

REPENSAR LA PRODUCTIVIDAD PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO SIN DEJAR A NADIE ATRÁS

República Dominicana

Agosto 2023

TABLA DE CONTENIDO

Reconocimientos	03
Lista de abreviaciones	04
Capítulo 1. Crecimiento económico excepcionalmente alto, pero desigual	05
1.1. Introducción	06
1.2. El desempeño del crecimiento de la República Dominicana	07
1.3. Sin embargo, el crecimiento ha sido desigual	15
1.4. Se requiere un mayor crecimiento de la productividad para lograr un crecimiento sostenible	18
1.5. Apéndice	21
Apéndice 1.1. Pares de país	21
Apéndice 1.2. Cálculo de concatenaciones regresivas	21
Capítulo 2. Revertir la caída de la productividad	22
2.1. Introducción	23
2.2. Dinámica de la productividad	24
2.3. Factores que limitan el crecimiento de la productividad	28
2.3.1. Falta de competencia del mercado laboral y desajustes entre la oferta y la demanda	28
2.3.2. Innovación no creativa	35
Las implicaciones de los regímenes fiscales especiales (ROS)	37
2.3.3. Cambio climático	38
2.4. Resumen: cerrar las brechas de crecimiento e ingresos	41
2.5. Apéndice	43
Apéndice 2.1. Cálculo de distorsiones sectoriales	43
Apéndice 2.2. Modelo de equilibrio general computable (EGC)	44
Capítulo 3. Mejorar la competencia en el mercado para impulsar el crecimiento	47
3.1. Introducción	48
3.2. Comprendiendo el entorno de competencia en la República Dominicana	49
3.3. Barreras a la competencia en República Dominicana	52
3.3.1. Canal directo: Gobierno como actor de mercado (EE)	55
3.3.2. Canal indirecto: el gobierno como regulador	59
3.3.3. Canal indirecto: el gobierno como árbitro	62
3.4. Conclusiones	66
3.5. Apéndice	67
Apéndice 3.1. Cálculo de distorsiones sectoriales	67
Capítulo 4. Reducir las ineficiencias del gasto para abrir espacio fiscal para inversiones que mejoren la productividad	69
4.1. Introducción	70
4.2. Mejorar la eficiencia de las adquisiciones	73
4.3. Conclusiones	79
Conclusión	80

RECONOCIMIENTOS

El Memorandum Económico de País (MEC) de República Dominicana fue redactado con el liderazgo y el apoyo de la Unidad de Gestión de País (UGP) dirigida por Michel Kerf (Director de País, LCC2C) y Alexandria Valerio (Representante Residente, LCCDO). El equipo contó con el apoyo técnico y la orientación de Doerte Doemeland (Gerente de Práctica, ELCMU) y Pedro L. Rodríguez (Economista Principal de País, ELCDR).

Se recibieron comentarios y debates constructivos de contrapartes del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), encabezados por el Sr. Pavel Isa (Ministro), e incluyeron: Miguel Ceara (exministro), Alexis Cruz-Rodríguez (Viceministro de Economía y Análisis Social), Evalina Gómez (Directora de Análisis Económico Sectorial) y Rosa Cañete (Directora de Pobreza, Desigualdad y Cultura Democrática); asimismo, el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) contribuyó significativamente en el desarrollo de la narrativa, con comentarios del presidente del CNC, Peter A. Prazmowski, y Katherine Javier (Directora de la unidad de Inteligencia para la Competitividad); además, la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda, a cargo de Camila Hernández, la unidad de Estudios Económicos y Tributarios a cargo de Patricia Gil, así como otros miembros del Ministerio de Hacienda brindaron importantes sugerencias. La Oficina Nacional de Estadística (ONE) bajo la coordinación de Augusto de los Santos, jugó un papel importante al brindar información relevante para varios capítulos del informe. El CEM se benefició de las consultas de organizaciones del sector privado y académicos, específicamente Raúl Hernández, director de la asociación nacional de pensiones y asesor de empresas del sector privado, quien brindó comentarios relevantes para el Capítulo 2.

El equipo de trabajo estuvo liderado por James Sampi (Economista, ELCMU) y Johannes Herderschee (hasta Abril de 2022, Economista Senior, CELCE). Gabriel Zaourak (Economista Senior, ELCMU) finalizó el reporte. El equipo estuvo integrado por Sebastian Galiani (Profesor, Universidad de Maryland), Jorge Thompson Araujo (Investigador sénior, Universidad de Brasilia y Consultor ELCMU), Paola Brens (Consultora, ELCMU),

Milagros Deza (Consultora, ELCMU) e Ivana Benzaquen (Consultora, ELCMU), los cuales aportaron insumos para el análisis macroeconómico en el Capítulo 1, mientras que las estimaciones del PIB regional estuvieron a cargo de José Pablo Valdez (Economista Principal, DECES) y Charl Jooste (Economista Principal, EMFMD) brindó asesoramiento sobre los pronósticos macroestructurales; Dong Dao (Consultor, ELCMU) y Alexis Cruz (MEPyD) contribuyeron en el análisis de productividad del Capítulo 2; mientras que Hasan Dudu (Economista sénior, EMFMD), Martin Christensen (Economista, EMFMD) y Carmen Estrades (Consultora, ELCMU) dirigieron las simulaciones de modelo, con contribuciones de Huong Nguyen (Especialista en energía, ILCE1) para el escenario energético. El análisis de la política de competencia en el capítulo 3 fue dirigido por Denis Sanchez (Economista, ETIMT), con contribuciones de Seidu Dauda (Economista, ETIMT) y Soulange Gramegna (Consultor, ETIMT), bajo la dirección de Martha Licetti (Gerente de Práctica, ETIMT) y Graciela Miralles (Economista Senior, ETIMT), mientras que Maria Scheker (Especialista en Adquisiciones, ELCRU), Paola Brens (Consultora, ELCMU) y Milagros Deza (Consultora, ELCMU) contribuyeron al análisis de adquisiciones del Capítulo 4.

Anjali Shahani (Oficial de Operaciones, ELCMU), Giselle Velasquez (Asistente de Programa, ELCMU), Benjamin Vuilleminroy (Asistente de Programa, ELCMU) y Maria J. Hermann (Asistente Ejecutiva, LCCDO) brindaron un valioso apoyo administrativo y logístico.

El equipo agradece a los revisores pares del CEM por sus útiles sugerencias y puntos de vista: Marc Schiffbauer (Economista sénior, EECM2), Ana Cusolito (Economista sénior, ETIMT), Guillermo Vuletin (Economista sénior, LCRCE), Daniel Riera-Crichton (Economista sénior, LCRCE), Samuel Pienknagura (Economista Principal, FMI) y Fausto Patino (Economista, ELCFN).

LISTA DE ABREVIACIONES

<i>Abreviatura</i>	<i>Definición</i>
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BTI	Índice de transformación de Bertelsmann
DR-CAFTA	El Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica
EGC	Modelo de equilibrio general computable
DEE	Directorio de Empresas y Establecimientos
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
RD	República Dominicana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IED	Inversión extranjera directa
PIB	Producto Interno Bruto
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
ALC	América Latina y el Caribe
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
AMF	Acuerdo multifibra
MFMod	Modelo Macro-Fiscal del Banco Mundial
ONAPI	Oficina Nacional de la Propiedad Industrial
ONE	Oficina Nacional de Estadística
PMR	Regulación del mercado de productos
LPP	Ley de Contrataciones Públicas
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PWT	Tabla Mundial de Penn
ZEE	Zonas Económicas Especiales
SSP	Escenario de trayectorias socioeconómicas compartidas
PCR	Trayectorias de Concentración Representativas
PTF	Productividad total de factores
EEBM	Encuesta Empresarial del Banco Mundial
GBM	Grupo del Banco Mundial
MCT del GBM	Mercados, competencia y tecnología del Banco Mundial
WDI	Indicadores de Desarrollo Mundial

CAPÍTULO I. CRECIMIENTO ECONÓMICO EXCEPCIONALMENTE ALTO, PERO DESIGUAL

CAPÍTULO I. CRECIMIENTO ECONÓMICO EXCEPCIONALMENTE ALTO, PERO DESIGUAL

I.I. INTRODUCCIÓN

La República Dominicana ha experimentado un crecimiento económico alto y estable durante las últimas dos décadas, superando a la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe (ALC). El crecimiento económico promedió 5.8 por ciento por año entre 2005 y 2019, más del doble que el promedio de ALC (2.6 por ciento). Entre los comparadores regionales, estructurales y aspiracionales del país,¹ solo Panamá experimentó un mayor crecimiento (6.7 por ciento anual) durante este período. Las secuelas de la pandemia han demostrado la resiliencia de la economía dominicana, cuya fuerte recuperación ha superado a muchos pares regionales. El crecimiento también fue muy resistente, sólo interrumpido desde 2005 por la Crisis financiera mundial en 2008, la crisis de la deuda soberana europea en 2012 y la pandemia de COVID-19 en 2020.

Los motores del crecimiento económico están llegando a sus límites debido al lento crecimiento de la productividad, lo que contribuye a la depresión de los salarios reales. El ejercicio de fuentes del crecimiento indica que la acumulación de capital representó 3.7 puntos porcentuales del crecimiento del PIB en promedio entre 2005 y 2019. Por otro lado, la cantidad de mano de obra fue responsable de un incremento significativo de 1.6 puntos porcentuales en el PIB durante el mismo período, pero la calidad de la mano de obra solo contribuyó 0.4 puntos porcentuales. Después de la crisis bancaria de 2003/2004, la contribución de la productividad total de los factores (PTF) al crecimiento del PIB ha sido cercana a cero. En relación con los niveles de PIB real de los pares aspiracionales, los salarios reales de la República Dominicana son, en promedio, un 70 por ciento más bajos. Por lo tanto, un crecimiento más rápido de la PTF tendría el beneficio doble

de reducir la dependencia del país en la acumulación de factores para sostener su alta tasa de crecimiento y abordar la problemática del estancamiento de los salarios reales.

Este capítulo analiza la dinámica de crecimiento de la economía dominicana, destacando los principales cuellos de botella que podrían estar impidiendo un modelo de crecimiento sostenido. El crecimiento de la productividad se ha estancado en los últimos años, mientras que las mejoras en la calidad de la mano de obra no han acompañado el crecimiento del PIB. A pesar de que el sólido crecimiento económico ha promovido la creación de empleo en la industria y los servicios, los salarios reales siguen siendo bajos, lo que incrementa la desigualdad de ingresos y limita los beneficios del crecimiento. La literatura internacional muestra que la productividad puede impulsar los salarios reales, pero el crecimiento económico en la República Dominicana se ha derivado principalmente de la acumulación de factores de producción (mano de obra y capital) y no del aumento de la productividad. Si la PTF —definida como la eficiencia en el aumento de la producción mientras los factores de entrada, es decir, el trabajo y el capital, permanecen constantes— aumentará 1 punto porcentual por encima de su promedio histórico, la tasa de crecimiento promedio del PIB podría aumentar a 7 por ciento a largo plazo. Por el contrario, una disminución de 1 punto porcentual en el crecimiento de la PTF empujaría el crecimiento del PIB a un 3 por ciento, comprometiendo los objetivos de desarrollo del país.

¹ Los comparadores estructurales están conformados por Túnez, Bulgaria y Costa Rica, mientras que los aspiracionales son Uruguay, Croacia y Nueva Zelanda. El Apéndice 1.1. proporciona una descripción detallada de los comparadores de pares estructurales y aspiracionales.

I.2. EL DESEMPEÑO DEL CRECIMIENTO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana (RD) ha sido una de las economías de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe. La economía se expandió en un promedio del 5.8% entre 2005 y 2019, mientras que las entradas de inversión extranjera directa (IED), las cuales promediaron alrededor del 4% del PIB en las últimas dos décadas, transformaron la economía e impulsaron el turismo, los servicios, la manufactura, la construcción y la minería. Una combinación de reformas estructurales orientadas al mercado a principios de la década de 1990 y condiciones externas favorables (ver Recuadro 1.1) apoyaron el crecimiento económico. Adicionalmente, una política monetaria y fiscal prudente contribuyeron a la estabilidad macroeconómica, a pesar del aumento del nivel de deuda pública.

El ingreso per cápita de la República Dominicana ha convergido constantemente hacia los niveles de ingreso per cápita de los Estados Unidos. Después de un aumento temporal de las tasas de pobreza en 2003/2004, la proporción de la población que vive en la pobreza se redujo del 48% en 2005 a casi el 20% en 2019. Este éxito estuvo acompañado de una fuerte convergencia hacia el nivel de ingreso per cápita de EE. UU. En el año 2000, el PIB per cápita dominicano representó el 19 por ciento del de los EE. UU. y casi se duplicó al 30 por ciento en 2019. Mientras tanto, el PIB per cápita promedio de ALC se mantuvo estable en un 25 por ciento durante el mismo período. En general, la economía dominicana ha sido un caso de éxito en la región durante los últimos 15 años, aunque todavía queda camino por recorrer para lograr el nivel de pares aspiracionales tales como Uruguay o Croacia.

Figura 1.1. Crecimiento del PIB, 2000-2021 (Cambio porcentual interanual)³

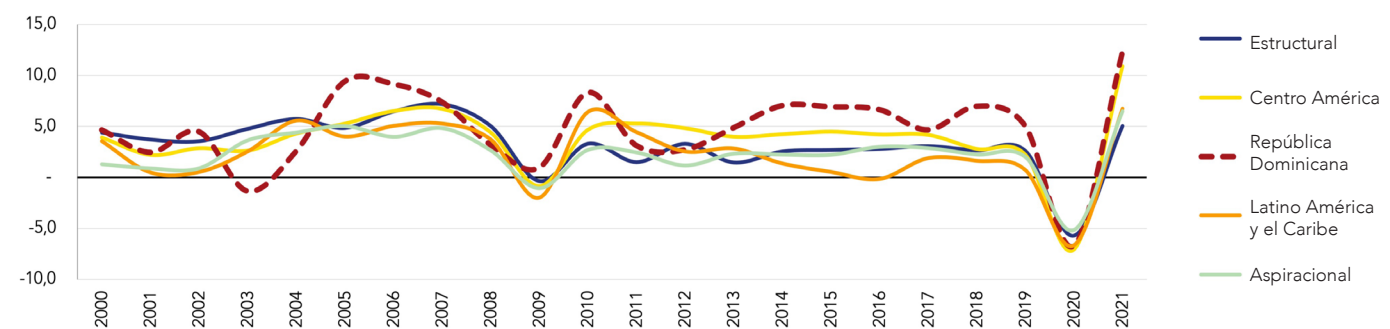
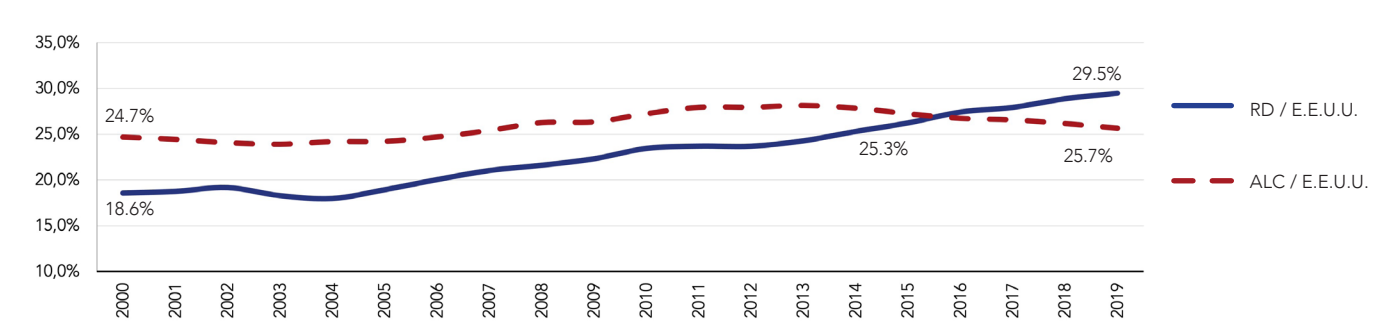


Figura 1.2. PIB Per Cápita (PPA, US\$ internacionales constantes de 2017)



Fuente: Banco Mundial, "República Dominicana: Panorama general del desempeño macroeconómico", nota informativa

² Tasa basada en la línea de pobreza de ingresos medios-altos: US\$6.85 por persona/día en PPA de 2017.

³ Pares estructurales: Túnez, Bulgaria, y Costa Rica. Pares aspiracionales: Uruguay, Croacia, y Nueva Zelanda.

El rápido crecimiento económico estuvo respaldado por un sólido consumo privado y la acumulación de capital fijo. Entre 2005 y 2019, en promedio, el consumo privado representó el 72 por ciento del PIB y casi un 4 por ciento del aumento en el PIB, mientras que la formación bruta de capital fijo representó el 25 por ciento del PIB y un aumento en el PIB de aproximadamente el 2 por ciento. El consumo privado estuvo respaldado por las reformas orientadas al mercado de la década de 1990, específicamente la liberalización de los precios y del tipo de cambio, junto con un mayor acceso a la financiación a través de la liberalización de las tasas de interés— por ejemplo, el crédito al sector privado aumentó del 19.6 % del PIB en 2005 al 28.2 % en 2019. Mientras tanto, las exportaciones netas tuvieron un impacto negativo en el crecimiento, en consonancia con un déficit comercial cada vez mayor después de la expiración del ATC y a pesar de un aumento en las exportaciones mineras.

La liberalización del mercado también promovió las actividades turísticas, que se convirtieron en una importante fuente de ingresos externos y de creación de empleos. Entre 2000 y 2019, la actividad turística representó en promedio el 9.6 por ciento del PIB, mientras que la creación de empleos en el sector se duplicó. En 2019, el sector turístico creó alrededor de 358,000 nuevos puestos de trabajo, de los cuales más del 70 por ciento se hicieron a través de la creación de empleos indirectos. En 2019 se registraron alrededor de 7 millones de llegadas de turistas por vía aérea al país, el doble que en el 2000. En los últimos 20 años, más del 90 por ciento de los turistas han sido no residentes, y, de éstos, más del 80 por ciento han sido extranjeros.

Figura 1.3. Ingresos por Turismo

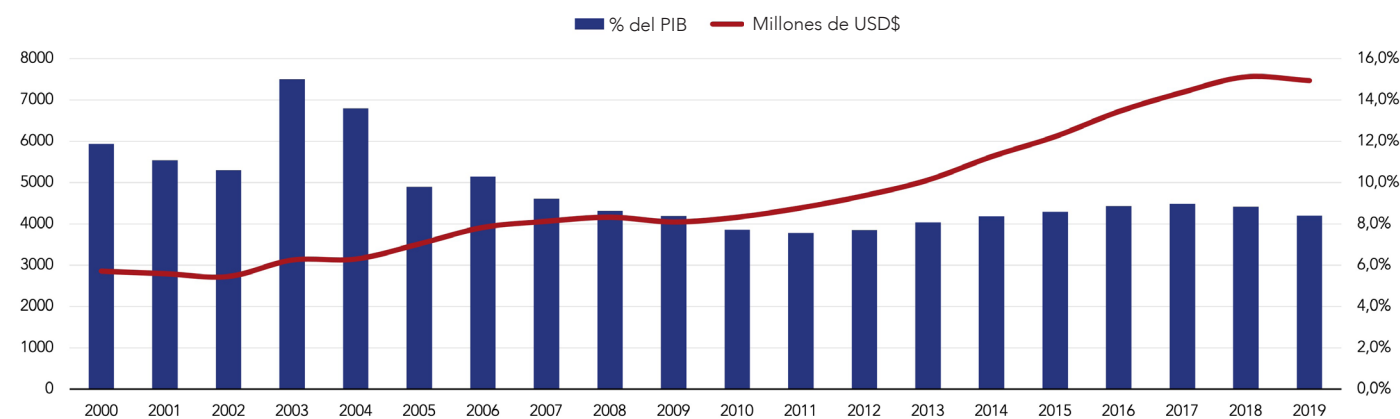
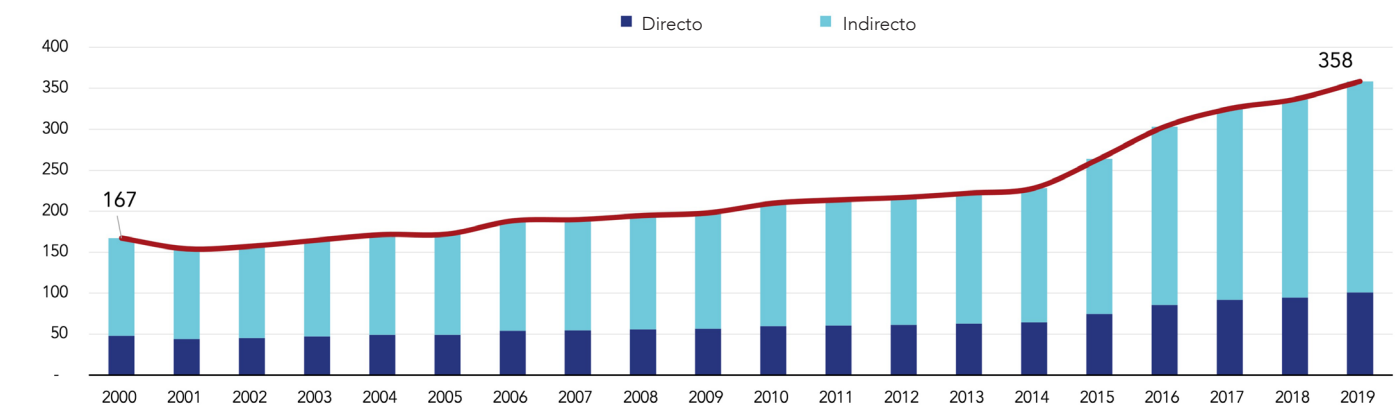


Figura 1.4. Creación de empleo. (en miles)



Fuente: BCRD. Cálculos del personal del Banco Mundial.

El aumento del consumo impulsó la demanda interna y de importación de bienes manufacturados y de servicios.

Entre 2005 y 2019, en promedio, los servicios representaron el 60 por ciento del PIB y un aumento del 3 por ciento en el PIB. En particular, el transporte, el comercio y la hospitalidad constituyeron un 24 por ciento combinado del PIB. La construcción y la manufactura contribuyeron, en promedio, con 0.8 y 0.5 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, respectivamente. Dentro de la manufactura, las actividades

locales contribuyeron más al crecimiento económico (0.5 puntos porcentuales) que las actividades de las Zonas Económicas Especiales o SEE (0.03 puntos porcentuales), en consonancia con la disminución de la contribución de las exportaciones: la manufactura local se enfoca en abastecer el consumo interno, mientras que las empresas de las SEE se enfocan principalmente en las exportaciones. Efectivamente, el crecimiento del consumo impulsó la fabricación local, así como la demanda de mercancías importadas.

Figura 1.5. Contribución de la demanda al crecimiento del PIB. (Porcentaje, por componente)

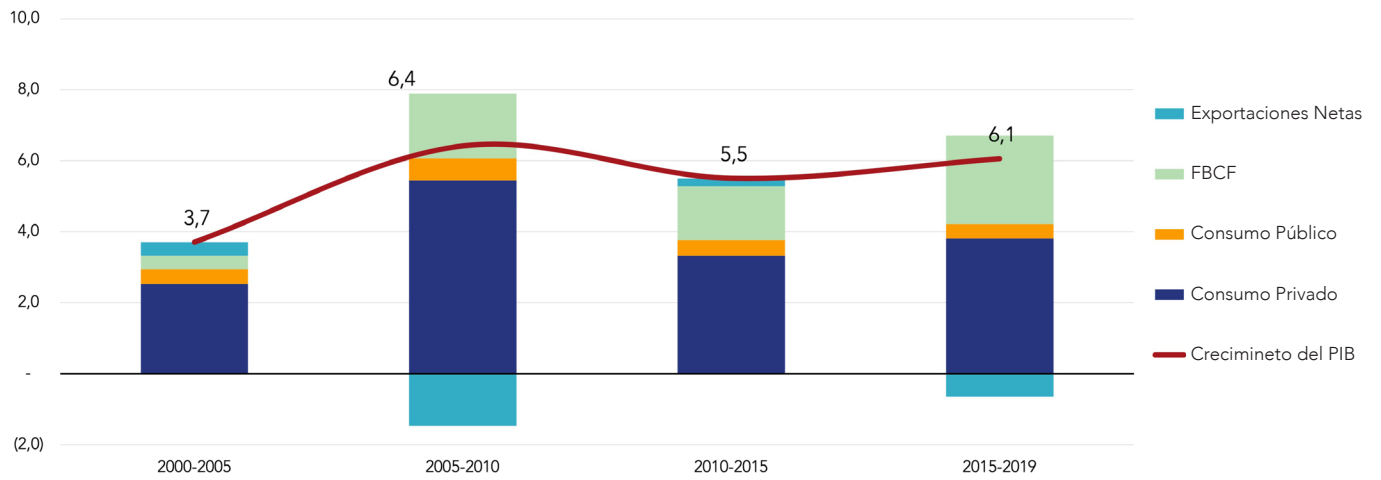
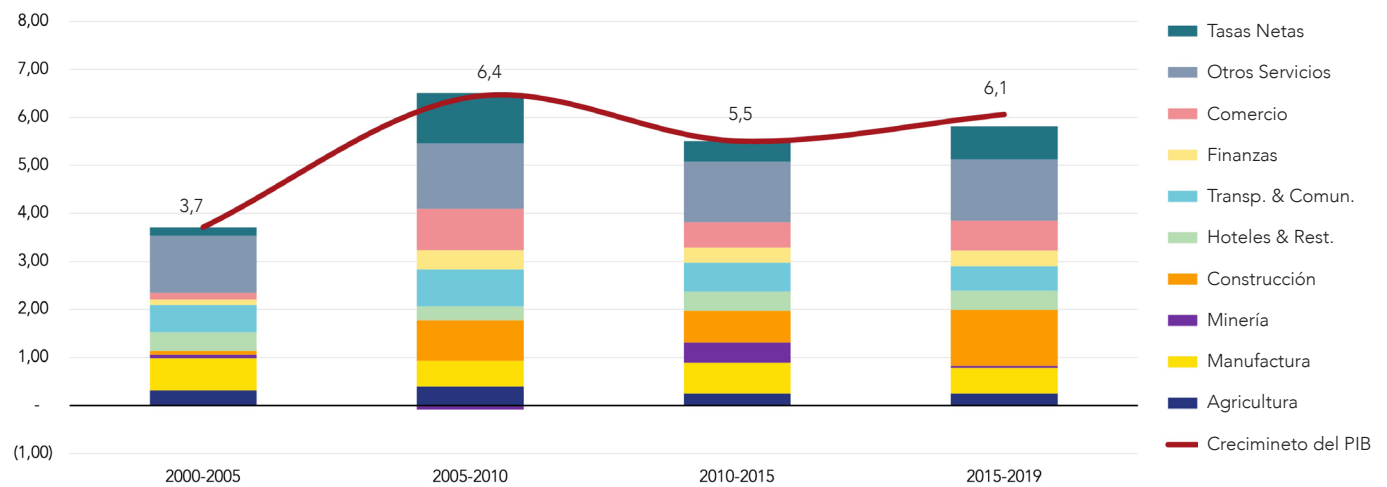


Figura 1.6. Contribución de la oferta al crecimiento del PIB. (Porcentaje, por componente)



Fuente: Banco Mundial, "República Dominicana: Panorama General del Desempeño Macroeconómico", nota informativa

Recuadro 1.1.

Las reformas estructurales y las políticas de estabilización han sido clave para el crecimiento económico

La República Dominicana emprendió reformas económicas importantes desde finales del siglo XX, como son la liberalización de las transacciones y el comercio de divisas, la remoción de los controles de precios y de las restricciones a la inversión extranjera directa (IED). Por otro lado, la Ley de Inversión Extranjera aprobada en noviembre de 1995 permitió la apertura a la inversión extranjera a sectores claves, incluyendo al sector bancario, extendió a los inversores extranjeros las garantías otorgadas a los inversionistas nacionales y eliminó todas las restricciones a las remesas de utilidades y a la repatriación de capitales. Además, el gobierno implementó importantes reformas al sistema bancario para fortalecer el sistema financiero y eliminar las distorsiones en los mercados crediticios. A fines de 1991, se unificó la estructura de los requisitos de reserva para los bancos comerciales al 20 por ciento para todos los depósitos y se abolieron los requisitos de cartera selectiva. Además, a partir de 1993 se avanzó significativamente en el desarrollo de la supervisión bancaria y la regulación prudencial.

De manera similar, las condiciones geográficas y económicas externas favorables también impulsaron el crecimiento. La economía de la República Dominicana responde en gran medida al crecimiento de los países del G7⁴, a través de las entradas de remesas que alimentan el consumo y las llegadas de turistas que impulsan la demanda de hoteles y servicios relacionados. De hecho, la proximidad a los mercados de América del Norte y la dotación natural de playas oceánicas han sido la base del desarrollo de un fuerte sector turístico. Además, la industria textil, y especialmente los fabricantes establecidos en Zonas Económicas Especiales (ZEE), se beneficiaron del Acuerdo Multifibras (AMF) y su sucesor, el Acuerdo sobre Textiles y Prendas de Vestir (ATC) (consulte el Recuadro 1.2. para obtener más detalles sobre ZEE en la República Dominicana). Sin embargo, dichos beneficios desaparecieron después de la expiración del ATC en 2005. A pesar de la introducción del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana y Centroamérica (DR-CAFTA) en 2006 que fomentó las exportaciones de dispositivos médicos, calzado, productos farmacéuticos y productos plásticos, el valor de los flujos comerciales (exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB) cayó del 62 % del PIB en 2005 al 51 % en 2019.

Figura 1.1.1. Elasticidades de Crecimiento
(Respuesta sobre un aumento del uno por ciento en el crecimiento del PIB de China y del G-7, 2000Q1-2019Q4)

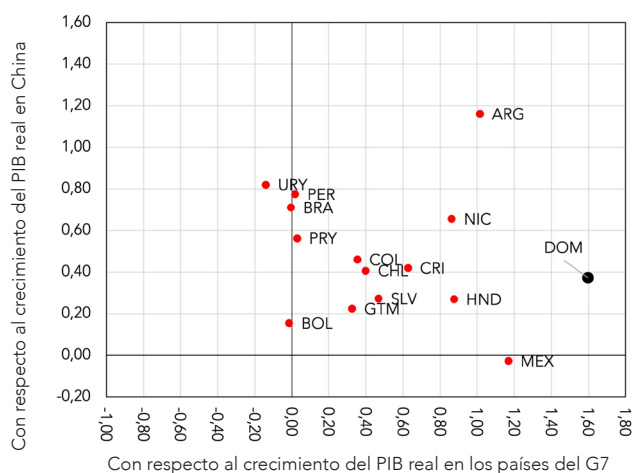
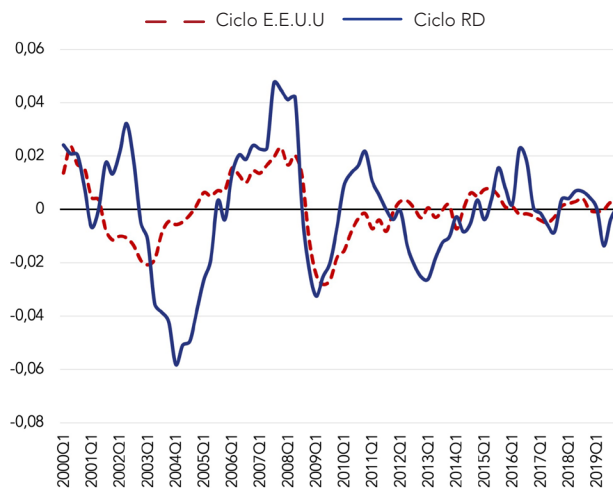


Figura 1.1.2. Sincronización del Ciclo Económico
(Ciclo Hodrick-Prescott, 2000Q1-2019Q4)



Fuente: Haver, WDI, Bloomberg, FRED y BCRD. Cálculo del personal del Banco Mundial.

Referencias: FMI (2002). La República Dominicana. Estabilización, Reforma y Crecimiento

⁴ El G7 son Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. La elasticidad de crecimiento de la República Dominicana se estima en un 1.7, la más alta de ALC, respecto al crecimiento en las economías del G7. Por el contrario, su elasticidad estimada al crecimiento con respecto a China es de solo 0.1.

El consumo interno sustentó las importaciones de bienes de consumo y de materias primas. Las exportaciones totales de mercancías se redujeron del 17 % del PIB en 2005 al 13 % en 2019, principalmente debido a la expiración del AMF/ATC. Durante el mismo período, las exportaciones mineras aumentaron del 6 por ciento al 18 por ciento de las exportaciones totales, mientras que las exportaciones “nacionales” (es decir, excluyendo las exportaciones de

las zonas económicas especiales y del sector minero) se mantuvieron estables en el 3 por ciento del PIB. Por otro lado, la creciente demanda de insumos intermedios por parte de los fabricantes locales se tradujo en mayores importaciones de materias primas, que aumentaron del 4 % del PIB en 2005 al 9 % en 2019. Por lo tanto, las importaciones totales de mercancías aumentaron del 21 % del PIB en 2005 al 23 % por ciento en 2019.

Figura 1.7. Exportaciones de mercancías (Porcentaje del PIB)

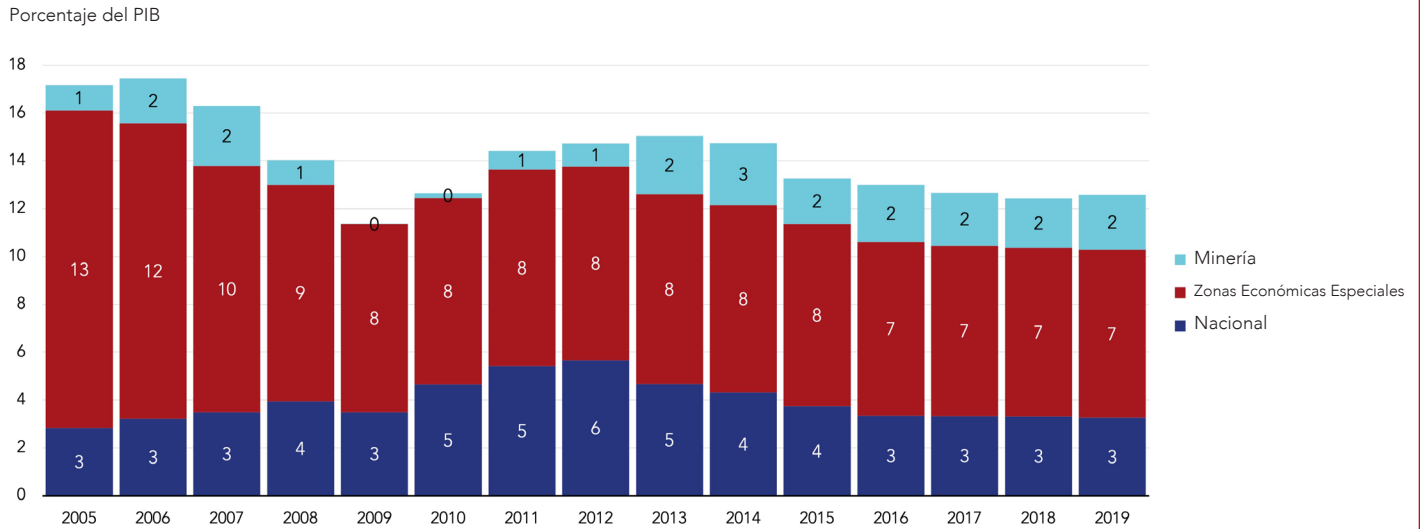
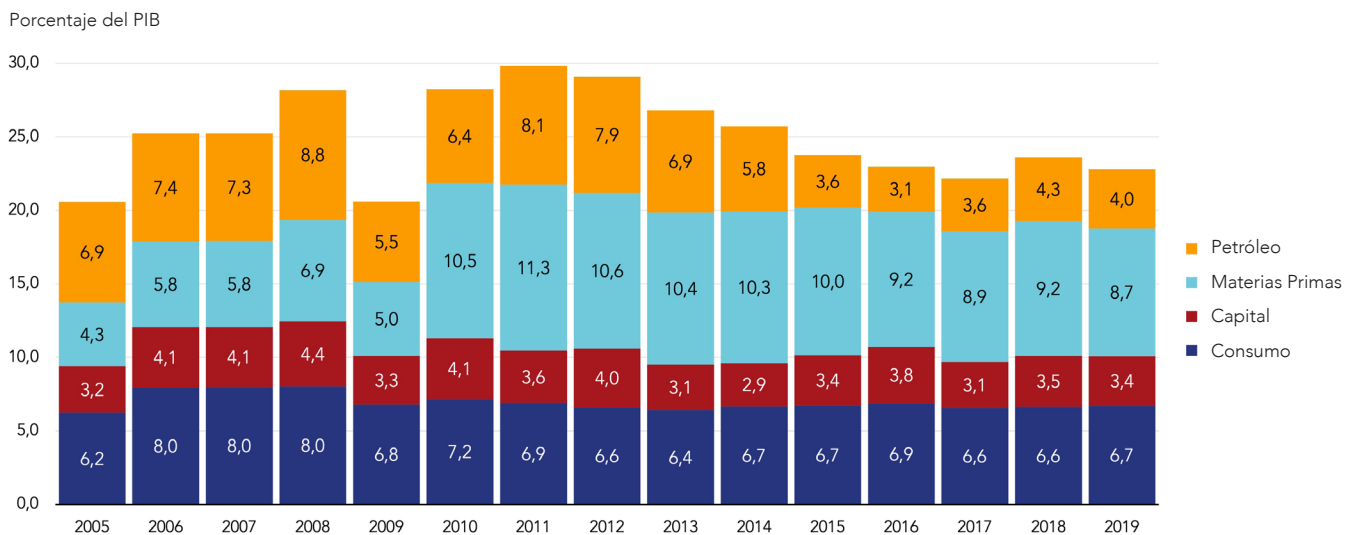


Figura 1.8. Importaciones de mercancías (Porcentaje del PIB)



Fuente: BCRD. Cálculo del personal del Banco Mundial.

Un retorno atractivo del capital y una alta tasa de entrada de mano de obra aceleraron la rápida acumulación de factores de producción y respaldaron el crecimiento. Una combinación de regímenes fiscales especiales, exenciones arancelarias, reducción de aranceles de importación y un stock de capital relativamente bajo en comparación con las economías avanzadas contribuyó a un rápido aumento de la tasa interna de retorno del stock de capital: del 5.1 % en promedio durante la década de 2000 al 16 % en los últimos años, atrayendo IED al país. Estos incentivos económicos fueron introducidos, en parte, por las reformas estructurales

de finales de la década de 1990 y principios de la de 2000 (ver Cuadro 1.1.). Como resultado, la IED aumentó del 1.9 % del PIB en 1990 al 3.2 % en 2019. Mientras tanto, la tasa de entrada a la fuerza laboral (es decir, la entrada neta de trabajadores) promedió 2.8 % entre 2000 y 2019, siendo significativamente más alta que el promedio de ALC y más del doble que en los EE. UU. (0.8 por ciento). La mano de obra extranjera es un componente importante de la fuerza laboral, ya que los inmigrantes, el 87 por ciento de ellos de Haití, representaron el 5.6 por ciento de la población del país en 2017⁵.

Figura 1.9. Tasa Interna Real de Retorno del Capital Social (Porcentaje)

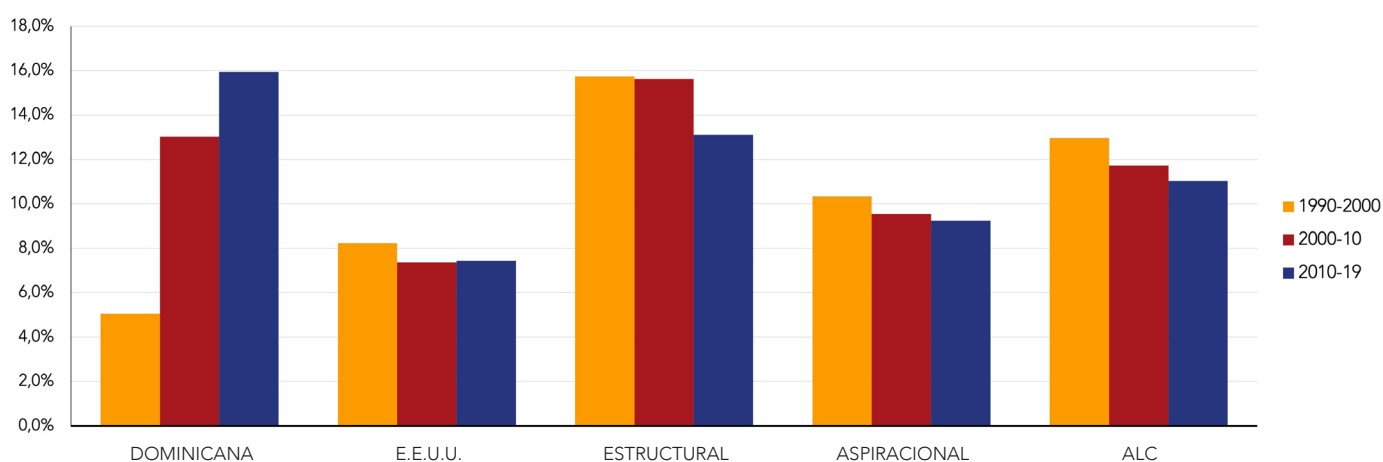
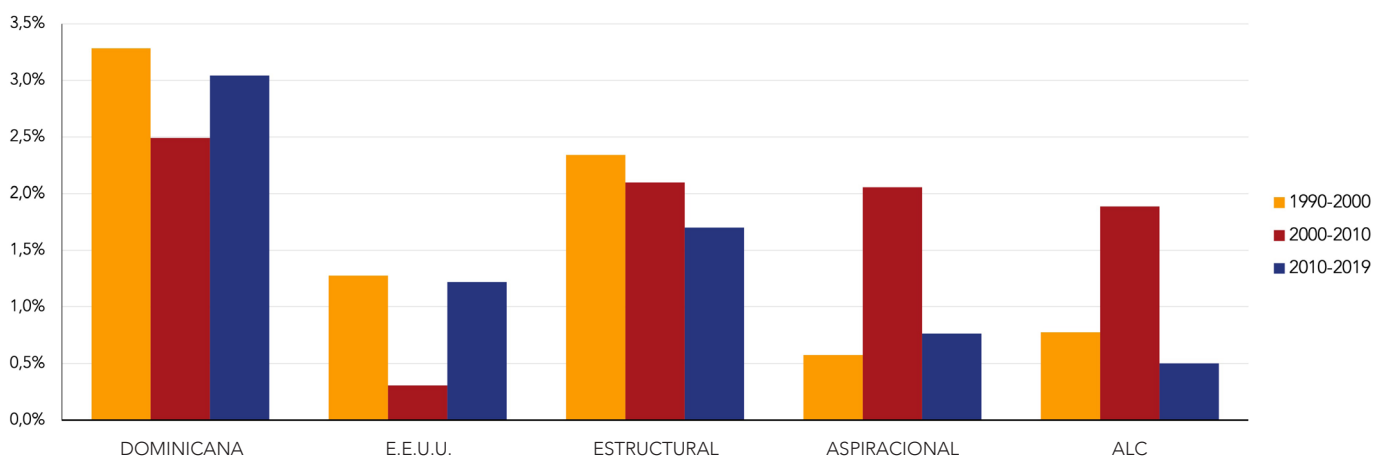


Figura 1.10. Tasa de Entrada de mano de obra (Cambio/Empleo, porcentaje)



Fuente: BCRD. Cálculo del personal del Banco Mundial.

⁵ UNO (2018). "Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes: ENI-2017"

Si bien la actividad económica en las ZEE promovió la creación de empleo y atrajo IED, sus efectos indirectos en el resto de la economía han sido limitados. Las zonas económicas especiales concentraron, en promedio, el 3.8 por ciento del empleo total entre 2010 y 2019, y proporcionaron 176,555 empleos directos a partir de 2019 (CNZFE, 2019). La IED en las ZEE aumentó del 4 % de la IED total en 2010 al 9 % en 2019. Las ventas totales de las ZEE representaron, en promedio, casi el 3 % del PIB entre 2010 y 2019, pero su contribución al crecimiento y a la creación de empleo en la economía en general ha sido limitada. Un aumento del 1 por ciento en la producción de las ZEE conduce a un

aumento promedio estimado de la producción en el resto de la economía de solo el 0.6 por ciento calculado como el valor promedio de las concatenaciones regresivas de las ZEE, se aplica un cálculo similar para otras categorías sectoriales, como servicios o servicios locales) y a un aumento del 0.5 por ciento en la creación de empleos indirectos. Por su parte, la fabricación local ha tenido un mayor impacto en el crecimiento y la creación de empleo. A modo de ejemplo, un aumento del 1 por ciento en la producción manufacturera local conduce a un aumento promedio estimado en la producción en el resto de la economía del 1.4 por ciento y a un aumento del 1.7 por ciento en la creación de empleo indirecto.

