

CUAN COMPETITIVA ES LA REPUBLICA DOMINICANA?

Joaquín Vial
Borrador preliminar, Diciembre 2002

República Dominicana es uno de los pocos casos de desempeño económico exitoso en América Latina y el Caribe en la última parte del Siglo XX. Si se considera la segunda mitad del siglo pasado, República Dominicana registra un crecimiento del ingreso por habitante promedio de 2,3%, lo que es una cifra considerable en un horizonte de tiempo tan largo. De hecho, se ubica en el lugar 38 del ranking de crecimiento entre 128 países, siendo superada marginalmente solo por Brasil y Trinidad y Tobago en la región.

Más interesante aún es el hecho que el crecimiento más rápido tiende a concentrarse hacia el final del período, lo que ciertamente constituye una base para ser optimistas respecto del futuro del país.

La experiencia reciente de desarrollo del país resiste una clasificación fácil y ciertamente no se ajusta a moldes preconcebidos: el crecimiento ha sido impulsado principalmente por las exportaciones, pero República Dominicana es una de las economías más protegidas del Hemisferio. El turismo y la industria muestran un gran dinamismo en el período, pero la agricultura concentra los mayores volúmenes de empleo. Las zonas francas y los incentivos tributarios a sectores seleccionados abundan, pero el aparato estatal evidencia serias deficiencias para entregar algunos bienes y servicios públicos que en otros países de desarrollo similar son normales. El capital internacional fluye con facilidad hacia las nuevas inversiones en los sectores más dinámicos, mientras el sistema financiero local se encuentra severamente reprimido.

Son precisamente estos contrastes y paradojas los que obligan a revisar las fuentes de la competitividad dominicana para formarse un juicio acerca de los desafíos para mantener y mejorar el desempeño económico del país en el siglo que recién comienza.

El presente trabajo se enmarca en el contexto de otras investigaciones sobre temas conexos que se han venido desarrollando en República Dominicana en los últimos años y cuando sea conveniente se recurrirá citas de ellos, más que a tratar de replicar o repetir ejercicios anteriores. De especial importancia por la coincidencia con algunos de los temas de este informe son el estudio del Banco Mundial del año 2000 (Banco Mundial, 2000) y la serie de documentos acerca de una estrategia nacional de competitividad desarrollados bajo los auspicios de USAID y publicados en el año 2001 (USAID, Chemonics, 2000).

El presente documento está organizado en siete secciones además de esta introducción. En la primera se presentan antecedentes históricos y se discuten aspectos de la estructura económica dominicana que son relevantes para el análisis de la competitividad. La segunda sección busca dar un panorama general de la competitividad dominicana, identificando fortalezas y debilidades en un contexto internacional. Esto se hace sobre la base del Índice de Competitividad para el Crecimiento desarrollado por el equipo de CID en Harvard y el World Economic Forum. La sección tres se adentra en el análisis detallado de una de las dimensiones más débiles de la competitividad dominicana, como es el funcionamiento de las instituciones públicas y la gobernabilidad. Para ello se combina el marco clasificatorio desarrollado por Dani Rodrik (1999) con la información proveniente del Informe de Competitividad Global. La sección cuatro se destina al análisis del sistema nacional de innovación dominicano, para identificar áreas críticas de intervención para mejorar en esta otra dimensión de la competitividad que también aparece rezagada en el caso dominicano. La sección cinco se concentra en las conexiones de la economía dominicana con el resto del mundo, con un foco principal en el transporte marítimo. La sección seis sintetiza brevemente los principales desafíos que enfrentan los dos sectores que han liderado la inserción internacional dominicana en las últimas décadas, como son el turismo y las zonas francas. Finalmente la última sección presenta una breve resumen de las principales conclusiones que se desprenden del análisis previo.

I. Antecedentes históricos y estructura de la economía

En esta breve sección se intentará entregar un panorama muy abreviado del desarrollo económico reciente de República Dominicana, destacando aquellos aspectos de mayor relevancia para la discusión posterior.

República Dominicana ha sido uno de los pocos países de América Latina que ha logrado mantener tasas de crecimiento elevadas por un tiempo prolongado. Incluso en pleno período de sustitución de importaciones, cuando se fue configurando un complejo sistema de regulaciones y trabas al comercio exterior, el país pudo crecer a tasas altas en promedio, aunque con una elevada volatilidad, ya que las disponibilidades de divisas estaban fuertemente atadas a los precios de unos pocos productos básicos tropicales, como el azúcar, y algunas exportaciones de minerales. Esta volatilidad y dependencia excesiva de unos pocos productos básicos se fue transmitiendo paulatinamente a la economía doméstica a través de tasas de inflación volátiles y cada vez más elevadas, con un deterioro significativo de las cuentas fiscales y estrangulamiento del sistema financiero. Las elevadas tasas de crecimiento de los años sesenta fueron bajando paulatinamente durante los 70, coincidiendo con un alza paulatina de la inflación que hace crisis a mediados de los años 80. Esa década es una de sucesivos intentos fallidos por controlar la inflación y estabilizar la economía, lo que no se consigue hasta comienzos de los 90, cuando se impulsa el llamado Nuevo Programa Económico que tuvo como pieza principal el ordenamiento de las finanzas públicas y el desmantelamiento paulatino de la compleja estructura de protección frente a la competencia externa. A diferencia de otros países, República Dominicana avanzó rápido en desmantelar restricciones cuantitativas, en la unificación del mercado cambiario y en una relativa simplificación del sistema de tarifas a las importaciones, pero mantuvo estas últimas en niveles bastante elevados y las rebajas posteriores en los 90 y el 2001 han sido modestas. A pesar de los enormes progresos, República Dominicana está entre los países que mantienen tasas de aranceles más elevados en la región (véase Cuadro 11 más adelante).

Después del ajuste de 1992-93 República Dominicana entra en un rápido período de expansión económica, acompañado por una serie de reformas en distintos ámbitos del funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. Si bien el desempeño más reciente no ha sido tan positivo, es indudable que al menos parte de la explicación radica en el significativo empeoramiento del entorno internacional.

Cuadro 1

Composición por productos de las exportaciones dominicanas
(millones de dólares)

Rubros	CUCI	1980	1990	1999
Ropa y Vestuario	84	0.2	752.6	2453.0
Equipo profesional y científico	87	1.1	80.6	379.9
Tabaco y productos de tabaco	12	38.3	79.6	277.1
Productos no identificados	99	0.0	0.0	110.6
Cuero y manufacturas de cuero	61	0.3	129.7	187.3
Calzado	85	1.0	1.3	87.3
Frutas y vegetales	5	30.0	82.3	136.2
Café, té	7	155.1	116.7	57.6
Maletas, carteras y artículos de viaje	83	7.2	10.2	49.4
Azúcar y derivados	6	350.0	160.4	80.3
Otros		179.4	693.0	1128.0
Total Exportaciones de bienes		762.5	2106.5	4946.6
Exportaciones de Servicios		309.4	1097.2	2850.3
Exportaciones totales como % PIB		19.2%	30.6%	45.8%

Fuentes: World Trade Analyzer, Statistic, Canada ITC; IFS Fondo Monetario Internacional, Anuario 2001.

Un elemento distintivo del proceso dominicano es el profundo cambio en la estructura de la economía que ocurre durante este proceso. Donde este cambio es más evidente es en la estructura y peso relativo de las exportaciones, que se puede apreciar en el Cuadro 1. En el breve período de dos décadas, la economía primario-exportadora que predominaba hasta los 80s se convierte en una economía exportadora de manufacturas y servicios, en que el peso de las exportaciones sobre el PIB más que se duplica.

Este fuerte crecimiento de las exportaciones y su diversificación más allá de los sectores tradicionales basados en recursos naturales se concentra en dos áreas: el turismo, donde República Dominicana ha podido aprovechar las extraordinarias condiciones que posee la

isla, y la manufactura ligera basada en las zonas francas¹. Un aspecto importante de esta transformación es que hoy día un porcentaje elevado de la población dominicana recibe ingresos que dependen críticamente de la vinculación del país con el resto del mundo, ello a pesar de que el país todavía mantiene una estructura de tarifas y de regulaciones al comercio exterior que tiene un marcado sesgo proteccionista. Esto último se aprecia en el hecho que las tarifas medias de República Dominicana son más elevadas que en otros países de América Central y el Caribe y en que un índice ad-hoc para medir restricciones al comercio exterior elaborado por un equipo del FMI muestra resultados semejantes para esa variable (Young et al., 2001, Capítulo II). Por otra parte, estas apreciaciones son también refrendadas por la información proveniente del *Global Competitiveness Report 2002-2003* publicado por el Foro Económico Mundial (2002). En el plano subjetivo, las respuestas de los empresarios y ejecutivos que contestan la encuesta indican que existe la percepción de fuertes barreras ocultas al comercio exterior, ya que República Dominicana se ubica en el puesto 70 entre 80 países en relación a esta variable (2.10). En un plano más objetivo, al comparar las tarifas promedios a las importaciones República Dominicana aparece en el lugar 65 entre 80 países con una tasa promedio de 12,1%. Si se usa el promedio de 10,7% calculado por el FMI para la tarifa promedio después de la reforma arancelaria, la ubicación de República Dominicana en ese ranking sube 9 lugares, al puesto 56.

Luego, República Dominicana presenta una situación bastante paradójica, como es tener una parte de la economía fuertemente integrada al resto del mundo, comerciando activamente con él, exportando manufacturas y servicios e importando materias primas, bienes de capital e insumos, accediendo además a los capitales extranjeros, tanto a través de deuda como de aportes de capital e inversiones, mientras una parte también muy importante de la economía se encuentra aislada de la competencia internacional, abasteciendo principalmente un mercado interno protegido por las barreras al comercio. Si bien no hay mucha información al respecto, es posible conjeturar que las condiciones de competencia en ambos segmentos de la economía son muy distintas: el sector

¹ Estos dos sectores son objeto de estudios especiales en el marco de este mismo proyecto. Véase Vial (2002) y Vial et al. (2002).

exportador enfrenta una lucha muy dura con competidores de muy bajos costos en las más diversas partes del mundo y debe estar permanentemente renovándose para mantener y acrecentar sus mercados. El sector protegido, en cambio, abastece un mercado muy pequeño, lo que deja muy pocos espacios para la competencia interna y genera pocos incentivos a la innovación.

