la disponibilidad de financiamiento en divisa local para las empresas del sector privado. El Bono Taíno fue la primera colocación nacional realizada por un emisor internacional con una calificación de triple A en la República Dominicana (IFC, 2012^[96]).

Cuatro años más tarde, la CFI emitió otro Bono Taíno de DOP 180 millones con un vencimiento de 6.5 años para respaldar a los mercados de capital nacionales e impulsar el financiamiento para microempresarios en la República Dominicana. En 2019, BID Invest, miembro del Grupo BID, emitió su primer bono en los mercados de capital dominicanos por un valor de DOP 500 millones (BID Invest, 2019^[97]). El bono, que tiene un tipo fijo del 8.8% y vence en 2022, atrajo el interés de los inversores locales, especialmente fondos de pensiones y otros inversores institucionales. En 2020, una empresa de titularización, TIDOM, realizó la primera emisión de valores respaldados por hipotecas de la historia de la República Dominicana por un valor de DOP 1 210.5 millones para fomentar el desarrollo de un mercado hipotecario (SIMV, 2020^[98]).

Otros sectores (p. ej., la construcción, el petróleo y la minería) también se han introducido en el mercado. Los principales emisores proceden del sector financiero (61% de las emisiones totales entre 2013 y 2020) y de empresas eléctricas y de mantenimiento de carreteras (34% de las emisiones totales entre 2013 y 2020) (Gráfico 4.27). Las empresas eléctricas emitieron principalmente bonos denominados en moneda extranjera. Como se ha indicado anteriormente, la emisión de bonos denominados en USD se recomienda principalmente a empresas cuyos ingresos se generen al menos parcialmente en divisa extranjera, pues esto reduce los riesgos de tipo de cambio en su balance y, con ello, el costo de financiamiento. La mayoría de los bonos (86% del total) se emitieron con un vencimiento mayor a cinco años, lo que demuestra que el mercado privado permite a las empresas obtener financiamiento a mediano plazo (SIMV, 2021^[95]).

Gráfico 4.27. Emisiones de bonos privados locales por sector económico, de 2012 al primer trimestre de 2021

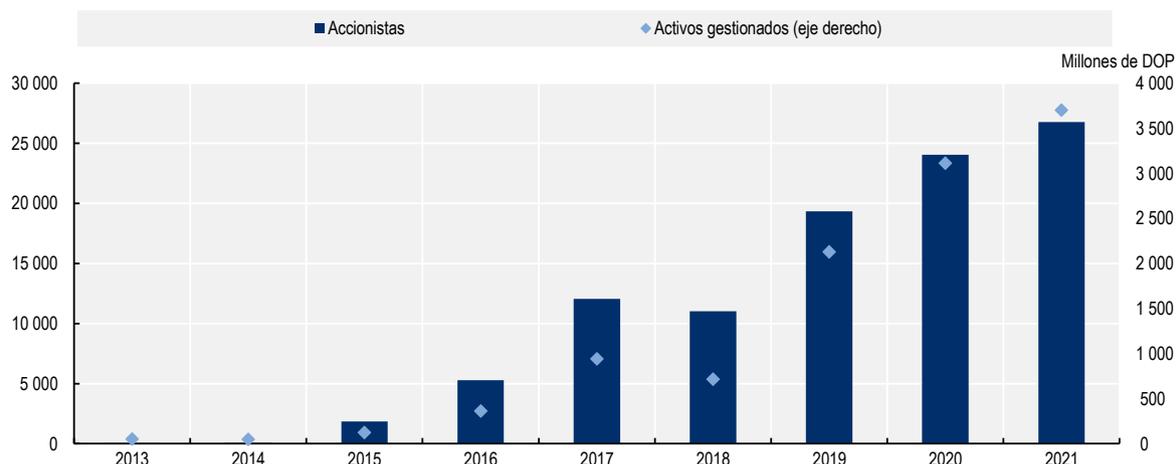


Fuente: Elaboración de los autores con base en la información facilitada por la Dirección de Oferta Pública/ (SIMV, 2021^[95]).

StatLink  <https://stat.link/uxneo0>

Otro acontecimiento importante en los últimos años en el mercado de capital local es la creación del sector de fondos de inversión en la República Dominicana. El primer fondo de inversión se aprobó en 2012; desde entonces, se han aprobado 56 fondos de inversión (22 fondos cerrados y 34 fondos abiertos), con lo que se alcanzaron DOP 3 701 millones en activos gestionados (3.5% del PIB de media). Los fondos de renta fija son los actores principales del mercado (51.8% de las aprobaciones), seguidos de los fondos de desarrollo (26.8%) y los fondos inmobiliarios (19.6%). Los accionistas de fondos de inversión también se han disparado desde 2015, año en el que los fondos de inversión solo contaban con 1 861 accionistas. En 2022, 26 768 particulares y empresas invirtieron en fondos de inversión, lo que supone multiplicar por 14 sus inversiones desde 2015 (Gráfico 4.28) (SIMV, 2021^[95]).

Gráfico 4.28. Fondos de inversión (2013-21): activos gestionados y accionistas



Fuente: Elaboración de los autores con base en información facilitada por la Dirección de Oferta Pública/ (SIMV, 2021^[95]).

StatLink  <https://stat.link/1mg4wx>

La facturación del mercado también ha aumentado de forma considerable. Según datos recientes proporcionados por la SIMV, la facturación del mercado centralizado alcanzó el 82% del PIB en 2020, cuatro veces mayor que en 2012. Las transacciones también han aumentado un 1 147% entre 2012 y 2020. Ambos indicadores muestran una tendencia positiva para la liquidez, impulsada por el aumento de las emisiones de bonos públicos y privados y por el nuevo sector de los fondos de inversión (SIMV, 2021^[95]).

Se aprobó una nueva ley sobre valores para mejorar la protección de los inversores minoritarios y el funcionamiento del mercado

En el ámbito reglamentario, en 2017, se aprobó una ley (Ley 249-17) para mejorar el funcionamiento del mercado de valores y las empresas de la República Dominicana, en la que se refuerza la protección de los inversores minoritarios al aumentar la independencia de los consejos de administración de las empresas públicas. El informe *Doing Business 2019* destacó las mejoras para los inversores minoritarios y la gobernanza empresarial. En este sentido, la República Dominicana consiguió subir 13 puestos en el indicador de protección de los inversionistas minoritarios (Superintendencia del Mercado de Valores, 2018^[99]). La ley también promovía el uso de sistemas centralizados de remuneración y liquidación de pedidos, con lo que se mejoró la formación de precios y la liquidez.

En octubre de 2019, el Consejo Nacional del Mercado de Valores publicó una regulación adicional, basada en la Ley 249-17, para regular la oferta pública de renta fija y variable. Esta especificaba la función y las obligaciones de los emisores, los estructuradores y el organismo regulador (SIMV) durante el proceso de emisión y una vez colocada en el mercado.

La Ley 249-17 y las regulaciones relacionadas se han beneficiado en gran medida de las consultas con varias partes interesadas importantes, como el Banco Central, el Ministerio de Hacienda, la Asociación de Puestos de Bolsa (APB), la Asociación Dominicana de Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión (ADOSAFI), la Bolsa de Valores de la República Dominicana (BVRD), el depósito local de valores (CEVALDOM) y los corredores de bolsa pertinentes. El marco jurídico se basa en las mejores prácticas recomendadas por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV). Como parte de las actuales medidas para continuar mejorando las normas de regulación y cumplimiento, la SIMV firmó un memorando de entendimiento de asistencia técnica con la OICV en 2018.

El proceso de ofertas públicas se ha acortado; la autoridad reguladora dispone de tres días hábiles para comprobar si una solicitud está completa y de un máximo de 25 días hábiles para responder formalmente. Este período podría ampliarse otros 25 días hábiles, si es necesario. El tiempo de respuesta a las solicitudes de autorización, una vez completadas, es de un promedio de 21 días hábiles, una mejora importante con respecto a los 90 días que podría haber tardado en concederse una autorización antes de la reforma jurídica.

La regulación también incluye un proceso de examen para emisores frecuentes (emisores que han realizado una emisión anterior en los últimos 12 meses) y para emisiones que se limitan a los inversores institucionales o profesionales. En estos casos, el organismo regulador debe responder en un plazo de diez días hábiles tras el período de examen inicial de tres días. Cabe resaltar que el plazo de aprobación medio de las solicitudes de emisores frecuentes ha sido de 7 días hábiles desde 2020, lo que conlleva una reducción considerable con respecto al plazo anterior, que podía ser de hasta 90 días, y debería ayudar a mejorar la eficiencia y el desarrollo del mercado privado nacional. Se publicaron formularios y manuales normalizados para ayudar a mejorar el desempeño de las solicitudes.

En noviembre de 2020, la SIMV también firmó un acuerdo de cooperación con la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Seguros y la Superintendencia de Pensiones para simplificar y examinar la documentación de las ofertas públicas. Este acuerdo incluye una ventana única de ofertas públicas, de

manera que las instituciones y otras entidades reguladas pueden realizar una sola propuesta sobre una oferta pública, con lo que se reduce el plazo de aprobación y se mejora la transparencia.

Las emisiones de las PYMES se promueven mediante requisitos específicos de información sobre financiamiento para reducir los obstáculos a la hora de acceder al mercado. La evaluación de la calidad crediticia no es necesaria si el total de emisiones públicas de una PYME no supera los DOP 60 millones². El nuevo marco también redefinió a los inversores minoristas como aquellos cuya oferta en el mercado primario es inferior a DOP 2 millones o USD 40 000³ en las subastas principales del mercado. En las subastas principales del mercado, se da prioridad a la participación de estos inversores y los inversores minoristas tienen prioridad para suscribir hasta el 30% de las emisiones con un calificación de grado de inversión. Tras la asignación a inversores minoristas, la cantidad restante está disponible para todos los inversores en general (incluidos los minoristas).

La regulación también sentó las bases para las futuras innovaciones en el mercado nacional, como las emisiones de bonos verdes y sociales y la integración con los mercados de valores extranjeros. En 2020, el organismo regulador publicó unas directrices para la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles. Estas mejoras animaron a EGE Haina, una empresa eléctrica, a convertirse en la primera emisora dominicana de bonos verdes (USD 100 millones) en abril de 2021. Un bono verde es un valor de deuda que se emite para recaudar capital, concretamente para respaldar los proyectos ambientales y relacionados con el clima. Este uso específico de los fondos recaudados diferencia los bonos verdes de los normales, y los inversores también evalúan el objetivo ambiental de los proyectos que estos bonos pretenden respaldar (Banco Mundial, 2015_[100]).

Las recientes reformas en el mercado de valores resolvieron los problemas de regulación detectados en estudios anteriores (OCDE, 2012_[90]), con lo que se fomentó una mejor protección de los inversores, el funcionamiento del mercado y el proceso de colocación en el mercado primario. El proceso de nuevas emisiones se ha acertado de manera significativa y los costos de transacción se han reducido, lo que conllevó beneficios adicionales para los inversores frecuentes y las PYMES. La coordinación entre los organismos reguladores y la normalización de las formas también impulsó las ofertas privadas y públicas. Las nuevas regulaciones también promovieron la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles, los cuales, dada la creciente importancia del programa sobre el cambio climático en la comunidad internacional de inversores, son fundamentales para diversificar la base de inversores privados e impulsar los proyectos de inversión centrados en el medio ambiente.

Los fondos de pensiones siguen invirtiendo una gran parte de sus carteras en los bonos del sector público. Esta inclinación reduce la liquidez del mercado de los bonos privados y dificulta la disponibilidad de financiamiento para la inversión del sector privado. Como se ha indicado en informes anteriores (OCDE, 2012_[90]), esta tendencia es un problema a largo plazo y unos incentivos adecuados en la regulación de las carteras de fondos de pensiones podrían ser una medida para conseguir una demanda más sólida de bonos privados en la República Dominicana.

Según el nuevo marco regulatorio, se permite el comercio en los mercados de valores extranjeros. No obstante, deberían tomarse medidas adicionales para integrar el mercado de valores local en las iniciativas regionales. Las instituciones regionales, como el Consejo Monetario Centroamericano, han coordinado esfuerzos para armonizar los mercados de capital, con cierto éxito. En 2007, los mercados de valores de Costa Rica, El Salvador y Panamá anunciaron la iniciativa Asociación de Mercados de Capitales de las Américas (AMERCA). La integración de los mercados de valores ofrece una mayor eficiencia en las economías de escala y menores costos de financiamiento para el sector privado⁴.

Recomendaciones de políticas

Recuadro 4.4. Recomendaciones de política pública

Objetivo de política 1: Aumentar la recaudación y mejorar la estructura tributaria

1.1. Reequilibrar la estructura tributaria con un mayor peso de los impuestos directos y una mayor progresividad:

- Considerar la viabilidad y conveniencia de disminuir el mínimo imponible para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, asegurando la inclusión efectiva de los deciles de ingreso alto.
- Explorar el potencial del IVA (ITBIS) personalizado para aumentar la recaudación total a través de este impuesto, al tiempo que se compensa a los contribuyentes de bajos ingresos y, por lo tanto, se reduce la naturaleza regresiva del IVA.

1.2. Aprovechar el potencial recaudatorio de otros impuestos:

- Reforzar los registros de la propiedad para aumentar los ingresos procedentes de los impuestos sobre la propiedad de los siguientes modos: 1) avanzar hacia un registro de la propiedad unificado y simplificado, con información actualizada en los catastros centrales y 2) reducir asimetrías de información en bienes inmuebles, ajustando la diferencia entre valor de tasación y de mercado es una prioridad fundamental y un ajuste que se debe realizar con regularidad.
- Explorar el potencial de nuevos impuestos adaptados a la economía emergente, como los impuestos digitales y verdes, que sirvan para el doble propósito de aumentar la recaudación y crear los incentivos para un modelo de desarrollo más ecológico y digitalizado.

Objetivo de política 2: Racionalizar las exenciones fiscales para aumentar la recaudación y mejorar el impacto global del sistema tributario en términos de equidad, eficiencia y simplicidad

2.1. Reconsiderar las exenciones fiscales vinculadas a las principales fuentes de ingresos tributarios:

- Reconsiderar las exenciones del IVA (ITBIS) para mejorar la eficiencia y reducir el impacto regresivo de este impuesto: por ejemplo, las exenciones aplicadas a servicios financieros o a importaciones de bienes de bajo valor, o las exenciones aplicadas a ciertos bienes y servicios no esenciales, como las relacionadas con el turismo o determinados productos culturales. Las medidas encaminadas a reducir las exenciones del IVA deberían ir acompañadas de medidas claras que compensen a los grupos de menores ingresos, como transferencias monetarias directas o rebajas específicas de las contribuciones a la seguridad social.
- Evaluar las deducciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por ejemplo, las exenciones de los gastos a la educación, que pueden tener un carácter regresivo.

2.2. Evaluar el impacto de los regímenes económicos especiales y considerar una eliminación gradual de aquellas exenciones que generan más costos –en términos de ingresos tributarios no percibidos– que beneficios.

- Replantear los incentivos fiscales asociados a los regímenes económicos especiales mediante evaluaciones periódicas, para garantizar que sus implicaciones distributivas y su eficiencia sean evaluadas regularmente.

- Incluir en los informes de gasto tributario un análisis de cómo estos incentivos contribuyen a objetivos de desarrollo fundamentales como el crecimiento económico, la creación de empleo o el apoyo a los grupos de menores ingresos.
- Limitar posibles arbitrariedades asociadas a los regímenes económicos especiales, reforzando los criterios de admisión de las empresas; replanteando la gobernanza de estas zonas para equilibrar responsabilidades entre sector privado y público; incluyendo todos los gastos tributarios en el código tributario; o dando al Ministerio de Hacienda el papel principal en la concesión de estos incentivos.

Objetivo de política 3: Combatir el incumplimiento fiscal

3.1. Utilizar herramientas digitales para luchar contra la evasión y aprovechar los acuerdos internacionales existentes:

- Ampliar el uso de la facturación electrónica (e-CF) y avanzar hacia su obligatoriedad, así como trabajar para reforzar la aplicación del principio de destino.
- Como miembro del marco inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS, avanzar en la aplicación de las medidas incluidas en este marco para hacer frente a los desafíos provocados por la digitalización y la globalización.

3.2. Utilizar las herramientas digitales para aumentar el cumplimiento fiscal mediante la simplificación del sistema tributario o una mejor tributación del comercio digital:

- Las campañas de información, los esfuerzos de concienciación y el uso de incentivos pueden tener un impacto en la reducción del incumplimiento fiscal.
- Adoptar las recomendaciones del *Kit de Herramientas de IVA Digital para Latinoamérica y el Caribe* de la OCDE y el Banco Mundial, con el objetivo de abordar los desafíos en la aplicación del IVA al comercio digital.
- Utilizar herramientas nuevas para el cruce de información (por ejemplo, datos automatizados a gran escala y cruce de información sobre el ISR de las personas físicas con los vendedores en línea), ya que esto podría ayudar a reducir la evasión de impuestos.

Objetivo de política 4: Mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público

- Mejorar la focalización de los programas sociales, reforzar la interoperabilidad de los registros existentes; hacer uso de las medidas de vulnerabilidad al nivel del hogar y explorar formas innovadoras de llegar a los trabajadores informales con transferencias monetarias. Es preferible y más rentable contar con pocos programas bien implementados que con muchos programas superpuestos.
- Acompañar el diseño y la implementación de nuevas políticas con evaluaciones ex ante, lideradas por la autoridad presupuestaria central. Las evaluaciones ex ante pueden ayudar a orientar las asignaciones presupuestarias para aumentar la eficiencia, mejorar el diseño de futuras políticas y aumentar la transparencia al ofrecer cierto nivel de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Reforzar los marcos fiscales. El establecimiento de un marco presupuestario plurianual que incluya una regla fiscal puede promover una mayor transparencia y proteger la inversión de capital, así como el gasto social clave en diferentes momentos del ciclo económico o frente a posibles choques internos o externos. Una regla fiscal podría establecer directrices para conseguir un balance presupuestario o para la evolución de la deuda, los ingresos y los gastos.

Objetivo de política 5: Concluir un pacto fiscal para apoyar la recuperación y construir un modelo de financiamiento más inclusivo y sostenible en la República Dominicana

- Construir una estrategia fiscal holística y bien coordinada para la recuperación, respaldada por un amplio consenso, y avanzar gradualmente hacia el objetivo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de alcanzar un nivel de ingresos fiscales del 21.5% del PIB en 2025 y del 24% en 2030.

Objetivo de política 6: Reforzar el sistema bancario para canalizar los recursos financieros hacia actividades productivas y aumentar la inclusión financiera

- Perseguir la convergencia de las normas regulatorias con las normas internacionales, como las normas NIIF y Basilea III, para mantener la solvencia y la liquidez del sistema bancario y permitir que el sistema financiero en su conjunto actúe de forma anticíclica frente a las perturbaciones externas.
- Favorecer nuevas reducciones de los tipos de interés reales de los préstamos para promover la inversión y el crecimiento a largo plazo, a través de una mayor competencia entre los bancos y otras instituciones financieras, incluyendo la promoción de Fintech o bancos digitales.
- Avanzar en una ambiciosa Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

Objetivo de política 7: Profundizar y seguir desarrollando el mercado de deuda pública y privada en el país

- Elaborar una nueva Estrategia de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública (EDM) con nuevas directrices que reflejen el nuevo entorno tras la crisis del COVID-19 y las lecciones aprendidas de la anterior EDM (2016-2020) para mejorar la gestión de riesgos y las capacidades de planificación de la Oficina de Gestión de la Deuda.
- Seguir reforzando la coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central y otros organismos reguladores como la Superintendencia del Mercado de Valores en el mercado local para reducir los tipos de interés de los préstamos, promover la liquidez de los bonos a largo plazo y seguir diversificando la base de inversores.
- Avanzar en los esfuerzos para desarrollar una curva de rendimiento de bonos libres de riesgo en moneda local, y desarrollar el mercado de deuda privada de manera sostenible, promoviendo la diversificación de la base de inversores a través de cambios apropiados en las regulaciones de los fondos de pensiones y las carteras de inversión y los incentivos fiscales para los individuos

Notas

¹ El TIE puede calcularse utilizando indicadores prospectivos, indicadores sintéticos de la política fiscal (que se calculan usando información sobre normativas fiscales concretas) o indicadores retrospectivos (que se calculan dividiendo los impuestos pagados entre los beneficios obtenidos en un período concreto) (OCDE, 2020^[24]).

² Esta cantidad se ajusta anualmente a la inflación.

³ Los límites anteriores para considerarse inversor minorista estaban en DOP 0.5 millones o USD 10 000.

⁴ Para obtener un análisis detallado de los esfuerzos de integración financiera en Centroamérica, véase Barboza (2013).

Referencias

- Abraham, F., J. Cortina and S. Schmukler (2020), “Growth of Global Corporate Debt: Main Facts and Policy Challenges”, *Policy Research Working Paper*, No. 9394, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34480>. [93]
- Ardanaz, M. et al. (2022), *Los beneficios de proteger la inversión pública durante la consolidación fiscal*, IDB Blogs Gestion Fiscal, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/los-beneficios-de-proteger-la-inversion-publica-durante-la-consolidacion-fiscal/>. [54]
- Arreaza et al. (2022), *Reglas fiscales para la recuperación en América Latina: experiencias y principales lecciones*, CAF, Caracas, <http://cafscioteqa.azurewebsites.net/handle/123456789/1905>. [63]
- Bachas, P., L. Gadenne and A. Jensen (2020), “Informality, Consumption Taxes and Redistribution”, *NBER Working Papers*, No. 27429, NBER, <https://www.nber.org/papers/w27429>. [14]
- Banco Central de la Republica Dominicana (2022), *Riesgo-País (EMBI) y Calificación Deuda Dominicana - 15 de noviembre, 2022*, Entorno Internacional, <https://cdn.bancentral.gov.do/documents/entorno-internacional/documents/EMBI.pdf?v=1668696709696>. [73]
- Banco Mundial (2022), *DataBank: World Development Indicators*, World Bank, Washington, DC, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. [70]
- Banco Mundial (2021), *Dominican Republic Public Expenditure Review*, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35856>. [56]
- Banco Mundial (2021), *Dominican Republic Tax System Review*, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35858>. [20]
- Banco Mundial (2021), *Recovering growth: Rebuilding Dynamics Post-COVID 19 Economies Amid Fiscal Constraints*, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36331/9781464818066.pdf>. [76]
- Banco Mundial (2021), *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19*, World Bank, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>. [71]
- Banco Mundial (2020), *Global Financial Development Database*, World Bank, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database>. [75]
- Banco Mundial (2019), *Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic*, World Bank, Washington, DC, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/827851478242582427/fiscal-policy-and-redistribution-in-the-dominican-republic-an-analysis-based-on-the-commitment-to-equity-methodology-for-2013>. [41]
- Banco Mundial (2015), *What are Green Bonds?*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22791>. [100]

- Barreix, A. et al. (2022), *Revisiting Personalized VAT: A Tool for Fiscal Consolidation with Equity*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, [19]
<https://doi.org/10.18235/0004147>.
- Basto-Aguirre, N., S. Nieto-Parra and J. Vázquez-Zamora (2020), *Informality in Latin America in the post COVID-19 era: Towards a more formal 'new normal'?*, Vox Lacea, Bogotá, [65]
http://www.lacea.org/vox/?q=blog/informality_latam_postcovid19.
- BCRD (2022), *Estadísticas Económicas Sector Fiscal*, Banco Central de la Republica Dominicana, <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2535-sector-fiscal>. [6]
- BCRD (2020), *Informe de Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2019*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, <https://laevidencia.com.do/wp-content/uploads/2021/05/InformeENIF2019.pdf>. [77]
- BID (2020), *Latin Macro Watch*, Inter-American Development Bank, [74]
<https://www.iadb.org/en/research-and-data/latin-macro-watch>.
- BID Invest (2019), *IDB Invest issues first capital market bond in the Dominican Republic*, [97]
<https://www.idbinvest.org/en/news-media/idb-invest-issues-first-capital-market-bond-dominican-republic>.
- Bloomberg (2021), *Banco Central de la República Dominicana*. [88]
- Botey, M. et al. (forthcoming), *Corporate Income Tax in Latin America and the Caribbean: Evidence from Forward-looking Effective Tax Rates*. [25]
- Cardoza, M., R. Vidal and H. Taveras (2019), *Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales: Caso de Estudio de Zonas Francas en la República Dominicana*, Ministerio de Hacienda, [46]
<https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2020/Analisis%20Costo-Beneficios%20ZF-RD.pdf>.
- Cejudo, G., C. Michel and P. de los Cobos (2020), *Social and Economic Impacts of the COVID-19 and Policy Option in the Dominican Republic*, <https://www.undp.org/latin-america/publications/social-and-economic-impacts-covid-19-and-policy-option-dominican-republic>. [1]
- Celani, A., L. Dressler and T. Hanappi (2022), "Assessing tax relief from targeted investment tax incentives through corporate effective tax rates: Methodology and initial findings for seven Sub-Saharan African countries", *OECD Taxation Working Papers*, No. 58, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3eaddf88-en>. [22]
- Celani, A., L. Dressler and M. Wermelinger (2022), *Building an Investment Tax Incentives database: Methodology and initial findings for 36 developing countries*, OECD Working Papers on International Investment. [27]
- CEPAL (2022), *CEPALSTAT Statistical Databases and Publications*, ECLAC, [51]
<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=en>.
- CEPAL (2021), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021: Fiscal policy challenges for transformative recovery post-COVID 19*, [5]
<https://www.cepal.org/en/publications/46809-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2021-fiscal-policy-challenges>.

