Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Habilitar el camino para el desarrollo de ciudades y territorios prósperos

Estudio de urbanización y de desarrollo territorial de la República Dominicana



Con el apoyo financiero de la

FACILIDAD REGIONAL PARA LA RESILIENCIA DEL CARIBE

UNION EUROPEA

GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2022 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org
Algunos derechos reservados

El presente documento ha sido realizado por el personal del Banco Mundial, financiado por la Unión Europea, en el marco de la Facilidad Regional para la Resiliencia del Caribe, gestionada por el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR). Las opiniones, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados por este, ni de la Unión Europea. El Banco Mundial y la Unión Europea no garantizan la exactitud de los datos que figuran en esta publicación, y no son responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial o de la Unión Europea, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

Derechos y autorizaciones

Cita de la fuente. La obra debe citarse de la siguiente manera: Restrepo Cadavid, Paula; Tello Medina, Diana (Ed). 2022. "Habilitar el camino para el desarrollo de ciudades y territorios prósperos: estudio de urbanización y de desarrollo territorial de la República Dominicana" Banco Mundial, Washington, DC.

Traducciones. En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: "La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de este. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción".

Adaptaciones. En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: "Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no son avalados por el Banco Mundial".

Contenido de terceros. Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de esta obra, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se puede mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Obra de arte de la portada: Isabel de Lara
Diseño y edición: Sociopúblico
Traducción al castellano: Martín Albert Gianelli López

Agradecimientos

El estudio de urbanización y de desarrollo territorial de la República Dominicana "Habilitar el camino para el desarrollo de ciudades y territorios prósperos" estuvo preparado por un equipo liderado por Paula Restrepo Cadavid (Economista Senior, SLCUR) y Diana Cristina Tello Medina (Especialista en Desarrollo Urbano, SLCUR), y financiado por la Unión Europea, en el marco de la Facilidad Regional para la Resiliencia del Caribe, gestionada por el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR). El equipo estuvo conformado por Edouard Ereño Blanchet (Especialista Senior en Gestión de Riesgo de Desastres, SLCUR), Tania Evelyn Sanchez Hernandez (Consultora en Desarrollo Urbano), Joaquín Ignacio Muñoz Díaz (Consultor en Gestión de Riesgo de Desastres), Oscar Anil Ishizawa Escudero (Especialista Senior en Gestión de Riesgo de Desastres, SAWU1), Juana Mariño (Consultora en Planificación y Ordenamiento Territorial), Alex Pio (Especialista Senior en Turismo, ETIMT), William Dillinger (Consultor en Finanzas Locales), Catherine Lynch (Especialista Senior en Desarrollo Urbano, SAWU1), Giuliana de Mendiola (Especialista en Desarrollo Urbano, SLCUR) y Jenny Torres (Consultora en Vivienda). Flavia Días Braga (Asistente de Programa, SLCUR) y Claudia P. Pacheco Florez (Asistente de Programa, SLCUR) proporcionaron apoyo administrativo. El estudio estuvo preparado bajo la guía de Ming Zhang (Gerente de Práctica, SEAU1) y David Sislen (Gerente de Práctica, SLCUR).

El equipo agradece los aportes de los revisores Zoe Elena Trohanis (Especialista Líder en Gestión de Riesgo de Desastres, GFDRR), Thomas Farole (Economista Líder, SCADR), Dean A. Cira (Especialista Líder en Desarrollo Urbano, SURDR), Hanna R. Messerli (Especialista Senior en Sector Privado, ETIMT), y Augustin Maria (Especialista Senior en Desarrollo Urbano, SMNUR). El equipo extiende la gratitud por sus revisiones y aportes de Andrés Rodríguez Pose, experto internacional en desarrollo territorial y miembro del Departamento de Geografía y Medio Ambiente de la London School of Economics and Political Science (LSE); Nancy Lozano Garcia (Economista Líder, SLCDR); Julie Rozenberg (Economista Senior, SLCDR); Alvina Elisabeth Erman (Economista, GFDRR); Luis Triveno (Especialista Senior en Desarrollo Urbano, SLCUR); Ivan Kerr (Consultor en Vivienda); Julio Miguel Silva (Consultor en Vivienda); y Carlos Ariel Cortes (Consultor en Vivienda), y al equipo de Análisis y Soluciones de Resiliencia a Desastres (D-RAS) de GPURL.

El equipo también se benefició de las contribuciones brindadas por colegas en República Dominicana en diferentes sectores: Johannes Herderschee (Economista Senior, ELCMU), James Robert Ezequiel Sampi Bravo (Economista, ELCMU), Alejandro de la Fuente (Economista Senior, ELCPV), Christian Camilo Gómez Cañon (Economista, ELCPV), Gisselle Rohmer (Oficial de Inversiones, CLADH), Jade Salhab (Especialista Senior en el Sector Privado, ELCFN), Thomas Haven (Especialista Senior en el Sector Privado, ELCFN), Alfredo González Briseño (Consultor, ETIDR), Fausto Andres Patiño Peña (Profesional Joven, ELCFN), Craig P. Kullmann (Especialista Senior en Agua y Saneamiento, SLCWA) y Pedro L. Rodríguez (Líder del Programa, ELCDR).

El equipo reconoce el apoyo del Director País para Centroamérica, Michel Kerf (EACNF); el Líder del Programa de Desarrollo Sostenible para Centroamérica, Eric R. Lancelot (ILCDR); la anterior Directora País de la República Dominicana, Tahseen Sayed (LCC3C); el anterior Líder del Programa para la República Dominicana, Vickram Cuttaree (ILCDR); la Gerente País para la República Dominicana, Alexandria Valerio (LCCDO); la Oficial de Operaciones para la República Dominicana, Carmen Amaro (LCCD); y el equipo de Comunicaciones de la República Dominicana, liderado por Alejandra de la Paz (ECRLC). El diseño de la portada se le atribuye a Isabel De Lara y del informe general, a Sociopúblico. La edición se le atribuye a Sociopúblico.

La discusión de política en este estudio se ha beneficiado de discusiones durante 2019-2021 con organizaciones centrales, regionales, funcionarios del gobierno provincial y local y actores clave, incluidos representantes del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD); Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA); Ministerio de la Presidencia (MinPRE); Ministro de Turismo (MITUR); Ministerio de Industria, Comercio y Pymes (MICM); Ministerio de Administración Pública; la Tesorería; Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP); el antiguo Instituto Nacional de la Vivienda (INVI); Asociación de Municipios de la República Dominicana; Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZFE); Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA); Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes de la República Dominicana (ASONAHORES); Asociación Nacional de Promotores y Constructores de Vivienda (ACOPROVI); y los gobiernos locales y clúster turísticos del Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Santiago, Puerto Plata, Distrito Municipal de Verón-Punta Cana y La Romana.

Índice simplificado

Introducción 7

Resumen ejecutivo 8

1. Entender los hitos de la urbanización 31

Índice detallado 32

Introducción 36

1. Principales aspectos del proceso de urbanización en la República Dominicana 37

2. El desempeño económico de la urbanización en la República Dominicana 46

3. Desafíos emergentes de la urbanización 58

4. Conclusiones 78

Bibliografía 81

Anexo 86

2. Abordar las disparidades territoriales a diferentes escales 89

Índice detallado 90

Introducción 92

1. Disparidades territoriales: ¿por qué son importantes? 93

2. ¿Cómo son las disparidades regionales en la República Dominicana? 94

3. ¿Cómo se relaciona la productividad económica con los demás indicadores? 98

4. ¿Cómo se compara el área fronteriza con el resto del país? 112

5. Conclusiones 119

Bibliografía 121

Anexo 123

3. Adoptar un nuevo marco para la planificación territorial 127

Índice detallado 128

Introducción 130

1. Una larga tradición política regulatoria orientada a definir políticas de ordenamiento del territorio 131

2. Un sistema institucional para el ordenamiento territorial complejo y con brechas importantes 135

3. Estado y balance de la planificación territorial en la República Dominicana 138

4. Avances hacia un nuevo ordenamiento territorial 145

5. Recomendaciones 156

Bibliografía 167

Anexos 172

4. Empoderar a los gobiernos locales 177

Índice detallado 178

Introducción 181

1. Estructura, funciones e ingresos de los gobiernos locales 182

2. Desempeño 194

3. Ejes de reforma 202

4. Resumen y recomendaciones 215

Bibliografía 217

5. Habilitar un sector de vivienda inclusivo 221

Índice detallado 222

Introducción 225

1. El sector de la vivienda en la República Dominicana se caracteriza por un alto déficit habitacional, principalmente en las zonas urbanas 226

2. El marco regulatorio e institucional actual del sector de la vivienda está débilmente articulado 233

3. A lo largo de la cadena de valor existen obstáculos que dificultan el desarrollo de un mercado de la vivienda eficiente, resiliente y sostenible 244

4. El Gobierno ha implementado nuevos programas para enfrentar el déficit habitacional 258

5. Hacia adelante: prioridades estratégicas 262

Bibliografía 268

Anexos 273

6. Potenciar la integración del turismo y el territorio **277**

Índice detallado 278

Introducción 281

1. La evolución del turismo como herramienta de desarrollo territorial 282

2. El turismo ha sido y sigue siendo uno de los principales motores económicos del país 289

3. La República Dominicana reconoció la necesidad de avanzar hacia una nueva agenda turística que enfrente los desafíos actuales 292

4. Desafíos principales: instituciones, infraestructura e intervenciones 297

5. La siguiente etapa: prioridades estratégicas para alinear el turismo y el desarrollo territorial 320

Bibliografía 333

Anexos 338

Spotlight. Adaptar los instrumentos de desarrollo territorial: zonas francas **347**

Índice detallado 348

Introducción 350

1. Las zonas francas en el mundo: ¿qué se sabe sobre ellas? 350

2. Las zonas francas en la República Dominicana 353

3. Conclusiones 365

Bibliografía 367

Anexos 370

Introducción

En las últimas cuatro décadas y antes de la pandemia, la República Dominicana experimentó un alto crecimiento económico, que fue acompañado por una expansión de la clase media y una importante reducción de la tasa de pobreza. Durante el mismo período, el país se volvió predominantemente urbano, y sus territorios evolucionaron de espacios rurales y agrícolas a áreas urbanas, consolidando polos turísticos en zonas costeras y espacios suburbanos donde la actividad manufacturera creció impulsada por la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE). En 2020, se estima que el 82,5% de la población del país vivía en áreas urbanas; para 2050, este número se incrementará al 92%. Si bien la transformación económica y territorial de República Dominicana ha generado oportunidades para su población, también ha creado una serie de desafíos que deben abordarse. Como proporcionar servicios básicos de calidad, garantizar soluciones de vivienda seguras y asequibles a la población en rápido crecimiento, garantizar que las empresas cuenten con el entorno adecuado en los lugares donde se ubican y, más recientemente, apoyar los esfuerzos de recuperación de COVID-19 para construir un futuro mejor. El Gobierno de la República Dominicana ha reconocido las oportunidades que conlleva un mejor aprovechamiento de su territorio y la solución de los desafíos actuales de desarrollo, y está impulsando la reforma del desarrollo territorial para avanzar ambiciosamente.

Este *Estudio de urbanización y desarrollo territorial de la República Dominicana* tiene como objetivo informar y contribuir al esfuerzo del Gobierno por: i) aportar evidencia de los principales desafíos territoriales a los que se enfrenta actualmente el país, con un enfoque específico en las áreas urbanas y las regiones rezagadas; ii) revisar el marco regulatorio actual (y propuesto) para la planificación y el ordenamiento territorial y las finanzas de los gobiernos locales, y iii) informar las decisiones de políticas a nivel nacional, regional y local para encontrar alternativas a los desafíos de los territorios y aprovechar sus oportunidades, e implementar las reformas propuestas.

La publicación se organiza en torno a seis notas y un spotlight:

1. Entender los hitos de la urbanización
2. Abordar las disparidades territoriales a diferentes escales
3. Adoptar un nuevo marco para la planificación territorial
4. Empoderar a los gobiernos locales
5. Habilitar un sector de vivienda inclusivo
6. Potenciar la integración del turismo y el territorio
Spotlight. Adaptar los instrumentos de desarrollo territorial: zonas francas

Resumen ejecutivo

Según muchos parámetros, el desarrollo de la República Dominicana es un caso de éxito

Previo a la pandemia, el país crecía aceleradamente y la pobreza disminuía constantemente. Entre 2005 y 2019, el país experimentó una tasa de crecimiento promedio de 4,5% al año, comparado con menos de 1,4% en América Latina y el Caribe (ALC). La pobreza había descendido de 34,4% en 2008, a 19,9% en 2016; mientras que la proporción de la clase media había crecido a 37% durante el mismo período, superando por primera al número de pobres en 2014. El coeficiente de Gini disminuyó en 2,5 puntos, de 49,6 en 2008 a 47,1 en 2016, permaneciendo por debajo del nivel de desigualdad de ALC durante todo este período.

El alto crecimiento económico de la República Dominicana es el resultado de décadas de transformación estructural. El país experimentó cambios notables en la composición sectorial de su PIB desde principios de la década de 1990; el sector servicios incrementó su ponderación en la economía con el paso del tiempo (de 55% del VAB en 1994 a 65% en 2018), mientras que los sectores manufacturero y agropecuario disminuyeron en 10 y 5 puntos porcentuales, respectivamente, entre 1994 y 2018.[1,2] En los últimos 25 años, los servicios han sido el principal sector económico de la República Dominicana (RD), agregando sistemáticamente entre 2,5 y 3 puntos porcentuales de crecimiento por año.[3] Entre los servicios, el sector turístico juega un papel crítico en la economía dominicana, con un aporte de 11,6% del PIB en 2017.[4] A lo largo de las

1 Banco Central de la República Dominicana (BCRD). *Serie homogénea del PIB por sectores de origen 1991-2019. Valores corrientes e índices de volumen encadenados referenciados al año 2007, trimestral.* Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas.

2 Manufacturas se divide en manufacturas locales (descenso de 9 puntos porcentuales) y manufacturas en Zonas Francas (descenso de 1 punto porcentual).

3 Servicios incluye: energía y agua; comercio; hoteles, bares y restaurantes; transporte y logística; comunicaciones; intermediarios financieros; inmobiliarias; educación; salud; otros servicios de mercado; administración pública y defensa. Entre 1994 y 2018, el sector servicios en general creció a un promedio anual de 5,1%, superando el crecimiento anual promedio del valor agregado total de 4,9%, y contribuyendo entre 50 y 65% del crecimiento total.

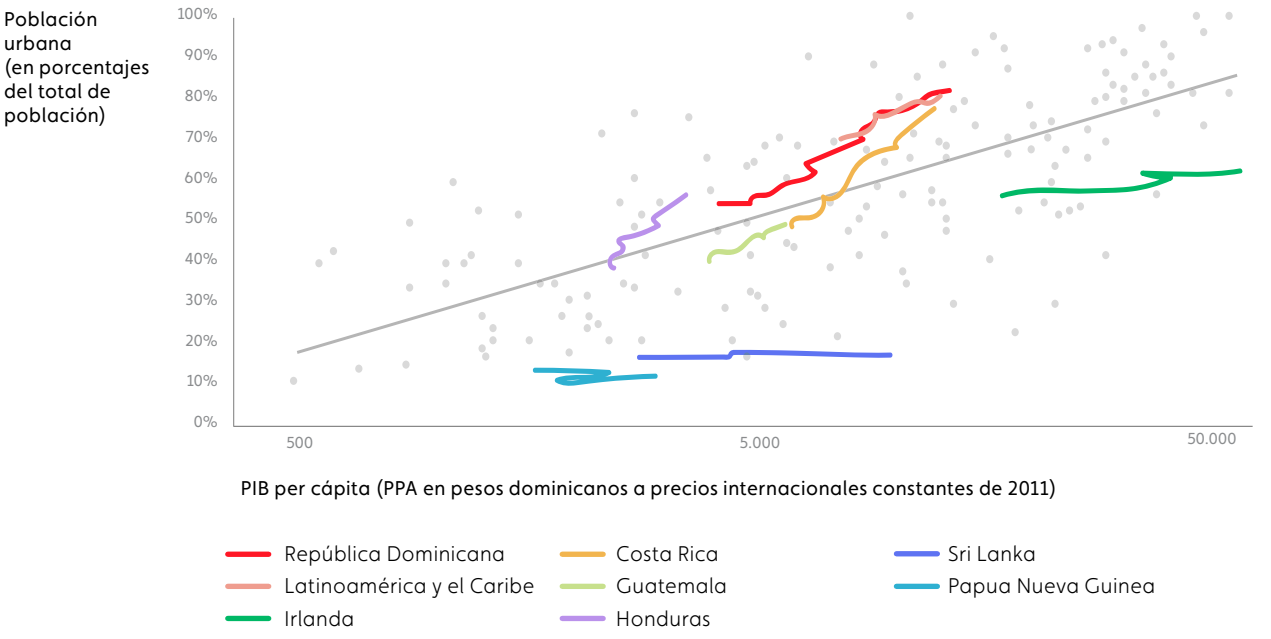
4 Ministerio de Turismo, República Dominicana (18 de octubre de 2018). Extraído de: http://mitur.gob.do/banco-central-turismo-le-genero-al-pais-us7177-5-millones-en-2017/ (29 de noviembre de 2019).

últimas décadas, la RD creció hasta convertirse en el principal destino turístico del Caribe, recibiendo a 6,4 millones de visitantes en 2019.[5] El turismo es también la principal fuente de exportaciones (40%) y de divisas extranjeras (31%), aportando US$7.560 millones en 2018.

Este crecimiento fue acompañado de un rápido proceso de urbanización y un descenso de las desigualdades territoriales a nivel regional. Entre 1994 y 2018, el porcentaje de la población que vivía en áreas urbanas creció de 56,7 a 81,7%, alcanzando el promedio de ALC (gráfico 1). Asimismo, si bien la actividad económica y la población de la RD se concentran cada vez más en un pequeño número de centros urbanos, las desigualdades territoriales a nivel regional y provincial han estado

Gráfico 1. El crecimiento económico de República Dominicana fue acompañado de un rápido proceso de urbanización

Tasa de urbanización vs. PIB per cápita, 1990-2018

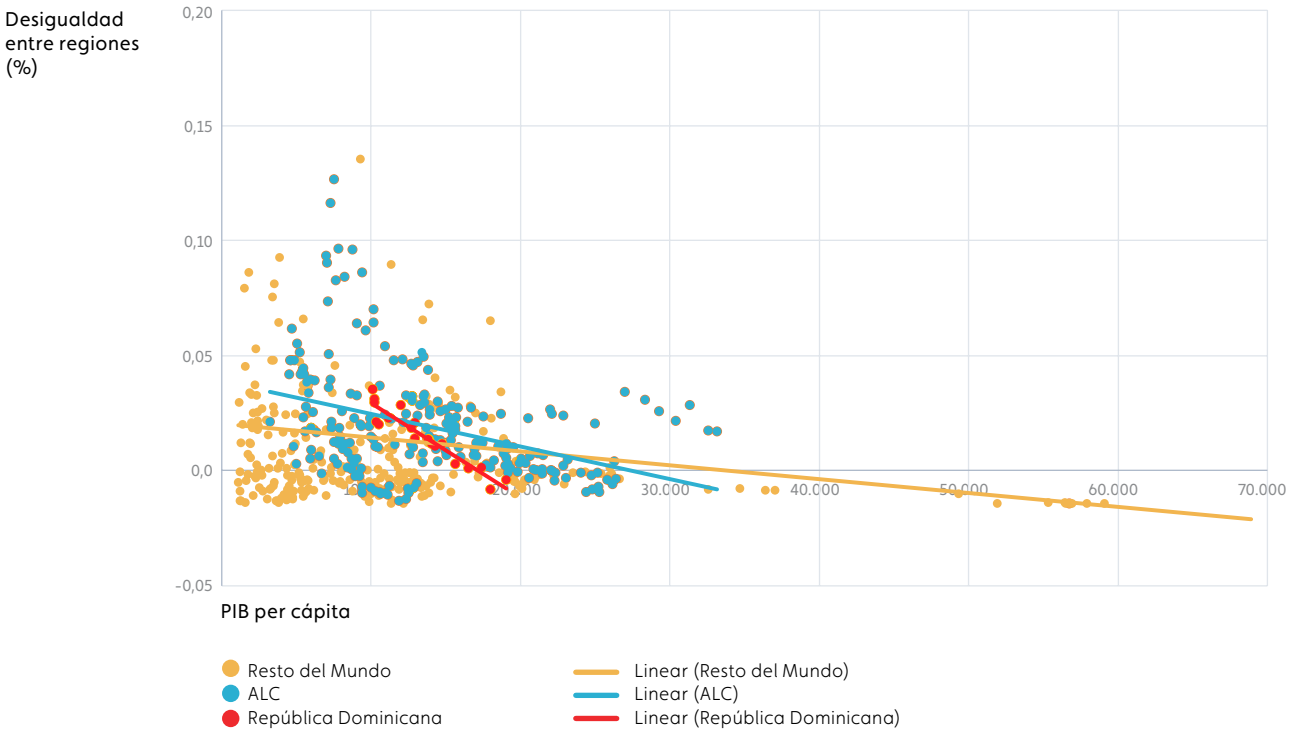


Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, basados en datos de United Nations (2019).

5 Lo que representa el 20% de los visitantes del Caribe en 2019 (los arribos con alojamiento en el Caribe totalizaron 31,5 millones, de acuerdo a la Organización de Turismo del Caribe con sede en Barbados).

Gráfico 2. El descenso en las desigualdades territoriales fue mucho más rápido que el observado en otros países de la región o con países con el mismo nivel de desarrollo

Desigualdades territoriales a nivel regional, 2000 a 2018



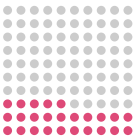
Fuente: Elaboración propia con base en datos de D'Aoust y Lall (2020), a partir de datos de la Global Monitoring Database (2000-2018).

Nota: El índice T de Theil se utiliza para registrar la desigualdad espacial como el porcentaje de la desigualdad que puede atribuirse a las disparidades entre regiones de desarrollo.

disminuyendo desde la década de 2000. Este descenso en las desigualdades territoriales también parece ser mucho más rápido que el observado en otros países de la región, y en comparación con países con el mismo nivel de desarrollo (gráfico 2). Esto probablemente se deba a que la productividad aumenta cuando las personas se desplazan de áreas rurales a áreas urbanas, y también del surgimiento de polos de crecimiento turístico y corredores económicos a lo largo del país.

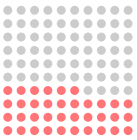
Aunque una mirada más detallada revela desafíos para construir un futuro más próspero

Las áreas urbanas están creciendo de forma no planificada y desorganizada, con escasa conectividad inter e intraurbana, lo que limita la capacidad del país de lograr un nivel mayor de productividad. La mayoría de las ciudades dominicanas crece de manera dispersa y desorganizada y muestra niveles bajos a moderados de conectividad vial interna, obstaculizando su desempeño económico. De hecho, los centros urbanos de la RD parecen tener un desempeño (en términos de productividad económica) menor al de ciudades similares alrededor del mundo y de América Latina, y permanecen muy lejos de la frontera de la productividad. Es necesaria una mejor gestión del crecimiento urbano para reducir la congestión y maximizar los beneficios de la aglomeración.



25%

de la superficie edificada construida entre 1995 y 2015 se construyó a menos de 3 km de la costa.



36%

de la población vive en estructuras habitacionales consideradas estructuralmente vulnerables a eventos naturales adversos.

También está teniendo lugar un grado importante de urbanización en la franja costera y en áreas propensas a inundaciones, elevando la exposición del país a eventos naturales. Más de un cuarto de la superficie construida entre 1995 y 2015 tuvo lugar a menos de tres kilómetros de la costa. Si bien no hubo inundaciones costeras de magnitud en los últimos años, el cambio climático y la erosión costera incrementarán la probabilidad e impacto de estos eventos. Los activos construidos de la RD también se concentran en unos pocos lugares, la mayoría de ellos urbanos. La concentración de activos construidos, así como su alto nivel de vulnerabilidad —agravado por una exposición significativa a terremotos, huracanes e inundaciones—, podría derivar en pérdidas importantes y revertir parte de los logros en materia de desarrollo de las últimas décadas (gráficos 3 y 4).

Gráficos 3 y 4. Los huracanes causan grandes pérdidas con mayor frecuencia que los terremotos, con con mayor riesgo hacia el sur del país

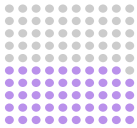
Distribución espacial de huracanes (izquierda) y terremotos (derecha) pérdidas promedio anuales.



Fuente: Perfil de Riesgo de Desastres de República Dominicana (Banco Mundial, 2018a).

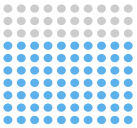
Las ciudades y polos turísticos dominicanos no cuentan con la infraestructura y los servicios básicos necesarios para asegurar una adecuada calidad de vida y fomentar la competitividad. El acceso y la calidad de los servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento, y recolección y disposición segura de residuos) siguen rezagados en las grandes áreas urbanas y polos turísticos. Además, buena parte de los dominicanos carece de acceso a una vivienda adecuada, mientras que más de un tercio de la población vive en edificios considerados estructuralmente vulnerables a eventos naturales. La mala calidad de los servicios públicos y de la infraestructura también obstaculiza la eficiencia y productividad del entorno empresarial en todos los sectores económicos. La insuficiencia de los servicios básicos impacta en el negocio turístico, reduce su competitividad y lleva a una degradación ambiental que amenaza a los principales activos del sector. Las aguas residuales y los residuos sólidos contaminan las áreas naturales y los cuerpos de agua, generando floraciones de algas y dañando el coral. La erosión costera y la merma de los manglares también aumentaron.[6]

6 *Wave After Wave of Garbage Hits the Dominican Republic*. The New York Times. 23 de julio de 2018. https://www.nytimes.com/2018/07/23/world/americas/dominican-republic-garbage.html.