Un análisis de la estructura productiva de la economía dominicana muestra menos cambios que el que sugiere el análisis de la evolución del sector exportador, tal como se puede apreciar en el Cuadro 2. Al examinar la contribución al crecimiento total de la economía entre 1990 y el 2000, resalta la contribución de sectores “no transables” como la construcción y el comercio. Incluso en el sector manufacturero, se aprecia que la mayor contribución al crecimiento global viene dada por la manufactura distinta a la de las zonas francas. Estas últimas son las que más crecen , pero lo hacen desde una base mucho más baja, por lo que su impacto directo sobre la producción es menor. Otros sectores con contribuciones interesantes son los de Hoteles y afines y el de Telecomunicaciones. El primero está directamente vinculado al despegue del sector Turismo y a su vez tiene un impacto significativo en el fuerte impulso que recibe el sector de la Construcción en este período. El sector de telecomunicaciones está plenamente internacionalizado, con fuerte presencia de empresas extranjeras y que gracias a esa amplia facilidad para acceder a capitales y nuevas tecnologías ha podido aprovechar plenamente la revolución tecnológica que ha ocurrido a nivel mundial. Un aspecto que parece conveniente mencionar aquí es el hecho de que la base del sistema de cuentas nacionales es del año 1975, lo que puede ser una fuente de distorsiones en las comparaciones entre sectores debido a obsolescencia de las ponderaciones originales y cambios en los precios relativos. Parece necesario que en un país que ha cambiado tanto en las últimas décadas, se actualice a la brevedad la base de cálculo de las cuentas nacionales para reflejar mejor el peso relativo y la contribución al crecimiento de cada sector.

Cuadro 2

CONTRIBUCION PORCENTUAL AL CRECIMIENTO

	80-70	90-80	01-90
TOTAL	126.6%	31.2%	99.9%
AGROPECUARIO	9.4%	0.6%	7.3%
Agricultura	4.4%	-0.9%	2.8%
Ganadería	4.4%	1.3%	4.3%
Silvicultura y Pesca	0.6%	0.2%	0.2%
MINERIA	6.9%	-0.1%	-0.5%
MANUFACTURA	18.2%	4.3%	11.4%
Azúcar	0.4%	-1.4%	-0.1%
Resto	16.7%	2.4%	9.3%
Zonas Francas	1.0%	3.2%	2.2%
CONSTRUCCION	8.4%	4.3%	14.9%
COMERCIO	16.3%	-0.5%	11.2%
HOTELES, BARES Y RESTAURANTES	2.1%	3.5%	7.7%
TRANSPORTE	6.4%	1.1%	5.8%
COMUNICACIONES	1.4%	1.6%	9.7%
ELECTRICIDAD	2.1%	0.2%	2.9%
FINANZAS	2.9%	5.1%	1.4%
PROPIEDAD DE VIVIENDAS	6.6%	1.0%	1.2%
GOBIERNO	8.6%	2.6%	4.4%
OTROS SERVICIOS	9.8%	2.7%	3.8%

Fuente: Banco Central Republica Dominicana

El período de marcada inestabilidad y elevada inflación de los años 80's y comienzos de los 90's dejó secuelas importantes en el funcionamiento del mercado financiero. De acuerdo a la información recogida en un informe del Banco Mundial, el sistema financiero sufre las consecuencias de una fuerte debilidad institucional, en que los derechos de propiedad no se encuentran bien delimitados ni protegidos, y donde la operación del sistema de administración de justicia no resulta apropiado para el buen funcionamiento del sistema financiero. A ello se debe agregar la secuela de desconfianza que dejó el período de alta inflación y los incumplimientos en el servicio de la deuda pública en períodos de crisis (Banco Mundial, 2000. Cap. V). Un antecedente importante que allí se cita es el bajo nivel de profundización financiera que se observa, a pesar de los progresos realizados en los años 90. En 1997 el cuasi-dinero alcanzaba sólo a un 16% del PIB en República Dominicana, en contraste con el 28% del promedio de América Latina y el Caribe y 60% de los países industrializados en la OCDE. Por otra parte, el mismo

informe señala con preocupación la tendencia cada vez más extendida de otorgar crédito denominado en dólares, como una manera de defenderse del riesgo inflacionario.

Los problemas anteriores se ven complicados aún más por un marco legal que en muchas áreas está obsoleto y se encuentra sobrepasado. Donde ello es más evidente es en lo que concierne al límite máximo legal que aún rige sobre las tasas de interés y que es eludido mediante el cobro de comisiones. Ello significa que los bancos pueden cobrar un precio de mercado por los créditos que otorgan, pero están impedidos de pagar un precio de mercado por los depósitos que captan, con lo que se produce un serio desincentivo al ahorro en instituciones formales – reguladas y supervisadas – a favor del desvío de recursos hacia un sector informal altamente riesgoso.

La situación del mercado financiero local, con un elevado costo de crédito y serias dificultades para captar recursos ha inducido a que las empresas que tienen vinculaciones con el exterior, principalmente a través de su actividad comercial, hayan desarrollado el acceso a fuentes internacionales de financiamiento, lo que se ha constituido en una ventaja competitiva respecto a otros empresarios locales. El dualismo entre la economía integrada al mundo y competitiva en contraposición a la economía local protegida se ve entonces trasladado también al ámbito del financiamiento y acceso al crédito. En la primera existe un importante segmento con acceso a fuentes externas de crédito, mientras que la mayoría de las empresas que operan en este segundo segmento de la economía se ven limitadas a acceder al crédito escaso y relativamente caro que está disponible en el mercado local.

Otra característica distintiva de la economía dominicana es la operación de las instituciones públicas y la modalidad como se asignan los recursos públicos, especialmente en lo que se refiere a las inversiones.

Si se miran las cifras fiscales desde una perspectiva macroeconómica, no se puede dejar de reconocer el significativo avance desde los días de la elevada inflación y los agudos desajustes que culminaron a comienzos de los 90, cuando el déficit consolidado del sector

público llegó a superar el 5% del PIB. A fines de los 90's, dicho déficit se ha estabilizado en torno al 2% del producto, lo que en el contexto de una economía cuyo ingreso per capita crece a un ritmo de 5% anual, no debería representar un problema grave, si los niveles iniciales de deuda no son excesivamente elevados. En el caso del gobierno dominicano se ha seguido una política de financiar la mayor parte del déficit recurriendo al mercado interno, de manera que la deuda pública con el exterior representaba un 17% del PIB a finales de 1999 (Young, P. y otros, 2002, Cap. IV). Si bien del orden de la mitad de ese déficit del 2% del PIB se financia con endeudamiento con el sistema bancario local, hay abundante evidencia del uso extendido de postergar pagos a proveedores como una forma de financiar el déficit (Ibid.).

En otro plano se aprecia un progresivo mejoramiento en el diseño y administración del sistema tributario, tema en el cual los organismos multilaterales han contribuido con recursos financieros y asistencia técnica. Sin embargo, es en el ámbito de la gestión presupuestaria y los mecanismos de asignación de recursos donde se observan severas falencias, con consecuencias importantes para toda la gestión del sector público. Los mayores problemas en esta área se refieren a la ausencia de instancias de evaluación de los programas e inversiones del sector público y la extrema discrecionalidad con que se maneja una parte muy elevada de las inversiones públicas. Además de los problemas obvios de baja rentabilidad de muchas inversiones que realiza el gobierno y de las dificultades para asegurar continuidad a programas y proyectos, especialmente ante cambios de equipos de gobierno, esto tiene efectos perniciosos sobre el sistema político, al convertir al Presidente en un asignador directo de recursos públicos. Esta práctica es una herencia de regímenes personalistas que dominaron la vida política del país en la segunda mitad del siglo XX, pero son prácticas que han sido superadas en todos los estados modernos². Adicionalmente esto es considerado una fuente potencial de problemas en el ámbito macroeconómico (Banco Mundial, 2000).

² Este tema se discute en mayor detalle en los informes del Banco Mundial (2000, Cap I) y del FMI (Young y otros, 2001, Cap. IV).

La breve revisión anterior obliga a plantearse la pregunta de si República Dominicana va a ser capaz de retomar la senda de rápido crecimiento de fines de los 90's. Es indudable que hay sectores muy dinámicos e integrados a la economía global, pero ellos son todavía pequeños en relación con el conjunto de la economía y tarde o temprano se toparán con las dificultades de operar desde un país en el que la mayor parte de la economía opera aislada de la competencia internacional y en el cual hay instituciones claves para la competitividad, como el sistema financiero, la administración presupuestaria del estado y los sistemas de resguardo de la propiedad, que no han avanzado al mismo ritmo que los sectores más dinámicos. En la siguiente sección se intenta brindar un panorama comprensivo de la competitividad dominicana.

II. Un panorama general de la competitividad dominicana

En lo que sigue definiremos la competitividad como la capacidad para sostener tasas de crecimiento económico elevado por un tiempo prolongado (McArthur y Sachs, 2002). El foco del análisis estará centrado en las condiciones que se requieren para adquirir la capacidad antes mencionada. La amplia y rápidamente creciente literatura sobre determinantes del crecimiento económico nos da pistas importantes respecto de los factores que se deben considerar:

1. **Condicionantes geográficas:** después de años de olvido, esta variable ha vuelto a tomar un rol preponderante en las explicaciones del desempeño económico de los países. Por una parte se ha revalorizado el valor de condicionantes ambientales en el desarrollo de las sociedades humanas (Diamond, 1999) y por otra, el análisis de la información disponible para la segunda mitad del Siglo XX ha permitido identificar vinculaciones directas entre diversas dimensiones de la geografía y el desarrollo económico. A los aportes de Sachs y otros (Gallup, Sachs y Mellinger, 1999) han seguido otras contribuciones que han enfatizado variables como clima y ambiente por sus impactos en la productividad de los factores y en las condiciones de salud de la población, distancia

respecto de economías desarrolladas, tamaño de las economías, etc. (BID, 2000).