- CEPAL (2020), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020: Fiscal policy amid the crisis arising from the coronavirus disease (COVID 19) pandemic*, <https://www.cepal.org/en/publications/45731-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2020-fiscal-policy-amid-crisis>. [26]
- CIAT (2011), *Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios: Una Experiencia Iberoamericana*, CIAT, <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/4856>. [37]
- CNZFE (2021), *Informe Estadístico de Zonas Francas 2020*, Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. [45]
- Daude, C., H. Gutiérrez and Á. Melguizo (2014), “The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: “Doctoring the Ball””, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 322, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz3wkh45kmw-en>. [47]
- De la Torre, A. and S. Schmukler (2004), “Coping with Risk Through Mismatches: Domestic and International Financial Contracts for Emerging Economies”, *World Bank Working Paper*, No. 3212, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14788/wps3212risk.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [78]
- Dirección General Crédito Público (2022), *Estadísticas Dirección General de Crédito Público*, <https://www.creditopublico.gob.do/inicio/estadisticas>. [83]
- Dirección General de Crédito Público (2012), *Programa Creadores de Mercado*, Ministerio de Hacienda, https://www.creditopublico.gob.do/Content/mercado_de_capitales/presentaciones/01Febrero%202012.pdf. [91]
- Ehtisham, A., G. Brosio, and J. Jiménez (2019), *Options for retooling property taxation in Latin America*, ECLAC, <https://www.cepal.org/fr/node/50660>. [33]
- FMI (2022), *Dominican Republic: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/08/Dominican-Republic-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-520543> (accessed on 2 December 2022). [82]
- FMI (2021), *World Economic Outlook Database*, IMF, Washington, DC, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/los-beneficios-de-proteger-la-inversion-publica-durante-la-consolidacion-fiscal/>. [55]
- FMI (2020), “Dominican Republic: Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument- Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Dominican Republic”, *IMF Country Report*, No. 20/154, IMF, Washington, DC, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1DOMEA2020001.ashx>. [69]
- FMI (2009), *Developing a Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS)— Guidance Note for Country Authorities*, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030309a.pdf>. [86]
- FMI/Banco Mundial (2021), *Guidance Note for developing local currency markets*, IMF/World Bank, Washington, DC, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/analytical-notes/2021/English/ANEA2021001.ashx>. [92]

- Fritscher, A., F. Roy Rogers and R. Motta (2022), *Fortaleciendo la calidad del gasto público de América Latina y Caribe con las evaluaciones ex ante de programas presupuestarios*, IDB Blogs, Gestión Fiscal, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/fortaleciendo-la-calidad-del-gasto-publico-de-america-latina-y-caribe-con-las-evaluaciones-ex-ante-de-programas-presupuestarios/#:~:text=Las%20evaluaciones%20ex%20ante%20pueden%20optimizar%20a%20eficiencia%2C%20ef.> [66]
- Gómez Sabaini, J. and D. Morán (2020), *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*, ECLAC, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46301-estrategias-abordar-la-evasion-tributaria-america-latina-caribe-avances-su.> [48]
- Hanappi, T. (2018), *Corporate Effective Tax Rates: Model Description and Results from 36 OECD and Non-OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. [23]
- Holz, J. et al. (2020), “The \$100 Million Nudge: Increasing Tax Compliance of Businesses and the Self-Employed using a Natural Field Experiment”, *NBER Working Papers*, No. 27666, <https://www.nber.org/papers/w27666.> [49]
- IFC (2012), *IFC Launches Taino Bond in Dominican Republic, Marking First Local Placement by International Issuer*, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/news/taino+bond. [96]
- INFRA LATAM (2022), *Data on Public Investment in Economic Infrastructure in Latin America and the Caribbean (database)*, [http://infralatam.info/en/home/.](http://infralatam.info/en/home/) [57]
- IOSCO (2011), *Development of Corporate Bond Markets in the Emerging Markets*, Emerging Market Committee, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD360.pdf.> [94]
- Jiménez, J. et al. (2021), *Hacia el fortalecimiento integral de la imposición sobre la riqueza y la propiedad en América Latina: nuevas oportunidades y viejos desafíos*, Laboratorio Fiscal y Tributario, Uruguay, [https://lft.org.uy/informes-e-investigacion/hacia-el-fortalecimiento-integral-de-la-imposicion-sobre-la-riqueza-y-la-propiedad-en-america-latina-nuevas-oportunidades-y-viejos-desafios/.](https://lft.org.uy/informes-e-investigacion/hacia-el-fortalecimiento-integral-de-la-imposicion-sobre-la-riqueza-y-la-propiedad-en-america-latina-nuevas-oportunidades-y-viejos-desafios/) [32]
- Jiménez, J. and A. Podestá (2021), “Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina : Emparejando la cancha en tiempos de crisis / 2021”, *Documentos de trabajo*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5754.> [36]
- KPMG (2022), *Dominican Republic - Indirect Tax Guide*, KPMG, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/10/dominican-republic-indirect-tax-guide.html.> [13]
- Lustig, N. (2018), *Fiscal Policy, Income Redistribution, and Poverty Reduction in Low- and Middle-Income Countries*, CEQ Institute, <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/4-1.pdf.> [60]

- MEPyD (2020), *Calidad del gasto público en República Dominicana 2008-2017: Una aproximación a través de indicadores de desempeño y eficiencia del sector público*, Ministerio de Economía y Desarrollo, Santo Domingo, [https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/Informes%20%26%20Boletines/Textos%20De%20Discusi%C3%B3n/TD-28-Texto-de-discusi%C3%B3n%20Calidad%20del%20gasto%20pu%C3%Blico%20en%20Repu%C3%Blica%20Dominicana%202008%202017%20\(Dishmey%2C%202020\)%20vf](https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/Informes%20%26%20Boletines/Textos%20De%20Discusi%C3%B3n/TD-28-Texto-de-discusi%C3%B3n%20Calidad%20del%20gasto%20pu%C3%Blico%20en%20Repu%C3%Blica%20Dominicana%202008%202017%20(Dishmey%2C%202020)%20vf). [59]
- Ministerio de Hacienda (2022), *Calendario de publicación estadísticas del gasto (database)*, Ministerio de Hacienda, Santo Domingo, <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>. [2]
- Ministerio de Hacienda (2021), *Proyecto de Ley Presupuesto República Dominicana (Tomo 1)*, Gobierno Central, <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2020/10/Proyecto-de-Ley-PGE-2021-Tomo-I.pdf>. [3]
- Ministerio de Hacienda (2020), *Gasto Tributario en República Dominicana, Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2021*, Ministerio de Hacienda, Santo Domingo, <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2021/01/2020-10-16-Estimacion-del-Gasto-Tributario-2021.pdf>. [40]
- Ministerio de Hacienda (2020), *Gobierno logra reducción de US\$1,132 MM en servicio de deuda para periodo 2021-2025 en Operación de Manejo de Pasivos*, Ministerio de Hacienda, Santo Domingo, <https://www.hacienda.gob.do/gobierno-logra-reduccion-de-us-1132-mm-en-servicio>. [80]
- Ministerio de Hacienda (2020), *Informe de Deuda Pública 4Q 2020*, Dirección General de Crédito Público, Santo Domingo, https://www.creditopublico.gob.do/Content/publicaciones/informes_trimestrales/2022/03Informe%20de%20la%20Deuda%20P%C3%ABlica%20de%20la%20RD%20Septiembre.pdf. [87]
- Ministerio de Hacienda (2020), *República Dominicana realiza colocación histórica de bonos en el mercado internacional de capitales por US\$2,500 millones*, Ministerio de Hacienda, Santo Domingo, <https://www.hacienda.gob.do/republica-dominicana-realiza-colocacion-histo>. [79]
- Ministerio de Hacienda (2018), *Estimación del Incumplimiento Tributario en la República Dominicana*, Equipo interinstitucional, Santo Domingo, <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2018/Incumplimiento-Tributario-en-RD.pdf>. [12]
- Ministerio de Hacienda (2016), *Estrategia de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública 2016-2020*, Ministerio de Hacienda, Santo Domingo, <https://www.creditopublico.gob.do/Content/publicaciones/estrategias/61Estrategia%20de%20Gesti%C3%B3n%20de%20Deuda%20P%C3%ABlica%20de%20>. [85]
- Mundial/CIAT/BID, O. (2021), *VAT Digital Toolkit for Latin America and the Caribbean*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.18235/0004116>. [16]
- Mundial, B. (2022), *International Debt Statistics (IDS) (database)*, World Bank, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/ids/products>. [84]
- Nieto-Parra, S., R. Orozco and S. Mora (2021), *Fiscal policy to drive the recovery in Latin America: the “when” and “how” are key*, Vox Lacea, https://vox.lacea.org/?q=blog/fiscal_policy_latam. [67]

- O'Reilly, P. (2018), "Tax policies for inclusive growth in a changing world", *OECD Taxation Working Papers*, No. 40, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fdafe21-en>. [15]
- OCDE (2022), *Revenue Statistics 2022: The Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a691b03-en>. [7]
- OCDE (2021), *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>. [53]
- OCDE (2021), *OECD Health Statistics 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/health/health-data.htm>. [52]
- OCDE (2021), *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, Project, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>. [28]
- OCDE (2021), "Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5a8f24c3-en>. [8]
- OCDE (2021), *Taxing Energy Use for Sustainable Development: Opportunities for energy tax and subsidy reform in selected developing and emerging economies*, OECD Publications, Paris, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-for-sustainable-development.htm>. [35]
- OCDE (2020), *Corporate Tax Statistics*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-third-edition.pdf>. [24]
- OCDE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>. [31]
- OCDE (2019), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/058ca239-en>. [34]
- OCDE (2018), *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>. [62]
- OCDE (2017), *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277724-en>. [9]
- OCDE (2015), *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>. [18]
- OCDE (2013), *Fiscal policy for development in the Dominican Republic*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.E-Book.pdf>. [61]
- OCDE (2012), *Capital Markets in the Dominican Republic: Tapping the Potential for Development*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264177628-en>. [90]
- OCDE et al. (2022), *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5554fc-en>. [64]

- OCDE et al. (2021), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>. [81]
- OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. [29]
- OCDE et al. (2023), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>. [4]
- OCDE et al. (2021), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>. [10]
- OCDE/DIAN (2021), *Tax Expenditures Report 2021 - Colombia*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/country-reviews-advice/tax-expenditures-report-by-the-tax-experts-commission-colombia-2021.pdf>. [42]
- OXFAM (2020), *Mecanismos de privatización en la educación primaria y secundaria en República Dominicana*, https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Privatizaci%C3%B3n%20en%20la%20educaci%C3%B3n%20dominicana%20%20Estudio.pdf. [44]
- Peláez Longinotti, F. (2019), *Los gastos tributarios en los países miembros del CIAT*, CIAT, <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5685>. [39]
- Pessino, C. et al. (2021), *Now it is the time to Foster Labor Formalization in Latin America and the Caribbean*, IDB Blogs Fiscal management, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/now-it-is-the-time-to-foster-labor-formalization-in-latin-america-and-the-caribbean/>. [21]
- Pineda, E. and U. Gonzalez de Frutos (2021), *América Latina aumentaría la recaudación en 3.000 millones de dólares con el cobro del IVA al comercio electrónico internacional*, IDB Blogs Gestion Fiscal, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cobro-del-iva-al-comercio-electronico/#comments>. [17]
- Pineda, E. et al. (2021), *Puede un impuesto a la riqueza reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, IDB Blogs Gestión Fiscal, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/puede-un-impuesto-a-la-riqueza-reducir-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe/#:~:text=A%20pesar%20de%20esta%20enorme,significativamente%20a%20reducir%20la%20desigualdad>. [30]
- Redonda, A., C. von Haldenwang and F. Aliu (2021), *The Global Tax Expenditures Database (GTED)*, GTED, <https://gted.net/2021/05/the-global-tax-expenditures-database-companion-paper/>. [38]
- S&P Global Ratings (2020), *S&P Global Ratings confirma calificaciones de 'BB-/B' de República Dominicana; la perspectiva se mantiene negativa*, Press Release, https://disclosure.spglobal.com/ratings/es/regulatory/delegate/getPDF?articleId=2565051&type=NEWS&subType=RATING_ACTION. [89]
- Schlotterbeck, S. (2017), "Tax Administration Reforms in the Caribbean: Challenges, Achievements, and Next Steps", *IMF Working Papers*, No. 17/88, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2017/wp1788.ashx>. [11]
- SIMV (2021), *Information provided by the SIMV to the OECD team for the elaboration of this report*. [95]

- SIMV (2020), *Tidom realiza primera emision de valores-titularizados de creditos hipotecarios en Republica Dominicana*, Superintendencia del Mercado de Valores, Santo Domingo, <https://simv.gob.do/tidom-realiza-primer-emision-de-valores-titularizados-de-creditos-hipotecarios-en-republica-dominicana/>. [98]
- Solidaridad (2018), *Gastos Tributarios y Desigualdad en República Dominicana*, <http://solidaridad.do/lateral/wp-content/themes/lateral/docs/Gastos-Tributarios-y-Desigualdad-en-Rep%C3%BAblica-Dominicana.pdf>. [43]
- Superintendencia de Bancos (2021), *Institutional Presentation for the OECD*. [68]
- Superintendencia del Mercado de Valores (2018), *Memoria Institucional 2018*, <https://memorias.minpre.gob.do/api/documents/1141/download>. [99]
- Tambunlertchai, S. et al. (2021), “Can Fintech Foster Competition in the Banking System in Latin America and the Caribbean?”, *IMF Working Paper*, No. 21/114, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/04/29/Can-Fintech-Foster-Competition-in-the-Banking-System-in-Latin-America-and-the-Caribbean-50253>. [72]
- WEF (2018), *The Executive Opinion Survey, Global Competitiveness Report 2018*, WEF, <http://www3.weforum.org/docs/GCR20172018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>. [58]
- Zouhar, Y. et al. (2021), “Public Expenditures and Inclusive Growth - A Survey, International Monetary Fund”, *IMF Working Paper*, No. 2021/083, IMF, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/19/Public-Expenditure-and-Inclusive-Growth-A-Survey-50190>. [50]

5

Lograr la transformación digital para un desarrollo inclusivo y sostenible en la República Dominicana

La transformación digital tiene el potencial de mejorar la productividad, fomentar la inclusión, ayudar a luchar contra el cambio climático y transformar las instituciones públicas. Sin embargo, si no va acompañada de un conjunto de políticas adecuado, también puede intensificar las desigualdades existentes y generar nuevas brechas. El presente capítulo analiza en qué punto se encuentran los esfuerzos de la República Dominicana encaminados a promover la transformación digital y formula recomendaciones de política para convertirla en una fuente de mayor bienestar para todos y todas. En particular, el capítulo analiza las principales dimensiones para la transformación digital de los hogares y las escuelas, dos esferas fundamentales donde las tecnologías pueden contribuir a favorecer la inclusión y reducir las brechas socioeconómicas. También examina cómo la transformación digital puede impulsar el aumento de la productividad mejorando la adopción de las nuevas tecnologías por parte de las empresas y qué políticas ayudarán a sacar el máximo partido a la transformación digital de los mercados laborales. Por último, este capítulo defiende una visión estratégica de la transformación digital, a fin de que las cuestiones digitales se aborden de manera holística y coherente.

Introducción

La transformación digital se ha convertido en una tendencia global de gran impacto que podría generar enormes oportunidades para favorecer un desarrollo inclusivo y sostenible en la República Dominicana. De hecho, la innovación digital tiene el potencial de mejorar la productividad, fomentar la inclusión, ayudar a luchar contra el cambio climático, transformar las instituciones públicas y aumentar el bienestar general de los ciudadanos. Sin embargo, si no va acompañada de un conjunto de políticas adecuado, la transformación digital también puede intensificar las desigualdades existentes y generar nuevas brechas, creando divisiones digitales que podrían propiciar la exclusión y agravar los desafíos estructurales para el desarrollo en el país (OCDE et al., 2020^[1]).

La crisis del coronavirus (COVID-19) ha sido un buen ejemplo de algunas de las oportunidades y los desafíos que genera la transformación digital. Gracias a las tecnologías digitales, parte de la población pudo seguir trabajando o estudiando, y algunas empresas pudieron continuar funcionando y cumplir al mismo tiempo las medidas de distanciamiento social. Sin embargo, los hogares, los trabajadores y las empresas más vulnerables tuvieron dificultades durante toda la pandemia y no pudieron beneficiarse de estas oportunidades digitales. Es más probable que las poblaciones pudientes y de clase media hagan un uso habitual de Internet y tengan integradas las tecnologías digitales en su vida laboral, académica y familiar. Por contra, es más probable que las poblaciones pobres y vulnerables tengan un acceso limitado o nulo a tecnologías digitales o posean escasas o nulas competencias digitales. Esto las priva de la oportunidad de teletrabajar o vender bienes por Internet, y limita la posibilidad de que sus hijos puedan proseguir sus estudios a distancia (OCDE et al., 2020^[1]).

En los últimos años, la región de América Latina y el Caribe (ALC) se ha convertido en un centro de innovación digital y de surgimiento de start-ups nacionales. Las empresas extranjeras también se han expandido por la región y han contribuido al crecimiento del mercado. La región de ALC alberga ahora 23 “unicornios” (empresas emergentes con un valor superior a USD 1 000 millones [dólares de Estados Unidos]), entre las que figuran Rappi, con sede en Colombia, y la brasileña iFood (Crunchbase, 2021^[2]). Estos ejemplos han demostrado que existe mucho margen para seguir ampliando los beneficios de la transformación digital para las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que representan el 99.5% del total de empresas de la región y el 61.2% de los puestos de trabajo (OCDE et al., 2021^[3]).

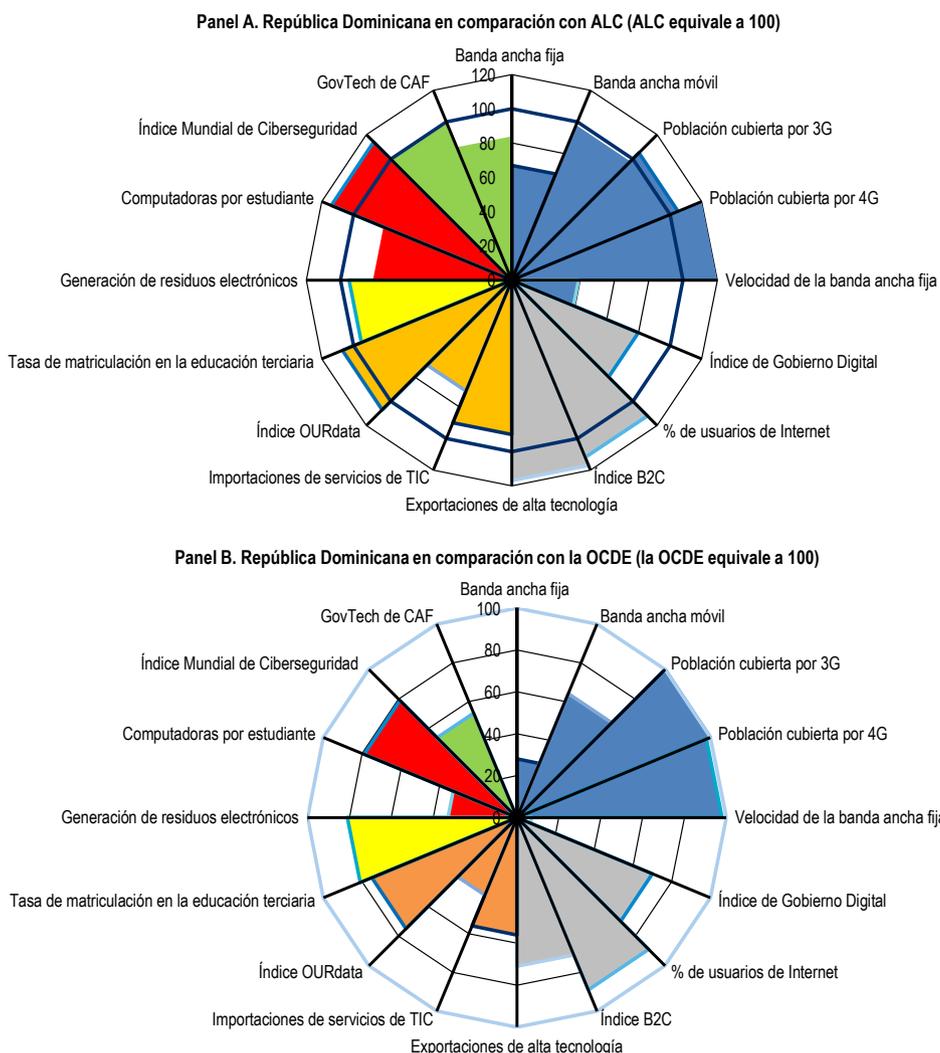
La República Dominicana puede obtener grandes beneficios de la transformación digital, tanto en la recuperación de la pandemia del COVID-19 como en el apoyo a su desarrollo inclusivo y sostenible a largo plazo. La transformación digital presenta un enorme potencial de desarrollo. De no aprovecharlo, la República Dominicana podría quedarse a la zaga en un mundo que inevitablemente será cada vez más digital y, por tanto, desperdiciar la oportunidad de “dar un salto adelante” y acelerar el desarrollo en el país.

Se requerirá una gran ambición política para impulsar la transformación digital y lograr que funcione para toda la población de la República Dominicana. En 2021, por el Decreto 71-21 se creó el Gabinete de Transformación Digital, encargado de formular una nueva Agenda Digital 2030, y se inició el diálogo nacional sobre la transformación digital (*Diálogo de las reformas 2021: Transformación Digital*). Ambos acontecimientos constituyen pruebas sólidas del compromiso político para facilitar la transformación digital del país (Consejo Económico y Social, 2021^[4]). En este contexto, el presente capítulo analiza los principales desafíos y oportunidades que la transformación digital podría plantear para la República Dominicana, a fin de formular recomendaciones de política que contribuirán a que la transformación digital promueva una mayor inclusión y un mayor bienestar para todos y todas.