Figura 1.11. Efecto de las concatenaciones regresivas en el crecimiento económico, 2016

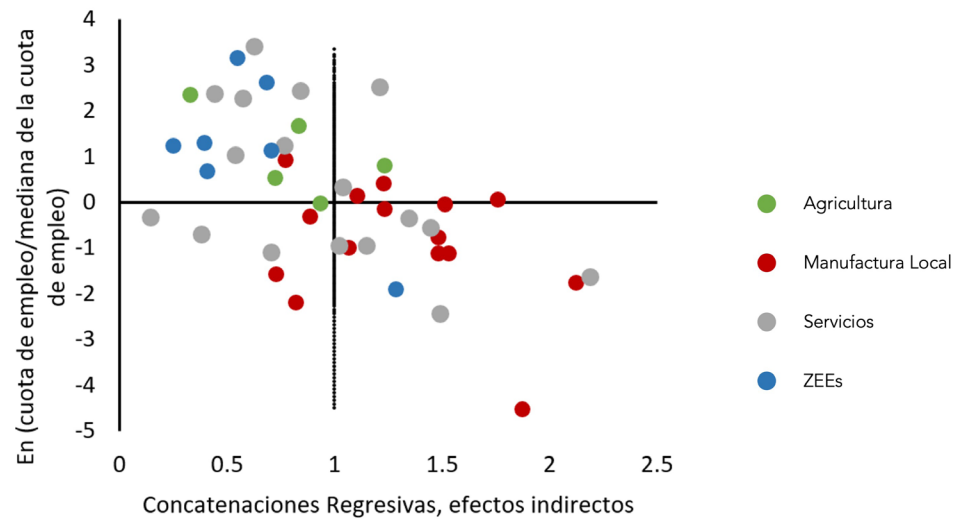
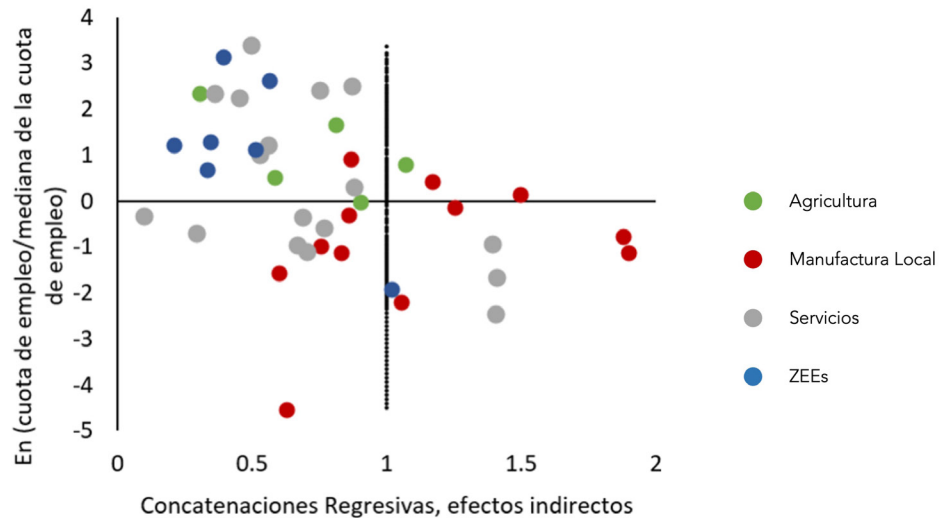


Figura 1.12. Efectos de las concatenaciones regresivas en la creación de empleo, 2016



Fuente: Gómez y Majluta (2021) y Tablas Insumo / Producto del Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Cálculos del Banco Mundial.
 Nota: Un valor de concatenación regresiva superior a uno implica que un aumento del 1 por ciento en la producción en un sector dado aumentaría la producción o el empleo en la economía en general en más del 1 por ciento, en promedio. Consulte el Apéndice 1.1 para obtener una descripción técnica del cálculo de las concatenaciones regresivas.

Recuadro 1.2.

Zonas Económicas Especiales (ZEE) en República Dominicana: Una revisión histórica

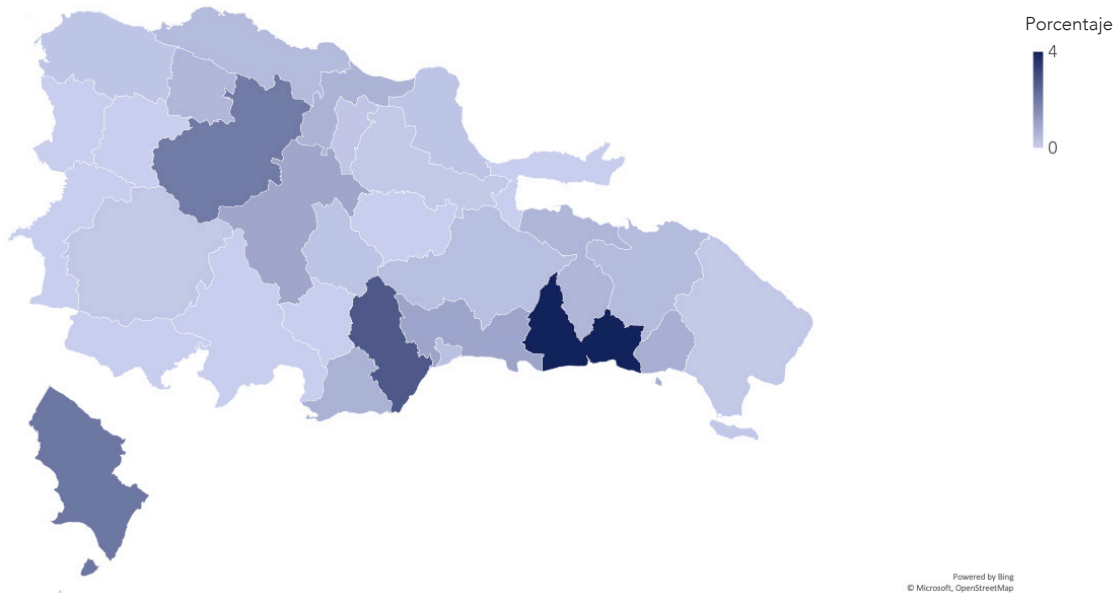
Las ZEE son áreas geográficamente delimitadas en las que las regulaciones aduaneras, fiscales y de inversión son más favorables que en el resto de la economía. En términos generales, la promoción de las ZEE intenta reducir el costo de hacer negocios abordando las deficiencias de infraestructura, la complejidad burocrática y otras barreras a los negocios derivadas de las políticas comerciales, fiscales, arancelarias y laborales.

La primera ZEE dominicana, ubicada en La Romana, se estableció en 1969 para atraer inversiones locales y extranjeras, brindar capacitación y promover la transferencia de tecnología y conocimientos. Para ayudar a lograr estos objetivos, la legislación específica otorgó generosos incentivos fiscales a las empresas ubicadas en las ZEE.

Durante las décadas de 1980 y 1990, las ZEE dominicanas se beneficiaron de la proximidad geográfica con los EE. UU., los acuerdos comerciales preferenciales y los incentivos a la inversión. A principios de la década de 2000, los textiles producidos en las zonas económicas especiales, favorecidos por las cuotas del ATC, representaban un tercio de las exportaciones dominicanas. La eliminación gradual del ATC, completada a principios de 2005, provocó un declive en la industria textil dominicana.

Para 2020, la República Dominicana contaba con 75 ZEE que albergaban a 692 empresas. Las ZEE están ubicadas principalmente en y alrededor de las provincias de Santiago (27 ZEE en la propia provincia y siete en provincias vecinas) y Santo Domingo (18 ZEE en la propia provincia y 11 en provincias vecinas). Por lo tanto, los beneficios del establecimiento de ZEE se han concentrado geográficamente en dos de las 10 regiones del país: Ozama y Cibao Norte.

Figura 1.2.1. Distribución de las empresas ZEE en el territorio, porcentaje del total de empresas por provincia en 2019



Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos (Directorio de empresas y establecimientos, DEE), 2019.

Referencias: El Banco Mundial (2022). *Allanando el camino para ciudades y territorios prósperos. Urbanización y Revisión Territorial de la República Dominicana.*

⁶ Aggrwal, A. (2006). *Zonas Económicas Especiales: revisando el debate político. Semanario Económico y Político*, 4533-4536

I.3. SIN EMBARGO, EL CRECIMIENTO HA SIDO DESIGUAL

Si bien el crecimiento ha reducido la pobreza, la desigualdad de ingresos aumentó y los salarios reales se estancaron.

El 1 por ciento superior de la distribución de ingresos de los hogares representó más del 30 por ciento del INB en 2019, casi 10 puntos porcentuales más que en Costa Rica y 17 puntos porcentuales más que en Uruguay. Este indicador de

desigualdad de ingresos se ha deteriorado con el tiempo, aumentando del 27 % en 2012. Además, los salarios reales promedio se han estancado en los últimos años, aumentando casi un 2.7 % anual entre 2000 y 2010, pero desacelerando a un crecimiento anual del 1.4 % entre 2010 y 2019.⁷

Figura 1.13. Participación de ALC en el Ingreso Nacional Bruto (INB) por grupo percentil, 2019 (Porcentaje, países seleccionados)

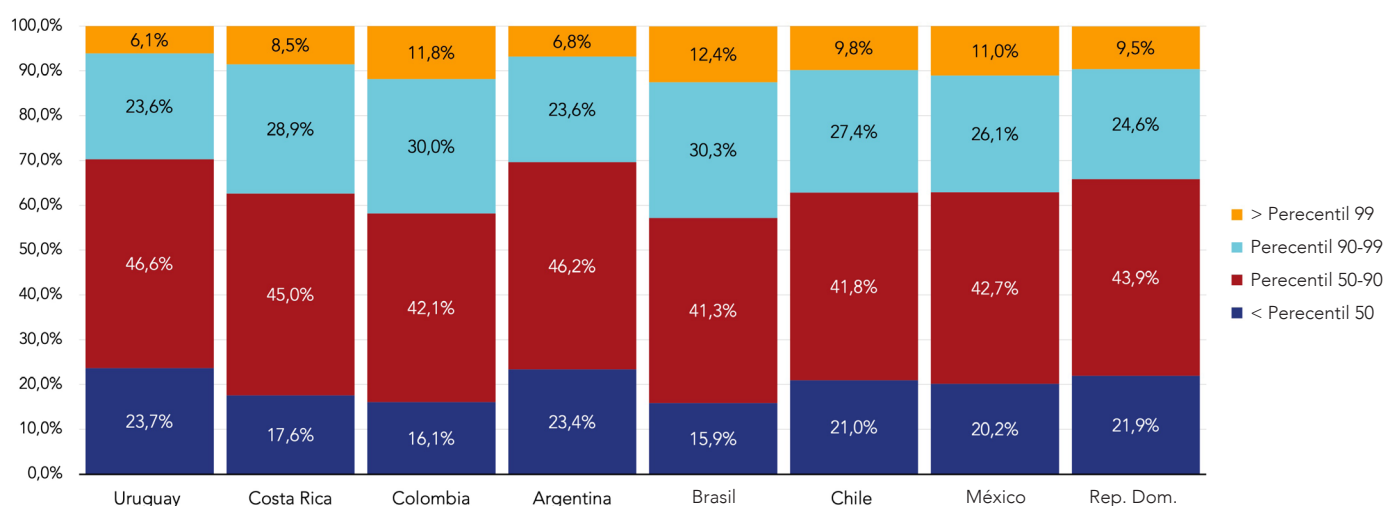
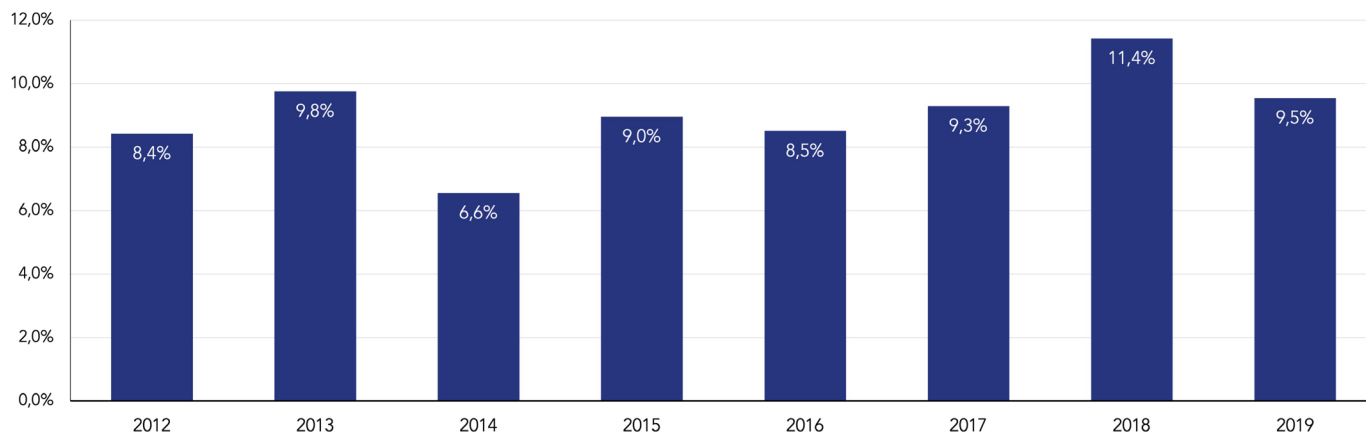


Figura 1.14. Concentración del INB, 2012-2019 (Porcentaje)



Fuente: Base de Encuestas de Hogares de la CEPAL. Nota. Chile corresponde a 2017 y México a 2018.

⁷ Los salarios reales se calculan como la compensación salarial deflactada dividida entre la cantidad de empleados.

La creación de empleo se produjo principalmente en los sectores de bajos salarios. La tasa de empleo aumentó del 54.6 % en 2000 al 61 % en 2019, mientras que la proporción del empleo formal aumentó de casi el 48 % del empleo total en 2000 al 51 % en 2019. Sin embargo, el empleo formal, que es del cual se dispone de información, se concentró en

el comercio (16 por ciento del empleo formal total en 2019), la manufactura (14 por ciento), hoteles y restaurantes (6 por ciento) y otros servicios (15 por ciento), sectores cuyo salario promedio combinado es 12 por ciento más bajo que el salario promedio en el mercado de trabajo formal.

Figura 1.15. Tasas de Empleo y Desempleo (Porcentaje de la fuerza laboral)

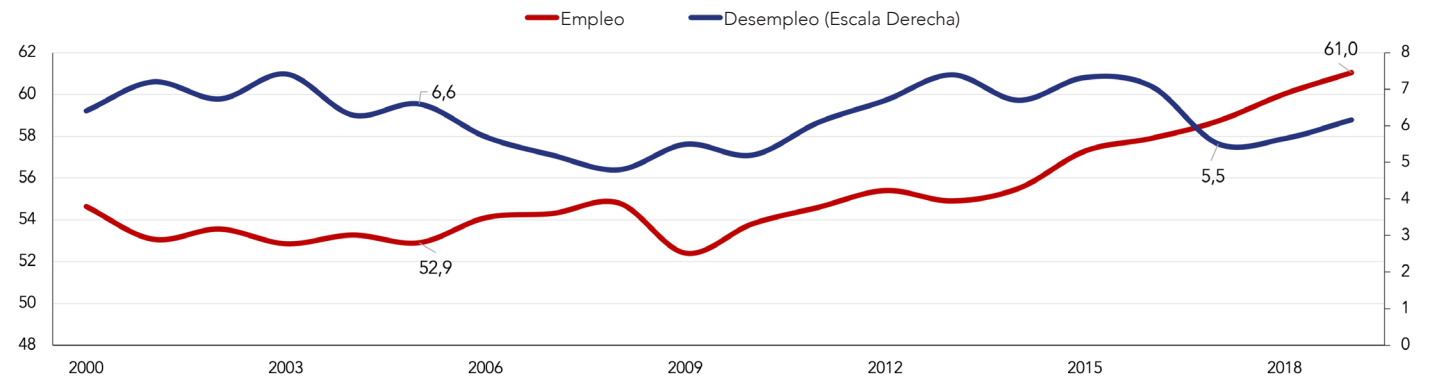
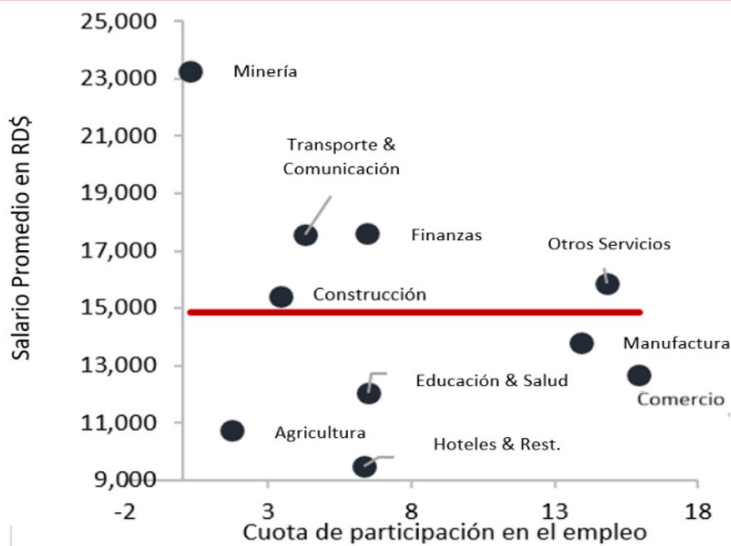


Figura 1.16. Salarios vs Proporción del Empleo Formal Total (2019, por actividad económica)



Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos (Directorio de Empresas y Establecimientos, DEE). Banco Mundial, República Dominicana: Panorama general del desempeño macroeconómico, nota informativa

Persiste una gran brecha de participación en la fuerza laboral entre hombres y mujeres que impacta negativamente en la pobreza y la productividad. Aunque el 35 por ciento de las mujeres que ingresaron al mercado laboral en 2019 tenían una licenciatura, frente al 17 por ciento de los hombres, la tasa de participación en la fuerza laboral entre las mujeres es 25 puntos porcentuales más baja que entre los hombres. Esta brecha de participación de género refleja una brecha

salarial. Después de analizar la información desagregada por años de escolaridad, edad, experiencia laboral y condiciones del hogar, entre otros factores observables, la brecha salarial entre hombres y mujeres alcanzó un 16 por ciento estimado en 2019 y un 27 por ciento en el mercado laboral informal. Cerrar la brecha salarial podría reducir potencialmente la tasa de pobreza en más de 7 puntos porcentuales.

⁸ MEPyD (2022). Probabilidad de Transición y Trampas de la Pobreza. Próximo.

Figura 1.17. Tasa de empleo por género (Porcentaje)

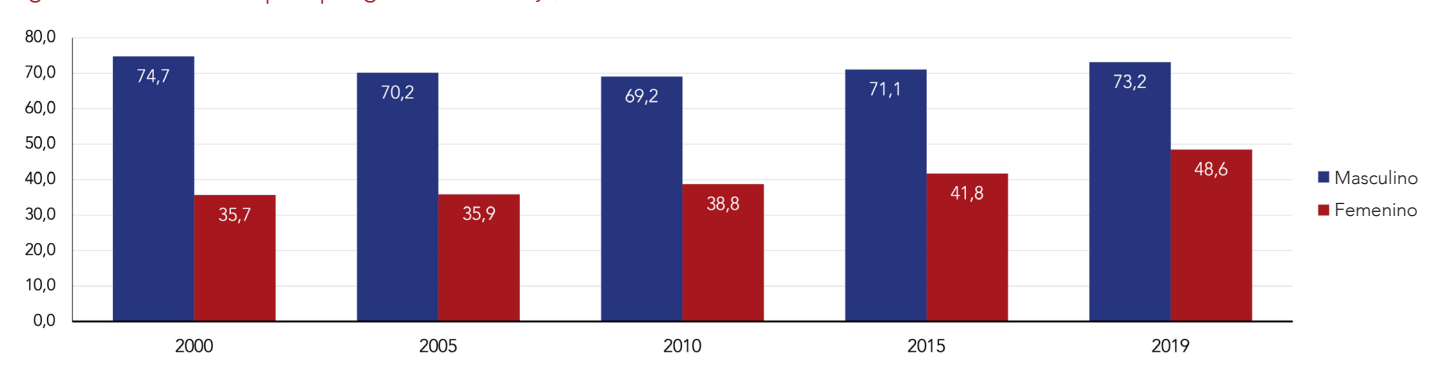
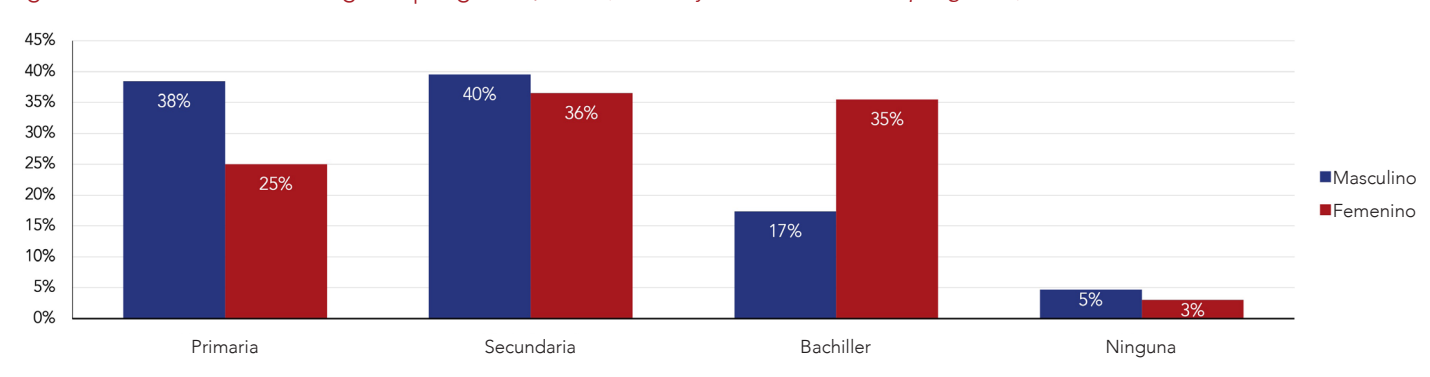


Figura 1. 18. Nivel educativo logrado por género, 2019 (Porcentaje de la fuerza laboral por género)

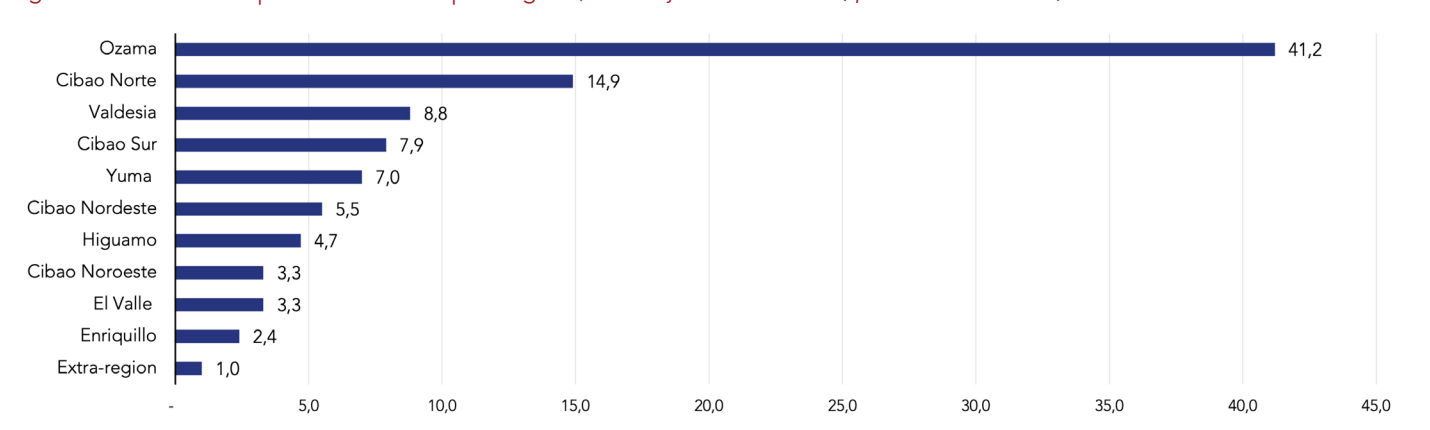


Fuente: Nota informativa preparada para el informe “República Dominicana: un panorama del desempeño macroeconómico”

El crecimiento también ha sido desigual en términos geográficos. El modelo de crecimiento del país ha favorecido a la región Ozama, donde se encuentra la ciudad capital, Santo Domingo. Las estimaciones del PIB subnacional⁹ muestran que, en promedio, las regiones de Ozama y Cibao Norte representaron casi el 56 por ciento del PIB nacional entre 2015 y 2019. Mientras tanto, Enriquillo y El Valle aportaron sólo el 2 y el 3 por ciento del PIB nacional, respectivamente. El PIB

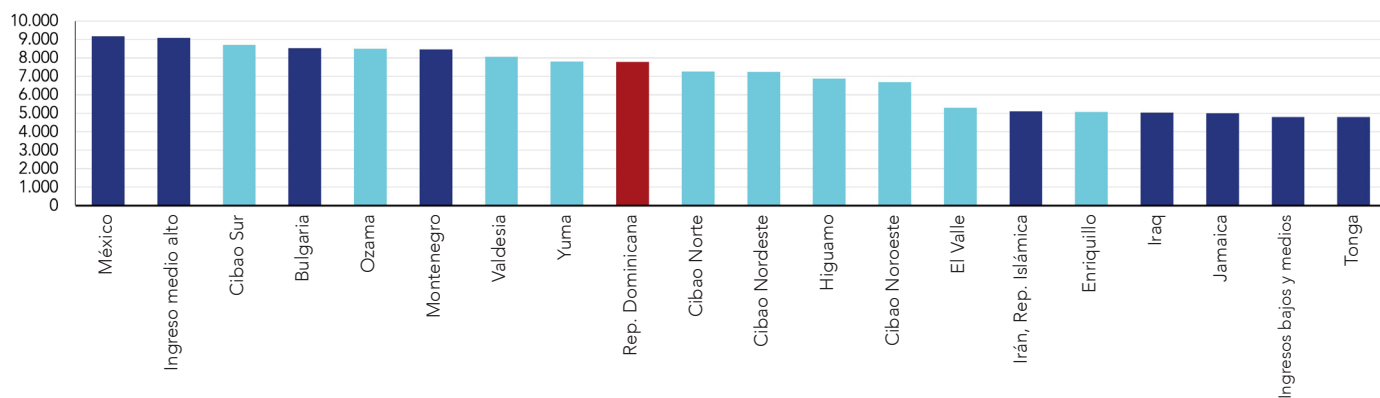
per cápita estimado en Ozama es aproximadamente el doble que en Enriquillo, lo que evidencia aún más las considerables disparidades regionales. Llama la atención el caso de la región de Yuma, donde se encuentra Punta Cana, el principal centro turístico: aunque la región no se encuentra entre las que más contribuyen al PIB, esta es tan rica como la región Ozama en términos per cápita.

Figura 1.19. Estructura promedio del PIB por Región (Porcentaje del PIB nacional, promedio 2017-2019)



⁹ MEPyD (2022). “Aproximando el PIB a nivel regional en República Dominicana”.

Figura 1.20. INB per cápita, 2018 (Método Atlas, USD actual)



Fuente: MEPyD (2022). "Aproximando el PIB a nivel regional en República Dominicana". Cálculos del personal del Banco Mundial.

I.4. SE REQUIERE UN MAYOR CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD PARA LOGRAR UN CRECIMIENTO SOSTENIBLE

Las contribuciones al crecimiento derivados de la productividad y de la calidad de la educación han disminuido con el tiempo a pesar de la rápida acumulación de capital y la creciente fuerza laboral. La formación de capital ha sido el principal motor del crecimiento económico, representando 3.7 puntos porcentuales del crecimiento del PIB en promedio entre 2005 y 2019. La cantidad de mano de obra

fue responsable de un aumento de 1.6 puntos porcentuales en el PIB durante el mismo período, pero la calidad de la mano de obra solo aportó 0.4 puntos porcentuales. Después de la crisis bancaria de 2003/2004, la contribución de la productividad total de los factores (PTF) al crecimiento del PIB no ha sido negativa, a diferencia de la mayor parte de ALC, pero no ha aumentado al mismo ritmo que el ingreso per cápita.

Figura 1.21. Descomposición del Crecimiento (Factores de producción, puntos porcentuales)

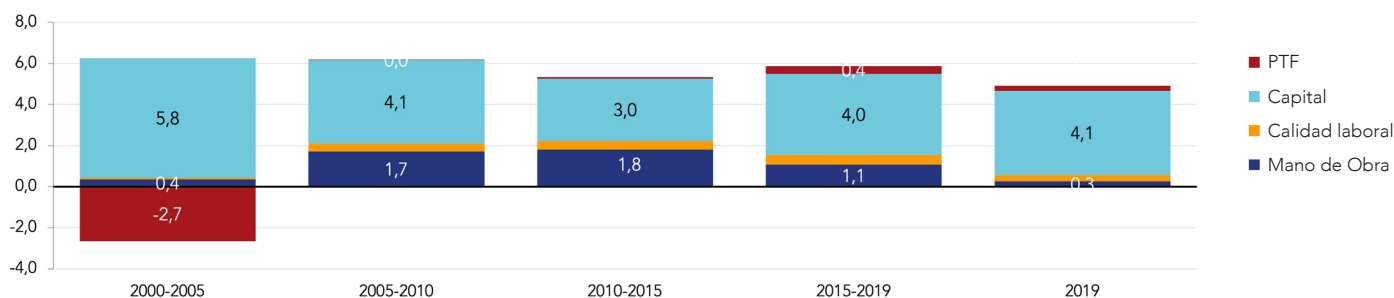
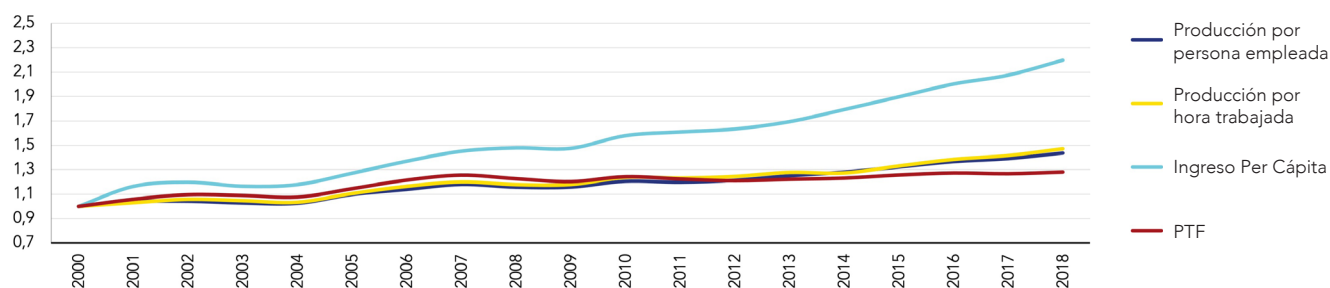


Figura 1.22. Evolución del Producto y la PTF (Índice 2000=1)



Fuente: Banco Mundial, "República Dominicana: Panorama general del desempeño macroeconómico", nota informativa

Recuadro 1.3. Definición de productividad

En la literatura sobre crecimiento, la productividad económica se calcula mediante la Productividad Total de los Factores (PTF), generalmente conocida como el residuo de Solow. La PTF representa la eficiencia en el uso de los recursos (capital, mano de obra e insumos intermedios) en el proceso productivo. Efectivamente, da cuenta de la parte del crecimiento que no puede explicarse por el crecimiento de los factores de producción observables, como la mano de obra y el capital. Por lo tanto, la PTF refleja factores no observables que pueden impulsar el crecimiento, como las habilidades gerenciales, las tecnologías avanzadas y la innovación, así como los conocimientos indirectos de las nuevas empresas que ingresan al mercado.

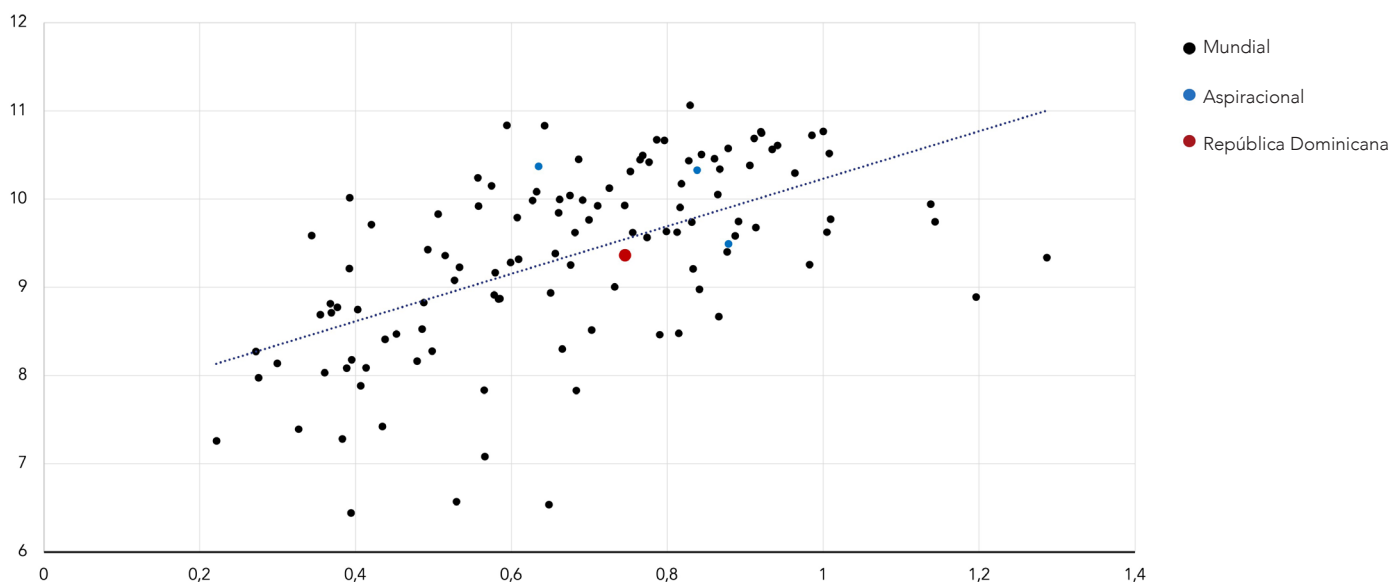
A modo de ejemplo, el crecimiento de la productividad de un restaurante en Santo Domingo podría medirse como el aumento en la cantidad de mofongos —un plato típico a base de plátano— que se preparan sin extender las horas de trabajo ni usar más ingredientes. ¿Qué podría explicar el aumento? El chef puede haber aprendido nuevas técnicas de gestión de residuos para optimizar el uso de los ingredientes y/o podría haber mejorado su rendimiento gracias a una cocina renovada.

Referencias: Syverson, Chad. "¿Qué determina la productividad?" *Revista de Literatura Económica* 49, no. 2 (2011): 326–65.

Una mayor PTF habría dado como resultado salarios reales más altos. La experiencia mundial muestra que la PTF se correlaciona positivamente con los salarios reales. Por lo tanto, las economías con mayor productividad también tienen salarios reales más altos. En relación con los niveles de los pares aspiracionales, con mayor nivel de productividad, los

salarios reales de la República Dominicana son, en promedio, un 70 por ciento más bajos. Por lo tanto, un crecimiento más rápido de la PTF tendría el doble beneficio de reducir la dependencia del país de la acumulación de factores para sostener su alta tasa de crecimiento y de abordar el problema del estancamiento de los salarios reales.

Figura 1.23. Salarios Reales Y Productividad Total De Los Factores (Correlación histórica entre 1990 y 2019)

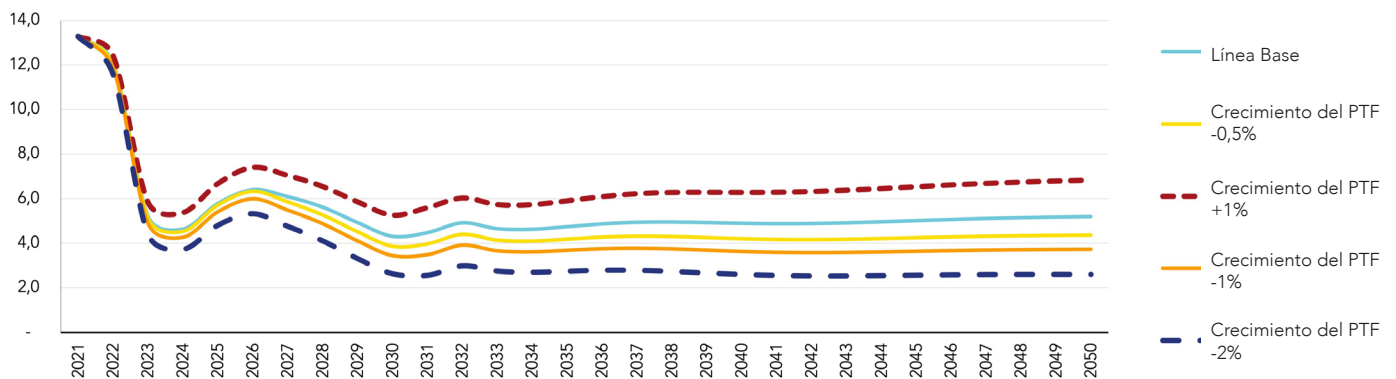


Fuente: *Tabla Mundial de Penn 10.0. Cálculos del personal del Banco Mundial.*

A pesar de la creciente acumulación de factores de producción, una disminución continua de la productividad podría ralentizar el crecimiento del PIB a menos del 4 % a largo plazo. El Modelo Macro-Fiscal del Banco Mundial (MMFBM) estima que la actual tendencia a la baja en la PTF tiene el potencial de obstaculizar el crecimiento del PIB. Por ejemplo, con una disminución de 0.5 puntos porcentuales en el crecimiento de la PTF, el crecimiento del PIB no podría mantener la tasa actual de aproximadamente el 5 por ciento

anual. En un escenario más negativo, una disminución promedio de la PTF del 2 por ciento anual conduciría a un crecimiento a largo plazo por debajo del 3 por ciento para 2050. Por el contrario, un aumento de la PTF de 1 punto porcentual por encima del promedio actual podría conducir a un crecimiento promedio del PIB de 7 por ciento para 2050, lo que permitirá que el país se ponga al día rápidamente con las economías a las que aspira.

Figura 1.24. Crecimiento del PIB bajo diferentes escenarios (Puntos porcentuales)



Fuente: Banco Mundial, "República Dominicana: Panorama general del desempeño macroeconómico", nota informativa

I.5. CONCLUSIONES

La República Dominicana deberá acelerar el crecimiento de la productividad para alcanzar los niveles de ingreso per cápita de los Estados Unidos. El rápido crecimiento económico del país se ha visto respaldado por la acumulación de factores (capital y mano de obra) impulsada por incentivos de inversión favorables, como exenciones de impuestos, y una creciente oferta laboral en parte impulsada por la migración regional. Sin embargo, el bajo crecimiento de la productividad, al no haberse llevado a cabo las reformas estructurales pendientes, ha contribuido al estancamiento de los salarios reales. Si se acelera el crecimiento de la PTF a un punto porcentual por encima del promedio histórico, el crecimiento promedio del PIB aumentaría hasta un 7 por ciento a largo plazo. Por el contrario, una disminución de un punto porcentual en el crecimiento de la PTF impulsaría el crecimiento del PIB hacia el 3 por ciento, comprometiendo los objetivos de desarrollo del país.

Una mayor productividad de las empresas en los sectores que acaparan la mayor parte de los puestos de trabajo, complementada con la mejora de las cualificaciones, puede traducirse en salarios más elevados. El bajo crecimiento de la productividad de las empresas limita las ganancias de los salarios reales. Al mismo tiempo, el capital humano inadecuado impide el crecimiento de la productividad de las empresas, lo que conduciría a salarios reales más altos. Si bien se mejora la productividad de la empresa, también es importante desbloquear las trabas que impiden la movilización laboral, lo que brindaría suficiente poder de negociación a la fuerza laboral para esta poder ser recompensada por su productividad. En este sentido, es importante promover mercados competitivos en todo el territorio para generar igualdad de oportunidades laborales. Las siguientes dos secciones brindan un análisis detallado sobre estos dos puntos, el aumento de la productividad de las empresas y la promoción de mercados competitivos.

I.6. APÉNDICE

Apéndice 1.1. PARES DE PAÍS

El CEM utiliza la misma definición de países que son pares estructurales que en el SCD (Diagnóstico Sistemático de País) 2018 para comparar el desempeño dominicano. En esta clasificación, se incluye a Bulgaria por su similitud en el tamaño de la población y el PIB per cápita. Reducimos la lista de pares estructurales a 3 países utilizando la herramienta 'CEM 2.0', que se basa principalmente en la base de datos de Indicadores de desarrollo mundial (WDI).

Pares estructurales

Bajo esta clasificación, la herramienta identifica países con un desempeño económico o demográfico similar al de República Dominicana. El análisis se basa en un método estadístico de proximidad mediante el uso de un conjunto predefinido de variables. El conjunto de variables seleccionadas para el período 1991-2019 son las siguientes: i) PIB per cápita (dólares PPA constantes de 2011), ii) Inversión Extranjera Directa (entradas netas, como porcentaje del PIB), y iii) Tamaño de la población (en millones)

Apéndice 1.2. CÁLCULO DE CONCATENACIONES REGRESIVAS

Las concatenaciones regresivas (CR) representan la relación de la industria "i" con su cadena de suministro, es decir, la dependencia de la industria de otros sectores en su red. Por lo tanto, los CR incorporan efectos directos, indirectos e inducidos. Específicamente, los CR incluyen los efectos de un aumento en la demanda del insumo del sector "i" sobre el mismo sector "i", así como los efectos del sector "j" hacia el sector "i". La CR para los efectos de producción o empleo se puede calcular de la siguiente manera (A.1.1):

$$BL_i = \frac{\sum_{i=1}^N m_{i,j}}{\frac{1}{N} \sum_{j=1}^N (\sum_{i=1}^N m_{i,j})}$$

donde $m_{(i,j)}$ es el elemento (i,j) de la matriz \mathbf{M} . Las CR ofrecen una comparación directa entre sectores en términos de capacidad potencial para crear empleo y crecimiento. Utilizando la matriz diagonal E, incrementada con el número

El análisis sugiere los siguientes países (en orden de proximidad en la clasificación): Túnez, Costa Rica y Bulgaria.

Pares aspiracionales

Esta clasificación presenta países que poseen condiciones estructurales similares pero que han evolucionado y superado en comparación con República Dominicana. En concreto, a partir del conjunto de variables antes mencionado, la herramienta identifica los países que han logrado un progreso notable en una variable objetivo-específica. Para el período 1991-2019, la variable objetivo es: PIB per cápita (dólares USD PPA constantes de 2011).

Esta clasificación arroja los siguientes países (en orden de distancia al mejor desempeño): Uruguay, Croacia y Nueva Zelanda.

de puestos de trabajo por unidad de producción, M^e se obtiene el multiplicador de empleo (A.1.2):

$$M^e = EM$$

Observe que al ignorar los términos de la diagonal (i,i) , las CR solo reflejarían los efectos indirectos.

CAPÍTULO 2. REVERTIR LA CAÍDA DE LA PRODUCTIVIDAD

CAPÍTULO 2. REVERTIR LA CAÍDA DE LA PRODUCTIVIDAD

2.1. INTRODUCCIÓN

El ingreso per cápita dominicano ha avanzado rápidamente hacia el ingreso per cápita de EE. UU., pero la ralentización del crecimiento de la productividad plantea riesgos para sostener el crecimiento económico. A pesar del rápido crecimiento del PIB en las últimas dos décadas, el crecimiento de la productividad ha continuado disminuyendo. El nivel de la productividad total de los factores (PTF) de la República Dominicana representó el 70 por ciento de los niveles de EE. UU. en 1990, pero en ausencia de más reformas disminuyó 10 puntos porcentuales para 2019.

Por lo tanto, este capítulo busca comprender la dinámica de la productividad en la República Dominicana tomando en cuenta las diferencias sectoriales. Hay tres canales a través de los cuales la productividad puede verse afectada: (i) la intraempresarial o “within-firm” (capacidades, innovación, etc.), la interempresarial o “between” (asignación de recursos entre firmas en un sector) y componentes de entrada neta (entrada de empresas productivas y salida de empresas improductivas en el mercado). La importancia de esos canales varía según los sectores. Mientras que en la intraempresarial el componente de los sectores de la construcción y el transporte contribuyó negativamente al crecimiento de la productividad, se observa una contribución negativa del componente de entrada neta en los sectores de la manufactura y la hostelería, que contrarrestó los beneficios de la innovación como resultado del componente intraempresarial.

Las distorsiones de mercado, incluidas las excepciones fiscales, han impedido la asignación óptima de recursos entre sectores, afectando principalmente el crecimiento de la productividad de las grandes empresas. El rendimiento superior de la productividad de las pequeñas y medianas empresas en el sector de los servicios podría indicar que la falta de incentivos para la innovación, la mala asignación de

recursos y/o las brechas en la capacidad de gestión son más graves en las grandes empresas. Además, las excepciones fiscales han beneficiado, en su mayoría, a las grandes empresas menos productivas. En este capítulo se analiza un conjunto de datos de empresas formales que operan en actividades similares, pero con algunas favorecidas por regímenes fiscales especiales (STR), como las ubicadas en Zonas Económicas Especiales (SEZ). El hallazgo clave es que la productividad de las empresas de baja tecnología en las ZEE es casi un 30 por ciento más baja que la de empresas comparables fuera de las ZEE.

El cambio climático también representa un riesgo para la productividad de las empresas. República Dominicana es el 12° país del mundo más afectado por peligros naturales durante el período 1998-2017, según el Índice de Riesgo Climático Global 2019, con huracanes y tormentas tropicales causando pérdidas humanas y económicas de manera recurrente.

Finalmente, en este capítulo se estiman los beneficios para el crecimiento de la mejora del capital humano, del fomento de la inversión productiva, del aumento de la competencia en las ZEE y de la promoción de la transición a energía renovable. Tales reformas pueden aumentar el crecimiento a largo plazo en 1.4 puntos porcentuales por encima de su tendencia actual, impulsar el ingreso promedio de los hogares más pobres en casi un 17 % para 2030 y casi duplicar el ingreso para 2050, reduciendo así sustancialmente la pobreza.