2. Integración a la economía mundial: en las últimas décadas se ha venido acumulando evidencia muy significativa acerca de la importancia de una inserción exitosa en los flujos de comercio mundial (Sachs y Warner, 1995). Si bien hay otros factores que inciden en el buen desempeño económico, durante la segunda mitad del Siglo XX prácticamente no hay casos de desarrollo acelerado sostenible en el tiempo que no hayan sido acompañados por una inserción más profunda de los países en el sistema económico mundial y en el comercio internacional en particular.
3. Estabilidad macroeconómica: los diversos estudios sobre determinantes del crecimiento económico encuentran sistemáticamente relaciones entre el crecimiento y variables como tasas de ahorro, de inversión, tamaño del gobierno, etc. Buenas políticas económicas en un entorno en que las instituciones y políticas son conducentes a crear un ambiente de estabilidad macroeconómica son condiciones para que esas variables tomen una trayectoria apropiada para favorecer el crecimiento económico.
4. Instituciones apropiadas: el imperio de la ley, el resguardo de la propiedad y la ausencia de corrupción aparecen sistemáticamente como factores que favorecen el buen desempeño económico desde el trabajo pionero de Mauro (1995). A la evidencia inicial presentada por Mauro se ha agregado una gran cantidad de estudios gracias a los esfuerzos de múltiples organizaciones por medir en forma sistemática estas variables y del Banco Mundial, que ha organizado e integrado diversas bases de datos poniéndolas a disposición del público y la comunidad académica a través de su sitio en internet.
5. Capacidad de innovación y de absorción de tecnologías: el desarrollo económico sin precedentes del último siglo ha estado marcado por el tremendo progreso tecnológico. Aquellos países que han sido capaces

de realizar nuevos descubrimientos e incorporarlos en su actividad económica, han conseguido lugares de liderazgo en esta expansión de la riqueza mundial. En el caso de países relativamente menos desarrollados, un tema crucial es su capacidad para absorber y adaptar nuevas tecnologías e innovar.

Los indicadores de competitividad desarrollados en el contexto del Programa sobre Competitividad que impulsó el World Economic Forum en colaboración con el Center for International Development de la Universidad de Harvard , buscaron integrar en forma sistemática estos factores en un conjunto de indicadores, que a su vez se resumen en el Índice de Competitividad para el Crecimiento (GCI) (McArthur y Sachs, 2002; Sachs y Vial, 2002). Estas mediciones permiten una comparación transversal entre los países en un momento dado del tiempo. Si bien estos índices se han publicado con periodicidad anual, ellos han experimentado cambios importantes a medida que se han ido refinando los criterios para construir los índices agregados, de manera que la comparación entre años es más problemática. República Dominicana fue incluida por primera vez en estas mediciones en el Informe 2001-2002, por lo que solo existen dos observaciones para la comparación. En este caso no hay grandes problemas para hacer comparaciones entre períodos, ya que la metodología se ha mantenido sin cambios significativos en estos dos últimos años.

El índice mencionado captura bien cuatro de las cinco categorías antes mencionadas, pero no incorpora explícitamente la dimensión geográfica-ambiental, por lo que será objeto de una discusión aparte dentro de este informe. Para efectos del análisis el GCI se descompone en tres partes: Ambiente Macroeconómico, Instituciones Públicas y Tecnología, con varios subíndices en cada categoría. Un panorama general de los resultados para los dos últimos años se presenta en el Cuadro 3. Este permite una primera identificación de los puntos fuertes y débiles del sistema económico y de las instituciones dominicanas.

Cuadro 3

Índice de Competitividad para el Crecimiento (Ubicación en el ranking)

	2002	2001	Variación
Índice de Competitividad para el Crecimiento	52	50	-2
Índice de Tecnología	48	44	-4
<i>Sub-índice de Innovación</i>	46	46	0
<i>Sub-índice de Tecnologías de Información</i>	55	57	2
<i>Sub-índice de Transferencia Tecnológica</i>	14	11	-3
Índice de Instituciones Públicas	60	53	-7
<i>Sub-índice de Contratos y Leyes</i>	56	54	-2
<i>Sub-índice de ausencia de corrupción</i>	57	47	-10
Índice de Ambiente Macroeconómico	41	46	5
<i>Sub-índice de Estabilidad Macroeconómica</i>	58	66	8
<i>Sub-índice de Riesgo de Crédito</i>	60	60	0
<i>Sub-índice de Tamaño del Estado</i>	8	2	-6

Fuente: World Economic Forum (2002, 2003)

Notas:

1. En 2002 se incluyen 80 países en el ranking, mientras que en el 2001 solo fueron 75
2. Rankings de Transferencia tecnológica se refieren a países seguidores solamente. Ellos fueron 51 en 2001 y 56 en el 2002.

El cuadro general que emerge es uno de relativa estabilidad, con una mejora leve en la dimensión macroeconómica y retrocesos en las otras dos categorías. El cuadro muestra también una disparidad importante en la posición relativa de República Dominicana entre las dimensiones consideradas: en cuanto a Ambiente Macroeconómico el país se sitúa en el medio de la distribución de países revisados, con una posición algo peor en lo que respecta a capacidad de innovación y con debilidades mucho mayores en lo que respecta a Instituciones Públicas: las deficiencias en esta última dimensión son claramente percibidas como un obstáculo al crecimiento alto y sostenido en República Dominicana.

Al mismo tiempo, la percepción sobre esta dimensión de la competitividad empeora de manera significativa entre el 2001 y el 2002.

Los estudios sectoriales realizados en el marco de la Iniciativa Dominicana de Harvard tienden a confirmar este diagnóstico. Es así como en el estudio sobre turismo se señala que las principales deficiencias están en el ámbito del ordenamiento territorial, la aplicación efectiva de la ley y los reglamentos y la continuidad de las políticas públicas sobre la materia (Vial et al., 2002). El estudio sobre el uso de tecnologías de información también apunta hacia la gestión de las entidades públicas como uno de los factores que explican el rezago en esta actividad, con especial énfasis en las fallas en el suministro de energía eléctrica, que si bien es provisto por una empresa recientemente privatizada, enfrenta severas deficiencias en el ámbito de la regulación así como con la posibilidad de cobrar por el servicio que vende (Kirkman et al., 2002). Estas son dos manifestaciones claras de cómo las deficiencias en el funcionamiento de las instituciones públicas afectan la competitividad de sectores o actividades que son claves para el desarrollo futuro del país.

Un elemento paradójico es la buena posición obtenida gracias al reducido tamaño del estado. Esta es una dimensión en la cual República Dominicana se ubica entre los primeros lugares en el mundo, al igual que otros países en Centro América. Esto resulta algo paradójico, ya que coincide con situaciones en que se aprecia una aguda debilidad en el funcionamiento de las instituciones públicas y serias deficiencias en la provisión de bienes públicos.

Dada la debilidad aparente de las instituciones dominicanas y la importancia de estas para el desarrollo económico (Rodrik et al., 2002), es necesario avanzar en mayor profundidad en el análisis de esta dimensión de la competitividad en el caso de República Dominicana. En lo que sigue, sin embargo, es importante tener presente que no existen modelos únicos de instituciones o de mejores prácticas en esta materia. Tal como el mismo Rodrik (1999) destaca, existe una elevada especificidad condicionada por la historia y la cultura de cada país, con el aditamento que instituciones que funcionan bien

en ciertas etapas del desarrollo dejan de servir propósitos útiles una vez que la economía y la sociedad avanzan en desarrollo y sofisticación, pudiendo incluso llegar a convertirse en un estorbo para el desempeño económico futuro.

III. Competitividad e instituciones en la República Dominicana

No todas las instituciones juegan un mismo rol para efectos del desarrollo de un país, razón por la cual conviene aplicar una tipología que a su vez permita identificar áreas de acción prioritarias, ya que difícilmente todas las dimensiones del desarrollo institucional tienen el mismo grado de deficiencias o fortalezas. En este contexto parece conveniente adoptar la tipología desarrollada por Rodrik (1999) que distingue entre cinco tipos de instituciones que inciden directamente sobre la operación del sistema económico, para luego emitir un juicio sobre sus fortalezas o debilidades relativas en el caso de República Dominicana. Estas instituciones son las siguientes:

- Derechos de Propiedad: son esenciales para el buen funcionamiento de los mercados y están definidos por la protección que otorgan las leyes y códigos, así como por la eficiencia e independencia de los tribunales y las prácticas de las autoridades del gobierno nacional y local.
- Instituciones reguladoras: son absolutamente esenciales para el buen funcionamiento de los mercados en aquellos casos – frecuentes – en que no hay derechos de propiedad bien definidos o existen externalidades significativas. El marco legal, la existencia y eficacia de las respectivas agencias y la capacidad para hacer cumplir las normas son elementos muy importantes para juzgar el desempeño de estas instituciones.
- Instituciones para la estabilidad macroeconómica: la operación del Banco Central, de las instituciones fiscales y las características y prácticas del sistema financiero son los elementos más importantes para esta dimensión.
- Instituciones para resguardo social: la red de instituciones y sistemas de transferencias que aseguran que los más pobres accedan a bienes públicos esenciales y que pueden enfrentar períodos de emergencia económica personal es esencial para el orden social y la estabilidad política y económica.

- Instituciones para la resolución de conflictos: en toda sociedad existen conflictos, ya sea a nivel de individuos o empresas, los que deben ser zanjados por el sistema judicial u otros arreglos aceptados por la comunidad, pero en muchos casos existen conflictos reales o potenciales que van más allá de individuos, que se manifiestan en tensiones raciales, de clases o religiosas. En estos casos deben existir instituciones que faciliten la integración social y favorezcan la cooperación sobre el conflicto.

Para todas estas instituciones es posible construir conjuntos de indicadores que permitan emitir un juicio más profundo acerca de los factores que explican la debilidad que se percibe en esta dimensión de la competitividad dominicana.

Cuadro 4

Protección de Derechos de Propiedad

Pregunta	Número	Puntaje (1-7)	Lugar relativo (entre 80)
Resguardo legal a derechos de propiedad	6.03	3.0	63
Protección a la propiedad intelectual	6.04	3.3	55
Frecuencia de sobornos en juicios	7.07	4.1	55
Impacto del crimen en su negocio	6.14	3.5	56
Efectividad de la policía	6.13	3.4	56

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Survey 2002.

3.1. Derechos de Propiedad: El cuadro 4 entrega cifras bastante elocuentes: la percepción predominante entre quienes respondieron el cuestionario del World Economic Forum es que la protección de los derechos de propiedad es relativamente débil, posiblemente sin alcanzar dimensiones críticas, pero sí lo suficientemente complicada como para afectar decisiones de inversión. Es importante mencionar, a modo de ilustración, la queja frecuente entre los empresarios del sector de turismo que hacían notar la dificultad de prevenir la “arrabalización” en torno a los nuevos complejos

turísticos, debido a la ausencia de medios para ejercer efectivamente derechos de propiedad sobre esos terrenos por parte de sus dueños. Al extenderse esa práctica se produce un deterioro del entorno y comienzan a aparecer problemas de seguridad personal para los turistas, lo que redundaría en un freno a la oferta de servicios complementarios al turista.