El progreso hacia la transformación digital en la República Dominicana muestra resultados dispares. El marco *Going Digital* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se basa en siete dimensiones clave y permite obtener una visión de conjunto de los avances realizados por la República Dominicana hacia la transformación digital en comparación con los promedios de ALC y de los países miembros de la OCDE (Gráfico 5.1) (OCDE, 2019^[5]). El número de suscripciones de banda ancha fija (por cada 100 habitantes) y de suscripciones de banda ancha móvil activas, dos indicadores clave de la mejora del acceso, aumentaron notablemente en la República Dominicana entre 2008 y 2018, si bien estas cifras

se encuentran por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE. Del mismo modo, el país continúa progresando y reduciendo la brecha en lo que respecta a la proporción de usuarios de Internet en comparación con el promedio de los países miembros de la OCDE.

Gráfico 5.1. Indicadores del marco *Going Digital* para la República Dominicana respecto de ALC y la OCDE, 2020 o último año disponible



Nota: Información basada en determinados indicadores de las notas nacionales adaptadas del proyecto *Going Digital* de la OCDE. Los indicadores se eligieron en función de los datos disponibles para los países de ALC. En cada panel el número 100 hace referencia al promedio de ALC (Panel A) o de la OCDE (Panel B). Los nombres completos de los indicadores (en sentido horario desde arriba) son: suscripciones de banda ancha fija (por cada 100 habitantes); suscripciones de banda ancha móvil activas (por cada 100 habitantes); proporción de la población cubierta al menos por red 3G; proporción de la población cubierta al menos por red 4G; velocidad de la banda ancha fija (en megabits por segundo [Mbps]); Índice de Gobierno Digital; proporción de usuarios de Internet (como porcentaje de la población); Índice Mundial de Comercio Electrónico B2C de la UNCTAD; exportaciones de alta tecnología (como porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados); proporción de las importaciones de servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (como porcentaje del comercio total de servicios); Índice OURdata de la OCDE; índice bruto de matriculación en la educación terciaria; generación de residuos electrónicos per cápita (en kilogramos [kg]); número de estudiantes por computadora; Índice Mundial de Ciberseguridad, e Índice GovTech de CAF. El promedio de ALC se obtiene de distintos países en función de los datos disponibles. En cada cálculo se incluye el mayor número posible de países de la región encontrados en cada fuente. La lista completa de países considerados es: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Fuente: Cálculos de los autores con base en (OCDE, 2019^[5]).

Otros indicadores clave del uso efectivo muestran que, a pesar de los progresos realizados en el último decenio, el rendimiento se encuentra por debajo de los estándares de la OCDE (véanse el Índice de Gobierno Digital y el Índice Mundial de Comercio Electrónico B2C de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]) (Gráfico 5.1). La innovación digital continúa siendo un área fundamental de mejora, y las exportaciones de alta tecnología (como porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados) siguen por debajo de los promedios de los países miembros de la OCDE y de ALC. La República Dominicana tiene un índice promedio de matriculación en la educación terciaria similar al promedio de ALC, pero sigue por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE. En lo que respecta a la creación de una sociedad digital inclusiva, la República Dominicana ha incrementado el número de computadoras por estudiante, si bien en este aspecto también sigue por debajo del promedio de la OCDE. El Índice Mundial de Ciberseguridad muestra que existe margen de mejora en la región de ALC en su conjunto en términos de aumento de la confianza en la transformación digital.

Este capítulo se compone de cuatro secciones. La primera se centra en la transformación digital de los hogares y las escuelas, prestando especial atención al potencial para la inclusión que generan las tecnologías digitales y su accesibilidad y utilidad para toda la población, para avanzar en el cierre de las brechas digitales existentes. La segunda sección se centra en la transformación digital de los trabajadores y las empresas, y hace hincapié en el potencial de las tecnologías digitales para impulsar el crecimiento de la productividad y la transformación de la producción, así como para crear oportunidades laborales de mayor calidad. La tercera sección plantea que los esfuerzos políticos destinados a impulsar la transformación digital no deben limitarse a un enfoque sectorial, sino adoptar una visión estratégica coordinada, coherente y transversal. En este sentido, la creación de una agenda digital correctamente diseñada que esté en línea con la Estrategia Nacional de Desarrollo más amplia es fundamental para una transformación digital satisfactoria. El *Diálogo de las reformas 2021: Transformación Digital* puso de relieve los aspectos esenciales de la Agenda Digital y recalcó la importancia de contar con un ecosistema digital en la República Dominicana (Consejo Económico y Social, 2021^[4]). Del mismo modo, es necesaria la cooperación internacional para materializar plenamente el potencial de la transformación digital. Por último, la cuarta sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones de políticas públicas, con el fin de que la transformación digital sea una fuente de bienestar para toda la ciudadanía de la República Dominicana.

La transformación digital de los hogares y las escuelas en la República Dominicana

Lograr que toda la población tenga acceso a Internet y a servicios digitales y sea capaz de usarlos adecuadamente constituye un paso básico y necesario para garantizar que la transformación digital sea beneficiosa para toda la ciudadanía. En la mayoría de los países en desarrollo, las principales barreras para la adopción de Internet móvil son su precio, el conocimiento y las competencias digitales, la falta de contenido y servicios relevantes, y el acceso a herramientas digitales (OCDE, 2021^[6]). Aunque la República Dominicana ha realizado importantes avances en el último decenio, como quedó patente durante la crisis del COVID-19, todavía existen grandes brechas digitales en distintos segmentos de la sociedad y el país sigue por detrás de ALC y los países miembros de la OCDE en múltiples dimensiones. Esta sección analiza la situación de la República Dominicana a partir de los indicadores clave de una transformación digital que sea beneficiosa para todos los hogares y escuelas.

La transformación digital de los hogares

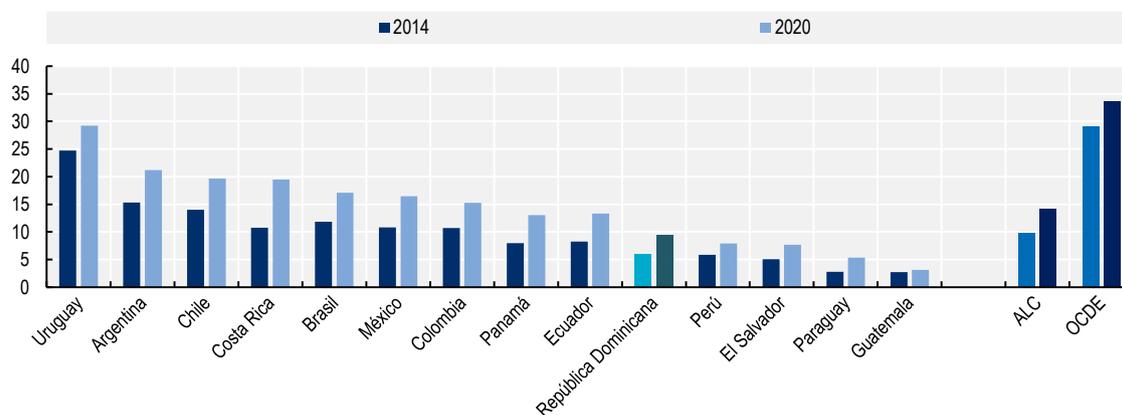
Más personas que nunca tienen conexión a Internet en la República Dominicana, y esta tendencia debería continuar. No obstante, persisten algunas brechas en términos de acceso y uso de Internet, tanto a nivel interno (entre territorios y entre grupos de diferente estatus socioeconómico, edad y género) como en

comparación con otros países de ALC y la OCDE. La crisis del COVID-19 puso de manifiesto que los hogares con menos recursos TIC tenían más probabilidades de sufrir sus efectos. La actuación política no debe centrarse exclusivamente en seguir aumentando la conectividad y el acceso, sino que también debe velar por que las mejoras se repartan correctamente entre los distintos grupos socioeconómicos. La Agenda Digital 2030 de la República Dominicana destaca la importancia de estas dimensiones y menciona la conectividad y el acceso como uno de los cinco pilares principales para la transformación digital en el país, prestando especial atención a la mejora de la infraestructura de banda ancha fija y a la reducción de la brecha entre las áreas urbanas y las rurales. Además, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021-2024 hace hincapié en la necesidad de reducir la brecha digital mejorando el acceso, incrementando el uso de los dispositivos digitales y mejorando las TIC (MEPYD, 2021^[7]).

El acceso y el uso han mejorado considerablemente

La República Dominicana mejoró en términos de conexiones de banda ancha fija desde 2014 (5.9 conexiones por cada 100 habitantes) hasta 2020 (9.5 conexiones por cada 100 habitantes), pero aún está muy por debajo de los promedios de ALC (14.2 conexiones por cada 100 habitantes) y los países miembros de la OCDE (33.6 conexiones por cada 100 habitantes) (Gráfico 5.2). El acceso a Internet también puede analizarse a nivel de los hogares, asumiendo que cada conexión de banda ancha fija puede ser utilizada por todos los miembros del hogar. En particular, en 2018, solo alrededor del 32% de los hogares tenía acceso a una conexión de banda ancha fija a Internet, por debajo de los promedios de ALC (42%) y del mundo (55%), a pesar de las mejoras significativas que se produjeron entre 2014 y 2018 (ONTIC, 2020^[8]). Estos resultados ponen de relieve la necesidad de que las políticas continúen insistiendo en brindar acceso y conectividad a toda la población para cerrar estas brechas regionales y mundiales.

Gráfico 5.2. Suscripciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE

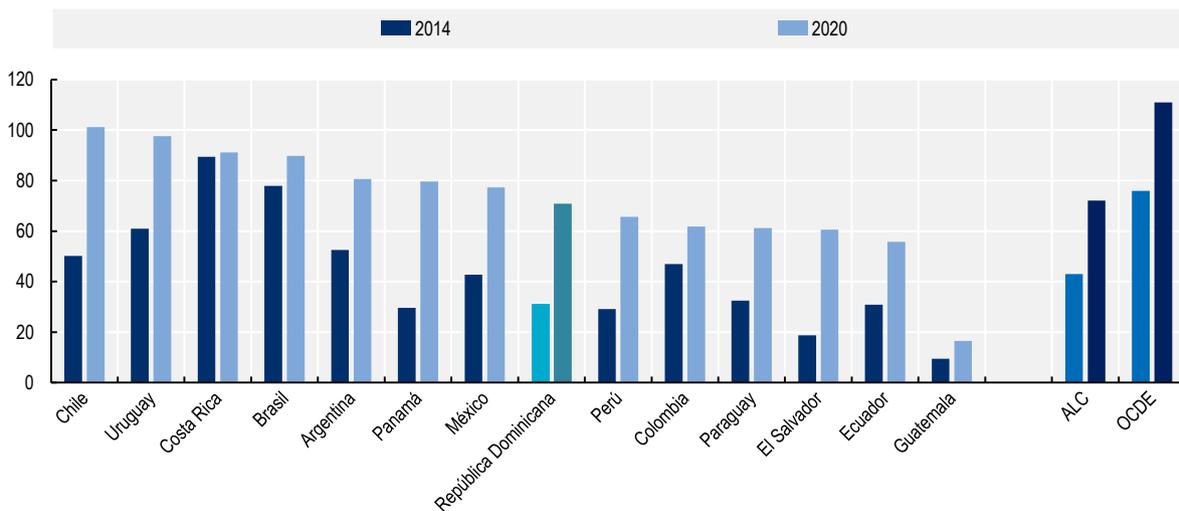


Fuente: Elaboración de los autores con base en (ITU, 2021^[9]).

StatLink  <https://stat.link/ys75nt>

En el último decenio, las alternativas de conexión a Internet han seguido en aumento y las conexiones móviles se han convertido en una de las principales alternativas, sobre todo en los países en desarrollo. La República Dominicana continúa mejorando en lo que respecta a la proporción de suscripciones de banda ancha móvil activas por cada 100 habitantes, que aumentaron de 31.2 suscripciones en 2014 a 70.9 en 2020. No obstante, esta cifra sigue por debajo de los promedios de los países de ALC (72.1 suscripciones) y de los países miembros de la OCDE (110.9 suscripciones) (Gráfico 5.3).

Gráfico 5.3. Suscripciones de banda ancha móvil activas por cada 100 habitantes en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE



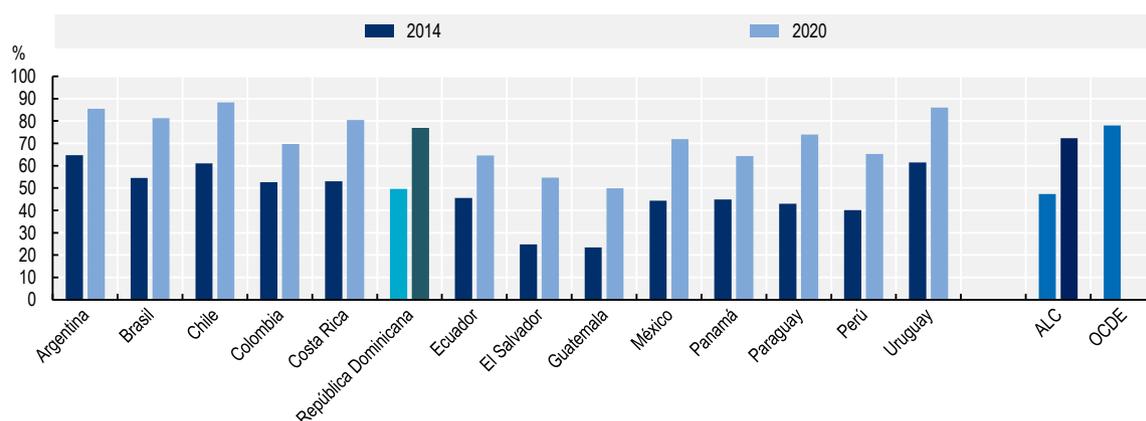
Fuente: Elaboración de los autores con base en (ITU, 2021^[9]).

StatLink  <https://stat.link/irqahb>

El predominio de los teléfonos móviles en la sociedad sugiere que contar con una red sólida de banda ancha móvil puede ser un método efectivo para garantizar el acceso a Internet para todos. De hecho, en la República Dominicana, el 80% del acceso a Internet de banda ancha móvil es a través de dispositivos celulares (INDOTEL, 2021^[10]). Se observa una tendencia similar en otros países de ALC, donde el número de suscripciones de banda ancha móvil activas en 2018 fue más de cinco veces superior al de suscripciones de banda ancha fija (OCDE et al., 2020^[11]).

La expansión de la banda ancha fija y móvil en la República Dominicana ha llevado a un aumento significativo en el número total de usuarios de Internet. En 2020, la República Dominicana tenía una de las tasas más altas de usuarios de Internet en ALC, por encima del promedio regional. Desde 2010, el porcentaje de usuarios de Internet se ha duplicado con creces en la República Dominicana, del 31.4% al 76.9%, situándose unos diez puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 5.4). Dicho porcentaje representa la proporción de personas mayores de cinco años que utilizan Internet, según los resultados de las encuestas de hogares nacionales. Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, el número total de cuentas de Internet en la República Dominicana aumentó un 15.9%, mientras que, entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021, el incremento fue del 8%, lo que refleja la demanda de herramientas digitales durante la pandemia del COVID-19 (INDOTEL, 2021^[10]).

Gráfico 5.4. Proporción de usuarios de Internet en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE



Fuente: Elaboración de los autores con base en (ITU, 2021^[9]).

StatLink <https://stat.link/eb5qcz>

Garantizar que la población pueda acceder a Internet por medio de suscripciones de banda ancha móvil es crucial y tiene múltiples beneficios, pero no debería considerarse como un sustituto de la oferta de conexiones de banda ancha fija a un precio asequible para todos los hogares. Los avances en las redes móviles permiten a los usuarios emplear una cantidad cada vez mayor de servicios y aplicaciones, mientras que la mayor cobertura 3G y 4G les permite intercambiar información a gran velocidad. Pese a ello, la banda ancha móvil debe seguir considerándose como un complemento de la banda ancha fija, que, por lo general, ofrece un ancho de banda relativamente mayor, velocidades más elevadas y una mejor calidad. Debido a la diferencia de velocidad, la banda ancha fija puede ser una alternativa más económica para ver vídeos, descargar archivos pesados, teletrabajar o realizar tareas complejas en línea. Además, los servicios de banda ancha móvil suelen estar sujetos a límites de uso, mientras que los servicios de banda ancha fija a menudo son ilimitados (OCDE/OMC, 2017^[11]). No obstante, ampliar el acceso a la banda ancha móvil es relevante desde un punto de vista político, pues se ha comprobado que tiene un impacto positivo en el bienestar al aumentar el consumo y reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema (Banco Mundial, 2020^[12]). Los informes locales también sugieren que los grandes picos en el uso de Internet durante el horario laboral se deben en parte a las personas que se conectan a las redes públicas desde sus teléfonos móviles porque no se pueden permitir tener conexión a Internet en casa.

Para que más personas tengan acceso a Internet, la República Dominicana debe seguir invirtiendo en redes de comunicación y dándoles un tratamiento prioritario, al tiempo que avanza en su agenda para ampliar el acceso a la banda ancha fija. En particular, el Plan Nacional de Banda Ancha de 2020 afirmaba que el acceso universal a Internet es un derecho humano y otorgaba al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) la responsabilidad de coordinar e implementar esta visión, conforme al Decreto 539-20. El Decreto también exigía realizar las acciones necesarias para garantizar que las frecuencias de ancho de banda de 700 megahercios (MHz) estuvieran disponibles y pudieran ser objeto de concurso público a finales de 2021, e instaba a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) a seguir desarrollando la red nacional de fibra óptica para asegurar su disponibilidad en todo el país. Otro proyecto importante es “Conectar los no conectados”, que persigue el objetivo de proporcionar acceso y servicios de Internet a las poblaciones rurales suministrando conexiones 4G asequibles y subsidiando la demanda de dispositivos celulares, en especial para las madres solteras que son cabezas de familia.

Además, la Agenda Digital 2030 fija metas específicas en materia de conectividad, en particular para subir la puntuación de la República Dominicana en el Índice de Desarrollo de la Banda Ancha (IDBA), que tiene en cuenta las políticas públicas, las regulaciones, la infraestructura y las aplicaciones relevantes, de 5.6 a 6.4 para 2027 y a 7.1 para 2030 (BID, 2018^[13]). En la actualidad, la República Dominicana tiene una puntuación en el IDBA superior al promedio de ALC, de 4.7, pero inferior al promedio de la OCDE, de 6.3. Las puntuaciones del IDBA van del 1 al 8: 1 indica el estado deficiente del desarrollo de la banda ancha en un país y 8, un desarrollo ejemplar.

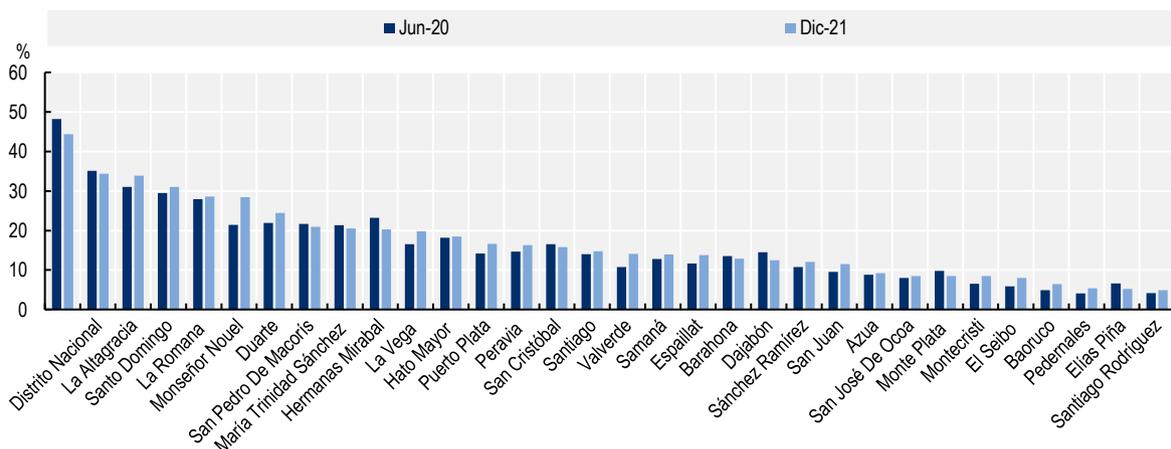
Siguen existiendo brechas digitales, que se han hecho especialmente evidentes durante la pandemia del COVID-19

Si bien la República Dominicana ha experimentado una rápida expansión de la conectividad, aún persisten disparidades en términos de acceso y uso, tanto entre territorios como entre grupos de diferente estatus socioeconómico, edad y género. Además, es posible que estas brechas se hayan exacerbado durante la pandemia.

Las disparidades territoriales representan una de las mayores desigualdades vinculadas a la transformación digital en la República Dominicana. De hecho, la proporción de hogares con acceso a Internet va desde el 44.4% en provincias altamente pobladas y desarrolladas, como el Distrito Nacional o el 34.4% en La Altagracia, hasta los bajos niveles de conectividad en provincias más pequeñas y menos desarrolladas, como Elías Piña (5.4%) o Independencia (4.9%). Hay una diferencia de 45.8 puntos porcentuales entre las provincias con la mayor y la menor proporción de hogares con conexión a Internet (Gráfico 5.5).

Nueve de las 32 provincias de la República Dominicana no alcanzan el umbral del 10% de hogares con Internet (Gráfico 5.5). Los resultados son similares para las personas con conexión a banda ancha fija, ámbito en el que también se observan importantes diferencias territoriales.

Gráfico 5.5. Proporción de hogares con una cuenta de Internet en la República Dominicana, por provincia, junio de 2020 y diciembre de 2021



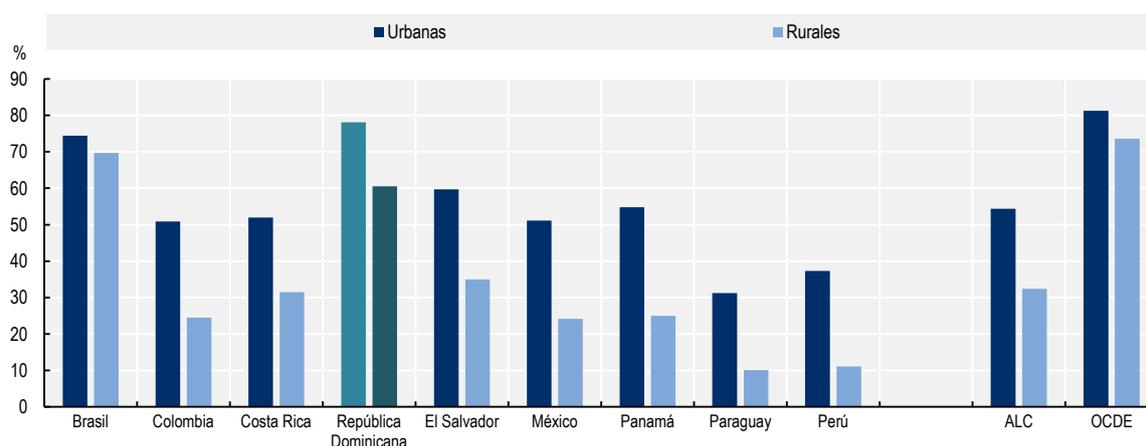
Nota: "Cuenta de Internet" se refiere al número total de cuentas por provincia. El número de hogares en la provincia se calculó usando los datos demográficos relevantes y el tamaño promedio de los hogares en la República Dominicana.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de (INDOTEL, 2021^[14]).