2.2. DINÁMICA DE LA PRODUCTIVIDAD

El crecimiento de la productividad en la República Dominicana se benefició de las reformas estructurales introducidas a principios de la década de 1990, pero posteriormente disminuyó. La Productividad Total de los Factores (PTF) en la República Dominicana, que equivalía al 70 por ciento de los niveles de Estados Unidos en 1990, logrando alcanzarlo a mediados de la década de 1990. Sin embargo, debido a la ausencia de más reformas y al empeoramiento de las distorsiones económicas (ver Cuadro 2.2.), volvió a caer al 60 por ciento de los niveles de productividad de EE. UU. para 2019, muy por debajo de sus pares estructurales y aspiracionales (ver Cuadro 2.1 para detalles de estimación de productividad). Las medidas alternativas, como la producción por trabajador o la producción por hora trabajada en relación con el nivel de EE. UU., apuntan al desempeño moderado del crecimiento de la productividad en comparación con el crecimiento del PIB per cápita.

Los canales a través de los cuales se ve afectada la productividad a nivel de empresa varían significativamente

según el sector. Los cambios en la productividad se pueden descomponer en términos generales en tres componentes: (1) intraempresarial, (2) interempresarial y (3) entrada neta (ver Melitz y Polanec, 2015; Maloney y Cusolito, 2018). El componente intraempresarial se refiere al aumento de las capacidades de cada empresa, el componente interempresarial se centra en la asignación de recursos y cuota de mercado a empresas más productivas, y la entrada neta refleja la entrada y salida de empresas productivas y/o improductivas. En República Dominicana durante el período 2015-19, el componente interempresarial en los sectores de la construcción, la hospitalidad y el transporte contribuyó negativamente al crecimiento de la productividad. Mientras tanto, una contribución negativa del componente de entrada neta compensa los beneficios de la innovación en los sectores de manufactura y hotelería. Además, la contribución del componente intraempresarial ha sido muy limitada en todos los sectores, excepto en la hostelería. En general, el componente intermedio es predominantemente negativo en las actividades relacionadas con los servicios.

Figura 2.1. Productividad Total de los Factores (PTF) (como porcentaje de la productividad de EE. UU.)

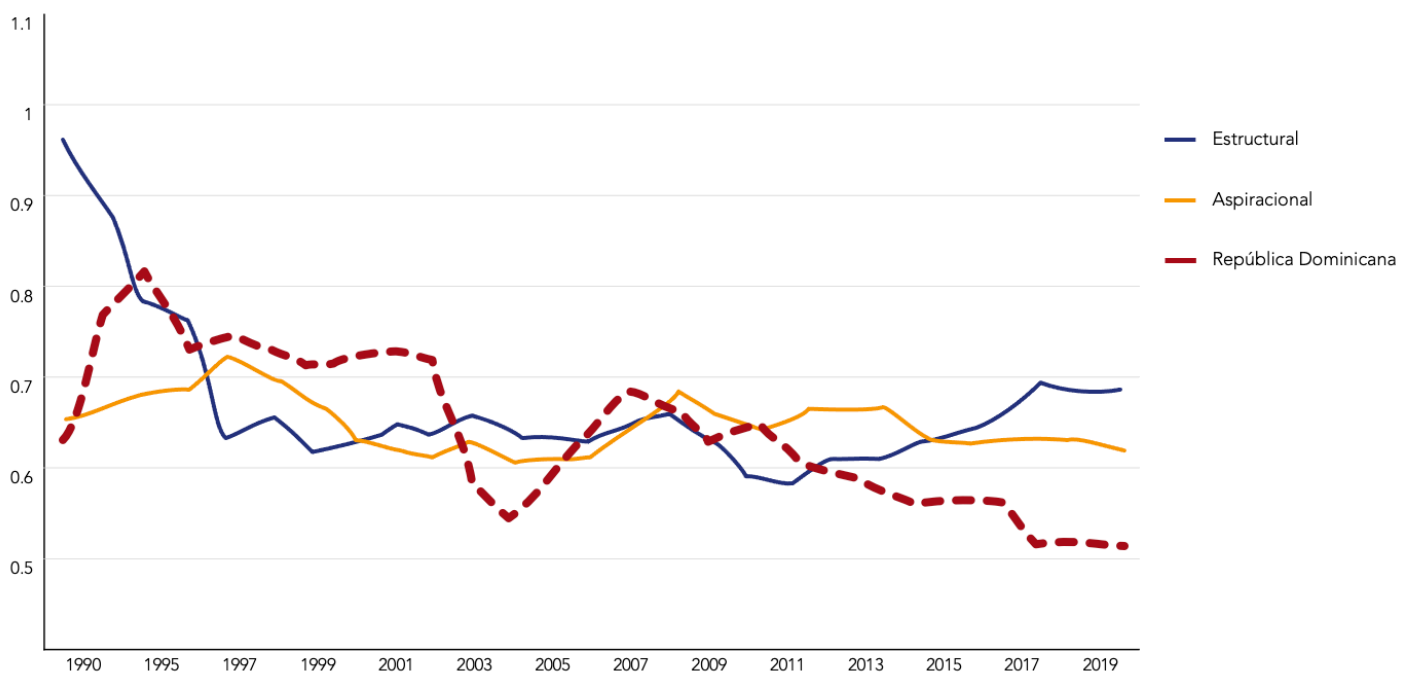
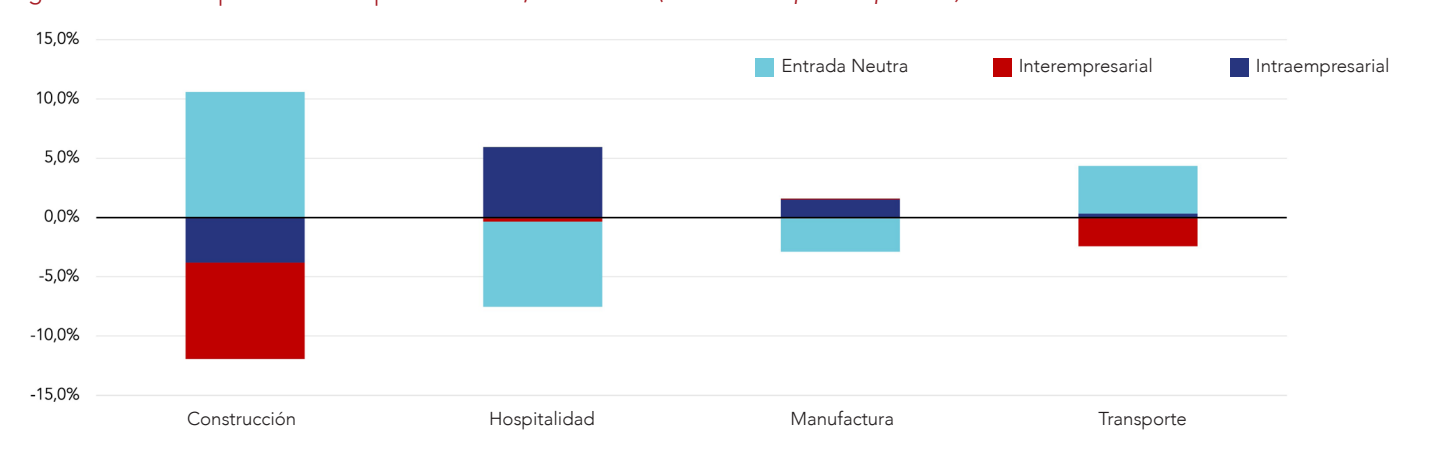


Figura 2.2. Descomposición de la productividad, 2015-2019 (Contribución por componente)



Fuente: Nota informativa preparada para el informe “Entendiendo el crecimiento de la productividad en una economía pequeña y abierta: el caso de la República Dominicana”. La descomposición de la productividad sigue la metodología propuesta por Melitz y Polanec (2015). Además, el valor agregado por empresa deflactado se considera producción, mientras que la compensación salarial representa la fuerza laboral ponderada por el capital humano y el stock de capital por activos fijos, incluida la maquinaria.

Recuadro 2.1. Medición de la productividad

Para medir la PTF, aplicamos una función de producción regida por ciertas condiciones, como una monotonidad creciente entre la producción de productos y la acumulación de factores. La literatura típicamente considera las funciones de producción de Cobb-Douglas y de Elasticidad Constante de Sustitución (CES). En ambos casos, la función de producción puede tomar la forma de (B.2.1):

$$Y_i = A_i F(K_i, L_i, M_i)$$

Y_i es la producción de productos, K_i el stock de capital, L_i el número de empleados y M_i los insumos intermedios, como las mercancías. El término restante A_i representa la PTF. Si bien la estimación empírica de A_i ha estado en el centro del debate en la literatura sobre crecimiento, la metodología propuesta por Akerberg, Caves y Frazer (2015) es la más aceptada cuando se utilizan datos a nivel de empresa.

Referencias: Akerberg, Daniel A., Kevin Caves y Garth Frazer. “Propiedades de identificación de los estimadores de funciones de producción recientes”. *Econometría* 83, no. 6 (2015): 2411–51.

El crecimiento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas formales ha superado al de las grandes empresas. Entre 2015 y 2019, la ventaja de productividad promedio de las empresas formales pequeñas y medianas sobre las grandes empresas ascendió a 35 por ciento en construcción, 45 por ciento en hotelería y 38 por ciento en transporte¹⁰. Factores como un inadecuado ambiente

de competencia, el mismatch entre las habilidades de los trabajadores con las requeridas por las empresas, las deficiencias de capital humano, entre otros, pueden ser responsables de tal dinámica de productividad. Por ejemplo, un grupo dominicano de la industria del transporte de carga se quejó en 2017 de supuestas prácticas monopólicas impuestas por la Federación Nacional de Transportistas Dominicanos

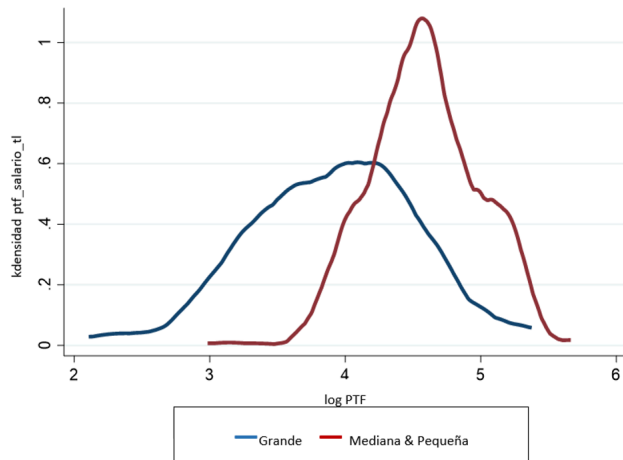
¹⁰ En ausencia de información de precios, las estimaciones de productividad se basan en la productividad de los ingresos (TFPR), que puede diferir de la productividad real cuando se conocen los precios (TFPQ). Ver Cusolito y Maloney (2018) para una discusión detallada.

(FENATRADO), que deliberadamente restringieron la capacidad de los contratistas no afiliados a FENATRADO para participar en el mercado.¹¹ Por otro lado, la presencia de una prima de productividad para las pequeñas y medianas empresas es menos visible en el sector manufacturero formal,

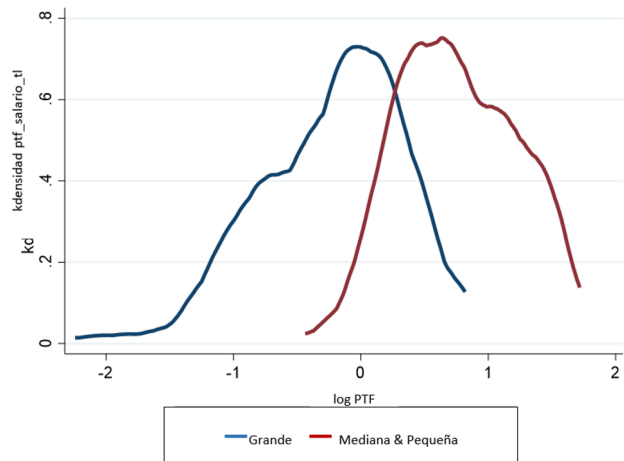
donde las economías de escala son una importante ventaja natural para las grandes empresas. El mecanismo a través del cual los factores antes mencionados podrían haber afectado la dinámica empresarial se explora más en el resto de esta sección.

Figura 2. 3. Distribución de la PTF entre empresas formales por tamaño, variables en logaritmos (*Probabilidades restringidas por características y ubicación de empresas similares*)

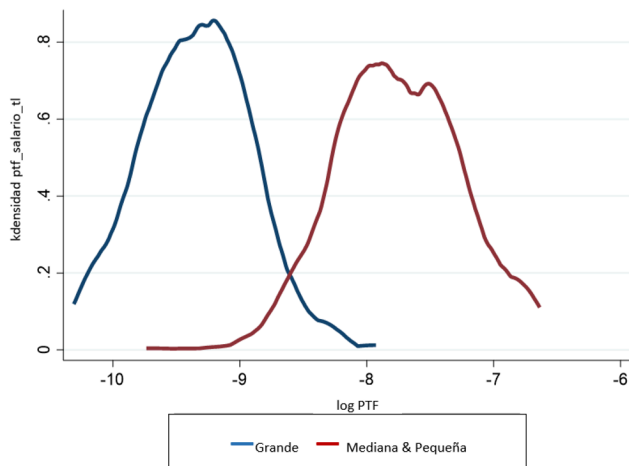
a. Construcción



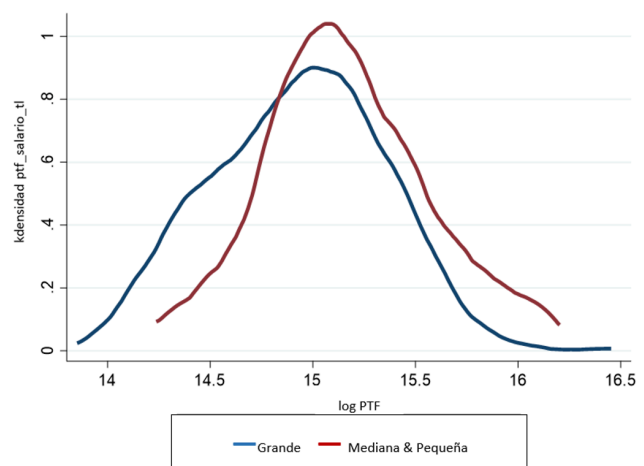
b. Transporte



c. Hospitalidad



b. Manufactura



Fuente: Nota informativa preparada para el informe "Entendiendo el crecimiento de la productividad en una economía pequeña y abierta: el caso de la República Dominicana". Nota. La clasificación por tamaño sigue la clasificación legal del país, mientras que la información a nivel de empresa ha sido proporcionada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y representa solo empresas con identificación fiscal (empresas formales). Los datos de las empresas son relevantes a nivel de sector, pero no a nivel regional, lo que impide que se realice un análisis similar por región. Además, el valor agregado por empresa deflactado se considera un producto, mientras que la compensación salarial representa la fuerza laboral ponderada por el capital humano y el stock de capital por activos fijos, incluida la maquinaria.

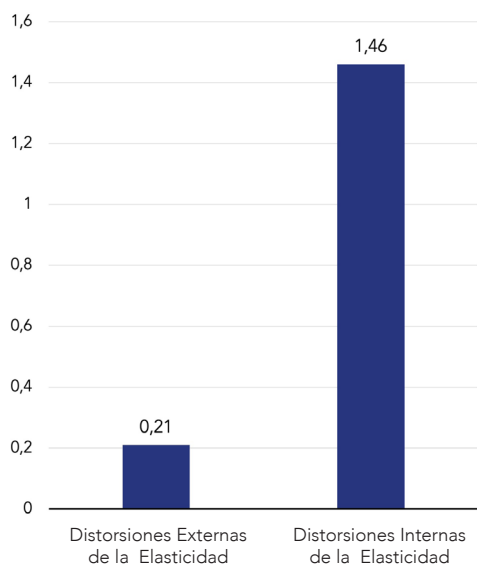
¹¹ <https://www.competitionpolicyinternational.com/r-dominicana-fenatrado-acusada-de-monopolizar-transporte/>

Pueden surgir importantes beneficios de crecimiento al abordar las imperfecciones del mercado interno. Un modelo calibrado para la República Dominicana (ver el Apéndice 2.1. para una descripción detallada) sugiere que las distorsiones internas (monopolios y cárteles, así como barreras burocráticas y de entrada al mercado—por ejemplo, regulaciones complejas, deficiencias en el capital humano y el transporte nacional, y los altos costos de la energía, entre otros, véase el Recuadro 2.2.) desempeñaron un papel más importante en la disminución de la productividad del país que las distorsiones externas (por ejemplo, barreras arancelarias y no arancelarias, subsidios y costos comerciales). Si el nivel de distorsión interna se redujera en 1 punto porcentual, el PIB podría aumentar 1.5 puntos porcentuales por encima de la tendencia actual, mientras que una caída de 1 punto porcentual en el nivel de distorsión externa sólo impulsaría el PIB en 0.2 puntos porcentuales.

Eliminar las distorsiones en los sectores no transables y los servicios básicos¹² podría aumentar el PIB en 1.1 puntos porcentuales, frente a un aumento de 0.3 puntos porcentuales al eliminar las distorsiones en los sectores transables no básicos. Un análisis reciente del Banco Mundial

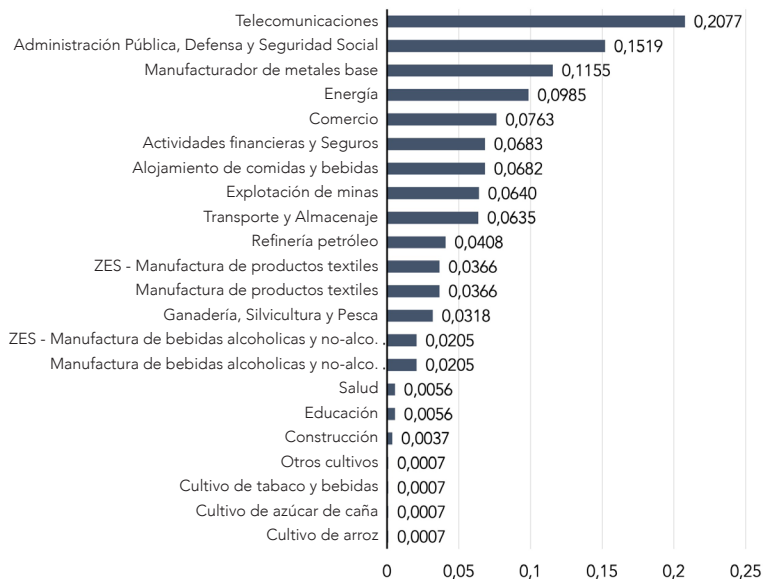
indica que los límites a la competencia dificultan el uso óptimo de los servicios de telecomunicaciones en la República Dominicana, la cual se encuentra rezagada con respecto a países pares en las áreas de suscripciones móviles y de penetración de Internet.¹³ Reducir el nivel de distorsión en los sectores de telecomunicaciones (por ejemplo, altos costos de infraestructura, regulación tarifaria subóptima y restricciones regulatorias de entrada) en 1 punto porcentual puede agregar 0.2 puntos porcentuales a la tendencia actual de crecimiento del PIB. De manera similar, la eliminación de las distorsiones en el sector energético puede desbloquear potencialmente otro aumento de 0.1 puntos porcentuales en el PIB, al reducir los apagones que interrumpen la actividad manufacturera. La eliminación de las distorsiones en los sectores transables no básicos también puede generar beneficios de crecimiento, pero de menor magnitud. Por ejemplo, una reducción de 1 punto porcentual de las distorsiones en la industria metalúrgica puede impulsar el PIB agregado en alrededor de 0.1 puntos porcentuales, mientras que la misma reducción de las distorsiones en la fabricación de textiles y prendas de vestir aumentaría el PIB en 0.03 puntos porcentuales.

Figura 2.4. Elasticidades estimadas del PIB con respecto a la eliminación de distorsiones económicas, 2016 (en puntos porcentuales)



Fuente: Zentner y Parro (2019).

Figura 2.5. Elasticidad del PIB estimada a partir de distorsiones sectoriales internas para los 20 principales sectores de la economía, 2016



¹² Los servicios básicos en general comprenden el suministro de energía, las comunicaciones, la distribución, el transporte, las finanzas y los seguros, y constituyen la base de la economía.

¹³ Banco Mundial. 2021. República Dominicana: Aprovechando la competencia en el sector de las telecomunicaciones para acelerar el crecimiento económico. Banco Mundial, Washington, DC.

Recuadro 2.2.

Distorsiones económicas

Las distorsiones económicas se han asociado ampliamente con la mala asignación de recursos, lo que impide la utilización óptima de los factores de producción, es decir, mano de obra y/o capital. Las distorsiones pueden ser de naturaleza comercial o no comercial. Por ejemplo, los costos fijos elevados que desalientan la entrada de empresas innovadoras en el sector de las telecomunicaciones son una barrera de mercado que dificulta el flujo de ideas hacia el sector. Por otro lado, los onerosos obstáculos burocráticos para obtener una licencia de operación en un municipio son una barrera ajena al mercado para la entrada de empresas productivas. Las intervenciones del gobierno a través de empresas estatales (EE) también pueden causar una mala asignación de recursos, ya que las EE no siempre necesitan ser productivas para sobrevivir en el mercado. Finalmente, la informalidad puede ser otra fuente de distorsiones. Busso, Fazzio y Levy (2012) reportan que las empresas informales en México son mucho menos productivas que las empresas formales, pero controlan una gran parte de los recursos, lo que contribuye a la muy baja productividad general del país.

Referencias: Restuccia, Diego y Richard Rogerson. "Las causas y los costos de la mala asignación" *Journal of Economic Perspectives* 31, no. 3 (2017): 151–74.

2.3. FACTORES QUE LIMITAN EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

2.3.1. Falta de competencia del mercado laboral y desajustes entre la oferta y la demanda

Los indicadores de capital humano están rezagados en la República Dominicana, lo que afecta negativamente el desempeño de las empresas. La prueba PISA 2018 de la OCDE mostró resultados educativos deficientes en la República Dominicana en relación con los países pares estructurales y aspiracionales, incluidos los de la región de ALC. La República Dominicana se ubicó, en promedio, 23 posiciones por debajo de sus comparadores estructurales y 43 posiciones por debajo

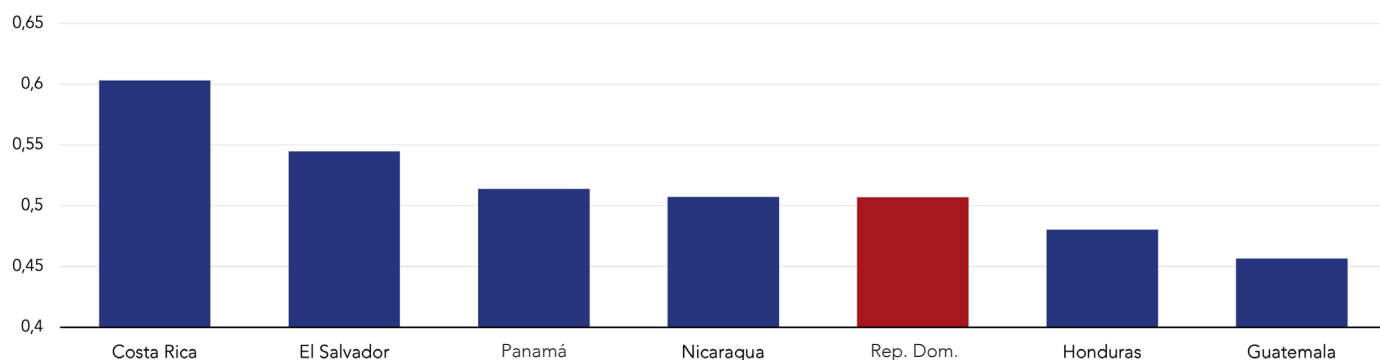
de sus comparadores aspiracionales. De igual manera, en el Índice de Capital Humano (ICH), República Dominicana se ubica por debajo de otros países centroamericanos, además de Honduras y Guatemala. El capital humano inadecuado también ha afectado el desempeño de las empresas ubicadas en las ZEE, donde el 19 % de las empresas consideraban que el capital humano era uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo del sector privado.¹⁴

Tabla 2.1. PISA 2018, Clasificaciones y puntajes globales (Puntuación=puntuación promedio en matemáticas, ciencias y lectura)

		Clasificación	Puntaje
República Dominicana		77	334
Pares Estructurales	Costa Rica	58	414
	Bulgaria	50	426
	Túnez	N / A	N / A
Pares Aspiracionales	Nueva Zelanda	15	502
	Croacia	37	417
	Uruguay	52	423

¹⁴ El Banco Mundial (2022). *Allanando el camino para ciudades y territorios prósperos. Urbanización y Revisión Territorial de la República Dominicana.*

Figura 2.6. Índice de Capital Humano (ICH)¹⁵ (Centroamérica, 2018)

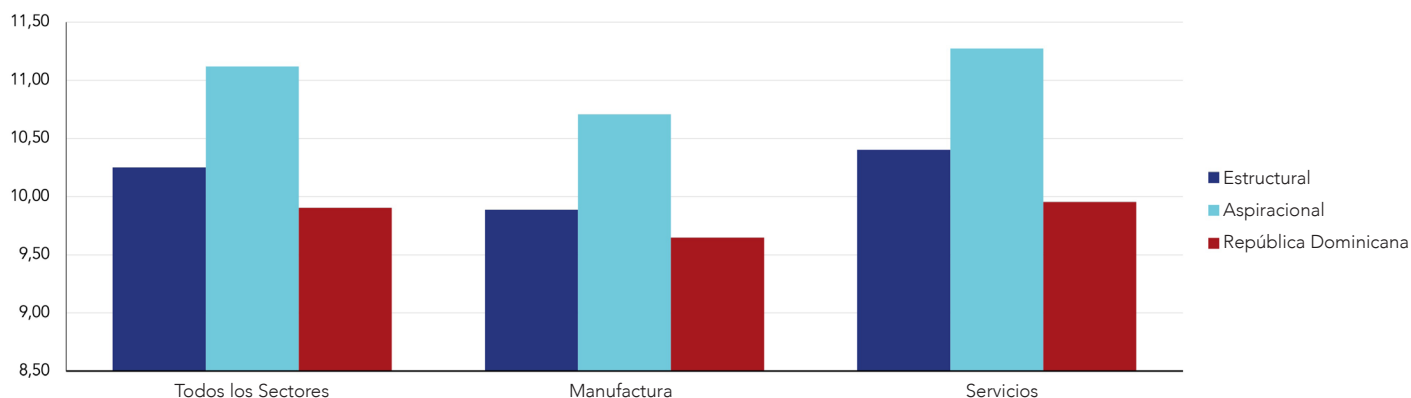


Fuente: OCDE y base de datos del índice de capital humano del Banco Mundial. Cálculos del personal del Banco Mundial.

Si bien la proporción de trabajadores con un título secundario está al mismo nivel de otros pares, las empresas no pueden contratar trabajadores con las habilidades que necesitan. Aproximadamente el 70 por ciento de la fuerza laboral ha completado la escuela secundaria, una proporción de 3 puntos porcentuales más alta que la de países pares estructurales y solo 2 puntos porcentuales por debajo de sus pares aspiracionales. Sin embargo, para las empresas de servicios donde más de la mitad de la fuerza laboral tiene una licenciatura, la productividad laboral es aproximadamente la mitad del nivel de los pares aspiracionales y un 44 por ciento más bajo que en los pares estructurales. Una encuesta nacional del sector privado revela que casi el 10 por ciento de las empresas considera que el capital humano inadecuado representa una limitación para el desarrollo empresarial, la cuarta limitación principal de la encuesta. Más importante aún, casi el 70 por ciento de las empresas indican que su

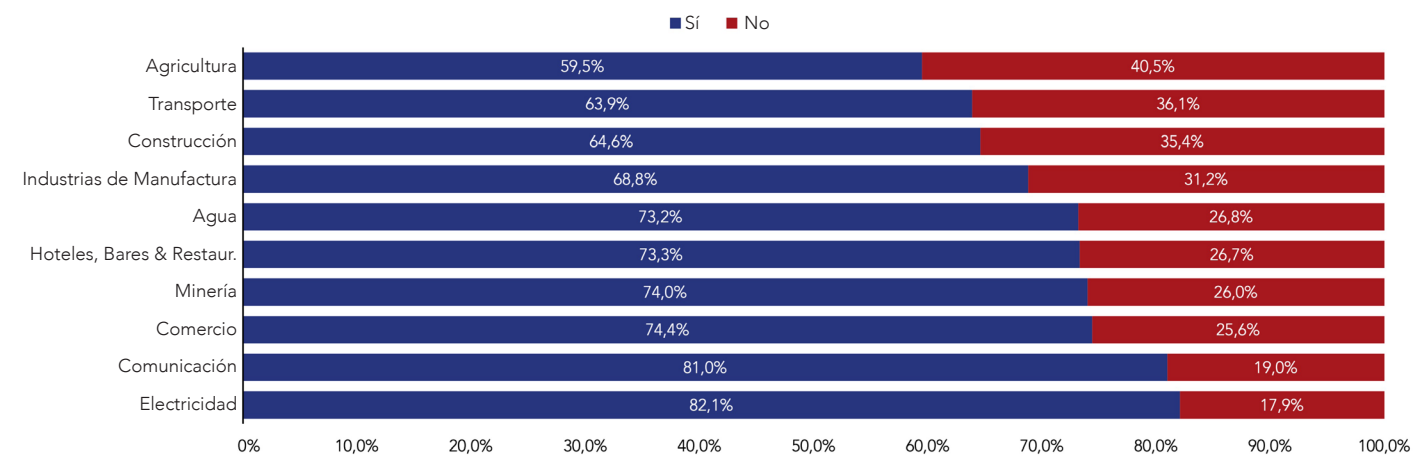
fuerza laboral necesita capacitación para fortalecer las habilidades técnicas que lleven a mejorar el desempeño laboral. El porcentaje de empresas que requieren mejorar las habilidades de su fuerza laboral es 82 por ciento en electricidad, 81 por ciento en el sector de comunicaciones, 74 por ciento en el sector comercial minorista (o comercio) y 73 por ciento en hotelería. La ausencia de habilidades adecuadas en el mercado laboral complica el proceso de contratación. Curiosamente, esas restricciones son más predominantes en las grandes empresas en comparación con los renglones de pequeñas y medianas empresas. Específicamente, dentro de las empresas con más de 250 empleados, el 54 por ciento de las empresas afirma tener dificultades para cubrir una vacante, mientras que solo tienen esta dificultad el 41 por ciento dentro de las microempresas (aquellas con un número de empleados que oscila entre 16 y 19).

Figura 2.7. Productividad laboral de empresas con al menos el 50 por ciento de la fuerza laboral educada



¹⁵ El HCI mide las contribuciones de la salud y la educación a la productividad de un trabajador. La puntuación del índice varía de cero a uno e indica la productividad futura de un niño nacido hoy en relación con la productividad potencial que podría alcanzar si gozara de plena salud y educación.

Figura 2.8. Porcentaje de empresas que informan que requieren capacitación en habilidades, por sector, 2020



Fuente: Base de Datos de Encuestas de Empresas e Informe Nacional de Competencias y Empleo (ENDHACE). Cálculos del personal del Banco Mundial.

Figura 2.9. Dificultad de las empresas para cubrir una vacante

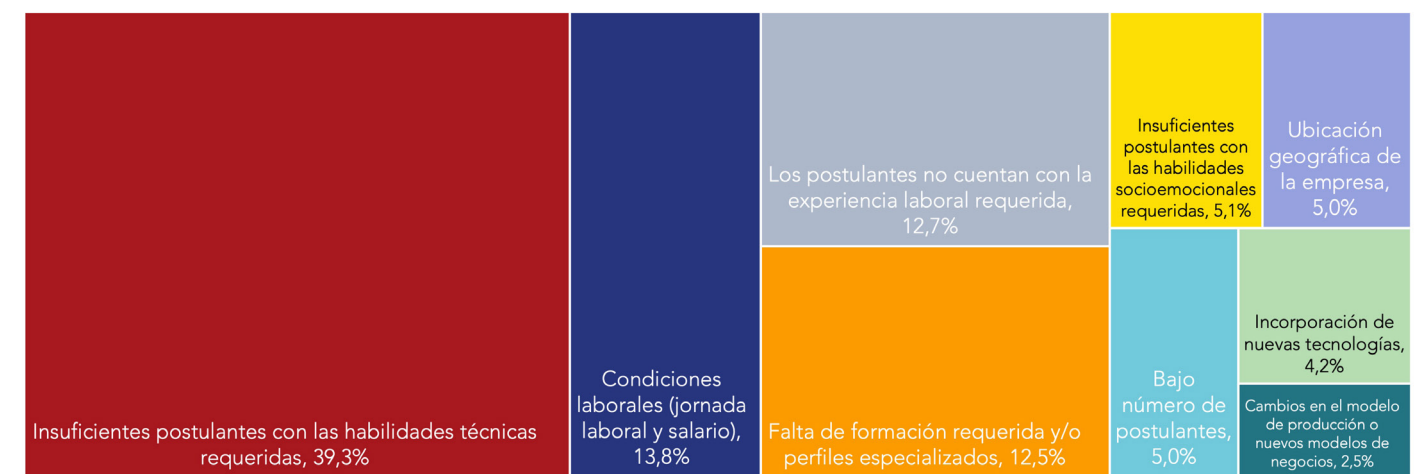
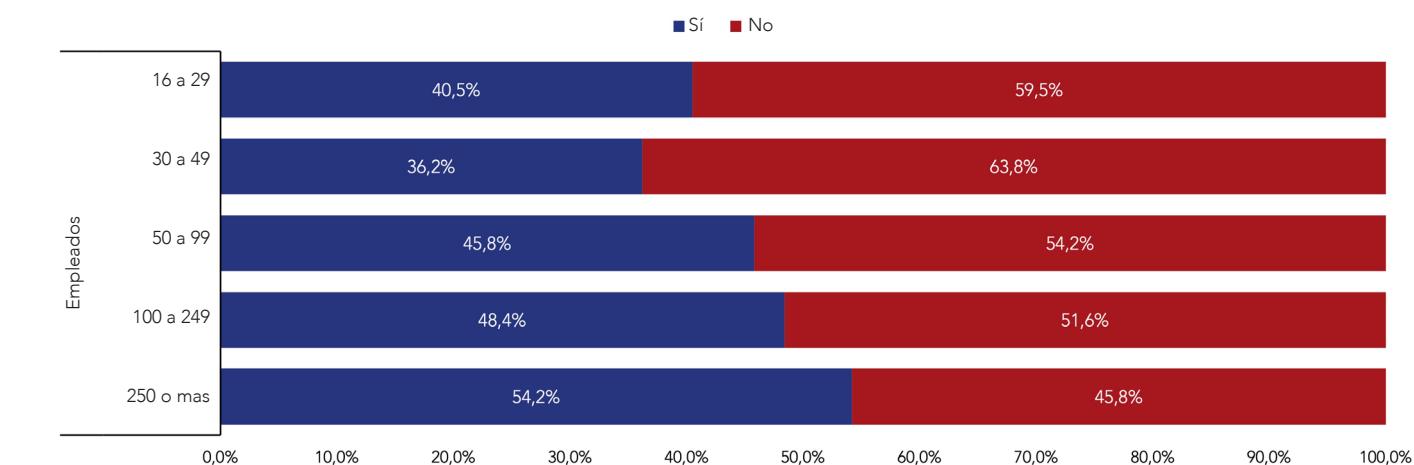


Figura 2.10. Empresas con dificultades para cubrir una vacante por tamaño



Fuente: Informe Nacional de Competencias y Empleo (ENDHACE). Cálculos del personal del Banco Mundial.

En particular, los operadores calificados, los artesanos y los profesionales son escasos, en particular para las grandes empresas. La ausencia de las habilidades necesarias para llevar a cabo la tarea requerida por el puesto y la falta de destreza manual son las principales razones que impiden la contratación adecuada de nuevos trabajadores. Asimismo, el 11 por ciento de las empresas señala que la ausencia de habilidades para

resolver problemas complejos resulta una limitante para cubrir una vacante, mientras que cerca del 10 por ciento señala factores como la comprensión lectora y las habilidades básicas en TIC. Tales restricciones incrementan las dificultades para contratar a los profesionales y operadores adecuados que requieren las empresas, lo cual es significativamente más difícil para las grandes empresas.

Figura 2.11. Habilidades requeridas y difíciles de encontrar para llenar una vacante

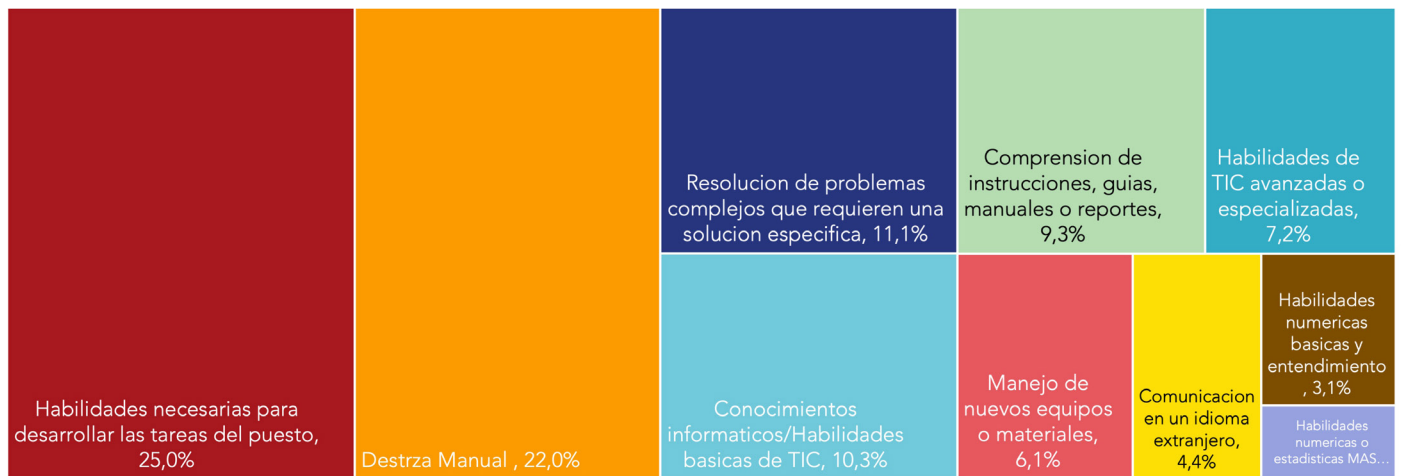
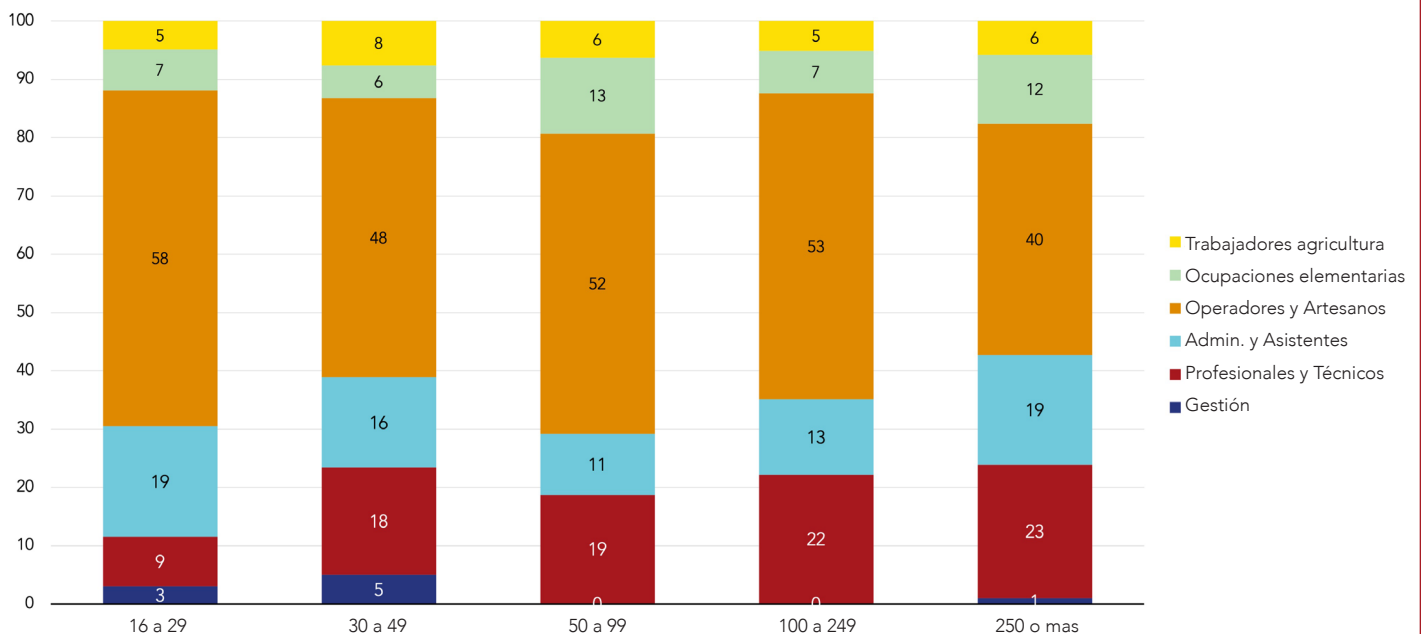


Figura 2.12. Dificultades para cubrir una vacante por ocupación



Fuente: Informe Nacional de Competencias y Empleo (ENDHACE). Cálculos del personal del Banco Mundial.

Las dificultades para encontrar candidatos adecuados afectan la carga de trabajo del personal actual, así como la probabilidad de introducir nuevos productos en el mercado. Cerca del 32 por ciento de las empresas señalan que la dificultad para contratar candidatos adecuados genera una carga de trabajo cada vez mayor para el personal actual, lo que afecta la productividad laboral de dichos trabajadores; mientras que el 14 por ciento de las empresas indica que un inadecuado proceso de contratación impide el desarrollo e introducción de nuevos productos en el mercado. De manera

similar, el 9 por ciento de las empresas sugiere que tales restricciones afectan la calidad de los productos ofrecidos a los consumidores. Alrededor del 18 por ciento de las empresas encuestadas indica que la ausencia de programas de capacitación relevantes en el país es la razón principal que impide la mejora de las habilidades de los trabajadores, mientras que el 15 por ciento destaca la falta de tiempo dentro de las horas de trabajo para realizar sesiones de capacitación y el 12 por ciento señala la falta de cursos pertinentes en instituciones y universidades locales.