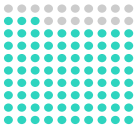
49%

de los hogares en el área metropolitana de Santo Domingo reciben menos de 20 horas por día de energía eléctrica



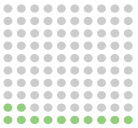
70%

de los hogares en el área metropolitana de Santo Domingo reciben agua menos de 3 dias por semana



83%

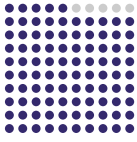
de los hogares en el área metropolitana de Santo Domingo no están conectadas al sistema de alcantarillado público



12%

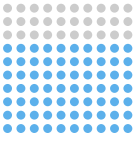
de los hogares del área metropolitana de Santo Domingo no cuentan con servicio de recolección de residuos sólidos municipales

Algunos sectores económicos claves no han logrado aprovechar los activos territoriales de manera sostenible y maximizar los beneficios indirectos a nivel local. La falta de diversificación y la elevada estacionalidad del sector turístico impiden que este utilice plenamente su stock de capital (ocupación de camas de hotel) y reduzca su capacidad para generar puestos de trabajo de calidad. Asimismo, los complejos hoteleros a gran escala y de tipo "todo incluido" dominan el sector, creando enclaves de actividad económica que resultan en un "monocultivo" de productos turísticos, con posibles repercusiones negativas sobre la resiliencia del sector frente a los shocks y su competitividad a largo plazo. Las zonas francas (ZF), utilizadas en todo el país como instrumento para el desarrollo territorial, siguen teniendo pocos vínculos con las empresas locales, algo que limita los beneficios indirectos potenciales a nivel local. Esto parece ser el resultado de un desajuste entre las necesidades de las empresas ubicadas en las ZF y la calidad de los productos locales, además de los incentivos existentes y los obstáculos institucionales que limitan el estrechamiento de vínculos entre las ZF y los territorios circundantes.



95%

de las camas de calidad en Puerto Plata son de propiedad extranjera.

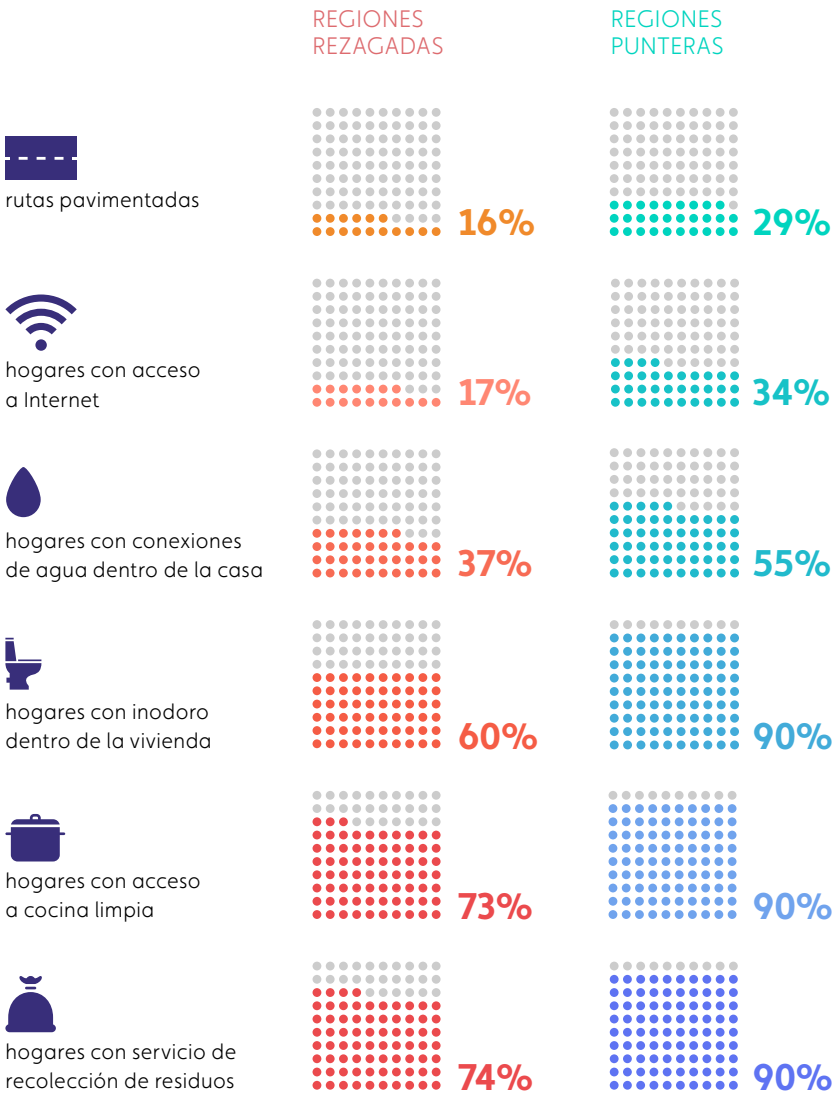


81%

de los insumos de ZF son proporcionados por empresas fuera de la RD.

Si bien las disparidades espaciales disminuyeron en las últimas décadas, aún persiste una brecha importante en los estándares de vida, tanto en áreas urbanas como en ciertas provincias. Incluso en el área urbana más dinámica del país, el Área Metropolitana de Santo Domin-

go, las disparidades existen; en 2010 (censo más reciente) alrededor del 43% de la población vivía en asentamientos informales.[7] El acceso a la electricidad en el área metropolitana está lejos de ser uniforme y a lo largo del país los grupos de mayor ingreso tienen mejor acceso al agua que los grupos de ingreso bajo. Asimismo, los hogares en provincias rezagadas tienen un acceso mucho más bajo a fuentes de agua potable, saneamiento, recolección de residuos e Internet. La baja densidad de las redes viales, la mala conectividad a zonas punteras y la baja calidad de las carreteras dificulta el potencial de desarrollo de



7 *Metodología para la identificación de tugurios en el Distrito Nacional.*

las provincias rezagadas. El déficit habitacional cualitativo es mayor en las provincias rezagadas, donde un porcentaje mucho más grande de las viviendas necesita renovarse para alcanzar un nivel aceptable de calidad de vida, mientras que el déficit habitacional cuantitativo es mayor en las áreas punteras, reflejo de la mayor presión poblacional.

Algunos de estos desafíos fueron exacerbados por la pandemia de COVID-19. Los cálculos preliminares indican que la actual crisis económica resultará en un menor nivel de empleo. Aun cuando la magnitud del impacto negativo fue mitigada por la respuesta del gobierno, se prevé que la pobreza en República Dominicana aumente a 23,1% (de 21% en 2019) y que probablemente afecte más a los trabajadores informales urbanos, aumentando aún más las desigualdades intraurbanas. A nivel sectorial, el turismo fue duramente golpeado, el número de visitantes en 2020 se redujo significativamente en alrededor de 63% comparado con 2019, resultando en un pérdida de ingreso estimada en US$26.800 millones (10% del PIB) sumando los impactos directos, indirectos e inducidos.[8] Asimismo, la crisis probablemente reduzca los ingresos públicos —los datos en torno al nivel de recaudación del gobierno central muestran un descenso del 5,5% en los primeros once meses de 2020, comparado con el mismo período un año antes—, volviendo más acuciante la necesidad de focalizar mejor los escasos recursos.

También existe un desajuste entre los desafíos territoriales actuales y las herramientas y capacidades para responder a ellos

El país sigue estando muy centralizado y los gobiernos locales —aún con sus pocas responsabilidades— no tienen la capacidad financiera de llevar a cabo sus funciones. De hecho, la RD es uno de los países más centralizados de la región de ALC; los gobiernos locales apenas representan el 2,4% del gasto público total. Esto en parte se debe al hecho de que los gobiernos locales de la RD no cumplen la función de brindar educación pública u otras prestaciones importantes de in-

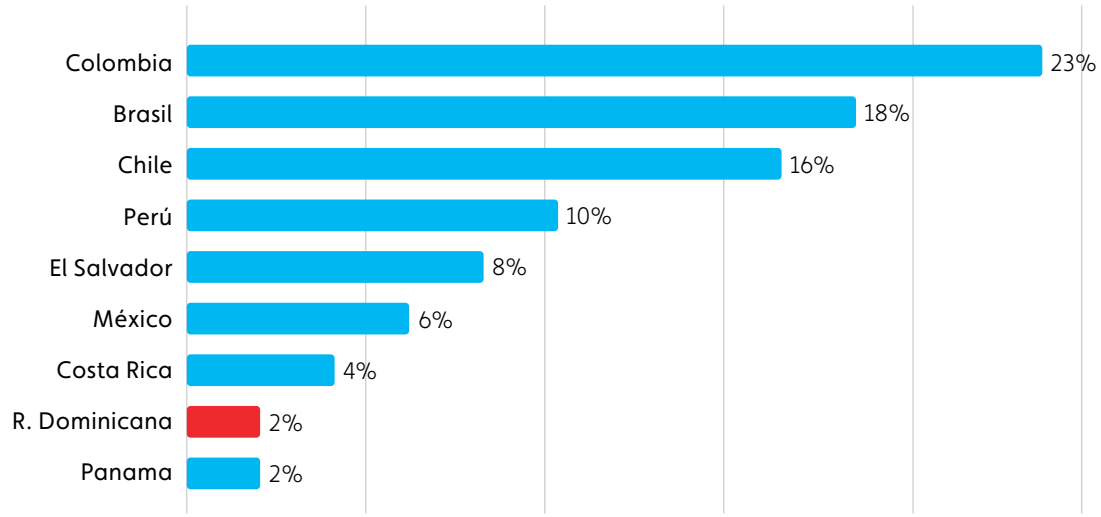
8 BID: *Nota Sectorial de Turismo para la República Dominicana*, noviembre de 2020.

fraestructura y servicios como suministro de agua potable y cloacas. Además, a diferencia de casi todos los demás países grandes de la región, los gobiernos locales no tienen permitido imponer un gravamen local de base amplia, como el impuesto sobre bienes inmuebles. Por ejemplo, con la excepción de las tasas para construcción y registros civiles, ninguno de los impuestos y tasas locales del Distrito Nacional generó más que el equivalente a US$0,33 per cápita. El nivel promedio de ingreso de los gobiernos locales es de RD$1800 (US$35) per cápita. La precaria situación financiera resultante obstaculiza su capacidad de financiar inversiones de capital de su propio bolsillo, o de acceder a fuentes externas de capital. Al contrario, en general siguen dependiendo del gobierno central para la construcción de obras pública.

El marco normativo e institucional actual dificulta la puesta en marcha de acciones coordinadas a nivel local. Con el surgimiento de ciu-

Gráfico 5. República Dominicana se encuentra entre los países más centralizados de América Latina y el Caribe

Los gobiernos locales representan el 2,4% del gasto total del gobierno



Fuentes: Las cifras de RD son del Ministerio de Hacienda (Agregación Institucional para la Consolidación de la Ejecución del Sector Público No Financiero) y se refieren a 2018. Las cifras de otros países son del sitio web de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI y se refieren a 2018, excepto en el caso de México (2017)..

Nota: En todos los casos, las cifras del gasto público general incluyen el gasto del gobierno central, las instituciones descentralizadas y el sistema de seguridad social. Con la excepción de Costa Rica, Panamá y El Salvador, los datos de los países de América Central y el Caribe no están disponibles.

dades muy grandes en la RD, así como el rápido crecimiento esperado en ciudades periféricas y pueblos más pequeños, el actual modelo institucional —que sigue siendo muy centralizado— dejó de funcionar. Si bien el gobierno central intentó coordinar y priorizar su propio gasto de capital, sigue siendo un hecho que los gobiernos locales tienen poco control sobre la asignación de los gastos de capital dentro de sus jurisdicciones. Como resultado, la RD no logra aprovechar una de las ventajas comparativas clave de los gobiernos locales: la capacidad de priorizar y coordinar el desarrollo dentro de sus propias jurisdicciones. Esto es muy importante para la gestión del crecimiento urbano y para la realización de inversiones transformadoras en los centros de las ciudades y en las periferias pobres, que requieren la participación en unísono de varios actores, alineando sus prioridades de planificación estratégica y ciclos presupuestarios.

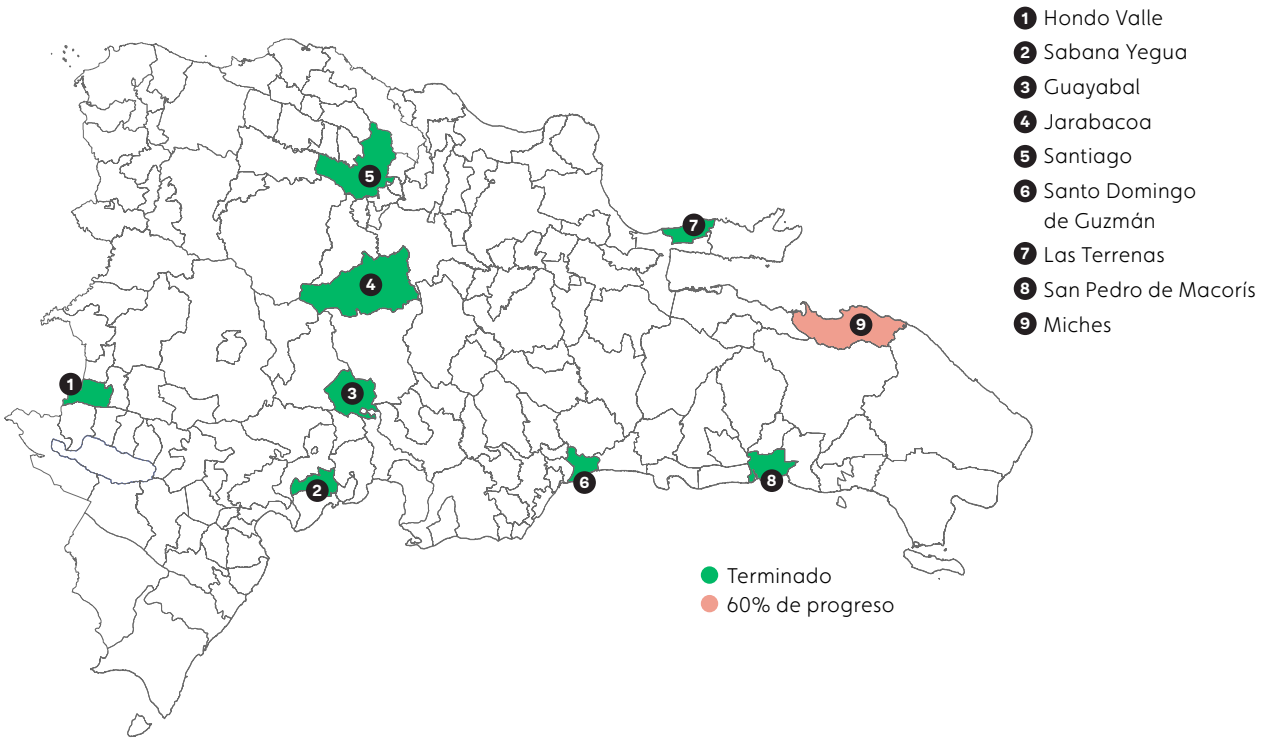
También cuenta con lagunas importantes para poder lidiar con las últimas tendencias urbanas y territoriales. Muchas de las necesidades más acuciantes en términos de terrenos, tanto para la manufactura como para servicios turísticos, tienen lugar en áreas suburbanas o periurbanas, mientras que el actual marco normativo se centra en las áreas urbanas. Esto está resultando en una planificación territorial fragmentada (urbana vs. rural) que no corresponde con la realidad, ni permite una gestión adecuada del crecimiento urbano y las áreas periurbanas. Tampoco son claros los vínculos entre las competencias de las diferentes instituciones responsables de la planificación territorial y las instancias de coordinación interinstitucional. Por ejemplo, no queda clara la jerarquía que tienen los instrumentos de planificación desarrollados por instituciones clave como el Ministerio de Turismo respecto a los planes municipales de ordenamiento territorial. De esta forma, incluso cuando se elaboran documentos estratégicos de planificación territorial, estos enfrentan grandes obstáculos a la hora de ser implementados coherentemente a diferentes niveles territoriales (nacional, regional y local). Por último, no hay muchos elementos en el actual marco normativo que le permitan al país administrar mejor las metrópolis en crecimiento, como Santo Domingo, que siguen contando con administraciones fragmentadas y pocas instancias para abordar correctamente la gestión metropolitana.

Asimismo, se priorizó un enfoque sectorial para la toma de decisiones en torno al desarrollo territorial, uno que carece de una visión más

amplia y de consenso. Respondiendo a la necesidad de planificar los polos turísticos y a la debilidad de los demás organismos y niveles de gobierno, la planificación del ordenamiento territorial en la RD fue impulsada por Planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico (PSOTT), elaborados por el Ministerio de Turismo y de los cuales ocho han sido completados a la fecha.[9] No obstante, estos planes sectoriales no cuentan con una visión integral del territorio, mientras que el

Gráfico 6. Solo el 5 por ciento de los municipios cuentan con planes de ordenamiento territorial

Municipios de República Dominicana con Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, por estado del plan



Fuente: Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT)

9 Hay PSOTT disponibles (aunque deben ser actualizados) para Sousa, San Felipe Puerto Plata, Las Terrenas (Samaná Norte), Cabarete, Miches-Seibo-Hato Mayor, Punta Cana-Bávaro-Macao, Unidad Ambiental 2 Macao y Pedernales.

actual marco normativo no es claro respecto a su jerarquía (p. ej., frente a los planes de ordenamiento territorial) o si son obligatorios para los municipios incluidos en ellos. Por otra parte, muchos de los PSOTT analizados priorizan al sector turístico por encima de las necesidades de las áreas urbanas, considerándolas como un costo para el sector en lugar de ser un complemento muy necesario para la productividad y crecimiento del sector. Además, la gestión de riesgos de desastres no ha sido plenamente incorporada a la planificación territorial, debido en parte a la falta de información en torno a este tipo de riesgo.

La mayoría de los municipios no cuentan con instrumentos de planificación territorial apropiados para orientar el desarrollo. De hecho, apenas el 5% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial, mientras que el 6% tiene unidades de planificación constituidas y operativas. De esta manera, la mayor parte del desarrollo en la RD sigue teniendo lugar sin una visión adecuadamente armada en torno al territorio, algo que dio lugar a un arbitraje subjetivo respecto a qué puede y no puede construirse en determinado lugar y a la toma de decisiones discrecionales para el ordenamiento territorial.

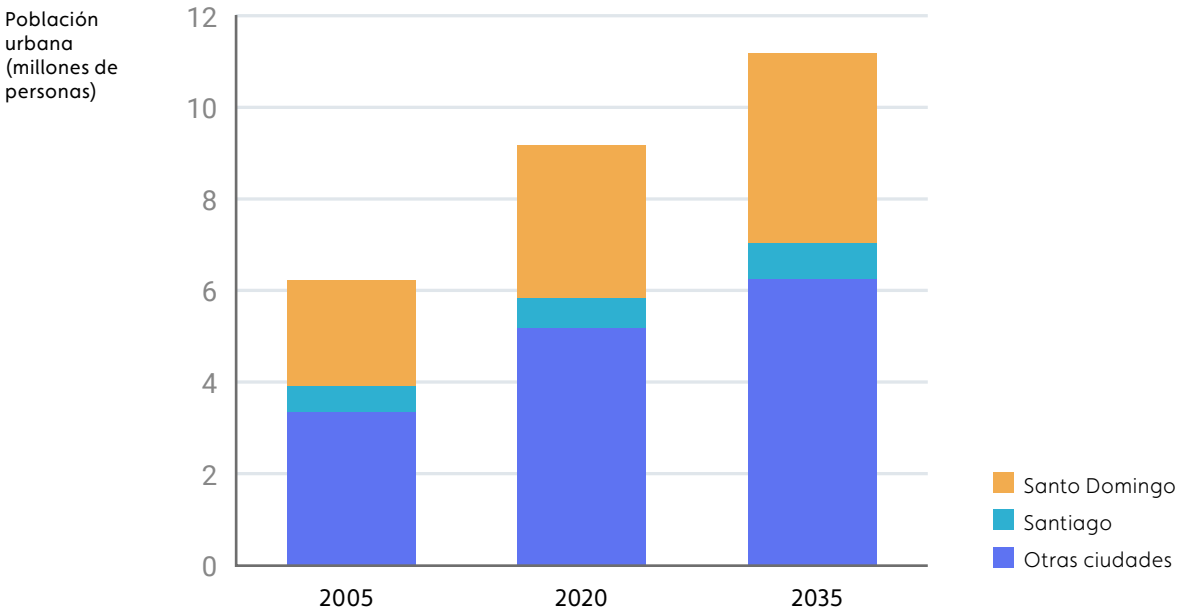
El futuro presenta una serie de retos diferentes

En las próximas décadas, si la RD desea alcanzar un nivel más alto de desarrollo, deberá abogar por un mayor nivel de productividad en todos sus sectores económicos. *Dado* que el país ya ostenta niveles elevados de transformación estructural y urbanización, los patrones de crecimiento futuros dependerán en menor medida del traslado de capital humano desde sectores menos productivos a otros más productivos y más de alcanzar una mayor productividad en los sectores existentes. Esto probablemente implique el uso de un conjunto diferente de herramientas y el desarrollo de capacidades a distinto nivel con el fin de gestionar la toma de decisiones multisectoriales y de acciones público-privadas en todo el territorio (como se describe a continuación).

Los patrones de urbanización previstos apuntan a la consolidación de las áreas periféricas de Santo Domingo y Santiago y del crecimiento de las ciudades de segundo orden. Entre 2010 y 2050, se prevé que la

Gráfico 7. Las proyecciones muestran un desplazamiento de la población urbana hacia ciudades pequeñas y medianas

Población urbana por tamaño de ciudades en República Dominicana de 2005 a 2035



Fuente: World Urbanization Prospects: Revisión del 2018.

Nota: Santo Domingo se refiere a la población urbana de los Municipios de Santo Domingo de Guzmán, Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste y Santo Domingo Norte.

población del área metropolitana de Santo Domingo alcance un total de 4,2 a 5,3 millones de personas (de 3 millones en 2010). Asimismo, este crecimiento previsto tendrá lugar en municipios periféricos (Santo Domingo Norte, Este y Oeste), mientras que el Distrito Nacional enfrentará un leve descenso de su población. En paralelo, habrá un desplazamiento de población urbana hacia ciudades pequeñas y medianas (gráfico 7). Para el año 2050, el 92% de la población dominicana residirá en áreas urbanas, y para 2035, el 56% de la población urbana estará viviendo en ciudades pequeñas y medianas.

Gestionar apropiadamente el crecimiento urbano, las brechas existentes y las crecientes necesidades de infraestructura será crucial para que las ciudades dominicanas alcancen la frontera de la productividad. Los actuales patrones de expansión urbana, en caso de

persistir, seguirán reduciendo la conectividad interna y condenarán a las ciudades dominicanas a diseños urbanos energéticamente ineficientes, reduciendo así su potencial económico. Esto también agravará la exposición de estas ciudades a las amenazas naturales, así como la vulnerabilidad del sector inmobiliario, reduciendo así su resiliencia frente a eventos climáticos actuales y futuros. En conjunto, esto limitará la capacidad de las ciudades dominicanas de alcanzar niveles más altos de productividad, algo esencial para preservar los patrones de crecimiento del país a futuro. Gestionar apropiadamente los cambios contrapuestos o complementarios en el uso de la tierra, además de financiar inversiones e iniciativas coordinadas (p. ej., renovación de los centros urbanos, puesta en marcha de alternativas de transporte público y no motorizado, evolución hacia un desarrollo orientado al tránsito) mientras se mejora las periferias de las ciudades (p. ej., mejoramiento integrado de barrios), será clave para hacer que las ciudades dominicanas sean atractivas para el desarrollo empresarial y generen entornos vivibles para sus residentes.

Para elevar la productividad de todos los sectores es clave aprovechar los atributos territoriales existentes y mejorar los beneficios indirectos de sectores económicos. Más allá de abordar los desafíos en torno al desarrollo urbano, se recomienda: i) vincular mejor las inversiones sectoriales con los atributos territoriales para maximizar los beneficios indirectos a nivel local, ii) coordinar inversiones intersectoriales para mejorar la competitividad local, y iii) poner en marcha una estrategia nacional para orientar los instrumentos y actores a nivel subnacional. Un porcentaje importante de la actividad económica del país se ubica en zonas periurbanas y suburbanas, donde se asientan los polos turísticos y la mayoría de las zonas francas. De esta manera, es importante integrar adecuadamente la actividad económica de este sector a la planificación y los instrumentos normativos existentes. Esto permitirá fortalecer sus vínculos con las comunidades, empresas e instituciones locales. Además, se deben planificar y coordinar apropiadamente las actividades de los polos económicos actuales y futuros para garantizar su arraigo en el contexto territorial y que cuenten con las condiciones facilitadoras necesarias para prosperar (p. ej., servicio de agua adecuado, saneamiento, electricidad, recolección/disposición de residuos sólidos, instrumentos de planificación local e infraestructura para la conectividad). La insuficiencia de los servicios básicos y la degradación ambiental ya impacta en la competitividad de las empresas turísticas

y amenaza los principales activos del sector.[10] Una visión nacional para el sector turístico y las zonas francas orientaría la priorización de las inversiones y los instrumentos de planificación a nivel local.

El gobierno dominicano reconoce la necesidad de considerar al territorio y a su población como el foco principal de las políticas públicas

El gobierno dominicano reconoce la necesidad de considerar al territorio y a su población como el foco principal de las políticas públicas. El desarrollo territorial es uno de los ejes del programa de gobierno, materializado en el recién creado Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional (bajo el MEPyD). El programa recalca la importancia de contar con políticas territoriales efectivas y subraya la necesidad de aprobar e implementar un paquete legislativo de ordenamiento territorial para promover el desarrollo integral del territorio y la población. En este contexto, la República Dominicana tiene la intención de llevar a cabo una serie de reformas legislativas ambiciosas para mejorar el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos de desastres. Una de las principales leyes en este sentido ya fue aprobada: i) la Ley de la Vivienda, Asentamientos Humanos Dignos y Edificaciones,[11] mientras que otras tres esperan su aprobación: ii) la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos, iii) el proyecto de Ley de Gestión Integral de Riesgos de Desastres;[12] y iv) la propuesta para la Ley de Regiones Únicas de Planificación.[13]

---

10 Las aguas residuales y los residuos sólidos contaminan las áreas naturales y los cuerpos de agua, trayendo floraciones de algas y dañando el coral. La erosión costera y la merma de los manglares aumentaron. Si bien no abundan los datos recientes, un informe de 2010 calculó que la desaparición de los corales vivos incrementaría la erosión playera en más de 100% en las playas orientales para el 2020, mientras que Puerto Plata se estancaría (agregar referencias).