3.2. Instituciones reguladoras: En el área de regulaciones el cuestionario del World Economic Forum tiene una cobertura parcial, que profundiza solo en lo que respecta al tema ambiental y a los temas de competencia y en términos más generales sobre los impactos de la regulación sobre las trabas y costos que impone la regulación al ejercicio empresarial. De esta manera es difícil lograr una visión amplia y comprensiva del tema, pero hay luces suficientes que permiten identificar algunas tendencias.

Para efectos del análisis se han agrupado las preguntas del cuestionario en tres categorías. La primera se refiere a la “calidad de la legislación y las regulaciones”. Este aspecto aparece lejos como el más débil, lo que no solo se refleja en una mala evaluación de la legislación ambiental, sino también en aspectos tan fundamentales como las normas contables y los procedimientos de auditoría. Esto último tiene un impacto decisivo en la eficacia del sistema tributario y en la posibilidad de desarrollar un mercado de capitales moderno y profundo.

La segunda dimensión dice relación con la carga económica y burocrática que imponen las diversas regulaciones sobre la actividad de las empresas. En este caso República Dominicana aparece algo mejor evaluada en el ranking comparativo, si bien los puntajes efectivos en las encuestas son muy bajos. Esto daría cuenta de que esta carga es generalmente percibida como elevada en todos o la gran mayoría de los países, sin que la República Dominicana sea una excepción.

Cuadro 5
Instituciones reguladoras

Pregunta	Número	Puntaje (1-7)	Lugar relativo (entre 80)
<i>Calidad de las normas</i>			
Severidad de normas contables y auditorias	6.17	4.3	60
Exigencia de estándares de regulación	9.04	3.4	64
Severidad de regulación ambiental	11.05	2.9	64
Claridad y estabilidad de Reg. Ambiental	11.09	3.4	66
Calidad de la legislación sobre TICs	4.06	3.8	42
<i>Carga Burocrática de la regulación</i>			
Carga de las regulaciones administrativas	6.07	3.1	25
Tiempo gastado con empleados p úblicos	6.10	2.7	45
Dificultades burocráticas para iniciar empresas	5.04	3.9	44
<i>Políticas y prácticas</i>			
Sobrecostos de importación de equipos	2.11	3.0	58
Frecuencia de "inside - trading"	6.18	4.2	42
Intensidad de la competencia	8.01	5.2	23
Efectividad de política anti-monopolios	8.05	3.5	54
Eficacia de los directorios de empresas	10.17	3.8	34
Cumplimiento de regulación ambiental	11.07	2.8	64

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Survey 2002.

Finalmente tenemos una tercera dimensión que se refiere a conductas y prácticas observadas que son influidas habitualmente por la presencia, ausencia y eficacia de la regulación. Esta dimensión cubre ámbitos variados y se aprecian diferencias muy significativas en la evaluación. En un extremo tenemos los sobre costos por importaciones de equipos (ese puntaje equivale a una tasa porcentual de entre 20 y 30% del costo) y grandes debilidades en la efectividad de la legislación ambiental. En lo que respecta a competencia, existe una percepción de elevada competencia en el mercado interno, junto a una baja efectividad de la legislación anti-monopolios.

El cuadro general que emerge de esta información es uno de aguda debilidad en los marcos legales de la regulación, con serias deficiencias en la capacidad para hacer cumplir la legislación. Aparentemente el problema radicaría más en leyes inapropiadas que en ausencia de legislación.

3.3. Instituciones para la estabilidad macroeconómica: En lo que respecta al funcionamiento de las instituciones para la estabilidad macroeconómica el cuestionario del World Economic Forum no entrega información muy significativa. Por otra parte, es fácil ceder a la tentación de dejar este tema de lado, considerando el buen desempeño de la economía dominicana en la última década, en la que no sólo se consiguió una de las tasas de crecimiento más elevadas de la región, sino además se logró controlar la inflación y estabilizar la economía después de desbordes inflacionarios persistentes y de magnitud creciente entre 1988 y 1991. Sin embargo, un examen más profundo obliga a llamar la atención sobre estas instituciones, ya que hay indicios que este sería uno de aquellos casos en que lo que operó bien en el pasado puede no servir para el futuro, con una economía más dinámica, integrada al mundo y mucho más compleja que la que existía hace tan solo un par de décadas atrás.

En lo que respecta al Banco Central, este desempeña multiplicidad de funciones, combinando sus tareas de banco central con las de banco de desarrollo y en algunos casos como agencia reguladora en ámbitos muy distintos al propiamente financiero. Esta es una situación habitual en países con instituciones públicas débiles, en las que el Banco Central concentra una elevada proporción de la capacidad técnica y profesional en el ámbito económico. Sin embargo reviste serios riesgos de mezclar objetivos y desvirtuar la tarea esencial del Banco Central, con un riesgo no menor de terminar comprometiendo su patrimonio en operaciones cuasi-fiscales. La tendencia universal en esta materia ha sido ir especializando los bancos centrales en el diseño y gestión de la política monetaria, pero esto debe ser un proceso cuidadoso que debe ir acompañado por la creación de las capacidades correspondientes en el sector público.

En otro plano, la tendencia más reciente en la región ha sido dar mayores espacios de autonomía e independencia a los bancos centrales. Ello resulta de una combinación de las normas legales y constitucionales, por una parte, y de las prácticas concretas en la relación entre gobierno y Banco Central. Este es un tema importante a considerar en el futuro, pero que debe ser examinado en el contexto más general del funcionamiento y prácticas de las instituciones del Estado Dominicano. La extrema rivalidad en la política dominicana y la falta de continuidad en políticas e incluso en personal al cambiar las administraciones hacen difícil pensar que una mera norma legal pueda generar una situación estable de autonomía e independencia del Banco Central.

El segundo aspecto a examinar en este ámbito dice relación con las instituciones fiscales. En este ámbito hay debilidades muy significativas, que han sido señaladas por los organismos internacionales. Entre las más importantes cabe destacar la práctica extendida de legislar presupuestos públicos poco realistas para concentrar la ejecución de las inversiones en la Presidencia de la República, lo que quita todo significado a la discusión macroeconómica del presupuesto público y deja sujeta una fracción muy elevada de las decisiones de inversión pública a la discreción presidencial, la que muchas veces no toma en cuenta aspectos técnicos o de rentabilidad económica y social de las inversiones. Por otra parte, hay serias deficiencias en la estructura del sistema impositivo, que descansa excesivamente en los impuestos al comercio exterior y que deja numerosos espacios para eludir el pago de impuestos, así como en la gestión tributaria y aduanera que afecta la capacidad de recaudación. En este contexto es muy difícil hacer una política fiscal con una orientación macroeconómica de mediano plazo.

Por último, en el ámbito del sistema financiero, que ha probado ser el Talón de Aquiles de varias economías latinoamericanas, se aprecia la existencia de regulaciones – como el límite legal a las tasas de interés – que no favorecen el desarrollo de este mercado, así como prácticas que en general han sido desechadas en otros países, por los riesgos que conllevan para la salud del sistema financiero en general. Si bien este sector no fue objeto de un estudio profundo en el contexto de este proyecto, se aprecia una percepción muy

generalizada de que el crédito es muy escaso y caro para quienes no están conectados a los mercados internacionales o no están vinculados a la propiedad de los bancos.

En resumen, hay bastante evidencia de que las instituciones para la estabilidad macroeconómica requieren de una revisión a fondo, ya que de mantenerse el dinamismo de la economía dominicana, ellas podrían pasar a ser fuente de problemas más que una contribución a su solución.

Cuadro 6
Instituciones para la estabilidad macroeconómica

	Número	Puntaje (1 - 7)	Lugar relativo (entre 80 países)
<i>Instituciones fiscales</i>			
Competencia relativa de funcionarios públicos	6.06	2.2	58
Transparencia en la gestión de políticas	6.08	3.3	57
Frecuencia de pagos para afectar políticas	7.06	4.0	51
Eficiencia del sistema tributario	6.12	2.6	49
Barreras ocultas al comercio exterior	2.10	3.5	70
Presencia de subsidios distorsionantes	2.12	3.2	46
<i>Sistema financiero</i>			
Solvencia de los bancos	2.03	5.7	32
Sofisticación del sistema financiero	2.02	3.9	43

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Survey 2002.

El Cuadro 6 ilustra algunos de los temas analizados previamente a partir de la información proporcionada por la encuesta del WEF. Allí se aprecia un juicio crítico respecto de diversos aspectos de la gestión pública, que si bien no están necesariamente vinculados a la estabilidad macroeconómica propiamente tal, son indicativas de los problemas que afligen la gestión de políticas públicas en general. Las percepciones sobre el funcionamiento del sistema financiero son mucho mejores, lo que desgraciadamente no

es una garantía, ya que en muchas ocasiones en otros países de América Latina, las debilidades del sistema financiero han pasado desapercibidas incluso para los especialistas.

3.4. Instituciones para la protección social: La cuarta dimensión a explorar es aquella que se refiere a las redes de protección social. En este caso la encuesta del WEF proporciona alguna información indirecta pero no permite una evaluación completa de esta dimensión de las instituciones. El Cuadro 7 presenta datos de la encuesta del 2002 que cubrió 80 países, los que son complementados con datos de la encuesta del año anterior que se refieren a temas no incluidos en la última medición. Si bien el cuadro es incompleto, llama la atención la aguda disparidad en la calidad de los servicios de salud y educación a los que acceden ricos y pobres. Dado que los segundos se atienden casi exclusivamente en la red estatal esto indica indirectamente la percepción que existe respecto de esta dimensión de la protección social.

Cuadro 7

Red de Protección Social

Pregunta	Número	Puntaje ^a (1 - 7)	Lugar relativo (entre 80 países)
Calidad de las escuelas publicas	5.08	2.3	66
Tasa de enrolamiento neta en Ed. Secundaria	3.17	52.8%	52
Diferencia en calidad salud ricos y pobres	5.09	2.0	55
Gasto en salud por habitante	5.15	US\$ 95	56

Preguntas de la encuesta del 2001 (75 países)

Direccionamiento de los subsidios a los pobres	2.21	2.8	27
Diferencia en calidad educación ricos y pobres	5.13	1.7	70

^a Excepto cuando se especifique otra unidad

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Survey 2002.

La información disponible no permite evaluar el acceso a seguros de desempleo o a pensiones de vejez, pero la extensión del sector informal sugiere que cualquiera sea la calidad de esas prestaciones, hay una elevada proporción que queda al margen de ellos simplemente por estar fuera de la economía formal. El puntaje en esa pregunta implica que más del 20% de la actividad económica tendría su origen en el sector informal.