StatLink  <https://stat.link/cw6n3d>

Las disparidades territoriales en la República Dominicana suelen ser similares a las de otros países de ALC. En 2018, se registró una diferencia significativa en el número de usuarios de computadoras entre áreas urbanas y rurales. La proporción de usuarios de computadoras en la República Dominicana fue del 78.1% en las áreas urbanas y del 60.5% en las áreas rurales, lo que supone una diferencia de 17.6 puntos porcentuales. Sin embargo, ambos porcentajes se encuentran por encima de los promedios de ALC, que se sitúan en el 54.4% y el 32.4%, respectivamente (Gráfico 5.6). Reducir la brecha entre las áreas urbanas y las rurales es un asunto crucial cuya importancia se ha exacerbado con la pandemia del COVID-19, tanto en la República Dominicana como en general en toda la región de ALC. Las personas con dispositivo celular y conexión de banda ancha en casa pudieron teletrabajar, estudiar, acceder a la telemedicina y comprar productos, con lo que estuvieron en una situación de ventaja considerable respecto de los segmentos de la población más desfavorecidos y con menos conexión a Internet. La inversión en digitalización en las áreas rurales tiene importantes implicaciones; por ejemplo, las soluciones de pago en tiempo real y los contratos inteligentes mejorarían sustancialmente el sector agrícola e incrementarían su eficiencia, al tiempo que mejorarían las cadenas de suministro rurales-urbanas (OCDE et al, 2021^[3]).

Gráfico 5.6. Proporción de usuarios de computadora en áreas urbanas y rurales, 2020 o último año disponible

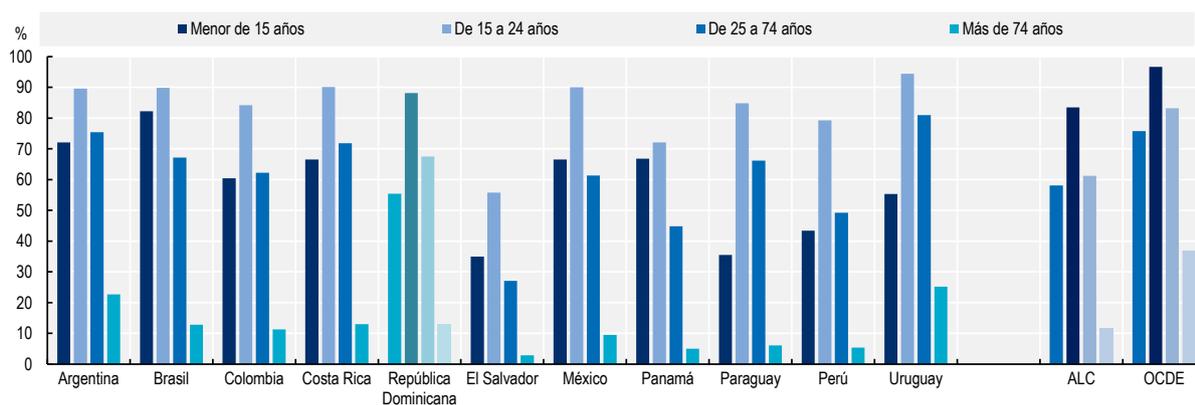


Fuente: Elaboración de los autores con base en (ITU, 2021^[9]).

StatLink  <https://stat.link/zkc81w>

En la República Dominicana, existen importantes brechas en la conectividad entre los distintos grupos de edad. Como utilizan menos las computadoras e Internet, las personas de mayor edad aprovechan menos las oportunidades de conectividad que las de generaciones más jóvenes. La proporción de personas que utilizan Internet alcanzó el 88.2% en 2017 en el grupo de edad de 15 a 24 años, y era del 67.5% y del 12.9% en el caso de las personas de 25 a 74 años y mayores de 74 años, respectivamente (Gráfico 5.7). Estos datos no distan mucho del promedio de ALC, pero están claramente por debajo de los niveles de la OCDE.

Gráfico 5.7. Usuarios de Internet por edad en la República Dominicana y en determinados países de ALC



Fuente: Elaboración de los autores con base en (ITU, 2021^[9]).

StatLink  <https://stat.link/4ayx9s>

Las brechas de género en lo que respecta al uso de las TIC son relativamente reducidas en la República Dominicana, donde la proporción de mujeres que usan computadoras es ligeramente superior a la de hombres. Hay claras diferencias ligadas al género en otros ámbitos clave, como el acceso a competencias digitales o los usos específicos de los dispositivos de TIC. De hecho, estudios llevados a cabo recientemente en ALC muestran una brecha de género en lo que respecta a las personas que realizan transacciones en línea (20% de hombres y 15% de mujeres) y que trabajan con hojas de cálculo (24% de hombres y 20% de mujeres) (OCDE et al., 2020^[11]).

Las persistentes brechas digitales entre las distintas dimensiones socioeconómicas ponen de relieve la necesidad de formular políticas relativas a la banda ancha con el fin de llegar a las poblaciones más desfavorecidas. La conectividad territorial supone un gran desafío que exige centrarse de manera ambiciosa en llevar una banda ancha de calidad y a precios asequibles a áreas remotas. Esta transformación digital es especialmente complicada para las generaciones de más edad, y deberían crearse políticas específicas dirigidas a estos segmentos de la población con el fin de formarlos y reciclarlos para que puedan disfrutar de todas las ventajas de las tecnologías digitales y participar de manera efectiva en el mercado laboral. Esto también resalta la importancia de desarrollar las competencias digitales en una edad temprana. También existen grandes brechas en función del género y los ingresos, lo que evidencia que la transformación digital todavía no promueve la inclusión como debería, sino que perpetúa unas desigualdades profundamente arraigadas. La pandemia del COVID-19 acentuó estas brechas digitales, con lo que demostró las consecuencias de brindar un acceso desigual a la conectividad a Internet y subrayó la importancia de contar con una política nacional ambiciosa para proporcionar conectividad a todos los hogares.

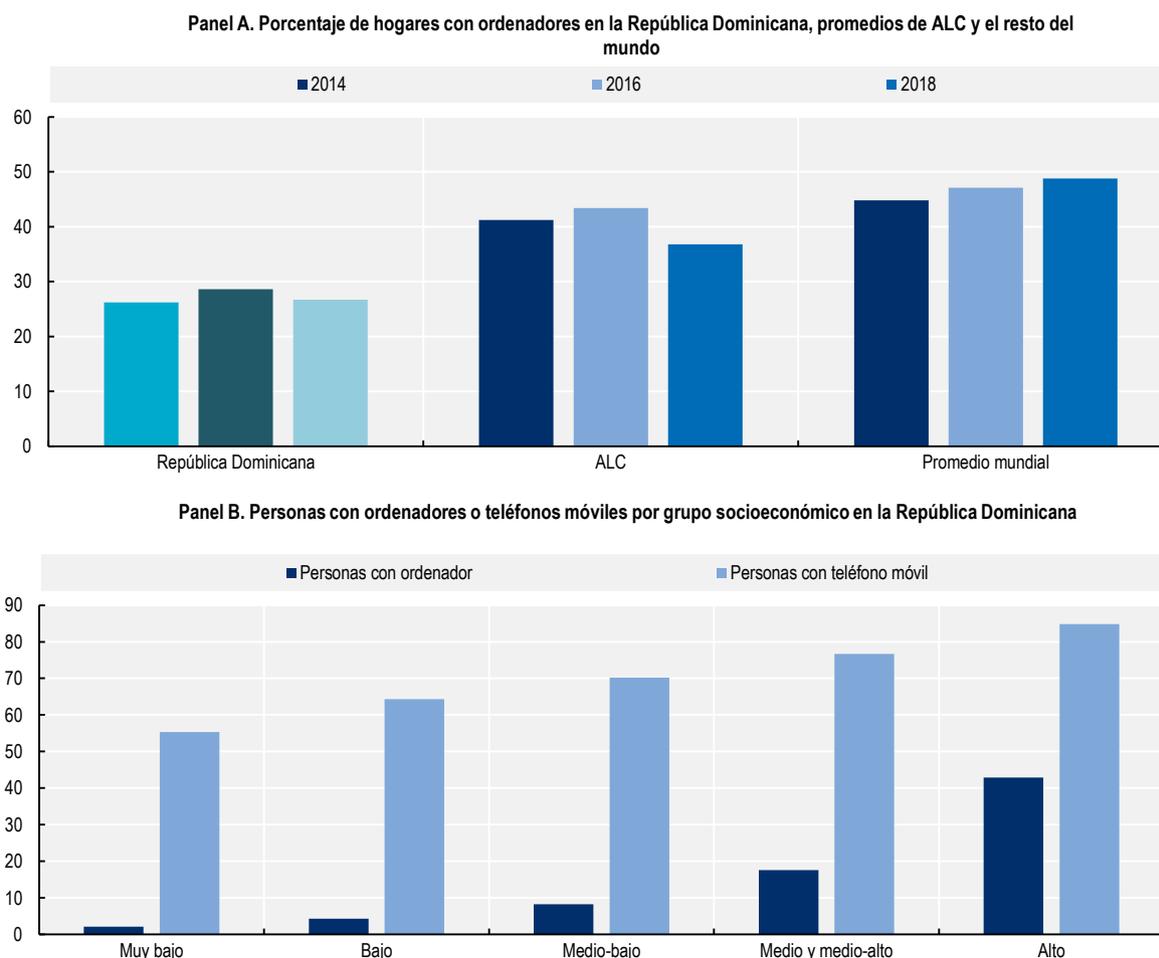
La disponibilidad, asequibilidad y calidad de los dispositivos digitales siguen siendo obstáculos a la hora de mejorar la conectividad de los hogares

Es necesario contar con unas redes de banda ancha fiables, pero es igualmente importante que los ciudadanos dispongan de dispositivos que les permitan acceder a los servicios digitales. Los teléfonos móviles, cruciales para que la población se conecte a Internet, son el dispositivo digital más extendido en la República Dominicana (INDOTEL, 2021^[10]). No obstante, cabe señalar que, por lo general, los dispositivos más antiguos ofrecen menos beneficios debido a la mayor latencia (el tiempo que pasa entre la transmisión de una señal y el momento en que llega al dispositivo receptor) y la incompatibilidad con las aplicaciones y los programas nuevos.

La disponibilidad de computadoras y otros dispositivos es un aspecto esencial de la transformación digital. En 2018, el 26.7% de los hogares de la República Dominicana tenían computadoras, por debajo de los promedios de ALC (43.2%) y de todo el mundo (48.8%) (Gráfico 5.8, Panel A).

La distribución del acceso a dispositivos digitales entre los distintos grupos socioeconómicos presenta grandes divergencias en la República Dominicana. Entre los grupos de bajos ingresos, solo el 2.1% de las personas tenía acceso a una computadora en 2018, frente al 42.9% de los grupos de ingreso alto. El acceso a teléfonos móviles está más generalizado, aunque también se observan grandes diferencias: en 2018, el 55.3% de las personas con ingresos muy bajos tenía un teléfono móvil, en comparación con el 84.8% de las personas de ingreso alto (Gráfico 5.8, Panel B).

Gráfico 5.8. Hogares en los que se utilizan ordenadores y otros dispositivos, por grupo socioeconómico



Nota: El promedio de ALC para 2018 se basa en un número menor de países que el de años anteriores.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (ONTIC, 2020^[8]) en el caso del Panel A y en (ENHOGAR, 2018^[15]) en el caso del Panel B.

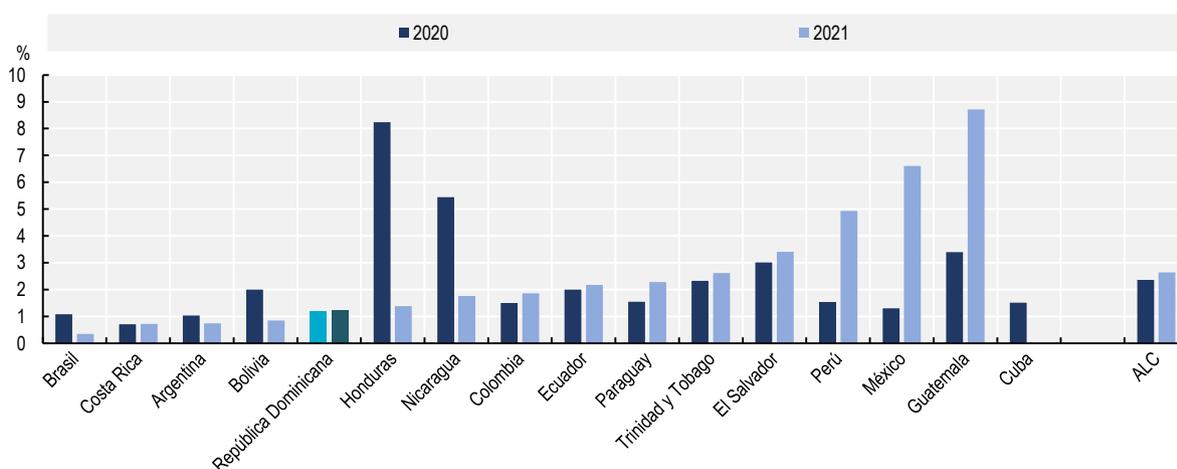
StatLink  <https://stat.link/f6deru>

Los últimos planes se han centrado en incrementar el número de dispositivos digitales que se facilitan a los estudiantes. En 2021, se proporcionaron 19 000 dispositivos a estudiantes de la provincia de Espaillat y otros 55 000 dispositivos a estudiantes de San Pedro de Macorís. En 2020, se distribuyeron más de 100 000 dispositivos entre los estudiantes de Santiago, con vistas a garantizar una educación a distancia

efectiva durante la pandemia del COVID-19 (Hoy Digital, 2020_[16]). Los planes para aumentar el uso de las computadoras entre los estudiantes podrían seguir el ejemplo de los programas de "un portátil por niño" que se han llevado a cabo en otros países de ALC (como Perú y Uruguay) con resultados dispares. En concreto, parece que acompañar la distribución de dispositivos digitales con formación para docentes y estudiantes es crucial para que realmente contribuyan a mejorar los resultados académicos (OCDE et al., 2020_[11]).

Si se quiere llegar a toda la población, y en especial a los grupos con estatus socioeconómico más bajo, es preciso establecer planes que garanticen que la conexión a Internet sea asequible para todas las personas. La Ley General de Telecomunicaciones n.º 153-98 de la República Dominicana de 1998 sentó las bases para esto, pues definió los precios asequibles como uno de sus principales objetivos (BID, 2020_[17]). Sin embargo, en 2015, el 38% de los hogares sin Internet indicó que el principal motivo eran los precios elevados (ENHOGAR, 2015_[18]). En esa línea, la República Dominicana se situó en el puesto 34 de 65 países en lo que respecta a la asequibilidad de la banda ancha fija (calculada en dólares al mes en términos de paridad del poder adquisitivo) y el puesto 42 en el caso de la asequibilidad de la banda ancha móvil. Ambas posiciones están por debajo del promedio de la OCDE e indican la necesidad de seguir mejorando (BID, 2020_[17]). En 2020, la República Dominicana ocupó el octavo lugar de 31 países de ALC (utilizando la paridad del poder adquisitivo) en lo que respecta a las cestas de banda ancha fija. Sin embargo, se trata de uno de los países más caros en lo que respecta a los datos móviles de baja y alta velocidad (ITU, 2021_[19]).

Gráfico 5.9. Índice de asequibilidad en la República Dominicana y en determinados países de ALC



Fuente: Elaboración de los autores con base en (A4AI, 2021_[20]).

StatLink  <https://stat.link/f5eamx>

La Agenda Digital 2030 hace hincapié en la importancia de la asequibilidad y destaca los elevados precios de los servicios de telecomunicaciones como uno de los principales ámbitos en los que es preciso mejorar para impulsar la conectividad. El índice de asequibilidad de la Agenda indica que en la actualidad 1 gigabyte (GB) de datos tiene un costo equivalente al 1.23% de los ingresos medios de los hogares, por debajo del promedio de ALC, del 2.64% (Gráfico 5.9). No obstante, es posible que este coste por GB oculte las dificultades concretas a las que se enfrentan los hogares de bajos ingresos para poder permitirse la conexión a Internet. El objetivo es reducir este porcentaje al 0.66% de aquí a 2030. Debido a la prevalencia y la importancia de la banda ancha móvil en la República Dominicana, resulta crucial que los datos móviles sean asequibles y estén al alcance de todos los ciudadanos. En 2021, los planes más económicos que ofrecían al menos 5 GB mensuales de datos de alta velocidad costaban USD 18.10, frente a los USD 17.00 de 2020. Estos resultados se sitúan también por debajo del promedio regional de USD 28.00 de 2021 (ITU, 2021_[19]). La conexión a Internet de alta velocidad es un componente esencial

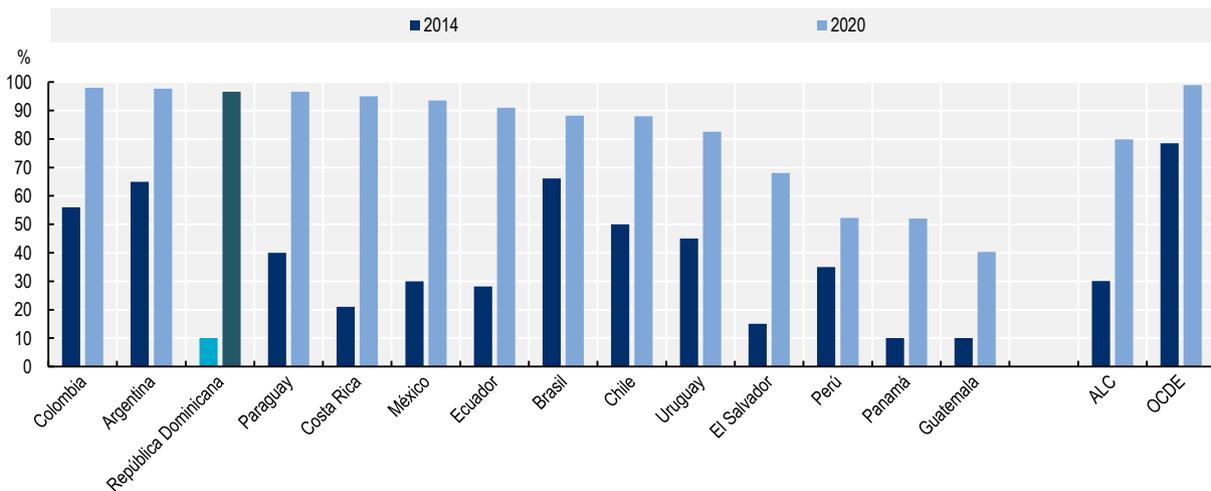
de la transformación digital y es fundamental para brindar a los ciudadanos la oportunidad de hacer un uso avanzado de las tecnologías digitales para trabajar, estudiar y acceder a los servicios públicos. Del mismo modo, a medida que la transformación digital progresa a escala mundial, es crucial instalar infraestructura compatible que vaya a la par de los avances internacionales. Esto implica garantizar que la población pueda acceder a servicios de 4G y 5G que, en diciembre de 2021, solo estaban disponibles en el Distrito Nacional. En la actualidad, los paquetes de banda ancha fija ofrecen un amplio abanico de planes en función del precio, con velocidades que oscilan entre los 512 kilobits por segundo (Kbps) y los 100 Mbps. En 2020, la velocidad media de descarga de las conexiones de banda ancha móvil, el tipo de banda ancha más extendido en la República Dominicana, era de 29.7 Mbps, por debajo del promedio mundial de 36.0 Mbps, a pesar de que, desde 2019, ha mejorado en 4.1 Mbps (INDOTEL, 2021^[10]). Con el objetivo de seguir progresando, la República Dominicana ha desarrollado en el Plan Nacional de Banda Ancha un marco para invertir en la mejora de la infraestructura y ofrecer conexiones de banda ancha de mayor velocidad a toda la población, con arreglo al Decreto 539-20.

En 2018, prácticamente todos los ciudadanos (el 99.2%) de la República Dominicana vivían en una zona donde había red 3G. Este porcentaje está por encima del promedio de ALC (94.6%) y es similar al promedio de la OCDE (98.9%). La considerable mejora de la cobertura 3G desde 2014 refleja una tendencia global general y ayuda a garantizar que toda la ciudadanía tenga la posibilidad de disponer de una conexión básica. Es importante señalar que este indicador refleja la posibilidad de acceder a redes 3G, no la proporción de personas que realmente materializan este acceso.

En 2018, la cobertura de las redes 4G (96.6%) había mejorado considerablemente desde 2014 y se encontraba por encima del promedio de ALC (79.9%), pero por debajo del promedio de la OCDE (98.9%) (Gráfico 5.10). El 4G también se conoce con el nombre de “evolución a largo plazo” (LTE) y representa un avance significativo respecto de su predecesor, el 3G. Disponer de unas redes más avanzadas es crucial para aumentar la velocidad de la conexión y facilitar el comercio electrónico, el uso de redes sociales y otras opciones que requieren que los datos se transfieran y procesen con rapidez (O’Halloran, 2019^[21]). En 2018, el 4G superó al 2G para convertirse en la principal tecnología móvil en todo el planeta, y podría representar el 60% del total de conexiones móviles mundiales para 2023 (GSMA, 2019^[22]). La República Dominicana identificó esta tendencia y su importancia, y respondió desplegando rápidamente el 4G entre 2010 y 2015 con la asistencia de los servicios de telecomunicaciones, al igual que en el caso de las medidas que había adoptado anteriormente para establecer las redes 3G (ONTIC, 2020^[8]).

Si quiere mantener este impulso, la República Dominicana debe seguir implementando la tecnología 5G en todo su territorio. La red seguirá ampliándose a otras grandes ciudades, con el objetivo último de llegar a todo el país. El 5G supone una mejora considerable respecto al 4G en términos de latencia y permite el control remoto en tiempo real a gran escala y a grandes distancias. Aunque el sector manufacturero será el principal beneficiado por el 5G, otros de sus beneficios son el control de la salud de los conductores, la vigilancia inteligente del tráfico y el establecimiento de sistemas de monitoreo en tiempo real (O’Halloran, 2019^[21]).

Gráfico 5.10. Proporción de la población cubierta por redes 4G en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE



Nota: Datos de 2014 y 2020 o del último año disponible.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (ONU División Estadística, 2018^[23]).

StatLink  <https://stat.link/unm2hr>

Además, la Agenda Digital 2030 destaca la digitalización de los servicios de televisión como una acción importante del pilar “Conectividad y acceso”. Para ello, es necesario cambiar la señal de la televisión de analógica a digital. Esto mejorará la calidad de la señal de televisión en la República Dominicana e incrementará la capacidad del espectro radiofónico, lo que resultará especialmente beneficioso para los dispositivos móviles 5G. Ofrecer servicios de televisión digital gratuitos y garantizar su disponibilidad para toda la población es esencial para reducir la brecha digital (INDOTEL, 2021^[10]). En octubre de 2020, la República Dominicana definió planes encaminados a utilizar los canales de televisión para emitir contenido educativo. Se trató de una propuesta como alternativa a la educación a distancia, con vistas a seguir conteniendo la propagación del COVID-19 en el país y, al mismo tiempo, ofrecer una solución a los estudiantes sin dispositivos con conexión a Internet (Acento, 2021^[24]).