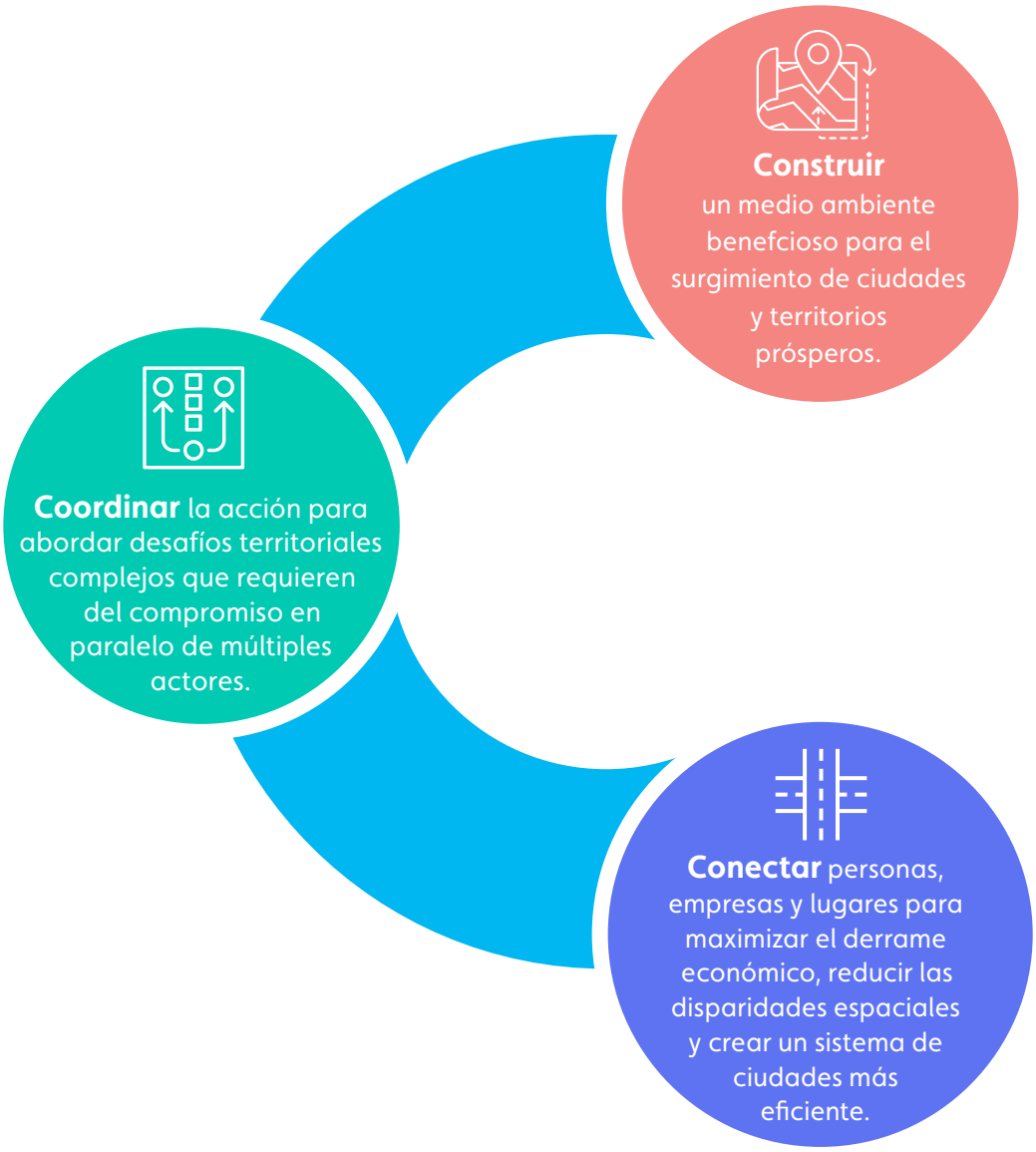
11 Lo que establecería, entre otras cosas, un marco institucional para políticas de vivienda, incluida la consolidación de organismos a nivel nacional en un nuevo ministerio (MIVIVIENDA).

12 Busca perfeccionar la compresión de los riesgos a través de una mejora en la información sobre los mismos, promueve la descentralización e incluso obliga a las autoridades locales a planificar y gestionar el riesgo ante desastres.

13 Su principal objetivo es el de facilitar el desarrollo a nivel regional mediante la coordinación de políticas, planes, programas y proyectos, así como incentivos financieros para la cohesión territorial intrarregional.

¿Cómo puede la República Dominicana habilitar el camino para el desarrollo de ciudades y territorios prósperos?

Con el fin de estar preparados ante los desafíos y oportunidades que surgen en la República Dominicana, este estudio recomienda un enfoque que haga hincapié en i) construir y habilitar un ambiente normativo que facilite el desarrollo de ciudades y territorios, ii) coordinar acciones para enfrentar desafíos territoriales complejos que requieren la intervención de múltiples sectores en paralelo, y iii) conectar personas, empresas y lugares para maximizar el desarrollo económico local, reducir las desigualdades territoriales y crear un sistema de ciudades más eficiente. Estos se organizan en torno a tres C:



Construir y habilitar un ambiente normativo que facilite el desarrollo de ciudades y territorios. Esto significa revisar el marco institucional y normativo de la RD para hacer frente a los desafíos territoriales de la actualidad y del futuro.

Para comenzar, se recomienda modernizar el marco normativo para el ordenamiento territorial mediante la aprobación de las reformas actualmente propuestas, como la *Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos*, y normas afines. Dada la falta de ordenamiento territorial en el país, este estudio recomienda la implementación escalonada de estas reformas en todo el territorio, comenzando por la elaboración de instrumentos de ordenamiento urbano en aquellas áreas de la RD que enfrenten una gran presión de desarrollo: grandes zonas urbanas como el Área Metropolitana de Santo Domingo, o los polos turísticos de todo el país. También se recomienda reasignar la planificación del uso de la tierra para el desarrollo turístico a las agencias de planificación pertinentes (locales y nacionales). Paralelamente, es clave poner en marcha un programa para fortalecer la capacidad institucional para el ordenamiento territorial a nivel central, provincial y local, e integrar mejor la gestión de riesgo de desastres a los instrumentos de ordenamiento territorial.

Más detalles en **Nota 3**. Adoptar un nuevo marco de planificación territorial y **Nota 6**. Potenciar la integración del turismo y el territorio

Este estudio también recomienda la necesidad de empoderar a los gobiernos locales para que accedan a fuentes de ingreso más sólidas y estables. La multiplicidad de pequeños impuestos existentes debe ser reemplazada por un gravamen de base amplia, como un impuesto sobre bienes inmuebles o un impuesto comercial. Asimismo, las transferencias intergubernamentales deben estabilizarse en un nivel realista para evitar las fluctuaciones anuales, como es el caso en la actualidad. También se justificaría la eliminación paulatina de los incentivos ineficientes para la inversión del sector privado, como los incluidos en la Ley 158-01, y la reorientación de los aumentos de la recaudación con el fin de mejorar los servicios básicos y la infraestructura.

Más detalles en la **Nota 4**. Empoderar a los gobiernos locales para conocer los desafíos actuales y futuros

Asimismo, es necesario fortalecer el marco institucional para el desarrollo de viviendas y la gestión del territorio. Este estudio recomienda: i) la consolidación de las agencias de vivienda y los programas existentes bajo el recientemente creado Ministerio de la Vivienda y Edificaciones (MIVED), ii) fortalecer los sistemas catastrales y de registro de tierras y estandarizar los procesos de emisión de permisos de construcción

Más detalles en la **Nota 5.** Habilitar un sector de vivienda inclusivo

para mejorar el funcionamiento del mercado inmobiliario y estimular la participación del sector privado, y iii) ampliar el financiamiento hipotecario a los segmentos de menos ingresos mediante la adopción de medidas para incluir a los hogares con ingresos informales a los programas de vivienda.

Coordinar acciones para enfrentar desafíos territoriales complejos que requieren la intervención de múltiples sectores en paralelo. Esto significa la puesta en marcha de programas o estrategias focalizadas para movilizar a las partes interesadas de los sectores público y privado a nivel nacional y subnacional, así como recursos financieros a gran escala para abordar desafíos territoriales complejos. La mejora del marco normativo para el ordenamiento territorial y la implementación progresiva de su mandato en todo el territorio debería posibilitar la puesta en marcha de medidas coordinadas a diferente escala territorial para la prestación de servicios básicos con el fin de integrar los programas de vivienda a los planes territoriales locales y orientar mejor las inversiones privadas y turísticas (p. ej., permisos de construcción), mientras se toma en cuenta la capacidad de carga a nivel local. No obstante, algunos de los desafíos territoriales más complejos identificados en este estudio requieren de un enfoque selectivo para ser abordados de forma oportuna y eficiente. Esto es particularmente importante dada la naturaleza altamente centralizada de la República Dominicana y la escasez de recursos que los gobiernos locales tienen a disposición para financiar el desarrollo territorial (servicios e infraestructura) a nivel local. En función de los hallazgos de este estudio, el abordaje de los siguientes desafíos territoriales amerita particular atención:

Implementar soluciones técnicas más eficientes, junto a un marco financiero e institucional para la prestación de servicios e inversiones urbanas estratégicas en áreas y regiones metropolitanas. Por ejemplo, existe la necesidad de generar mecanismos de coordinación para asegurar la uniformidad de los instrumentos de planeación urbana y las inversiones para movilidad urbana (p. ej., transporte colectivo) en áreas urbanas que se extienden a lo largo de múltiples unidades administrativas. Hacer frente a los actuales desafíos en términos de disposición de residuos sólidos también requerirá de coordinación y orientación por parte del gobierno central para asegurar que las soluciones técnicas más eficientes (p. ej., vertederos sanitarios regionales) sean avaladas.

Más detalles en la **Nota 1**. Entender los hitos de la urbanización.

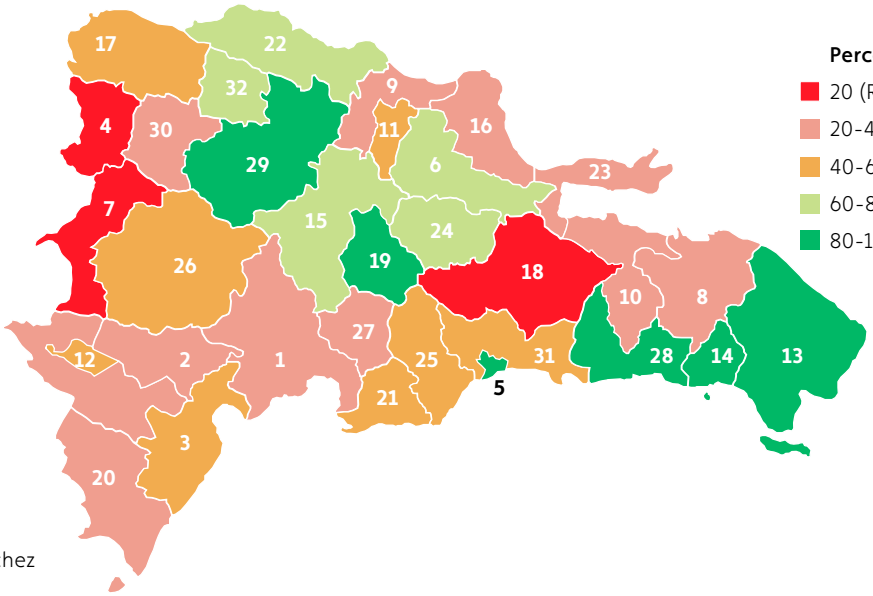
Más detalles en la **Nota 2**. Abordar las disparidades territoriales a diferentes escalas y **Nota 5**. Habilitar un sector de vivienda inclusivo

Abordar las desigualdades espaciales en calidad de las viviendas y prestación de servicios básicos en grandes áreas urbanas mediante programas integrados para el mejoramiento de barrios y asentamientos. Como parte de la racionalización y consolidación de las instituciones y programas de vivienda, se recomienda que estos incorporen programas para el mejoramiento de barrios y asentamientos, además de promover el mejoramiento de viviendas como forma de potenciar la resiliencia antes desastres naturales. Las intervenciones integradas para el mejoramiento de barrios y asentamientos parecen ser particularmente importantes en ciertas zonas del Distrito Nacional, como la 3.ª Circunscripción.

Abordar el rezago regional en términos de infraestructura y servicios y adaptar las políticas territoriales para hacer frente a las fallas de mercado demanda medidas coordinadas a través de múltiples acto-

Gráfico 8. Las provincias rezagadas se encuentran en su mayoría cerca de la frontera con Haití y en el corredor nororiental desde Espillat a El Seibo

Clasificación de regiones basada en una medida compuesta de productividad económica



Provincias

1. Azua
2. Baoruco
3. Barahona
4. Dajabón
5. Distrito Nacional
6. Duarte
7. Elías Piña
8. El Seibo
9. Espaillat
10. Hato Mayor
11. Hermanas Mirabal
12. Independencia
13. La Altagracia
14. La Romana
15. La Vega
16. María Trinidad Sánchez
17. Monte Cristi
18. Monte Plata
19. Monseñor Nouel
20. Pedernales
21. Peravia
22. Puerto Plata
23. Samaná
24. Sanchez Ramírez
25. San Cristóbal
26. San Juan
27. San José de Ocoa
28. San Pedro de Marcoris
29. Santiago
30. Santiago Rodriguez
31. Santo Domingo
32. Valverde

Fuentes: Serie espacial del PIB elaborada por el Banco Mundial; Renta per cápita del PNUD, Índice de Desarrollo Humano, 2016; y Nightlights usando NOAA, VIIRS

res (gráfico 8). Esto demanda un mejor entendimiento de los atributos territoriales de las áreas rezagadas, ajustes a medida y secuenciación de las políticas públicas. También es clave una buena comprensión de las fallas de mercado existentes, como posibles fallas de coordinación, para impulsar el desarrollo del sector privado. La estrategia territorial de desarrollo que actualmente está elaborando la Dirección de Planificación y Desarrollo de la Zona Fronteriza del MEPyD es un ejemplo de este enfoque.

Más detalles en la **Nota 2**. Abordar las disparidades territoriales a diferentes escalas

Conectar personas, empresas y lugares para maximizar el desarrollo económico local, reducir las desigualdades territoriales y crear un sistema de ciudades más eficiente. Esto significa asegurarse que i) las estrategias e intervenciones sectoriales tengan en cuenta los atributos territoriales para maximizar los beneficios económicos indirectos y ii) que los instrumentos de ordenamiento territorial a todo nivel incorporen medidas e intervenciones para mejorar la conectividad entre áreas rezagadas y punteras y para crear un sistema de ciudades más eficiente. Esto es particularmente importante para:

Maximizar los beneficios territoriales indirectos a través de medidas territoriales orientadas a conectar mejor los destinos turísticos con un conjunto diverso de activos y comunidades aledañas. Lograr esto requerirá que el sector público trabaje de la mano con el sector privado para apoyar la diversificación turística a través de iniciativas territoriales coordinadas a lo largo de los circuitos turísticos. Por ejemplo, permitiendo el establecimiento de oficinas para la gestión de destinos y apoyando el desarrollo de productos turísticos diversificados.

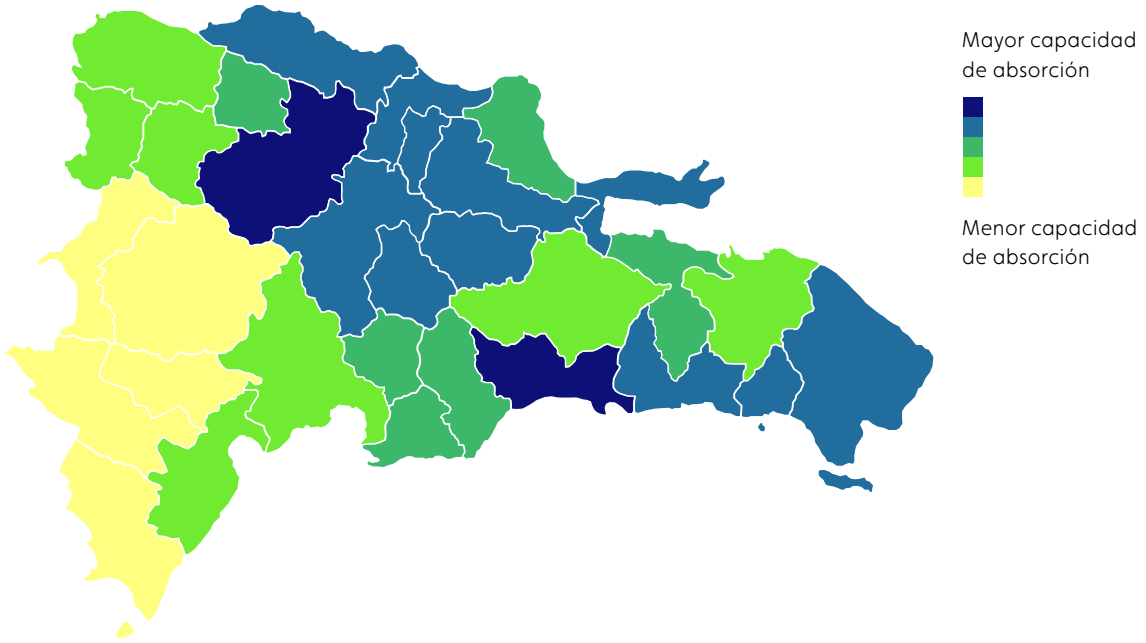
Más detalles en la **Nota 6**. Potenciar la integración del turismo y el territorio

Evaluar y maximizar correctamente el impacto que las zonas francas tienen en los territorios circundantes. Más allá de sus objetivos de inversión extranjera directa, las zonas francas pueden ayudar a impulsar el desarrollo económico local aprovechando la capacidad de absorción y los atributos locales. Para lograrlo, este estudio sostiene la necesidad de un enfoque más estratégico a la hora de ubicar adecuadamente a las nuevas zonas francas y fomentar la creación de vínculos entre las actuales ZF y las empresas locales. Asimismo, es necesario reconocer el escaso impacto territorial de las ZF en las comunidades circundantes cuando las primeras se ubican en lugares con poca capacidad de absorción y atributos espaciales.

Más detalles en **Spotlight**. Adaptar los instrumentos de desarrollo territorial: Zonas Francas

Gráfico 9. La capacidad de absorción del territorio es clave a la hora de decidir qué tipo de empresa/ZF atraer, si se quiere maximizar el impacto

Diferentes capacidades de absorción de los municipios de República Dominicana



Fuente: Elaboración propia con datos de World Development Indicators.

Nota: Las variables utilizadas son % de la población con educación terciaria (Censo, 2010); % de la fuerza laboral empleada en la agricultura (ENFT, 2015); % de población en edad de trabajar (Estimación ONE, 2015).

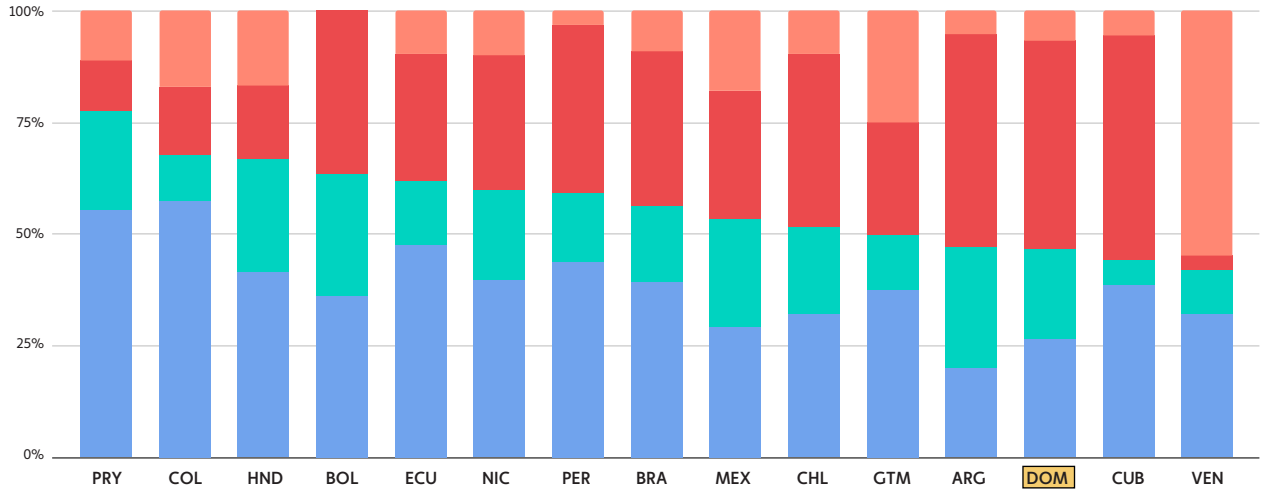
Más detalles en la **Nota 1**. Entender los hitos de la urbanización y la **Nota 2**. Abordar las disparidades territoriales a diferentes escalas

Mejorar la conectividad entre y dentro de ciudades. Este estudio revela que la mayoría de las ciudades dominicanas muestra poca conectividad interna, algo que se asocia a un bajo nivel de productividad urbana. De esta manera, es necesario mejorar la conectividad interna de las ciudades, junto con una política de transporte público, para reducir la congestión e impulsar las economías de aglomeración, claves para el crecimiento de la productividad urbana. Esto es muy importante en las grandes áreas urbanas como Santiago y el Área Metropolitana de Santo Domingo. A nivel nacional, también es necesario mejorar la conectividad vial entre ciudades. Si bien el país experimentó un descenso en las desigualdades territoriales a nivel regional, aún existen regiones rezagadas —como el área fronteriza con Haití— en términos de varios indicadores sociales, económicos y de prestación de servicios básicos. Si bien es poco probable que estas áreas se conviertan en polos de crecimiento para el país, el análisis presentado en el estudio indica que

existe un potencial económico en algunos puntos del área fronteriza (p. j., Pedernales, alrededores de Dajabón y Monte Cristi). Hacer realidad el potencial de estos lugares requerirá de mejoras en su conectividad con el resto del país y los mercados internacionales.

Gráfico 10. La mayoría e las ciudades dominicanas son dispersas y tienen niveles de conectividad de moderados a bajos

Nivel de conectividad interna por ciudad



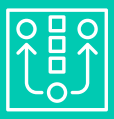
- Baja conectividad interna, expansión y red orgánica de calles
- Conectividad interna moderada, muy extendida y compacta
- Alta conectividad interna, baja dispersión y perímetro orgánico
- Alta conectividad interna, baja expansión y compacto

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Duque et al. (2019).

Los hallazgos y recomendaciones de este estudio se describen y analizan con más detalle en seis notas territoriales y un Spotlight, organizados de la siguiente manera:



Construir
un medio ambiente benefcioso para el surgimiento de ciudades y territorios prósperos.



Coordinar
la acción para abordar desafíos territoriales complejos que requieren del compromiso en paralelo de múltiples actores.



Conectar
personas, empresas y lugares para maximizar el derrame económico, reducir las disparidades espaciales y crear un sistema de ciudades más eficiente.