Una evaluación reciente realizada por especialistas del Fondo Monetario Internacional tiende a confirmar la evaluación negativa de esta dimensión del desarrollo institucional (Corbacho y Davoodi, 2002). Ellos encuentran bajos niveles de gasto público en educación y salud en República Dominicana, incluso cuando se compara con América Central o América Latina en general, las que además van acompañadas por índices muy malos en mortalidad infantil. En este contexto, una relativamente mejor focalización de esos gastos públicos en los pobres es un paliativo, pero claramente insuficiente como para proporcionar niveles adecuados de protección social.

Cuadro 8
Indicadores fiscales de gasto social en República Dominicana y otros países

	Gasto público en salud	Gasto público en educación
	(porcentajes del PIB)	
República Dominicana	1,9%	2,2%
América Central	3,6%	3,0%
América Latina	3,4%	3,3%

Fuente: Corbacho y Davoodi, (2002).

3.5. Instituciones para la resolución de conflictos: La última dimensión del desarrollo institucional a explorar aquí dice relación con las instituciones para la resolución de conflictos. En primer lugar ellas se refieren al sistema judicial y a los organismos encargados de hacer cumplir las leyes, pero en una interpretación más amplia también se

refiere a la manera de enfrentar la diversidad étnica, cultural y religiosa en un país. Elevados grados de violencia y criminalidad son manifestaciones del fracaso de las instituciones para enfrentar problemas subyacentes en la estructura social de un país.

Cuadro 9

Instituciones para resolución de conflictos

Pregunta	Número	Puntaje (1 - 7)	Lugar relativo (entre 80 países)
Independencia Judicial	6.01	3.3	55
Pagos irregulares en causas judiciales	7.07	4.0	51
Efectividad de los legisladores	6.11	2.5	60
Impacto del crimen en su negocio	6.14	3.5	56

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Survey 2002.

El Cuadro 9 deja en evidencia una percepción fuerte de que este tipo de instituciones operan de manera deficiente en República Dominicana, con una evaluación muy negativa de la efectividad de los legisladores. Por otra parte, estas percepciones son bastante coincidentes con las impresiones captadas en el contexto del trabajo sobre los desafíos competitivos del sector turismo, que apuntaban hacia la falta de un ordenamiento territorial efectivo y a las dificultades para hacer efectivos derechos de propiedad sobre las tierras como factores que influían en la decadencia de los desarrollos turísticos de primera generación.

En resumen, la distinción entre distintas categorías de instituciones ha sido útil para verificar que los problemas en este ámbito son bastante generalizados y afectan prácticamente todo el ámbito del quehacer del Estado. Dentro de este panorama de por sí preocupante, pareciera que las mayores deficiencias están en el ámbito de la protección de los derechos de propiedad, la calidad de las regulaciones y la efectividad de las instituciones que tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas. En áreas como la estabilidad macroeconómica se aprecian debilidades que podrían

comprometer las posibilidades de desarrollo futuro, pero que hasta ahora no han sido un obstáculo para conseguir tasas de crecimiento elevado.

La severidad de los juicios respecto de las instituciones dominicanas debe ser temperado por el reconocimiento de las dificultades propias de construir instituciones y prácticas democráticas después de largos períodos de gobiernos autoritarios o dictaduras. República Dominicana ha hecho significativos avances en este plano y no es sorprendente que las instituciones presenten problemas en este contexto. Sin embargo, es importante resaltar que hay todavía enormes desafíos pendientes en este ámbito, que es necesario enfrentar para poder consolidar ganancias permanentes en los niveles de vida de la población y muy especialmente de aquellos que son más dependientes del buen funcionamiento de las instituciones estatales: los pobres y marginados de la sociedad.

IV. Innovación y progreso tecnológico

Esta es la otra área en que República Dominicana presenta debilidades significativas y en la que además se aprecia un retroceso relativo entre el 2001 y el 2002. Un primer aspecto a destacar aquí es la heterogeneidad, que se ve reflejada en una posición muy favorable en la capacidad de absorción de tecnologías y bastante baja en los otros sub-índices. Un análisis más cuidadoso de esta dimensión de la competitividad debiera ayudar a comprender mejor cuales deben ser las prioridades de acción en este ámbito.

En primer lugar es importante señalar que República Dominicana está muy lejos de llegar a convertirse en un país líder en la generación de nuevos conocimientos y avances tecnológicos, entre otras cosas porque las tareas de investigación y desarrollo a ese nivel requieren de inversiones de recursos que hoy día están fuera del alcance del país. Esto no es fuente de problemas inmediatos y más bien ayuda a concentrar la atención en aquello que es prioritario: las acciones e iniciativas requeridas para mejorar al máximo la capacidad de absorber y adaptar nuevas tecnologías y conocimientos aplicándolos a la mejoría de la productividad de las empresas dominicanas.

Tal como señalan Dahlman y Nelson (1995) esto requiere ciertas capacidades científicas y técnicas básicas, que se logran sólo si existen suficientes recursos humanos calificados como para comprender y adaptar las tecnologías que ya vienen incorporadas en las máquinas, equipos, programas e instrucciones en que “viajan” las innovaciones. Siendo esta una condición necesaria, sin embargo no es suficiente: se requiere de un conjunto de instituciones, normas y prácticas que faciliten la adquisición de las tecnologías y su incorporación exitosa en los procesos productivos realizados en el país. Es decir, la existencia de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) eficaz.

Un SNI no es necesariamente un conjunto de entidades organizadas formalmente con el fin de promover la innovación y en ese sentido, no interesa tanto conocer atribuciones, políticas y declaraciones de principios – ni siquiera presupuestos – como mirar recursos, resultados y el entorno que permite que se generen relaciones que faciliten la innovación. Por lo mismo no existe un “modelo” de SNI y la experiencia indica que países en desarrollo que hoy aparecen como relativamente exitosos en materias de innovación, con perspectivas claras de pasar al grupo de líderes en estas materias, han tomado caminos bastante diferentes entre sí (Dahlman y Nelson, 1995). Por otra parte, países que están en una etapa temprana de su desarrollo tecnológico deben transitar gradualmente desde la mera recepción de tecnologías creadas en el exterior para llegar finalmente a convertirse en centros de creación de conocimientos y tecnologías en algunas áreas. República Dominicana al igual que toda la región latinoamericana y del Caribe se encuentra en las etapas más bajas de ese proceso, pasando de la adopción a la adaptación de tecnologías externas (De Ferranti et al., 2002). En lo que sigue haremos un breve análisis de las fortalezas y debilidades del SNI de República Dominicana, sin entrar a discutir si este realmente es un “sistema” ni tampoco cuán “nacional” es. En el caso de un país como República Dominicana, que no tiene una elevada capacidad de investigación científica ni tecnológica, el acento principal se pondrá en las capacidades para detectar, captar y adaptar tecnologías en el exterior, e incorporarlas en sus sistemas productivos.

Tres dimensiones parecen importantes de considerar a este respecto: a) la base de recursos humanos y materiales que permiten absorber, adaptar y crear nuevas tecnologías

y avances científicos, b) las características del sistema económico que inducen o frenan la innovación, incluyendo la integración económica con economías más avanzadas, los incentivos que operan en el sistema económico, etc., y c) los aspectos institucionales que dicen relación con el marco en el que se desenvuelve la innovación, incluyendo la protección que se da a los innovadores, la efectividad de los subsidios y programas de fomento del gobierno, etc. Todos estos son elementos que influyen en la buena operación del sistema, pero es difícil emitir un juicio respecto de cuáles de ellos son los decisivos y cuales son los que operan como factor limitante en un momento dado del tiempo, razón por la cual no se intentará emitir un juicio global sobre SNI dominicano, sino más bien identificar áreas prioritarias para la acción.

4.1. La base de recursos para la innovación: Una de las mayores dificultades para hacer una evaluación de las capacidades tecnológicas de un país es la ausencia de información acerca de las variables relevantes, la que tiende a ser mayor en países que presentan bajos índices de innovación tecnológica e investigación científica.

Para efectos de este análisis se ha escogido un grupo de países que pueden ser un referente importante para República Dominicana. Todos ellos son seguidores en materias de innovación, de acuerdo a la metodología desarrollada por el Foro Económico Mundial, sus niveles de ingreso los ubican entre el grupo de países de desarrollo intermedio y, dentro de ambas categorías, están entre aquellos que combinan mejor desempeño económico reciente y los niveles más promisorios de innovación tecnológica.

El conjunto de indicadores del Cuadro 10 intenta dar un panorama general de la base de recursos disponibles para la adaptación de tecnologías y la innovación. Llama la atención, en primer lugar, la ausencia de algunas estadísticas claves en el caso de República Dominicana. Para aquellos casos en los que hay datos disponibles, el país aparece sistemáticamente mostrando los niveles más bajos del grupo y las tasas de progreso más lentas.

Este es sin duda un cuadro preocupante que debe alertar a la sociedad dominicana y a sus autoridades: República Dominicana aparece relativamente atrasada en la formación de recursos humanos de nivel profesional y técnico, los indicadores de calidad educacional son bajos, está relativamente atrasada en el proceso de adopción de tecnologías de información y los resultados en términos de volumen de innovación con impacto comercial son muy bajos y exhiben muy poco progreso.

Cuadro 10

	Año	Chile	Costa Rica	República Dominicana	Malasia	México
Educación ^a						
- Enrolamiento bruto Primaria (%)	1994	99.3	102.3	103.4	102	114.8
- Enrolamiento bruto Secundaria (%)	1994	68.4	46.6	40.6	56	58.3
- Enrolamiento bruto Terciaria (%)	1996	30.3	33.1	22.9	11.4	16.1
- Años promedio escolaridad > 25	2000	7.9	6	5.2	6.7	n.d.
Aprendizaje ^b						
- Rendimiento Mat. 4o Grado	1998	265	n.d.	234	n.d.	256
- Rendimiento Lenguaje 4o Grado	1998	286	n.d.	232	n.d.	252
Uso de Internet ^a						
- Porcentaje de pob. que usa Internet	2001	16.7%	6.6%	0.7%	15.9%	2.8%
- Aumento en uso de internet (veces)	1998-2000	15.5	3.9	4.4	5.7	4.4
Investigación y desarrollo ^c						
- Investigadores por millón de hab.	1994-1996	445	532	n.d.	93	214
- Patentes por millón hab 1980-89 ^d	1980-1989	0.30	0.60	0.10	0.10	0.50
- Patentes por millón hab 2000 ^d	2000	0.78	0.73	0.23	1.64	0.82
- Gasto I&D (%PIB)	1995-1996	0.68%	0.21%	n.d.	0.24%	0.33%

a Banco Mundial, World Development Indicators 2001

b Brunner, JJ (2002).

c UNESCO (statistics, science and technology, www.unesco.org)

d World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2002 -2003. 2002.