Figura 2.13. Consecuencias de una contratación inadecuada

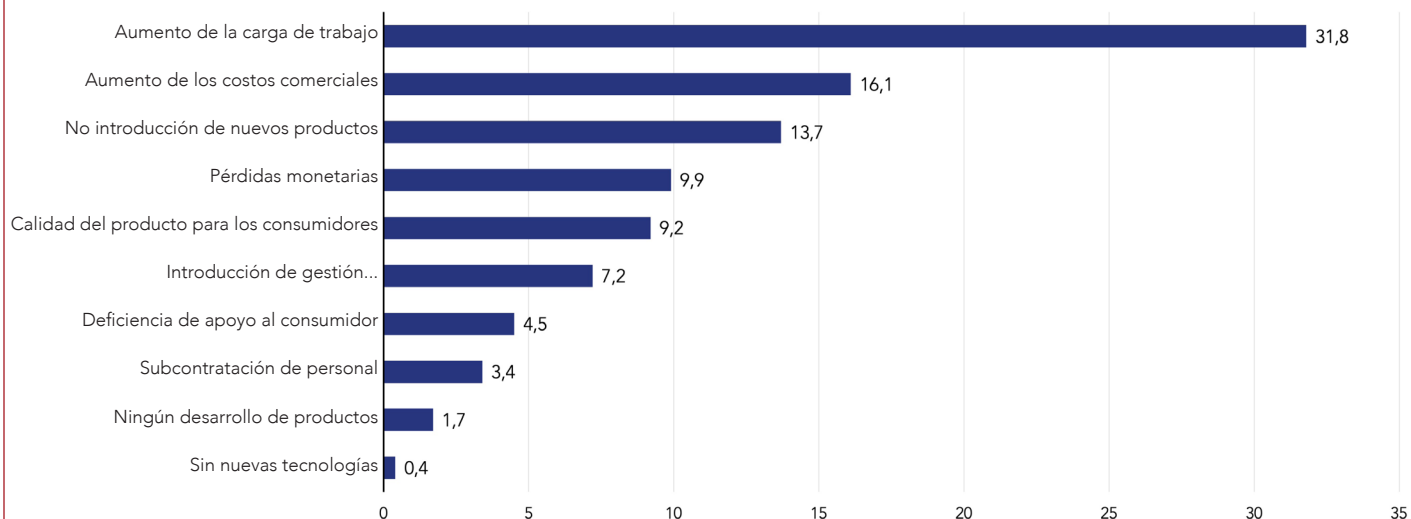
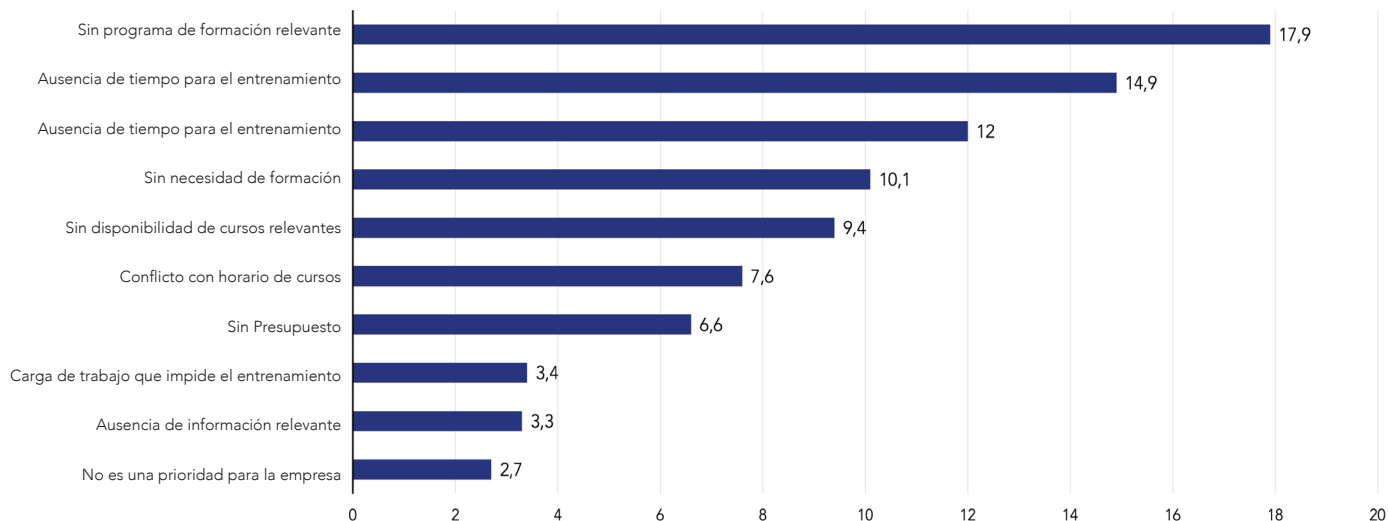


Figura 2.14. Principales razones que impiden una formación adecuada

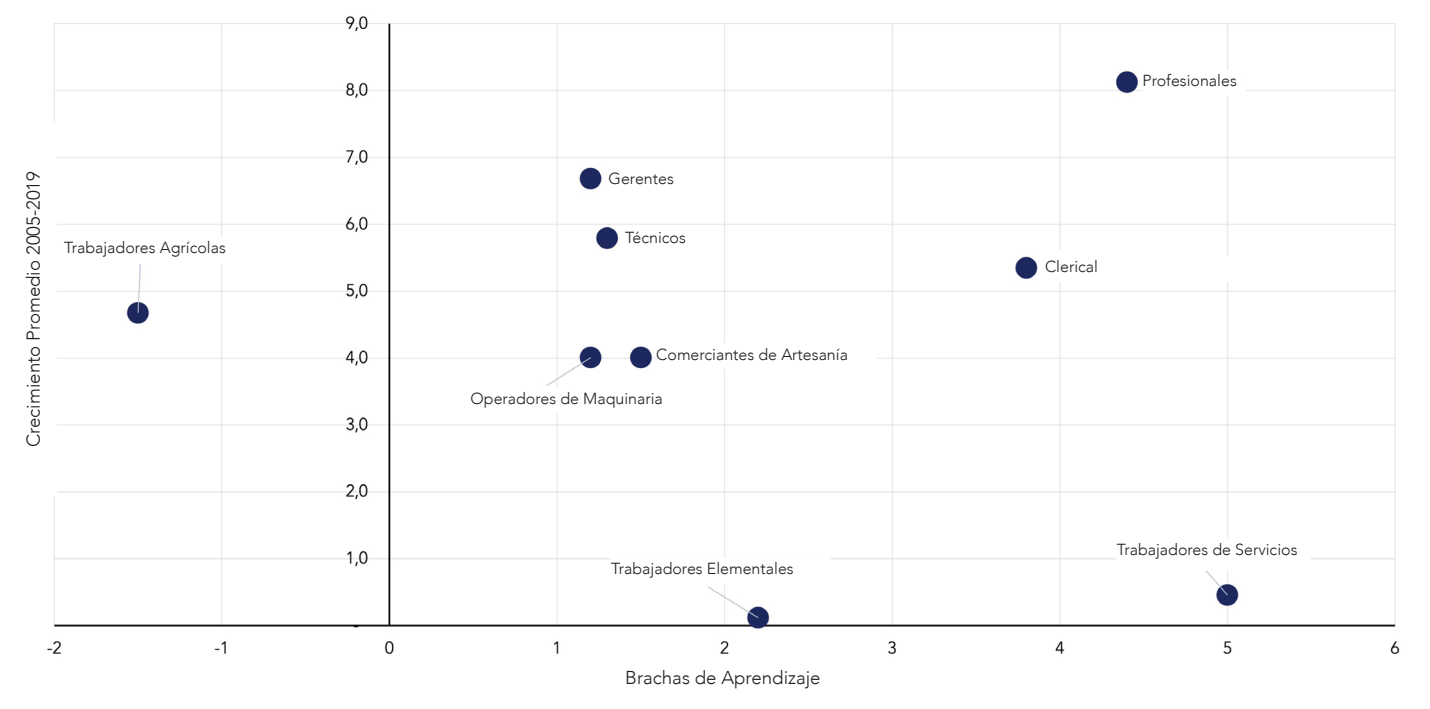


Fuente: Informe Nacional de Competencias y Empleo (ENDHACE). Cálculos del personal del Banco Mundial.

A pesar de la falta de algunas habilidades, la tasa de participación en la fuerza laboral ha aumentado significativamente con el tiempo. Sin embargo, los trabajadores muestran brechas de aprendizaje significativas en relación con sus pares estadounidenses. La cantidad de trabajadores activos aumentó un 8 % por año, en promedio, entre 2005 y 2019, pero esos trabajadores tenían una brecha de aprendizaje promedio de cuatro años en relación con sus pares de EE. UU., es decir, a pesar de haber estado en la escuela durante un período de tiempo similar, su nivel de habilidad estaba por debajo del de los trabajadores educados en los EE. UU. por el equivalente a cuatro años de escolaridad. Las brechas son menores para los trabajadores agrícolas y los operadores de maquinaria, las cuales son ocupaciones que requieren un conjunto de habilidades específicas y limitadas. El bajo nivel de calificación de los trabajadores que ingresan al mercado laboral puede haber mejorado el poder

de negociación de los empleadores y contribuido al lento crecimiento de los salarios en el país (Jobs Diagnostics, 2020). Por otro lado, el 10 por ciento de las empresas encuestadas en un censo nacional informan que las deficiencias educativas son una de las principales limitaciones para el desarrollo empresarial y es la principal limitación entre las limitaciones secundarias para el desarrollo empresarial. En general, las deficiencias del mercado laboral pueden explicarse tanto por brechas significativas de aprendizaje en la oferta laboral actual como por desajustes entre el conocimiento y las habilidades adquiridas durante la capacitación educativa recibida en la escuela y la universidad, y las habilidades requeridas por las empresas para mejorar el desempeño comercial. El alcance de este informe no incluye si la raíz del problema de la educación reside únicamente en la prolongada brecha de aprendizaje o en el desajuste de habilidades entre la oferta y la demanda de mano de obra.

Figura 2.15. Brecha de aprendizaje¹⁶ (Estimado como la diferencia entre los años de educación de EE. UU. y los años de educación ajustados por calidad de RD)

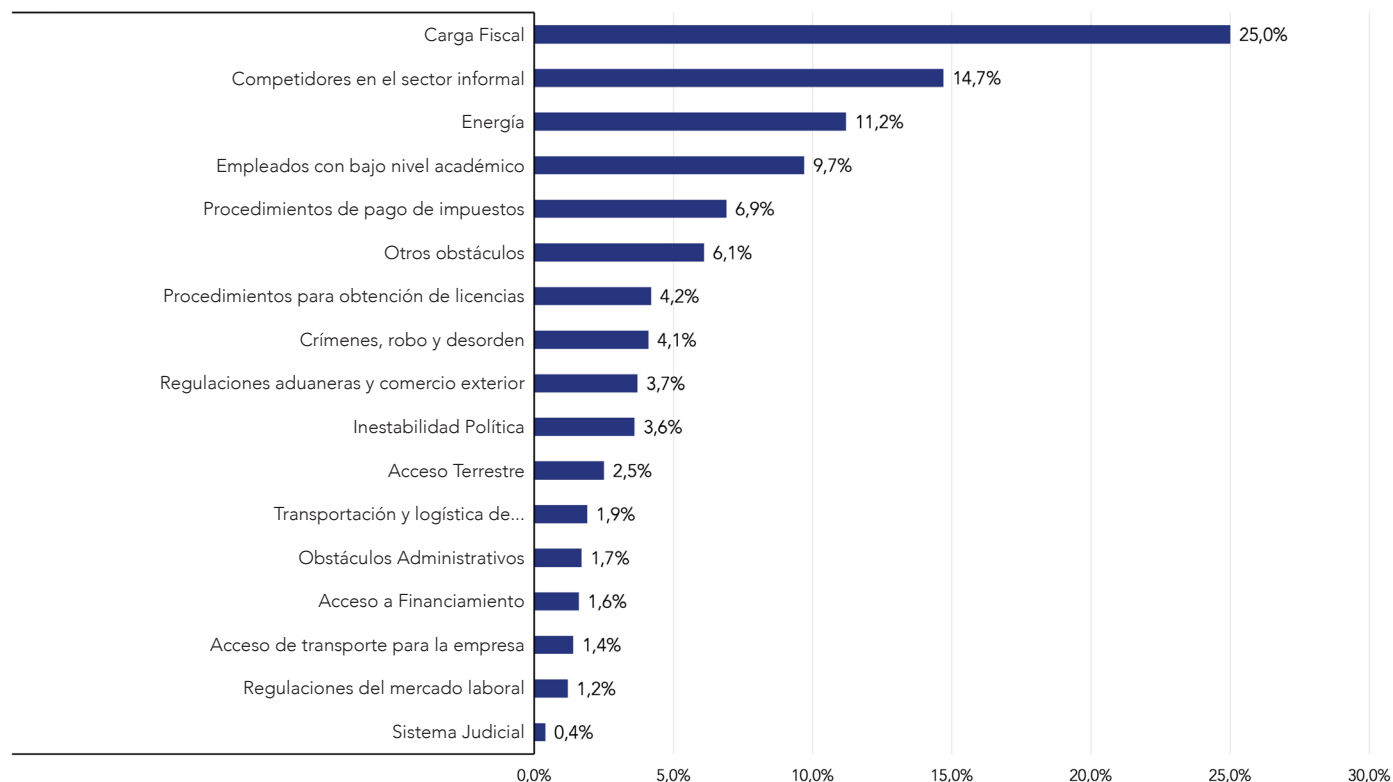


Fuente: Nota informativa preparada para el informe "Aspectos Sectoriales, Espaciales y del Mercado Laboral de la Transformación Estructural en la República Dominicana"

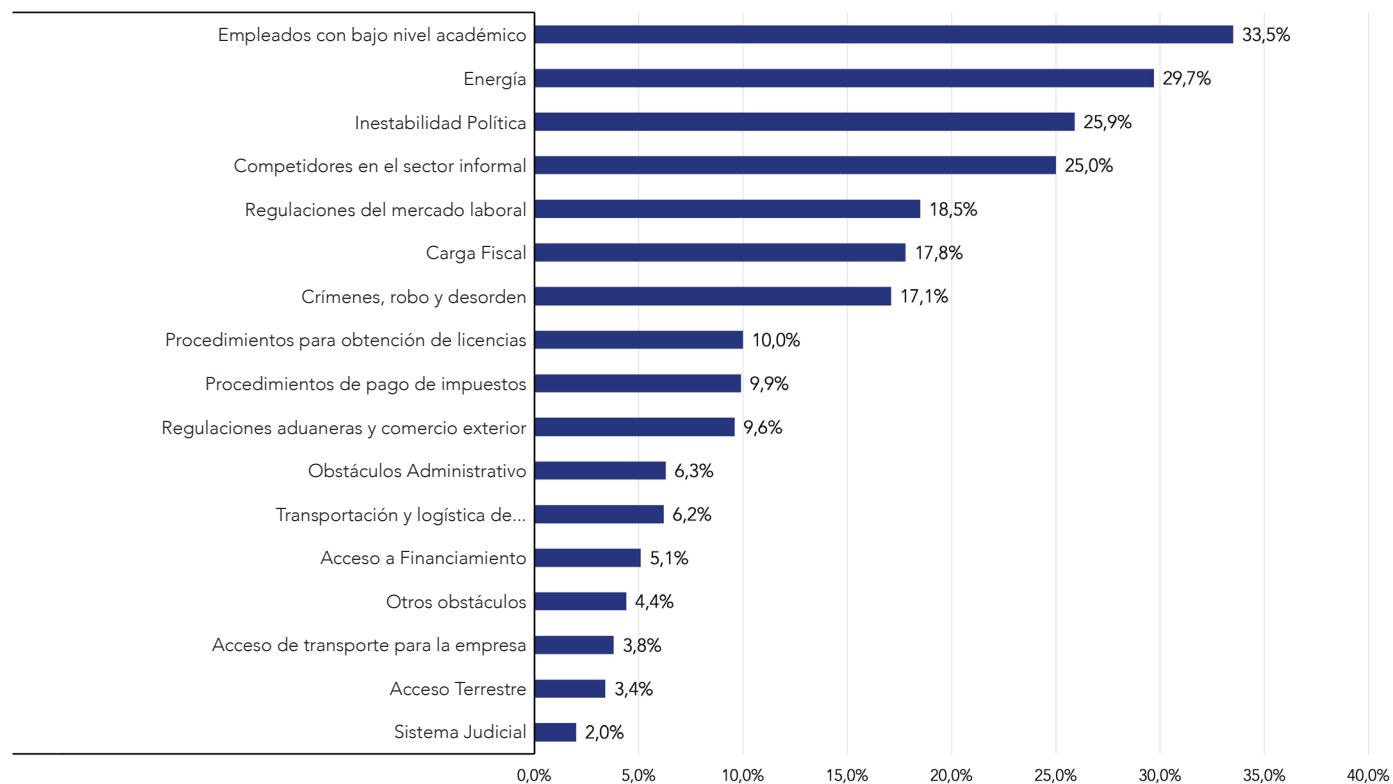
¹⁶ Los años de escolaridad ajustados por aprendizaje para RD se calcularon en función de los resultados agregados que se muestran en la actualización HCI 2020. Sobre qué años esperados de escolaridad es 11.9 y aprendizaje ajustado 6.6. Mientras que para calcular los años de educación en los EE. UU., la variable de niveles educativos tuvo que transformarse en años incluyendo grados de postsecundaria sin título (8 años); diploma de escuela secundaria o equivalente (12 años); algo de universidad, sin título (13 años); Grado asociado (14 años); licenciatura (16 años); maestría (18 años) y doctorado u otro título profesional (21 años)

Figura 2.16. Obstáculos que limitan el desarrollo empresarial

Obstáculos principales



Obstáculos secundarios



Fuente: Informe Nacional de Competencias y Empleo (ENDHACE), 2020. Oficina Nacional de Estadística (ONE). Elaboración del personal del Banco Mundial.

2.3.2. Innovación no creativa

Aunque la mayoría de las empresas dominicanas informan que realizan actividades relacionadas con la innovación, las ideas resultantes no son novedosas. Casi la mitad de las pequeñas empresas y el 78 % de las grandes empresas informaron actividades relacionadas con la innovación entre 2018 y 2019. Sin embargo, aproximadamente el 96 % de las innovaciones introducidas no pueden considerarse novedosas, ni en el país ni en el mercado relevante (la cifra es similar cuando considerando únicamente las innovaciones de producto). De hecho, el número de registros de patentes

ha estado cayendo desde 2010, cuando alcanzaron el nivel más alto desde 2000. En concreto, el número de patentes registradas por año se situó en 312 en 2019, frente a las 406 de 2010. El descenso se explica en gran medida por la caída de las patentes de origen internacional, que se redujo de 371 en 2010 a 270 en 2019. En general, la innovación en el país parece centrarse estrechamente en la imitación, lo que tiene efectos indirectos limitados en la productividad, agravado por una entrada decreciente de ideas innovadoras del extranjero.

Figura 2.17. Porcentaje de empresas que han informado innovar por tamaño, 2018-2019 (Porcentaje del total de empresas por tramo)

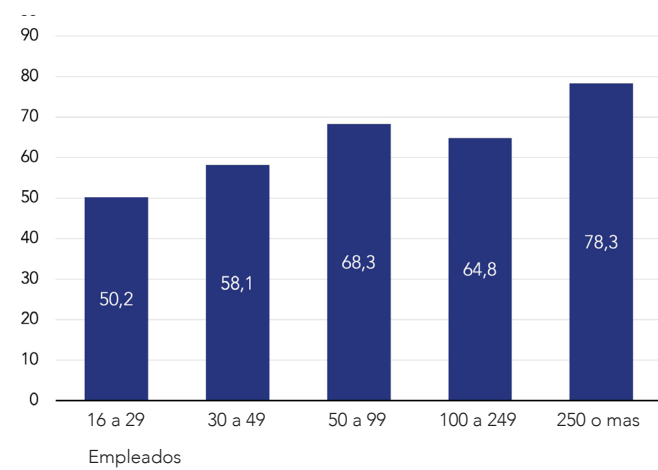


Figura 2.18. El tipo de innovación realizada, 2018-2020 (Porcentaje de innovación total)

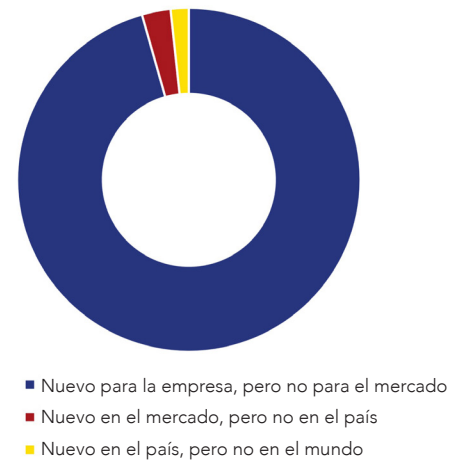


Figura 2.19. Registro de patentes por origen (Número de patentes)

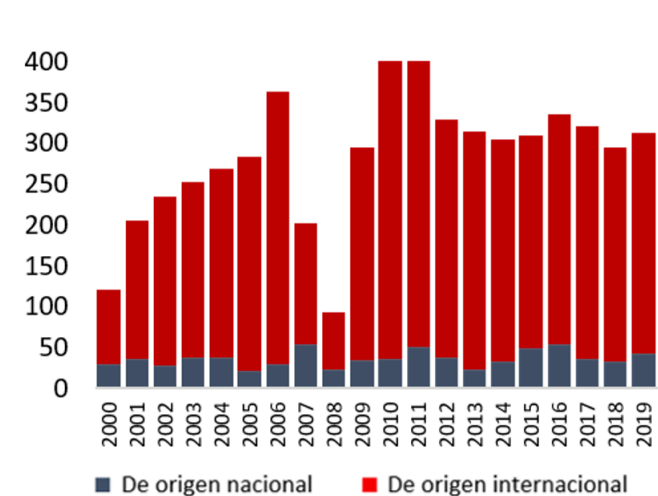


Figura 2.20. El tipo de innovación de producto realizada, 2018-2020 (Porcentaje de innovación total del producto)



Fuente: ONE (2021) y ONAPI. Cálculos del personal del Banco Mundial.

Falta de información adecuada sobre las nuevas tecnologías impide la adopción de éstas. Alrededor del 83 por ciento de las empresas encuestadas financiaron con recursos propios actividades relacionadas con la innovación durante 2018-2020, mientras que el 13 por ciento recurrió a préstamos del sector bancario. Sin embargo, la falta de información adecuada sobre la tecnología que se pretende adoptar, estructuras y procedimientos rígidos en la organización y la escasez de

trabajadores calificados se reportan como los principales cuellos de botella para la adopción de nuevas tecnologías. Las limitaciones a las capacidades gerenciales también se reflejan en la ausencia de información relevante. En ambos casos, hay espacio para que el gobierno asegure la correcta difusión de las tecnologías y la mejora de las habilidades de los trabajadores.

Figura 2.21. Fuentes de financiamiento para esfuerzos de innovación, 2018-2020

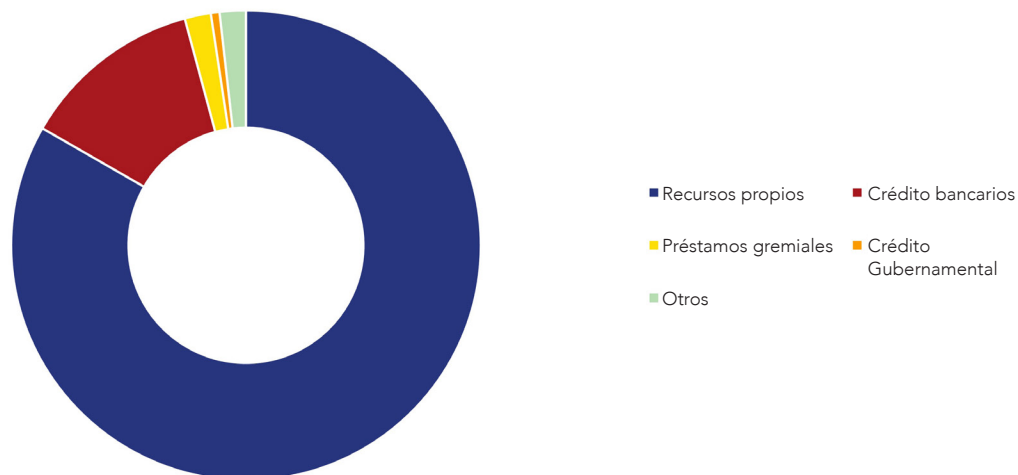
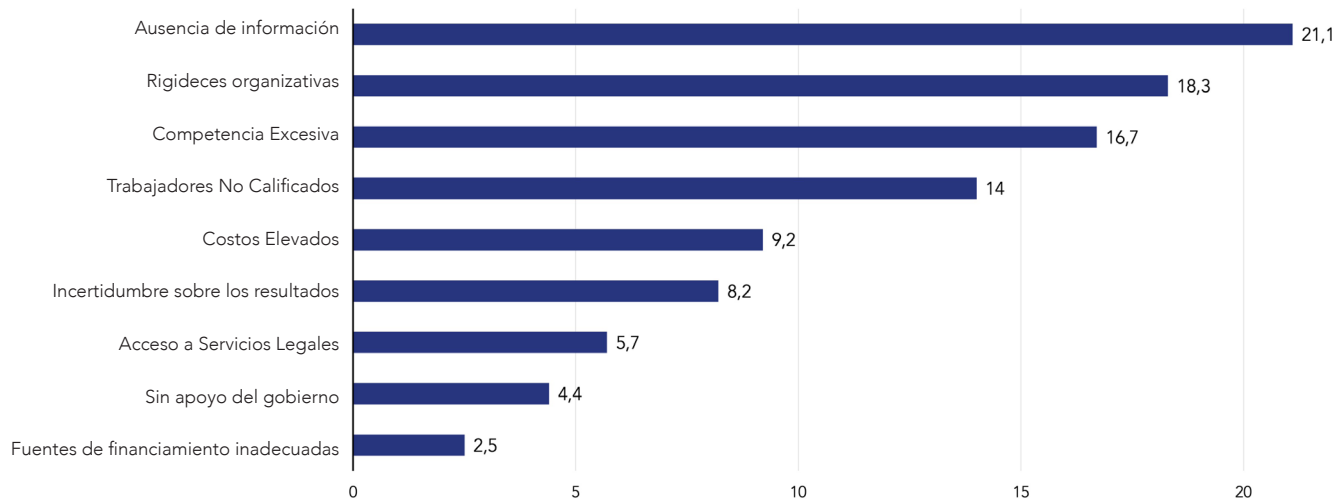


Figura 2.22. Principales razones que impiden la innovación, 2018-2020



Fuente: UNO (2021). Cálculos del personal del Banco Mundial.

Las implicaciones de los regímenes fiscales especiales (ROS)

La evidencia sugiere que las empresas más grandes, no necesariamente las más productivas, son las principales beneficiarias de los incentivos fiscales, mientras que las empresas más pequeñas y productivas están sujetas a una mayor carga fiscal. Las empresas altamente productivas pagan 0.4 puntos porcentuales más en el impuesto sobre la renta que las empresas del segmento de baja productividad en República Dominicana. En consecuencia, las empresas que se inscriben en regímenes fiscales especiales permanecen

más tiempo en el mercado que las que no lo hacen, a pesar de su nivel de productividad. A modo de ejemplo, durante el período 2007-2016, la tasa de salida de las empresas de baja productividad bajo el régimen fiscal general (RFG) es de aproximadamente el 9 por ciento, mientras que bajo el régimen fiscal especial (RFE) para las empresas ubicadas en SZE es del 7 por ciento. En tanto, la entrada de firmas productivas bajo el RFG es de 2.3 por ciento, mientras que solo 0.6 por ciento para firmas bajo el RFE.

Figura 2.23. Tasa Efectiva de Impuesto sobre la Renta por Segmento de Productividad, 2017

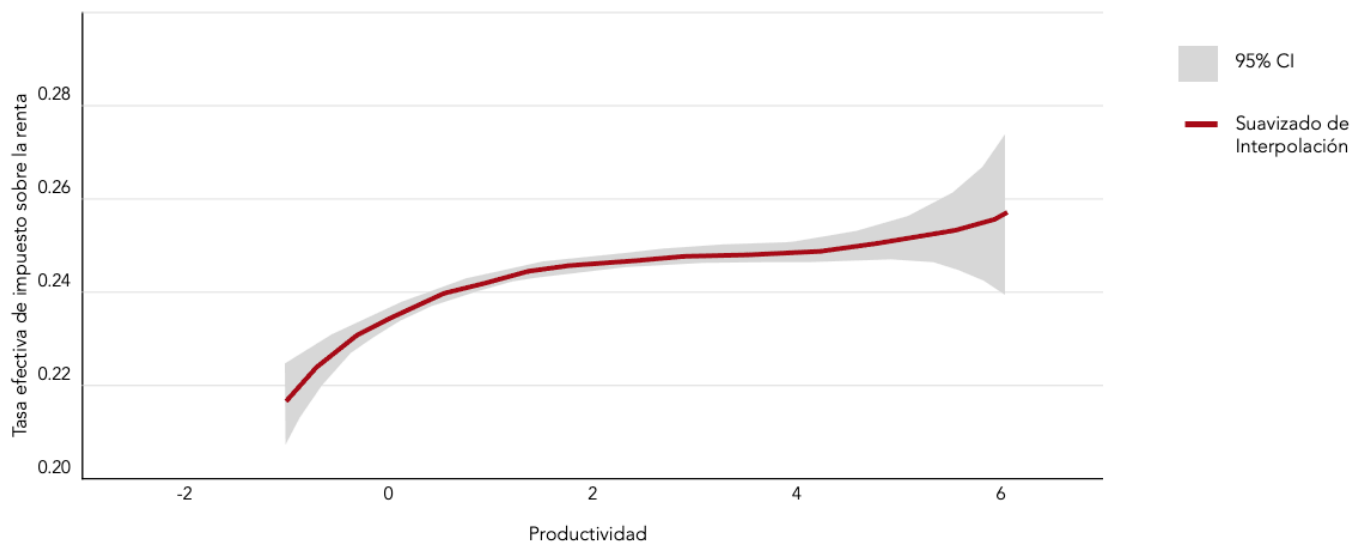
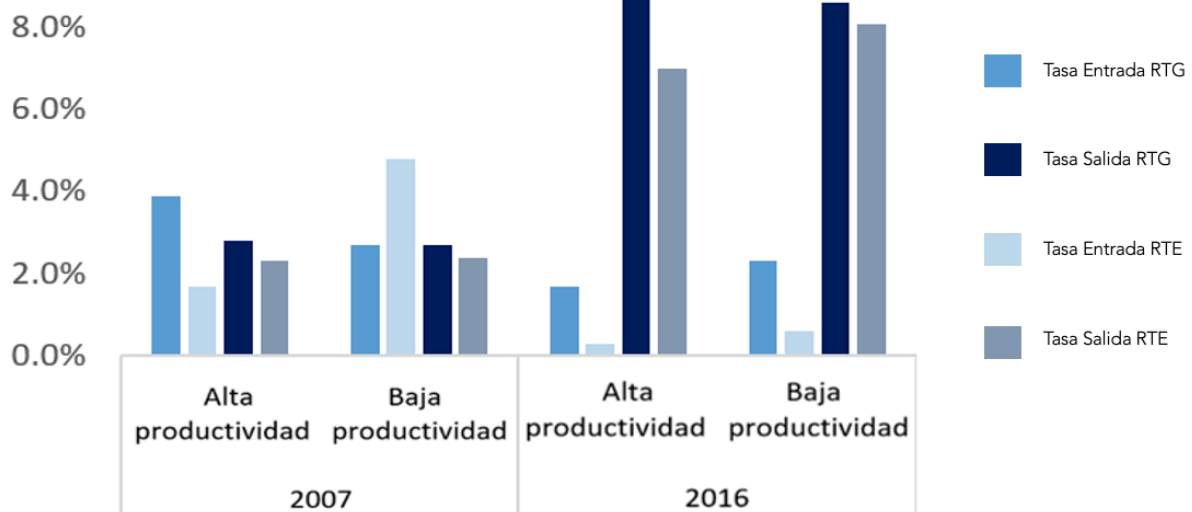


Figura 2.24. Tasa de Entrada y Salida por Segmento de Productividad

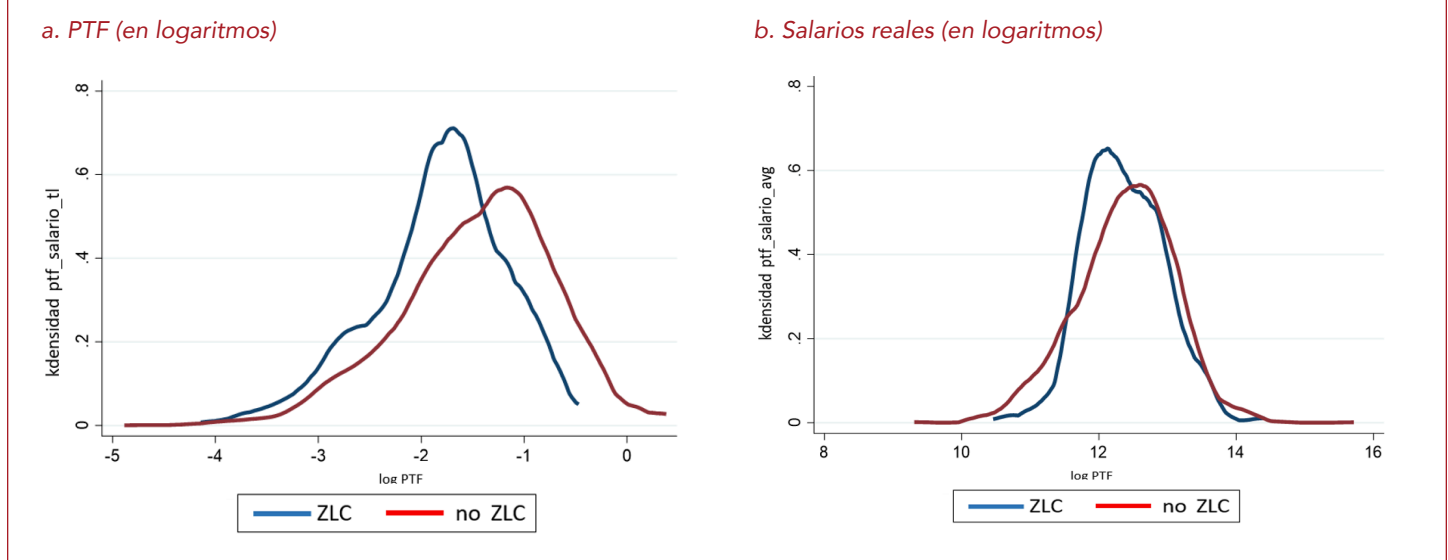


Fuente: Azuero et al (2019), "Productividad, mala asignación y regímenes tributarios especiales en República Dominicana". Nota. RFG significa Régimen fiscal general, mientras que RFE, Régimen fiscal especial se aplica a las empresas ubicadas en SZE. Productividad medida como TFPR (Total Factor Productivity Revenue)

Como resultado, las empresas formales en industrias de baja tecnología a las que se otorgan incentivos fiscales heterogéneos tienen una productividad más baja. Al comparar las diferencias de productividad de las empresas formales ubicadas en Zonas Económicas Especiales (ZEE) que se benefician de regímenes fiscales especiales (RFE), con pares similares ubicados fuera de las ZEE, como productores de productos textiles y de confección de baja tecnología y productos de metal, se encuentra que los ubicados en ZEE tienden a acumular factores de producción, como mano de obra y capital, en lugar de crecer en función de ganancias de

eficiencia. Específicamente, la productividad en esas industrias es casi un 30 por ciento más baja en comparación con sus pares que están bajo los regímenes fiscales generales (RFG). Esto no significa necesariamente que la productividad agregada en las ZEE sea menor que en el resto de la economía, ya que varias empresas que operan en las primeras no tienen contrapartes en las segundas. Por ejemplo, las empresas de dispositivos médicos solo se pueden encontrar en las ZEE: si bien representan solo el 5 por ciento del número total de empresas de ZEE, generan casi el 30 por ciento de las exportaciones de ZEE.

Figura 2.25. Distribución kernel del PTF para empresas manufactureras, ZEE vs no ZEE (Probabilidades restringidas por características y ubicación de empresas similares)



Fuente: nota informativa preparada para el informe "Comprender el crecimiento de la productividad en una economía pequeña y abierta: el caso de la República Dominicana". PTF calculada asumiendo la función de producción translogarítmica. El eje y representa la densidad, mientras que el eje x representa el nivel de productividad. Además, el valor agregado por empresa deflactado se considera producción, mientras que la compensación salarial representa la fuerza laboral ponderada por el capital humano y el stock de capital por activos fijos, incluida la maquinaria.

2.3.3. Cambio climático

Debido a su posición geográfica y al ser una isla, la República Dominicana es altamente vulnerable a desastres naturales como sequías, inundaciones, huracanes, deslizamientos de tierra e incendios forestales. El Índice de Riesgo Climático Global de 2019 ubicó a República Dominicana en el puesto 12avo entre los países más afectados por desastres naturales entre 1998 y 2017, con huracanes y tormentas tropicales causando pérdidas humanas y económicas altas y recurrentes.

Activos clave como la infraestructura de generación, transmisión y distribución de electricidad están expuestos al riesgo de desastres, mientras que el 35 por ciento de la red de transporte del país es vulnerable a fenómenos meteorológicos extremos.¹⁷ La pérdida promedio anual estimada (AAL, por sus siglas en inglés) impuesta por los huracanes sobre el parque inmobiliario del país está valorada en US\$345 millones (0.5 por ciento del PIB).¹⁸ El nivel de vulnerabilidad

¹⁷ Banco Mundial (2022). *Consolidando la Recuperación: Aprovechando las Oportunidades de Crecimiento Verde*. Informe Semestral de América Latina y el Caribe.

¹⁸ Banco Mundial (2018). *Perfil de Riesgo de Huracanes y Terremotos, República Dominicana*.

en 13 provincias (alrededor del 40 por ciento del total) es alto o muy alto.^{19 20} El área metropolitana de Santo Domingo tiene tanto la superficie construida más grande del país en áreas propensas a inundaciones como la tasa más alta de crecimiento de superficie construida en dichas áreas, lo que

la hace particularmente vulnerable a desastres relacionados con el clima y eventos relacionados con el clima²¹. Dichos eventos, incluidos los huracanes, tienen un efecto distributivo regresivo, ya que afectan más a los pobres y vulnerables.

Figura 2.26. Riesgo de huracanes en República Dominicana.

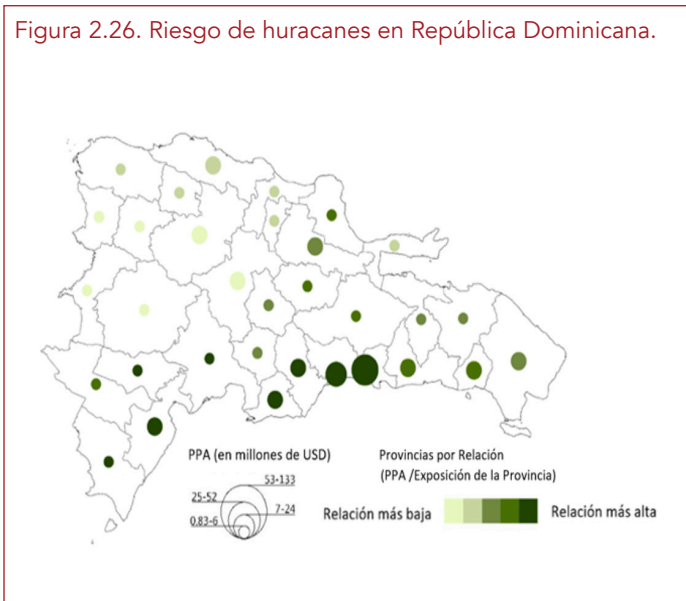
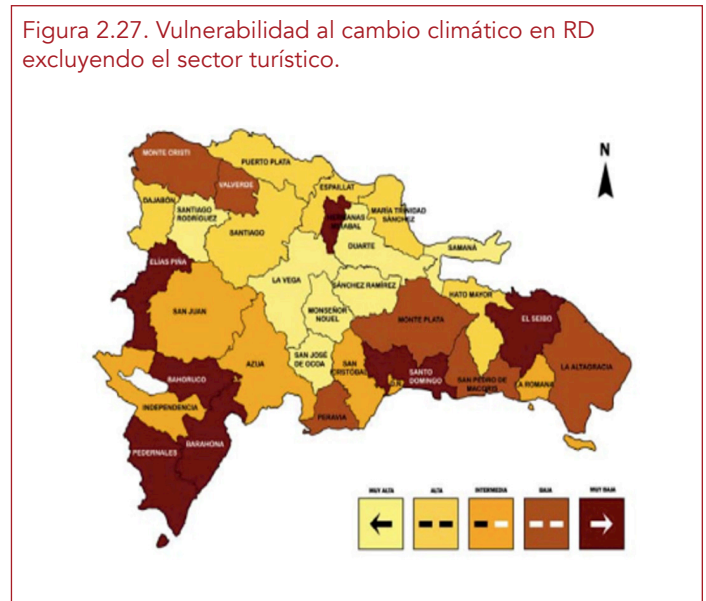


Figura 2.27. Vulnerabilidad al cambio climático en RD excluyendo el sector turístico.



Fuente: Banco Mundial (2018) y gobierno de la RD (2018). Nota: Cuanto mayor sea el círculo, mayores serán las pérdidas anuales promedio (AAL) en las que la provincia podría incurrir potencialmente a largo plazo (riesgo absoluto). Cuanto más oscuro es el color, mayor es la relación de exposición AAL/provincia (riesgo relativo).

El cambio climático ha elevado las temperaturas medias y el nivel del mar, al tiempo que ha reducido las precipitaciones. Desde la década de 1960, la temperatura media anual en la República Dominicana ha aumentado aproximadamente 0.45°C, con un aumento significativo en la cantidad de días y noches calurosos. Entre 1960 y 2003, el promedio anual de días cálidos aumentó 63 días, mientras que el promedio anual de noches cálidas aumentó 48 noches. Para mediados de siglo, se prevé que la temperatura media anual del país aumente de 24.5 °C a 25.9 °C en un escenario de altas emisiones (escenario de rutas socioeconómicas compartidas, SSP5-8.5). Para fines de siglo, se espera que la temperatura promedio aumente entre 2.5 y 5°C en un escenario de altas

emisiones, con la cantidad de días con más de 35°C en un mes aumentando considerablemente desde la década de 2080, principalmente entre mayo y octubre. La RD también ha experimentado una leve reducción en la precipitación total. Para mediados de siglo, es probable que el país experimente una mayor disminución de las precipitaciones y un aumento en el número de días secos consecutivos, principalmente de mayo a agosto.²² Al mismo tiempo, se espera que el cambio climático provoque vientos de mayor intensidad y marejadas ciclónicas.²³ Para 2050, es probable que las áreas costeras experimenten un aumento del nivel del mar de +0.3 metros en un escenario de altas emisiones (escenario de vías de concentración representativas, RCP8.5), con efectos

¹⁹ Los elementos que se considera que aumentan la vulnerabilidad al cambio climático incluyen la exposición a eventos hidrometeorológicos, la baja capacidad de adaptación y la degradación del territorio.

²⁰ Gobierno de la República Dominicana (2018). Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

²¹ Banco Mundial (2022). *Allanando el camino para ciudades y territorios prósperos. Urbanización y Revisión Territorial de la República Dominicana.*

²² Banco Mundial (2022). Portal de Conocimiento del Cambio Climático.

²³ Holanda, G., Bruyère, CL (2014). Respuesta reciente de huracanes intensos al cambio climático global. *Clim Dyn* 42, 617–627. <https://doi.org/10.1007/s00382-013-1713-0>

que incluyen erosión costera, degradación de ecosistemas, desplazamiento de población, contaminación del agua e interrupción del suministro de agua.²⁴

El aumento de las temperaturas ya está afectando la productividad de las empresas manufactureras.²⁵

La información histórica revela que el aumento de las temperaturas entre 2015 y 2020 estuvo asociado con pérdidas de productividad de entre 2 y 9 por ciento entre las empresas manufactureras ubicadas en las regiones más pobres de República Dominicana. Dado que el PIB per cápita en esas regiones es aproximadamente un tercio del nivel de las

regiones más ricas, el cambio climático está complicando aún más el camino hacia la prosperidad compartida al aumentar la desigualdad de ingresos. Las concatenaciones intersectoriales pueden amplificar los shocks microeconómicos,²⁶ ya sea a través de concatenaciones regresivas o progresivas.²⁷ Por ejemplo, el aumento de las temperaturas puede aumentar el costo nominal de la producción de algodón, un componente importante para la industria de la confección. Dicho incremento podría resultar en una reducción de la cantidad de ropa producida o en una mala asignación de insumos que cause costos de mano de obra o de capital y disminuya la productividad.

Tabla 2.2. Efectos históricos en la productividad de las empresas manufactureras por el aumento de las temperaturas, período 2015-2020

	Registro de salida por trabajador		Registro de productividad de la empresa (PTF)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Registro promedio de temperatura	0.137 (1.573)	0.223 (1.574)	-0.396 (0.529)	-1.737* (0.915)
Registro de temp*pobre	-0.124*** (0.0308)	-0.300*** (0.0339)	-0.0185** (0.00725)	-0.0906*** (0.0266)
Registro de precipitaciones	0.0613 (0.336)	0.339 (0.369)	0.0907 (0.0803)	0.166 (0.148)
Constante	12.46** (6.170)	10.54 (7.397)	15.55*** (2.134)	18.93*** (2.997)
Observaciones	808	1,119	808	1,119
R2	0.124	0.102	0.030	0.020
Efecto fijo del Año	Sí	Sí	Sí	Sí
Efecto fijo de región	No	Sí	No	Sí

Fuente: base de datos de ENAE. Cálculos del Banco Mundial. La regresión se basa en información a nivel de empresa, donde la productividad se estima utilizando el enfoque de función de producción translogarítmica de Akerberg, Caves y Frazer (2015), y se compara con las temperaturas a nivel regional. La regresión sigue una especificación de efectos fijos, con dummies regionales y variables en el tiempo. Nota: Las regiones pobres incluyen Enriquillo, El Valle y Valdesia. *** significado al 1 por ciento, ** significado al 5 por ciento y * significativo al 10 por ciento. La desviación estándar es regional, agrupada a través del método de arranque.

²⁴ CMNUCC y OMS (2021). Salud y Cambio Climático. Perfil de país 2021.

²⁵ Se está preparando un análisis exhaustivo de los desafíos de crecimiento y desarrollo derivados del cambio climático en el Informe Nacional de Clima y Desarrollo (CCDR) para la República Dominicana, que se espera que esté finalizado durante la segunda mitad de 2023.

²⁶ Carvalho y Gabaix, 2013

²⁷ Acemoglu, Carvalho, Ozdaglar y Tahbaz-Salehi, 2012

2.4. RESUMEN: CERRAR LAS BRECHAS DE CRECIMIENTO E INGRESOS

Las reformas estructurales destinadas a cerrar la brecha de productividad en la República Dominicana podrían impulsar el crecimiento económico hasta en 1.4 puntos porcentuales sobre su trayectoria de referencia para 2050. Las reformas relevantes incluyen mejoras en la educación y el capital humano, un impulso a la inversión productiva, mejoras en la competencia del mercado y productividad en las zonas

económicas especiales y una transición a fuentes de energía renovables (consulte la Figura 2.28 para obtener más detalles de los escenarios asumidos). Para analizar los efectos de tales reformas en la trayectoria de crecimiento de la República Dominicana, se construyó un modelo de equilibrio general computable basado en la matriz de insumo-producto del país, la matriz de contabilidad social y otros indicadores relevantes.

Figura 2.28. Escenarios propuestos

Mejora en la Educación

- + La productividad de los trabajadores educados mejora un 0.2% anual, mientras que la de los trabajadores sin educación mejora un 0.3% en el periodo 2022-25. Luego 0.4% y 0.6% en 2026-40, respectivamente para trabajadores calificados y no calificados. Por último, de 2041-50 aumenta un 0.6% y un 0.9% para trabajadores cualificados y no cualificados.

Impulso a la Inversión Productiva

- + La inversión pública aumenta 0.5 pp como porcentaje del PIB, mientras que 2.5 pp la inversión privada y 1.7 pp la FDI. La PTF aumenta según el plan de inversión asociado en un 0.1% promedio anual por inversión pública y un 9.5% por inversión privada.