NOTA 1 -Entender los hitos de la urbanización

NOTA 2 - Abordar las disparidades territoriales a diferentes escalas

NOTA 3 - Adoptar un nuevo marco para la planificación territorial

NOTA 4 - Empoderar a los gobiernos locales

NOTA 5 - Habilitar un sector de vivienda inclusivo

NOTA 6 - Potenciar la integración del turismo y el territorio

NOTA 6 - Potenciar la integración del turismo y el territorio

SPOTLIGHT - Adaptar los instrumentos de desarrollo territorial: Zonas Francas

1.
Entender los hitos de la urbanización

Oscar Ishizawa Escudero,
Joaquín Muñoz Díaz,
Paula Restrepo Cadavid
y Evelyn Sánchez Hernández

Índice

Introducción		**36**
1	**Principales aspectos del proceso de urbanización en la República Dominicana**	**37**
1.1	Si bien su nivel de urbanización es elevado, la República Dominicana sigue urbanizándose a un ritmo acelerado	37
1.2	La urbanización llevó a que la población y la actividad económica se concentraran en pocas ciudades	38
1.3	Los activos construidos también se concentran fuertemente en las dos grandes metrópolis	40
1.4	Nuevos polos turísticos y corredores económicos de todo el país se están urbanizando a pasos acelerados	43
1.5	Las proyecciones indican que la República Dominicana se dirige hacia un modelo urbano más equilibrado, con el surgimiento y la consolidación de nuevos polos de crecimiento urbano	44
2	**El desempeño económico de la urbanización en la República Dominicana**	**46**
2.1	En términos generales, el proceso de urbanización de la República Dominicana vino acompañado de un notable crecimiento del PIB per cápita	46
2.2	El desempeño económico de las ciudades es variado	48
2.3	En años anteriores a la pandemia, Santo Domingo parecía estar recuperando terreno en términos de crecimiento económico	50
2.4	El crecimiento económico de Santo Domingo responde a una mayor productividad laboral y no a la creación de puestos de trabajo	51
2.5	La evidencia disponible indica que los trabajadores urbanos de la República Dominicana no se están beneficiando plenamente de los efectos de la urbanización	56
3	**Desafíos emergentes de la urbanización**	**58**
3.1	Un nivel significativo de urbanización ha tenido lugar en las costas y en áreas propensas a inundaciones	58
3.2	La expansión urbana está produciéndose de manera desorganizada y probablemente no planificada, particularmente en torno a los polos turísticos	61
3.3	Si bien la pobreza se redujo en todo el país, una buena parte de la población carece de acceso a viviendas adecuadas	65
3.4	A pesar de que se han realizado inversiones sustanciales para mejorar la prestación de servicios básicos, persisten disparidades en el acceso a la electricidad y al agua entre las áreas urbanas y las rurales y entre los diferentes grupos de ingreso	67

3.5 La República Dominicana enfrenta desafíos significativos en términos de saneamiento y gestión de residuos 71

3.6 El turismo y el desarrollo industrial dependen de la prestación de servicios básicos, a medida que las ciudades se expanden 75

3.7 Los apagones, los mecanismos normativos y la falta de personal capacitado son los mayores obstáculos para un entorno empresarial productivo 76

4 Conclusiones 78

Bibliografía 81

Anexo. Gráficos y cuadros económicos adicionales 86

Gráficos

Gráfico 1. Indicadores de urbanización (en porcentajes) en República Dominicana y regiones de América, varios años 37

Gráfico 2. Tasa de crecimiento urbano (en porcentajes) en República Dominicana, regiones de América y países comparables, 1960-2020 39

Gráfico 3. Coeficiente espacial de Gini de la población urbana y la actividad económica en República Dominicana y países de América Latina y el Caribe 40

Gráfico 4. Distribución de la exposición edilicia (en porcentajes de la exposición nacional total) en la República Dominicana 41

Gráfico R1.1. Distribución espacial de las pérdidas anuales promedio (PAP) provocadas por huracanes y terremotos (en millones de dólares) en República Dominicana 42

Gráfico 5. Aumento de la superficie construida (en kilómetros cuadrados) en República Dominicana, 1985-2015 43

Gráfico 6. Crecimiento poblacional (en millones de personas) de Santo Domingo según diferentes proyecciones demográficas, 2000-2050 44

Gráfico 7. Población estimada (en millones de personas) de Santo Domingo, 2010-2050 45

Gráfico 8. Población urbana según ciudad (en millones de personas) en República Dominicana, 2005-2035 45

Gráfico 9. Tasa de urbanización según PIB per cápita (en porcentajes) en República Dominicana, América Latina y el Caribe y países comparables, 1990-2018 47

Gráfico 10. Composición del PIB según sector (en porcentajes) en República Dominicana, 1991-2015 47

Gráfico 11. Composición del empleo según sector (en porcentajes) en República Dominicana, 1991-2020 48

Gráfico 12. Santo Domingo y Santiago reportaron un desempeño económico inferior al esperado en comparación con la tendencia mundial y otras ciudades de América Latina y el Caribe 49

Gráfico 13. Tasa de crecimiento del PIB per cápita (en porcentajes) en capitales seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2005-2015 50

Gráfico 14. PIB per cápita (en miles de dólares) en capitales de países centroamericanos y promedios regionales, 2005-2015 51

Gráfico 15. Tasa de crecimiento del PIB per cápita (en porcentajes) en Santo Domingo y la República Dominicana, 2005-2015 52

Gráfico 16. Desglose del crecimiento promedio (en porcentajes) en República Dominicana y capitales de América del Sur, 2005-2015 52

Gráfico 17. Crecimiento promedio según tipo de crecimiento (en porcentajes) en República Dominicana y capitales de América Central, 2005-2015 53

Gráfico R2.1. Crecimiento del valor agregado per cápita y cambio de diversas variables (en porcentajes) en República Dominicana, 2000-2017 54

Gráfico 18. Tasa de crecimiento anual del empleo (en porcentajes) en países y ciudades capitales de América Latina y el Caribe y de Centroamérica, 2010-2015 55

Gráfico 19. Índice de desconexión entre salarios y productividad en República Dominicana, 2000-2017 55

Gráfico 20. Prima del trabajador y prima urbana en países de América del Sur y de Centroamérica y el Caribe 57

Gráfico 21. Rápido crecimiento de la superficie construida en Higüey, 2006 y 2020 59

Gráfico 22. Evolución de la superficie construida en zonas propensas a inundaciones en Santo Domingo, 1985-2015 60

Gráfico 23. Evolución de la superficie construida en zonas propensas a inundaciones por provincia (en kilómetros cuadrados) en República Dominicana, 1985-2015 60

Gráfico 24. Evolución de los nuevos terrenos construidos según categoría del terreno (en porcentajes) en Gran Santo Domingo, Santiago e Higüey, 1991-2015 61

Gráfico 25. Expansión urbana según categoría del terreno en Gran Santo Domingo, 1985 y 2015 62

Gráfico 26. Crecimiento urbano y nivel de conectividad (en porcentajes) en República Dominicana y países de América Latina y el Caribe 63

Gráfico 27. Déficit habitacional total según tasa de pobreza por provincia (en porcentajes) en República Dominicana, 2010 66

Gráfico 28. Déficit habitacional total (en número de unidades habitacionales) en Santo Domingo, Distrito Nacional y Santiago, 2010 67

Gráfico 29. Cantidad de horas durante las cuales los hogares conectados a la red eléctrica reciben electricidad según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 68

Gráfico 30. Cantidad de horas durante las cuales los hogares conectados a la red eléctrica reciben electricidad según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 69

Gráfico 31. Número de días durante los cuales los hogares con servicio de agua corriente tienen acceso al servicio según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 69

Gráfico 32. Fuente de agua para uso doméstico según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 70

Gráfico 33. Número de días durante los cuales los hogares con servicio de agua corriente tienen acceso al servicio según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 71

Gráfico 34. Tipo de conexión cloacal según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 72

Gráfico 35. Tipo de disposición de residuos según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 72

Gráfico 36. Tipo de disposición de residuos según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018 73

Gráfico 37. Servicio de electricidad y agua (en horas promedio de servicio) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia, 2018 75

Gráfico 38. Hogares con servicio de recolección de residuos, conexión a alcantarillado y agua corriente (en porcentajes) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia, 2018 76

Gráfico 39. Diez mayores obstáculos que enfrentan las empresas privadas (en porcentajes) en República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2016 77

Recuadros

Recuadro 1. El costo del riesgo de desastres en la República Dominicana 41

Recuadro 2. Desglose del crecimiento a nivel nacional 53

Recuadro 3. Gestión de residuos en la República Dominicana, Santo Domingo y Santiago 73

Introducción*

En términos macroeconómicos, en las décadas anteriores a la pandemia la República Dominicana se caracterizó por un proceso de urbanización acelerado, un importante y sostenido crecimiento del PIB per cápita, y una exitosa transformación estructural. No obstante, un análisis más profundo de sus centros urbanos revela desafíos emergentes que podrían impedir que los logros económicos del pasado se sostengan en el tiempo. La expansión urbana se ha realizado mayormente de manera no planificada, lo que limita la productividad de las ciudades e incrementa su exposición ante la ocurrencia de eventos naturales adversos. A nivel nacional faltan viviendas adecuadas, e incluso en las grandes áreas urbanas la calidad de los servicios básicos es deficiente, mientras que las frecuentes interrupciones de los servicios de agua y electricidad suponen una pesada carga para las empresas y los hogares. Además, los trabajadores de las áreas urbanas no se han beneficiado plenamente del proceso de urbanización, y persiste un desajuste entre el crecimiento de la productividad, la creación de empleos de calidad y los salarios. A pesar de que la República Dominicana es hoy un país altamente urbanizado, el proceso de urbanización continuará. Se calcula que el área metropolitana de Santo Domingo, que en la actualidad concentra un 59% de la actividad económica y un 36% de la población, seguirá creciendo hasta 2060. Paralelamente se prevé que los polos económicos y turísticos emergentes atraigan más población. Superar los desafíos señalados en esta nota es fundamental para mantener y aprovechar el incremento de la productividad, y para mejorar la calidad de vida de la población urbana en la actualidad y en el futuro[1].

En lo que respecta a su estructura, esta nota se divide en cuatro secciones. En la primera sección se describen los principales aspectos del proceso de urbanización de la República Dominicana. En la segunda sección se aborda el desarrollo actual de la urbanización en el país, en términos económicos, y se compara su situación con la de otros países y ciudades del mundo. En la tercera sección el foco se centra en factores específicos que podrían impedir que las ciudades dominicanas o el país mismo aprovechen los beneficios de su proceso de urbanización. En la última sección se presentan las conclusiones.

* En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.

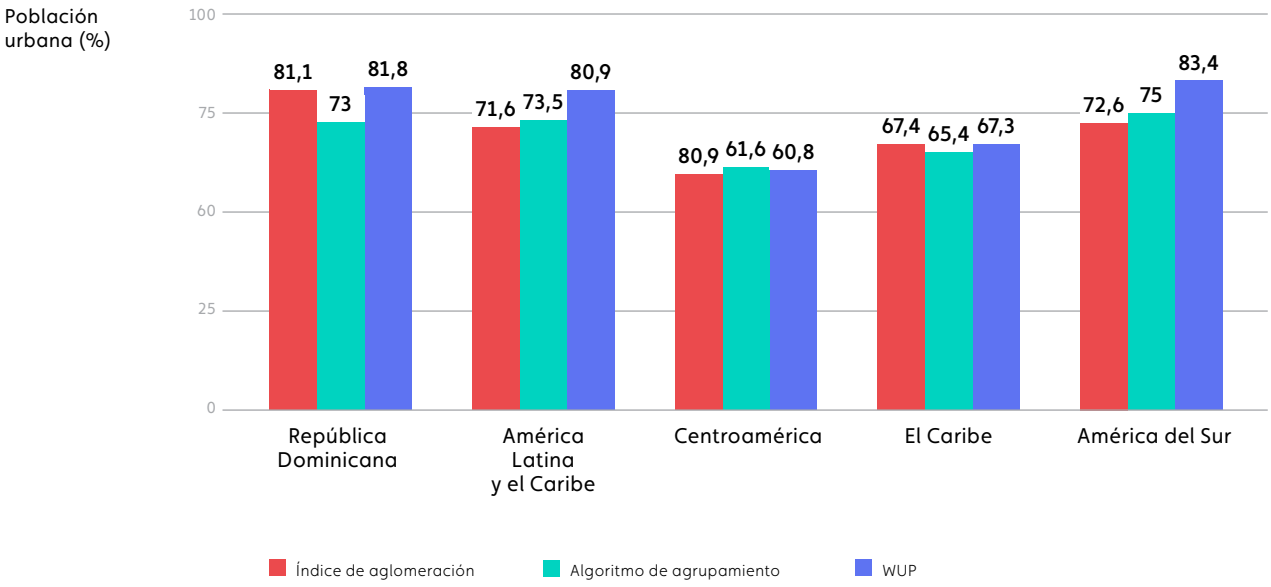
1 En este estudio se evalúan los desafíos del desarrollo urbano a partir de la consideración de las tendencias de la urbanización, el crecimiento de la población, el crecimiento económico y las probabilidades de que se produzcan eventos naturales adversos como terremotos, huracanes e inundaciones. Sin embargo, no se consideran otros efectos asociados que el cambio climático podría tener sobre los factores mencionados debido a los límites que plantean tanto el enfoque del estudio como la falta de datos disponibles sobre el tema.

1. Principales aspectos del proceso de urbanización en la República Dominicana

1.1. Si bien su nivel de urbanización es elevado, la República Dominicana sigue urbanizándose a un ritmo acelerado

La enorme mayoría de la población dominicana reside en áreas urbanas. De acuerdo con cálculos oficiales, en 2020 un 82% de la población dominicana residía en cabeceras o distritos municipales, definidos como áreas urbanas (ONE, s. d.)[2]. Dado que los indicadores urbanos varían de país en país, se utilizaron dos medidas adicionales de urbanización para comprender dónde está situada la República Dominicana en términos de urbanización en comparación con el resto del mundo. Se calcula que alrededor de un 73% de la población del país reside en áreas urbanas continuas y densamente pobladas —"agrupamientos urbanos"[3]—,

Gráfico 1. Indicadores de urbanización (en porcentajes) en República Dominicana y regiones de América, varios años



Fuente: Elaboración propia con base en índices de aglomeración y algoritmos de agrupamiento consultados en Roberts et al. (2017). Los datos correspondientes a 2019 provienen de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, basados en datos de United Nations (2019).

Nota: Según la clasificación contemplada en este documento, se considera que México forma parte de América del Sur. Los valores presentados el gráfico representan promedios ponderados. La sigla WUP refiere a las perspectivas de la urbanización mundial elaboradas por Naciones Unidas.

2 El Gobierno de la República Dominicana define a la población urbana como aquella que reside en cabeceras o distritos municipales. El resto de la población se considera rural.

3 Con el propósito de analizar las tendencias de la urbanización en América Latina y el Caribe, y su relación con el desarrollo y la transformación estructural de los países, Roberts et al. (2017) utilizan dos métodos para caracterizar la urbanización. El primero, el *algoritmo de agrupamiento*, se basa en un enfoque espacial-demográfico para identificar áreas urbanas: clasifica las células en una cuadrilla poblacional de acuerdo a su densidad, para luego condensarlas en "agrupamientos urbanos", es decir, grupos de células espacialmente adyacentes con una densidad de población de al menos 300 personas por kilómetro cuadrado y con una población agregada de más de 5.000 habitantes. El segundo método, el *índice de aglomeración*, define a las áreas urbanas desde la perspectiva del mercado laboral. Primero identifica a los núcleos urbanos como asentamientos "considerables" con base en un umbral poblacional. Luego calcula las zonas de traslado como aquellas áreas ubicadas a 60 minutos de distancia. Las personas que residen en el núcleo urbano y en las zonas de traslado se consideran parte de la población urbana.

mientras que un 81% vive en núcleos urbanos o a 60 minutos de un núcleo urbano (índice de aglomeración). Estos niveles de urbanización son muy similares al promedio de la región de América Latina y el Caribe, que se calcula es de entre un 73,5% (algoritmo de agrupamiento) y un 71,6% (índice de aglomeración), y están por encima del promedio correspondiente a los países de Centroamérica y el Caribe, que varía entre un 60% y un 67% en lo que respecta a los diferentes indicadores de urbanización (véase el gráfico 1).

La República Dominicana se está urbanizando a una tasa de 1,9%, muy superior al promedio registrado en la región de América Latina y el Caribe. El análisis de los datos de las perspectivas de la urbanización mundial permite observar la tendencia urbana del país, que señala que, durante la mayor parte de la década de 2000, en la República Dominicana la tasa de urbanización fue superior al promedio de cualquier región de América Latina (véase el gráfico 2). El país siguió una tendencia de urbanización similar a la de los países centroamericanos, donde el crecimiento urbano comenzó a desacelerarse alrededor de 2000 y alcanzó un promedio del 2% en 2019. En la República Dominicana el crecimiento urbano comenzó a decaer de forma constante a partir de 2004, pasando de un 3,5% en el mencionado año a un 1,9% en 2019. En 2019, Centroamérica, Belice, Guatemala, Honduras y Panamá exhibían una tasa de urbanización mayor que la República Dominicana. No obstante, estos países cuentan con un menor porcentaje de población urbana, que varía de un 45% a un 67%. Costa Rica es el único país centroamericano con una tendencia de urbanización similar a la de la República Dominicana, con un nivel de crecimiento urbano ligeramente inferior a un 1,8% y un 79% de población urbana. En el Caribe solo Haití supera la tasa de crecimiento urbano de la República Dominicana, con un 2,8% en 2019. De hecho, cuando se compara a la República Dominicana con países con una densidad poblacional y características geográficas similares, el país sobresale por su mayor nivel de crecimiento urbano desde 1970 hasta fechas recientes, cuando comenzó a converger hacia su tasa actual de crecimiento urbano[4].

1.2. La urbanización llevó a que la población y la actividad económica se concentraran en pocas ciudades

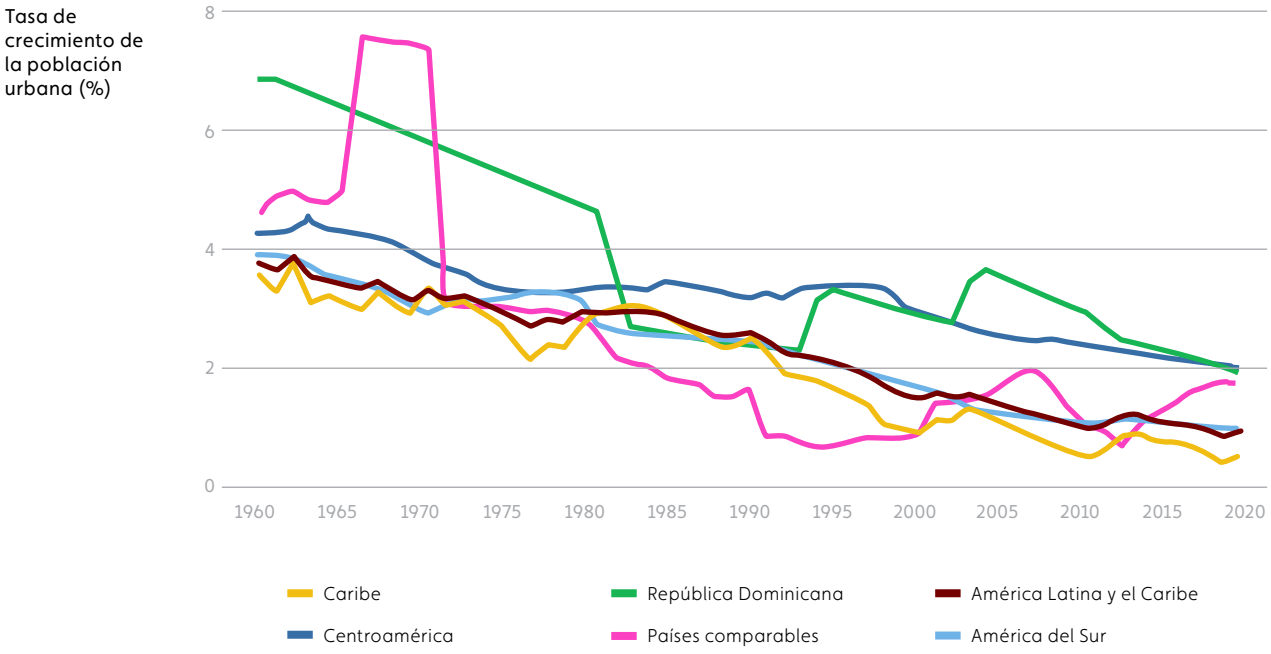
La población urbana está muy concentrada en las áreas metropolitanas de Santo Domingo y Santiago. Para 2020, se calcula que alrededor de un 43% de la población urbana residía en estas dos áreas metropolitanas[5]. En 2015 el área metropolitana de Santo Domingo concentraba alrededor del 59% del PIB nacional, uno de los mayores porcentajes en América Latina y el Caribe[6]. Al comparar la distribución de la población urbana y la actividad económica entre ciudades, en la República Dominicana se observa una concentración superior al promedio correspondiente a los países de América Latina y el Caribe. Este fenómeno no es exclusivo de la República Dominicana, puesto que, a medida que los países se desarrollan, la

4 Al analizar el proceso de urbanización en la República Dominicana, se utilizaron como referencia a nivel internacional los datos de tres países con geografía y población similares (islas con una superficie total similar), pero pertenecientes a diferentes grupos de ingreso. Sri Lanka es el país comparable del mismo grupo de ingreso (medio alto), mientras que Irlanda es el país comparable que pertenece al grupo de ingreso alto (comparativo aspiracional). Por último, Papua Nueva Guinea fue elegida como el país comparable del grupo de ingreso medio bajo. Cuando se consideran estos países se observa que en 2015 la República Dominicana exhibió la tasa de crecimiento urbano más elevada, seguida de cerca por Papua Nueva Guinea con un 2,14%. Más detalles sobre la selección de países comparables pueden consultarse en Ferreyra y Roberts (2018).

5 Cálculo realizado con base en datos obtenidos de United Nations (2019).

6 Solo Nassau (Jamaica), San Juan (Puerto Rico) y Paramaribo (Suriname) presentan una concentración del PIB mayor que Santo Domingo. En un grupo conformado por 24 países de América Latina y el Caribe, se estimó que el porcentaje promedio del PIB de las ciudades capitales fue del 34% en 2015. Los cálculos se basan en datos de Oxford Economics (2016).

Gráfico 2. Tasa de crecimiento urbano (en porcentajes) en República Dominicana, regiones de América y países comparables, 1960-2020

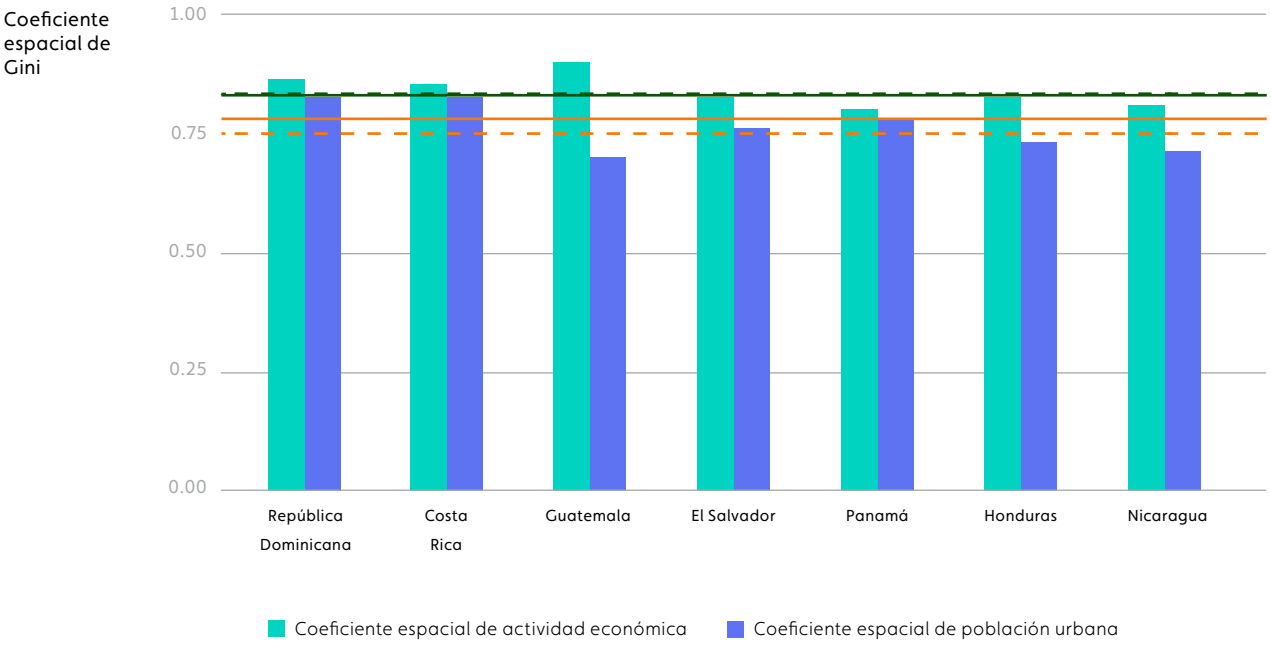


Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, basados en datos de United Nations (2019).

concentración poblacional en las ciudades tiende a aumentar, lo que generalmente conduce a un mayor crecimiento económico. No obstante, si la población está demasiado concentrada, particularmente en las grandes ciudades, los costos por congestión se incrementan y se obstaculizan el crecimiento económico y la productividad del país (Banco Mundial, 2009). En el gráfico 3 se utilizan coeficientes espaciales de Gini para medir la dispersión de la actividad económica y la población, que adquieren un valor igual a 0 cuando esos factores están distribuidos de manera equitativa entre las ciudades del país, y un valor igual a 1 cuando se concentran en una sola ciudad. En lo que respecta a la actividad económica, el coeficiente de Gini de la República Dominicana es de 0,86, mientras que dicho coeficiente es de 0,82 en América Latina y el Caribe y de 0,85 en los comparativos internacionales. De manera similar, la concentración de la población urbana en promedio es de 0,78 en América Latina y de 0,82 en la República Dominicana (véase el gráfico 3). La concentración poblacional es mucho menor en los comparativos internacionales, que presentan un valor promedio de 0,70[7].

7 Los coeficientes espaciales de Gini permiten medir el grado de dispersión de la población y la actividad económica; el último indicador se calcula indirectamente según la concentración de luz nocturna en un sistema urbano, y varía de 0 (distribución uniforme entre todas las ciudades) a 1 (concentración en una sola ciudad) (datos de Restrepo et al. (2017), actualizados y ampliados).

Gráfico 3. Coeficiente espacial de Gini de la población urbana y la actividad económica en República Dominicana y países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Restrepo et al. (2017).

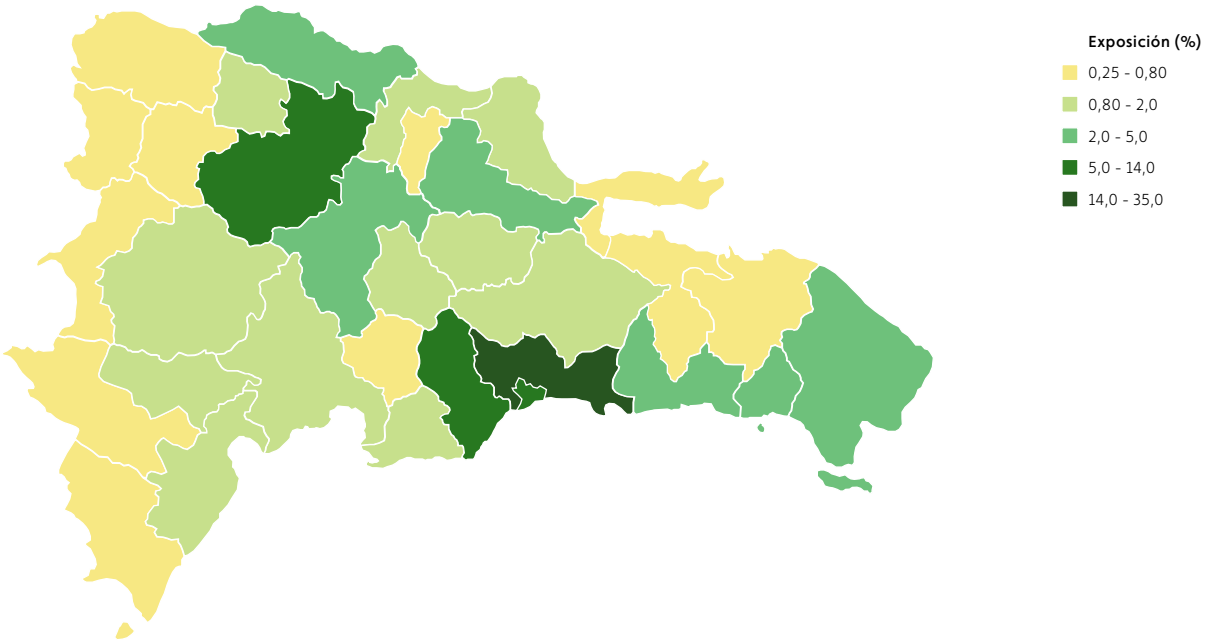
Nota: Las líneas punteadas representan valores promedio correspondientes a Centroamérica y las líneas enteras representan los promedios correspondientes a América Latina y el Caribe.