La transformación digital de las escuelas

La transformación digital del sistema educativo podría ser un motor fundamental del desarrollo inclusivo en la República Dominicana. Por un lado, las TIC pueden mejorar significativamente las prácticas de aprendizaje y enseñanza y los resultados académicos, así como hacer llegar estas mejoras a la mayoría de los ciudadanos. Por ejemplo, las nuevas tecnologías pueden favorecer el desarrollo de prácticas docentes innovadoras, permiten realizar cursos personalizados y a distancia y hacer observaciones a los estudiantes sobre su trabajo, al igual que fomentan su interés y participación gracias a las nuevas modalidades de aprendizaje, como la gamificación (OCDE et al., 2020^[11]). Por otro lado, a medida que las tecnologías digitales vayan transformando las sociedades y economías de todo el mundo, el sistema educativo desempeñará una función esencial de cara a formar y preparar a los ciudadanos para prosperar en un mundo digital mediante el desarrollo de competencias cognitivas, no cognitivas y digitales fundamentales. Resulta crucial preparar a los estudiantes para que cuenten con las herramientas necesarias para una buena transición de la escuela al trabajo. Por lo tanto, el replanteamiento de los programas de transición de la escuela al trabajo y el desarrollo de un conjunto más amplio de competencias para los jóvenes deben ser aspectos centrales de las políticas de educación digital (OCDE, 2021^[6]).

La República Dominicana debe seguir otorgando prioridad a la función de la transformación digital en la educación. La Agenda Digital 2030 menciona la educación y las capacidades digitales como uno de los cinco pilares de la transformación digital. Esta Agenda analiza los principales ámbitos de mejora y establece objetivos tangibles a corto, mediano y largo plazo.

La pandemia del COVID-19 ha afectado a la educación de manera muy dispar debido a las diferencias existentes en el sistema educativo y en el acceso a las tecnologías digitales y el uso de estas en dicho sistema. Aproximadamente el 20% de la población dominicana estaba escolarizada antes de la pandemia, de modo que responder a los retos educativos que plantea el COVID-19 es prioritario y ha puesto de relieve los problemas y las diferencias estructurales en el sistema educativo que deben subsanarse (IDEICE, 2020^[25]). Por lo general, los estudiantes tuvieron dificultades para acceder a recursos educativos, y solo uno de cada cinco tuvo acceso a Internet siempre que lo necesitó. La mitad de los estudiantes adolescentes solo pudieron acceder a Internet a través de sus teléfonos móviles, lo que limitó el tipo de actividades en las que podían participar. Los resultados del análisis del acceso a Internet por grupo socioeconómico muestran que solo el 30% de los estudiantes de grupos de bajos ingresos tienen acceso a Internet, frente al 70% de los pertenecientes a grupos de ingreso alto. Además, si bien todos los estudiantes adolescentes que participaron en el informe Kids Online afirmaron haber mantenido algún tipo de contacto con el sistema educativo, solo el 40% de los pertenecientes a grupos de bajos ingresos indicaron que pudieron participar en las clases por videollamada (UNICEF y INDOTEL, 2021^[26]).

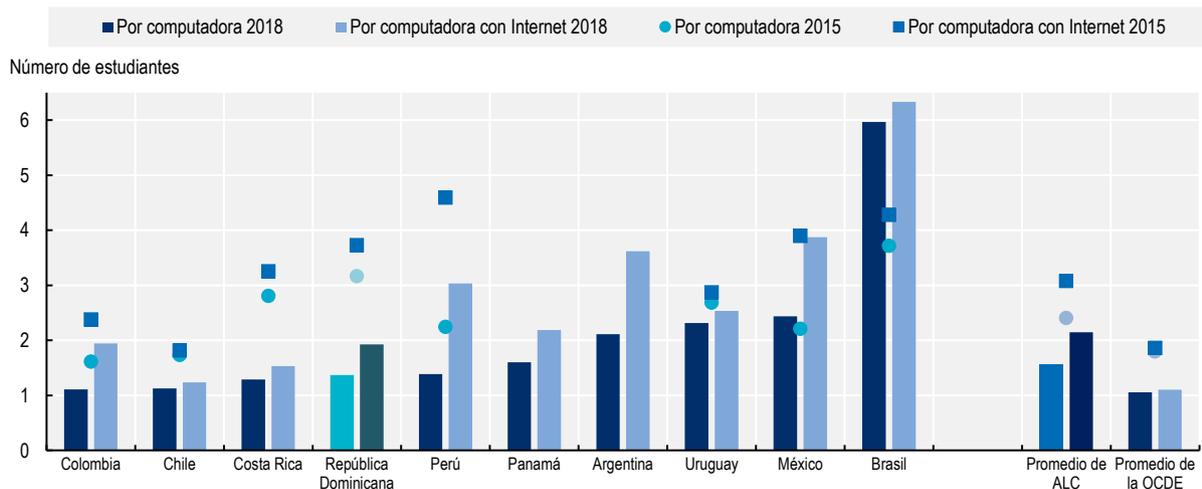
En respuesta a la pandemia del COVID-19, el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) puso en marcha el Plan de Apoyo Educativo, con el propósito de contribuir al acceso general de la población estudiantil a actividades educativas no presenciales, reforzar los hábitos de estudio y brindar a la población orientación sobre el COVID-19. El plan también hace hincapié en proporcionar dispositivos a los estudiantes, y varias medidas importantes se han traducido en la entrega de computadoras y cuadernillos electrónicos a estudiantes de todo el país (IDEICE, 2020^[25]).

El MINERD está dirigiendo múltiples iniciativas destinadas a integrar la transformación digital en el sistema educativo. Antes de la pandemia del COVID-19, la República Dominicana había estado trabajando en el lanzamiento de los portales digitales Educando y Eduplan, para proporcionar materiales en línea a estudiantes y docentes, respectivamente (BID, 2021^[27]). A través de estos planes, el MINERD recomienda usar WhatsApp, Zoom y otras plataformas para mantener la comunicación con los estudiantes y compartir documentos con ellos (IDEICE, 2020^[25]). El programa Informática Prepara es una alternativa que proporciona una serie de videos sobre los principios básicos del uso de la computadora, algo crucial para los estudiantes y para los docentes que no están familiarizados con los dispositivos digitales (Ministerio de la Presidencia, 2021^[28]).

El acceso a TIC en las escuelas ha aumentado, pero debe extenderse por todo el sistema educativo para reducir las brechas existentes

En los últimos años, se ha incrementado el acceso a TIC en las escuelas de la República Dominicana; de hecho, el número de estudiantes por computadora ha disminuido desde 2015. En 2018, había una computadora por cada 1.4 estudiantes y casi una computadora con conexión a Internet por cada 2 estudiantes. Estos datos sitúan a la República Dominicana en una posición relativamente mejor con respecto al promedio de ALC, pero peor con respecto al promedio de la OCDE, que, en 2018, era de aproximadamente una computadora con conexión a Internet por estudiante (Gráfico 5.11).

Gráfico 5.11. Número de estudiantes por computadora en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE



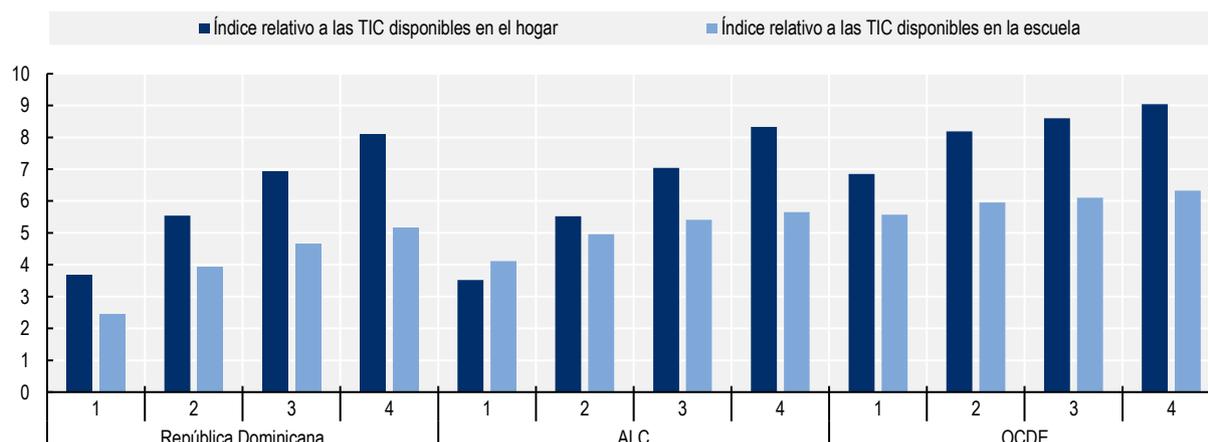
Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE et al., 2020^[11]) y (OCDE, 2018^[29]).

StatLink  <https://stat.link/7w5430>

El acceso a dispositivos de TIC en las escuelas es de vital importancia para sacar el máximo partido al aprendizaje y la enseñanza digitales, y puede ser una fuente de acceso equitativo a las tecnologías. De hecho, los países donde la conectividad a Internet en los hogares no es universal y donde siguen existiendo grandes diferencias a nivel de los hogares, las escuelas pueden ser esenciales para facilitar el acceso y reducir la brecha entre los estudiantes con y sin conectividad a Internet en casa (OCDE et al., 2020^[11]).

Sin embargo, esto es solo parcialmente cierto en el caso de la República Dominicana, donde todavía existen brechas notables entre distintos grupos socioeconómicos en lo que respecta a la disponibilidad de TIC tanto en la escuela como en el hogar. De hecho, la disponibilidad de TIC —tanto en casa como en la escuela— es de más del doble entre las personas del cuarto cuartil de ingresos que entre las del primero. Esta diferencia es mayor que el promedio de ALC, donde la disponibilidad de TIC en el hogar entre las personas del cuarto cuartil de ingresos también duplica su disponibilidad en el primer cuartil de ingresos, pero en las escuelas solo es en torno a un 37% superior en el cuarto cuartil que en el primero. En los países miembros de la OCDE, las discrepancias entre los cuartiles primero y cuarto del estatus económico, social y cultural (EESC) (clasificados por el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos [PISA]) son del 32% para la disponibilidad de TIC en casa y el 13% para la disponibilidad de TIC en la escuela (Gráfico 5.12). Los índices de disponibilidad de TIC del PISA para la escuela y el hogar calculan la disponibilidad combinada de varias herramientas digitales —tales como computadoras, Internet y teléfonos inteligentes— en una escala del 0 (que equivale a ningún acceso a herramientas digitales) a 10 (que representa el acceso a todas las herramientas enumeradas) u 11 en el caso de la disponibilidad de TIC en el hogar. Según estos índices, la República Dominicana presenta diferencias notables en lo que respecta a la disponibilidad de TIC para los estudiantes de los distintos cuartiles de EESC.

Gráfico 5.12. Índice de disponibilidad de TIC en el hogar y en la escuela, por cuartil de EESC del PISA



Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE et al., 2020^[11]) y (OCDE, 2018^[29]).

StatLink <https://stat.link/fc1gmn>

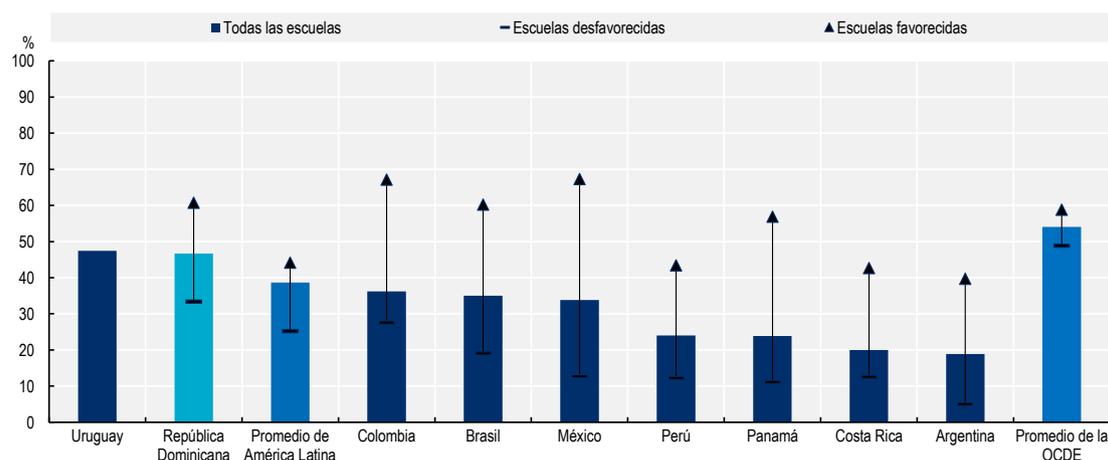
La ampliación de la infraestructura de TIC en las escuelas constituye una política interesante para mejorar los resultados académicos y aprovechar los beneficios de la transformación digital. La distribución justa de los recursos es importante para garantizar la igualdad de oportunidades educativas y está ligada al rendimiento general del sistema educativo. Los países con mejores resultados suelen repartir los recursos (incluidas las computadoras y las herramientas digitales) de una manera más equitativa, con independencia del perfil socioeconómico de cada escuela. Mejorar el acceso a las TIC en la escuela podría compensar el bajo acceso a estas en los hogares rurales o en una situación socioeconómica desfavorable (OCDE/CAF/CEPAL, 2014^[30]).

El COVID-19 ha mostrado los riesgos y los beneficios del aprendizaje en línea y ha puesto de relieve que queda mucho por hacer para mejorar el acceso a las plataformas de aprendizaje en línea desde los hogares

Es posible que la pandemia del COVID-19 haya tenido un efecto amplificador de las desigualdades educativas, sobre todo en países como la República Dominicana donde ya eran significativas. Cuando comenzó la pandemia había alrededor de 2.7 millones de estudiantes escolarizados y quedaba por impartir en promedio el 30% del plan de estudios, por lo que muchos estudiantes que no podían acceder a los contenidos educativos desde sus hogares se vieron perjudicados (IDEICE, 2020^[25]; Ministerio de la Presidencia, 2021^[28]).

Las escuelas tuvieron que cerrar debido a los confinamientos y a otras medidas adicionales que se adoptaron durante la pandemia del COVID-19. Por lo general, las escuelas permanecieron cerradas más tiempo en ALC que en los países miembros de la OCDE, lo que podría agravar las desigualdades educativas. En la República Dominicana, los estudiantes perdieron en promedio 33 semanas de educación, por encima de los promedios de la OCDE (15 semanas) y ALC (26 semanas) (Gráfico 5.13). El cierre de escuelas está directamente vinculado con la potencial pérdida de aprendizaje, lo cual tiene consecuencias particularmente negativas para los estudiantes vulnerables (OCDE et al, 2021^[31]).

Gráfico 5.14. Disponibilidad de plataformas de apoyo al aprendizaje en línea eficaces, por estatus socioeconómico de las escuelas, 2018



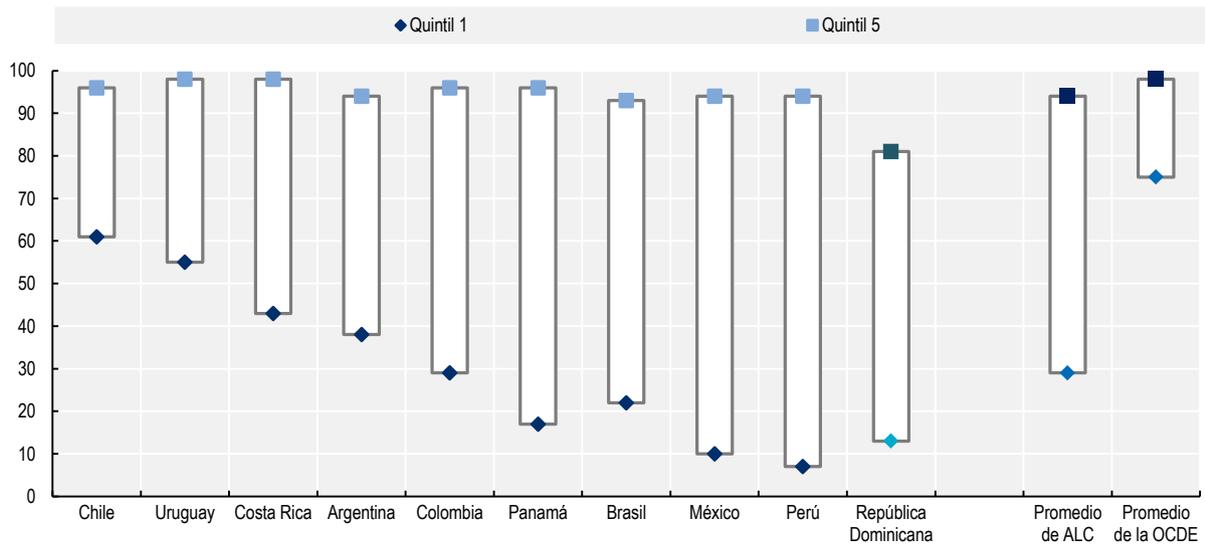
Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE et al., 2020^[11]; OCDE, 2018^[29]).

StatLink  <https://stat.link/fcy5hb>

Además de la distribución desigual de la disponibilidad de plataformas en línea entre las escuelas, otras brechas en las escuelas y los hogares limitan el potencial del aprendizaje en línea. De hecho, la disponibilidad de plataformas de aprendizaje en línea debe ir acompañada de un acceso a dispositivos con conexión a Internet en el hogar, algo particularmente difícil para los estudiantes de entornos socioeconómicos más desfavorecidos. Los estudiantes de la República Dominicana de hogares del quintil de ingresos más bajo no suelen tener acceso a una computadora en casa (13%) para hacer los deberes, una cifra que se encuentra por debajo de los promedios de ALC (29%) y la OCDE (75%). Esto se traduce en una importante desventaja en comparación con el acceso de los estudiantes de hogares del quintil de ingresos más alto (81%) (Gráfico 5.15).

En la transformación digital del sistema educativo intervienen varias dimensiones que van más allá del acceso a las TIC y son cruciales para cambiar de manera eficaz las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Limitarse a proporcionar dispositivos digitales a los estudiantes y docentes no garantiza un mejor rendimiento académico (Bulman and Fairlie, 2016^[32]; Escueta et al., 2017^[33]; OCDE et al., 2020^[11]). Si no se utilizan debidamente, las computadoras pueden no tener efecto alguno o repercutir de manera negativa en los resultados académicos, y el impacto de la formación asistida por computadora depende de si se utiliza como sustituto o como complemento de la enseñanza tradicional, así como de la calidad de la metodología docente a la que sustituya o complemente la formación asistida por computadora (OCDE et al., 2020^[11]). En vista de esto, el uso de la formación asistida por computadora suele ser más efectivo para mejorar los resultados académicos en los países en desarrollo, donde sustituye a una enseñanza de menor calidad o compensa la falta de docentes (Banerjee et al., 2007^[34]; OCDE et al., 2020^[11]).

Gráfico 5.15. Acceso a una computadora en el hogar para hacer los deberes, por quintil socioeconómico



Fuente: Elaboración de los autores con base en (OCDE, 2018^[29]).

StatLink  <https://stat.link/q2exrc>

Para transitar a un sistema educativo digitalizado y con mejores resultados académicos es necesario ir más allá del acceso a las TIC y transformar las prácticas de enseñanza y aprendizaje

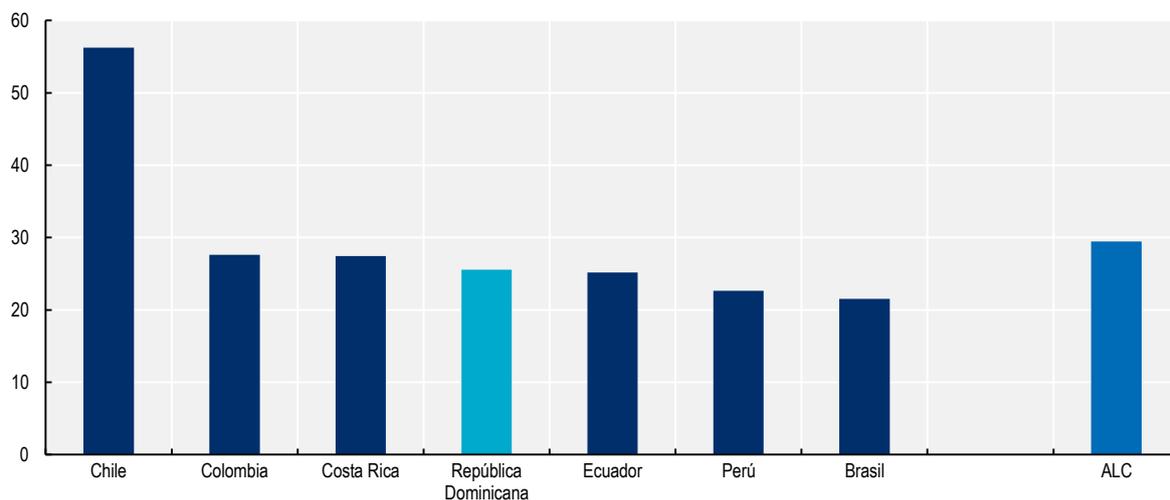
El aprendizaje digital orientado por el docente es una de las formas más efectivas de ayudar a los alumnos a desarrollar competencias (OCDE et al., 2020^[11]). Cuando no están suficientemente supervisados por un adulto, los niños pueden pasar su tiempo en la computadora haciendo actividades no relacionadas con los deberes o el estudio. Las intervenciones destinadas a aumentar el acceso deberían implementar mecanismos que garanticen un uso adecuado; por ejemplo, preinstalando en las computadoras programas y aplicaciones educativos interactivos que se abran automáticamente para estimular su uso (BID, 2011^[35]). Del mismo modo, organizar laboratorios de informática de una o dos horas a la semana donde se imparta formación específica y focalizada podría ser una alternativa a la provisión de dispositivos digitales a todos los estudiantes.

Los docentes deben poseer las competencias tecnológicas adecuadas para sacar el máximo partido a la transformación digital del sistema educativo. La inversión en dispositivos digitales destinados a los docentes y en la formación de estos suele redundar en un mejor rendimiento de los estudiantes (Denoël et al., 2017^[36]). La calidad de estas herramientas digitales y su coordinación con otras prácticas de enseñanza, así como el tipo y la calidad de la formación de los docentes, son dimensiones esenciales de las habilidades tecnológicas del profesorado. En promedio, el 58% de los adolescentes de 15 años de los países de ALC asistía a escuelas cuyos directores exigían que los docentes contasen con las competencias técnicas y pedagógicas necesarias para integrar los dispositivos digitales en el plan de estudios, con grandes diferencias en función del estatus socioeconómico de la escuela. En Colombia, por ejemplo, el 75% de las escuelas situadas en un entorno favorecido afirmaban estar preparadas, frente a la cifra de menos de la mitad de las escuelas de entornos desfavorecidos (OCDE et al., 2020^[11]).

Las competencias digitales de la población son una dimensión esencial para aprovechar al máximo la transformación digital con el fin de mejorar el rendimiento académico. Las competencias digitales son necesarias para obtener mejores resultados académicos de un sistema educativo altamente tecnológico. Asimismo, la mejora de las competencias digitales debe ser uno de los objetivos fundamentales de un

sistema educativo transformado digitalmente, de modo que los estudiantes puedan prosperar en una sociedad digital. La promoción de las competencias digitales en las primeras etapas de la vida es un elemento clave en este sentido. La exposición temprana a dispositivos digitales está ligada a un mejor rendimiento en la prueba del PISA, lo que pone de manifiesto la importancia de invertir en la educación en TIC desde etapas tempranas. En 2018, el 50% de los estudiantes de 15 años de la República Dominicana habían empezado a utilizar dispositivos digitales antes de cumplir 10 años. Este porcentaje es similar al de México, pero se encuentra por debajo de los de Chile y Uruguay (75%) (OCDE et al., 2020^[1]). La población dominicana posee pocas competencias digitales según los estándares internacionales, en línea con el promedio de ALC. La República Dominicana ocupa el puesto 53 en el mundo en términos de competencias relacionadas con las TIC (Gráfico 5.16). Aunque este indicador no se refiere únicamente a las competencias relacionadas con las TIC de los estudiantes y cubre a toda la población activa, destaca la importancia que los programas educativos relacionados con las TIC tendrán en el futuro para reducir la brecha con otros países y permitir que los ciudadanos saquen todo el provecho posible a la transformación digital, tanto en la escuela como en el mercado laboral.