Estos cuadros esconden sin embargo, un potencial importante: existe un elevado porcentaje de dominicanos o descendientes directos de estos viviendo en el extranjero, con acceso a mejores oportunidades de acceso a la educación y al trabajo científico y

tecnológico, que eventualmente podrían hacer un aporte, ya sea en forma directa volviendo a desarrollar labores profesionales o científicas en la isla, o bien formando parte de las redes de contactos para la captación de conocimientos e innovación, que es un elemento esencial de los Sistemas Nacionales de Innovación en países seguidores. Esta es una fortaleza importante, difícil de cuantificar, pero que puede resultar decisiva para cambiar esta desmedrada situación en un plazo relativamente breve. El estudio de casos como los de la “diáspora” india o irlandesa podrían ser útiles para sugerir posibles caminos para aprovechar este potencial.

4.2. Sistema económico y ambiente para la innovación: El sistema económico es el mecanismo mediante cual se generan los incentivos y se proveen los medios tanto para la generación y aplicación de nuevos conocimientos como para la captación y adaptación de nuevas tecnologías y productos del exterior. En el caso de un país como República Dominicana que es un receptor-adaptador de tecnologías y no un líder en tecnología lo más importante, además de la base de recursos humanos y financieros, es la integración a los procesos económicos internacionales, el establecimiento de redes comerciales y de inversión y, en general, la existencia de un tramado de contactos que permitan captar que es lo que está sucediendo en los centros de innovación y sean capaces de captar esas innovaciones para la producción local. Este es un ámbito en el cual resulta muy difícil presentar indicadores concretos, pero sí se pueden establecer ciertos patrones a partir del análisis más general de la estructura económica dominicana.

Una variable fundamental para la captación de nuevas tecnologías es la creación de redes con clientes y proveedores en el exterior. Este es un caso en que la dualidad de la economía dominicana se manifiesta con mayor fuerza. Los productores de zonas francas, en su gran mayoría están plenamente integrados en un circuito comercial con productores norteamericanos, lo que les permite captar rápidamente las innovaciones que se producen en ese sector de nivel mundial. Su acceso al crédito internacional, por otra parte les permite contar con capitales a costos competitivos y por el hecho de operar desde zonas francas, tienen acceso a bienes de capital e insumos intermedios importados de alta calidad y más reciente tecnología a costos bajos y sin grandes demoras. El contraste con

el sector turístico es muy interesante: ellos se vinculan con los operadores turísticos internacionales, los que compran un producto estándar, a bajo precio y sin mucha sofisticación, por lo que no son fuente de innovación. Por otro lado, este es un sector donde la operación está muy internacionalizada, de manera que la “tecnología hotelera” para entregar ese producto estándar es posiblemente muy avanzada. Un problema grave, sin embargo, es que este es un sector que para todos los efectos prácticos es parte de la economía tradicional y protegida, por lo que debe importar insumos y bienes de capital pagando elevadas tarifas aduaneras y con todos los atrasos y trabas burocráticas propias de la economía tradicional. Por último tenemos todo el conjunto de actividades tradicionales inmersas en la economía protegida, que casi no tienen vínculos comerciales con el exterior, no atraen inversiones extranjeras y deben pagar elevados costos para importar bienes intermedios y de capital. En ese contexto es muy difícil que estos sectores puedan captar y adoptar los cambios técnicos que están ocurriendo en el resto del mundo. Con todo el dinamismo de las zonas francas, ellas aún no alcanzan una importancia suficiente como para convertirse en un foco de innovación que se pueda extender hacia el resto de la economía. Parte del problema radica justamente en los bajos vínculos que existen entre las actividades de zonas francas y el resto de la economía (Lizardo y Guzmán, 2001).

Otra fuente muy importante de tecnologías es la Inversión Extranjera Directa, la que en el caso de República Dominicana es relativamente alta, habiendo alcanzado un nivel acumulado (stock) de US\$ 6400 millones en el 2001 (UNCTAD, 2002) con flujos anuales que se han ubicado en torno a los US\$ 1000 millones anuales entre 1999 y 2001. De ese acervo acumulado de inversiones extranjeras cerca de un 14% se ha radicado en zonas francas. Si bien la información no está disponible respecto de los otros sectores, no cabe duda que telecomunicaciones junto a turismo y hotelería deben concentrar un porcentaje muy elevado del resto de la IED. En relación a esta variable cabe consignar que la encuesta del Foro Económico Mundial muestra una percepción empresarial de que la Inversión Extranjera Directa es una fuente muy importante de adquisición de nuevas tecnologías (República Dominicana se ubica en el puesto 11 de 80 en la pregunta 3.04).

La segmentación de los mercados financieros y las distorsiones provocadas por las barreras arancelarias son elementos importantes que limitan la capacidad del país para adquirir nuevas tecnologías.

4.3 Instituciones y marco legal para la innovación: Este es un aspecto sobre el cual no se pudo reunir mayor información en esta etapa del estudio y ciertamente ameritaría un estudio por sí mismo. El estudio reciente del Banco Mundial no pudo identificar los incentivos fiscales existentes, ya que ellos están más bien referidos a sectores de actividad económica o directamente a las zonas francas (De Ferranti, 2002). Por otra parte, tampoco se han computado índices de protección de derechos de propiedad intelectual que permitan evaluar la calidad de estas normas. Por otro lado, tampoco se cuenta con información que permita evaluar la contribución de las universidades u otros organismos a la innovación tecnológica, aunque se percibe una evaluación más bien negativa de la calidad de las instituciones de investigación en la encuesta del Foro Económico Mundial (53 entre 80). En este contexto se puede presumir que las debilidades de las instituciones públicas que apreciábamos al analizar otras dimensiones de la competitividad deben reproducirse de manera similar en todo lo que atañe a la actividad de innovación.

En resumen, República Dominicana parece presentar debilidades importantes en lo que concierne a sus capacidades de adopción y adaptación de tecnologías, con diferencias importantes al interior de ella, con empresas en zonas francas que ofrecen un potencial interesante para convertirse en focos de innovación que pueden crear ciertas masas críticas que al expandirse al resto del sistema económico van cambiando poco a poco esta situación inicial. Un obstáculo importante para ello parece ser la fuerte segmentación de la economía dominicana, que dificulta que las empresas de zonas francas puedan desarrollar vínculos hacia el resto del país. Si bien el país presenta serias deficiencias en cuanto a la base de recursos humanos disponibles para la innovación, cabe presumir que existe un significativo contingente de dominicanos formado en el sistema educacional de los Estados Unidos, con elevadas tasas de escolaridad a todos los niveles, e incluso con conexiones laborales y comerciales que podría servir de base para una transferencia

masiva (para la escala de la economía dominicana) de recursos calificados desde los EE. UU. a República Dominicana.

V. Geografía y transporte

Esta dimensión no es explorada en los indicadores tradicionales de competitividad, pero sin duda ha jugado un rol importante en el desarrollo de República Dominicana. Un examen de los componentes más dinámicos de las exportaciones dominicanas desde esta perspectiva resulta sugerente: el turismo está explotando principalmente un recurso natural único, mientras las zonas francas y en particular el sector textil dentro de ellas se ha visto beneficiado por su cercanía física con los productores norteamericanos y ese mega-mercado. Por último, la otra fuente importante de ingresos en divisas del país son las remesas de dominicanos radicados en los Estados Unidos, principalmente en las grandes ciudades del Este, lo que es también un reflejo de las facilidades para buscar mejores oportunidades en ese país aprovechando su cercanía.

Una de las vinculaciones más fuertes entre la geografía y el desarrollo económico se da como consecuencia de la asociación entre climas tropicales y alta incidencia de enfermedades y baja productividad de la agricultura. Si bien el clima dominicano es tropical y ello se refleja en los serios riesgos epidemiológicos que presenta el país, esta dimensión probablemente no juega un rol tan importante como para anular las ventajas de la cercanía. Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que variables como geografía y distancia sólo pueden explicar una parte del éxito dominicano. El tremendo contraste con la situación de Haití, el otro país que comparte la misma isla con República Dominicana es demasiado brutal como para desconocer la importancia de otros factores en el desempeño económico del país.

Es en este contexto que vale la pena situar la discusión sobre un tema que ha concentrado un nivel importante de atención en los últimos tiempos: el de los costos del transporte internacional.

Siendo República Dominicana parte de una isla, el costo y disponibilidad del transporte aéreo y marítimo resultan fundamentales para el comercio de bienes y servicios y su competitividad en general. Por otra parte, siendo un país relativamente pequeño con un PIB en dólares del orden de US\$ 17.000 millones y una población residente de algo más que 8,5 millones, no es una plaza que genere flujos de bienes o personas suficientemente elevados como para aprovechar economías de escala en el transporte. Frente a estas desventajas naturales cabe consignar la cercanía a los puertos del Sur-Este de Estados Unidos y a los “hubs” aéreos de Miami, New York e incluso Atlanta, como ventajas muy significativas desde el punto de vista de la accesibilidad física.

El transporte aéreo está muy influenciado por el fuerte peso del turismo, que normalmente opera con vuelos especiales contratados bajo la modalidad de “charter” que llegan directamente a los aeropuertos ubicados cerca de los mayores desarrollos turísticos. El transporte normal de pasajeros y carga está fuertemente concentrado en una aerolínea norteamericana que tiene presencia dominante en la región. El mercado dominicano parece ser suficientemente atractivo como para que cada cierto tiempo surja interés de otras aerolíneas por cubrirlo, pero la situación crítica de la industria después de los atentados de Septiembre del 2001 han estancado la situación vigente. Aún así la percepción de los ejecutivos de empresas que responden el cuestionario del World Economic Forum es de conformidad con los servicios de transporte aéreo, asignando un puntaje de 5,3 en una escala de 1 a 7, lo que ubica al país en el 30° puesto entre 80 países, lo que ciertamente no es una mala ubicación.