1.3. Los activos construidos también se concentran fuertemente en las dos grandes metrópolis

Como ocurre en los demás Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, los activos construidos de la República Dominicana se concentran en pocas áreas, la mayoría de ellas urbanas. El valor del parque edilicio en 2016 se calculó en 153.100 millones de dólares, o dos veces el PIB de ese año, dos tercios de los cuales corresponden a inmuebles residenciales, mientras que un tercio corresponde a inmuebles no residenciales[8]. El 85,5% del valor económico del parque edilicio se ubica en áreas urbanas. Además, más de la mitad de dicho parque se concentra en los dos principales centros urbanos del país (véase el gráfico 4): un 34,2% en Santo Domingo, un 14,4% en el Distrito Nacional y un 9,7% en Santiago. El elevado nivel de amenaza al que la Republica Dominicana se encuentra expuesta se combina con su alta concentración de activos. En consecuencia, el país puede experimentar pérdidas potencialmente grandes en caso de que se produzcan eventos catastróficos.

8 Se elaboró un modelo de exposición para inmuebles residenciales y no residenciales con el fin de evaluar las características del parque edilicio del país como parte del perfil de riesgo de desastres para la República Dominicana (The World Bank, 2018a). En el análisis se utilizaron datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 e información proveniente de las cuentas públicas e imágenes satelitales para revisar y calibrar los resultados. El principal resultado del modelo de exposición es el cálculo del valor de reposición para 2016 de los activos inmuebles residenciales y no residenciales de la República Dominicana, desglosados a una resolución de 1:1 kilómetros cuadrados por tipo de construcción, en áreas urbanas y rurales.

Gráfico 4. Distribución de la exposición edilicia (en porcentajes de la exposición nacional total) en la República Dominicana



Fuente: Banco Mundial (2018).

Recuadro 1

El costo del riesgo de desastres en la República Dominicana

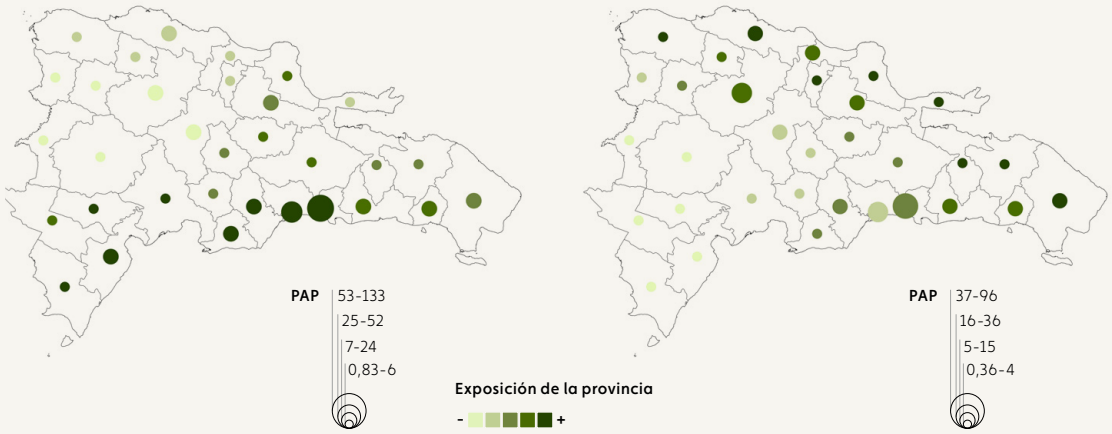
El riesgo ante huracanes y terremotos de las áreas urbanas de la República Dominicana es significativo. Las pérdidas potenciales a partir de estos eventos pueden dañar la infraestructura pública y privada e interrumpir la actividad de las empresas y la prestación de los servicios básicos. Según el perfil de riesgo de desastres estimado para la República Dominicana por el Banco Mundial, las pérdidas anuales promedio del parque edilicio del país se calcula que ascienden a 642 millones de dólares (un 0,89% del PIB de 2016), de los cuales 552 millones de dólares (un 0,77% del PIB) corresponden a pérdidas en áreas urbanas, mientras que 318 millones de dólares (un 0,44% del PIB) se concentran en el Distrito Nacional y Santo Domingo (véase el gráfico incluido en este recuadro). Se estima que las pérdidas anuales promedio causadas por huracanes ascienden a 345 millones de dólares (un 0,48% del PIB), mientras que las causadas por terremotos son de 297 millones de dólares (un 0,41% del PIB)[a].

Los huracanes provocan grandes pérdidas con más frecuencia que los terremotos. En un año dado, existe una probabilidad del 10% de sufrir pérdidas en el parque edilicio superiores a 1.837 millones de dólares (un 2,55% del PIB) debido a un huracán, y existe una probabilidad

similar de sufrir pérdidas superiores a 295 millones de dólares (un 0,41% del PIB) debido a un terremoto. Según el perfil de riesgo del país la República Dominicana es afectada por huracanes de manera relativamente frecuente y severa, y los riesgos son más elevados en el sur del país. Más allá de los daños directos que afectan a inmuebles e infraestructura, los huracanes pueden causar grandes pérdidas indirectas debido al efecto cascada y a la interrupción de negocios y servicios. Por ejemplo, el huracán Jeanne de 2014 provocó pérdidas indirectas que duplicaron aproximadamente los daños físicos.

Si bien son menos frecuentes que los huracanes, también se producen fuertes terremotos en la República Dominicana. En un año dado, existe una probabilidad del 0,1% de que un terremoto cause una pérdida superior a 21.000 millones de dólares (un 29,4% del PIB). Un evento de esta naturaleza tendría efectos catastróficos a nivel de los hogares, generaría una crisis fiscal considerable y exacerbaría los desequilibrios macroeconómicos. Las viviendas más vulnerables, que son aquellas construcciones que no pueden resistir apropiadamente una acción sísmica —es decir, las construidas con bloques de hormigón no reforzado, estructuras de acero ligero y otros materiales endebles—, suman un total de 596.487 viviendas (un 18,5% del total de viviendas de la República Dominicana). El 64% de esas viviendas se ubican en áreas urbanas[b].

Gráfico R1.1 Distribución espacial de las pérdidas anuales promedio (PAP) provocadas por huracanes y terremotos (en millones de dólares) en República Dominicana



Fuente: The World Bank (2018b).

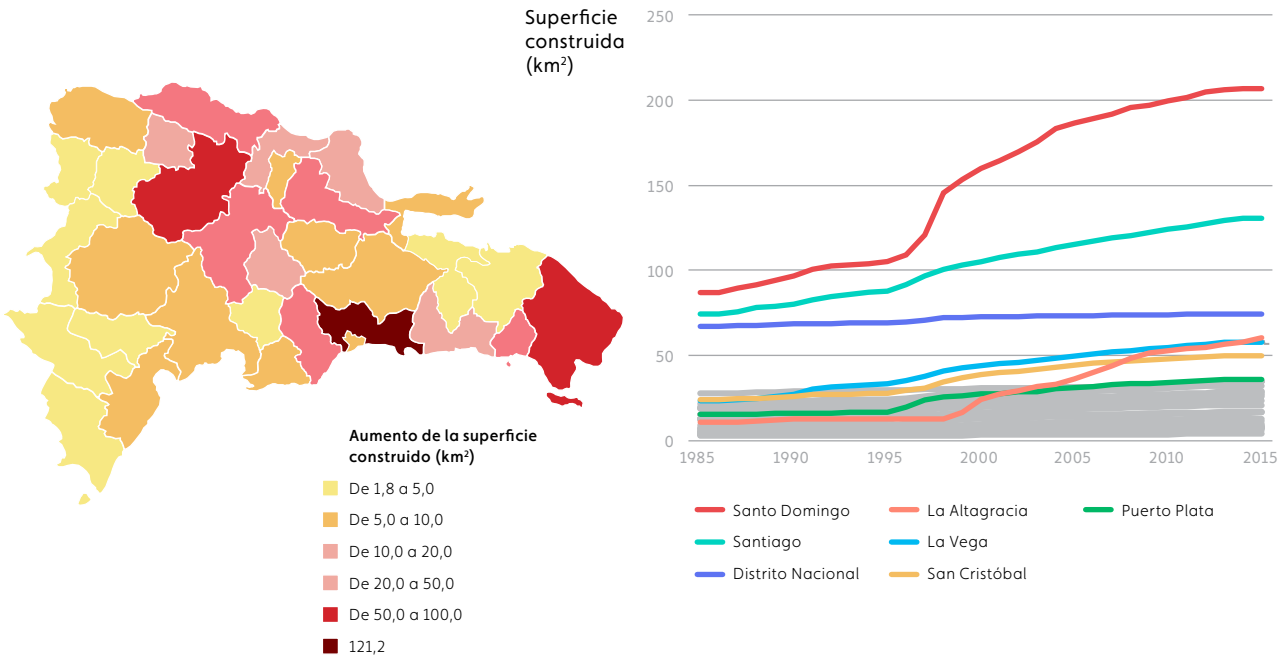
[a] Los valores corresponden únicamente a daños a inmuebles residenciales y no residenciales. No toman en cuenta los daños al contenido del inmueble, ni los costos del enfoque "volver a construir mejor".

[b] La información sobre materiales de construcción proviene del Censo 2010. Las áreas urbanas en general corresponden a los centros administrativos de los municipios y a distritos municipales, catalogados según la metodología de Gunasekera et al. (2015).

1.4 Nuevos polos turísticos y corredores económicos de todo el país se están urbanizando a pasos acelerados

Los polos turísticos y los corredores económicos importantes también son factores que impulsan la urbanización. Entre 1987 y 1996 la tasa de crecimiento de la superficie construida en la República Dominicana fue del 2% anual en promedio, y aumentó a un 3,2% entre 1997 y 2008, si bien se desaceleró tras la crisis financiera de 2008 a un promedio anual del 1,2% entre 2009 y 2015. Un análisis de la superficie construida entre 1985 y 2015 (véase el gráfico 5), realizado con base en imágenes satelitales obtenidas de la World Settlement Footprint Evolution (WSF-Evo)[9], señala que la expansión urbana durante ese período tuvo lugar principalmente en tres ubicaciones: i) la provincia de Santo Domingo; ii) el área metropolitana de Santiago, y iii) la provincia oriental de La Altagracia. Asimismo, el corredor económico norte-sur que comunica Santiago y Santo Domingo, así como las provincias aledañas a estas áreas metropolitanas (La Vega, San Cristóbal), experimentaron un aumento significativo de la superficie construida, y se beneficiaron de la actividad económica de estas dos aglomeraciones urbanas[10].

Gráfico 5. Aumento de la superficie construida (en kilómetros cuadrados) en República Dominicana, 1985-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del German Aerospace Center (s. d).

9 La World Settlement Footprint Evolution (WSF-Evo) es una base de datos creada por el Centro Aeroespacial Alemán que aporta datos sobre la evolución de la huella de los asentamientos humanos en el mundo.

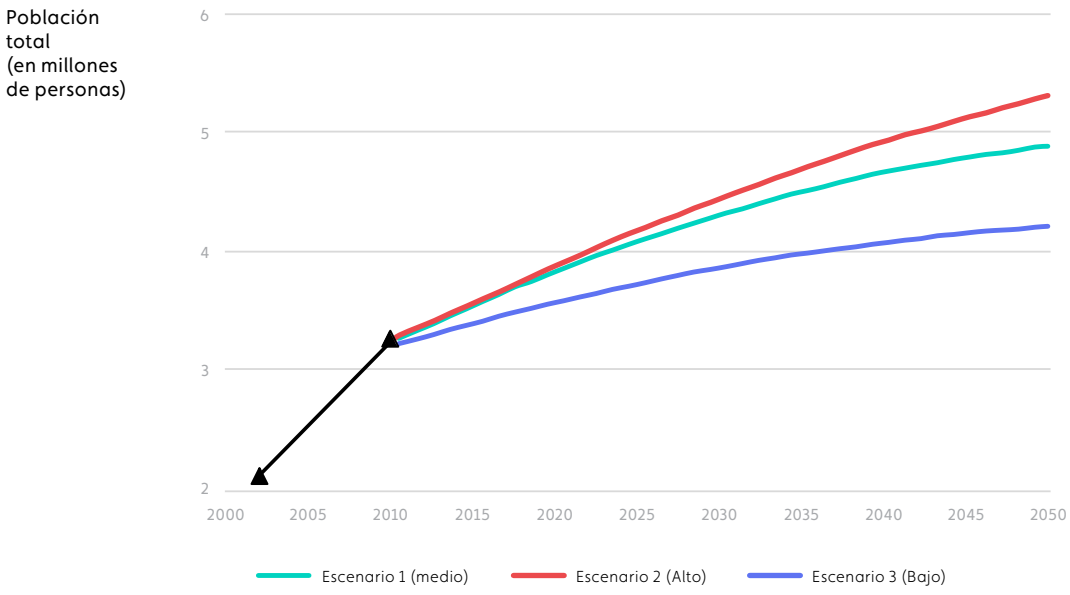
10 Cálculos realizados sobre la base del WSF-Evo, que proporciona una clasificación anual de la superficie terrestre según esté construida o no, con base en una resolución espacial de 30 metros, entre 1985 y 2015. La medición de la superficie construida se basa en imágenes satelitales y no considera la superficie total correspondiente a edificios de varias plantas.

1.5 Las proyecciones indican que la República Dominicana se dirige hacia un modelo urbano más equilibrado, con el surgimiento y la consolidación de nuevos polos de crecimiento urbano

Hacia el año 2050, el 92% de la población dominicana residirá en áreas urbanas, principalmente en ciudades pequeñas y medianas de todo el país. Esto significa que la población urbana pasará de 9,1 millones en 2020 a 12,2 millones en 2050. Si bien las grandes áreas metropolitanas del país, Santo Domingo y Santiago, continuarán experimentando una tasa de urbanización similar a la del total del país (entre un 1,7% y un 1,2%, respectivamente), las ciudades de menos de 300.000 habitantes absorberán una proporción sustancial del aumento poblacional. Hacia el año 2035 un 56% de la población urbana (6,2 millones) residirá en ciudades medianas y pequeñas (United Nations, 2019)[11].

En las grandes áreas metropolitanas el crecimiento poblacional se concentrará en los municipios periféricos, mientras que en los centros urbanos la población se mantendrá constante. Se calcula que la población del área metropolitana de Santo Domingo crecerá entre un 37% y un 73% de 2010 a 2050, y alcanzará un total de entre 4,2 y 5,3 millones de habitantes, dependiendo de las tasas estimadas de fertilidad y de migración que se consideren (véase el gráfico 6)[12]. Si bien la variación de las proyecciones es grande, todos los escenarios prevén que el crecimiento poblacional continuará hasta 2060, en contraste con otras ciudades de América Latina y el Caribe que están más avanzadas en cuanto a su transformación demográfica,

Gráfico 6. Crecimiento poblacional (en millones de personas) de Santo Domingo según diferentes proyecciones demográficas, 2000-2050

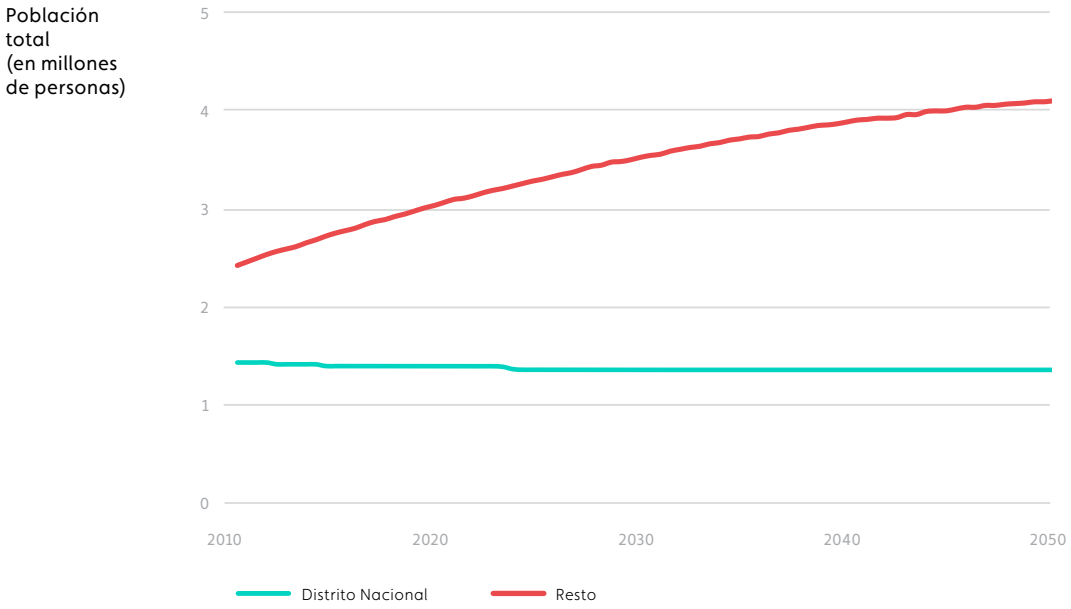


Fuente: González (2016), sobre la base de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda (2010).

11 Las tasas de crecimiento estimadas se calcularon a partir de las proyecciones para los años 2020 a 2035.

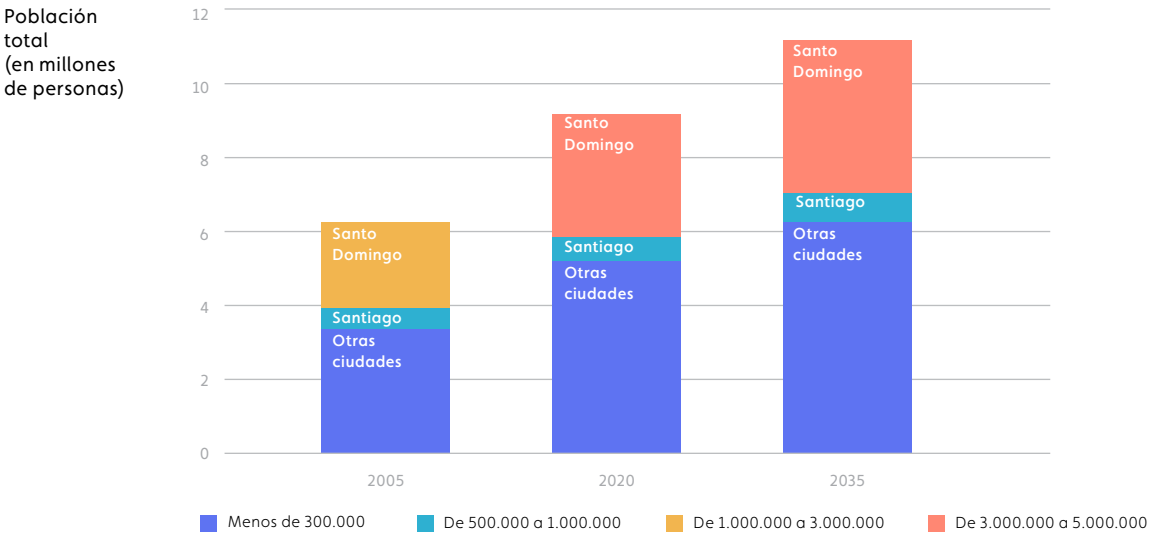
12 González (2016), sobre la base de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.

Gráfico 7. Población estimada (en millones de personas) de Santo Domingo, 2010-2050



Fuente: González (2016), sobre la base de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Gráfico 8. Población urbana según ciudad (en millones de personas) en República Dominicana, 2005-2035



Fuente: United Nations (2019).

Nota: Santo Domingo comprende la población urbana de los municipios de Santo Domingo de Guzmán, Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste y Santo Domingo Norte.

como La Habana y San Juan, que alcanzarán su población máxima en 2030. La población de los municipios periféricos del Distrito Nacional crecerá a una tasa acelerada: mientras que en 2010 un 31% de la población metropolitana se concentraba en el Distrito Nacional y un 69% residía en los municipios periféricos, para el año 2050 se espera que en el Distrito Nacional la proporción disminuya a un 18% de la población metropolitana (véase el gráfico 7). Santiago, la otra gran ciudad de la República Dominicana, experimentará un aumento moderado de la población de alrededor de un 19,6%: su población crecerá de 664.000 habitantes en 2020 a 794.000 en 2035 (véase el gráfico 8).

2. El desempeño económico de la urbanización en la República Dominicana

2.1 A nivel macro, el proceso de urbanización de la República Dominicana vino acompañado de un notable crecimiento del PIB per cápita

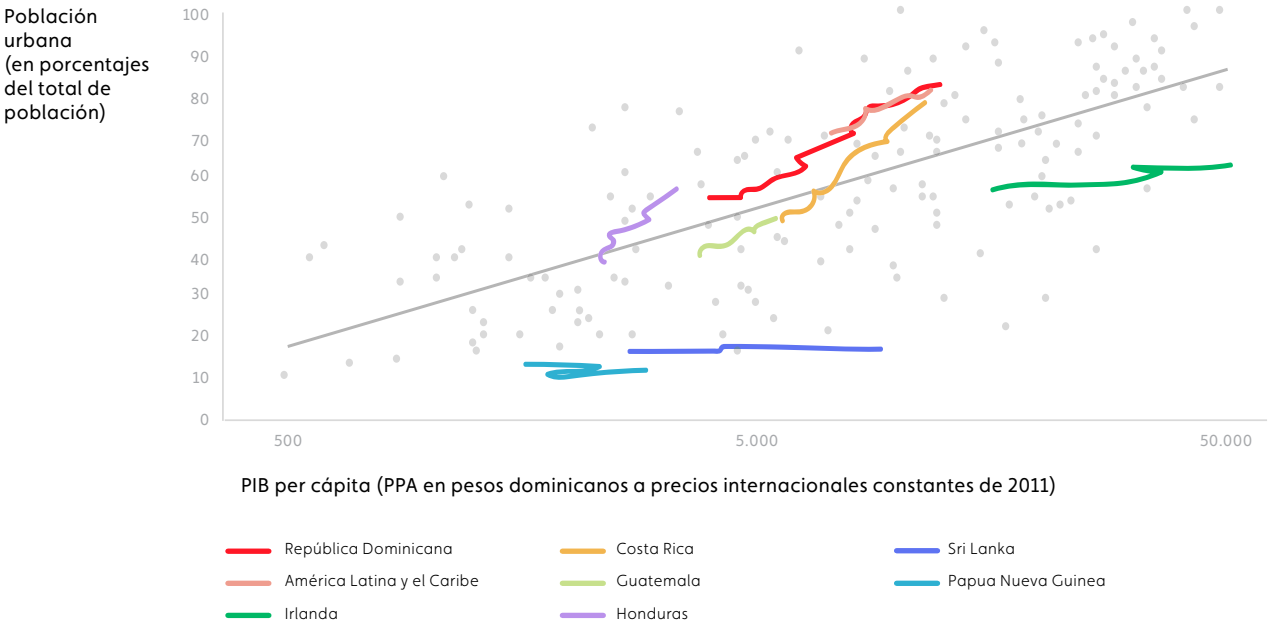
La evidencia a nivel mundial indica que la urbanización acompaña al crecimiento económico. La relación entre el crecimiento del PIB y la urbanización ha sido ampliamente documentada, y la evidencia internacional muestra que la mayoría de los países alcanza el nivel de ingreso medio solo después de que una parte significativa de su población reside en ciudades (pueden consultarse ejemplos en Quigley, 2008; Fujita, Krugman y Venables, 1999, y Henderson y Wang, 2005). A medida que las ciudades se desarrollan, la creciente aglomeración deriva en economías de escala para la producción y la prestación de servicios básicos, y se eleva así la productividad de sectores no agropecuarios, lo que contribuye al crecimiento económico y hace que las ciudades se vuelvan más atractivas[13]. Como se muestra en el gráfico 9, en comparación con otros países de Centroamérica, como Honduras y Guatemala, así como con pares internacionales, el patrón de urbanización de la República Dominicana fue más pronunciado y continuo, y estuvo acompañado de un crecimiento sostenido del PIB per cápita, para finalmente converger en el promedio de América Latina y el Caribe.

La República Dominicana está muy avanzada en su transformación estructural, con el sector de servicios como el principal sector económico. En las últimas dos décadas este sector incrementó su relevancia, ya que representa más de un 60% de la economía desde 2005. Por otro lado, entre 1991 y 2018 la contribución de la industria y del sector agropecuario al PIB disminuyó entre 6 y 8 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico 10). La importancia del sector de servicios también es considerable en el mercado laboral. El crecimiento del empleo en dicho sector fue el principal factor que contribuyó al aumento del empleo total en los últimos 20 años, y ha incrementado su participación en relación con la industria y con el sector agropecuario: la proporción del empleo en el sector de servicios respecto del empleo total aumentó 11 puntos porcentuales entre 2000 y 2020, de un 60% a un 71% (véase el gráfico 11). El sector turístico juega un papel crucial en la economía dominicana, con una contribución total al PIB y al empleo total en 2019 de un 16,3% y un 17,3%, respectivamente, del cual un 5,6% corresponde a puestos de trabajo directos[14].