Gráfico 5.16. Disponibilidad de competencias relacionadas con las TIC



Nota: Las competencias relacionadas con las TIC, el indicador 2.1.2 del pilar "población" del Índice de Preparación de la Red (Network Readiness Index) se definen como la respuesta promedio estandarizada a la pregunta: "En su país, ¿en qué medida posee la población activa suficientes competencias digitales (p. ej., competencias informáticas, programación básica o lectura digital)?" [1 = en absoluto; 7 = en gran medida]. Los resultados se basan en la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial, que se realiza todos los años.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (Network Readiness Index, 2020^[37]).

StatLink  <https://stat.link/749s8l>

Retos y oportunidades para pasar del análisis a la acción

Cuadro 5.1. Aumentar la conectividad en toda la República Dominicana para garantizar una transformación digital exitosa e inclusiva

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
1.1. Diseñar políticas que continúen aumentando las conexiones a Internet de banda ancha en la República Dominicana y cierren la brecha con ALC y la OCDE	
Invertir en redes de comunicación, creando las condiciones para atraer inversión privada y fomentar alianzas público-privadas.	Sigue habiendo obstáculos para facilitar la inversión privada. Reducir los trámites burocráticos, proporcionar seguridad jurídica y reforzar la articulación interinstitucional son ámbitos de acción fundamentales.
Ampliar el despliegue de redes 4G en todo el país.	Sigue habiendo obstáculos para facilitar la inversión privada. Reducir los trámites burocráticos, proporcionar seguridad jurídica y reforzar la articulación interinstitucional son ámbitos de acción fundamentales.
1.2. Reducir las brechas en el acceso, particularmente en áreas rurales y entre poblaciones de bajos ingresos, a fin de reducir la brecha digital	
Ampliar la conectividad en las áreas rurales aprovechando al máximo las tecnologías existentes.	Debería analizarse la posibilidad de ofrecer rebajas fiscales a los servicios de Internet en estas áreas.
Ampliar la conectividad a través de redes públicas mejoradas, particularmente en áreas remotas o desfavorecidas.	También será fundamental establecer alianzas con el sector privado.
Subsidiar el acceso a Internet para poblaciones de bajos ingresos, haciendo uso de los mecanismos existentes, como las transferencias monetarias condicionadas, para identificar y focalizar mejor estas transferencias en los hogares vulnerables.	Las preocupaciones respecto de esta recomendación se centran en el impacto para las finanzas públicas y la sostenibilidad fiscal. De implementarse, sería importante establecer un mecanismo que introduzca paulatinamente estos subsidios.
1.3. Mejorar la asequibilidad y disponibilidad de dispositivos y servicios digitales:	
Continuar distribuyendo dispositivos digitales a los estudiantes, en particular a aquellos de entornos socioeconómicos menos favorecidos, acompañado de capacitación tanto para profesores como para estudiantes.	Se debería impartir formación a los profesores, los estudiantes y los padres y las madres.
Redoblar los esfuerzos para distribuir dispositivos digitales entre las poblaciones vulnerables, aprovechando los mecanismos existentes, como las transferencias monetarias condicionadas.	Esta política debería estar correctamente coordinada con la anterior y con unos mecanismos sólidos para una focalización efectiva.
Crear condiciones para el acceso asequible a dispositivos y servicios digitales.	Aceptada

Nota: Basado en el taller celebrado en Santo Domingo el 20 de junio de 2022 para debatir este Estudio y las recomendaciones de política con representantes del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Educación, el INDOTEL, la OGTIC y CODOPYME.

Fuente: Elaboración de los autores.

Cuadro 5.2. Mejorar las competencias digitales y el uso de herramientas digitales en el sistema educativo y en la transición al nuevo mundo laboral

Recomendación de políticas	Retos y oportunidades para la implementación
1.1. Desarrollar competencias digitales entre estudiantes y docentes, así como entre la población adulta	
Incorporar competencias y herramientas digitales en todo el sistema educativo, comenzando desde la primera infancia. Con este fin, toda la comunidad debería participar en un debate para reformar los planes de estudios en todos los niveles educativos, con el objetivo de incluir las competencias digitales como un objetivo académico esencial.	La ausencia de coordinación institucional supone un gran obstáculo. Los profesores no tienen suficientes incentivos para realizar formaciones y mejorar sus competencias. Es crucial colaborar con otros agentes locales, como las asociaciones de padres y madres y las parroquias.
Desarrollar un ambicioso programa de formación de docentes actuales y futuros en competencias digitales y en métodos pedagógicos innovadores y adaptados a las necesidades de la sociedad digital.	Será fundamental desarrollar la carrera docente con un pilar digital sólido y transversal.
Elaborar programas específicos para enseñar competencias digitales a la población adulta.	Mejorar los programas existentes y desarrollar otros específicos para la población adulta.

1.2. Reforzar la disponibilidad de herramientas digitales dentro del sistema educativo

Cerrar la brecha en la disponibilidad de las TIC, incluido el acceso a recursos y plataformas educativos en línea y dispositivos digitales para la enseñanza y el aprendizaje, en las escuelas de diferentes entornos socioeconómicos.	Adaptar las herramientas existentes a las necesidades del sistema educativo dominicano. Es esencial mejorar la conectividad en las escuelas más desfavorecidas.
Desarrollar un mapa nacional que identifique las necesidades de las escuelas en materia de conectividad, TIC y dotaciones digitales para desarrollar acciones focalizadas en las áreas más desfavorecidas.	Aceptada

1.3. Fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y la economía digital emergente

Potenciar el componente digital dentro del sistema de educación y formación profesional, así como en la educación superior, con titulaciones postsecundarias específicas relacionadas con perfiles profesionales nuevos o emergentes en la economía digital.	Aceptada, aunque el reto de formar debidamente a los docentes en competencias digitales es crucial y requiere tiempo. También es importante promover competencias genéricas y duraderas que faciliten la adaptación al cambio.
Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias y, en particular, las necesidades emergentes de la economía digital, con el fin de influir en la creación de planes de estudios e itinerarios escolares adaptados y favorecer la transición al nuevo mundo laboral.	Aceptada, aunque la escasez de recursos financieros puede suponer un problema.

Nota: Basado en el taller celebrado en Santo Domingo el 20 de junio de 2022 para debatir este Estudio y las recomendaciones de política con representantes del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Educación, el INDOTEL, la OGTIC y CODOPYME.

Fuente: Elaboración de los autores.

La transformación digital de la economía dominicana: un catalizador para incrementar la productividad y ofrecer oportunidades laborales de mayor calidad

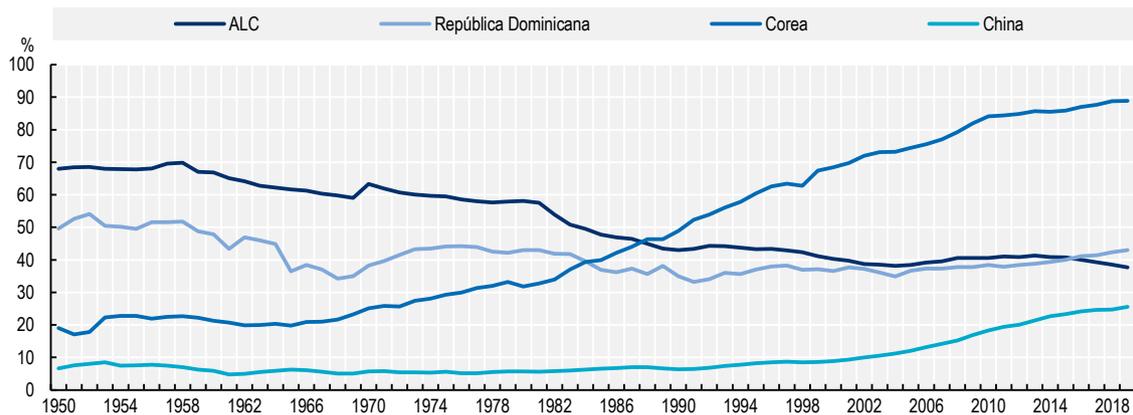
Las tecnologías digitales pueden favorecer el crecimiento de la productividad

El aumento de la productividad continúa siendo un reto crucial para el desarrollo la República Dominicana y para los países de ALC en general, que sufren unos niveles persistentemente bajos de productividad conocidos como la “trampa de la productividad” (OCDE et al., 2019^[38]). Aunque se observa una gran heterogeneidad entre los países de la región, ALC ha estado caracterizada en líneas generales por un modelo de crecimiento basado en unas exportaciones con escaso valor añadido y la abundancia de mano de obra poco cualificada. En ese contexto, la acumulación de factores productivos y, en gran medida, la expansión de la fuerza de trabajo han contribuido más al incremento del producto interior bruto (PIB) que el crecimiento de la productividad (OCDE et al., 2020^[1]).

La productividad laboral en la República Dominicana como porcentaje de la productividad laboral en los países miembros de la OCDE se ha estancado. En torno a 1950 representaba un 50%, disminuyó por debajo del 40% durante la década de 1990 y luego aumentó gradualmente hasta el 40% aproximadamente en 2019 (Gráfico 5.17).

La transformación digital puede contribuir al crecimiento de la productividad, por lo que representa una oportunidad para la República Dominicana. La revolución digital implica grandes cambios que promueven la diversificación productiva y pueden propiciar el crecimiento sostenido de la productividad e impulsar la innovación. El aprovechamiento de las oportunidades que esto ofrece dependerá de cómo se posicionen las economías, los sectores productivos, las instituciones y las sociedades para absorber las nuevas tecnologías y adaptarse a ellas (OCDE et al., 2020^[1]). Las nuevas tecnologías alteran la forma en que las empresas producen bienes y servicios, innovan y se relacionan con otras empresas, así como con los trabajadores, los consumidores y las entidades gubernamentales. La digitalización abre la puerta a unas capacidades de almacenamiento de datos superiores y al incremento de las capacidades de procesamiento, mientras que la inteligencia artificial permite a las empresas automatizar tareas cada vez más complejas (OCDE, 2019^[39]).

Gráfico 5.17. Productividad laboral de la República Dominicana, ALC, Corea y la República Popular China (en lo sucesivo, China), en comparación con el promedio de la OCDE, 1950-2018



Nota: Promedio simple de 17 países de ALC incluidos en The Conference Board. La productividad laboral se mide como la productividad laboral por persona empleada en USD de 2019.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (The Conference Board, 2020^[40]).

StatLink <https://stat.link/qtac7j>

Los avances básicos en la conectividad y el acceso a Internet están vinculados al crecimiento económico. Por ejemplo, estudios recientes han demostrado que un aumento del 1.00% en la penetración de la banda ancha móvil está asociado con un incremento del 0.15% en el PIB, en promedio. No obstante, también indican un efecto de saturación con el que la contribución al PIB es inferior en los países más desarrollados. Además, un aumento del 1.00% en la penetración de la banda ancha fija está asociado con un incremento del 0.08% en el PIB, en promedio (ONTIC, 2020^[8]). La adición de 10 conexiones de banda ancha por cada 100 personas puede aumentar el PIB en 1.21 puntos porcentuales en los países en desarrollo. En consecuencia, la mejora de la conectividad y la inversión en ella deben constituir una prioridad política para incrementar la productividad y el crecimiento económico (IICA, 2020^[41]).

La transformación digital también puede estimular el crecimiento de la productividad al impulsar la transformación de la producción. Por ejemplo, las tecnologías digitales tienen un gran potencial para transformar la industria agroalimentaria en la República Dominicana. La industria se encuentra en un período de transformación en el que debe adaptarse a las nuevas preferencias de los consumidores, y las cadenas de valor más ecológicas e inclusivas también deben adquirir un carácter prioritario. Al mismo tiempo, las nuevas fuentes de energía, formas de distribución y embalajes inteligentes se han convertido en importantes tendencias mundiales. La industria agroalimentaria constituye una parte importante de la economía, pues aporta el 10% del PIB de la República Dominicana y es el tercer mayor empleador del país. Para mantener una industria competitiva que esté integrada en los mercados regionales, habrá que adoptar las tecnologías y las buenas prácticas más recientes (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[42]).

La Agenda Digital 2030 subraya la importancia de establecer una economía digital, y incluye esa esfera como una de sus cinco áreas prioritarias. El objetivo general de esta prioridad consiste en elevar los niveles de competitividad y productividad de la economía mediante el desarrollo y la incorporación de la tecnología en los procesos productivos. El documento pone de relieve el bajo nivel de adopción tecnológica de las MIPYMES y la falta de recursos para investigación y desarrollo (I+D) como principales áreas de mejora. Los problemas relacionados con la baja productividad y la implementación de la economía digital que se mencionan en la Agenda Digital 2030 no son exclusivos de la República Dominicana, sino que se dan en muchos países de ALC. Se pueden elaborar políticas que respondan a estos problemas sobre la base de las experiencias regionales y las enseñanzas extraídas en otros países similares.

La incorporación de las tecnologías digitales no basta para aumentar la productividad; se necesita un ecosistema digital

La expansión de las TIC no es suficiente para aumentar la productividad, como demuestra el hecho de que, en la última década, el crecimiento de la productividad haya disminuido en muchos países del mundo. Este fenómeno, al que a menudo se denomina la “paradoja de la productividad”, es sorprendente, ya que cabría esperar que la productividad creciese en una época en la que se están introduciendo tantas tecnologías nuevas, en la que más empresas y países se están incorporando a las cadenas de valor globales, y en la que los trabajadores en general están más cualificados (OCDE et al., 2020^[11]). El uso de métodos inadecuados para medir la productividad podría explicar en parte esta paradoja. No obstante, diferentes estudios recientes sugieren que la adopción desigual de las herramientas digitales entre las diferentes empresas, industrias y sectores es crucial para explicar estos resultados. Las grandes empresas, en especial las que pertenecen a sectores que utilizan ampliamente las TIC, son las principales beneficiarias de los progresos tecnológicos y aprovechan las nuevas herramientas en su proceso de producción. Las empresas rezagadas, normalmente MIPYMES, suelen contar con pocas capacidades o incentivos para adoptar nuevas tecnologías y buenas prácticas (OCDE, 2019^[5]).

Esta tendencia de que las nuevas TIC penetren de manera irregular en las distintas empresas y sectores supone un reto para la transformación digital de la economía dominicana, dado que en el sector productivo del país predominan las MIPYMES de baja producción. Las MIPYMES representan el 98.2% del total de empresas de la República Dominicana (SIPEN, 2021^[43]). La gran mayoría de las microempresas dominicanas se concentran en los sectores menos dinámicos y menos orientados a la exportación. En 2018, en torno al 45% de las microempresas pertenecían al sector del comercio mayorista y minorista, el 15% realizaban actividades empresariales profesionales y el 9% se dedicaban a las manufacturas (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[42]).

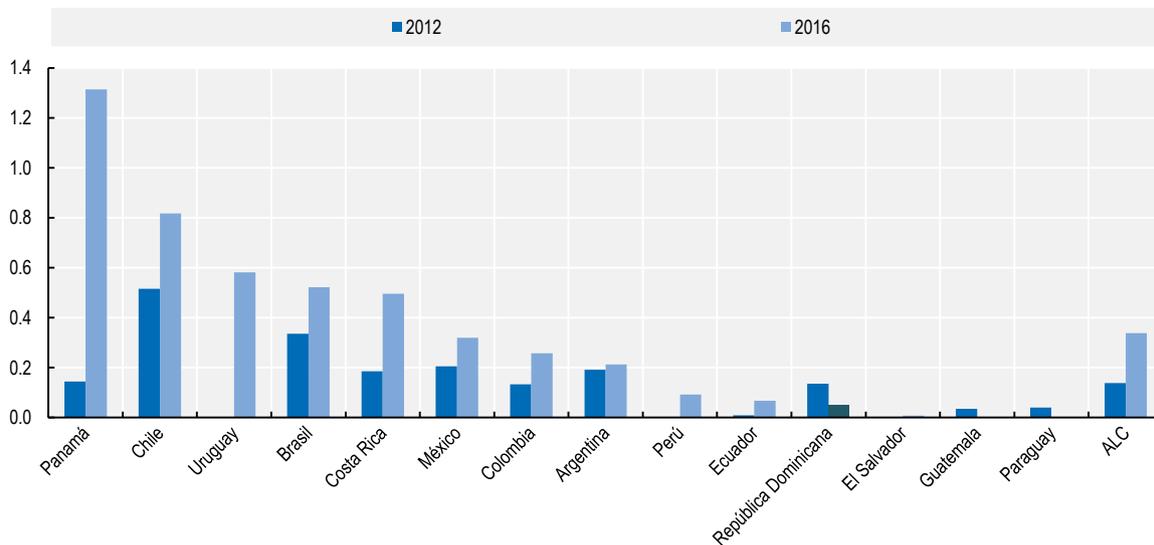
Aunque cada nueva tecnología que se adopta de forma aislada genera ciertos beneficios, el mayor potencial reside en la combinación de varias tecnologías nuevas dentro de un ecosistema digital más amplio. El desarrollo de un ecosistema digital holístico es esencial para facilitar la adopción de nuevas tecnologías por parte de las empresas y multiplicar el impacto de la transformación digital en el crecimiento de la productividad. El éxito de las estrategias de transformación digital centradas en la productividad no depende solo del aumento del uso de las TIC. Las inversiones complementarias son esenciales en un ecosistema digital y son la clave para incrementar el impacto de las TIC. Estas inversiones pueden centrarse, entre otros ámbitos, en la innovación, pues la inversión en I+D y tecnología acelera los beneficios de las tecnologías digitales; en infraestructura relacionada con la conectividad digital, pero también con la conectividad y la logística del transporte; en competencias y capital humano, ya que las competencias digitales pueden reforzar el vínculo entre la adopción de las tecnologías digitales y la productividad; en la sofisticación sectorial, pues la adopción de tecnologías digitales varía en función del sector y las estructuras a nivel sectorial, y los incrementos de la productividad suelen ser mayores en los sectores con actividades estandarizadas y altamente rutinarias; y en las capacidades organizativas, incluidas las habilidades de gestión, que pueden multiplicar los incrementos de la productividad (OCDE et al., 2020^[11]).

Contar con un sistema de innovación sólido es crucial para sacar el máximo partido a la transformación digital y promover el crecimiento de la productividad, pero la República Dominicana muestra un desempeño deficiente en este ámbito. La inversión en I+D es baja: el país reportó una inversión en I+D de un 0.01% del PIB en 2015, inferior a los promedios de ALC (0.7%) y la OCDE (2.34%) en 2018. Además de los reducidos niveles de I+D, la República Dominicana no dispone de datos declarados oficialmente, con lo que resulta difícil analizar la innovación. En el país existen dos organismos de financiamiento principales dedicados a la promoción de la I+D: el Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCYT) y el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales. En ambos casos, el financiamiento representa menos del 0.05% del presupuesto, muy por debajo del porcentaje de países como Chile (0.4%) y Uruguay (0.35%) (OCDE/UNCTAD/CEPAL, 2020^[42]). Unos mayores

esfuerzos en I+D e innovación podrían impulsar la productividad, así como la calidad de la producción (Pérez, De los Santos and Beinte, 2015^[44]).

Las solicitudes de patentes TIC de la República Dominicana en el marco del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT) han disminuido y se encuentran por debajo del promedio de ALC (Gráfico 5.18). Activos intangibles como las patentes ayudan a estimular la innovación digital en los países y deberían ser prioritarios (OCDE, 2019^[5]).

Gráfico 5.18. Número de solicitudes de patentes TIC en el marco del PCT, por cada millón de personas, en la República Dominicana y en determinados países de ALC



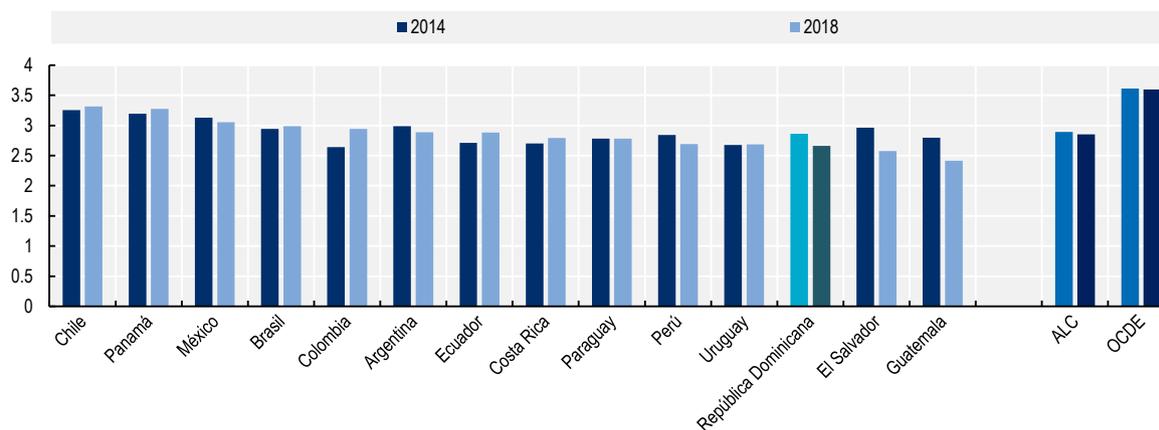
Fuente: Elaboración de los autores con base en (WIPO, 2020^[45]).

StatLink  <https://stat.link/1uox6>

En los últimos años, se ha observado cierto crecimiento en la economía digital de la subregión de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPARD). La economía digital se define como la parte de la producción económica total que se obtiene de una serie de insumos digitales generales, como las competencias digitales, el equipo y los bienes digitales y los servicios digitales intermedios usados en la producción. En 2019, los ingresos derivados de la economía digital representaron el 19% del PIB en la República Dominicana, por detrás solo de Guatemala (22.5%) en la subregión de CAPARD. La Fintech ha sido especialmente importante para el crecimiento de la economía digital. En 2019 creció en promedio un 23% en la subregión de CAPARD y un 27% en la República Dominicana (BID, 2020^[46]).

Un sistema logístico de alto rendimiento es otra dimensión crítica de la construcción de un ecosistema digital más sólido que conduzca al crecimiento de la productividad. La valoración de la República Dominicana en el Índice de Desempeño Logístico ha disminuido en los últimos años y actualmente está por debajo del promedio de ALC (Gráfico 5.19). La digitalización de la cadena de suministro de un país es un componente clave para mejorar su valoración en el Índice de Desempeño Logístico. La escasa digitalización de la industria del transporte terrestre en la República Dominicana contribuye a la brecha entre este país y la OCDE al crear un cuello de botella en la eficiencia de la cadena de suministro. Además, el transporte terrestre está más fragmentado en los países de ALC y se compone principalmente de pequeñas y medianas empresas (PYMES), lo cual genera barreras adicionales a la introducción de los procesos digitales, ya que las PYMES suelen tener una menor capacidad de inversión y una implementación limitada de las tecnologías digitales (CAF, 2020^[47]).