Zonas Económicas Especiales (ZEE) Mejoras en Productividad

- + Igualar la productividad de empresas de diferentes tamaños. Se introduce una caída en los márgenes.
- + Para 2050 la productividad total de los factores aumentará en un 30 por ciento en las Zonas Económicas Especiales.

Transición de Energía Renovable

- + Subsidios a más de 5 años (2022-2027)
- + El aumento de PTF en la producción de energías renovables da como resultado una disminución en el costo unitario promedio de las energías renovables del 25% para 2040 y del 50% para 2050 en relación con la línea de base.

Un paquete de reformas coordinadas puede tener mayor impacto en el crecimiento económico, al mismo tiempo que ayuda a reducir la desigualdad de ingresos.

La implementación de todo el paquete de reformas descrito anteriormente podría aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres en casi un 40 por ciento por encima de la tendencia actual para 2050, con un efecto beneficioso en términos de menor desigualdad de ingresos. Teniendo en cuenta el impacto de los componentes específicos de la reforma, las mejoras educativas y los esfuerzos para impulsar

la inversión productiva pueden agregar cada uno 0.3 puntos porcentuales al crecimiento del PIB para 2030, en relación con el escenario de referencia. Las mejoras en la productividad de las zonas económicas especiales aumentarían el crecimiento del PIB en 0.1 puntos porcentuales por encima de la referencia a largo plazo. La transición energética tendría un impacto neutral en el crecimiento económico bajo este modelo, al tiempo que haría más sostenible la senda del crecimiento, crearía nuevas oportunidades de empleo y traería beneficios para la salud de la población.

Figura 2.29. Impacto en el PIB (Variación porcentual con respecto al escenario de referencia de no reforma)

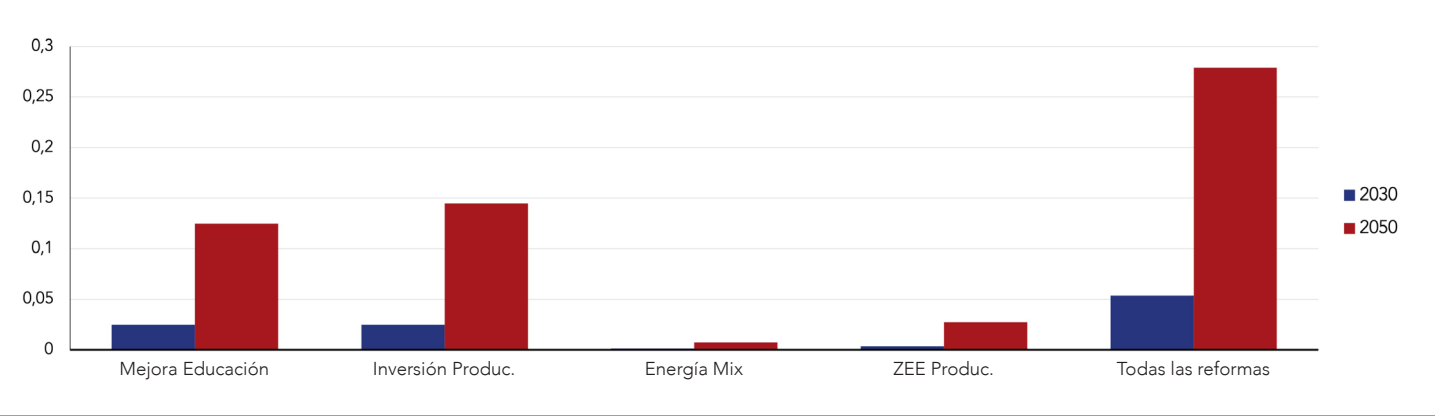


Figura 2.30. Impacto en el crecimiento del PIB (Variación porcentual con respecto al escenario de referencia de no reforma)

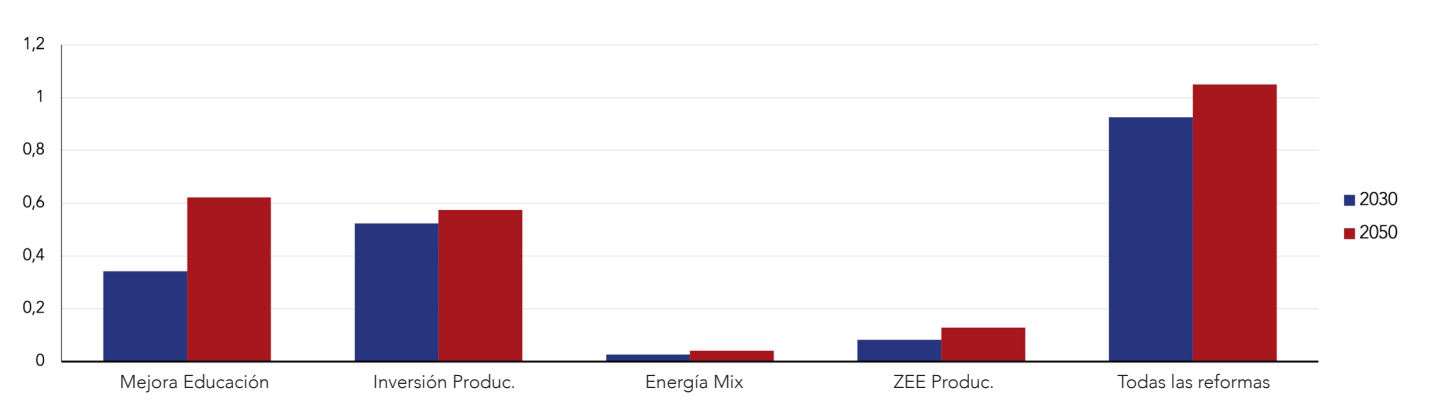


Figura 2.31. Impacto salarial, 2050 (Variación porcentual con respecto al escenario de referencia de no reforma)

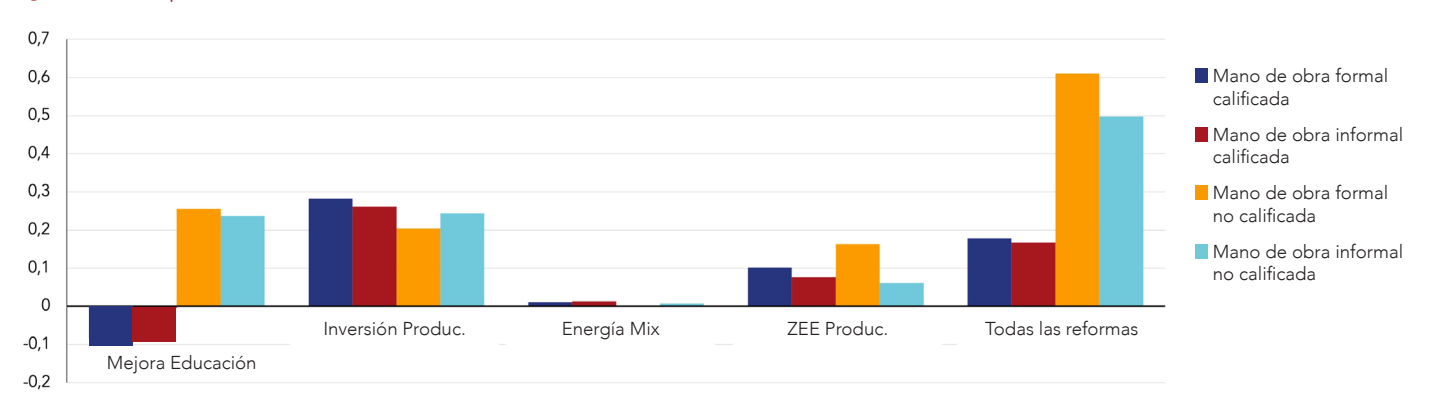
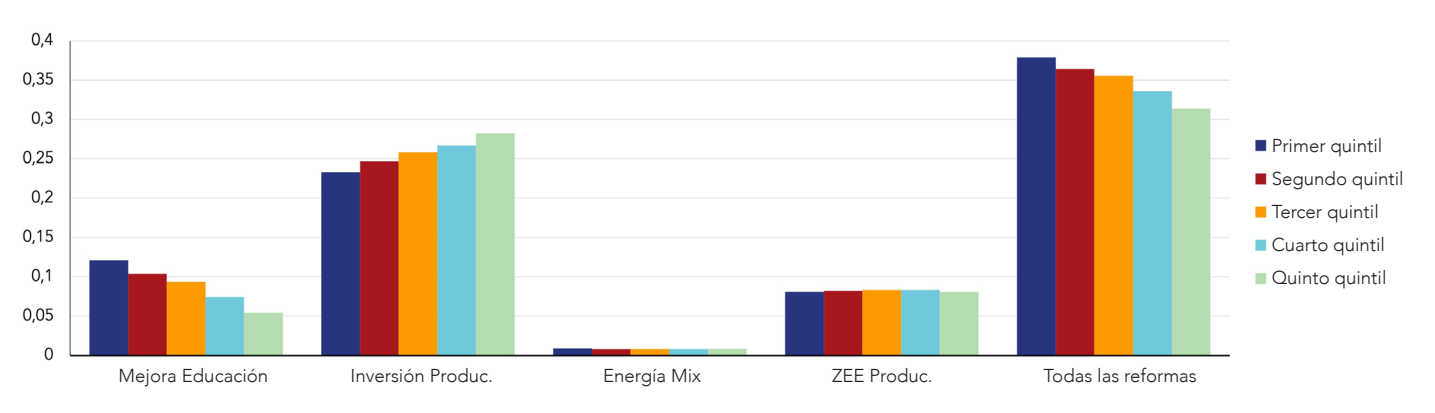


Figura 2.32. Distribución del ingreso, 2050 (Variación porcentual con respecto al escenario de referencia de no reforma)



2.5. APÉNDICE

Anexo 2.1. CÁLCULO DE DISTORSIONES SECTORIALES

Siguiendo a Caliendo, Parro y Tsyvinski (2018), la función de producción para un país "i" en el sector "j" está determinada por la siguiente función de producción Cobb-Douglas (B.1.1)

$$Q_{ij} = A_{ij} L_{ij}^{\beta_{ij}} M_{ij}^{1-\beta_{ij}}$$

dónde A_{ij} es la PTF, L_{ij} el número de empleados en el sector "j", y M_{ij} los insumos intermedios utilizados por las empresas en el sector "j". Por su parte, B_{ij} es la participación del valor agregado en la producción nominal.

Una función de producción de sustitución de elasticidad constante (CES) agrega los bienes intermedios (B.1.2)

$$M_{ij} = \left(\sum_{n,k} i_{nk} Q_{ij,nk}^{\frac{\theta}{1+\theta}} \right)^{(1+\theta)/\theta}$$

donde "n" indica el país de donde se importan los insumos intermedios, mientras que "k" indica el sector específico de donde se importan los insumos. Finalmente, θ indica las preferencias de la demanda. Las preferencias de los consumidores en el país están dadas por (B.1.3)

$$u(C_i) = \left(\sum_j x_{ij} c_{ij}^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \right)^{\frac{\sigma}{\sigma-1}}$$

Referencias: Caliendo, Lorenzo, Fernando Parro y Aleh Tsyvinski. 2022. "Distorsiones y la estructura de la economía mundial". *American Economic Journal: Macroeconomía*, 14 (4): 274-308.

dónde C_{ij} están los bienes de consumo del sector "j" en el país "i", si tenemos que C_i es la canasta de consumo agregada en la economía con x_{ij} cambios en la demanda que afectan las preferencias de los consumidores para cada producto "j" y se supone que no varía en el tiempo?

Suponiendo un costo $T_{ij,nk}$ asociado a la importación de bienes del país "n", la participación de los insumos ($Y_{ij,nk}$) del país "n" sector "k", en el consumo intermedio del país "i", sector "j", se puede expresarse de la siguiente manera (B.1.4)

$$Y_{ij,nk} = \frac{A_{nk}^{\theta} \tau_{ij,nk}^{-\theta} P_{nk}^{-\theta(1-\beta_{nk})} i_{nk}^{1+\theta}}{(P_{ij}/\omega_n^{\beta_{nk}})^{-\theta}}$$

donde P_{ij} es el precio pagado por los insumos materiales, y W_i es el salario promedio en la economía. Finalmente, las distorsiones se pueden expresar por (B.1.5)

$$\tau_{ij,ik} = \left(\frac{P_{ij}}{P_{ik}} \right) \left(\frac{Y_{ik,ik}}{Y_{ij,ik}} \right)$$

Anexo 2.2. MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE (EGC)

El modelo de Equilibrio General Computable (EGC) utilizado en este estudio se basa en el modelo de Equilibrio General Aplicado de Mitigación, Adaptación y Nuevas Tecnologías (MANAGE, por sus siglas en inglés) desarrollado por el Banco Mundial. MANAGE es un modelo EGC de un solo país que se basa en un enfoque de modelado estructural neoclásico. La mayoría de los supuestos del modelo siguen la literatura estándar de EGC. Puede encontrar documentación ampliada y una guía de usuario para el modelo en Mensbrugge (2019). Este apéndice explica brevemente las principales características del modelo MANAGE.

Las actividades de producción en el modelo MANAGE maximizan las ganancias bajo tecnologías de rendimientos constantes a escala. Utilizan mano de obra, capital, tierra e insumos intermedios para producir mercancías y servicios (a los que nos referiremos como mercancías de ahora en adelante) para los mercados nacionales e internacionales. La función de producción está anidada, con una función de producción de elasticidad de sustitución constante (CES) en nidos de valor agregado, y una tecnología de Leontief en el nido de insumos intermedios. La función de producción CES permite la sustitución de factores en un nido específico, mientras que la tecnología de Leontief asume una relación fija entre factores. Por lo tanto, el uso de una estructura de producción anidada permite el uso de diferentes elasticidades de sustitución entre los factores.

En el nivel superior, se combinan insumos intermedios no energéticos agregados y de valor agregado, siguiendo una tecnología de producción de Leontief. Esto crea un vínculo entre sectores, ya que el producto de un sector es un insumo para otros. En el segundo nivel, el insumo intermedio compuesto se obtiene combinando todos los insumos intermedios no energéticos con una tecnología Leontief. El compuesto de valor agregado agrega el factor compuesto de capital y otros factores de producción (trabajo y tierra). El último nivel combina energía y capital con una función de producción CES, haciéndolos sustituibles. La demanda de factores e insumos intermedios, así como el nivel de producción, se determinan según el área de producción.

Una de las novedades del modelo MANAGE es la capacidad

de las actividades de producción para determinar la intensidad energética de la producción de forma endógena, en función de los precios de la energía. Esta distinción es importante cuando se analizan las políticas de fijación de precios del carbono. Es probable que la introducción de precios del carbono aumente el costo de la energía, lo que en este marco incentivaría la sustitución de capital por energía. El razonamiento detrás de este mecanismo es que es probable que las empresas inviertan en tecnologías energéticamente eficientes para usar menos energía y, por lo tanto, sustituyan capital por energía. El modelo MANAGE también tiene una estructura de capital antigua, en la que el capital antiguo y el nuevo se tratan de manera diferente en términos de sustituibilidad con energía. El nuevo capital es sustituible por energía, mientras que el viejo capital es casi un complemento. Es decir, la estructura de capital clásica captura las relaciones half-putty/putty entre los insumos, con un comportamiento más elástico a largo plazo en comparación con el corto plazo.

La producción de energía en esta versión del modelo MANAGE representa cinco tipos de actividades de generación de electricidad: Carbón, Gas, Petróleo, Hidroeléctrica y Renovables. El mix de generación eléctrica se determina de forma endógena, con base en el costo relativo de cada actividad de generación. Alternativamente, el modelo permite apuntar a una combinación de generación de energía específica, ajustando la inversión en cada tipo de generación (por ejemplo, aumentando la inversión en energías renovables para seguir un objetivo de energía renovable).

Todos los mercados del modelo son perfectamente competitivos, lo que implica que los precios son iguales a los costos marginales en el equilibrio. Así, las empresas que compiten con cada actividad productiva compiten con otras en los mercados de factores para contratar mano de obra y capital. El modelo tiene en cuenta cuatro tipos de mano de obra (formal calificada, formal no calificada, informal calificada e informal no calificada), un tipo de capital y un tipo de tierra. La oferta de mano de obra y tierra está determinada por una función de oferta que es sensible al salario promedio y precio de la tierra, respectivamente. La oferta laboral también está segmentada en grupos sectoriales. Por lo tanto, el movimiento de mano de obra entre esos grupos de sectores es limitado.

Esto se logra mediante la introducción de una función CET que impulsa la oferta de mano de obra a los grupos del sector en función de los salarios relativos entre los grupos del sector y una elasticidad de sustitución. Esto permite que el modelo imite las rigideces del mercado laboral.

La oferta de capital es el resultado de un proceso de acumulación de capital, donde las actividades decrecientes liberan capital que se suma al stock de capital "nuevo". El nuevo capital es totalmente móvil entre sectores. Esto permite imitar algunas rigideces en el mercado de capitales, ya que el movimiento de capital de un sector en declive a un sector en expansión es limitado. La tasa de rendimiento del capital es la misma en todos los sectores en expansión y menor en los sectores en declive.

El modelo abarca diez tipos de hogares representativos, según quintiles de ingreso. Los hogares son los propietarios de los factores de producción. Ofertan mano de obra en función de los salarios reales: los salarios más altos inducen una mayor oferta laboral, ignorando así el efecto riqueza sobre la oferta laboral, lo que implicaría reducir la oferta laboral a niveles muy altos de salarios reales. Las fuentes de ingresos distintas de los ingresos de los factores para los hogares son los ingresos y las transferencias del gobierno y del resto del mundo. Los hogares gastan sus ingresos en consumo, ahorro e impuestos directos. La distribución del consumo entre los productos está determinada por una función de utilidad de dos niveles.

En el primer nivel, una función de utilidad de diferencia constante en elasticidades (CDE) determina el consumo de productos básicos agregados. El uso de CDE permite una mejor representación de los efectos del ingreso en la demanda de los hogares, al permitir que las proporciones de consumo cambien a medida que cambian los ingresos y los precios, a diferencia de otras formas funcionales como el Sistema de Gasto Lineal (LES) o las funciones de demanda CES, que asumen que las proporciones de gasto son constante e independiente de los ingresos del hogar. Los grupos de productos agregados son alimentos, manufactura, energía, servicios y transporte. Efectivamente, la función de utilidad de primer nivel distribuye el gasto de consumo de los hogares entre las categorías más amplias. Luego, un nido CES de segundo nivel distribuye el gasto en cada grupo de consumo agregado entre los productos básicos de ese grupo.

Por ejemplo, el grupo de energía consiste en carbón, petróleo refinado, coque, electricidad y gas natural.

El gobierno no tiene en cuenta las suposiciones de comportamiento y es completamente neutral. Recauda impuestos y recibe transferencias del resto del mundo y agentes domésticos, luego los gasta en ahorro, consumo e inversión del gobierno y transferencias al resto del mundo. El gobierno puede pedir prestado a instituciones nacionales o al resto del mundo, pero debe pagar intereses sobre la deuda más adelante. Todas las tasas impositivas se fijan en los niveles del año base. Los volúmenes del gasto corriente y de inversión del gobierno también son fijos. Esto implica que el ahorro del gobierno (saldo primario) es endógeno y se ajusta para equilibrar el saldo del gobierno. La brecha entre la demanda de inversión del gobierno y el ahorro público se cubre a través del endeudamiento externo e interno. Se pueden considerar cierres gubernamentales alternativos para las simulaciones de reformas fiscales. Por ejemplo, puede haber un objetivo para el equilibrio presupuestario del gobierno y un instrumento fiscal 'oscilante', como los impuestos sobre la renta personal, se ajusta para alcanzar el objetivo.

El resto del mundo (ROW por sus siglas en inglés) exporta e importa a República Dominicana de acuerdo con las especificaciones de Elasticidad Constante de Transformación y Armington, respectivamente.²⁸ Ambas especificaciones suponen que los productos domésticos no son sustitutos perfectos de los productos comercializados. Así, las importaciones y exportaciones están determinadas por la diferencia entre los precios internos y mundiales, que se consideran fijos de acuerdo con el supuesto de economía pequeña y abierta. ROW también realiza transferencias a agentes nacionales y recibe transferencias de ellos. Se supone que tales transferencias son constantes como porcentaje del PIB. Por último, ROW realiza inversiones en República Dominicana, las cuales corresponden a flujos de divisas con fines de inversión (por ejemplo, IED o movimientos de capital de corto plazo).

El modelo sigue un cierre impulsado por el ahorro donde la inversión agregada es flexible e igual al volumen disponible de ahorro. El ahorro externo es exógeno y se fija como porcentaje del PIB, mientras que el ahorro del gobierno y de los hogares es endógeno. En efecto, la tasa de rendimiento del capital se

ajusta para igualar las inversiones y los ahorros. Por lo tanto, el modelo refleja un efecto de exclusión, por el cual la inversión pública desplaza a la inversión privada.

La dinámica del modelo sigue el marco de crecimiento neoclásico (modelo de crecimiento de Solow-Swan), según el cual la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía está determinada por tres factores principales: la acumulación de capital, el crecimiento de la oferta laboral y el aumento de la productividad. El stock de capital es endógeno, mientras que los dos últimos están determinados exógenamente. El capital social en cada período es la suma del capital depreciado del

período anterior y las nuevas inversiones. Para cada tipo de mano de obra, la reserva máxima de mano de obra disponible en cada período crece exógenamente, con base en las proyecciones de población por cohorte de edad y las tasas de participación específicas de la cohorte.

El modelo está calibrado a una nueva Matriz de Contabilidad Social (SAM), creada para este informe, que se basa en las tablas de Oferta y Uso de 2016.²⁹ Los indicadores macroeconómicos (p. ej., cuentas nacionales, comercio, cuentas gubernamentales) también se refieren a 2016.

²⁸ Esta versión del modelo considera un solo socio comercial, el resto del mundo. Sin embargo, el modelo más amplio permite agregar socios comerciales adicionales en una estructura anidada de dos niveles.

²⁹ La última versión de la SAM publicada por el Banco Central de República Dominicana data de 2013. Sin embargo, en el contexto de la CEM, el Banco Mundial trabajó con el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico (MEPyD) para actualizar la SAM a 2016.

CAPÍTULO 3. MEJORAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO

CAPÍTULO 3. MEJORAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO

3.1. INTRODUCCIÓN

La política de competencia tiene el potencial de apoyar la productividad y el crecimiento económico en la República Dominicana. La competencia fomenta la reducción de costos, la innovación, la productividad y el crecimiento económico (Bassanini y Ersnt, 2002; Acemoglu et al., 2007; Aghion y Griffith, 2008; Bloom, Draca y Von Reenen, 2011), desplaza la participación de mercado hacia productores más eficientes; e induce a las empresas a ser más eficientes para tener éxito (Kitzmuller y Licetti, 2013; Buccirossi et al., 2009; Voigt, 2009). La competencia también podría respaldar el funcionamiento de tres factores asociados al crecimiento económico e incluso i) induciendo a las empresas a tomar medidas para mejorar la productividad, como la mejora de productos o procesos: el “within effect” (Aghion et al, 2004), ii) promoviendo una mejor asignación de recursos hacia productores y sectores más eficientes – el “between effect” (Syverson, 2011), y iii) mejorar la dinámica del mercado, permitiendo que las empresas menos eficientes salgan del mercado mientras se crea espacio para empresas más eficientes – el “selection effect” (Eslava et al., 2013). Algunos de estos efectos también pueden variar según el entorno institucional (Aghion y Howitt, 2006), la calidad del sistema legal (Buccirossi, Ciari, Duso, Spagnolo, & Vitale, 2009), la apertura al comercio y la rigidez en los mercados laborales (Aghion y Griffith, 2008), entre otros.

Los mercados domésticos en la República Dominicana se perciben como menos competitivos que los mercados domésticos en países comparables; y están dominados por unos pocos grupos de empresas. Con base en los indicadores del Índice de Transformación (BTI) de Bertelsmann

Stiftung,³⁰ la percepción del grado de competencia en los mercados domésticos en República Dominicana es menos favorable que en países pares como Bulgaria y Costa Rica (pares estructurales) o Uruguay y Serbia (pares aspiracionales). Este es particularmente el caso con respecto a si existe un entorno propicio para la competencia, así como la solidez de las políticas antimonopolio vigentes. Además, los datos del Informe de Competitividad Global de WEF confirman que la competencia local se percibe como baja y que los mercados parecen estar dominados por pocas empresas.

Este capítulo analiza el entorno de competencia y las fuentes potenciales de distorsiones del mercado que pueden obstaculizar la competencia. Hay, potencialmente, dos canales a través de los cuales las intervenciones gubernamentales pueden dar forma a los incentivos para que las empresas ingresen, compitan y crezcan. En primer lugar, la participación directa del gobierno en el mercado a través del papel de las empresas estatales (EE). En segundo lugar, los canales indirectos en los que el gobierno puede fomentar o disuadir la competencia a través de dos roles diferentes. Por un lado, como ente regulador que establece las reglas bajo las cuales las empresas pueden ingresar y competir, y también como árbitro del mercado que los disciplina y hace cumplir las normas antimonopolio

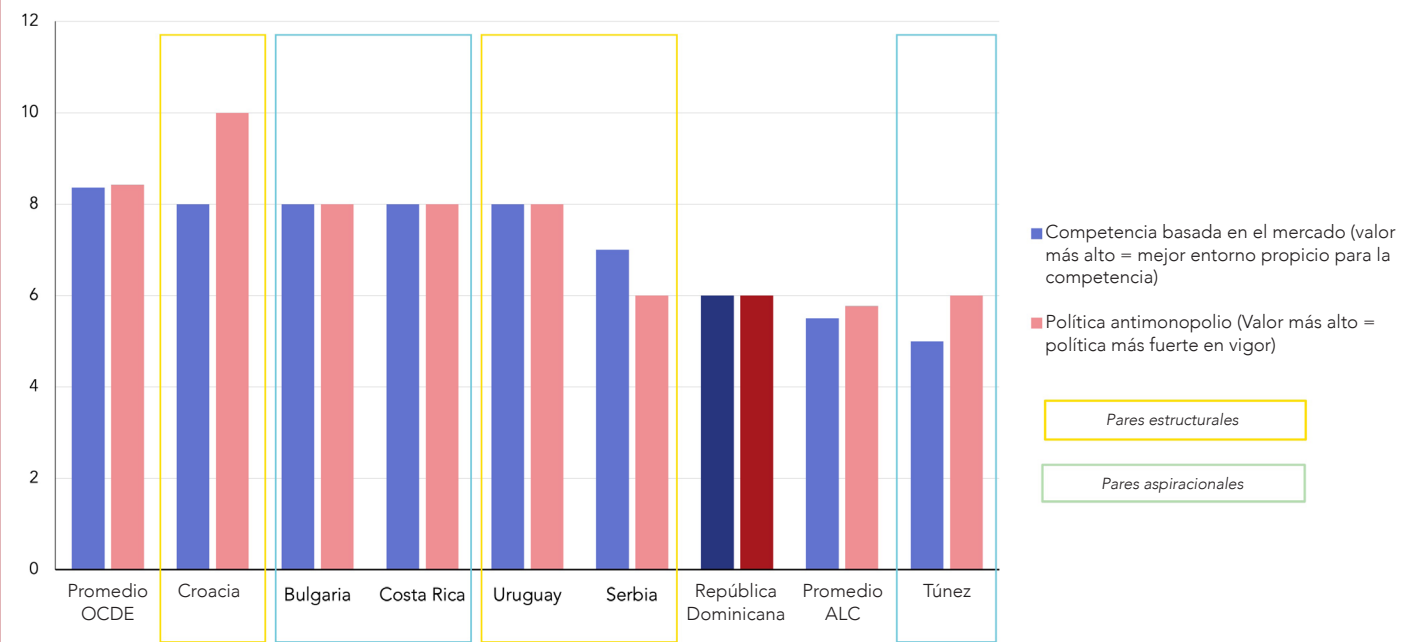
³⁰ El BTI es un indicador de percepción basado en evaluaciones detalladas de los países y está gestionado por Bertelsmann Stiftung. Las respuestas reflejan la situación del país a finales de enero de 2021.

3.2. COMPRENDIENDO EL ENTORNO DE COMPETENCIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Los mercados domésticos en la República Dominicana se perciben como menos competitivos que los mercados domésticos en los países de comparación, aunque ligeramente por encima del promedio de ALC. Con base en los indicadores del Índice de Transformación (ITB)

de Bertelsmann Stiftung,³¹ la percepción del grado de competencia en los mercados domésticos en República Dominicana es menos favorable que en países pares como Bulgaria y Costa Rica (pares estructurales) o Uruguay y Serbia (pares aspiracionales).

Figura 3.1. Percepción de la competencia usando ITB



Fuente: Elaboración del personal del Banco Mundial con base en el Índice de transformación ITB de Bertelsmann Stiftung, 2022. Nota: El ITB es un indicador de percepción basado en evaluaciones detalladas de los países y es administrado por Bertelsmann Stiftung. Las respuestas reflejan la situación del país a finales de enero de 2021. Puntuación 1-10 (mejor).

Además, los mercados del sector manufacturero se perciben como relativamente concentrados en comparación con sus pares estructurales. Más del 46 por ciento de las empresas encuestadas en la República Dominicana afirmaron que operan en estructuras de mercado concentradas (es decir, monopolio, duopolio y oligopolio), en comparación con un

promedio del 30 por ciento de las empresas en Uruguay y Croacia.³² A partir de 2016, el nivel de concentración percibido en la República Dominicana fue aproximadamente tres veces el nivel percibido en pares estructurales como Bulgaria (12.4 por ciento) y Túnez (12.4 por ciento).³³

³¹ El BTI es un indicador de percepción basado en evaluaciones detalladas de los países y está gestionado por Bertelsmann Stiftung. Las respuestas reflejan la situación del país a finales de enero de 2021.

³² Estimaciones de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial (2016).

³³ Es importante tener en cuenta que, si bien las regulaciones e intervenciones gubernamentales que interrumpen el mercado al limitar la entrada, facilitar el dominio o desnivelar el campo de juego pueden explicar la alta concentración del mercado, las estructuras de mercado concentradas también pueden deberse a barreras naturales, tamaño pequeño del mercado, o empresas que operan de manera más eficiente debido a las economías de escala.

Figura 3.2. Estructura del mercado en ALC

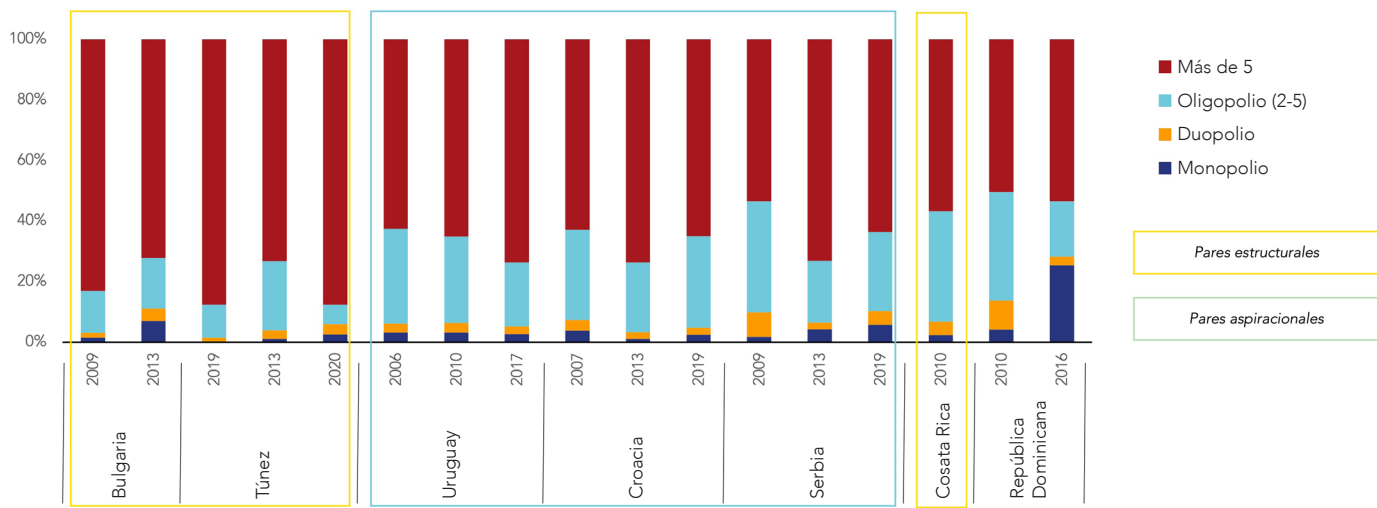
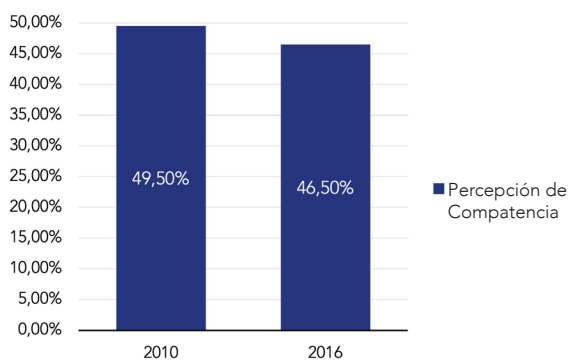


Figura 3.3. Percepción de competencia en RD



Fuente: Elaboración del personal del Banco Mundial con base en la Encuesta de Empresas del Banco Mundial para los años más recientes. Nota: Las participaciones reflejan el porcentaje de establecimientos encuestados que respondieron “Ninguno”, “Uno”, “2-5” o “Más de 5” o cuyas respuestas fueron clasificadas como tales a la pregunta “Por ejercicio fiscal [indicado entre paréntesis], para el mercado principal en el que este establecimiento vendió su producto principal, ¿a cuántos competidores enfrentó el producto principal/línea de productos de este establecimiento?”, respectivamente. Por ejemplo, “Ninguno” se codificó como “Monopolio” y “Uno” como “Duopolio”. Se excluyen los establecimientos que no respondan a la pregunta y los establecimientos cuyo mercado principal para su línea principal de productos sea externo.

Los datos a nivel de empresa de los registros administrativos confirman que varias actividades en el sector manufacturero están altamente concentradas en la República Dominicana.

Los índices de concentración de mercado (índice de Herfindahl-Hirschman HHI) y dominio (Kwoka) muestran que los sectores manufactureros aún están altamente concentrados y algunos muestran riesgos de posición dominante.³⁴ Curiosamente, estos corresponden a sectores manufactureros que podrían denotarse como viables para la competencia en función de las características intrínsecas del mercado y en ausencia de fallas del mercado. Los sectores más concentrados en República Dominicana incluyen la elaboración de aceites de origen

vegetal; hierro y acero básicos; productos lácteos; y bebidas. En total, 11 de los 38 sectores analizados están altamente concentrados (índice HHI por encima de 2.500 puntos),³⁵ y todos están relacionados con actividades manufactureras. Además, el índice de dominio Kwoka, que proporciona un estimado de las diferencias de tamaño entre los competidores dentro de un mercado, sugiere estructuras casi monopólicas en la fabricación de petróleo y productos de refinería.³⁶ Sin embargo, una alta concentración no se traduce necesariamente en una falta de competencia, ya que podría estar relacionada con las características naturales del mercado vinculadas al tamaño de los mercados y la ubicación geográfica.

³⁴ El índice de dominancia de Kwoka proporciona una estimación del tamaño desigual de las empresas dentro de un mercado para revelar la posible presencia de estructuras monopólicas. Este indicador va de 0 (altamente competitivo) a 1 (estructuras monopólicas).

³⁵ El Departamento de Justicia establece que los mercados con índice HHI por encima de 2.500 se refieren a estructuras de mercado altamente concentradas.

³⁶ Estimaciones basadas en los registros administrativos tributarios proporcionados por la DGII de República Dominicana. Estas estimaciones se realizan sobre la clasificación sectorial de 3 dígitos como máximo nivel de desagregación disponible en los datos oficiales. Estas estimaciones son indicativas de concentración de mercado a nivel sectorial, aunque no necesariamente corresponden a un producto-mercado relevante. Algunos de estos mercados los proporciona el estado como se describe en esta nota en la siguiente sección.

Figura 3.4. HHI- Índice de concentración 2017-2018

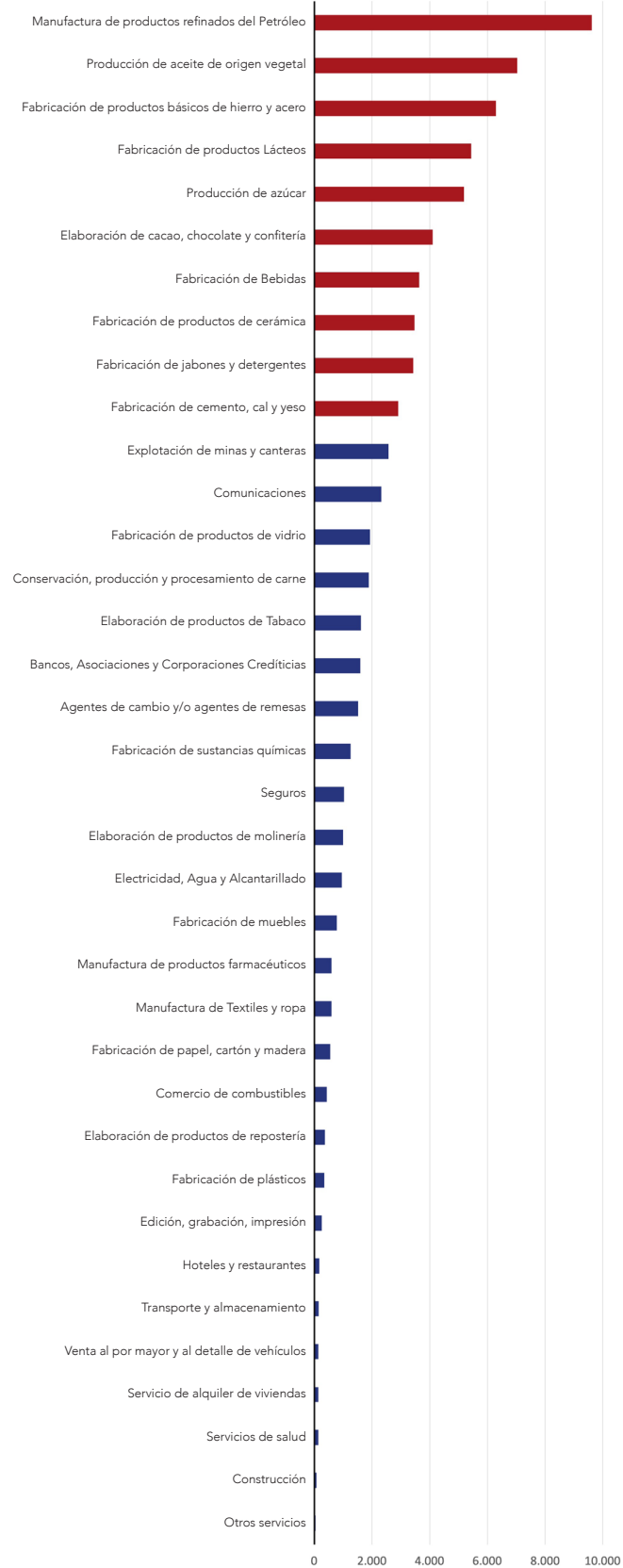
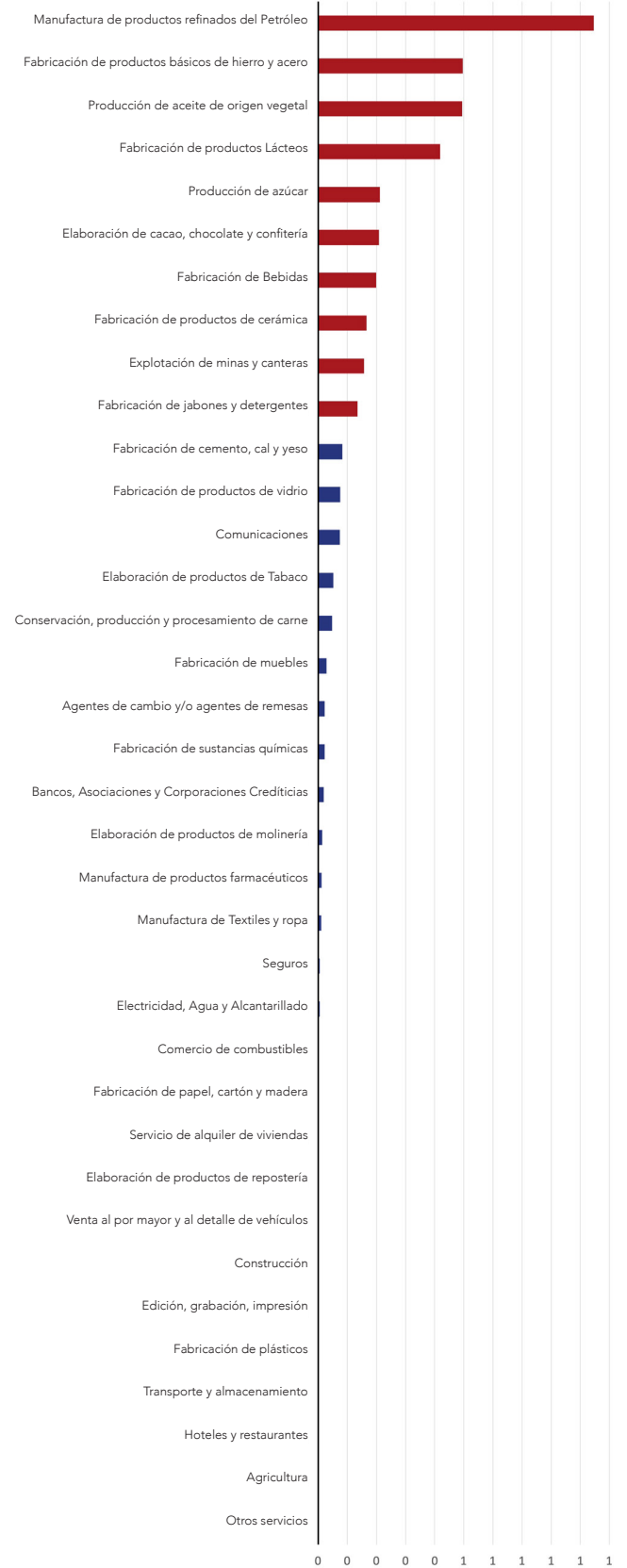


Figura 3.5. Índice de dominancia de Kwoka 2017-2018 (0 a 1-estructura monopólica)

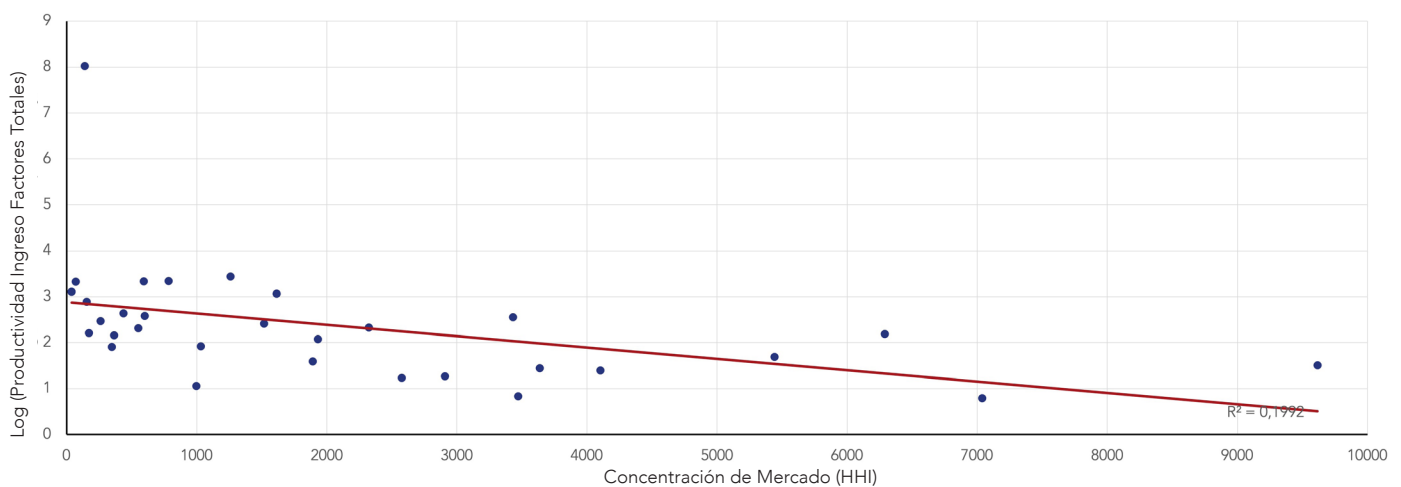


FFuente: Mercados, Competencia y Tecnología del GBM (MCT) utilizando registros administrativos de la DGII

Los mercados altamente concentrados tienden a ser más propensos a prácticas anticompetitivas y muestran una productividad relativamente más baja. Si bien la concentración del mercado no se traduce necesariamente en distorsiones del mercado, existe cierta evidencia que sugiere que los mercados altamente concentrados en la República Dominicana, como la fabricación de petróleo y productos refinados, aceites, hierro y productos lácteos, son relativamente menos productivos en comparación con los mercados donde existe una mayor concentración o competencia en el mercado. Esto también muestra que los

sectores con regulaciones más restrictivas (en naranja) también parecen estar asociados con una mayor concentración y una menor productividad, lo que sugiere oportunidades de reforma a través de las cuales una mayor competencia podría desempeñar un papel clave en el impulso de la productividad y el crecimiento económico.³⁷ Además, la menor cantidad de operadores en estos mercados también aumenta los riesgos de posibles conductas anticompetitivas, tanto de colusión como de abuso de posición dominante, así como los posibles efectos negativos de las fusiones y adquisiciones.