13 Un análisis exhaustivo sobre las economías de escala y la urbanización puede consultarse en Banco Mundial (2009).

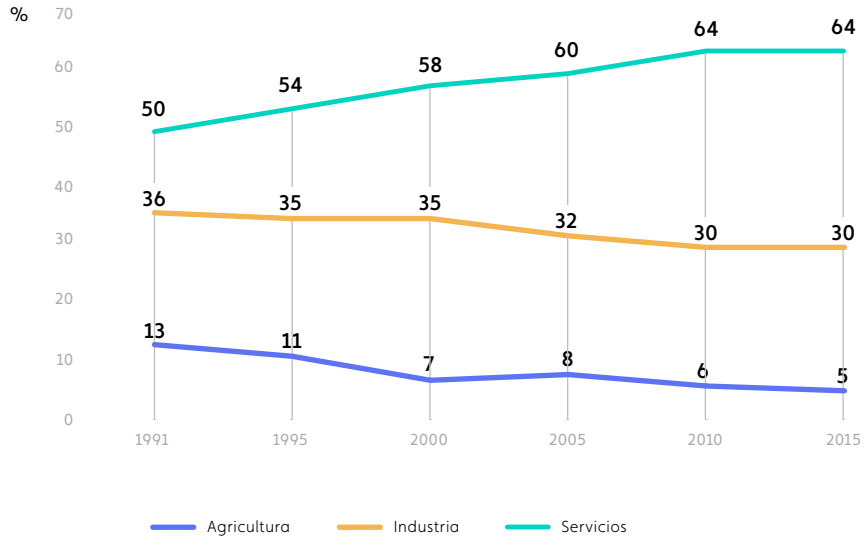
14 Estos cálculos incluyen el PIB, la cantidad de puestos de trabajo creados tanto de forma directa como indirecta, y los puestos de trabajo promovidos por los viajes y el turismo, de acuerdo con el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (World Travel & Tourism Council, 2020).

Gráfico 9. Tasa de urbanización según PIB per cápita (en porcentajes) en República Dominicana, América Latina y el Caribe y países comparables, 1990-2018



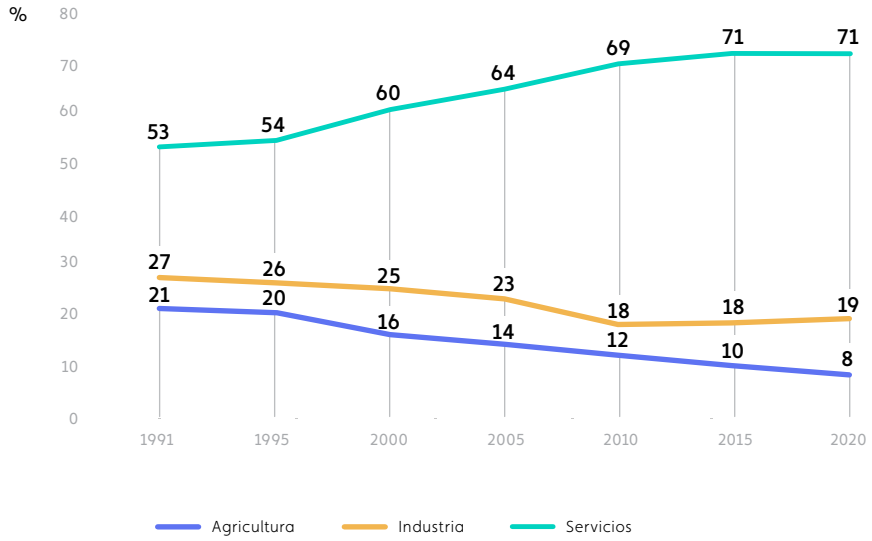
Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, basados en datos de United Nations (2019).

Gráfico 10. Composición del PIB según sector (en porcentajes) en República Dominicana, 1991-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, basados en datos de United Nations (2019).

Gráfico 11. Composición del empleo según sector (en porcentajes) en República Dominicana, 1991-2020



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, basados en datos de United Nations (2019).

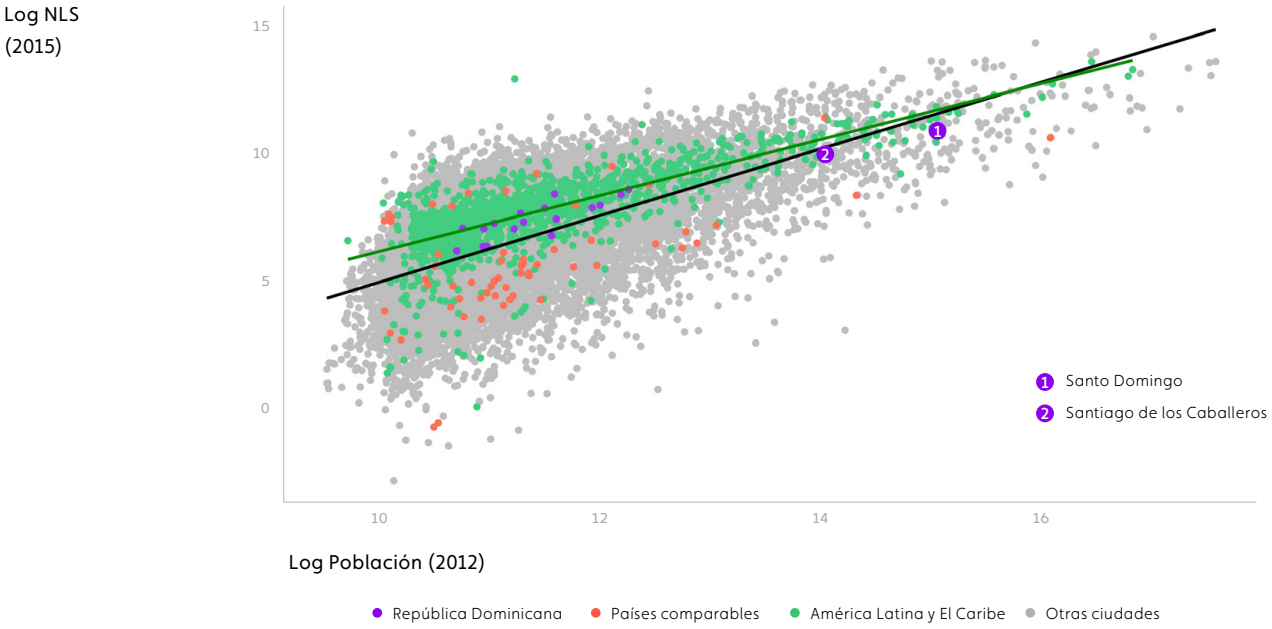
2.2 El desempeño económico de las ciudades es variado

Santo Domingo y Santiago tienen un desempeño económico menor que el esperado en comparación con ciudades del mismo tamaño del mundo y de América Latina y el Caribe. Se espera que las economías de aglomeración le permitan a una ciudad más grande ser más productiva que una más pequeña (en caso de mantenerse todos los demás factores constantes). Para poder medir el desempeño económico de las ciudades dominicanas y compararlo con el de otros centros urbanos del mundo se utilizaron aquí datos sobre la intensidad de la iluminación nocturna[15], los cuales son empleados como predictores confiables del desempeño económico (Henderson, Storeygard y Weil, 2012). Para comprobar la relación entre la aglomeración poblacional y la productividad económica, se calculó la regresión de la intensidad de la iluminación nocturna sobre la población urbana de 2012. En el gráfico 12 puede observarse que es positiva la relación entre la urbanización y la productividad en todas las ciudades dominicanas (véanse los puntos de color violeta), aunque las dos ciudades más grandes e importantes del país a nivel económico, Santo Domingo y Santiago, parecen tener un desempeño inferior al esperado, en comparación con ciudades del mismo tamaño del mundo y de América Latina y el Caribe (la línea continua de color negro representa la tendencia mundial y la línea continua de color verde representa la tendencia en América Latina y el Caribe). El PIB per cápita de Santo Domingo en 2015 fue de 12.068 dólares. Si bien fue más alto que el promedio correspondiente a las capitales centroamericanas, de 8.950 dólares ese mismo año, aún

15 Los datos sobre la intensidad de la iluminación nocturna provienen del Radiómetro de Imágenes en el Infrarrojo Visible (VIIRS) de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica.

se situaba por debajo del PIB per cápita de las ciudades punteras, como Panamá y San José, y por detrás del promedio correspondiente a las capitales de América del Sur (véase el gráfico 14).

Gráfico 12. Santo Domingo y Santiago reportaron un desempeño económico inferior al esperado en comparación con la tendencia mundial y otras ciudades de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Roberts et al. (2017).

Nota: La línea negra representa el valor esperado para la muestra de ciudades del mundo y la línea verde representa el valor esperado para las ciudades de América Latina y el Caribe. Las comparaciones a nivel internacional se establecen con Irlanda, Sri Lanka y Papua Nueva Guinea.

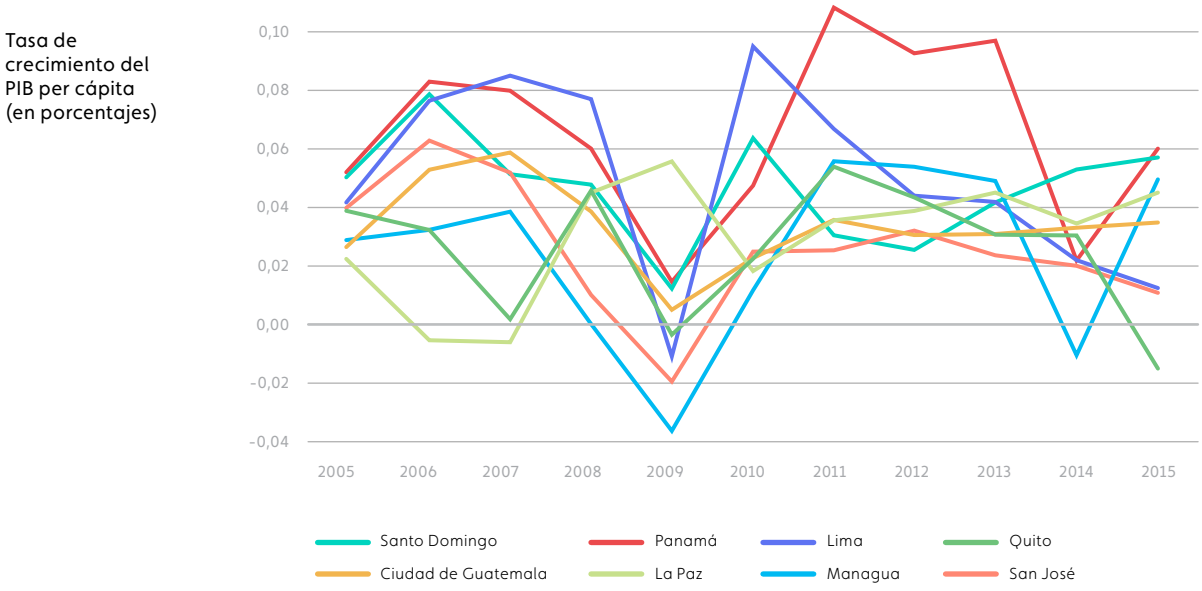
Por el contrario, las ciudades secundarias parecen tener un desempeño superior a la tendencia mundial dado su tamaño, aunque la mayoría permanece por debajo de la tendencia de América Latina y el Caribe (véase la línea continua en verde). Las ciudades secundarias de la República Dominicana (color violeta) tienen una productividad urbana ligeramente superior a lo esperado para su tamaño de población, en comparación con otras ciudades del mundo. Una vez que esta comparación se acota a ciudades latinoamericanas, se observa que su desempeño económico es menor que el de las ciudades de la región que cuentan con una población similar[16].

16 Al evaluar el desempeño económico de las ciudades irlandesas, que representan el escenario aspiracional correspondiente al grupo de países de altos ingresos, se observa que tanto la ciudad capital, Dublín, como las ciudades secundarias tienen un desempeño superior al promedio mundial en términos de productividad, datos que subrayan los beneficios de la aglomeración poblacional en el desempeño económico en todas las áreas urbanas del país.

2.3 En años anteriores a la pandemia, Santo Domingo parecía estar recuperando terreno en términos de crecimiento económico

Luego de la desaceleración que tuvo lugar entre 2005 y 2010, relacionada con la crisis económica mundial, Santo Domingo se convirtió en una de las capitales con mayor crecimiento de América Latina y el Caribe. Entre 2005 y 2010 la ciudad experimentó una reducción notable de la tasa de crecimiento del PIB per cápita, que pasó de un 7,9% en 2006 a un 1,1% en 2009. Sin embargo, en los años siguientes y hasta 2015 —el último año respecto del cual se dispone de datos—, la economía de Santo Domingo creció a tasas elevadas, como se muestra en el gráfico 13. Entre 2010 y 2015 el PIB per cápita creció a un promedio de un 4,4%, y se colocó así en el tercer puesto entre las capitales con mayor crecimiento de América Latina y el Caribe durante el mismo período, solo detrás de Panamá (7,1%) y Lima (4,6%). A diferencia de estas dos capitales, que han presentado un crecimiento errático en los últimos años, Santo Domingo mantuvo un crecimiento continuo. Además, en términos reales, el PIB per cápita de la capital dominicana se encuentra por encima del promedio de las capitales de Centroamérica, aunque San José y Panamá presentan un PIB per cápita más elevado (véase el gráfico 14).

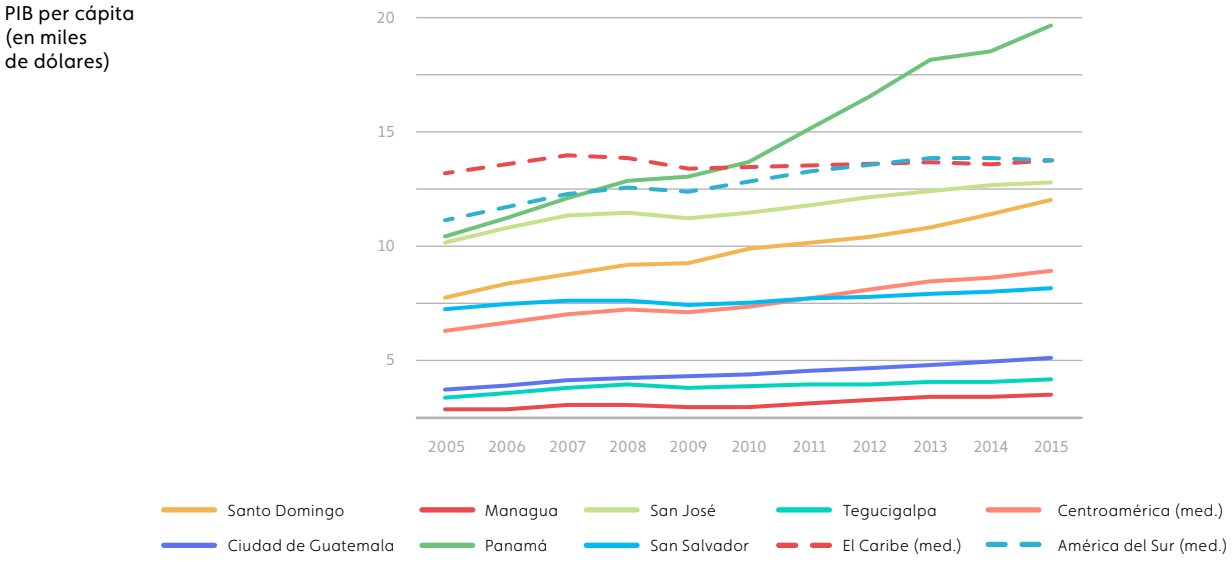
Gráfico 13. Tasa de crecimiento del PIB per cápita (en porcentajes) en capitales seleccionadas de América Latina y el Caribe, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Oxford Economics (2016).

El crecimiento económico de Santo Domingo siguió una tendencia similar a la nacional entre 2005 y 2015. En 2015 Santo Domingo registró un crecimiento del PIB per cápita de un 5,7%, ligeramente por encima del 5,6% que se registró a nivel nacional (véase el gráfico 15). No obstante, como la ciudad funciona como epicentro de la actividad económica, su PIB per cápita de 12.068 dólares en 2015 duplicaba el promedio nacional de 6.834 dólares (Oxford Economics, 2016).

Gráfico 14. PIB per cápita (en miles de dólares) en capitales de países centroamericanos y promedios regionales, 2005-2015



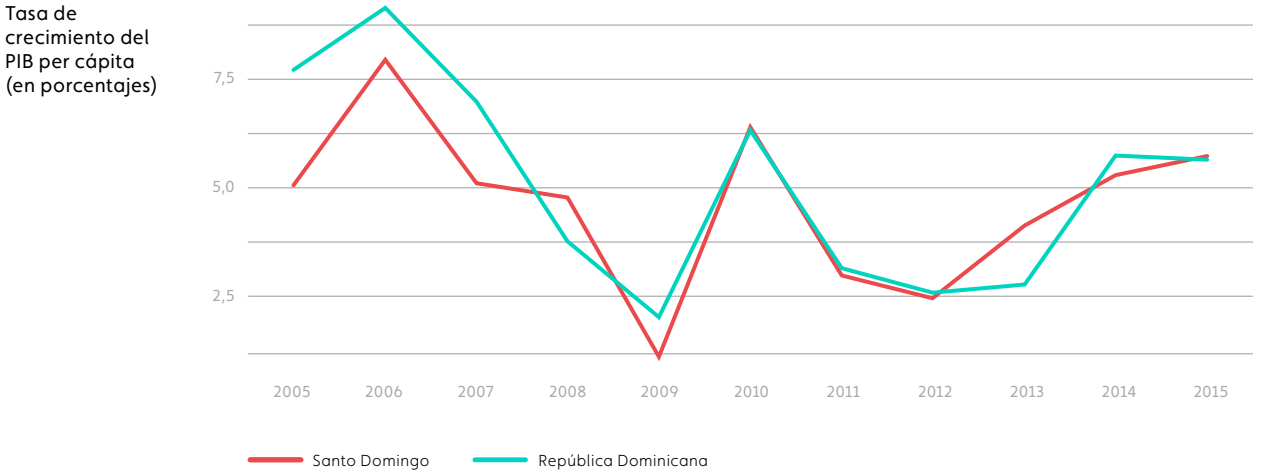
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Oxford Economics (2016).

2.4 El crecimiento económico de Santo Domingo responde a una mayor productividad laboral y no a la creación de puestos de trabajo

El crecimiento económico de Santo Domingo responde a una mayor productividad laboral, mientras que el crecimiento del empleo ha sido mínimo. El crecimiento económico dinámico requiere tanto de un crecimiento sostenido de la productividad como de la creación continua de puestos de trabajo. Al realizarse un ejercicio que vincula el crecimiento per cápita agregado con la creación de puestos de trabajo, la producción por trabajador y la estructura poblacional (el porcentaje de población en edad laboral), se observa que en Santo Domingo el crecimiento no fue equilibrado entre 2005 y 2015 y que respondió mayormente a la productividad laboral, sin la correspondiente creación de empleo. De un crecimiento promedio del valor añadido bruto (VAB) per cápita anual de un 4,48% en el período mencionado, la contribución anual de la productividad laboral al crecimiento fue del 3,47% (un 77% del total), mientras que los nuevos puestos de trabajo solo aportaron un 0,55% (un 12% del total). El 0,46% restante (un 10% del total) responde a cambios de la población en edad laboral. El gráfico A1 (anexo) permite observar la contribución marginal de la productividad laboral, la creación de puestos de trabajo y la estructura poblacional al crecimiento total del VAB en el período mencionado en Santo Domingo y otras ciudades capitales de América Latina y el Caribe.

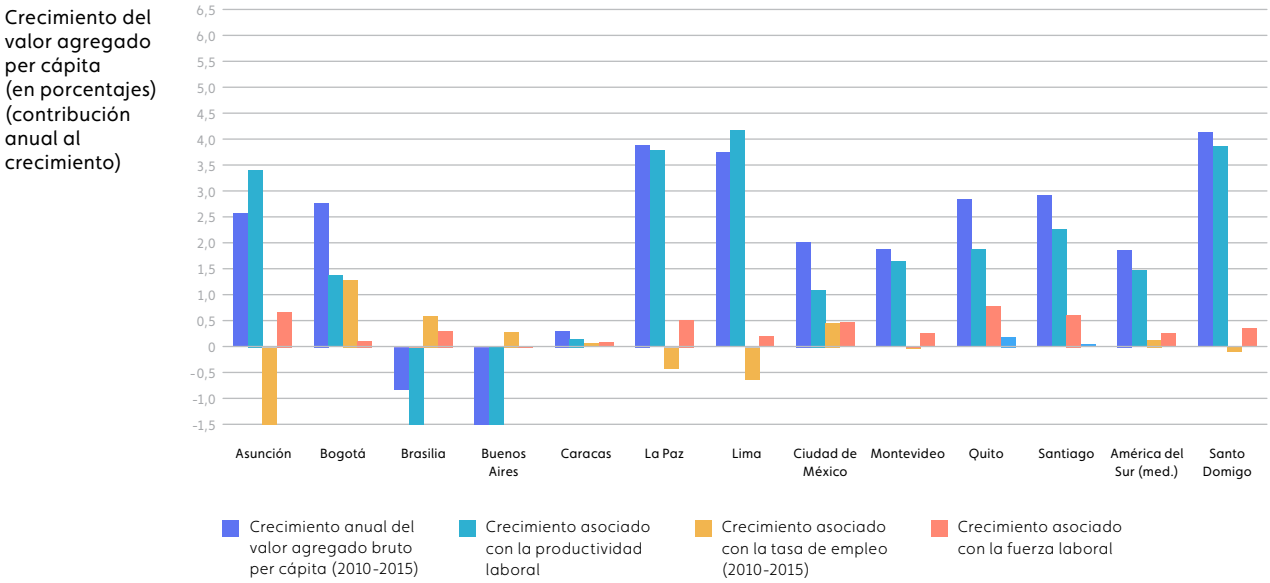
Si se compara la distribución del crecimiento con el de otras capitales latinoamericanas, se observa que Santo Domingo sigue un patrón similar al de Ciudad de México y otras ciudades de América del Sur como La Paz, Lima y Quito (véase el gráfico 16). El patrón promedio de la distribución del crecimiento en las capitales de Centroamérica parece ser similar al de Santo Domingo (véase el gráfico 17). Sin embargo, un análisis más profundo muestra que los motores de crecimiento en las capitales centroamericanas son muy heterogéneos. Solo en Panamá la productividad de los trabajadores fue un factor significativo, con un

Gráfico 15. Tasa de crecimiento del PIB per cápita (en porcentajes) en Santo Domingo y la República Dominicana, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Oxford Economics (2016).

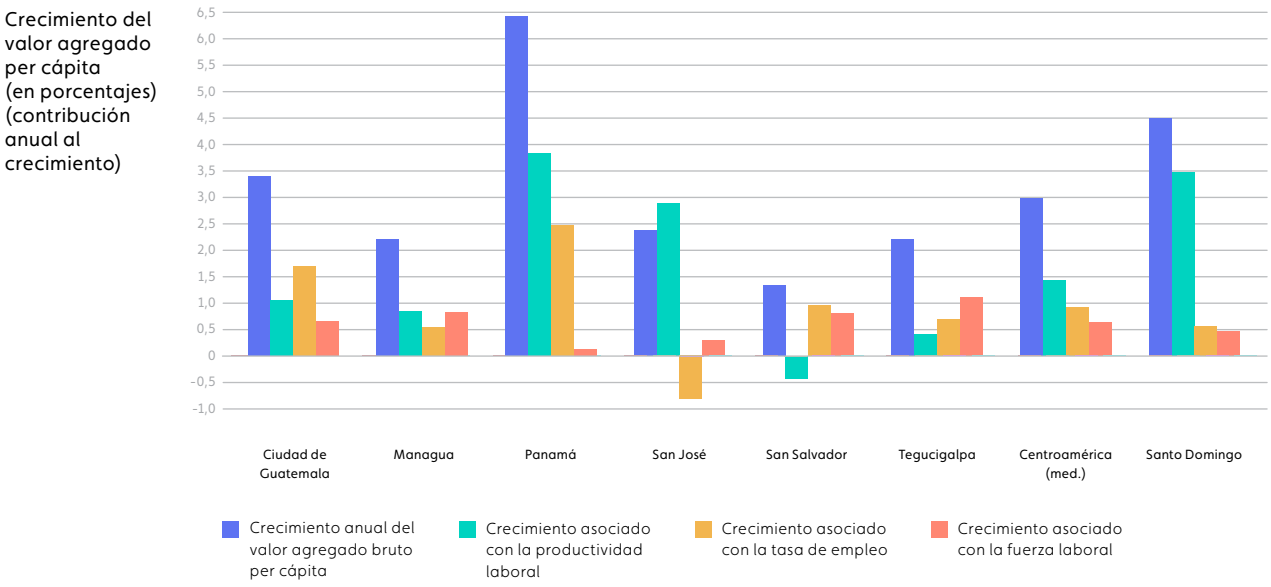
Gráfico 16. Desglose del crecimiento promedio (en porcentajes) en República Dominicana y capitales de América del Sur, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Oxford Economics (2016).

efecto mayor en la creación de empleo. En las capitales sudamericanas la distribución del crecimiento fue más homogénea y similar a la de Santo Domingo, siendo la productividad de los trabajadores el principal factor del crecimiento, seguido de la creación de puestos de trabajo.

Gráfico 17. Crecimiento promedio según tipo de crecimiento (en porcentajes) en República Dominicana y capitales de América Central, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Oxford Economics (2016).

Entre 2010 y 2015 la falta de creación de puestos de trabajo tuvo un impacto negativo sobre el crecimiento económico de Santo Domingo. Para evaluar los componentes del crecimiento en años más recientes se repitió el mismo ejercicio para el período 2010-2015. En dicho período la productividad laboral aumentó su importancia y representó un 3,8% (93%) del crecimiento promedio total de un 4,1% del VAB per cápita anual, mientras que la falta de creación de puestos de trabajo impactó negativamente sobre el crecimiento, y representó un −0,08% (un −2% del total) del porcentaje total de VAB anual. El impacto de los cambios de la estructura poblacional sobre el crecimiento conllevó un descenso de su contribución al crecimiento, representando un 0,35% (un 8,6% del total) del porcentaje total del VAB anual.