La situación del transporte marítimo en cambio es bastante distinta. Por una parte hay una percepción bastante negativa respecto de la calidad de los servicios portuarios en República Dominicana, con un puntaje de 3 y una ubicación 62 entre 80 países. Adicionalmente se observa un acalorado debate que ha llegado incluso a los medios de comunicación acerca de los costos del flete marítimo, tema que apareció con frecuencia en las entrevistas con empresarios de diversos sectores³.

³ Esta sección se basa principalmente en un trabajo no publicado de Marco Kamiya (2002) que está disponible a solicitud de los interesados.

El tema de los determinantes del costo de transporte marítimo y su impacto en la competitividad de los países ha comenzado a recibir atención significativa sólo en los últimos años, a pesar de que el tema fue destacado tempranamente por el propio Adam Smith (Radelet y Sachs, 1998). Este vacío ha comenzado a ser llenado rápidamente por la investigación desarrollada principalmente en el Banco Mundial y en el BID, aprovechando nuevas bases de datos que han permitido avanzar mucho más allá de la relación de precios CIF a FOB que se utilizaba tradicionalmente como proxy para los costos asociados al comercio exterior⁴.

La polémica acerca de los costos de transporte marítimo en República Dominicana surge a partir de la constatación que la relación entre el valor CIF y FOB de las importaciones, como porcentaje del valor de estas, es comparativamente elevado en el caso de República Dominicana, de acuerdo a las cifras de UNCTAD (Kamiya, 2002, página 29). Allí se aprecia que en el caso de República Dominicana dicha relación alcanza al 12,9%, comparado con un 11,1% como promedio del Caribe y 7% en América Latina y el Caribe. Si se considera que la mayor parte del comercio de República Dominicana se concentra en los Estados Unidos país del cual está más cerca que el resto de la región, es fácil concluir que hay “sobrecostos” en el comercio marítimo internacional. Sin embargo, el tema es más complejo y las cifras agregadas de relaciones CIF –FOB pueden ser afectadas por la composición del comercio en términos de productos o socios comerciales, por las modalidades de transporte y el grado de competencia existente, por los riesgos percibidos por los aseguradores internacionales en los países y rutas, por la escala de operación y por la eficiencia de los puertos, entre otras. Los trabajos más recientes de Micco y Pérez (2002) y Fink et al. (2000) aprovechan la base de datos del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos para evaluar los costos a nivel de productos, puertos de origen y destino, etc. con lo cual pueden separar los factores mencionados y aislar las causas de esos “sobrecostos”. Kamiya (2002) en su trabajo más reciente verifica

⁴ Véase Radelet y Sachs (1998), Fink et al. (2000), Limao y Venables (2001) y especialmente Micco y Pérez (2002) para el caso de países latinoamericanos. El trabajo de Kamiya fue posible gracias a la gentileza de Carsten Fink del Banco Mundial, quien facilitó el acceso a la base de datos utilizada en su investigación.

cuales son los factores propios de República Dominicana que explican los costos de transporte en este país.

El trabajo de Micco y Pérez (2002) encuentra evidencia fuerte de que los costos del transporte marítimo suben con la distancia y la relación de valor a peso de la mercadería, y bajan dependiendo de lo extendido del uso de contenedores, el volumen total del comercio y la calidad y eficiencia de los puertos. Kamiya (2002) replica los resultados de Micco y Pérez (2002) y luego agrega una variable muda para el comercio de República Dominicana, para ver si habían factores propios del país, distintos a los anteriormente identificados, que expliquen diferencias en el costo del comercio marítimo con Estados Unidos. El encuentra que esa variable muda es significativamente distinta de cero (es decir, hay un “efecto dominicano” en el costo del comercio exterior) pero aparece con signo negativo, es decir dicho efecto es benéfico, en el sentido que se refleja en ahorros de costos, una vez que se controla por todos los otros factores. (Kamiya, 2002, página 33).

¿Cómo se explica entonces que la relación CIF-FOB sea más alta en República Dominicana a la luz de los resultados anteriores? Hay dos factores importantes a considerar:

- La relación CIF-FOB se refiere a importaciones de República Dominicana desde el resto del mundo, mientras que los estudios antes mencionados analizan los costos de las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos. Son productos distintos y conceptos diferentes.
- Los eventuales “sobrecostos” en el transporte de exportación de República Dominicana se explicarían por desventajas en variables como la relación valor a peso, uso de “containers” o la eficiencia de los puertos dominicanos.

De estas variables, una que parece tener una influencia significativa, considerando diversos indicadores y la evidencia que surge de las entrevistas realizadas por Kamiya, es la que dice relación con la eficiencia y funcionamiento de los puertos y aduanas. Por ejemplo, Micco y Pérez (2002) reportan que el tiempo medio para liberar la mercancía en

Aduanas es de 7 días en República Dominicana, que contrasta con cuatro días en Costa Rica o El Salvador y tres días en Chile. Por otra parte ya se mencionó anteriormente la percepción relativamente negativa de los empresarios y ejecutivos que operan en República Dominicana respecto de la operación de los puertos. A diferencia de la distancia o las características específicas de los productos comerciados, sobre las que las autoridades no pueden actuar, la eficiencia de los servicios portuarios y de aduanas admiten un amplio espacio para la iniciativa pública y privada.

VI. Desafíos de la inserción selectiva

Como veíamos anteriormente, República Dominicana ha seguido una estrategia de inserción internacional que se podría denominar selectiva, ya que se ha concentrado en abrir y fomentar unas pocas actividades con elevado potencial exportador. Esta estrategia ha tenido éxito en que ha logrado efectivamente desarrollar una actividad pujante en el turismo y las zonas francas, las que han permitido sustentar un elevado ritmo de crecimiento de la economía en general.

Cuadro 11

Barreras a las importaciones

País	Tarifa media a las importaciones (%)	Barreras ocultas a las importaciones (lugar en ranking)	Costo de importación de bienes de capital (lugar en ranking)
Costa Rica	7.0%	58	54
El Salvador	3.8%	41	41
Guatemala	5.7%	71	51
Honduras	7.6%	75	67
Nicaragua	10.9%	80	47
Chile	6.8%	4	28
Colombia	7.6%	57	63
México	1.9%	49	53
República Dominicana	12.1%	70	58

Fuente: World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2002 -2003; Heritage Foundation and Wall Street Journal: Index of Economic Freedom 2002.

El Cuadro 11 muestra diversos indicadores que miden la presencia de barreras a las importaciones, tanto de tipo impositivo (aranceles) como administrativo. Allí se aprecia que República Dominicana aparece consistentemente entre los países con mayores barreras al comercio exterior, con efectos significativos sobre el costo de las importaciones de equipos y maquinarias, por ejemplo. En este contexto, los sectores más dinámicos han surgido ya sea porque contaban con grandes ventajas naturales (turismo) o bien porque se crearon incentivos tributarios o exenciones tributarias o de tipo administrativo que les permitió eludir las barreras antes mencionadas (Zonas Francas). Por estas mismas razones, estos sectores se ven en dificultades para desarrollar cadenas de proveedores en la economía nacional ya que ellos producen con todos los sobre costos originados en las barreras antes mencionadas, resultando más fácil y seguro optar por operar con proveedores extranjeros. Es por ello que hemos denominado este tipo de estrategia de inserción internacional como de “inserción selectiva”.

Una consecuencia de esta modalidad, sin embargo, es que la economía sigue dependiendo de unos pocos sectores para cubrir sus necesidades de moneda extranjera, tal como se puede apreciar en el Cuadro 12.

Cuadro 12

Composición de los ingresos en moneda extranjera en la Cuenta Corriente dominicana (en millones de dólares)

	1999	2000	2001
Exportaciones de bienes y servicios	5153	5901	5485
- Zonas Francas (neto)	1498	1708	1691
- Turismo	2483	2860	2699
- Resto	1172	1333	1166
Remesas familiares del exterior	1519	1689	1808

Fuente: Banco Central República Dominicana.

Un elemento importante de preocupación es que las exportaciones no se han recuperado después de la caída experimentada en el año 2001, a pesar de que la actividad económica en Estados Unidos ha mejorado y ya han pasado los efectos más inmediatos de la crisis del turismo derivada de los actos terroristas de Septiembre del 2001. Las cifras oficiales del Banco Central dominicano muestran que las exportaciones de zonas francas han venido cayendo sistemáticamente desde el segundo trimestre del 2001, con la sola excepción del último trimestre de ese año. Si bien los ingresos por turismo muestran una tendencia similar, se aprecia una evolución gradual, donde los ingresos siguen cayendo en términos absolutos, pero al menos convergiendo hacia cifras en torno a los 650 millones de dólares por trimestre.

De las cuatro fuentes mencionadas en el Cuadro 12, las remesas del exterior constituyen la fuente más estable y en la medida que los dominicanos en el exterior vayan alcanzando mejores posiciones económicas podrían ser complementadas por vínculos directos que podrían facilitar los flujos de inversiones y de transferencias de tecnología.

Es tentador culpar el entorno internacional por el débil desempeño exportador del 2001 y 2002. Sin embargo, el análisis realizado en los estudios sectoriales antes mencionados sugiere que hay factores más de fondo que podrían estar manifestándose en estas cifras, especialmente en lo que respecta a las zonas francas. Ello podría llevar incluso a revisar elementos de la estrategia de inserción internacional que República Dominicana ha venido aplicando con tanto éxito hasta ahora.

Las Zonas Francas, con su elevada concentración en el sector textil enfrentan un doble desafío: la necesidad de homogeneizar su tratamiento tributario con el que recibe el resto de la economía. Este tema surgió como consecuencia de los acuerdos de la OMC, cuya entrada en vigencia ha sido prorrogada hasta el 2010. Por otra parte está el desmantelamiento del sistema de cuotas de importación de tejido y textiles que se introdujeron en el Acuerdo Multifibras (y las sucesivas concesiones en el marco de los

programas de Estados Unidos para apoyar el desarrollo regional) y que expiran el 2005. Ninguno de estos desafíos representa necesariamente una amenaza fatal para los productores dominicanos y, de hecho, en el curso de las entrevistas realizadas con empresarios de estos sectores se pudo apreciar su cabal comprensión de estos problemas y vimos que estaban trabajando activamente para adaptarse a la nueva situación. Sin embargo, este mismo proceso de adaptación a la competencia externa ha repercutido en la tasa de crecimiento del sector.