Figura 3.6. Concentración sectorial del mercado HHI y productividad empresarial (PTF), empresas manufactureras en 2017



Nota: Las estimaciones de TFPR se basan en la metodología de Hsieh y (Hsieh y Klenow, 2009) Klenow utilizando los registros administrativos tributarios de la DGII y siguientes (Azucero, Bosch, Cardoza, & Sanchez-Navarro, 2019). Los indicadores de concentración son estimados por el personal del MCT del GBM utilizando los registros administrativos de la DGII. En sectores naranja con regulación restrictiva basada en los resultados de PMR y evaluaciones específicas del sector dirigidas por el personal del MCT del GBM. Fuente: Mercados, Competencia y Tecnología del GBM (MCT) utilizando registros administrativos de la DGII

3.3. BARRERAS A LA COMPETENCIA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Las intervenciones gubernamentales pueden dar forma a cómo operan los mercados y afectar los incentivos para que las empresas ingresen, compitan y crezcan a través de canales directos e indirectos. Las barreras potenciales a la competencia operan a través de dos canales principales. En el canal directo, el gobierno actúa como actor de mercado a través de las Empresas de Propiedad Estatal (EE). En el canal indirecto, el gobierno establece las reglas del mercado

en su rol de regulador, y disciplina los mercados, sanciona y desalienta las conductas anticompetitivas en su rol de árbitro. Este análisis se basa en los indicadores de Regulación del Mercado de Productos (PMR) de la OCDE-GBM, evidencia de la nueva base de datos de Empresas del Estado (BOS) del BM e información administrativa de los registros tributarios en República Dominicana (DGII).

³⁷ Tal relación potencial entre la productividad y la concentración del mercado no es casual. Desde el punto de vista teórico, la competencia puede tener un efecto tanto positivo como negativo sobre la productividad, como se refleja en una relación en forma de U invertida (Aghion et. al, 2005). A niveles más bajos de competencia, las empresas más cercanas a la frontera tecnológica innovan para escapar de la competencia, aumentando así la productividad. A niveles más altos de competencia, este incentivo se desvanece. Hay evidencia de una relación negativa entre la concentración y la productividad en la República Dominicana.

Figura 3.7. Pilares para fomentar la competencia en el mercado

PILARES PARA FOMENTAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO		
1. Rol directo	2. Rol indirecto	
<i>El gobierno como actor del mercado</i>	<i>El gobierno como ente regulador (a escala económica y sectorial)</i>	<i>El gobierno como árbitro del mercado</i>
Involucramiento del Estado en los mercados (Rol directo) como competidor o único proveedor de bienes o servicios	Disposiciones legales y regulaciones que fortalecen el dominio: restricciones al número de empresas, monopolios legales, prohibiciones a la inversión privada, falta de regulación de acceso a instalaciones esenciales	Abordar acuerdos de cartel o conductas anticompetitivas que elevan los costos de insumos clave y productos finales y reducen el acceso a una variedad más amplia de productos
Neutralidad competitiva y reglas que pueden impactar el campo de acción.	Intervenciones que conducen a resultados colusorios o aumentan los costos de competir: controles de precios, restricciones de IED y otras variables de mercado que aumentan los riesgos comerciales.	Fomentar el desarrollo de capacidades y la independencia de los organismos reguladores y la autoridad de competencia.
		Fortalecer el marco institucional y antimonopolio para combatir las conductas anticompetitivas (abuso de posición dominante)

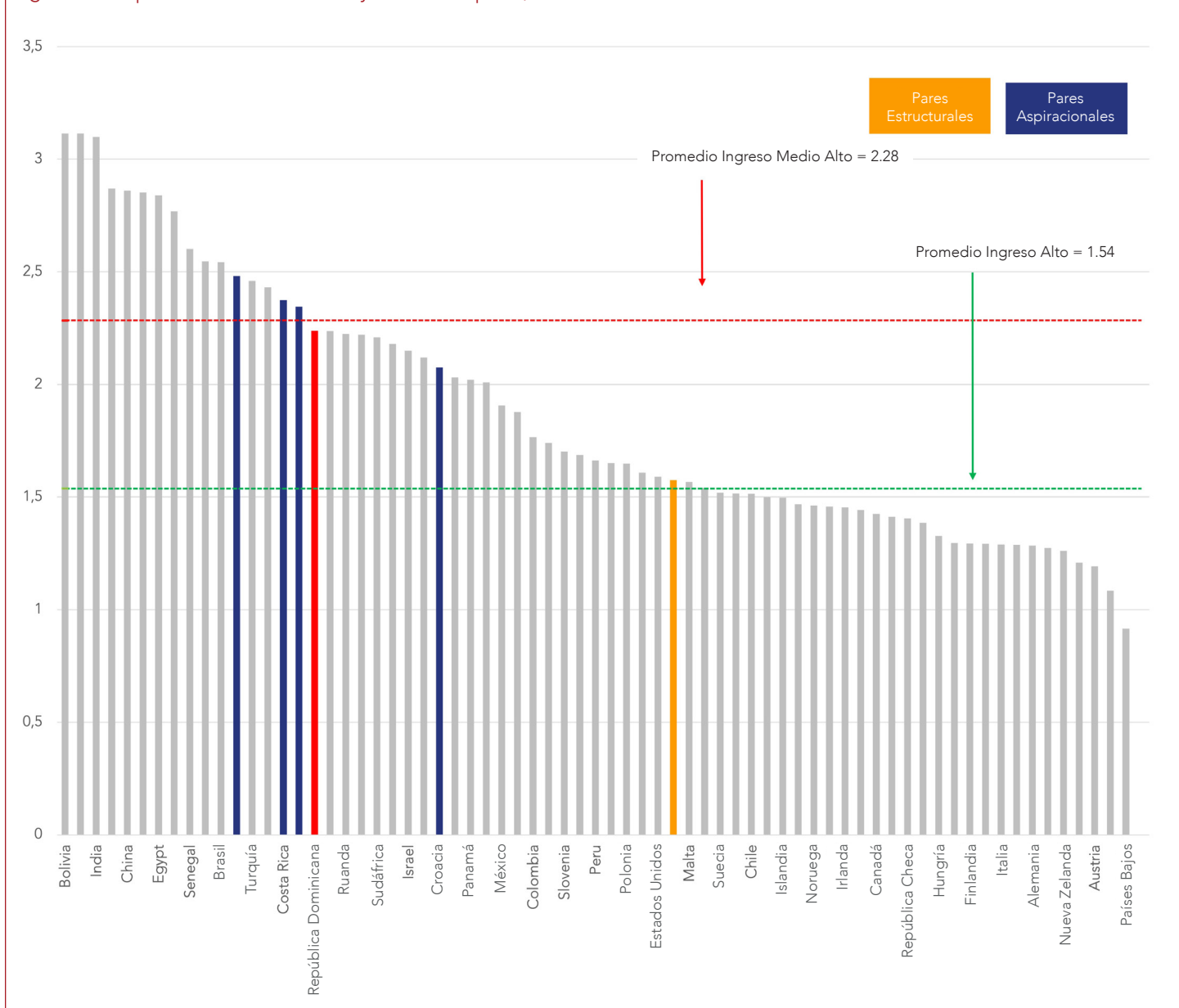
Fuente: Unidad de Mercados Globales, Competencia y Tecnología del GBM

Los indicadores de regulación del mercado de productos (PMR) arrojan luz sobre el grado en que las intervenciones gubernamentales restringen la competencia. La base de datos PMR recopilada por el Banco Mundial y la OCDE ofrece indicadores internacionalmente comparables que miden el grado en que las regulaciones (en los libros) fomentan o limitan la entrada de empresas y la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es viable. El PMR se recopiló por primera vez en República Dominicana en 2014. A partir de 2014, según los resultados del PMR, República Dominicana tenía regulaciones de mercado de productos más restrictivas que la mayoría de los países analizados,

aunque por debajo del promedio de ALC.³⁸ El PMR muestra que los entrantes potenciales y las empresas establecidas en RD enfrentan más restricciones regulatorias que sus pares aspiracionales como en Croacia, aunque menos que sus pares estructurales como en Costa Rica. Esto, a su vez, limita el alcance de la presión competitiva y la contestabilidad en los mercados dominicanos clave. Las restricciones regulatorias son aún más notorias cuando se compara a la República Dominicana con los países de la OCDE con mejor desempeño: las regulaciones del mercado de productos en toda la economía son casi el doble de restrictivas que el promedio de los 5 principales países de la OCDE.

³⁸ Es importante señalar que los indicadores PMR no reflejan cómo se hacen cumplir las leyes y reglamentos. Por lo tanto, un país que tiene leyes favorables a la competencia "en los libros", pero que no las hace cumplir, aún obtendría una puntuación favorable.

Figura 3.8. República Dominicana PMR y economías pares, 2013-2017



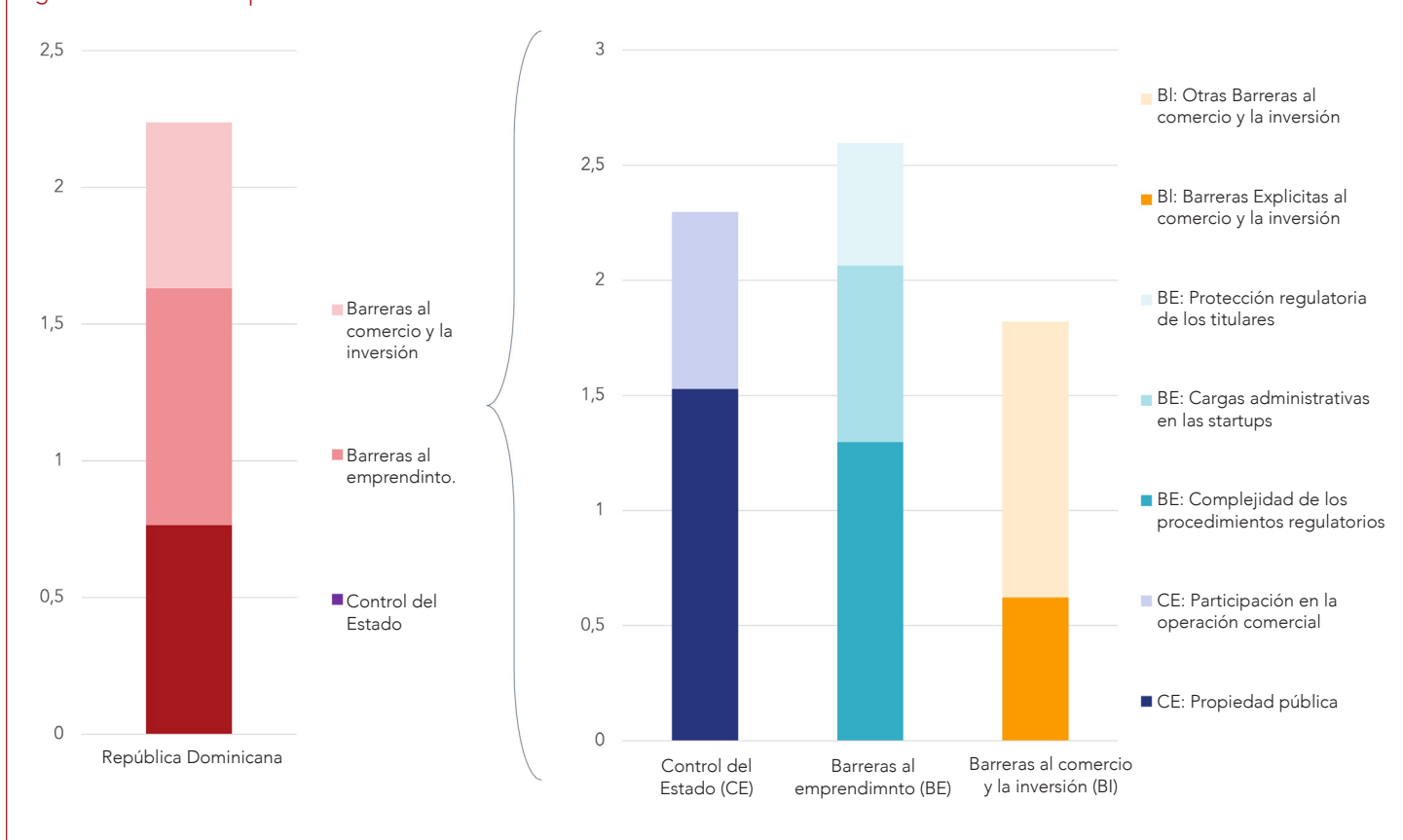
Fuente: Cuestionario PMR para República Dominicana y OCDE y Base de datos de regulación del mercado de productos del GBM-OCDE, 2013-201. Nota: Valores absolutos de 0 a 6. Los valores más altos están asociados con regulaciones más restrictivas.

Los resultados de PMR sugieren que alrededor de dos tercios de las barreras a la competencia relacionadas con el sector público provienen del canal indirecto. Según los resultados de PMR, aproximadamente el 34 por ciento de las barreras a la competencia en la República Dominicana se explican por el canal directo o el control estatal en forma

de empresas estatales (EE) en los mercados. Además, las barreras a la competencia surgen de la participación indirecta del estado en las operaciones comerciales en forma de procedimientos regulatorios complejos y onerosos y barreras implícitas al comercio y la inversión que aíslan a los incumbentes domésticos de las presiones competitivas extranjeras.

El índice PMR se basa en información cualitativa sobre más de 1000 características de regulaciones sectoriales y de toda la economía. La información se recopila mediante un cuestionario estandarizado, se puntúa de 0 (menos restrictivo) a 6 (más restrictivo) y se agrega utilizando pesos estandarizados.

Figura 3.9. PMR en República Dominicana



Fuente: Cuestionario PMR para República Dominicana y OCDE y Base de datos de regulación del mercado de productos del GBM-OCDE, 2013-2017.

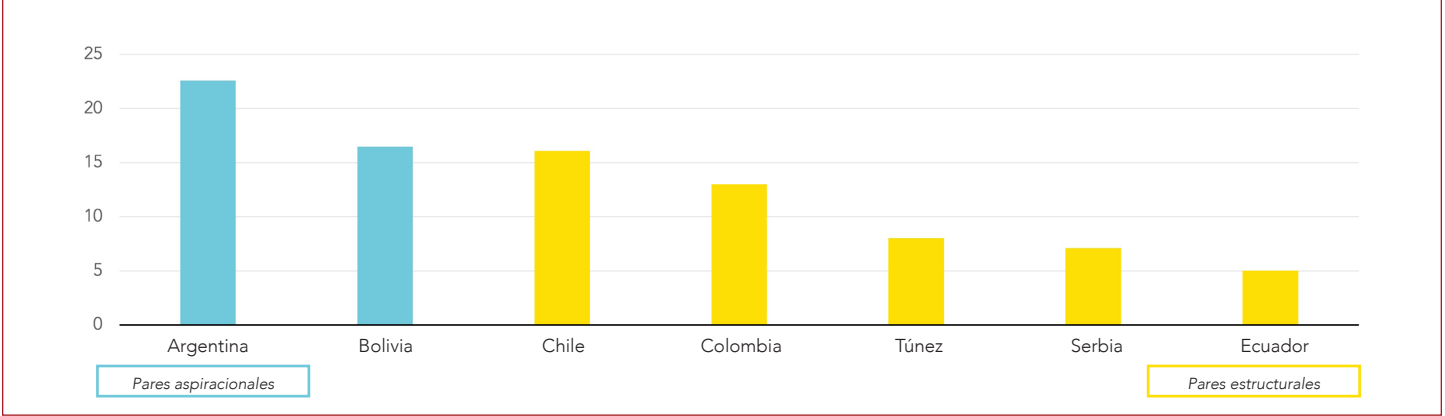
3.3.1. Canal directo: Gobierno como actor de mercado (EE)

La base de datos de Empresas del Estado (BOS por sus siglas en inglés) del Banco Mundial muestra que el gobierno juega un papel importante en la economía a través de las Empresas Estatales (EE).³⁹ A partir de 2019, el gobierno fungió como accionista en 36 empresas en un conjunto variado de sectores, que van desde la fabricación de bienes, el petróleo refinado, los servicios públicos de agua, la producción y distribución de electricidad hasta las actividades inmobiliarias y de seguros. A partir de 2019, los ingresos de las empresas públicas alcanzaron el equivalente al 7 % del PIB (USD 6300 millones) y ocuparon más del 2 % del empleo formal (aproximadamente 47,400 trabajadores).

Al menos el 40 por ciento de las EEs en República Dominicana continúan operando en actividades que son viables para la competencia y la participación del sector privado. Los ingresos de las EEs en la República Dominicana son relativamente más bajos que el promedio regional de ALC y están por debajo de sus pares estructurales (por ejemplo, Croacia y Uruguay) y sus pares estructurales (por ejemplo, Costa Rica). Sin embargo, al menos el 40 por ciento de estas empresas todavía operan en sectores competitivos que podrían ser viables para el sector privado y donde el riesgo de desplazar a los competidores privados es alto.

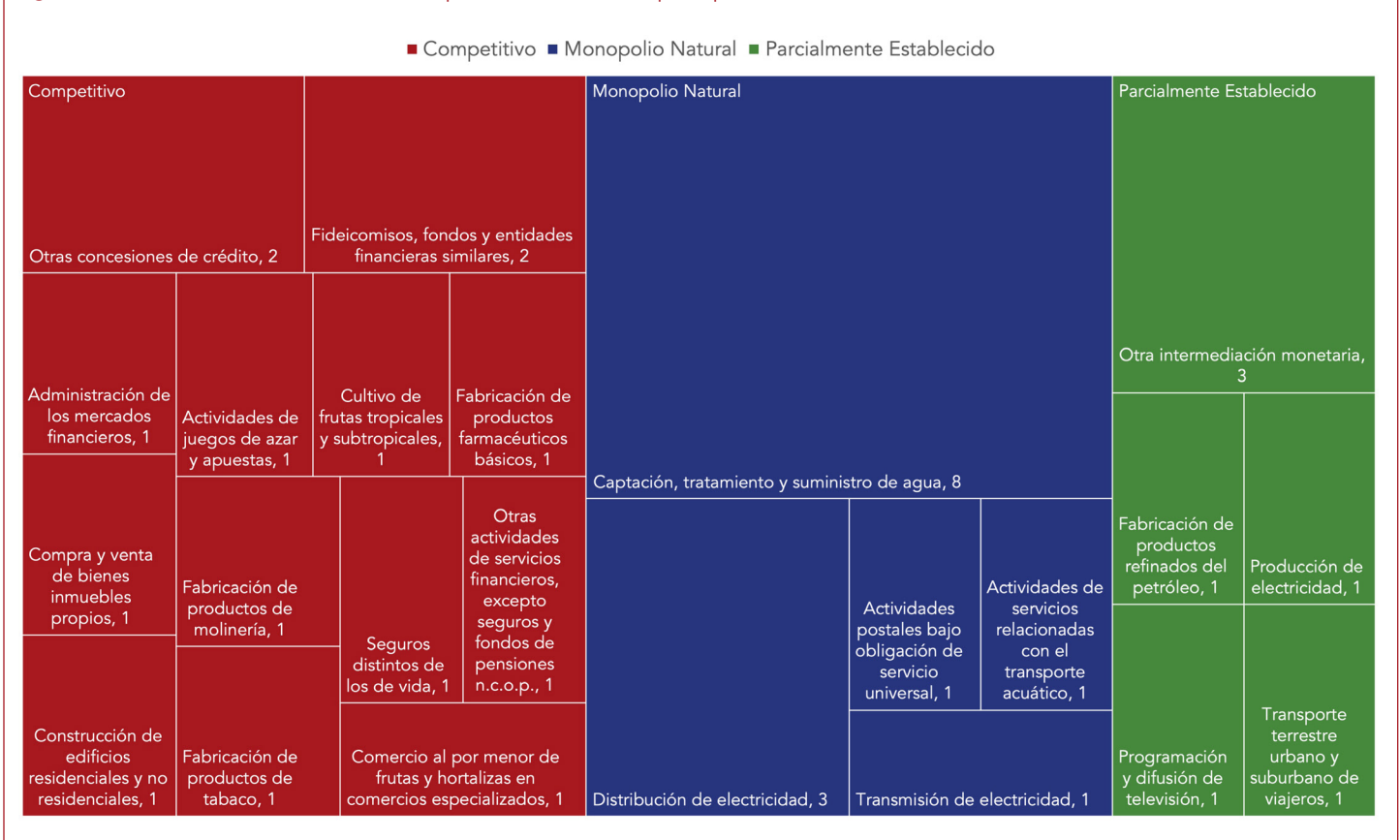
³⁹ Las EE en la base de datos de Empresas del Estado (BOS) del BM se refieren a aquellas entidades con 10% o más de participación estatal directa o indirecta, que son entidades legalmente separadas, dedicadas a la producción de mercado y que operan con fines de lucro. Para obtener más información, consulte Dall'Olio, A., Goodwin, T., Martinez Licetti, M., Orłowski, J., Patino-Pena, F., Ratsimbazafy, F. y Sanchez-Navarro, D. Using ORBIS to Build a Global Database of Firms with State Participation (inglés). Documento de trabajo de investigación de políticas WPS 10261 GBM. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099800112132221252/IDU03d9586040b28504839081120922e33694f65>

Figura 3.10. Ingresos domésticos de EPE como porcentaje del PIB de 2019



Nota: El promedio de ALC incluye solo países con más del 60 % de cobertura en información sobre ingresos y empleo en la base de datos BOS del BM, a saber, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Costa Rica, República Dominicana, Perú y Paraguay. En la figura solo se muestran los países de referencia regionales o aspiracionales relevantes. Fuente: Elaboración del personal del Banco Mundial con base en la base de datos de Empresas del Estado (BOS) del Banco Mundial

Figura 3.11. Distribución de las EEs en República Dominicana por tipo de sector, 2019



Nota: Los sectores competitivos se refieren a sectores competitivos caracterizados por pequeñas barreras de entrada; los sectores impugnables se caracterizan por barreras de entrada moderadas, bienes públicos o externalidades; y los sectores de monopolio natural son aquellos que exhiben altas barreras de entrada, economías de escala o estructuras de costos de subaditividad. Fuente: elaboración del personal del Banco Mundial con base en la base de datos de Empresas del Estado (BOS) del Banco Mundial y la taxonomía del sector de las empresas públicas⁴⁰ (Dall' Olio et al., 2022b)

⁴⁰ El tipo de sector se basa en la justificación económica de la presencia de las empresas públicas en función de las características intrínsecas del mercado y las fallas del mercado (p. ej., externalidades, monopolios naturales). Ver Dall' Olio, A., Goodwin, T., Martinez Licetti, M., Alonso Soria, A., Drozd, M., Orłowski, J., Patino Pena, F., Sanchez-Navarro, D. Son todos Estado -Empresas Propias Iguales? Una taxonomía de actividades económicas para evaluar la presencia de las empresas públicas en la economía (inglés). Documento de trabajo de investigación de políticas WBG 10262. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099951412132222133/IDU0e7057cdf09fa8044eb09d8a058ea7dfe2831>

Las empresas estatales tienen un papel destacado en los sectores habilitadores clave para el crecimiento en la República Dominicana. Las empresas estatales son actores de mercado grandes y líderes en sectores parcialmente disputables en la República Dominicana. Por ejemplo, el sector con mayor índice de concentración (HHI) corresponde a la fabricación de productos derivados del petróleo y refinados, donde las empresas estatales controlan casi el 98 por ciento del mercado.⁴¹ Las empresas estatales están presentes en diferentes sectores de la red, incluidos los segmentos que normalmente están abiertos a la competencia (por ejemplo, generación de electricidad, servicios móviles).⁴² Por ejemplo, la mayor parte de la capacidad de generación de energía se concentra en la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE).⁴³ El resto de la capacidad instalada (generación térmica) se distribuye entre 12 empresas privadas y mixtas, donde el Estado conserva el 49 por ciento de participación.

Además, cuando las empresas estatales participan en un sector, la regulación suele limitar la desinversión estatal. De acuerdo con los resultados de PMR, existen restricciones legales o constitucionales que limitan la venta de las participaciones del gobierno en sectores de red como la generación y transmisión de electricidad,⁴⁴ correos,⁴⁵ suministro y tratamiento de agua,⁴⁶ o incluso en actividades comerciales como la fabricación de tabaco.⁴⁷

En este contexto, otorgar un trato preferencial a las

empresas públicas en los mercados en los que compiten con operadores privados podría limitar la contestabilidad y obstaculizar las dinámicas impulsadas por la eficiencia. La neutralidad competitiva es un principio según el cual todas las empresas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, deben enfrentar el mismo conjunto de reglas, y donde el contacto, la propiedad o la participación del gobierno en el mercado, de hecho, o de derecho, no confiere una ventaja competitiva indebida sobre cualquier participante real o potencial del mercado (OCDE, 2015).⁴⁸ Aunque la mayoría de las empresas estatales están constituidas en sociedades anónimas y siguen sujetas al derecho privado y la ley de competencia, aún pueden beneficiarse de ventajas legales y de facto. Según lo capturado por los subindicadores de PMR, la débil gobernanza de las empresas estatales puede excluir aún más a los operadores públicos de las fuerzas del mercado. Por ejemplo, el ministro de Hacienda (Hacienda) preside el Directorio del banco más grande del país y el segundo más grande de Centroamérica, el Banco público - BanReservas, que es una EE en la República Dominicana con acceso a financiamiento no disponible para operadores privados. En las adquisiciones, los riesgos están asociados a la falta de transparencia y al uso amplio de la negociación directa (International Trade Administration, 2021).

Además, más empresas tienden a salir de los mercados en sectores con presencia de EE y en aquellos con regulaciones más restrictivas a la competencia en República Dominicana. Utilizando los registros tributarios administrativos de la DGII entre 2007-2017⁴⁹ y la base de datos BOS del BM, podemos

⁴¹ Estimaciones en base a los ingresos al 2018 en los registros tributarios de la DGII.

⁴² El número total de operadores se basa en el Registro de Empresas (Directorio Económico, 2019) y las cuotas de mercado se estiman en base a los registros fiscales de la DGII.

⁴³ Incluye la única empresa de transmisión, las tres empresas de distribución, el monopolio de la energía hidráulica y la única empresa de generación térmica completamente pública (1,9 MW). <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/dominican-republics-energy-market/>

⁴⁴ Se prohíbe la venta de cualquier participación accionaria en el sector de generación y transmisión hidráulica. El artículo 138 de la Ley 125-01 y el artículo 1 del Decreto Presidencial N° 628-07 establecen que la Empresa de Generación Hidroeléctrica es de propiedad exclusiva del Estado. El Decreto Presidencial 628-07 concreta esto al crear las EE, ETED y EGEHID.

⁴⁵ Existe un monopolio legal establecido en este segmento. Es importante señalar que para enajenar y otorgar concesiones en este sector, se deben modificar las leyes N° 307 y N° 40.

⁴⁶ A nivel de abastecimiento y tratamiento de agua, las leyes que crean las distintas entidades prevén el carácter público (gubernamental) de tales instituciones. Por lo tanto, bajo dicho marco legal, no es posible enajenar las participaciones en poder del gobierno por tratarse de entidades gubernamentales (cuestionario PMR, 2013-2017).

⁴⁷ Si la participación privada se hizo mediante un proceso de capitalización, los artículos 13 y 14 de la Ley No. 141-97 para la Reforma de las Empresas Públicas restringen la participación del sector privado en el control de estas empresas. De acuerdo con el párrafo I del artículo 13, el número de acciones suscritas a través de estos nuevos aportes de capital no podrá, en ningún caso, exceder del 50% del total de acciones efectivamente desembolsadas por las sociedades capitalizadas.

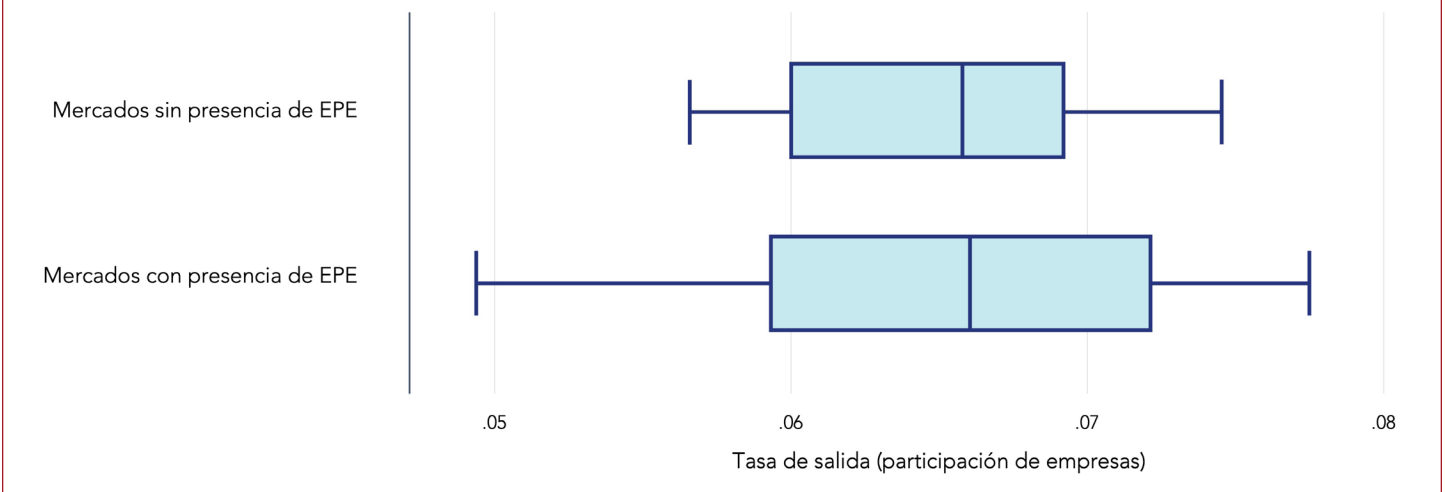
⁴⁸ OCDE, Mesa Redonda sobre Neutralidad Competitiva. Documento temático de la Secretaría, 2015, p.4.

⁴⁹ Recopila el universo de empresas formales obligadas a declarar ante la autoridad fiscal.

estimar y diferenciar la tasa de salida por la presencia de las EE en los mercados. La presencia de empresas estatales parece estar relacionada con un mayor número de empresas que salen de los mercados. Las estimaciones sugieren que una proporción relativamente mayor de empresas salen de los mercados en República Dominicana en sectores con presencia de empresas estatales, lo que puede ser indicativo

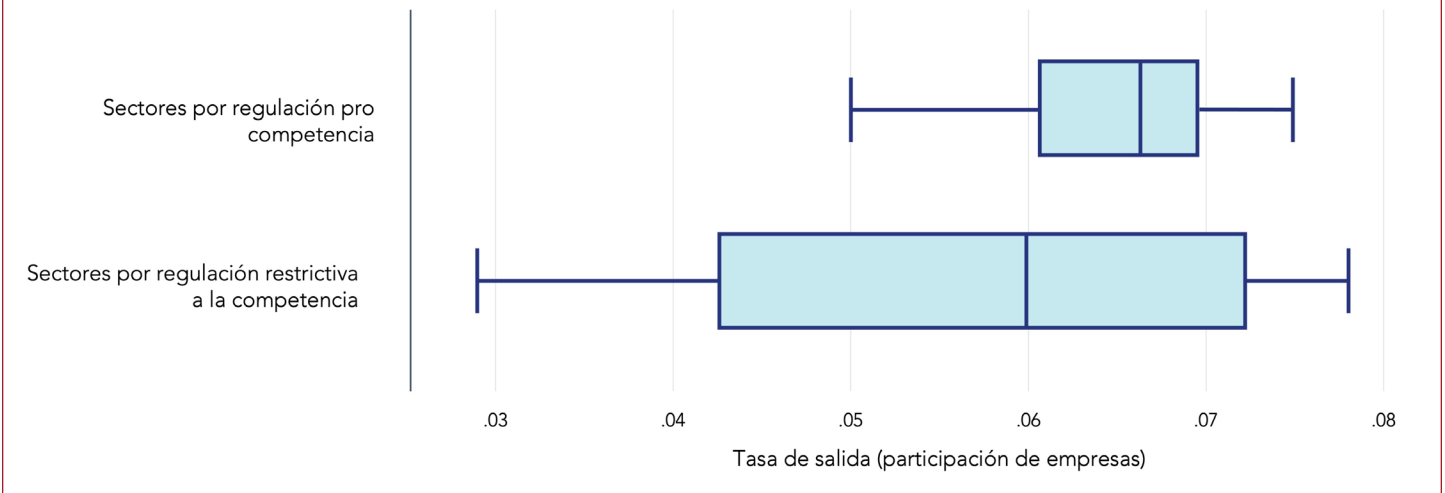
de riesgos potenciales de desplazamiento de competidores privados. Además, se evidencia una tasa más alta de empresas que salen de los mercados en sectores con regulaciones más restrictivas, como controles de precios, barreras de entrada y disposiciones que protegen a los titulares. Estos se explican con más detalle en la siguiente sección.

Figura 3.12. La tasa de salida de empresas en mercados con presencia de EE es relativamente más alta (y más dispersa)



Nota: La tasa de salida corresponde al porcentaje de empresas establecidas que cerraron operaciones en un año específico. La tasa de salida en el gráfico es la media sectorial anual observada entre 2007-2017. Fuente: Estimaciones de Mercados, Competencia y Tecnología del GBM basadas en registros tributarios administrativos de la DGII y la base de datos BOS del BM.

Figura 3.13. Salida de empresas a mayor ritmo también en sectores con regulación restrictiva a la competencia



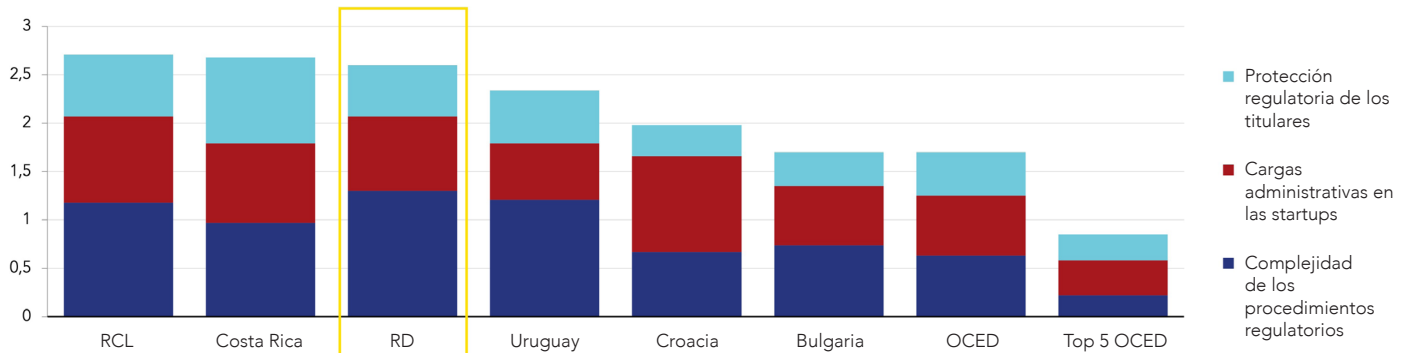
Nota: La tasa de salida corresponde al porcentaje de empresas establecidas que cerraron operaciones en un año específico. La tasa de salida en el gráfico es la media sectorial anual observada entre 2007-2017. La definición de mercados con regulación restrictiva se basa en la evaluación del sector y los resultados del PMR. Fuente: Estimaciones del GBM de Mercados, Competencia y Tecnología basadas en registros tributarios administrativos de la DGII, PMR y evaluación específica del sector.

3.3.2. Canal indirecto: el gobierno como regulador

Las nuevas empresas en la República Dominicana, particularmente las de servicios, enfrentan procesos complejos y onerosos y requieren hasta 97 días para establecer un negocio. Según la Encuesta de Empresas, toma en promedio 41 días establecer un negocio en la República Dominicana, casi el doble de días que algunos pares estructurales (p. ej., Bulgaria) y 14 por ciento más que los pares regionales (p. ej., Costa Rica), aunque todavía ligeramente por debajo del promedio de ALC. Esta estadística es aún más onerosa para las empresas que operan en la industria de servicios, lo que puede demorar hasta 97 días. Las empresas más pequeñas también se enfrentan a una mayor

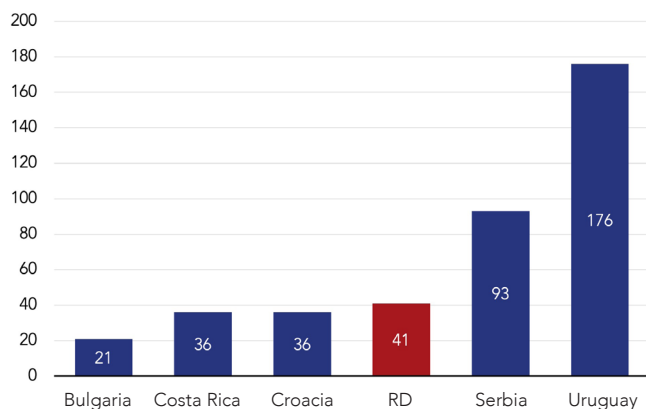
cantidad de días para iniciar un negocio (en promedio, 69 días), lo que puede dificultar la capacidad de los participantes potenciales de amenazar a los titulares establecidos y grandes en el mercado. Recientemente, el Ministerio de Comercio, Industria y PyMEs lanzó nuevos lineamientos y promovió el uso de la nueva ventanilla única (Formalizate.gob.do) como una nueva estrategia para facilitar el ingreso y la formalización para fomentar el ingreso de potenciales inversionistas y la creación de nuevas empresas (Ministerio de Industria, Comercio y Pymes, 2020). El impacto de estas nuevas directrices aún no se ha evaluado.⁵⁰

Figura 3.14. Los procedimientos complejos y la carga administrativa impuesta a las empresas explican más de la mitad de las barreras al emprendimiento en la República Dominicana



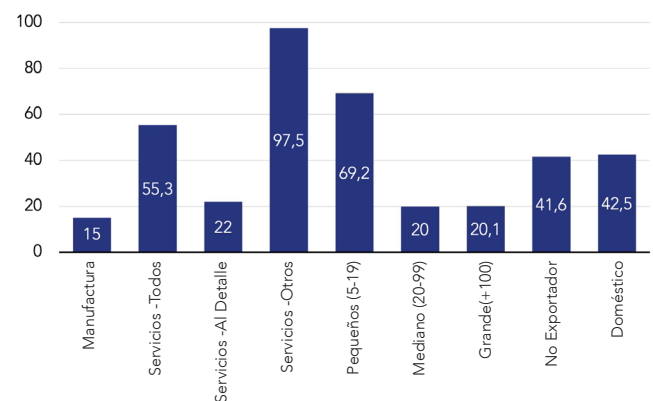
Fuente: OCDE y base de datos de regulación del mercado de productos de la OCDE-GBM 2013-2017. Nota: La escala del índice va de 0 a 6, de la regulación más a la menos favorable a la competencia.

Figura 3.15. Promedio de días para la obtención de una licencia



Fuente: Encuesta de Empresas del Banco Mundial (2016)

Figura 3.16. Días para obtener una licencia por sector y tamaño de empresa



⁵⁰ En 2020, el Ministerio de Industria, Comercio y Pymes publicó nuevos lineamientos para el procedimiento de creación de una nueva empresa en República Dominicana. Ver: https://www.micm.gob.do/images/pdf/publicaciones/libros/guias/2020/Guia_Creando_mi_empresa.pdf

En las industrias de red, a pesar de las mejoras recientes, las restricciones regulatorias siguen vigentes y parece que faltan herramientas regulatorias clave para promover la competencia. Los competidores potenciales se enfrentan a incumbentes, ya sean públicos o privados, que parecen beneficiarse de la protección reglamentaria, lo que da como resultado un campo de juego desigual. Los indicadores PMR destacan barreras relativamente altas en los sectores de red en comparación con sus pares estructurales como Bulgaria, que se deben principalmente a restricciones en los servicios de electricidad, correos, gas y transporte por carretera. Por ejemplo, en el transporte aéreo, las autoridades pueden

denegar (ex ante o en cualquier momento posterior) a las líneas aéreas extranjeras el derecho a operar en rutas internacionales sobre la base de la suficiencia de la oferta existente.⁵¹ En el sector del gas, la falta de regulación para el acceso de terceros (TPA) limita la entrada de nuevos jugadores. En telecomunicaciones, la desagregación del bucle local, que permite a los competidores en mercados concentrados utilizar partes de la infraestructura de red de los titulares, está regulada desde 2017. Sin embargo, no se ha implementado por completo y, aparentemente, los titulares todavía tienen poder de facto para restringir el acceso (Banco Mundial, 2021a).

Figura 3.17. Barreras en sectores de red en República Dominicana

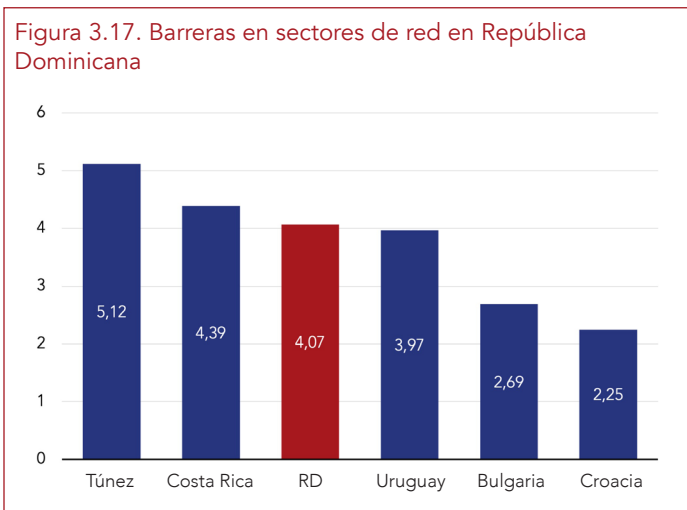
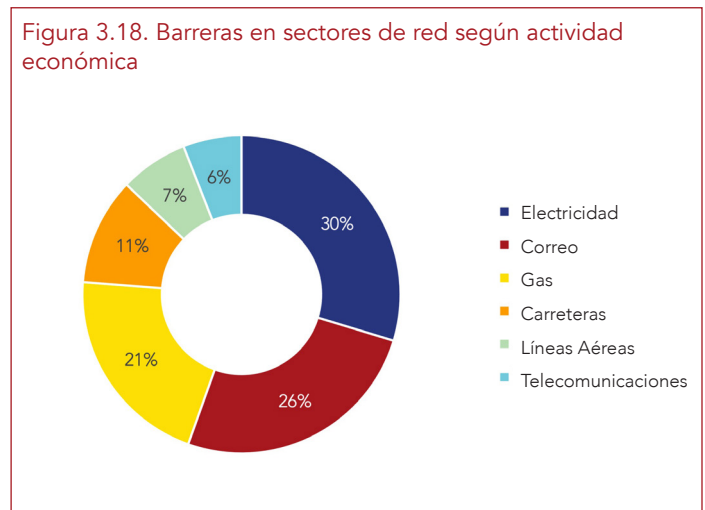


Figura 3.18. Barreras en sectores de red según actividad económica



Fuente: OCDE y base de datos de regulación del mercado de productos de la OCDE-GBM 2013-2017. Nota: La escala del índice va de 0 a 6, de la regulación más a la menos favorable a la competencia.

La regulación en los servicios de transporte facilita el comportamiento anticompetitivo a pesar de estar prohibido por la ley de competencia. En el transporte por carretera, la asociación gremial de camioneros, FENATRADO (Federación Nacional de Transporte Dominicano) coordina las decisiones empresariales de sus miembros que prestan servicios de transporte por carretera. Si bien algunas de estas prácticas son calificadas como anticompetitivas por la Ley de Competencia (Art. 5), la limitada aplicación ha favorecido la continuidad de estas conductas. El marco actual de FENATRADO restringe la competencia ya que fija precios negociando las tarifas para sus miembros (tanto operadores de transporte individuales como empresas de transporte), segmenta zonas específicas para operaciones o empresas de transporte (es decir, división

de mercado) y establece cuotas como requisitos mínimos de carga a transportar por los operadores afiliados a FENATRADO en cuanto a carga de importación y exportación (Mizrahi Alvo y Guzmán, 2017). Esto puede estar asociado al bajo desempeño de RD -78 de 168 países- en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial a partir de 2018.⁵²

En telecomunicaciones, los estrictos procedimientos de concesión de licencias están obstaculizando la entrada en sectores que son esenciales para fomentar la digitalización y las ganancias de productividad. El sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es fundamental para impulsar la digitalización y la productividad en una economía que crece a través de la expansión de los servicios, como la

⁵¹ Ley 491-06 de Aviación Civil en su artículo 246 incisos a) y b).