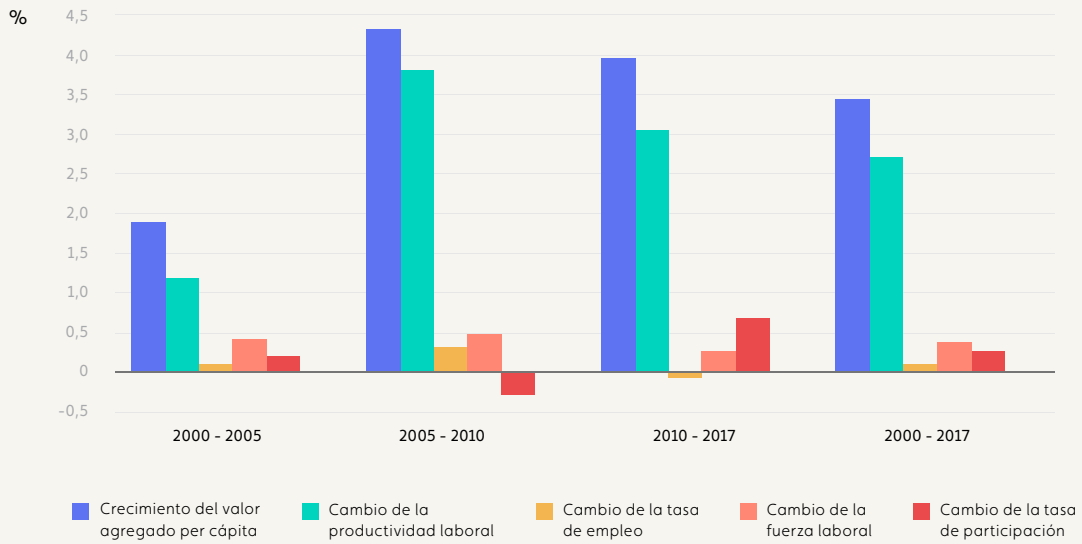
Recuadro 2

Desglose del crecimiento a nivel nacional

Un ejercicio similar consistente en vincular el crecimiento del valor agregado per cápita a factores laborales y demográficos de la República Dominicana, incluidos los cambios de la participación laboral, permite observar que, al igual que en Santo Domingo, el aumento constante de la productividad laboral fue el principal factor del crecimiento económico del país. En el período comprendido entre 2000 y 2017 el valor agregado per cápita creció a una tasa anual de un 3,45%, un 2,71% de la cual (un 79% del total) corresponde al crecimiento de la productividad

laboral (véase el grafico incluido en este recuadro). De los demás componentes, la población en edad laboral fue el segundo factor más importante (representó un 11% del crecimiento total), mientras que la creación de puestos de trabajo apenas constituyó un 3% del crecimiento total durante ese período. Si se considera el período más reciente del análisis a nivel nacional, es decir, 2010-2017, se observa que —al igual que en el caso de Santo Domingo durante el período 2010-2015— la falta de creación de puestos de trabajo también obstaculizó el crecimiento económico a nivel nacional.

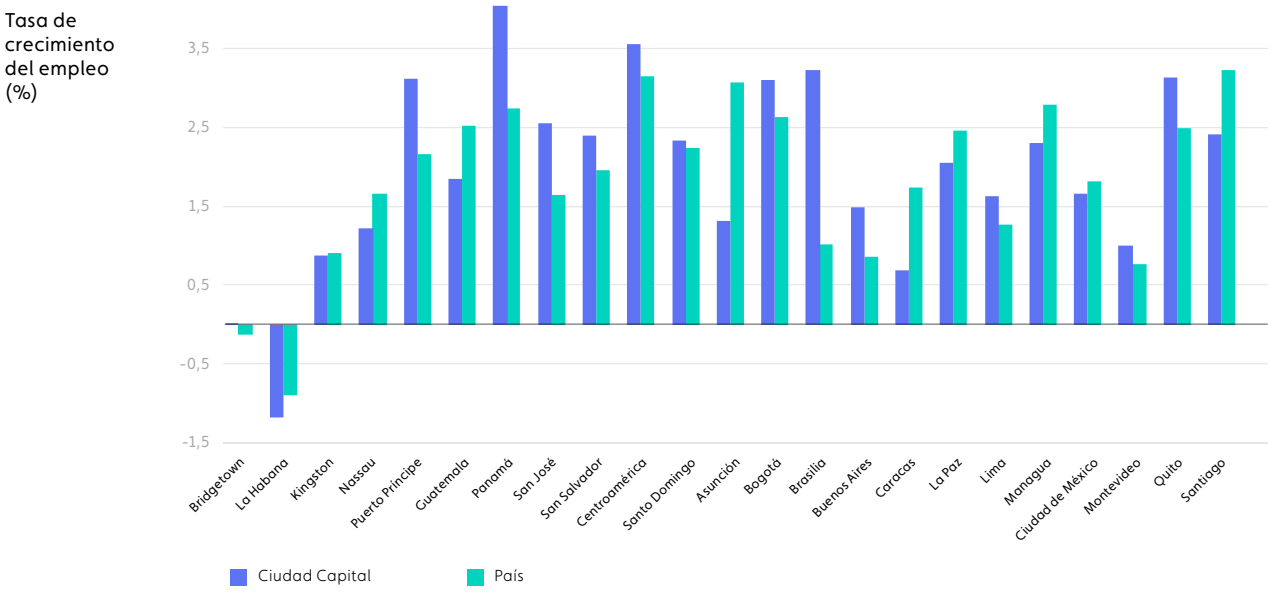
Gráfico R2.1. Crecimiento del valor agregado per cápita y cambio de diversas variables (en porcentajes) en República Dominicana, 2000-2017



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de Winkler y Montenegro (2021).

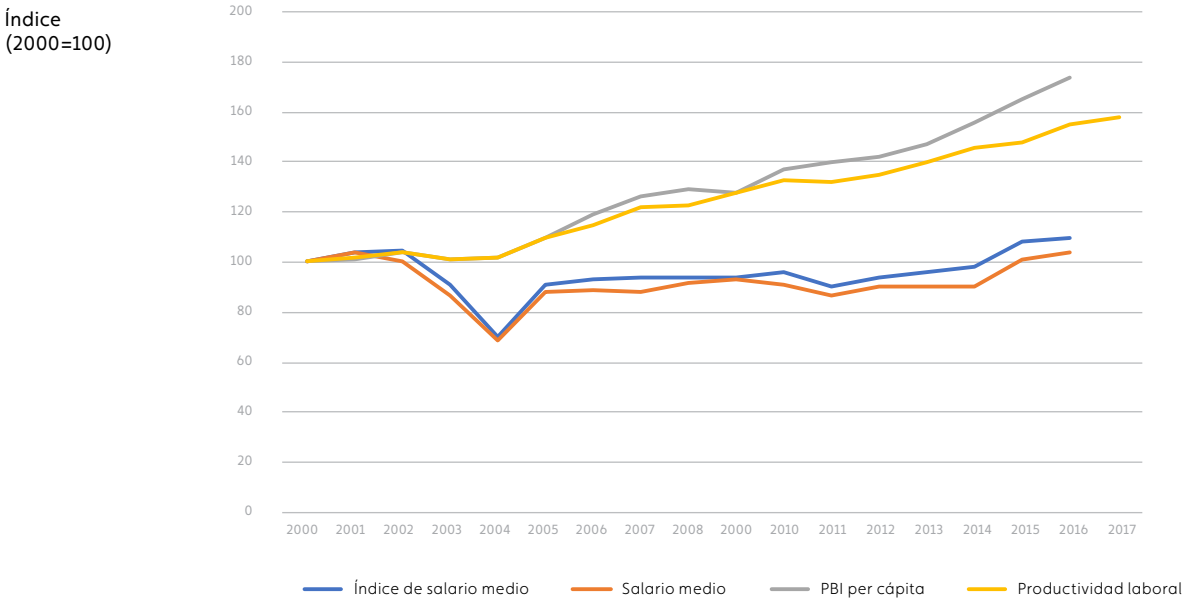
La creación de puestos de trabajo en la República Dominicana y Santo Domingo fluctuó en la última década y disminuyó a partir de 2012. El crecimiento del empleo en Santo Domingo siguió la tendencia nacional; entre 2010 y 2015, el empleo aumentó a una tasa promedio del 2% en los dos niveles (véase el gráfico 19). No obstante, al compararse los datos de 2012 con los de 2015, se observa que el crecimiento del empleo disminuyó de un 5,5% a un 0,9% a nivel nacional, y de un 5,9% a un 0,8% en Santo Domingo. Desde una perspectiva regional, el crecimiento del empleo entre 2010 y 2015 en Santo Domingo fue similar al de otras capitales latinoamericanas, con un promedio del 2%. No obstante, Santo Domingo debe aspirar a un crecimiento más equilibrado, como el observado en Panamá, donde la generación de empleo contribuyó con un 58% al aumento anual de valor añadido bruto (VAB) entre 2010 y 2015, mientras que la productividad del empleo contribuyó con un 39%. Durante ese período Panamá alcanzó un crecimiento promedio del empleo del 4%, que duplicó el de Santo Domingo.

Gráfico 18. Tasa de crecimiento anual del empleo (en porcentajes) en países y ciudades capitales de América Latina y el Caribe y de Centroamérica, 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Oxford Economics (2016).

Gráfico 19. Índice de desconexión entre salarios y productividad en República Dominicana, 2000-2017



Fuente: Winkler y Montenegro (2021).

La creación de empleo debe estar orientada a generar puesto de trabajo de calidad y a elevar los salarios. Si bien el crecimiento del empleo parece estar en consonancia con las tasas observadas en otros países, la República Dominicana se queda atrás en términos de empleos de calidad y remuneración laboral. A pesar del aumento sostenido de la productividad observado a nivel nacional y en la capital del país durante los últimos 15 años, el salario real en la República Dominicana permaneció estancado, mientras que el crecimiento de la productividad económica y laboral se bifurcó de los aumentos salariales a partir de la década de 2000 (véase el gráfico 19). Los síntomas de la baja y declinante calidad de los actuales puestos de trabajo son el alto nivel de informalidad laboral, estimado en un 58% en 2018, y la concentración del empleo en sectores menos productivos, de baja calificación e intensivos en mano de obra. En este sentido, la política de empleo debería centrarse en mejorar la calidad de los nuevos puestos de trabajo, particularmente en términos de salario, tipo de trabajo, cobertura del seguro e igualación de habilidades (Winkler y Montenegro, 2021)[17].

2.5 La evidencia disponible indica que los trabajadores urbanos de la República Dominicana no se están beneficiando plenamente de los efectos de la urbanización

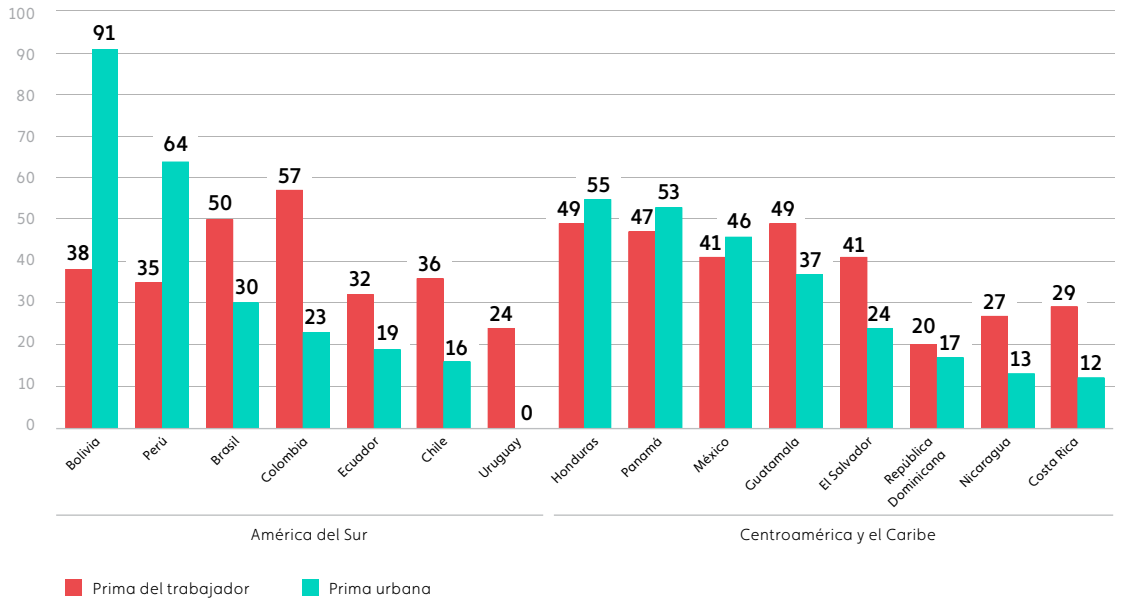
Las ciudades pueden generar ventajas únicas para las empresas y los trabajadores, ya que lograrían incrementar la productividad general y los beneficios económicos para ambos. Según diversas teorías de la urbanización, las ciudades pueden generar una mayor productividad que las áreas rurales debido a las externalidades positivas. Una de esas externalidades consiste en las economías de aglomeración: se considera que, como el mercado laboral es más denso en las ciudades, se genera una mejor correspondencia entre los trabajadores y las empresas, de modo que las personas tienen más posibilidades de encontrar su trabajo "ideal", lo que aumenta su productividad. La segunda externalidad positiva es que los trabajadores urbanos suelen estar más capacitados y esto genera efectos positivos indirectos sobre la productividad. Las ciudades también pueden proporcionar mejores condiciones para el crecimiento de las firmas con una amplia y diversificada gama de proveedores de bienes y servicios, lo que ayuda a impulsar el crecimiento de la economía local. Siguiendo esta lógica, se espera que, gracias a todos los beneficios generados por las áreas urbanas, las empresas ubicadas en ciudades puedan ofrecer salarios más altos, dado que las características de sus empleados y su contexto urbano favorecen su productividad (Ferreyra y Roberts, 2018).

No obstante, los trabajadores urbanos de la República Dominicana no parecen estar beneficiándose plenamente de los efectos de la aglomeración. En su informe sobre América Latina y el Caribe, Ferreyra y Roberts (2018) analizan los efectos de las externalidades positivas de la urbanización sobre los trabajadores, mediante una comparación de las diferencias salariales entre trabajadores urbanos y rurales de 15 países de América Latina y el Caribe. En la República Dominicana, como en el resto de la región, los trabajadores urbanos tienden a estar más escolarizados que sus pares rurales, y esto explica en parte las diferencias salariales. En este sentido, los autores observaron que, en dichos países, el salario nominal rural sería un 38% más elevado si las características de los trabajadores rurales pasaran a ser iguales a las de los trabajadores urbanos. Este porcentaje, asociado con el valor de las características del trabajador —definido como "prima del trabajador"—, es de apenas un 20% en la República Dominicana, el más bajo de todos

17 El empleo informal se define como la falta de cobertura de seguridad social, contrato de empleo y demás beneficios.

los países contemplados en la muestra (véase el gráfico 20). Por otra parte, una vez que se controla por las características observadas en los trabajadores —incluida la educación—, el aumento del salario nominal de los trabajadores asociado a los beneficios de residir en ciudades —conocido como "prima urbana"— es de un 36% en promedio para los países de América Latina y el Caribe, mientras que en la República Dominicana ese aumento es de solo un 17% (véase el gráfico 20). En síntesis, los trabajadores urbanos de la República Dominicana reciben menos beneficios asociados con sus características (como la educación) y con el hecho de residir en una ciudad, en comparación con los trabajadores urbanos de otros países de la región.

Gráfico 20. Prima del trabajador y prima urbana en países de América del Sur y de Centroamérica y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ferreyra y Roberts (2018).

La elevada concentración de capacidades en las ciudades de la República Dominicana parece conllevar pocos beneficios para los trabajadores. Al igual que en la teoría sobre las economías de aglomeración, la teoría de las externalidades del capital humano indica que las ciudades generan una mayor productividad debido a la acumulación de individuos con mayor capital humano y capacidades, lo que promueve que los trabajadores intercambien ideas y aprendan unos de otros. Ferreyra y Roberts (2018) también ponen a prueba esta teoría al analizar los efectos de la agregación de capital humano y productividad, medida según los aumentos de salario. En todos los países de América Latina y el Caribe analizados la relación entre estos dos factores es positiva, pero en el caso de la República Dominicana esta relación, aunque positiva, es débil. El país exhibe los menores retornos en aumentos salariales derivados de la concentración de capital humano, medidos ya sea en años promedio de escolarización o como proporción de graduados universitarios en las ciudades.

3. Desafíos emergentes de la urbanización

Los procesos de urbanización conllevan una serie de desafíos que es preciso abordar. Entre ellos, cabe mencionar que en gran medida la urbanización se está llevando a cabo con escasa planificación en zonas propensas a experimentar eventos naturales adversos, y que una parte importante de la población carece de un acceso adecuado a servicios y viviendas. Estas cuestiones se describen a continuación.

3.1 Un nivel significativo de urbanización ha tenido lugar en las costas y en áreas propensas a inundaciones

Esta urbanización acelerada tuvo lugar en áreas costeras, acompañando el desarrollo turístico. Entre 1996 y 2015 un cuarto de la superficie construida en la República Dominicana se desarrolló muy cerca del océano —a menos de 3 kilómetros—. La urbanización costera fue más pronunciada en el municipio más oriental de Higüey, donde un 40% de la superficie construida en el período mencionado se desarrolló en la costa, como respuesta a la mayor demanda del sector turístico. El municipio de Santo Domingo Este —que forma parte del área metropolitana de Santo Domingo— también experimentó una urbanización significativa de su zona costera, con un 46% de la superficie construida a menos de 3 kilómetros de la costa en el mismo período. Otras áreas turísticas costeras que experimentaron un aumento considerable de la superficie construida en años recientes incluyen a Puerto Plata, Boca Chica, La Romana y Sosúa.

Si bien en los últimos años no se produjeron inundaciones costeras de magnitud en la República Dominicana, el cambio climático y la erosión costera podrían incrementar la probabilidad y el impacto de estos eventos. Diversas fuentes de riesgo de inundación amenazan la extensa línea costera dominicana, relacionadas con el aumento del nivel del mar y la ocurrencia de tormentas tropicales, huracanes o terremotos tsunamigénicos. La rápida urbanización se suma a la reducción de barreras naturales como los manglares, que se redujeron a la mitad entre 1980 y 2005 (FAO, 2007), o los arrecifes de coral, lo que causa la erosión de las playas[18] e incrementa la exposición y la vulnerabilidad de las áreas costeras ante eventos naturales adversos. Un estudio regional sobre Centroamérica revela, por ejemplo, que el impacto de los huracanes en zonas propensas a las mareas tormentosas disminuye significativamente a medida que el ancho de los manglares aumenta (Del Valle et al., 2019). En la República Dominicana, el riesgo de inundaciones costeras se ubica principalmente en el polo turístico oriental de Higüey, y esto trae aparejados desafíos y oportunidades para el proceso de urbanización de la región[19].

18 Se calcula que, si los corales vivos desaparecieran como consecuencia de las enfermedades, la contaminación, la sedimentación, la sobrepesca y el alza de las temperaturas oceánicas, en diez años la tasa de erosión playera podría aumentar en la República Dominicana más del 100% en las playas orientales y más del 65% en el sur (Wielgus et al., 2010).

19 Coastal Risk Screening Tool (Climate Central), https://coastal.climatecentral.org/, y Portal de conocimientos sobre el cambio climático del Banco Mundial, https://climateknowledgeportal.worldbank.org/.

Gráfico 21. Rápido crecimiento de la superficie construida en Higüey, 2006 y 2020



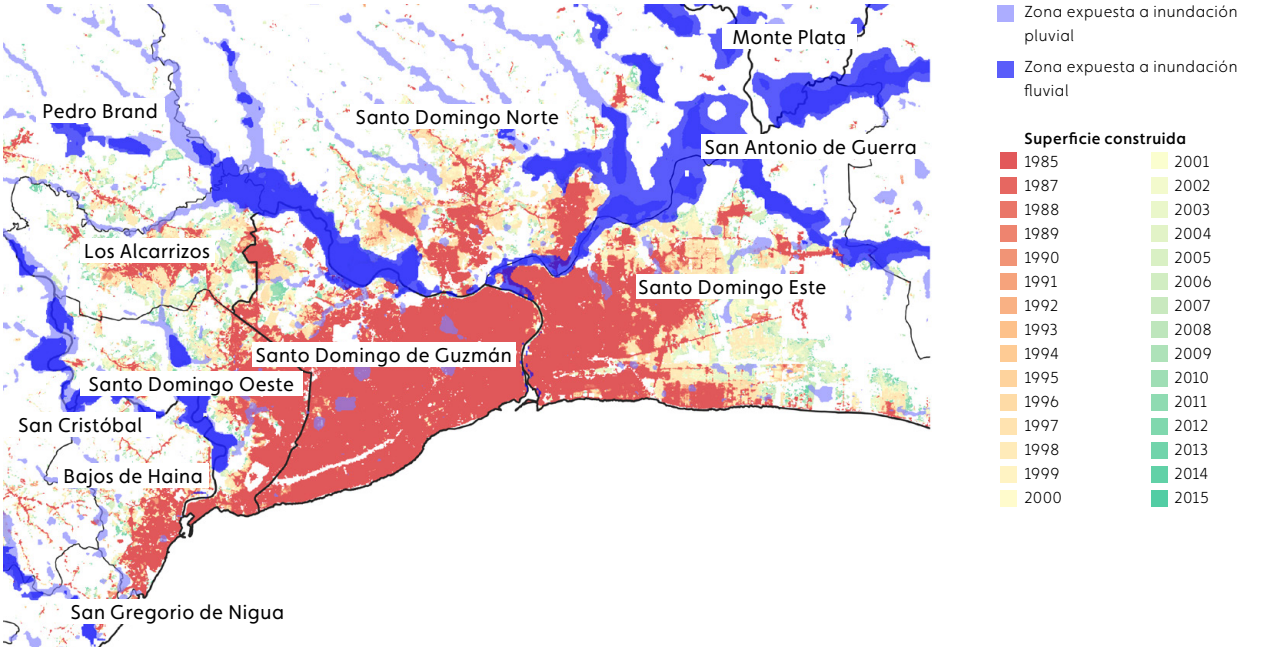
Fuente: Google Earth sobre la base de imágenes de Landsat y Copernicus.

Nota: La imagen de la izquierda es de 2006 y la de la derecha es de 2020.

La superficie construida en áreas propensas a inundaciones aumentó en consonancia con la expansión urbana de las últimas décadas, con un incremento pronunciado a partir de 1996[20]. La mayor superficie construida ubicada en áreas propensas a inundaciones se encuentra en el área metropolitana de Santo Domingo (14,3 kilómetros cuadrados), y en las provincias de Santiago (12,6 kilómetros cuadrados) y La Vega (12,5 kilómetros cuadrados) (véanse los gráficos 22 y 23). También se experimentó un aumento sustancial en las provincias de San Cristóbal, Puerto Plata y La Altagracia, estas dos últimas provincias turísticas (véase el gráfico 23).

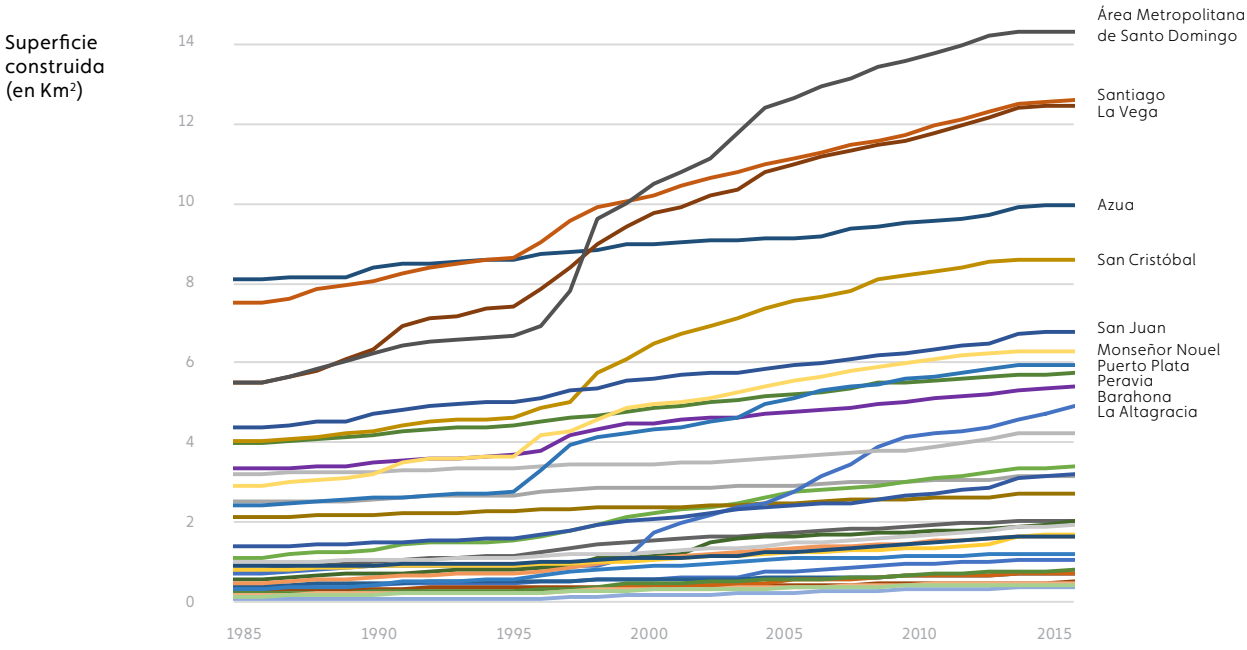
20 Los datos sobre superficie construida de WSF-Evo se superpusieron con la información sobre la profundidad esperada del agua tras una inundación de 1 en 100 años del modelo global de inundaciones de Fathom (a una resolución de 90 metros). Una inundación de 1 en 100 años corresponde a una inundación en un área expuesta con una magnitud tal que presenta un 1% de probabilidad de ocurrir en un año cualquiera. Las zonas propensas a inundaciones se definen como zonas donde la profundidad esperada del agua es de al menos 15 centímetros luego de una inundación de 1 en 100 años. Este modelo no toma en cuenta las inundaciones costeras y es válido únicamente bajo las condiciones climáticas actuales (no considera el aumento previsto del nivel del mar). El modelo tampoco toma en cuenta las actuales defensas contra inundaciones.

Gráfico 22. Evolución de la superficie construida en zonas propensas a inundaciones en Santo Domingo, 1985-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del German Aerospace Center (s. d.) y datos de Fathom sobre amenazas de inundaciones globales.