Gráfico 5.19. Puntuaciones del Índice de Desempeño Logístico, 2014 y 2018



Fuente: (CAF, 2020^[47]).

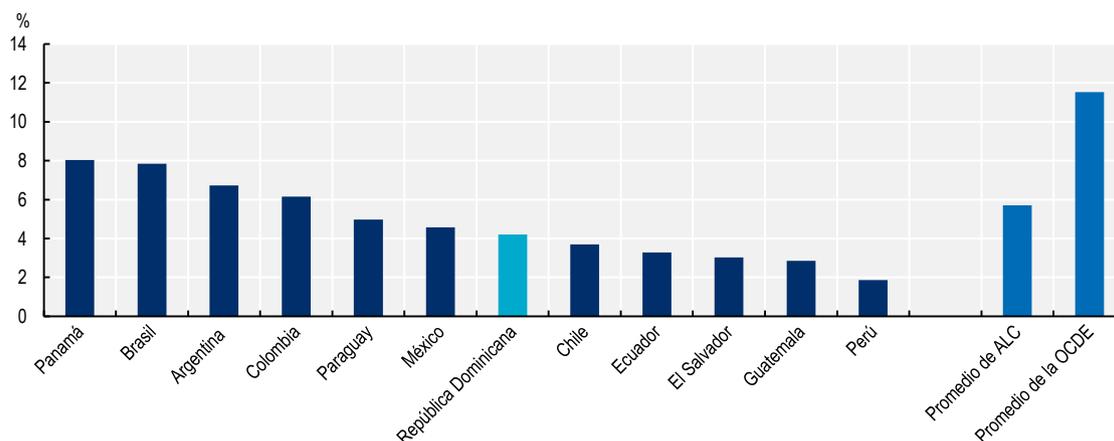
StatLink  <https://stat.link/lvq6gs>

Para avanzar en la transformación digital de la economía hay que ayudar a las empresas a adoptar las nuevas tecnologías y a adaptarse a ellas

Deben formularse políticas que animen a todas las MIPYMES, y no solo a las de sectores que hagan un uso intensivo de las tecnologías digitales, a utilizar las herramientas más punteras fruto de la innovación digital. Para que las MIPYMES puedan crecer y llegar a internacionalizarse, tendrán que invertir en innovación interna, desarrollar el comercio electrónico y participar en redes de conocimientos.

La República Dominicana se encuentra por debajo del promedio de ALC en lo que respecta al uso del comercio electrónico como proporción de todo el comercio minorista (Gráfico 5.20). Esto pone de relieve la baja adopción del comercio electrónico por las empresas dominicanas, aunque esta ha aumentado ligeramente durante la pandemia del COVID-19. El comercio electrónico es un componente importante de la economía digital, solo por detrás de la Fintech en términos de porcentaje de ingresos aportados. Con 22 millones de usuarios (o el 32% de la población) en 2019, la demanda del comercio electrónico es elevada en la subregión de CAPARD. Un sistema de comercio electrónico más consolidado también permitirá a las empresas acceder a los mercados regionales sin tener necesariamente presencia física en varios países (BID, 2020^[46]). Cabe señalar que el Índice de Comercio Electrónico B2C de 2020 de la UNCTAD sitúa a la República Dominicana en el puesto 67 a escala mundial y en el puesto 4 en la región de ALC, lo que indica que, en general, el uso del comercio electrónico es relativamente elevado en el país (UNCTAD, 2020^[48]).

Gráfico 5.20. Uso del comercio electrónico como proporción de todo el comercio minorista en la República Dominicana, en varios países de ALC y en la OCDE, 2020

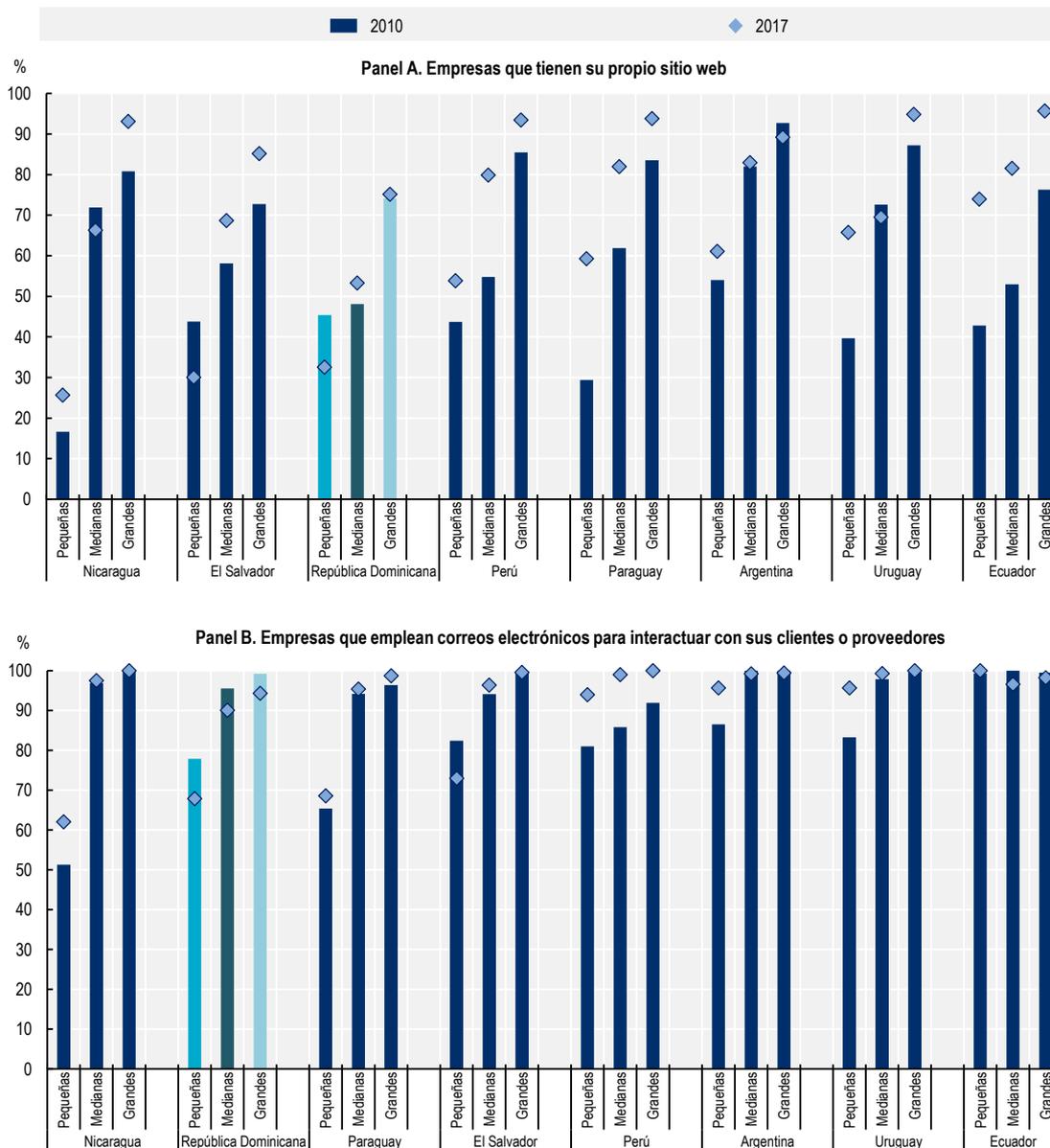


Fuente: Elaboración de los autores con base en (CAF, 2020^[47]).

StatLink  <https://stat.link/067y9n>

Como ocurre en otros países de la región de ALC, en la República Dominicana existe una brecha entre las pequeñas y las grandes empresas en lo que respecta a la posesión de un sitio web y al uso del correo electrónico para comunicarse con los clientes. Esto demuestra que hay diferencias en el uso de las tecnologías básicas en función del tamaño de las empresas. Mientras que las medianas y grandes empresas han adoptado ampliamente el correo electrónico, las pequeñas empresas de la República Dominicana redujeron su uso entre 2010 (ligeramente por debajo del 50%) y 2017 (un 30%) (Gráfico 5.21). Se necesitan políticas adecuadas para cerrar esta brecha de productividad entre las empresas pequeñas y las grandes, pues los estudios sugieren que la paradoja de la productividad podría deberse en gran parte a la adopción desigual de la tecnología por las empresas de un país determinado (OCDE et al., 2020^[11]). La agenda digital hace hincapié en la necesidad de potenciar la adopción de tecnologías básicas y servicios digitales, especialmente por las MIPYMES.

Gráfico 5.21. Uso de tecnologías digitales básicas por tamaño de la empresa en varios países de ALC, 2010 y 2017



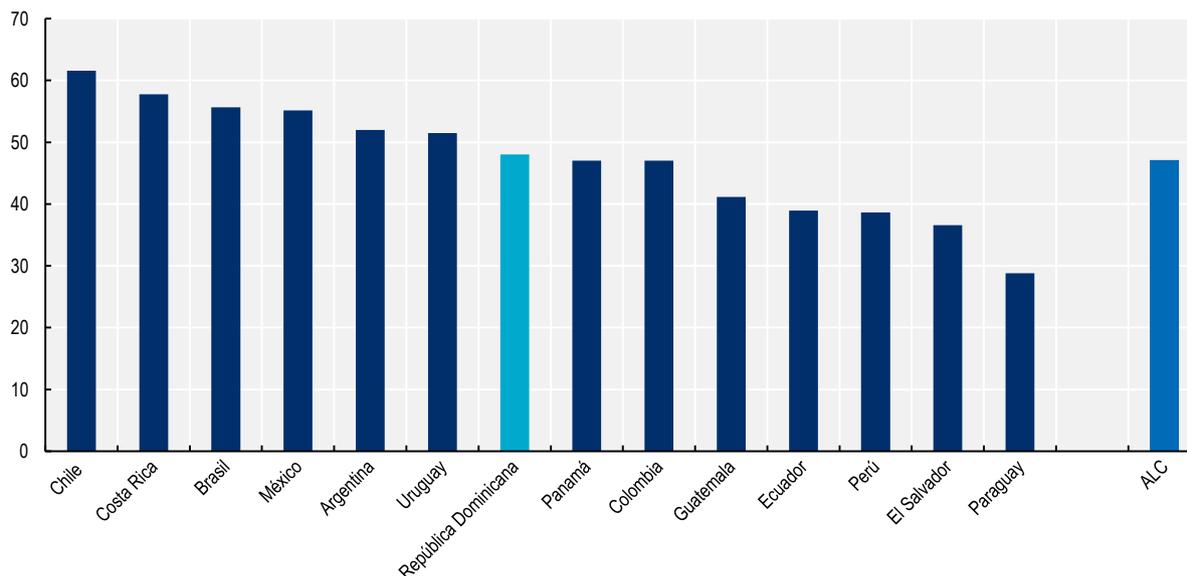
Fuente: Elaboración de los autores con base en (Banco Mundial, 2020₍₄₉₎).

StatLink  <https://stat.link/09klfe>

La adopción general de tecnologías emergentes en la República Dominicana está a la par del promedio de ALC, pero se precisa un mayor apoyo político para impulsar la adopción de las TIC por parte de las MIPYMES y facilitar así su transformación digital. La disponibilidad de tecnología puntera es un requisito previo necesario para que las empresas se transformen e incrementen su productividad (Gráfico 5.22).

Gráfico 5.22. Adopción de tecnologías emergentes

Adopción de tecnologías emergentes



Nota: La adopción de tecnologías emergentes se mide como la respuesta estandarizada respecto a la medida en que los países adoptan cinco tipos de tecnología emergente (inteligencia artificial, robótica, mercados a través de aplicaciones o páginas web, análisis de *big data* y computación en la nube) del 1 (en absoluto) al 7 (en gran medida, en consonancia con la mayoría de los países tecnológicamente avanzados). Fuente: Elaboración de los autores con base en (Network Readiness Index, 2020^[37]).

StatLink  <https://stat.link/p57ylm>

Para garantizar la transformación digital productiva de las MIPYMES, los responsables de la formulación de políticas deben crear unas condiciones favorables para la adopción de las TIC. Entre estos cambios se incluyen la elaboración de políticas que fomenten la inversión en TIC, el desarrollo competencias y el dinamismo de las empresas. Las políticas también deben responder a los retos concretos a los que se enfrentan las MIPYMES en la República Dominicana. Hay que proceder con cautela al formular políticas que se centren en el tamaño de las empresas para evitar desincentivar el crecimiento de las pequeñas empresas. En términos de regulación, esto podría hacer que una PYME decidiese seguir siendo pequeña para evitar las cargas regulatorias a las que se enfrentan las grandes empresas. Eximir a las PYMES de ciertas normas para facilitar su cumplimiento puede ayudar a fomentar la innovación digital. Por último, las políticas que conciencian sobre las oportunidades para establecer alianzas entre las PYMES y las empresas de mayor tamaño, tanto internamente como a escala internacional, pueden ayudar a las PYMES a desarrollar todo su potencial (OCDE, 2019^[5]).

La transformación digital del trabajo: un nuevo mundo laboral

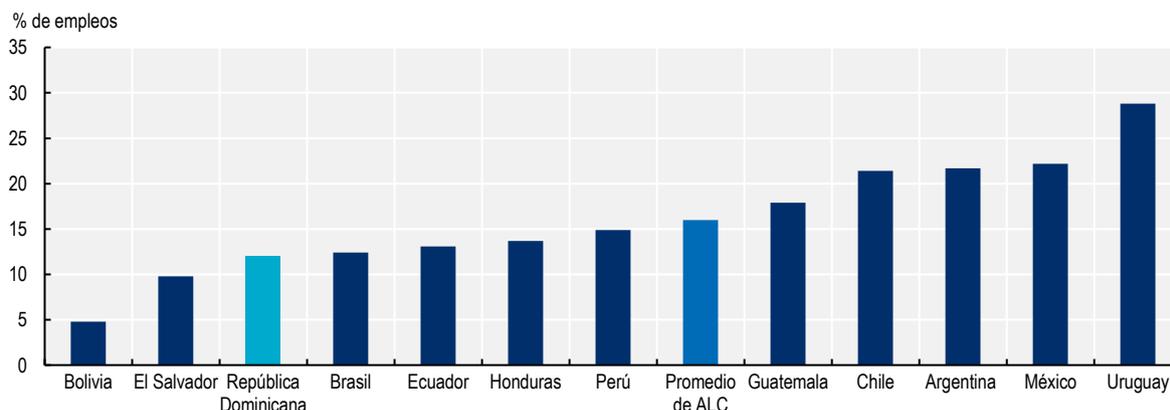
Las tecnologías digitales están transformando profundamente el mundo laboral y creando numerosas oportunidades —y desafíos— tanto para las empresas como para los empleados. La transformación digital afecta al mundo del trabajo de varias maneras; por ejemplo, al cambiar la estructura económica y del mercado laboral. Han surgido nuevos productos, servicios, formas de producción y modelos de negocio que benefician a los sectores relacionados con la tecnología y los servicios digitales (OCDE, 2019^[50]). De un modo similar, están apareciendo nuevas modalidades de empleo, ya que las tecnologías digitales han permitido el nacimiento de la economía de plataformas y la expansión de la economía digital, y han creado nuevos puestos de trabajo y modificado la demanda de competencias (p. ej., para empleos relacionados con las TIC, la inteligencia artificial, el *big data* y el aprendizaje automático), así como modalidades de

empleo atípicas y más flexibles (p. ej., el teletrabajo con independencia de la ubicación física de la empresa) (OCDE et al., 2020^[1]; OCDE, 2019^[50]).

A pesar de las oportunidades que la transformación digital brinda al mundo laboral, la destrucción y creación de puestos de trabajo que lleva aparejada y el cambio en las competencias demandadas pueden tener un gran impacto socioeconómico y agravar las desigualdades existentes. La transformación digital y las nuevas tecnologías pueden producir simultáneamente efectos de sustitución y de complementariedad. Si bien la tecnología suele sustituir aquellas tareas rutinarias y fácilmente automatizables, se espera que las nuevas tecnologías beneficien a los trabajadores que posean las competencias adecuadas y puedan incorporarlas en sus trabajos para incrementar su productividad. El cambio en la demanda de competencias y la transformación de la producción asociados a las nuevas tecnologías pueden hacer que los trabajadores se alejen de las ocupaciones y los sectores en los que tareas muy intensivas podrían automatizarse con facilidad (OCDE, 2019^[50]).

No está claro qué impacto tendrán las nuevas modalidades de empleo en la República Dominicana, pero, atendiendo a su actual estructura económica, el 12% de los empleos podrían estar en alto riesgo de automatización (OCDE et al., 2020^[1]). Esto está ligeramente por debajo del impacto en los países de ALC en general, donde el 16% de los trabajos, en promedio, corren un alto riesgo de automatización y otro 16% de las ocupaciones pueden cambiar sustancialmente debido a la transformación digital (Gráfico 5.23). La estructura económica de la República Dominicana puede explicar el limitado impacto de la transformación digital en el empleo. Con una gran parte del trabajo concentrado en servicios y sectores poco cualificados, como el comercio minorista y la construcción (véase el capítulo relativo a los mercados laborales), que no son fáciles de automatizar, la destrucción de empleo puede ser menos drástica. Sin embargo, esto también puede indicar unos bajos niveles de sofisticación en la estructura productiva, con una baja penetración de las TIC y la incapacidad para trasladar la estructura de producción a sectores de mayor valor añadido. Esta situación es, en gran medida, similar a la que se observa de manera más general en la región de ALC: han aumentado las ocupaciones manuales no automatizables (p. ej., personal de limpieza y otros servicios) y la automatización no ha afectado a las ocupaciones del conocimiento automatizables (p. ej., trabajadores administrativos), quizás porque las nuevas tecnologías todavía no se han implementado en estos sectores (BID, 2019^[51]).

Gráfico 5.23. Porcentaje de empleos en alto riesgo de automatización



Fuente: Elaboración de los autores con base en (Weller, Gontero and Campbell, 2019^[52]).

StatLink  <https://stat.link/ao1tuq>

En realidad, la transformación digital podría tener un impacto mayor en el trabajo en la República Dominicana, ya que las tecnologías no siempre afectan al empleo con la creación o destrucción de puestos

de trabajo, sino que pueden transformar o sustituir tareas específicas de determinados trabajos. Es posible que un empleo no desaparezca, pero que se sustituyan o automaticen algunas de las tareas de las que se compone. Al mismo tiempo, es posible que un trabajador tenga que realizar manualmente otras tareas nuevas y más sofisticadas. A medida que las tareas desaparecen y evolucionan y surgen otras nuevas, la transformación digital está generando cambios estructurales en el mercado laboral y en la demanda de competencias para los que la República Dominicana debe prepararse.

En qué grado se aprovechan las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías dependerá en mayor o menor medida de la capacidad de los países para formular políticas que puedan adaptar el mundo laboral a estos cambios digitales y dotar a los trabajadores de las competencias necesarias para prosperar en el mundo digital.

Dos áreas de política pública aparecen como particularmente relevantes para hacer de la transformación digital una fuente de generación de mejores trabajos. La primera tiene que ver con las competencias de los trabajadores: es fundamental contar con una combinación de competencias que incluya competencias cognitivas y socioemocionales sólidas junto con competencias ligadas a las TIC de alto nivel y vinculadas a ocupaciones relacionadas con la tecnología. La República Dominicana ocupa el puesto 106 en el mundo en términos de competencias relacionadas con las TIC, como se ha mostrado en la sección anterior (Network Readiness Index, 2020_[37]). Toda la región de ALC está a la zaga en esta área: solo un tercio de los trabajadores de ALC utilizan herramientas de TIC, como computadoras y teléfonos inteligentes, en su trabajo al menos una vez a la semana, en comparación con la cifra de la mitad de la población activa que impera a nivel europeo (OCDE et al., 2020_[1]).

A parte de las competencias digitales, la economía digital exige cada vez en mayor medida un conjunto de competencias interdisciplinarias y transferibles para diferentes profesiones, preparando a los trabajadores para poder cambiar entre distintas ocupaciones. Entre estas competencias interdisciplinarias figuran competencias cognitivas (como competencias de aprendizaje), así como de comunicación, creatividad, pensamiento crítico, trabajo en equipo, liderazgo y presentación, las cuales se consideran transferibles a múltiples contextos laborales y ocupaciones (BID, 2019_[51]; OCDE, 2019_[50]).

La segunda área de política es el aprendizaje a lo largo de la vida: estos sistemas pueden mejorar la accesibilidad y la calidad de la educación y ofrecer oportunidades de formación y aprendizaje en todas las etapas de la vida, aumentando así las posibilidades de que los trabajadores adquieran las competencias necesarias para adaptarse a un mercado laboral que cambia a toda velocidad. Estas políticas de aprendizaje a lo largo de la vida incluyen diversos tipos de aprendizaje formal, informal, en el empleo e involuntario que pueden ayudar a los trabajadores durante toda la vida al dotarlos de la capacidad de adaptarse y de distintos tipos de competencias, facilitando así la transición de una ocupación a otra (OCDE, 2021_[6]). Esto tendrá una importancia especial para enseñar nuevas competencias a adultos que pierdan sus empleos y tal vez necesiten formación específica para adaptarse a las nuevas demandas. Aunque la población de la República Dominicana es joven, las personas mayores de 50 años constituían un quinto (20.5%) de la población total en 2020, y representarán el 29% de la población total en 2040 y más de un tercio de la población (33.8%) en 2050 (ONU División Población, 2021_[53]).

Retos y oportunidades para pasar del análisis a la acción

Cuadro 5.3. Crear un ecosistema digital para impulsar el desarrollo de la economía digital

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
1.1. Habilitar el uso de herramientas y servicios digitales por parte de las MIPYMES y favorecer el surgimiento de una industria digital	
Implementar programas públicos específicos para apoyar a las MIPYMES en la adopción de tecnologías digitales y su uso para conectarse mejor con empresas más grandes y cadenas de valor globales a través del uso de herramientas digitales.	La falta de articulación productiva puede suponer un reto. Facilitar el acceso a bienes y servicios de TIC por parte de las MIPYMES es crucial, pero insuficiente: la formación y la asistencia técnica son fundamentales.
Establecer mecanismos para identificar la demanda de competencias y, en particular, las necesidades emergentes de la economía digital, con el fin de influir en la creación de planes de estudios e itinerarios escolares adaptados.	La falta de financiamiento podría suponer un reto.
Desarrollar instrumentos e incentivos específicos para el desarrollo de la industria digital en República Dominicana.	Las barreras fiscales y regulatorias siguen siendo considerables.
1.2. Desarrollar un ecosistema digital holístico para facilitar la transformación digital de los procesos de producción y el crecimiento de la productividad	
Desarrollar un plan estratégico para mejorar el ecosistema digital como catalizador de una mayor productividad y un mayor crecimiento, reconociendo que esto debe incluir inversiones complementarias clave en I+D, infraestructura y logística, entre otros ámbitos, y competencias y capital humano, incluidas las capacidades organizativas y de gestión.	Esta perspectiva coordinada se considera fundamental.

Nota: Basado en el taller celebrado en Santo Domingo el 20 de junio de 2022 para debatir este Estudio y las recomendaciones de política con representantes del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Educación, el INDOTEL, la OGTIC y CODOPYME.

Fuente: Elaboración de los autores.

Una visión estratégica de la transformación digital: la importancia de la planificación del desarrollo y el rol de una agenda digital

La transformación digital afecta a casi todas dimensiones de la política pública y genera oportunidades prácticamente en todas ellas. Por eso, para llevar a cabo la transformación digital, es necesario establecer políticas y prácticas que aborden las cuestiones digitales de manera holística y coherente. En este contexto, el éxito de avanzar hacia una economía y una sociedad digitales depende en gran medida de la capacidad de desarrollar una agenda digital (AD) clara, ambiciosa y transversal que también esté vinculada a la estrategia más general de desarrollo a largo plazo del país (OCDE et al., 2020⁽¹⁾).