⁵² El índice de desempeño logístico mide la facilidad de organizar envíos a precios competitivos

República Dominicana. Sin embargo, el sector de las TIC está muy concentrado con dos grandes operadores integrados verticalmente que siguen estando en condiciones de ejercer un poder de mercado significativo.⁵³ El operador más grande es Claro, que controla más del 70 por ciento de la participación de mercado en servicios fijos y una posición de cuasi monopolio en una parte significativa de las áreas municipales.⁵⁴ La regulación restrictiva limita la entrada de empresas que podrían desafiar a estos operadores. Las normas actuales exigen que los nuevos operadores pasen por un proceso oneroso para prestar servicios de telecomunicaciones, lo que podría bloquear, retrasar o desincentivar la entrada al mercado. Los solicitantes deben estar incorporados o registrados como personas jurídicas según la Ley de sociedades de RD.⁵⁵ En el caso de los servicios públicos de radiodifusión (radio y televisión, excluyendo la televisión por cable), también se requiere que la persona que tenga el control del proveedor del servicio (el accionista mayoritario) sea de nacionalidad dominicana, impidiendo la entrada de inversionistas extranjeros.⁵⁶

En otras industrias fuera de la red, como la fabricación de azúcar, el establecimiento de cuotas reguladoras y permisos de exportación afecta el funcionamiento de mercados que de otro modo podrían haber sido competitivos. Algunas industrias manufactureras que están altamente concentradas operan bajo regulaciones restrictivas que protegen a los titulares. Por ejemplo, las restricciones en el sector del azúcar en forma de cuotas anuales de producción y exportación, así como permisos de exportación, obstaculizan la capacidad de competir de los nuevos participantes.⁵⁷ INAZUCAR, el Instituto Dominicano del Azúcar, determina una cantidad anual de

cosecha de azúcar y la distribuye entre cuatro ingenios azucareros a través de decretos gubernamentales. Por ejemplo, el Decreto 745-21 estableció cuotas de producción de caña de azúcar y azúcar para el año 2021.⁵⁸ Adicionalmente, los productores de azúcar requieren un permiso de exportación emitido por el Instituto Dominicano del Azúcar, (Art. 18 de la Ley No. 618 de 1965). Además, estas regulaciones también plantean riesgos inminentes de conflicto de intereses ya que el gobierno interviene simultáneamente como regulador sectorial a través del Instituto Nacional del Azúcar y como actor del mercado a través del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) que controla uno de los ingenios azucareros más grandes.

Los controles de precios en el comercio minorista y la electricidad pueden disuadir a la competencia o incluso favorecer prácticas anticompetitivas como los cárteles.

Según la PMR, no existe regulación de horarios de apertura de servicios minoristas ni regulación específica para grandes superficies o promociones y descuentos. Sin embargo, los controles de precios en los servicios minoristas todavía están presentes en la República Dominicana.⁵⁹ Los controles de precios y los esquemas tarifarios también se observan en el sector eléctrico. Estos controles pueden facilitar la coordinación y los acuerdos entre competidores y disuadir la entrada de competidores, ya que es posible que no reflejen adecuadamente los costos reales de producción y distribución. Por ejemplo, desde 2001 el gobierno introdujo un mecanismo tarifario, que es publicado periódicamente por el regulador sectorial (Superintendencia de Electricidad -SIE). Esta tarifa regulada no refleja los costos reales de generación, provocando pérdidas operativas y financieras a

⁵³ *Compañía Dominicana de Teléfonos, SA "Claro", y Altice Hispaniola, "Altice".*

⁵⁴ *A partir de 2020, Claro poseía la mayoría de las líneas de banda ancha fija y las redes de fibra óptica del país y proporcionaba la mayoría de los servicios de internet xDSL y FTTH.* INDOTEL. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35859?locale-attribute=es>

⁵⁵ Véase el artículo 22 de la Ley de Telecomunicaciones (No. 153-98).

⁵⁶ Véase el artículo 73 de la Ley de Telecomunicaciones (No. 153-98). El artículo 22 de la misma ley exige que para obtener una concesión y las respectivas licencias para la prestación del Servicio Público de Radiodifusión, el concesionario deberá estar constituido en la República Dominicana. En 2021, Indotel inició un proceso para modificar la Ley 153-98, pero el proceso no parece haber concluido.

⁵⁷ Según el art. 18, Ley 618 de 1965, el Instituto Nacional del Azúcar otorga certificados a los productores de azúcar para exportar. <https://do.vlex.com/vid/decreto-n-353-19-840890417>

⁵⁸ El Art.2 del Decreto asigna las cuotas de producción de la siguiente manera: 57% para Central Romana Corporation, 25% para Cristóbal Colón, 13% para Barahona y 4% para la SOE Porvenir. Del mismo modo, el art. 4 establece cuotas de exportación otorgando 63% a Central Romana Corporation, 27% a Cristóbal Colón y 10% a Barahona.

⁵⁹ El Decreto Presidencial N° 3366 de 1969 otorga al Ministerio de Industria y Comercio la facultad de controlar los precios del petróleo y sus derivados. Este Ministerio determina semanalmente los precios mediante resolución.

las distribuidoras, y disuadiendo a potenciales entrantes (The Economist, 2015).⁶⁰ Como resultado, el sector eléctrico está fuertemente subsidiado desde 2003 por el gobierno central a través del programa Bonoluz (antes Programa de Reducción

de Apagones), líneas de crédito y un fondo de estabilización de tarifas (un mecanismo de reserva para cubrir las variaciones en el precio del combustible).

3.3.3. Canal indirecto: el gobierno como árbitro

República Dominicana elaboró su ley de competencia en 2008, pero recién entró en operación en 2017. La Ley General para la Defensa de la Competencia -Ley No. 42-08- fue aprobada en 2008.⁶¹ Sin embargo, no estuvo en vigor durante casi una década, hasta 2017, cuando se nombró al Director Ejecutivo⁶² de la Autoridad de la Competencia (Comisión Nacional para la Defensa de la Competencia – ProCompetencia) y finalmente comenzó a aplicarse la ley.⁶³ Además de la agencia de competencia, los reguladores sectoriales también tienen mandatos para mitigar las prácticas anticompetitivas y promover la competencia y el buen funcionamiento de los mercados.

La ley contiene todos los elementos clave para abordar posibles prácticas anticompetitivas y promover la competencia. Se aplica a los agentes económicos nacionales y extranjeros, privados o públicos, que desarrollen actividades económicas en el mercado interno. También se aplica a los acuerdos o conductas que se produzcan fuera del territorio de la República Dominicana cuando tales acuerdos o conductas tengan efectos restrictivos de la competencia.⁶⁵ La ley

proscribe los abusos de posición dominante, las prácticas concertadas y la competencia desleal.

Sin embargo, la falta de poderes de control de fusiones dificulta la capacidad de la agencia de competencia para limitar los efectos negativos de la consolidación del mercado, una preocupación clave dado el papel y la protección regulatoria que a menudo benefician a los grandes titulares. La ley de competencia no incluye la obligación de notificar y revisar el impacto sobre la competencia de las fusiones y adquisiciones para obtener la aprobación de ProCompetencia. El control de fusiones es una herramienta preventiva clave, especialmente en el contexto de República Dominicana, donde el tamaño de la economía y la presencia de mercados altamente concentrados en sectores clave pueden exacerbar los riesgos de consolidación del mercado. A partir de 2022, solo las operaciones de concentración que se realicen en mercados regulados específicos requerirán la autorización previa de los respectivos reguladores. Tal es el caso de las telecomunicaciones⁶⁶, la banca⁶⁷; valores⁶⁸; seguro⁶⁹; electricidad⁷⁰; fondos de pensiones⁷¹ y administración

⁶⁰ La SIE no divulga los criterios utilizados para calcular la tarifa aplicada, lo que socava la transparencia y aumenta la incertidumbre (The Economist, 2015)

⁶¹ La Ley de Competencia formaba parte del Código de Ordenación del Mercado, que incluía varias leyes; pero este Código fue desmembrado porque las leyes fueron aprobadas una por una.

⁶² Las Autoridades de ProCompetencia son el director ejecutivo y la Junta Directiva -integrada por cinco miembros-. El director ejecutivo es responsable de la fase de investigación de los casos, evaluando los méritos de las denuncias y decidiendo iniciar una acción o desestimar una denuncia. El director ejecutivo también podrá iniciar una investigación de oficio. La Junta Directiva decide los casos y tiene la facultad de imponer sanciones por conductas anticompetitivas en violación de la Ley No. 42-08. Las decisiones de la Junta Directiva están sujetas a recurso de reconsideración y apelación ante el Tribunal Superior Administrativo. A su vez, las decisiones del Tribunal podrán ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia.

⁶³ Decreto No. 5-17 del Poder Ejecutivo, emitido el 6 de enero de 2017, designó al director ejecutivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia – ProCompetencia- <https://procompetencia.gob.do/sobre-nosotros/historia/>

⁶⁴ Aunque tres miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Protección de la Competencia juraron en 2011 y un cuarto miembro fue designado a principios de 2015. https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2016d2_en.pdf

⁶⁵ Por ejemplo, conductas anticompetitivas que puedan afectar los precios de los bienes o servicios transables que se presten en RD. Este es el ámbito extraterritorial de la Ley de Competencia.

⁶⁶ La Ley No. 153-98 y el Reglamento para la Libre y Leal Competencia del Mercado de las Telecomunicaciones exigen que toda transferencia, cesión, arrendamiento u otorgamiento del derecho de uso de cualquier título o gravamen otorgado sobre concesiones o licencias sólo podrá realizarse previa obtención de la autorización del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel). Asimismo, la enajenación o cesión de acciones con resultado de pérdida de control por parte del enajenante o transmitente requiere la autorización del Indotel. Asimismo, las fusiones y concentraciones de mercado en el sector de las telecomunicaciones están sujetas expresamente a la aprobación previa del Indotel, quien puede impugnar la operación y/o solicitar remedios.

de riesgos de salud⁷².

Si bien se han llevado a cabo varias transacciones de fusiones y adquisiciones en la República Dominicana durante la última década, solo unas pocas ocurrieron en sectores regulados que requieren autorizaciones ex ante para evitar un impacto anticompetitivo. Con base en información de Thomson Reuter, entre 2010 y 2020 en República Dominicana se produjeron 54 fusiones y adquisiciones por un total de = USD 1,700 millones. Sin embargo, solo el 16 por ciento de los ocurridos en sectores donde requieren la autorización previa del regulador respectivo. Las transacciones restantes ocurrieron en mercados no regulados donde las estrategias de consolidación podrían conducir a una competencia reducida. Estos últimos incluyen cervecerías, molienda de arroz, servicios de alojamiento, agencias de viajes, fabricación de papel y metales básicos, donde ni la agencia de competencia ni los reguladores tienen el mandato y el poder para evaluar y prevenir posibles implicaciones para los mercados.

Además, la aplicación sigue siendo relativamente débil ya que las facultades para investigar prescriben dentro de un

año, y se han abierto muchas investigaciones por prácticas anticompetitivas, pero solo se han sancionado dos casos de conductas anticompetitivas. Desde 2017, ProCompetencia ha investigado posibles prácticas anticompetitivas en una amplia gama de sectores que incluyen agua embotellada, bebidas de cerveza, administradoras de fondos de pensiones (AFP), petróleo, gas licuado de petróleo, varillas, huevos de gallina, seguro médico familiar (ARS), harina de trigo, arroz, pan, importación de vehículos usados, leche, transporte de carga y mercado farmacéutico.⁷³ Sin embargo, 15 de las 18 investigaciones iniciadas por ProCompetencia han sido desestimadas (a marzo de 2022) y solo se han publicado tres decisiones.⁷⁴ Dos de estas decisiones se refieren a conductas de abuso de posición dominante y una de cártel, respectivamente. En comparación con este registro de aplicación, la base de datos de aplicación anti-cártel del Banco Mundial (ACED) encuentra que, entre 2017 y 2022, las agencias de competencia en la región de ALC sancionaron 14 casos de carteles, con un promedio de 2 casos por año. La aplicación limitada de la ley anti-cartel es particularmente problemática, ya que los carteles ralentizan el crecimiento de la productividad, dañan la confianza pública en las economías de mercado y limitan el papel del sector privado como motor

⁶⁷ autorización previa de la Junta Monetaria para fusiones, transferencias de acciones del 30% o más del capital pagado, absorción y transferencias sustanciales de activos y pasivos de cualquier entidad de intermediación financiera (artículos 9 y 35 de la Ley).

⁶⁸ La Ley de Sociedades de RD (Ley No. 479-08) establece que las sociedades anónimas deben presentar los acuerdos de fusiones y adquisiciones a la Superintendencia de Valores, la cual aceptará o rechazará la concentración proyectada dentro de los 15 días (Artículos 386)

⁶⁹ La Ley de Seguros y Fianzas de RD (Ley 146-02, Artículos 174 a 184) permite a las compañías de seguros y reaseguros fusionarse con la autorización previa de la Superintendencia de Seguros de la República Dominicana. La Superintendencia también podrá recomendar que una compañía de seguros se fusione si sus estados financieros o los exámenes de la Superintendencia muestran que la compañía no puede garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

⁷⁰ El Parágrafo II del Artículo 12 del Reglamento de Aplicación de la Ley General de Electricidad -Decreto No.555-02, establece que la Superintendencia de Electricidad, antes de autorizar la transferencia de concesiones de generación, fusiones o enajenaciones de acciones que involucren empresas generadoras, deberá determinar si los peticionarios poseen centros de generación con una capacidad total que representa un porcentaje significativo de la demanda máxima del sistema eléctrico interconectado nacional, por lo que, de acuerdo con el criterio de la Comisión Nacional de Energía, esto determina si la operación podría constituir una amenaza a la competencia en el mercado mayorista de electricidad. El artículo 82 de la Ley establece una disposición similar para la transferencia de concesiones en otros segmentos del mercado eléctrico.

⁷¹ El artículo 93 de la Ley de Seguridad Social y el artículo 50 del Decreto No. 969-02 que establece el Reglamento de Pensiones, requieren que las fusiones sean aprobadas por la Superintendencia de Pensiones. La Superintendencia podrá requerir modificaciones o rechazar la operación proyectada.

⁷² El artículo 153 de la Ley de Seguridad Social establece que las administradoras de riesgos de salud y el Seguro Nacional de Salud deben obtener la autorización de la Superintendencia de Salud y Riesgos del Trabajo antes de concretar una operación de concentración.

⁷³ Las Resoluciones del director ejecutivo se pueden encontrar aquí: <https://procompetencia.gob.do/resoluciones/direccion-ejecutiva/> y las Resoluciones de la Junta Directiva se pueden encontrar aquí: <https://procompetencia.gob.do/resoluciones/consejo-directivo/>

⁷⁴ i) Cervecería Nacional Dominicana (RESOLUCIÓN NÚM. 018-2018), imposición por parte del proveedor de precios y otras condiciones de venta a sus revendedores, sin justificación comercial [artículo 6, letra b) de la Ley 42-08]- <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2020/02/cd018-2018.pdf>; ii) Coastal Petroleum Dominicana, SA (RESOLUCIÓN NÚM. DE-26-201) admitió denuncia interpuesta por Refinería Dominicana de Petróleo PDV, SA (REFIDOMSA) contra Coastal Petroleum Dominicana, SA, por abuso de posición dominante en el mercado de importación y comercialización de Gas Licuado de Petróleo (GLP) en RD [artículo 6 de la Ley 42-08]- <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2020/02/de-026-19.pdf>; iii) Profarma International, Sued y Fargesa, Gassó Gassó y Mercantil Farmacéutica (RESOLUCIÓN NÚM. 010-2021) , por pactar precios, descuentos, cargos y demás condiciones de venta e intercambio de información [artículo 5, letra a) de Ley 42-08]- <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/resolucion-num-010-2021-version-publica.pdf>

del crecimiento (World Bank, 2021). La tercera decisión solo se refiere a información falsa proporcionada por una empresa (ver Cuadro 4.1.). Esta gran desestimación de investigaciones podría indicar desafíos para construir casos sólidos a pesar de la capacidad de ProCompetencia para acceder a evidencia directa.⁷⁵ Esto también podría estar relacionado con la limitación de la duración máxima de las investigaciones (12

meses) que puede dificultar la capacidad de ProCompetencia para construir y cerrar los casos en un tiempo tan limitado. Finalmente, la autoridad de competencia enfrenta limitaciones en cuanto a su capacidad de persecución ya que sus facultades de investigación prescriben en el plazo de un año contado a partir del cese de la conducta anticompetitiva.⁷⁶

Recuadro 4.1.

Decisiones de ProCompetencia relacionadas con prácticas anticompetitivas (2017-2022)

Cervecería Nacional Dominicana (RESOLUCIÓN NÚM. 018-2018). ProCompetencia declaró que la empresa incumplió la Ley de Competencia por abusar de su posición dominante al imponer condiciones comerciales desleales a sus compradores [artículo 6, letra b) de la ley 42-08]. La Compañía fue multada con 3000 salarios mínimos (en ese momento, alrededor de US \$915,887).⁷⁷

Profarma Internacional, Sued y Fargesa, Gassó Gassó y Mercantil Farmacéutica (RESOLUCIÓN NÚM. 010-2021), ProCompetencia declaró a las empresas infractoras de la Ley de Competencia por conducta colusoria [artículo 5, letra a) de la ley 42-08]. Las Compañías fueron multadas con 315, 281, 38 y 167 salarios mínimos, respectivamente (en ese momento, las multas totales ascendían a unos US \$245,531). La solicitud de reconsideración presentada por MERCANTIL FARMACÉUTICA, SA fue desestimada.⁷⁸

Sodetransp (RESOLUCIÓN NÚM. 001-2022), fue multada por proporcionar información falsa a ProCompetencia [artículo 61, letra d) de la ley 42-08] con un monto de 200 salarios mínimos (en ese momento, unos US \$66,721).⁷⁹

Fuente: ProCompetencia

Además, el nivel de las sanciones sigue siendo demasiado bajo para disuadir de manera efectiva las prácticas anticompetitivas, a pesar de la evidencia empírica que muestra que las sanciones están asociadas con una mayor productividad en las industrias objetivo. Usando evidencia de México, Red et al. (2022) se demuestra que el efecto de las sanciones antimonopolio en las ventas, los salarios y la productividad es positivo dentro de las industrias bajo

investigación. Desde la perspectiva del diseño de políticas, y de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, las multas antimonopolio deben perseguir un doble objetivo político: (i) imponer sanciones a las empresas infractoras; y (ii) garantizar que la amenaza de sanciones disuadirá tanto a las empresas infractoras como a otras empresas que puedan estar considerando actividades anticompetitivas de realizarlas.⁸⁰ La Autoridad de Competencia en RD requiere la presencia de la

⁷⁵ ProCompetencia puede realizar allanamientos sorpresa (ver Art. 31 de la ley) y otorgar clemencia al primer miembro del cártel que presente información. Véase el Reglamento para el establecimiento de un Régimen de Reducción de Sanciones por Colaboración en Investigaciones de conductas cárteles disponible en <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/cd-008-2021-que-aprueba-rrs-por-colaboracioin.pdf>

⁷⁶ Artículo 56 de la Ley de Competencia 42-08.

⁷⁷ La decisión está disponible en: <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2020/02/cd018-2018.pdf>

⁷⁸ La decisión está disponible en: <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/resolucion-num-010-2021-version-publica.pdf>

⁷⁹ La decisión está disponible en: <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2022/01/cd-001-2022-firmada-y-sellada.pdf>

⁸⁰ Para el Reino Unido, consulte la "Guía de la OFT sobre el monto apropiado de una sanción" de 2012 en las páginas 2 y 3. Disponible en http://www.of.gov.uk/shared_of/business_leaflets/ca98_guidelines/oft423.pdf.

Fiscalía Nacional, la policía y los jueces para realizar redadas, lo que limita la capacidad de realizar redadas de manera oportuna y efectiva para recolectar evidencia in situ. Como resultado, la agencia de competencia ha realizado solo una redada. Además, la Ley de Competencia actual no proporciona la base legal para la implementación del programa de clemencia para desestabilizar los cárteles. La gravedad de la sanción deberá reflejar siempre las ganancias generadas por la infracción para compensarlas con el importe de la multa. Además, las sanciones en RD no siempre reflejan las ganancias generadas por la infracción. Con este fin, la mayoría de las jurisdicciones establecen multas basadas en un monto máximo permitido basado en la última facturación de la empresa matriz. En comparación con esto, las multas aplicables de la Ley 42-08 de RD se basan en un monto tope que oscila entre 20 y 3,000 salarios mínimos según el tipo de infracción.⁸¹

Si bien ProCompetencia tiene un mandato legal para desarrollar la regulación sectorial de la competencia con las agencias sectoriales, existen desafíos en la implementación de este mandato. En los últimos años ProCompetencia ha destinado importantes recursos a actividades de incidencia. La agencia ha publicado varias pautas y reglamentos y ha desarrollado programas de capacitación tanto para sus propios funcionarios como para empleados de otras agencias gubernamentales⁸² como parte de sus estrategias de promoción. Algunos lineamientos incluyen la “Guía de Competencia para el Sector Público: el Rol del Estado dominicano en la Protección de la Libre Competencia” (2021); la “Guía Básica sobre Competencia para Empresas y Asociaciones Comerciales”, y la “Guía para la Prevención y Detección de la Colusión en las Contrataciones Públicas”⁸³. Desde 2016, ProCompetencia también ha realizado cinco informes de mercado del Observatorio de Mercados, que

incluyen recomendaciones de políticas para fomentar mercados procompetitivos. Sin embargo, estas recomendaciones no son vinculantes en la mayoría de las jurisdicciones (Art. 14 de la Ley de Competencia).⁸⁴ En cambio, ProCompetencia tiene un mandato único que permanece sin explotar: por un lado, la Ley 42-08 establece que las regulaciones específicas del sector aplicadas por los reguladores sectoriales reemplazan la ley de competencia;⁸⁵ por otro lado, la ley establece que, dentro de los dos años siguientes a su entrada en vigencia, ProCompetencia deberá convocar a los reguladores para revisar, proponer y dictar conjuntamente la regulación de competencia que regirá el funcionamiento de los respectivos mercados regulados.⁸⁶ Sin embargo, ProCompetencia solo realizó la primera reunión del Consejo de Mejora Regulatoria en 2022 y ha mantenido la cooperación interinstitucional a nivel bilateral. Este tema parece especialmente relevante dada la superposición de mandatos entre ProCompetencia y los reguladores sectoriales. Por lo tanto, una fuerte coordinación y una clara separación de poderes entre los reguladores sectoriales y la agencia de competencia es clave para promover una aplicación y cumplimiento efectivos de la ley de competencia en diferentes sectores.

Además, la capacidad de ProCompetencia para identificar ayudas estatales distorsionadoras o medidas de apoyo estatal sigue siendo subutilizada. Si bien el control de las medidas de apoyo estatal a las empresas estatales es fundamental para minimizar la distorsión de la competencia y está bajo el mandato de ProCompetencia, no se ha implementado sistemáticamente. Los beneficiarios que reciben apoyo estatal, ya sea público o privado, disfrutan de una ventaja comparativa sobre sus competidores que no está necesariamente asociada a su eficiencia. El control de las medidas de apoyo estatal es una salvaguarda necesaria para

⁸¹ Artículo 61 – Ley 42-08

⁸² Por ejemplo, funcionarios de ProCompetencia, la Procuraduría General de la República (PGR), la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas y el Departamento de Investigaciones de Delitos y Delitos de Alta Tecnología han participado en capacitaciones sobre técnicas de investigación de cárteles facilitadas por expertos del gobierno de los Estados Unidos. El Inabie (organización de Estudiantes Universitarios), y la Escuela Nacional de la Judicatura, así como otras entidades gubernamentales han recibido capacitación en temas de competencia desde 2017.

⁸³ La Resolución que promulga estas Guías se encuentra aquí: <https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/cd-007-2020-firmada-y-sellada.pdf>

⁸⁴ Los informes de mercado publicados por el Observatorio de Mercados se encuentran aquí: <https://procompetencia.gob.do/observatorio-de-condiciones-de-mercado/#15-89-wpfd-ano-2016-1604515989>

⁸⁵ Artículo N°20, Fracción III – Ley 42-08 -

⁸⁶ Artículo N°69 - Ley 42-08 - Disposiciones Transitorias.

la competencia efectiva, el libre comercio y la gestión eficiente de los recursos fiscales. La ley de competencia (Art. 15) establece una obligación para el estado de no ofrecer ninguna medida de apoyo a las EP o empresas prestadoras de servicios delegadas por el estado que pueda crear barreras de entrada o desnivelar el campo de acción. El mismo artículo faculta a ProCompetencia para analizar las ayudas estatales y propone medidas para limitar los efectos anticompetitivos. Esto es muy importante como herramienta para minimizar los riesgos de que las empresas que reciben apoyo gubernamental en

3.4. CONCLUSIONES

Los mercados en la República Dominicana están restringidos por una gran presencia estatal y regulaciones distorsionadoras del mercado que impiden la entrada y fomentan la concentración del mercado. Los mercados en la República Dominicana se perciben como menos abiertos a la competencia y operan bajo estructuras altamente concentradas incluso en sectores donde la competencia es viable. Los indicadores de Regulación del Mercado de Productos (PMR) sugieren dos fuentes principales de barreras a la competencia relacionadas con el sector público en la República Dominicana: la participación directa del gobierno en forma de empresas estatales e indirectamente como regulador. Las empresas estatales todavía están presentes en sectores donde la lógica económica de la propiedad estatal es menos clara, y las empresas parecen salir con mayor frecuencia en esos sectores. La regulación compleja y las disposiciones sectoriales protegen a los titulares, ya que las cuotas de producción y exportación, así como los controles de precios, parecen disuadir los incentivos para que las empresas ingresen y crezcan.

forma de ayudas o subsidios estatales obtengan una ventaja indebida sobre sus competidores.⁸⁷ En 2022, ProCompetencia presentó el informe “El Impacto de las Ayudas Estatales desde la Perspectiva de la Competencia: El Caso de la Ley 28 -01 de Desarrollo Fronterizo”, que parece ser el primer análisis sobre ayudas estatales que realiza el organismo.⁸⁸ En este sentido, sería clave que ProCompetencia desarrolle los mecanismos para articular y desarrollar aún más su mandato sobre el control de las ayudas estatales.

Las empresas estatales operan en mercados que son viables para la competencia y la participación privada, lo que reduce los incentivos para que las empresas productivas ingresen al mercado o acelera la salida de las empresas productivas. Los ingresos de las EE en la República Dominicana son relativamente más bajos que el promedio regional de ALC y están por debajo de sus pares estructurales (por ejemplo, Croacia y Uruguay) y sus pares estructurales (por ejemplo, Costa Rica). Sin embargo, al menos el 40 por ciento de estas empresas todavía operan en sectores competitivos que podrían ser viables para el sector privado y donde el riesgo de desplazar a los competidores privados es alto. Además, más empresas tienden a salir de los mercados en sectores con presencia de EE y en aquellos con regulaciones más restrictivas a la competencia en República Dominicana.

El retraso en la implementación de la Ley de competencia en 2017, a pesar de haber sido promulgada en 2008, limitó el papel de regulador activo del gobierno en el fomento de mercados competitivos. Desde 2017, ProCompetencia ha investigado posibles prácticas anticompetitivas en una amplia

⁸⁷ Esta ventaja artificial distorsiona el proceso competitivo normal al alterar la igualdad de condiciones entre los competidores. En segundo lugar, la concesión de una subvención a una determinada empresa puede disuadir a otras empresas de invertir en el mercado en el que opera la empresa beneficiaria, debido al nivel de inversiones ya realizadas por la empresa beneficiaria con el apoyo público (efecto de desplazamiento). En tercer lugar, las empresas beneficiarias de subvenciones pueden utilizar los recursos públicos para incurrir en conductas anticompetitivas. Estas conductas pueden tomar la forma de precios predatorios u otras conductas encaminadas a excluir a los competidores actuales o a impedir la entrada de competidores potenciales a los mercados en los que operan. Además, los subsidios implican un costo de oportunidad significativo para las autoridades y pueden generar incentivos negativos para los productores nacionales, como la dinámica de búsqueda de rentas. Véase Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, EU State Aid Modernization (SAM), de 8 de mayo de 2012, COM (2012) 209 final, 3 (párrafos 6 y 12). Véase también Lorenzo Coppi, ‘El papel de la economía en el análisis de ayuda estatal y la prueba de equilibrio’, en Erika Szyszczak (ed), European Handbook on State Aid Law (Cheltenham: Elgar, 2011) 64–89, en 76.

⁸⁸ El informe está disponible aquí https://procompetencia.gob.do/wpfd_file/estudio-sobre-el-impacto-de-las-ayudas-estatales/

gama de sectores, sin embargo, 15 de las 18 investigaciones iniciadas por ProCompetencia han sido desestimadas (a marzo de 2022) y solo se han publicado tres decisiones. Además, la Ley de Competencia no incluye la obligación de las empresas de notificar y revisar el impacto de las fusiones y adquisiciones

para obtener la aprobación de ProCompetencia. Como resultado, se produjeron 54 fusiones y adquisiciones por un total de USD \$1,700 millones entre 2010 y 2020 en la República Dominicana, la mayoría de las cuales no fueron revisadas por ProCompetencia.

3.5. APÉNDICE

Anexo 3.1. INDICADORES DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS (PMR)

Los indicadores de la Regulación del Mercado de Productos (PMR) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo del Banco Mundial (GBM) para 2013-2017 son un conjunto completo e internacionalmente comparable de indicadores que miden la medida en que las políticas de jure promueven o limitan la competencia en áreas de mercados de productos donde la competencia es viable. Los indicadores cubren las barreras regulatorias para la entrada de empresas y la competencia a nivel de toda la economía y en sectores habilitadores clave. Los indicadores de toda la economía cubren las barreras a la competencia en tres áreas amplias: control estatal (propiedad pública y participación en la operación comercial); barreras para el espíritu empresarial (complejidad de los procedimientos regulatorios, cargas administrativas para las nuevas empresas y protección regulatoria de los titulares); y obstáculos al comercio y la inversión (obstáculos explícitos al comercio y la inversión y otros obstáculos al comercio y la inversión).

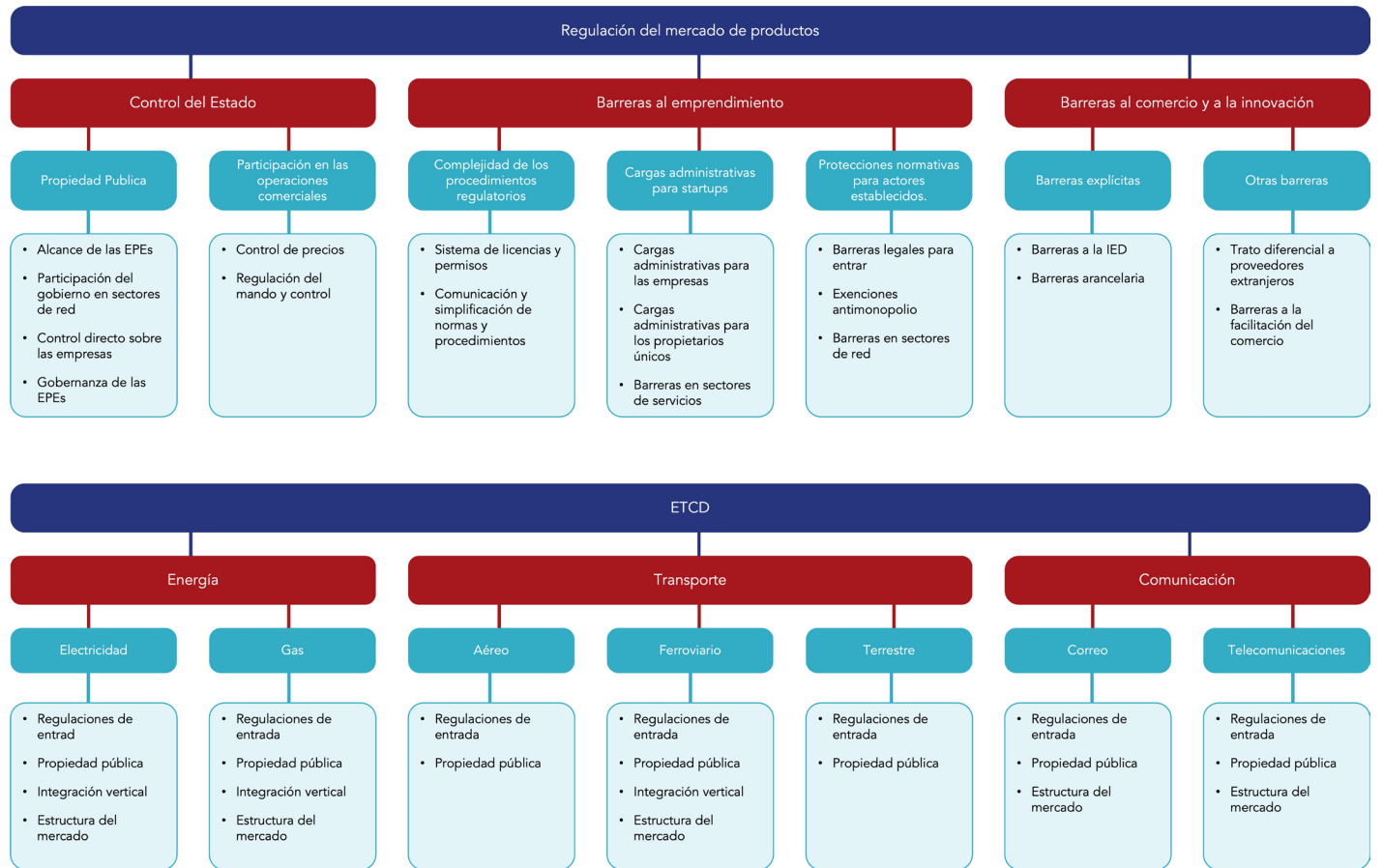
Los indicadores PMR se basan en más de 800 informaciones cualitativas similares sobre estructuras y políticas regulatorias recopiladas por la OCDE y el GBM a través de cuestionarios, cuyas respuestas reflejan la situación al 1 de enero del año de los datos de cada país (2014 para República Dominicana). Las respuestas del cuestionario se codifican primero en puntajes cuantitativos (rango de 0 a 6, donde 6 indica que las regulaciones son menos favorables a la competencia). Los indicadores de toda la economía están agrupados por dominios regulatorios. Primero, los puntajes codificados se agrupan en 18 componentes de regulaciones de bajo nivel utilizando pesos determinados por la metodología de la OCDE. Luego, los 18 componentes se agregan en 7 categorías

de nivel medio utilizando pesos iguales. Luego, las 7 categorías de nivel medio se agregan en 3 componentes de alto nivel —control estatal, barreras al emprendimiento y barreras al comercio y la inversión—, con las agregaciones aplicando pesos iguales. Finalmente, estas tres categorías amplias se promedian para obtener el puntaje PMR de toda la economía. Los indicadores sectoriales, que resumen la información regulatoria por sectores, cubren las barreras a la competencia en el sector de redes —energía (electricidad y gas), transporte (ferrocarril, aire y carretera) y comunicaciones (correos y telecomunicaciones)—, servicios profesionales (contabilidad, legal, arquitectura e ingeniería civil) y distribución minorista.

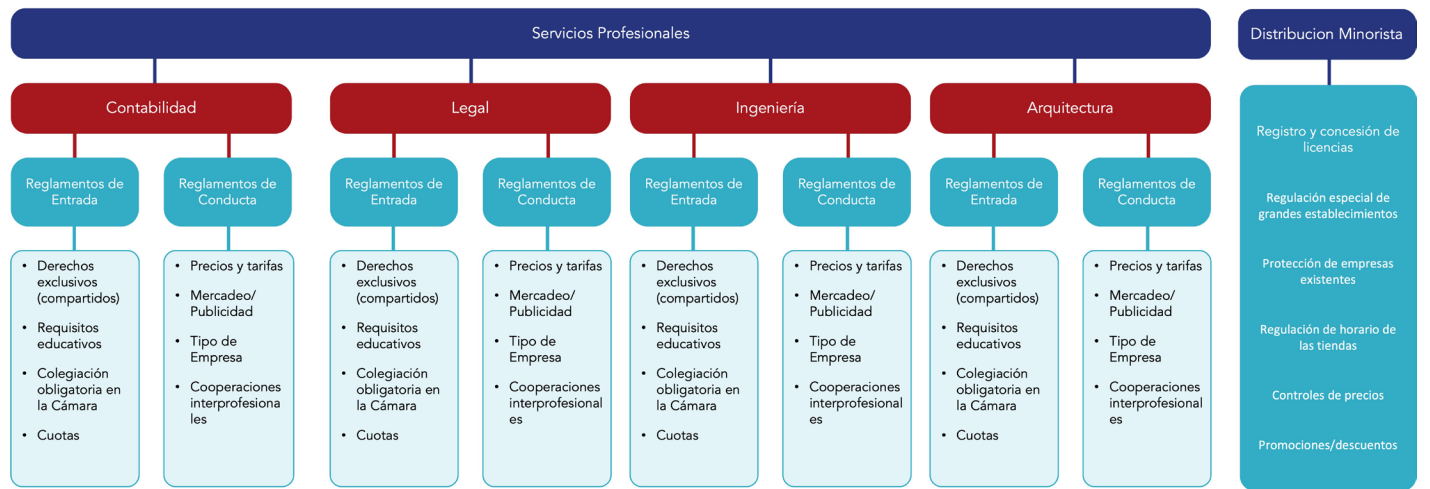
Los indicadores son útiles para monitorear los logros regulatorios de los países y para evaluar el progreso de las políticas para limitar las brechas regulatorias. Aunque los indicadores PMR tocan una amplia gama de temas y sectores, las barreras a la competencia son su enfoque y no pretenden cubrir de manera integral los temas relacionados con el desarrollo del sector privado.

Indicadores PMR sectoriales y de toda la economía

A. Indicadores económicos generales



B. Indicadores sectoriales



Fuente: OCDE y base de datos de indicadores de PMR de OCDE-GBM 2013-2017.

CAPÍTULO 4. REDUCIR LAS INEFICIENCIAS DEL GASTO PARA ABRIR ESPACIO FISCAL PARA INVERSIONES QUE MEJOREN LA PRODUCTIVIDAD

CAPÍTULO 4. REDUCIR LAS INEFICIENCIAS DEL GASTO PARA ABRIR ESPACIO FISCAL PARA INVERSIONES QUE MEJOREN LA PRODUCTIVIDAD

4.1. INTRODUCCIÓN

A pesar de una política fiscal prudente, la financiación de las inversiones públicas que mejoran la productividad se enfrenta a importantes limitaciones por el lado de los ingresos. El balance del gobierno central ha fluctuado dentro de un rango relativamente estrecho desde 2000, excepto por los mayores déficits registrados en 2003 (debido a la crisis

bancaria de Baninter) y 2012. Sin embargo, los ingresos del gobierno han fluctuado alrededor del 14 por ciento del PIB en promedio, significativamente por debajo de varios países de ALC y pares estructurales. Los ingresos fiscales del gobierno solo aumentaron del 12.2 por ciento del PIB en 2000 al 13.3 por ciento en 2019.

Figura 4.1. Desempeño fiscal del gobierno central (Como un porcentaje del PIB, 2000-2019)

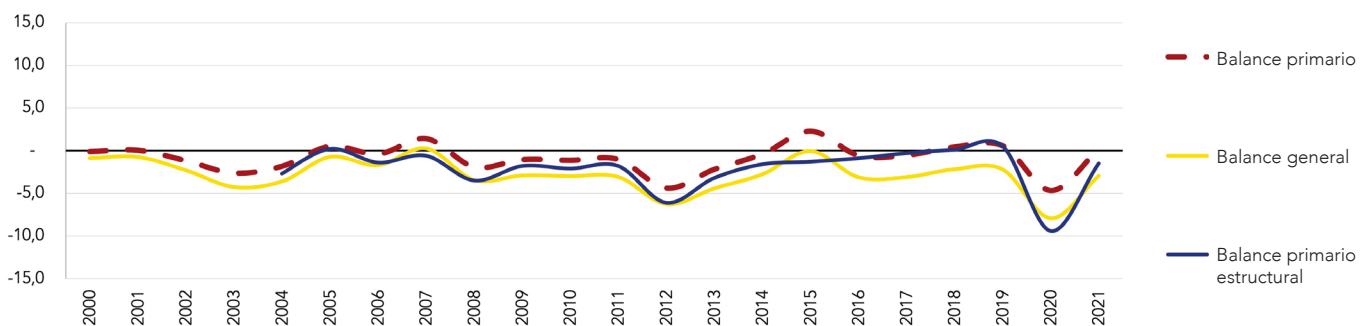
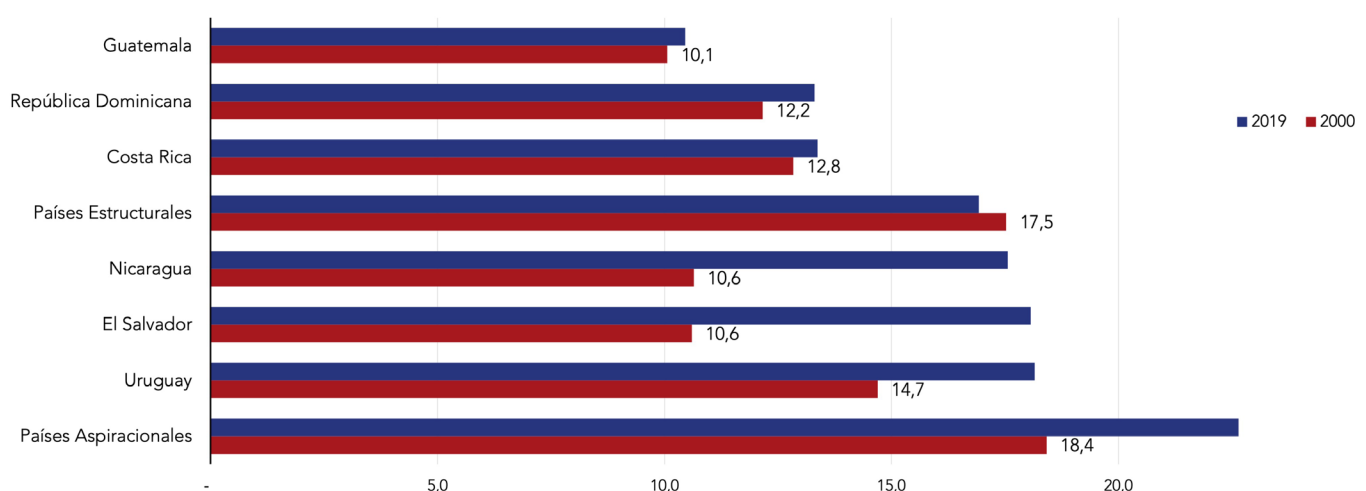


Figura 4.2. Ingresos fiscales del gobierno general (Como porcentaje del PIB, 2000-2019)



Fuente: Nota informativa preparada para el informe "República Dominicana: un panorama del desempeño macroeconómico"

Los impuestos que afectan directamente al consumo privado constituyen la gran mayoría de los ingresos fiscales totales, mientras que las exenciones están por encima del promedio regional. En 2019, los impuestos sobre bienes, servicios, ingresos y ganancias representaron casi el 92 % de todos los ingresos fiscales, en comparación con el 76 % en ALC y el 66 % en los países de la OCDE, en promedio (en particular, las contribuciones sociales no se consideran ingresos fiscales en el país). En 2019, los impuestos recaudados sobre ingresos y utilidades fueron equivalentes al 4.3 por ciento del

PIB (frente al 6 por ciento en ALC y al 11.3 por ciento en la OCDE), mientras que los de bienes y servicios representaron el 8 por ciento del PIB (frente al 11.2 por ciento en ALC y 10.8 por ciento en la OCDE). Es importante destacar que el esfuerzo de recaudación de impuestos es relativamente bajo en la República Dominicana, y las exenciones de impuestos se encuentran entre las más altas de la región; por ejemplo, el valor de los relacionados con el consumo de bienes alcanza el 3 por ciento del PIB, frente al 2 por ciento en ALC.

Figura 4.3. Ingresos fiscales, composición (En porcentaje del PIB, 2019)

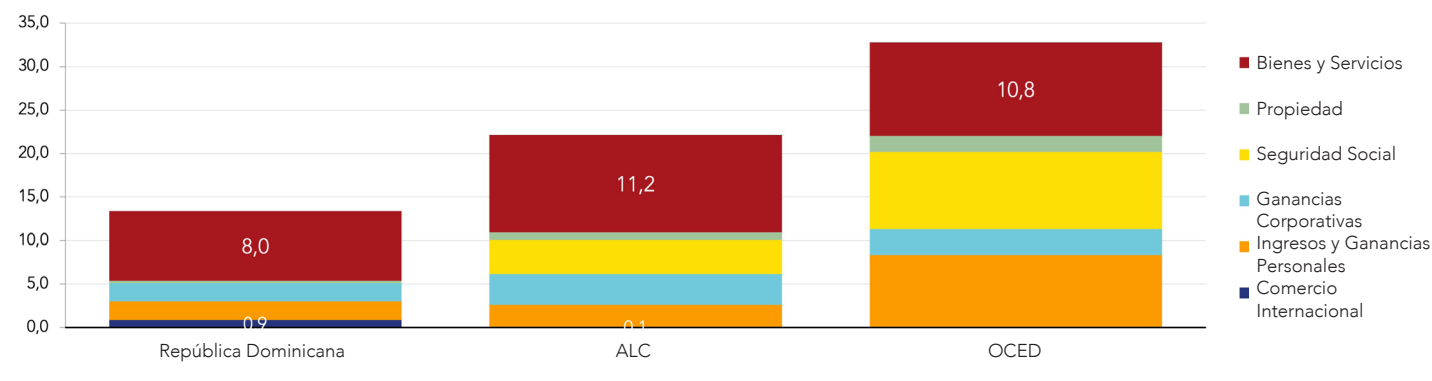
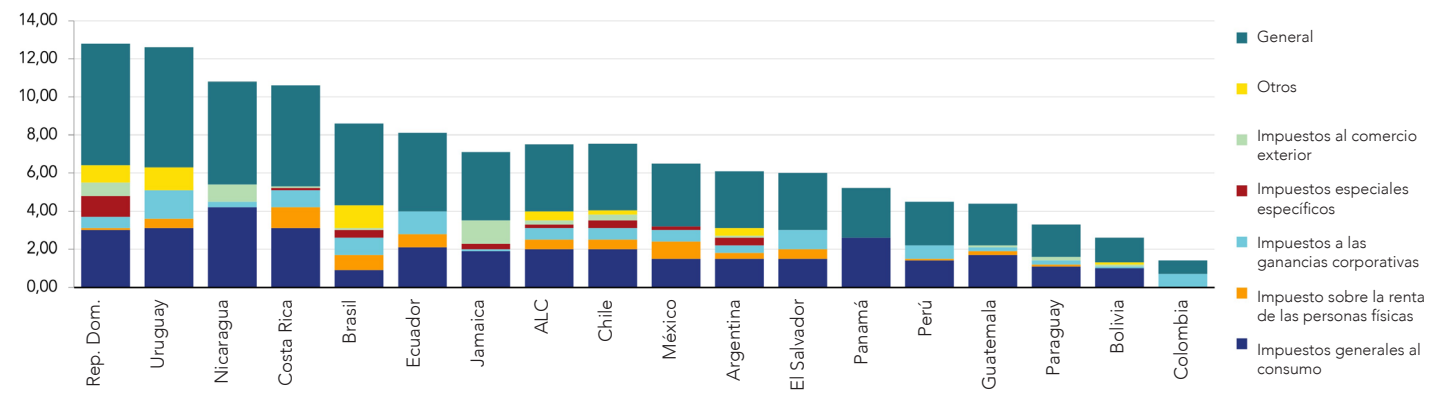


Figura 4.4. Exenciones fiscales, composición (En porcentaje del PIB, 2019)



Fuente: Nota informativa preparada para el informe "República Dominicana: un panorama del desempeño macroeconómico"

El aumento de los pagos de intereses, la rigidez del gasto corriente y una relación impuestos/PIB relativamente baja limitan el espacio fiscal del país para las inversiones públicas. El pago de la deuda absorbe casi una quinta parte de los ingresos fiscales, mientras que la suma de sueldos y salarios, transferencias corrientes y pago de la deuda equivale a más del 60 por ciento del gasto público. Los pagos de

intereses aumentaron en 14.4 puntos porcentuales entre 2000 y 2019, alcanzando un nivel equivalente a casi el 20 por ciento de los ingresos totales y reduciendo las asignaciones presupuestarias hacia la inversión productiva. En particular, la inversión pública se redujo al 2.3 % del PIB en 2019, un nivel 1 punto porcentual menos que en 2000.