El turismo enfrenta retos importantes, pero de naturaleza muy distinta. El modo de desarrollo “extensivo” del sector ha significado que los complejos turísticos tienen un ciclo de vida corto y que una vez que comienza a declinar, resulta casi imposible revertir esa tendencia. En este contexto, el sector se desarrolló mediante la apertura de nuevas áreas previamente inexploradas, mientras decaían las antiguas ante el deterioro del entorno y la baja sostenida de los precios de las habitaciones, en un contexto en que la competencia se da principalmente vía menores precios. En este caso los desafíos provienen del espacio limitado de la isla para desarrollar nuevos enclaves turísticos y la debilidad de las instituciones públicas que impide realizar un ordenamiento territorial efectivo, desarrollar la infraestructura y lograr un control adecuado de condiciones sanitarias, de vivienda, etc. en el entorno de los desarrollos turísticos.

En ambos casos se plantean desafíos de política económica importante. En ambos sectores se deben desarrollar vínculos con el resto de la economía dominicana, de manera de extender al resto de la economía las prácticas y tecnologías que permiten permanecer competitivos. Sin embargo, esto es difícil de lograr si se mantiene aislada de la competencia externa a una fracción mayoritaria de la economía, lo que pone en tela de juicio la viabilidad de mantener en el futuro el modelo de inserción internacional selectiva.

VII. Conclusiones

Los antecedentes recogidos para este y los otros estudios en el marco de la “Iniciativa Dominicana” de FUNGLODE y el CID de la Universidad de Harvard muestran que República Dominicana ha sabido sacar muy buen partido de ventajas naturales, como su cercanía a Estados Unidos, su clima, entorno natural y paisajes para construir una de las economías más pujantes de la región. El país escogió un camino de inserción internacional selectivo, incentivando la inversión manufacturera en zonas francas, manteniendo al resto de la economía bajo un régimen de protección frente a la competencia externa.

Hay pocas dudas respecto de los éxitos de esta estrategia en el pasado. Nuestra evaluación muestra, sin embargo, que en el camino han surgido desequilibrios fuertes en varios frentes. Por una parte hay una distancia muy grande entre el desarrollo de la capacidad productiva y tecnológica entre los sectores integrados a la economía internacional y los aislados de ella por la competencia. Esa segregación también se extiende al campo del acceso y costo del financiamiento. Estas diferencias constituyen un serio obstáculo para que las zonas francas o el turismo puedan permanecer competitivos y desarrollar vínculos con el resto de la economía dominicana al mismo tiempo.

Por otra parte también se aprecia una brecha creciente entre los niveles de ingreso y sofisticación del sistema económico, por una parte, y la operación de las instituciones y los marcos reguladores de las actividades económicas por otra. Esto mismo se ve en prácticamente todos los ámbitos de la institucionalidad que son relevantes para el desarrollo económico futuro. De todos los aspectos comprendidos en el estudio, este es el que aparece como un mayor obstáculo para la continuación del proceso de desarrollo dominicano. Esto es especialmente preocupante dado que sectores claves como las zonas francas y el textil enfrentan ajustes muy importantes en el futuro derivados de los cambios en el ordenamiento económico internacional y los acuerdos de la Ronda

Uruguay, cuya vigencia plena se ha postergado, pero que más temprano que tarde se van a comenzar a aplicar.

Nuestro diagnóstico también identifica severas deficiencias en el campo de la capacidad para captar y absorber nuevos conocimientos y tecnologías, lo que podría convertirse en un impedimento a futuro para diversificar la economía y generar ventajas competitivas consistentes con mejores salarios y niveles de vida en general. En el corto plazo, sin embargo, lo más preocupante son las deficiencias en cobertura y calidad del sistema educacional, que ya están afectando las capacidades competitivas de las actuales empresas dominicanas. De todos los temas que surgieron espontáneamente en el curso de las múltiples entrevistas realizadas para este proyecto, el que apareció con mayor frecuencia e intensidad fue justamente el de la deficiente calidad de la educación, especialmente en los niveles básico y secundario.

De todo lo anterior se desprende que un tema prioritario en cualquier agenda de desarrollo a mediano plazo debe ser la reforma y modernización de las instituciones públicas. Ello es necesario tanto para construir un marco apropiado para el desarrollo de actividades económicas cada vez más complejas y sofisticadas, como para construir las redes de protección social y de nivelación mínima de oportunidades que se requiere para un progreso económico y social sostenido en el tiempo. Es muy posible que esto demande una mayor transferencia de recursos hacia el sector público, algo que difícilmente resultaría justificable hoy dadas las deficiencias e ineficiencias que se aprecian en dicho sector. Es por ello que resulta esencial probar primero que se pueden hacer mejor las cosas con los recursos existentes y solo después abrir una discusión sobre la carga y estructura tributaria que necesita el país.

República Dominicana cuenta con grandes fortalezas para enfrentar estos desafíos: su excelente desempeño económico en la última década le ha abierto el acceso a los mercados internacionales de crédito, no hay desequilibrios macroeconómicos y se ha construido un sector empresarial moderno y muy dinámico, que sabe como competir con éxito en mercados internacionales exigentes. Por otra parte, hay un espacio de tiempo

razonable para hacer reformas y ajustes antes de que entren en plena vigencia los cambios en las normas del comercio internacional. Es importante entonces que se atienda a los desafíos del mediano plazo y se puedan construir a tiempo las bases que permitirán que el país supere el subdesarrollo y la pobreza en la primera mitad del presente siglo.

Referencias Bibliográficas

Banco Mundial: “*Dominican Republic: Social and Structural Policy Review*”. Report 20192, Marzo 2000. Washington DC.

BID: “Geografía y Desarrollo en América Latina”. Capítulo 4 en BID: “*Desarrollo más allá de la Economía*”. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2000. Washington DC, 2000.

Brunner, José Joaquín: “Hacia una estrategia de desarrollo basada en capacidades tecnológicas”. Mimeo, Universidad Adolfo Ibáñez, Septiembre 2002.

Corbacho, Ana y Hamid Davoodi: “Expenditure Issues and Governance in Central America”. IMF Working Paper WP/02/187, Noviembre 2002.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02187.pdf>

Dahlman, Carl y Richard Nelson: “Social Absorption Capability, National Innovation Systems and Economic Development” en Bon-Ho Koo y Dwight Perkins eds.: “*Social Capability and Long Term Economic Growth*”. New York, St. Martin’s Press, Londres, Macmillan Press. 1995.

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guash, Norbert Schady, William Maloney y Carolina Sánchez: “Closing the Gap in Education and Technology”. The World bank, Washington DC 2002.
<http://lnweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/Sectors/ChiefEcon/49A87615BD C22797852567ED0065E2E5?OpenDocument>

Diamond, Jared: “*Guns, Germs and Steel. The Fates of Human Societies*”. W.W. Norton & Co. New York. 1999

Fondo Monetario Internacional: “*International Financial Statistics Yearbook*”. IMF, Washington D.C., 2001.

Fink, Carsten, A. Mattoo e Ileana Neagu: “Trade in International Maritime Services: How Much Does Policy Matter?” WRP 2522, The World Bank, Washington DC, 2000.
<http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/services/papers.htm>

Gallup, John L., Jeffrey D. Sachs y Andrew Mellinger: “Geography and Economic Development” en Pleskovic, B. y Joseph S. Stiglitz: “*World Bank Annual Conference on Development Economics 1998*” The World Bank, Washington DC, 1998.

Kamiya, Marco: “Maritime Transportation Costs in the Dominican Republic: Analysis and Policies”. Trabajo de Segundo Año para la obtención del Master en Public Administration in International Development, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, Marzo 2002.

Kirkman, Geoffery, Eric Driggs, Mark Lopes, Michael Putnam y Andy Ragatz: "The Dominican Republic readiness for the Networked World". Center for International Development, Harvard University, Octubre 2002.

Limao, Nuno y Anthony Venables: "Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Cost". Mimeo, The World Bank, 2001.
<http://econ.worldbank.org/docs/994.pdf>

Lizardo, Magdalena y Rolando Guzmán: "Patrones de integración a la economía global: ¿Qué comercializa América Latina? ¿Qué hacen sus trabajadores? El caso de la República Dominicana. Septiembre 2001. Documento preparado para la Conferencia Anual del Departamento Latinoamericano del Banco Mundial. Ver en http://wbln0018.worldbank.org/lac/MX_Gulf/AR/Doclib.nsf/Table+Of+Contents?OpenView

Micco, Alejandro y Natalia Pérez: "Maritime Transport costs and Port Efficiency". Inter-American Development Bank, Research Department Working Paper 441, Washington DC, April 2002.
http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=Publications.List&type=pub_type&pub_type_id=WOP

Mauro, Paolo: "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*. (CX) 3, Agosto 1995, pp. 291-303.

McArthur, John y Jeffrey D. Sachs: "The Growth Competitiveness Index: Measuring Technological Advancement and the Stages of Development" en Porter et al. "*The Global Competitiveness Report 2001-2002*". World Economic Forum. Oxford University Press, New York. 2002.

Radelet, Steve y Jeffrey D. Sachs: "Shipping Costs, Manufactured Exports and Economic Growth". Trabajo no publicado, Harvard Institute for International Development, Enero 1998.

Rodrik, Dani: "Institutions for High-Quality Growth: What they are and How to Acquire Them". Trabajo presentado en la conferencia del FMI sobre Reformas de Segunda Generación, Washington DC, Noviembre 1999.
<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francisco Trebi: "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". CID Working Paper No. 97, Harvard University. October 2002.
<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>

Sachs, Jeffrey D. y Joaquín Vial: “ Can Latin America Compete?” en Vial, J. y P. Cornelius editores: “*The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*”. World Economic Forum. Oxford University Press, New York. 2002.

Sachs, Jeffrey D. y Andrew Warner: “Economic Convergence and Economic Policies” NBER Working Paper Series No. 5039. Febrero 1995.

USAID y Chemonics International: “ Advantage DR!” Final Report USAID Program. Competitive Strategy for the Dominican Republic. National Strategy Project. Noviembre 2000. Santo Domingo.

Vial, Joaquín: “Los desafíos de los exportadores de zonas francas en República Dominicana”. Documento de Trabajo, Center for International Development, Harvard University. Junio 2002.

Vial, Joaquin, Melissa Brown y James Seward : “Enhancing Competitiveness of Tourism in the Dominican Republic” Documento de Trabajo, Center for International Development, Harvard University, Septiembre 2002.

World Economic Forum: “*The Global Competitiveness Report 2002-2003*”. Oxford University Press. New York, 2002.

Young, Philip y staff del FMI: “*The Dominican Republic. Stabilization, Reform, and Growth*”. IMF Occasional Paper 206, Washington DC. 2001.