En el pasado, la República Dominicana se benefició de estrategias digitales a corto y mediano plazo. Entre ellas destaca la campaña República Digital, cuyos objetivos principales eran mejorar la infraestructura y el acceso, el gobierno electrónico y los servicios digitales, el desarrollo de competencias, el desarrollo productivo y la facilitación del progreso y la innovación ambientales. En 2021, la República Dominicana estableció el Gabinete de Transformación Digital para supervisar la Agenda Digital 2030.

La Agenda Digital 2030 de la República Dominicana toma como fundamento anteriores estrategias digitales para afrontar los nuevos desafíos tecnológicos e incorporar una visión a largo plazo que involucre a todos los actores sociales en su diseño e implementación. Se compone de cinco ejes principales: 1) gobernanza y marco normativo; 2) conectividad y acceso; 3) educación y capacidades digitales; 4) gobierno digital, y 5) economía digital. Cada uno de estos ejes responde a objetivos específicos mediante indicadores de medición del rendimiento y cuenta con una línea de actuación clara. De aquí a 2030, la República Dominicana espera reducir la brecha digital y garantizar el acceso a las tecnologías digitales y su uso en un entorno seguro y sostenible.

Existen varios criterios relevantes para el éxito de una AD, y muchos de ellos están reflejados en el diseño de la Agenda Digital 2030. Acompañar las AD de una asignación de responsabilidades clara y con poderes de implementación apropiados es fundamental para su éxito. Un organismo de alto nivel que lidere la estrategia puede ser particularmente útil para coordinar una transformación digital rápida. Además, la coordinación efectiva entre los organismos gubernamentales, más allá de los ministerios relacionados con las TIC, también es esencial para la implementación de una AD coherente y debe complementarse con un marco integral de gobernanza de datos para garantizar una gestión adecuada de los datos durante todo el ciclo de vida de la AD. Del mismo modo, dado que la transformación digital es promovida por múltiples partes, incluidas empresas, individuos y otras partes interesadas no gubernamentales, es importante garantizar un diálogo abierto entre los diferentes actores, que puede ayudar a identificar obstáculos, intercambiar mejores prácticas y crear oportunidades para establecer alianzas público-privadas. Un marco de supervisión efectivo es importante para monitorear la implementación y evaluar los avances de la AD. Estas actividades deberían favorecer el aprendizaje, la priorización y la mejora de las políticas con el tiempo. También es importante que las AD estén bien alineada con los planes nacionales de desarrollo (PND) (OCDE et al., 2020^[1]).

La AD no funciona de manera aislada, sino que implica una estrecha coordinación con la estrategia general de desarrollo, en particular con los PND, el plan nacional de banda ancha y los proyectos del Ministerio de Educación orientados a mejorar el acceso a las TIC y las competencias de los estudiantes. El PND de la República Dominicana tiene 2030 como horizonte temporal, y el hecho de que la nueva AD se crease con un plazo similar en lugar de asociarse a la duración de un mandato presidencial constituye un importante paso adelante. No obstante, el PND se aprobó en 2011 y, desde entonces, muchos desafíos y oportunidades digitales han cambiado considerablemente. En 2016 y 2017, se actualizaron los planes locales, regionales y provinciales de desarrollo, y, en muchos casos, se incluyeron menciones a la importancia de crear una sociedad digital (MEPYD, 2016^[54]). Por lo tanto, es importante que la Agenda Digital 2030 se fundamente en este trabajo y complemente los progresos que ya se han realizado.

La atención que se presta a las políticas relacionadas con el mundo digital en los PND y el nivel de integración de las AD en los PND varían de unos países de ALC a otros. Por lo general, los PND de los países de ALC se centran más en las políticas digitales centradas en la mejora de la productividad y menos en cuestiones sociales, institucionales y ambientales (Gráfico 5.24). La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana sigue esta tendencia y presta especial atención a responder a las preocupaciones en torno a la productividad y la vulnerabilidad social. En concreto, el PND del país hace hincapié en la dimensión digital necesaria en las políticas laborales y en el futuro del empleo, es decir, en la digitalización de los mercados laborales y la adaptación a un nuevo mundo laboral, la modernización de las competencias y la transición a unas modalidades de trabajo y unas instituciones del mercado laboral más flexibles (OCDE et al., 2020^[1]).

Gráfico 5.24. Intensidad de las dimensiones digitales en los PND de determinados países de ALC, 2019

	Acceso y uso	Infraestructura digital	Futuro del empleo	Gobierno digital	Economía digital	Integración regional
Argentina						
Bolivia						
Brasil						
Chile						
Colombia						
Costa Rica						
República Dominicana						
Ecuador						
El Salvador						
Guatemala						
Honduras						
México						
Panamá						
Paraguay						
Perú						
Uruguay						

Nota: Este gráfico se creó compilando una lista de palabras clave para cada tema; la intensidad de cada tema se determinó a partir de la frecuencia relativa de las palabras clave.

Fuente: (OCDE et al., 2020^[1]).

Retos y oportunidades para pasar del análisis a la acción

Cuadro 5.4. Adoptar una visión estratégica y bien coordinada de la transformación digital

Recomendación de política pública	Retos y oportunidades para la implementación
1.1. Garantizar un enfoque coherente y holístico de la transformación digital, como se presenta en la Agenda Digital 2030, que esté bien conectado con otras estrategias nacionales y con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 más amplia	
Asignar responsabilidades claras y poderes de implementación adecuados a un organismo de alto nivel que lidere la Agenda Digital 2030 (p. ej., el Gabinete de Transformación Digital).	Esto debe ir acompañado de asignaciones presupuestarias claras y de incentivos para la articulación.
Garantizar una coordinación eficaz entre los órganos gubernamentales (más allá de los ministerios relacionados con las TIC), un marco integral de gobernanza de datos, un diálogo abierto entre actores y un marco de supervisión eficaz.	La Agenda Digital 2030 apunta en esta dirección.
1.2. Fortalecer las capacidades estadísticas digitales	
Reforzar el uso de tecnologías digitales para mejorar la recopilación y el uso de datos estadísticos y fortalecer su potencial para informar políticas públicas (p. ej., uso de <i>big data</i>).	Las capacidades técnicas y el financiamiento constituyen dos desafíos fundamentales. La ausencia de voluntad para cooperar entre las distintas instituciones que producen datos sigue siendo un obstáculo.
Desarrollar mecanismos para producir periódicamente indicadores digitales que permitan monitorear el progreso en la Agenda Digital 2030 y una mejor comprensión de los desafíos y oportunidades emergentes a medida que avanza la transformación digital.	Las capacidades técnicas y el financiamiento constituyen dos desafíos fundamentales. La ausencia de voluntad para cooperar entre las distintas instituciones que producen datos sigue siendo un obstáculo.

Nota: Basado en el taller celebrado en Santo Domingo el 20 de junio de 2022 para debatir este Estudio y las recomendaciones de política con representantes del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Educación, el INDOTEL, la OGTIC y CODOPYME.

Fuente: Elaboración de los autores.

Recomendaciones de política pública

Recuadro 5.1. Recomendaciones de política pública

Objetivo de política 1: Aumentar la conectividad en toda la República Dominicana para garantizar una transformación digital exitosa e inclusiva

1.1 Diseñar políticas que continúen aumentando las conexiones a Internet de banda ancha en la República Dominicana y cierren la brecha con ALC y la OCDE:

- Invertir en redes de comunicación, creando las condiciones para atraer inversión privada y fomentar alianzas público-privadas.
- Ampliar el despliegue de redes 4G en todo el país.

1.2 Reducir las brechas en el acceso, particularmente en áreas rurales y entre poblaciones de bajos ingresos, ya que esto es crucial para reducir la brecha digital:

- Ampliar la conectividad en las áreas rurales aprovechando al máximo las tecnologías existentes.
- Ampliar la conectividad a través de redes públicas mejoradas, particularmente en áreas remotas o desfavorecidas.
- Subsidiar el acceso a Internet para poblaciones de bajos ingresos, haciendo uso de los mecanismos existentes, como las transferencias monetarias condicionadas, para identificar y focalizar mejor estas transferencias en los hogares vulnerables.

1.3 Mejorar la asequibilidad y disponibilidad de dispositivos y servicios digitales:

- Continuar distribuyendo dispositivos digitales a los estudiantes, en particular a aquellos de entornos socioeconómicos menos favorecidos, acompañado de capacitación tanto para profesores como para estudiantes.
- Redoblar los esfuerzos para distribuir dispositivos digitales entre las poblaciones vulnerables, aprovechando los mecanismos existentes, como las transferencias monetarias condicionadas.
- Crear condiciones para el acceso asequible a dispositivos y servicios digitales.

Objetivo de política 2: Mejorar las competencias digitales y el uso de herramientas digitales en el sistema educativo y en la transición al nuevo mundo laboral

2.1 Desarrollar competencias digitales entre estudiantes y docentes, así como entre la población adulta:

- Incorporar competencias y herramientas digitales en todo el sistema educativo, comenzando desde la primera infancia. Con este fin, toda la comunidad debería participar en un debate para reformar los planes de estudios en todos los niveles educativos, con el objetivo de incluir las competencias digitales como un objetivo académico esencial.
- Desarrollar un ambicioso programa de formación de docentes actuales y futuros en competencias digitales y en métodos pedagógicos innovadores y adaptados a las necesidades de la sociedad digital.
- Elaborar programas específicos para enseñar competencias digitales a la población adulta.

2.2 Reforzar la disponibilidad de herramientas digitales dentro del sistema educativo:

- Cerrar la brecha en la disponibilidad de las TIC, incluido el acceso a recursos y plataformas educativos en línea y dispositivos digitales para la enseñanza y el aprendizaje, en las escuelas de diferentes entornos socioeconómicos.

- Desarrollar un mapa nacional que identifique las necesidades de las escuelas en materia de conectividad, TIC y dotaciones digitales para desarrollar acciones focalizadas en las áreas más desfavorecidas.

2.3 Fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y la economía digital emergente:

- Potenciar el componente digital dentro del sistema de educación y formación profesional, así como en la educación superior, quizás con titulaciones postsecundarias específicas relacionadas con perfiles profesionales nuevos o emergentes en la economía digital
- Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias y, en particular, las necesidades emergentes de la economía digital, con el fin de influir en la creación de planes de estudios e itinerarios escolares adaptados y favorecer la transición al nuevo mundo laboral.

Objetivo de política 3: Crear un ecosistema digital para impulsar el desarrollo de la economía digital

3.1 Habilitar el uso de herramientas y servicios digitales por parte de las MIPYMES y favorecer el surgimiento de una industria digital:

- Implementar programas públicos específicos para apoyar a las MIPYMES en la adopción de tecnologías digitales y su uso para conectarse mejor con empresas más grandes y cadenas de valor globales a través del uso de herramientas digitales.
- Establecer mecanismos para identificar la demanda de competencias y, en particular, las necesidades emergentes de la economía digital, con el fin de influir en la creación de planes de estudios e itinerarios escolares adaptados.
- Desarrollar instrumentos e incentivos específicos para el desarrollo de la industria digital en República Dominicana.

3.2 Desarrollar un ecosistema digital holístico para facilitar la transformación digital de los procesos de producción por parte de todas las empresas y para promover el crecimiento de la productividad:

- Desarrollar un plan estratégico para mejorar el ecosistema digital como catalizador de una mayor productividad y un mayor crecimiento, reconociendo que esto debe incluir inversiones complementarias clave en I+D, infraestructura y logística, entre otros ámbitos, y competencias y capital humano, incluidas las capacidades organizativas y de gestión.

Objetivo de política 4: Adoptar una visión estratégica y bien coordinada de la transformación digital

4.1 Garantizar un enfoque coherente y holístico de la transformación digital, como se presenta en la Agenda Digital 2030, que esté bien conectado con otras estrategias nacionales y con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 más amplia:

- Asignar responsabilidades claras y poderes de implementación adecuados a un organismo de alto nivel que lidere la Agenda Digital 2030 (p. ej., el Gabinete de Transformación Digital).
- Garantizar una coordinación eficaz entre los órganos gubernamentales (más allá de los ministerios relacionados con las TIC), un marco integral de gobernanza de datos, un diálogo abierto entre actores y un marco de supervisión eficaz.

4.2 Fortalecer las capacidades estadísticas digitales:

- Reforzar el uso de tecnologías digitales para mejorar la recopilación y el uso de datos estadísticos y fortalecer su potencial para informar políticas públicas (p. ej., uso de *big data*).
- Desarrollar mecanismos para producir periódicamente indicadores digitales que permitan monitorear el progreso en la Agenda Digital 2030 y una mejor comprensión de los desafíos y oportunidades emergentes a medida que avanza la transformación digital.

Referencias

- A4AI (2021), *Alliance for affordable internet*, https://a4ai.org/affordability-report/data/?_year=2020&indicator=INDEX. [20]
- Acento (2021), *Inversión en clases por televisión y radio alcanza los RD\$5 mil millones*, Santo Domingo, República Dominicana, <https://acento.com.do/actualidad/costo-clases-por-television-aumento-de-3-a-5-mil-millones-de-pesos-por-nuevas-adjudicaciones-8900141.html>. [24]
- Banco Mundial (2020), *Entreprise Surveys (database)*, World Bank Group, Washington D.C., <http://www.enterprisesurveys.org/>. [49]
- Banco Mundial (2020), *Expanding mobile broadband is lifting millions out of poverty*, World Bank Group, Washington, DC, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/expanding-mobile-broadband-coverage-lifting-millions-out-poverty>. [12]
- Banerjee et al. (2007), "Remedying education: Evidence from two randomized experiments in India", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. Vol. 122/Iss. 3, <https://doi.org/10.1162/qjec.122.3.1235>. [34]
- BID (2021), *Cerrando la brecha de conectividad digital: Políticas públicas para el servicio universal en América Latina y el Caribe*, Inter-American Development Bank, IDB Publishing, <https://publications.iadb.org/es/cerrando-la-brecha-de-conectividad-digital-politicas-publicas-para-el-servicio-universal-en-america>. [27]
- BID (2020), *A un clic de la transición: Economía digital en Centroamérica y la República Dominicana*, Inter-American Development Bank, IDB Publishing, <https://publications.iadb.org/es/un-clic-de-la-transicion-economia-digital-en-centroamerica-y-la-republica-dominicana>. [46]
- BID (2020), *Metas y desafíos para la transformación digital en República Dominicana*, Inter-American Development Bank, IDB Publishing, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Plan-Nacional-de-Infraestructura-de-Republica-Dominicana.pdf>. [17]
- BID (2019), *The Future of Work in Latin America and The Caribbean: What Are The Most In-Demand Occupations and Emerging Skills in The Region?*, Inter-American Development Bank, IDB Publishing, <https://doi.org/10.18235/0001677>. [51]
- BID (2018), *Broadband Development Index (database)*, Inter-American Development Bank, <https://mydata.iadb.org/Science-and-Technology/Broadband-Development-Index/gg3q-hmyd>. [13]
- BID (2011), *Development Connections: Unveiling the Impact of New Information Technologies*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/en/publication/16270/development-connections-unveiling-impact-new-information-technologies-summary>. [35]
- Bulman, G. and R. Fairlie (2016), "Chapter 5 - Technology and education: Computers, software, and the Internet", *Handbook of the Economics of Education*, Vol. Vol. 5, pp. Elsevier B.V., Amsterdam, pp. 239-280, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-63459-7.00005-1>. [32]

- CAF (2020), *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*, Corporación Andina de Fomento, Caracas, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1540/El_estado_de_la_digitalizacion_de_America_Latina_frente_a_la_pandemia_del_COVID-19.pdf. [47]
- Consejo Economico y Social (2021), *Dialogo de las reformas 2021: Transformacion Digital*, <https://www.ces.org.do/index.php/transformaciondigital>. [4]
- Crunchbase (2021), *Why Latin America is the Next Hot Spot For Fast-Growing Mediatech Companies*, <https://news.crunchbase.com/startups/latin-america-hotspot-mediatech/>. [2]
- Denoël, E. et al. (2017), *Drivers of Student Performance: Insights from Europe*, McKinsey & Company, New York, <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/drivers-of-student-performance-insights-from-europe>. [36]
- ENHOGAR (2018), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples*, <https://web.one.gob.do/media/gzdkwnnn/encuestanacionaldehogaresdeprop%C3%B3sitosm%C3%BAltiplesiinformegeneral2018.pdf>. [15]
- ENHOGAR (2015), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, Dominican Republic*, <https://web.one.gob.do/media/l42ltfho/encuestanacionaldehogaresdeprop%C3%B3sitosm%C3%BAltiplesfasc%C3%ADculo2educaci%C3%B3nsuperiorenlarepdom2015.pdf>. [18]
- Escueta, M. et al. (2017), "Education technology: An evidence-based review", *NBER Working Paper*, No. 23744, National Bureau of Economic Research, Cambridge, <http://www.nber.org/papers/w23744>. [33]
- GSMA (2019), *The Mobile Economy 2019*, GSM Association, London, <http://www.gsma.com/r/mobileeconomy/3/>. [22]
- Hoy Digital (2020), *Minerd entrega dispositivos electrónicos a estudiantes en Santiago*, <https://hoy.com.do/minerd-entrega-dispositivos-electronicos-a-estudiantes-en-santiago/>. [16]
- IDEICE (2020), *Educación Dominicana en el contexto de la Covid-19*, Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa, <https://ideice.gob.do/documentacion/publicaciones-msg-set-id-1-art-132-educacion-dominicana-en-el-contexto-de-la-covid-19>. [25]
- IICA (2020), *Rural connectivity in Latin America and the Caribbean: A bridge for sustainable development in a time of pandemic*, Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura, <https://repositorio.iica.int/handle/11324/12896>. [41]
- INDOTEL (2021), *Desempeño de las Telecomunicaciones*, Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, <https://transparencia.indotel.gob.do/media/216292/informe-de-desempe%C3%B1o-de-las-telecomunicaciones-enero-septiembre-2021.pdf>. [10]
- INDOTEL (2021), *Portal de Transparencia, Indicadores Estadísticos por Provincias y Municipios*, <https://transparencia.indotel.gob.do/publicaciones-oficiales/estad%C3%ADsticas-telecomunicaciones/indicadores-estadisticos-por-provincias-y-municipios/>. [14]
- ITU (2021), *ICT prices statistics*, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/ICTprices/default.aspx>. [19]

- ITU (2021), *World Telecommunication/ICT Indicators Database 2021 (database)*, International Telecommunication Union, Geneva, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx>. [9]
- MEPYD (2021), *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021-2024*, Gobierno de la República Dominicana, <https://mepyd.gob.do/publicaciones/plan-nacional-plurianual-del-sector-publico-2021-2024>. [7]
- MEPYD (2016), *Planes para el Desarrollo Económico Local, Provinciales y Regionales*, <https://mepyd.gob.do/viceministerios/planificacion/digedes/planes-para-el-desarrollo-economico-local-provinciales-y-regionales/>. [54]
- Ministerio de la Presidencia (2021), *Para que la educación no se detenga, Coronavirus República Dominicana*, <https://coronavirusrd.gob.do/para-que-la-educacion-no-se-detenga/>. [28]
- Network Readiness Index (2020), *The network readiness index 2020: Accelerating digital transformation in a post-COVID global economy*, Portulans Institute, Washington, DC, https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/2020/11/NRI-2020-V8_28-11-2020. [37]
- OCDE (2021), *OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/0ae365b4-en>. [6]
- OCDE (2019), *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>. [5]
- OCDE (2019), *OECD Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b2e897b0-en>. [39]
- OCDE (2019), *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/df80bc12-en>. [50]
- OCDE (2018), *PISA 2018 Database (database)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/pisa/data/2018database/>. [29]
- OCDE et al (2021), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>. [3]
- OCDE et al. (2020), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [1]
- OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. [38]
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2015-en>. [30]
- OCDE/OMC (2017), *Aid for Trade at a Glance 2017: Promoting Trade, Inclusiveness and Connectivity for Sustainable Development*, WTO and OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/aid_glance-2017-en. [11]
- OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020), *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience, OECD Development Pathways*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1201cfea-en>. [42]

- O'Halloran (2019), *What you need to know about 5G*, World Economic Forum Annual Meeting, Cologny, Switzerland, <http://www.weforum.org/agenda/2019/12/what-youneed-to-know-about-5g/>. [21]
- ONTIC (2020), *Evaluación del Desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la República Dominicana*, Observatorio Nacional de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, https://www.ontic.org.do/media/1125/onticrd_e. [8]
- ONU División Estadística (2018), *UN Global SDG (database)*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>. [23]
- ONU División Población (2021), *UN Population Division (database)*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, <https://population.un.org/wpp/>. [53]
- Pérez, De los Santos and Beinte (2015), *Dominican Republic: Agricultural R&D Indicators Factsheet*, IFPRI, <https://www.ifpri.org/publication/dominican-republic-agricultural-rd-indicators-factsheet>. [44]
- Psacharopoulos, G. et al. (2020), "Lost wages: The COVID-19 cost of school closures", *Policy Research Working Paper Series No. 9246*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3601422. [31]
- SIPEN (2021), *Boletín Trimestral No. 74 Octubre-Diciembre 2021*, Superintendencia de Pensiones, https://www.sipen.gob.do/index.php/descarga/boletines-trimestrales_2021_12_20220419022445.pdf. [43]
- The Conference Board (2020), *Total Economy (database)*, <https://www.conference-board.org/data/economydatabase>. [40]
- UNCTAD (2020), *UNCTAD B2C E-commerce index 2020: Spotlight on Latin America and the Caribbean*, https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d17_en.pdf. [48]
- UNICEF y INDOTEL (2021), *Informe Kids Online República Dominicana*, UNICEF and INDOTEL, <https://www.unicef.org/dominicanrepublic/informes/informe-kids-online-republica-dominicana>. [26]
- Weller, Gontero and Campbell (2019), *Cambio tecnológico y empleo: Una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo*, http://www.cepal.org/es/publicaciones/44637_12_-_cambio-tecnologico-empleo-perspectiva-latinoamericana-riesgos-la-sustitucion. [52]
- WIPO (2020), *Patentscope (database)*, World Intellectual Property Organization, Geneva, <https://www.wipo.int/patentscope/en/>. [45]

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de la República Dominicana

HACIA UN MAYOR BIENESTAR

La República Dominicana ha experimentado importantes avances socioeconómicos en las últimas décadas. El país ha sido una de las principales economías de América Latina y el Caribe en términos de crecimiento económico, alcanzando el estatus de economía de ingreso medio-alto en 2011. Sin embargo, los avances en las diferentes dimensiones del bienestar han sido insuficientes. En particular, las disparidades socioeconómicas y territoriales siguen siendo importantes, y las instituciones públicas aún enfrentan desafíos relevantes. Para que la República Dominicana avance en una senda de desarrollo más inclusivo y sostenible, es necesario abordar tres dimensiones críticas. En primer lugar, proporcionar empleos de calidad para todos, con especial énfasis en impulsar la formalización y la transformación productiva. En segundo lugar, movilizar más financiamiento público y privado para el desarrollo, con sistemas fiscales más progresivos y eficaces, un gasto público más eficiente, y mercados de capitales más profundos. En tercer lugar, acelerar la transformación digital para impulsar la productividad, mejorar la inclusión y apoyar la creación de empleo.



Cofinanciado por
la Unión Europea



PRINT ISBN 978-92-64-41043-5
PDF ISBN 978-92-64-62681-2



9 789264 410435