Figura 4.5. Pagos de interés (Como porcentaje de los ingresos fiscales, 2000-2019)

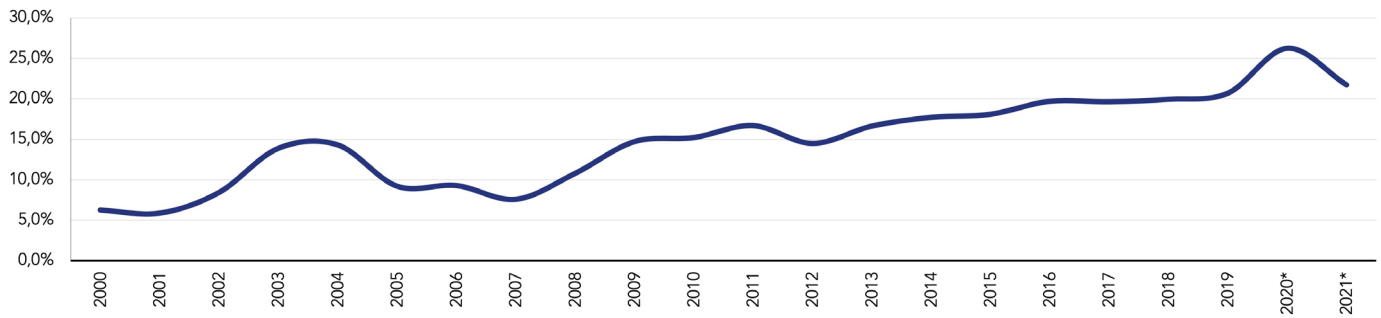
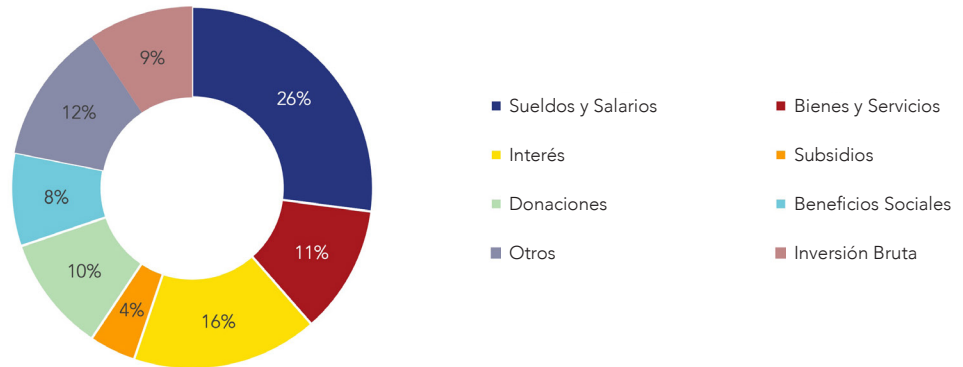


Figura 4.6. Composición del gasto (Como porcentaje del total, 2019)



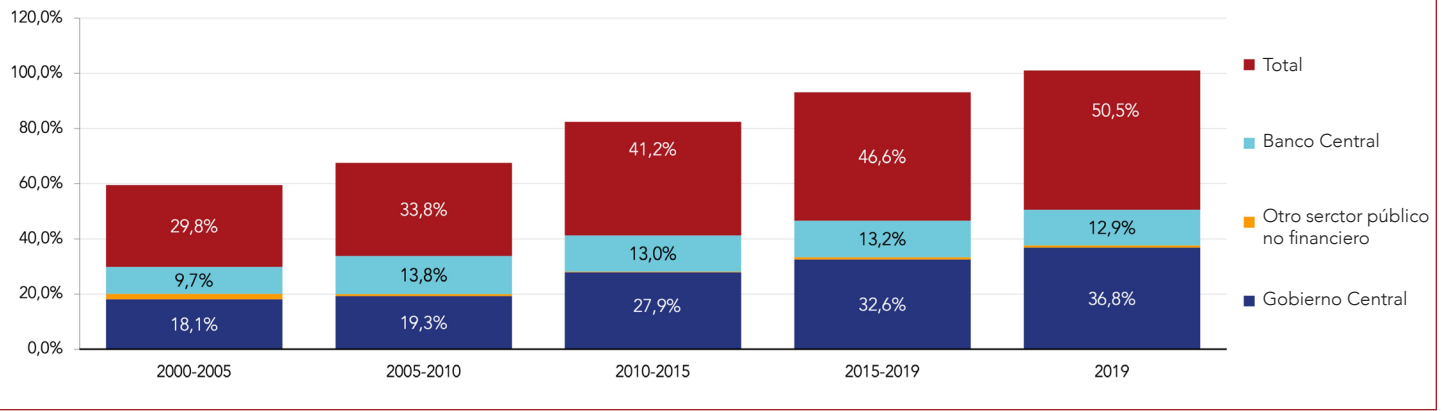
Fuente: Nota informativa preparada para el informe "República Dominicana: un panorama del desempeño macroeconómico"

Si bien la deuda pública ha ido aumentando como porcentaje del PIB, se considera que su trayectoria es sostenible, gracias al rápido crecimiento del PIB y los déficits primarios relativamente bajos. La deuda del sector público consolidado, incluidas las empresas estatales y el Banco Central, creció del 18.2 % al 50.5 % del PIB entre 2000 y 2019. Alrededor del 70 % (desde 2007), el porcentaje de la deuda pública consolidada se devenga por el gobierno central, cuyos préstamos también cubren el déficit del sector energético y la mayoría de sus inversiones (es decir, el sector energético es un pasivo fiscal tanto directo como contingente). El Banco Central ha tenido importantes déficits cuasi fiscales desde la crisis de Baninter en 2003, ya que este último no se recapitalizó después de la crisis y no pudo recuperar todos los recursos drenados por el señoreaje.⁸⁹ De 2000 a 2004, la deuda pública aumentó en 28.7 puntos porcentuales, y casi el 50 por ciento de este aumento se debió al impacto de la crisis de Baninter.

Los ahorros fiscales sustanciales (abrir espacio fiscal para inversiones públicas que mejoran la productividad) pueden resultar de reformas de ingresos y de una mayor eficiencia del gasto. Por el lado de los ingresos, la eliminación de las exenciones de impuestos y la ampliación de la base impositiva siguen siendo una prioridad principal en el país con un fuerte apoyo político. Estas reformas son aún más importantes en el contexto de presiones inflacionarias durante un año preelectoral. Las reformas en el lado de la eficiencia del gasto también pueden ayudar a abordar los cuellos de botella de la productividad. Por ejemplo, mejorar la eficiencia del gasto público en educación ayudaría a mejorar la calidad del capital humano y reduciría los desajustes de habilidades a través de la reasignación de más recursos a iniciativas como la modernización de los planes de estudio en el nivel secundario, una mejor alineación de la educación universitaria con las necesidades empresariales (especialmente en el sector de TI), una mejor asignación de recursos financieros hacia la educación superior y la implementación de sistemas de alerta temprana para evitar que los estudiantes abandonen los estudios.

⁸⁹ En el pasado, el FMI brindó asistencia técnica y apoyo para la Ley de Recapitalización de 2007 (siendo esta última una condición de la SBA 2005-2008).

Figura 4.7. Deuda Pública Consolidada (Como porcentaje del PIB, 2000-2019)



Fuente: Nota informativa preparada para el informe “República Dominicana: un panorama del desempeño macroeconómico”

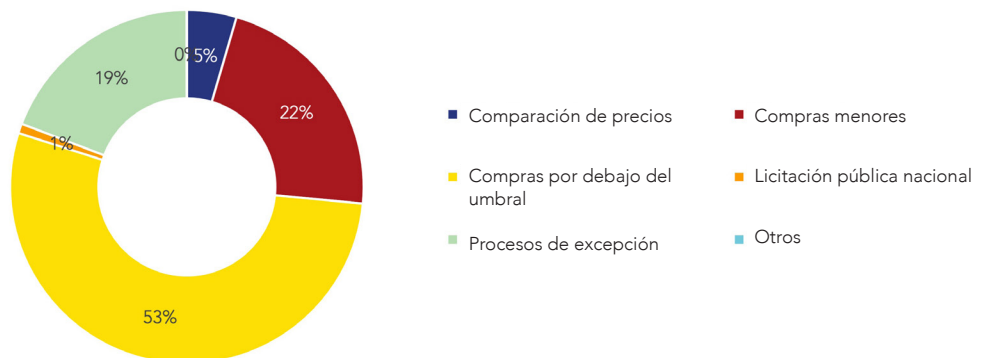
4.2. MEJORAR LA EFICIENCIA DE LAS ADQUISICIONES

Mejorar la eficiencia del proceso de adquisiciones puede generar importantes ahorros fiscales y una mayor competencia en los mercados de productos. La República Dominicana está trabajando actualmente en mejorar la Ley de Contrataciones Públicas para obtener ganancias de un sistema de contratación pública más eficiente. La propuesta del gobierno incorpora nuevos métodos que están alineados con las buenas prácticas de contratación en todo el mundo. Estos son el costo total de propiedad (TCO), el costo del ciclo de vida (LLC), el valor por dinero (VfM), la sostenibilidad, los acuerdos marco y los requisitos para otorgar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Adicionalmente, en línea con las mejores prácticas de transparencia, el gobierno lanzó “Mapa Inversiones” para consolidar la evidencia de los procesos de contratación con opciones para sugerencias y reclamos. Actualmente, la plataforma incluye solo compras

relacionadas con la pandemia de COVID-19 (2020) y el huracán Fiona (2022). A partir del 28 de febrero de 2022, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso una propuesta de reforma a la Ley 340-06 y sus reformas, la cual busca incorporar los conceptos antes mencionados.

Un análisis detallado de los procesos de adquisiciones durante el período 2018-19 revela la importancia de los procesos menos competitivos, como compras menores, compras por debajo del umbral correspondiente y procesos de excepción en el presupuesto.⁹⁰ Cerca del 80 por ciento de los procesos de contratación en 2018-2019 utilizaron métodos menos competitivos, mientras que en promedio el 13 por ciento de los procesos durante este período utilizaron el método de excepción, que está destinado a casos de emergencia.

Figura 4.8. Número de Procesos de Adquisición (Como porcentaje del total, 2018)



⁹⁰ Los datos provienen de la plataforma de Datos Abiertos del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones: <https://datosabiertos.dgcp.gob.do/opendata>

Figura 4.9. Número de Procesos de Adquisición (Como porcentaje del total, 2019)

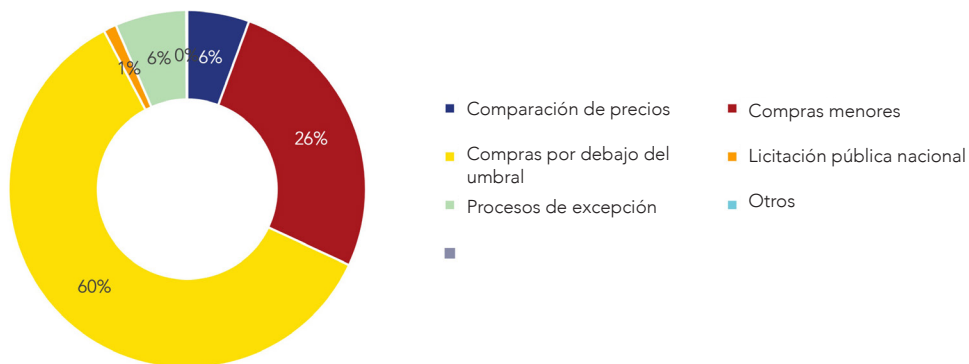


Figura 4.10. Procesos de Adquisiciones por Monto Contratado (Como porcentaje del total, 2018)

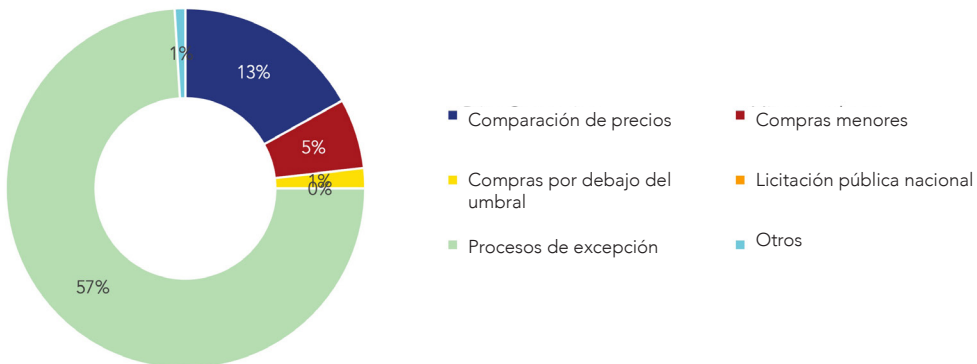
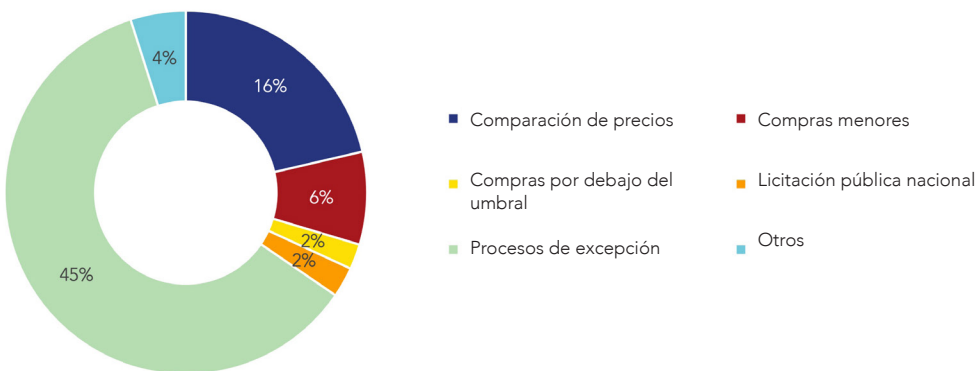


Figura 4.11. Procesos de Adquisiciones por Monto Contratado (Como porcentaje del total, 2019)



Fuente: Nota informativas preparada para el informe "Características del Proceso de Contratación de República Dominicana"

Los procesos de contratación están destinados principalmente a la compra de bienes y servicios. Las compras por debajo del umbral y los métodos de compras menores están destinados principalmente a la compra de bienes. Los procesos de excepción, por el contrario, se utilizan

principalmente para la compra de servicios. Al comparar el proceso de contratación entre entidades nacionales y entidades subnacionales, los datos de contratación muestran que las entidades nacionales asignan más del 20 por ciento de su monto contratado a procesos de excepción.

Figura 4.12. Procesos de adquisición comúnmente utilizados por objeto (Como porcentaje del total, 2018-19)

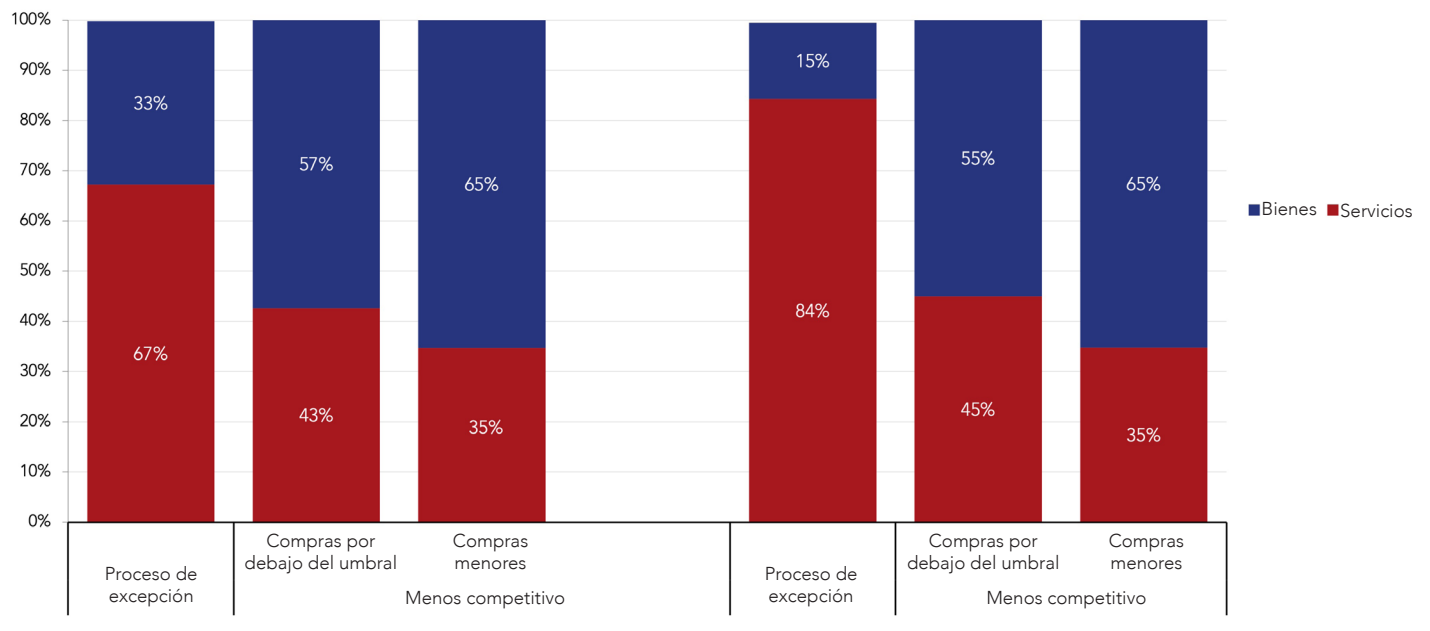
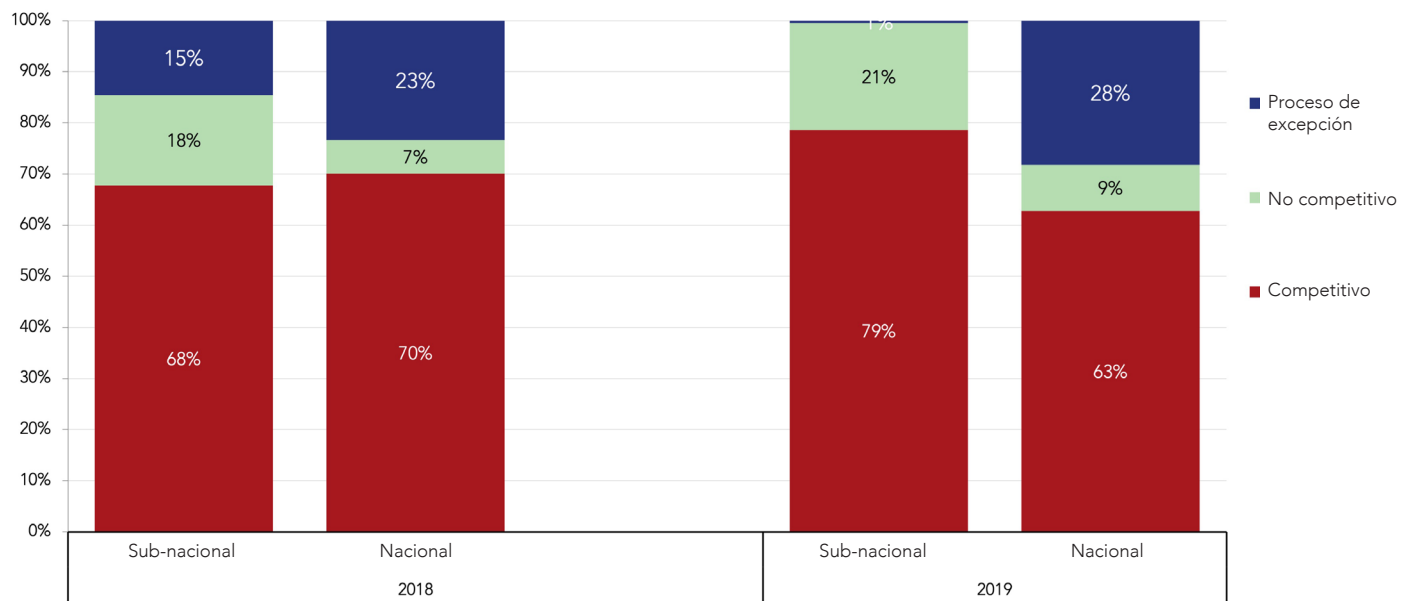


Figura 4.13. Monto contratado por procesos de contratación por Entidad y Tipo de proceso⁹¹ (Como porcentaje del total, 2018-19)



Fuente: Nota informativa preparada para el informe "Características del Proceso de Contratación de República Dominicana"

Cinco ministerios contrataron más del 50 por ciento del proceso de excepción (ver tabla 4.1.). Los procesos menos competitivos fueron los más utilizados por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Más

de la mitad de los montos contratados por los ministerios restantes se destinaron a procesos competitivos, en su mayoría licitaciones públicas nacionales.

⁹¹ Los procesos competitivos se refieren a licitaciones, sorteos y comparación de precios, mientras que los procesos menos competitivos son compras menores y compras por debajo del umbral.

Tabla 4.1. Procesos de contratación 2019 por Ministerio: monto contratado por tipo de proceso (Como porcentaje del total)

Ministerio	Competitivo	Proceso de excepción	Total - Menos competitivo
Ministerio Administrativo de la Presidencia	18%	76%	6%
Ministerio de Administración Pública	63%	21%	16%
Ministerio de Agricultura	82%	12%	6%
Ministerio de Cultura	53%	31%	16%
Ministerio de Defensa	63%	25%	12%
Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación	46%	13%	41%
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	53%	7%	40%
Ministerio de Educación	31%	65%	5%
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	27%	45%	28%
Ministerio de Energía y Minas	24%	3%	73%
Ministerio de Finanzas	25%	65%	11%
Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES	42%	30%	28%
Ministerio del Interior y Policía	79%	5%	16%
Ministerio de la Juventud	86%	0%	14%
Ministerio de la Mujer	55%	1%	44%
Ministerio de la Presidencia	59%	13%	27%
Ministerio de Medio Ambiente	55%	1%	44%
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	50%	50%	0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	34%	14%	52%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	17%	77%	6%
Ministerio de Trabajo	76%	3%	21%
Ministro de Turismo	64%	10%	27%

Fuente: Nota de antecedentes preparada para el informe "Características del Proceso de Contratación de República Dominicana"

Diferentes procesos de adquisición conducen a diferentes precios en la mayoría de los escenarios.

La evidencia de las compras públicas de la República Dominicana muestra que los procesos menos competitivos tienden a tener precios más altos en promedio. En el caso de los sacos de arroz de 125 libras, en promedio, adquirir esos productos a través de un proceso más competitivo podría haber ahorrado al país RD\$1,000 o aproximadamente US\$20 por artículo.⁹² De igual forma, del uso

de procesos competitivos para leche (unidad) se podría haber ahorrado en promedio RD\$108 o aproximadamente US\$2 por artículo. Finalmente, el precio de la gasolina comprada por el gobierno es menor bajo precios competitivos. Los precios más bajos de los métodos competitivos también se encuentran en las compras gubernamentales de electrodomésticos, equipos de oficina y servicios de catering.

Figura 4.14. Bolsas de Arroz 125 Libras - Precios por Tipo de Procesos (Promedio, 2018-19)

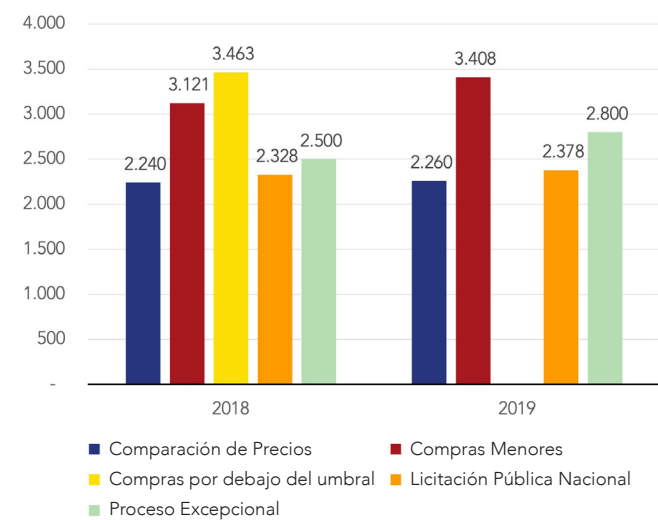


Figura 4.15. Precios unitarios de leche entera/evaporada por tipo de proceso (Promedio, 2018-19)

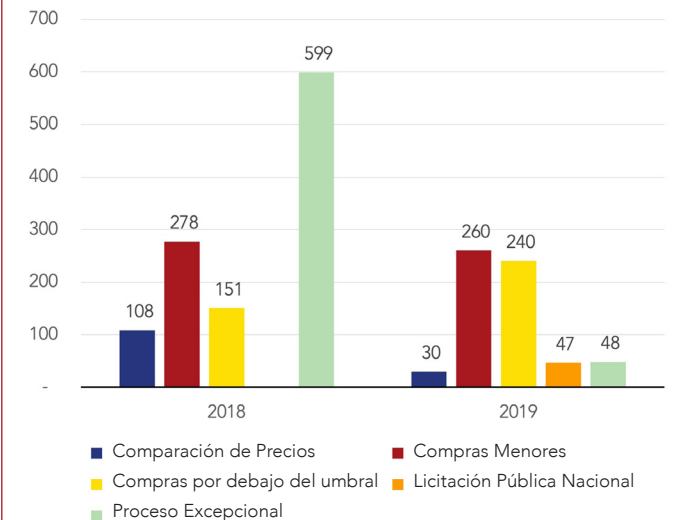


Figura 4.16. Precios de Gasolinas Regulares por Tipo de Procesos (Promedio, 2018-19)

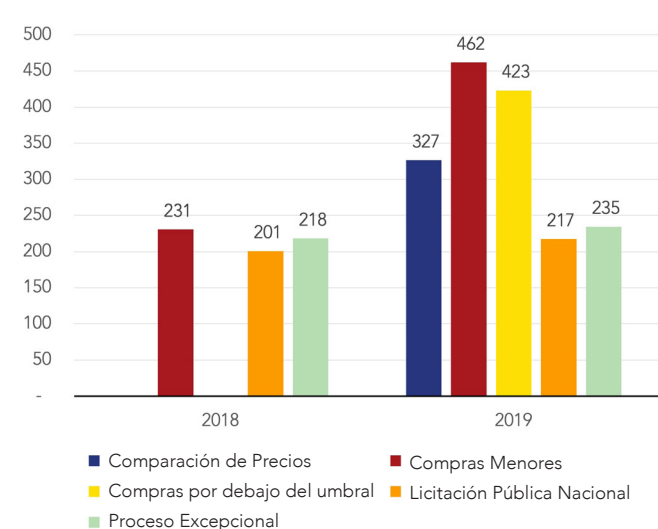
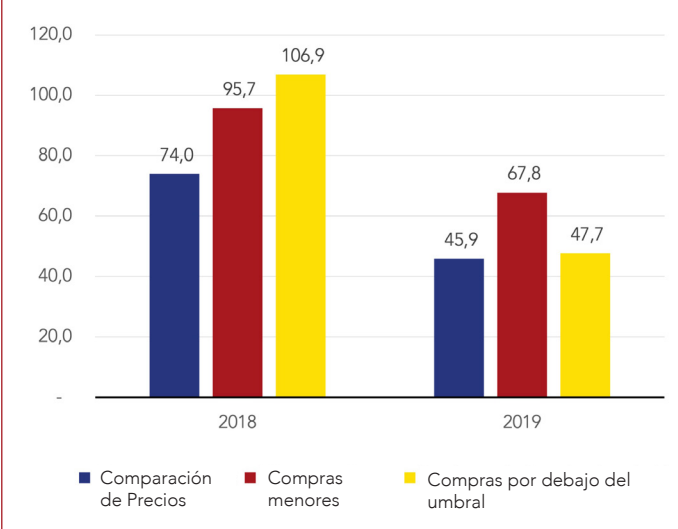


Figura 4.17. Artículos Ferreteros: Clavos Precios por Tipo de Procesos (Promedio, 2018-19)



⁹² Este análisis se basa en un enfoque simplista, que asume que no se trata de otro costo de oportunidad más allá de los precios. En realidad, puede haber más demanda por procesos menos competitivos, ya que se pueden procesar en menos días en comparación con los procesos más competitivos. Si bien un ejercicio más detallado requerirá un cierto grado de juicio subjetivo sobre ciertos procedimientos, el propósito de este ejercicio es ilustrar las ganancias de eficiencia al utilizar procesos más competitivos.

Figura 4.18. Equipo de oficina: Papel Bond Precios por Tipo de Procesos (Promedio, 2019)

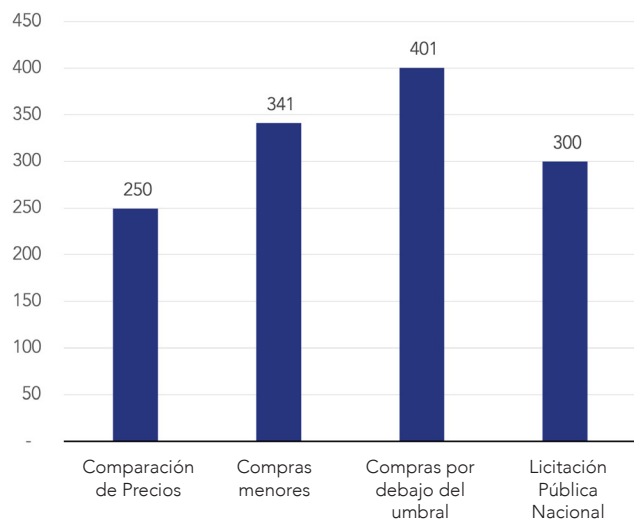
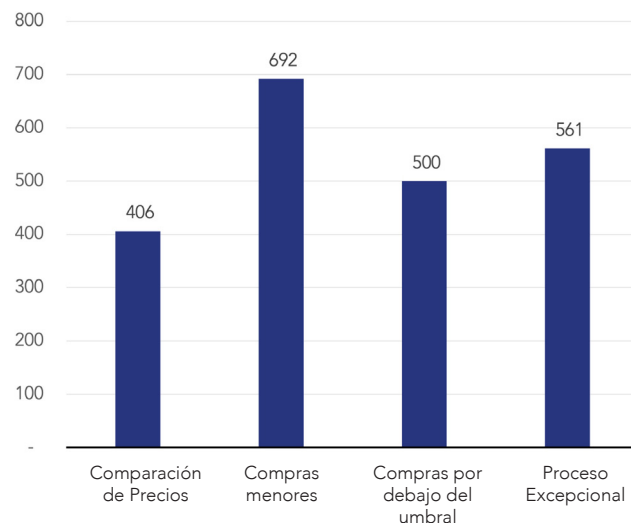


Figura 4.19. Servicios de Catering para el almuerzo Precios por Tipo de Procesos (Promedio, 2018)



Fuente: Nota de antecedentes preparada para el informe "Características del Proceso de Contratación de República Dominicana"

Además de ayudar a aumentar la competencia en la economía de manera más amplia, el uso de procesos de adquisición más competitivos podría generar ahorros fiscales de alrededor de RD\$4,600 a 5,300 millones. Las posibles ganancias de eficiencia de utilizar procesos de adquisición más competitivos en las compras gubernamentales entre

2018 y 2019 podrían haber generado ahorros equivalentes a la construcción de 79 nuevas escuelas primarias, contratando a más de 7000 maestros de primaria o secundaria, ampliar la red nacional de fibra óptica en línea con el Plan República Digital o adquirir más de 100,000 computadoras personales para un programa de formación de recién graduados.

Tabla 4.1. Procesos de contratación 2019 por Ministerio: monto contratado por tipo de proceso (Como porcentaje del total)

Ahorros potenciales		
	Escenario Agresivo de Ahorro 2/	Escenario de Ahorro Conservador 3/
en RD\$	5,356,106,059	4,699,264,112
Como % del presupuesto de salud de 2019	7.1%	6.2%
Como % del presupuesto de educación de 2019	2.9%	2.5%
Número de escuelas construidas 4/	79	69
Nuevos maestros contratados 5/		
Elemental	7,740	6,791
Escuela secundaria	7,051	6,187
Plan República Digital (2018): Pilares y KPIs		
Pilar I: Educación y Tecnología		
Número de portátiles 6/	112,120	98,370
Número de PC 6/	90,982	79,824
Pilar II: Banda ancha para todos		
Ampliación Red Nacional de Fibra Óptica 7/	165%	145%

Fuente: Nota informativa preparada para el informe "Características del Proceso de Contratación de República Dominicana"

Notas:

1/ Ahorro potencial calculado como la diferencia entre el monto real gastado en esos artículos y el monto que podría haberse gastado si se hubiera elegido el proceso de adquisición con el precio más bajo (proceso competitivo) y luego extrapolado al monto total de la base de datos

2/ Si se hubiera optado por el proceso de contratación de menor precio.

3/ Si se hubiera elegido el proceso de contratación con el segundo precio más bajo.

4/ Costo estimado de la construcción de una escuela básica en Santo Domingo (RD \$68 millones) con base en datos de la Unidad de Fiscalización del Programa Nacional de Edificaciones (2022).

5/ Número de docentes de educación primaria y secundaria que podrían contratarse por año en base a salario mínimo mensual de RD \$57,668 (primaria) y RD \$63,298 (secundaria) en 2020.

6/ Cálculos basados en el precio promedio pagado por una laptop y una computadora personal (PC) a través de diferentes procesos de adquisición en 2018

7/ Cálculos basados en una próxima inversión de \$54 mil por parte de ETED para ampliar la red nacional de fibra óptica en 400 KM con el objetivo de conectar todo el país.

4.3. CONCLUSIONES

La limitada recaudación de impuestos y el aumento de los pagos de intereses restringen el espacio fiscal del país para realizar inversiones productivas sustanciales. El esfuerzo de recaudación de impuestos es relativamente bajo en la República Dominicana, con excepciones fiscales entre las más altas de la región, y los servicios de la deuda absorben casi una quinta parte de los ingresos fiscales. Por lo tanto, la inversión pública se contrajo a 2.3 por ciento del PIB en 2019, un punto porcentual menos que en 2000.

Los ahorros fiscales sustanciales pueden resultar de las reformas de ingresos y de la mejora de la eficiencia del gasto. Por el lado de los ingresos, la eliminación de las

exenciones de impuestos y la ampliación de la base impositiva siguen siendo una prioridad principal en el país con un fuerte apoyo político. Las reformas en el lado de la eficiencia del gasto también pueden ayudar a abordar los cuellos de botella de la productividad. Las posibles ganancias de eficiencia de utilizar procesos de adquisición más competitivos en las compras gubernamentales entre 2018 y 2019 podrían haber generado ahorros equivalentes a la construcción de 79 nuevas escuelas primarias, contratando a más de 7000 maestros de primaria o secundaria, ampliar la red nacional de fibra óptica en línea con el Plan República Digital o adquirir más de 100,000 computadoras personales para un programa de formación de recién graduados.

CONCLUSIÓN

CONCLUSIÓN

Este Memorándum Económico de País examinó la experiencia reciente de crecimiento económico de la República Dominicana desde perspectivas macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas. El informe estudió el desempeño del crecimiento económico del país tanto a nivel agregado como empresarial. También evaluó el entorno de competencia del mercado de la República Dominicana, así como sus perspectivas de abrir espacio fiscal para llevar a cabo las inversiones públicas que tanto se necesitan.

Si bien la economía dominicana creció mucho más rápido que la mayoría de los países de ALC durante las últimas dos décadas, su modelo de crecimiento actual podría estar llegando a sus límites. Un hallazgo clave de este informe es que el crecimiento económico del país se ha basado en la acumulación de factores más que en las ganancias de productividad. Además, su modelo de crecimiento ha sido desigual y asociado a importantes disparidades regionales, así como al estancamiento de los salarios, lo que no favorece la inclusión. La mayoría de los obstáculos para un crecimiento más rápido de la productividad a nivel microeconómico y

agregado están asociados con las distorsiones de las políticas internas. Estos se componen de un desempeño inadecuado del capital humano, desajustes de habilidades entre la oferta y la demanda laboral, un entorno empresarial insuficientemente competitivo, capacidad de innovación limitada y un espacio fiscal restringido.

Sostener un alto crecimiento a largo plazo requerirá una nueva ronda de reformas económicas. Además de mantener un marco macroeconómico sólido, avanzar con reformas críticas sería esencial para mantener un crecimiento sólido a largo plazo. Entre estas reformas se incluyen: (i) liberar su potencial de capital humano; (ii) fomentar mercados competitivos; (iii) renovar la estrategia de innovación; (iv) reducir las ineficiencias del gasto público; y (v) fortalecer la resiliencia frente a choques externos y el cambio climático. **La Tabla ii** resume las principales acciones de política que ayudarán a la República Dominicana a mantener una trayectoria de alto crecimiento en el futuro, al mismo tiempo que fortalecen su resiliencia frente a los choques externos, los desastres naturales y el cambio climático.

Tabla ii. Recomendaciones de política: áreas de política clave para acelerar el crecimiento

ÁREA DE REFORMA	MEDIDA DE REFORMA	HORIZONTE TEMPORAL
Mejorar la calidad del capital humano	1/ Adecuar los resultados educativos a las necesidades del mercado <ul style="list-style-type: none">+ Modernizar los planes de estudios a nivel de secundaria con el objetivo de proporcionar habilidades técnicas para una fácil transición al mercado laboral.+ Fomentar la educación continua para adultos a través de programas flexibles que permitan personalizar los cursos necesarios en el lugar de trabajo+ Facilitar la actualización y la reorientación de las habilidades de los trabajadores mediante políticas activas del mercado de trabajo más pertinentes.+ Asignar suficientes incentivos financieros para atraer y retener maestros de alta calidad en áreas rurales y desfavorecidas.	Mediano a Largo plazo

	<ul style="list-style-type: none"> + Considerar la participación del sector privado en el financiamiento de las universidades públicas, de modo que los planes de estudios reflejen las necesidades de habilidades del sector privado. + Implementar un sistema anual de diagnóstico de aprendizaje para las escuelas primarias. <p>2/ Reducir la desigualdad de oportunidades entre géneros y entre áreas rurales y urbanas</p> <ul style="list-style-type: none"> + Considerar incentivos monetarios y no monetarios para que los padres compartan el cuidado durante el primer año de nacimiento + Supervisar la deserción escolar de los estudiantes, con especial énfasis en las adolescentes + Considerar la introducción de becas nacionales para programas universitarios en áreas rurales para estudiantes escolares sobresalientes + Apoyar el desarrollo de habilidades para la población vulnerable a través de programas de asistencia financiera. 	
<p>Fomentar mercados competitivos</p>	<p>1/ Mitigar las posibles distorsiones del papel directo del gobierno como empresas estatales en los mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> + Evaluar si la participación directa de las EP en los mercados cumple con el rol de subsidiariedad del Estado en los sectores comerciales. + Explorar opciones para atraer la participación del sector privado a través de APP o arreglos de gestión donde las empresas estatales operan en mercados altamente concentrados que son viables para la competencia. <p>2/ Promoción de la regulación favorable a la competencia</p> <ul style="list-style-type: none"> + Aprovechar iniciativas como la ventanilla única para reducir las barreras de entrada para las empresas (por ejemplo, reducir la cantidad de días para establecer un nuevo negocio) + Telecomunicaciones: revisar los requisitos de concesión de licencias para facilitar la entrada de nuevos operadores; Incorporar reglas que disciplinen a los grandes actores del mercado con un poder significativo en el mercado, con un enfoque particular en prácticas potencialmente abusivas como la venta por paquetes y la compresión de márgenes; y mejorar la aplicación para implementar la regulación existente para facilitar el acceso a las instalaciones esenciales. + Gas: Desarrollar regulación de acceso de terceros. 	<p>Corto a Mediano plazo</p>

- + Radiodifusión: Revisan requisito de tener nacionalidad dominicana para controlar la prestación del servicio.
- + Azúcar: Considerar eliminar las cuotas de producción y exportación.
- + Electricidad: Revisar los esquemas de tarifas en el sector eléctrico para reflejar los costos reales de producción, transmisión y distribución.
- + Venta al detalle: Revisar la justificación de los controles de precios en los productos al detalle y proponer mecanismos alternativos menos distorsionadores.

3/ Fortalecimiento de la aplicación de la política de competencia

- + Considerar desarrollar un marco de control de fusiones para limitar los efectos negativos de la consolidación del mercado.
- + Incluir el programa de clemencia como parte de los mecanismos para disuadir carteles en la Ley de Competencia.
- + Eliminar la duración máxima de las investigaciones (12 meses).
- + Eliminar la prescripción de 12 meses para que las conductas anticompetitivas sean perseguidas e investigadas por la Agencia de Competencia.
- + Aumentar el nivel de las sanciones para fomentar la disuasión: calcular las sanciones en función del volumen de negocios/ eliminar los topes de las sanciones.
- + Implementar la capacidad de ProCompetencia para desarrollar una coordinación y regulación efectiva en conjunto con los reguladores del sector y potenciar los mecanismos de cooperación interinstitucional.
- + Incrementar los recursos de ProCompetencia incluyendo más personal, independencia para realizar allanamientos y laboratorios técnicos para el procesamiento de evidencia digital.
- + Implementar medidas para mitigar el conflicto de intereses de la agencia de competencia (por ejemplo, períodos de reflexión).
- + Desarrollar herramientas para identificar las distorsiones de mercado de las ayudas estatales: implementar un inventario de ayudas estatales, desarrollar herramientas analíticas para comprender el impacto de las ayudas estatales en la competencia.

Impulsar la estrategia de innovación

1/ Modernización del Sistema Nacional de Innovación (SNI)

- + Desarrollar un sistema de servicios de asesoría empresarial y extensión tecnológica.

Mediano plazo

	<ul style="list-style-type: none"> + Desarrollo de capacidades gerenciales y organizacionales a través de cursos personalizados para emprendedores locales. + Desarrollar infraestructura básica: infraestructura nacional de calidad (NQI) e incubación y aceleradores. + Eliminar las barreras a la acumulación de capital físico y humano. + Desarrollar un programa nacional de subvenciones para pequeñas y medianas empresas que no se han beneficiado de incentivos fiscales. 	
<p>Reducir las ineficiencias del gasto en la contratación pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Limitar el uso de procedimientos de excepción y bajo umbral en los procesos nacionales de contratación, e incentivar el uso de procedimientos más competitivos. + Considerar la introducción de un catálogo nacional de productos estandarizados. + Considerar la implementación de un sistema de Alerta Temprana para evaluar la eficiencia de las compras públicas. + Considerar la introducción de cláusulas de ley de Costo Total de Propiedad (CTP), Costo de Ciclo de Vida (CCV) y Valor por Dinero (VD) en la actual Ley de Compras y Contrataciones. 	<p>Corto plazo</p>
<p>Fortalecimiento de la resiliencia económica frente a eventos externos y cambio climático</p>	<p>1/ Reducir la exposición fiscal a eventos de amenazas naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> + Desarrollar una estrategia de riesgo fiscal dirigida a reducir la incertidumbre presupuestaria. + Desarrollar una estrategia fiscal para la protección financiera. <p>2/ Mejorar la adaptación al cambio climático y la respuesta de mitigación</p> <ul style="list-style-type: none"> + Adoptar programas de ecologización de las instituciones públicas. + Crear paquetes de mitigación flexibles que compensen los costos de ajuste temporal/externalidades de la descarbonización a nivel regional, de empresa y de hogar. 	<p>Corto a Mediano plazo</p>