Gráfico 23. Evolución de la superficie construida en zonas propensas a inundaciones por provincia (en kilómetros cuadrados) en República Dominicana, 1985-2015

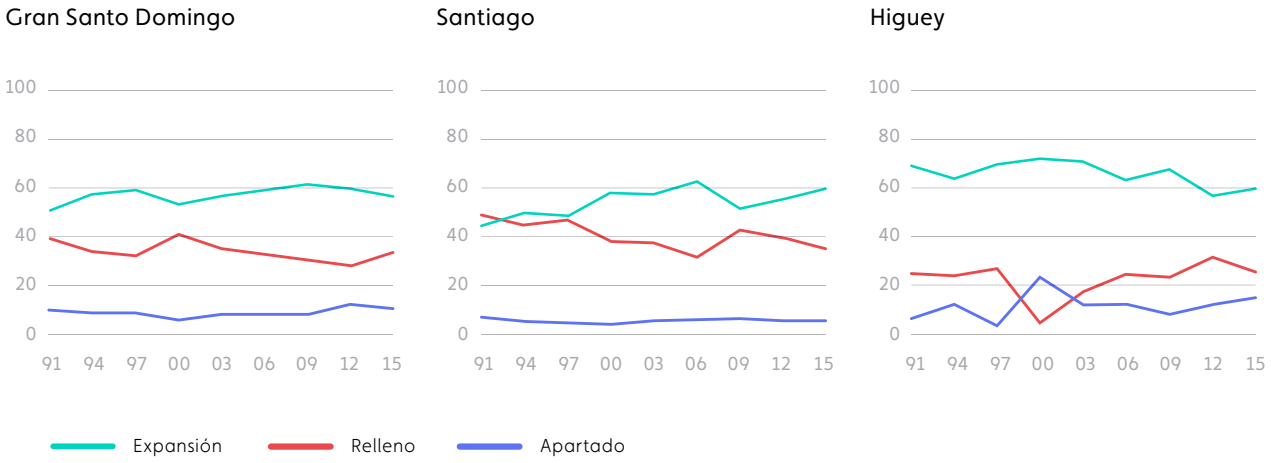


Fuente: Elaboración propia con base en datos del German Aerospace Center (s. d.) y datos de Fathom sobre amenazas de inundaciones globales.

3.2 La expansión urbana está produciéndose de manera desorganizada y probablemente no planificada, particularmente en torno a los polos turísticos

En Santo Domingo y Santiago, la expansión urbana ha tenido lugar mayormente a través de la extensión progresiva de las ciudades. La expansión urbana anual entre 1985 y 2015 en el Gran Santo Domingo, Santiago e Higüey fue clasificada en tres categorías sobre la base de su conectividad con áreas urbanas previamente construidas, haciendo uso de la base de datos wSF-Evo, según la metodología de Liu et al. (2010). Los terrenos urbanos de reciente construcción se clasificaron de la siguiente manera: i) terreno de relleno, si el nuevo terreno urbano estaba rodeado en gran parte por el paisaje antiguo; ii) expansión o terreno lindero, si el nuevo terreno urbano estaba rodeado en gran parte por terreno vacío, y iii) terreno apartado o aislado, si el nuevo terreno urbano estaba rodeado exclusivamente por terreno vacío. La superficie ocupada por los nuevos terrenos construidos, según su categoría de expansión urbana, se presenta en el gráfico 24, en el que se puede observarse cómo estas tres formas de expansión urbana han coexistido en los últimos 30 años en las tres áreas de estudio.

Gráfico 24. Evolución de los nuevos terrenos construidos según categoría del terreno (en porcentajes) en Gran Santo Domingo, Santiago e Higüey, 1991-2015

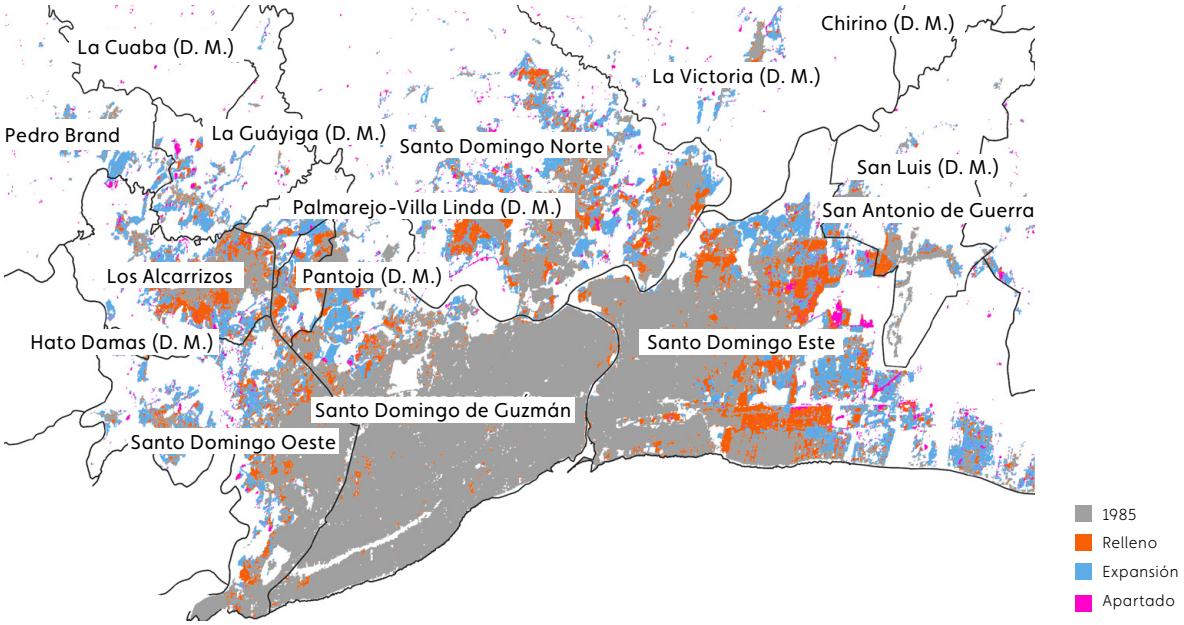


Fuente: Elaboración propia con base en datos del German Aerospace Center (s. d.)

La distribución de los modos de expansión urbana generalmente ha sido similar en el Gran Santo Domingo y en Santiago, y ha permanecido relativamente constante en el tiempo. En ambas ciudades, entre un 50% y un 60% de los nuevos terrenos construidos se clasifican como terrenos de expansión; entre un 30% y un 40%, como terrenos de relleno, y solo una parte menor se clasifica como terrenos apartados. Este patrón, ejemplificado en el gráfico 25 para Gran Santo Domingo, refleja un proceso de urbanización en que la conectividad con las principales áreas urbanas es crucial y el desarrollo de nuevos polos urbanos sigue siendo limitado. Cabe destacar que los modos de relleno y expansión muestran tendencias opuestas con el tiempo, subrayándose la complementariedad de la expansión interconectada de las ciudades (expansión de los bordes) y los procesos de compactibilidad (relleno) en estas dos ciudades consolidadas.

En municipalidades más pequeñas y en desarrollo como Higüey, la expansión de los bordes es más notable, con una menor tendencia hacia la compactibilidad, acompañada del desarrollo de terrenos aislados. Se puede identificar un pico de un 20% de superficie construida clasificada como desarrollo de terrenos aislados entre 1997 y 2003, que coincide con la expansión urbana acelerada experimentada por Higüey en ese momento. Estas tendencias apuntan a una fase de difusión de la expansión urbana, en que la urbanización de terrenos aislados tiene lugar principalmente en áreas de rápido desarrollo, como Punta Cana.

Gráfico 25. Expansión urbana según categoría del terreno en Gran Santo Domingo, 1985 y 2015



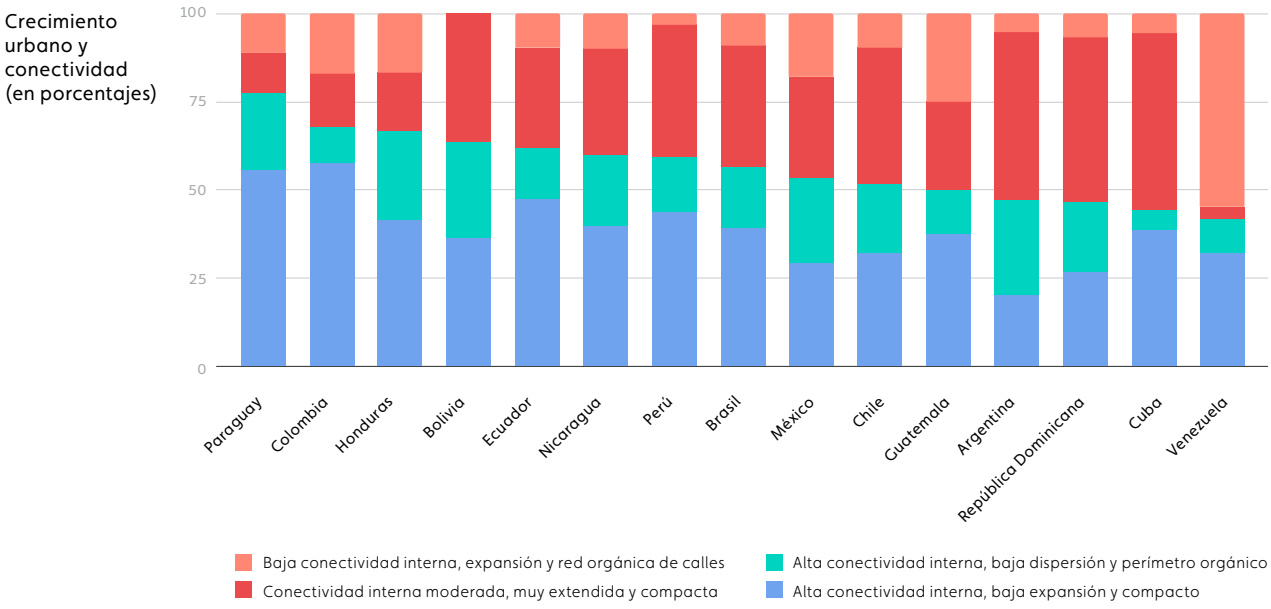
Fuente: Elaboración propia con base en datos del German Aerospace Center (s. d.).

La mayoría de las ciudades dominicanas exhiben un crecimiento urbano disperso y tienen un nivel de conectividad moderado o bajo, lo que obstaculiza su desempeño y su potencial económicos. Como se ha expuesto, las ciudades más densas pueden incrementar la productividad laboral dado que facilitan la adecuación entre las empresas y los trabajadores. No obstante, hay otras características espaciales de las ciudades, conocidas como forma urbana, que tienen importancia en términos de productividad. Duque et al. (2019) analizan tres dimensiones espaciales de las ciudades latinoamericanas: i) la forma geométrica, ya que las ciudades circulares con bordes uniformes pueden reducir el tiempo de traslado, mejorar la accesibilidad y reducir los costos per cápita de brindar infraestructura básica (Litman, 2015); ii) la infraestructura interna de la ciudad, determinada por su red vial, y iii) los patrones de ordenamiento territorial, que reflejan la distribución espacial de la población y los edificios en una ciudad[21]. Dicho análisis permite observar que las

21 En el estudio de Duque et al. (2019), la forma urbana se define de acuerdo con las siguientes variables: la forma geométrica de la mancha urbana se mide según la redondez y uniformidad del perímetro; para la infraestructura interna se consideran el trazado de la red vial en la ciudad y el grado en que todos los segmentos de la red están interconectados; por último, en lo que respecta al patrón de ordenamiento territorial el crecimiento urbano disperso se define como la distribución poblacional a lo largo de la ciudad, y la plenitud, como la presencia de áreas construidas como proporción del área total de la ciudad.

ciudades uniformes, redondeadas, compactas e internamente bien conectadas tienden a exhibir niveles de productividad mayores que las ciudades accidentadas o estiradas, o con calles mal conectadas. En cuanto a las ciudades dominicanas, la mayoría presenta un crecimiento urbano disperso y cuenta con un nivel de conectividad de moderado a pobre, lo que estaría obstaculizando su desempeño y su potencial económicos[22]. Comparadas con otras ciudades latinoamericanas, en 2010 la mayoría de las ciudades de Paraguay (un 77%), Colombia (un 67%), Bolivia (un 63%) y Honduras (un 66%) tenían características espaciales que favorecían la productividad (véase el gráfico 26). En el caso de la República Dominicana, un 46% de las ciudades mostraba un conjunto de características asociadas con una mayor productividad, un porcentaje apenas superior al alcanzado por las ciudades venezolanas y cubanas.

Gráfico 26. Crecimiento urbano y nivel de conectividad (en porcentajes) en República Dominicana y países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Duque et al. (2019).

Nota: En 2010 la mayoría de las ciudades dominicanas exhibían un crecimiento urbano disperso y contaban con un nivel de conectividad de moderado a pobre.

Santo Domingo, Higüey y La Romana han perdido conectividad a medida que se han desarrollado. Entre 1996 y 2010 Santo Domingo se volvió más circular, aunque con un perímetro mucho menos regular, y menos conectada, y la densidad de sus calles e intersecciones viales se redujo un 8% y un 7%, respectivamente. En el caso de Santiago, su perímetro se volvió menos regular, aunque su conectividad interna permaneció constante durante el período mencionado. La Romana e Higüey presentan tendencias divergentes en cuanto a la

22 Duque et al. (2019) analizan todas las ciudades latinoamericanas con más de 50.000 habitantes en 2010, que suman un total de 919. En el caso de la República Dominicana, se eligieron las siguientes ciudades: Mao, Azua, San Juan, Barahona, Higüey, Bonao, Boca Chica, Baní, Cotuí, San Francisco de Macorís, Puerto Plata, San Pedro de Macorís, La Romana, Santiago y Santo Domingo de Guzmán.

forma de la ciudad: la segunda evolucionó hacia un perímetro menos redondeado y uniforme, mientras que la primera se volvió más redonda y con un perímetro más orgánico. No obstante, la conectividad interna se redujo significativamente en ambas ciudades, con una reducción en la densidad de calles e intersecciones de un 18% en Higüey y de aproximadamente un 14% en La Romana. La pérdida de conectividad en estas ciudades, como muestra la tendencia del período comprendido entre 1996 y 2010, puede menoscabar la productividad, ya que una conectividad intraurbana sirve para compensar los demás factores de la forma urbana. Incluso en las ciudades alargadas, la construcción de redes viales más densas puede elevar la productividad de la ciudad hasta los niveles de las ciudades más redondas, uniformes y compactas (Duque et al., 2019). Esto subraya la importancia de una efectiva planeación urbana en la República Dominicana, ya que las políticas relativas a las inversiones en infraestructura, ordenamiento territorial y normas de zonificación influyen en la productividad de las ciudades.

El ineficiente estado del sistema de transporte, especialmente en el área metropolitana de Santo Domingo, contribuye no solo a la pérdida de conectividad sino también a la disminución de la calidad de vida y la productividad del país. Se estima que el Distrito Nacional recibe, en horario laboral, una "población flotante" de 1 millón de personas, de los cuales un 53% proviene de los municipios de Santo Domingo Oeste y Los Alcarrizos; un 32%, de Santo Domingo del Este, y el restante 15%, de Santo Domingo Norte (Ayuntamiento del Distrito Nacional, 2019). Esta población se transporta primordialmente por razones laborales al área central del Distrito Nacional. Alrededor del 70% de esos traslados se realizan en transporte público, que está conformado por vehículos viejos, con una edad promedio de 23 años, y de baja capacidad (automóviles particulares, denominados "conchos"), no apropiados para el transporte. Los autobuses representan menos de un 1% del total del transporte público (INTRANT, 2017). En general, el sistema de transporte del área metropolitana de Santo Domingo es lento (con tiempos de viaje superiores a una hora de traslado y media hora de espera) e ineficiente, y se caracteriza por la falta de interconectividad entre las rutas urbanas e interurbanas y el sistema de metro. También se registran un alto índice de traslape entre rutas urbanas e interurbanas, bajos índices de productividad con valores inferiores a 0,5 pasajeros por vehículo-kilómetro, y bajos niveles de seguridad vial, con más de 2.000 accidentes al año que involucran a vehículos de transporte público. La ineficiencia del sistema de transporte también afecta al sector empresarial ya que dificulta la distribución de mercancías dentro del área metropolitana de Santo Domingo, la cual carece de una normativa específica que regule la distribución de carga en el área urbana y las operaciones de carga y descarga en la vía pública. En referencia al estado de la vialidad, un poco más del 30% del total de la red vial del área metropolitana de Santo Domingo está pavimentada y más de un 60% de esa vialidad está conformada por vías locales con pavimentos en mal estado o en terracería (INTRANT, 2017). Aunque no se identificaron datos uniformes sobre el resto del territorio nacional, se estima que en 2015 menos del 20% de las vías del país estaban pavimentadas, y que, de aquellas no pavimentadas, solo un 16% son vías que pueden transitarse todo el año[23].

En ese contexto, es fundamental priorizar la implementación de acciones para mejorar la conectividad urbana. Entre las principales acciones realizadas para transformar la movilidad en el país, cabe

23 . Los cálculos provienen de la base de datos sobre la calidad de las carreteras proporcionada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana.

mencionar que el gobierno dominicano promulgó la Ley 63-17 en febrero de 2017[24]. Entre sus principales contribuciones, cabe mencionar que esta ley prevé diseñar un sistema integrado de transporte público, fortalecer a los operadores privados y públicos de transporte terrestre, adoptar alternativas tecnológicas que promuevan una mayor sustentabilidad, establecer un sistema de cobro de tarifas electrónico y crear fondos fiduciarios que permitan la inversión pública y privada en infraestructuras y equipos de transporte. No obstante, cuatro años después de la aprobación de la Ley 63-17, su alcance ha sido limitado, y, aunque se encuentran en desarrollo algunos cambios viales para mejorar el tránsito vehicular, diversos reglamentos internos continúan a la espera de ser aprobados, lo que fragmenta su ejecución.

3.3 Si bien la pobreza se redujo en todo el país, una buena parte de la población carece de acceso a viviendas adecuadas

Entre 2016 y 2019 la pobreza monetaria a nivel nacional disminuyó un 7%, al mismo ritmo en áreas urbanas y rurales[25]. La pobreza monetaria se redujo de un 28,6% a un 21% en la República Dominicana entre 2016 y 2019. En las áreas urbanas la pobreza cayó de un 27,7% a un 20%, mientras que en las rurales se produjo un descenso desde un 32% hasta un 25,4% en el mismo período[26]. En la Región Metropolitana, que agrupa al Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo, la pobreza monetaria también disminuyó de un 28,6% a un 21% entre 2016 y 2019. A pesar de que se registró una reducción similar de la pobreza en las áreas urbanas y rurales, cabe destacar que aún persisten diferencias notables en cuanto a la prestación y la calidad de los servicios básicos según la zona de residencia y el grupo de ingreso de los hogares.

Como resultado de la pandemia de la COVID-19, se prevé que la tasa de pobreza de la República Dominicana ascienda a un 23,1% en 2020, teniendo en cuenta la respuesta del gobierno para contrarrestar los efectos económicos de la crisis. Se esperaba que, como resultado de la pandemia, la tasa de pobreza nacional alcanzara un 29,6%, la tasa de pobreza urbana ascendiera a un 29% y la tasa de pobreza rural se elevara hasta un 32,4%, previsiones que corresponden a un escenario carente de políticas de mitigación[27]. No obstante, el Gobierno de la República Dominicana implementó dos grandes programas —el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) y Quédate en Casa[28]— con el fin de apoyar a los trabajadores formales e informales mediante transferencias monetarias directas. Gracias a esas políticas, se prevé que la pobreza solo ascienda a un 23,1% a nivel nacional y a un 22,8% y un 24,1% en las áreas urbanas y rurales, respectivamente.

Una buena parte de la población dominicana, en particular los más pobres, carecen de acceso a una vivienda adecuada. En la República Dominicana, el déficit habitacional estimado —es decir, el número de unidades habitacionales que se calcula que deben ser construidas o renovadas para que la

24 Ley 63-17 de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, promulgada el 21 de febrero de 2017.

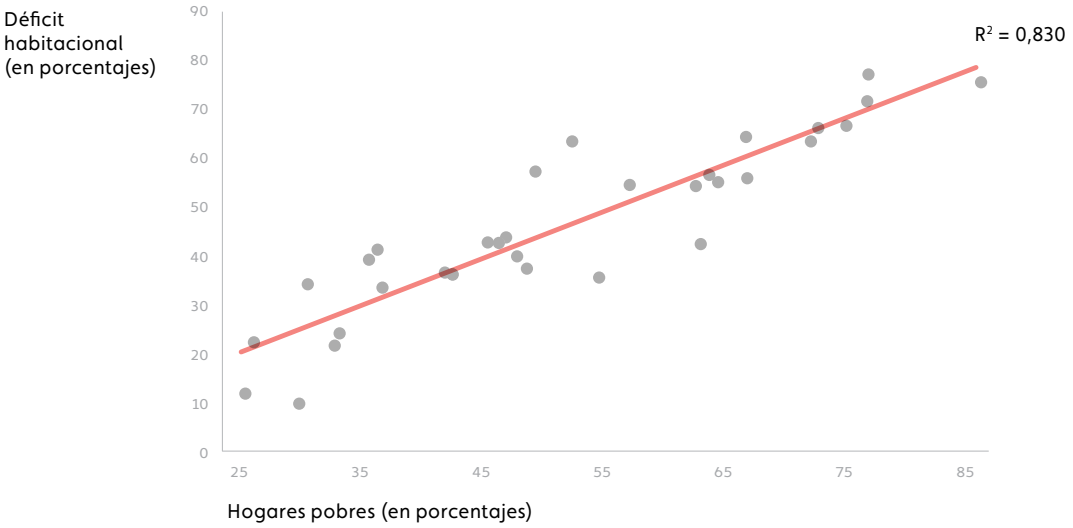
25 De acuerdo con las mediciones nacionales de pobreza, la línea de pobreza monetaria (moderada) representa el monto per cápita mensual de recursos que un hogar debe tener para garantizar que sus miembros accedan a una canasta de bienes y servicios alimentarios y no alimentarios considerados esenciales para la vida, que incluyen ropa, calzado, costo de la vivienda, mantenimiento del hogar, salud, educación y transporte, entre otros (Comité Técnico Interinstitucional de Pobreza, 2021).

26 La pobreza extrema también siguió una tendencia decreciente entre 2016 y 2019; a nivel nacional, se registró una reducción desde un 4,5% hasta un 2,7%, mientras que en áreas urbanas y rurales la pobreza extrema disminuyó desde un 3,9% hasta un 2,4% y desde un 6,9% hasta un 3,9%, respectivamente (Comité Técnico Interinstitucional de Pobreza, 2021).

27 Datos basados en cálculos del equipo de Pobreza del Banco Mundial y del gobierno dominicano.

28 El programa Quédate en Casa fue diseñado para proteger a los trabajadores informales mediante el incremento del apoyo monetario brindado para satisfacer sus necesidades nutricionales. FASE se enfocó en apoyar a los trabajadores formales del sector privado por medio de una transferencia monetaria.

Gráfico 27. Déficit habitacional total según tasa de pobreza por provincia (en porcentajes) en República Dominicana, 2010



Fuente: Morillo Pérez (2019).

Nota: La pobreza se mide como el porcentaje de hogares pobres por provincia, mediante un índice de pobreza multidimensional elaborado con base en datos de Morillo Pérez (2014).

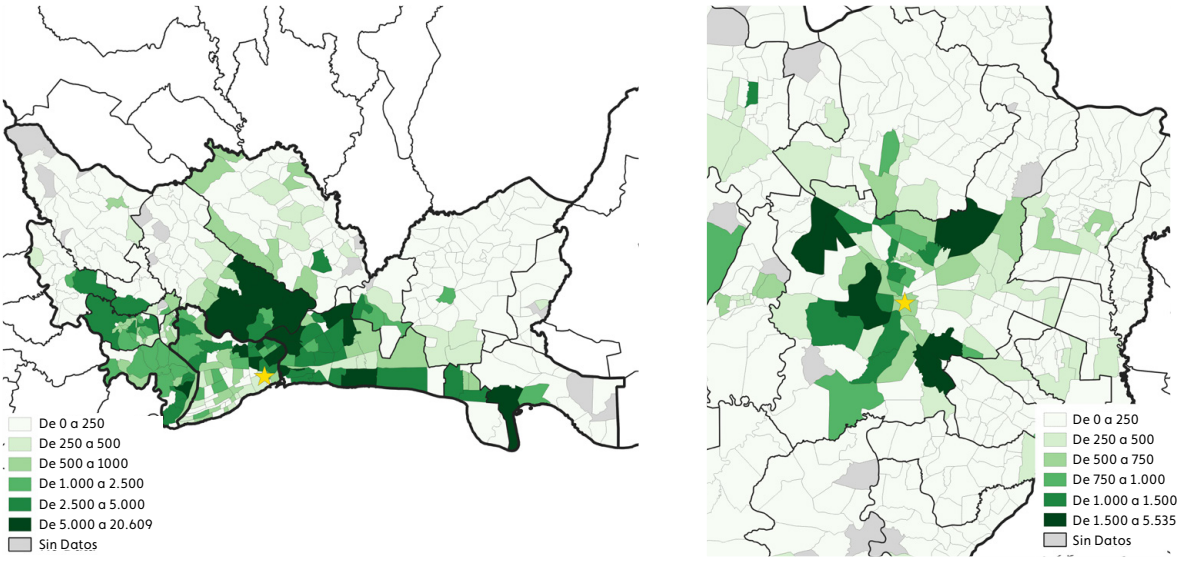
población alcance una calidad de vida aceptable— ascendía a 1,4 millones de viviendas en 2010 (un 51,4% del total de unidades habitacionales existentes en ese momento)[29]. El 69% del déficit habitacional se registra en áreas urbanas, si bien la prevalencia del déficit habitacional es mayor en las áreas rurales (62% y 48%, respectivamente). La población pobre que reside en zonas rurales sufre de forma desproporcionada la falta de viviendas de calidad, pues el déficit habitacional se correlaciona con la pobreza (véase el gráfico 28), que es mayor en las áreas rurales. En el gráfico 28, en que se presenta la distribución espacial del déficit habitacional a nivel barrial en los principales polos urbanos de Santo Domingo, el Distrito Nacional y Santiago, puede observarse que la mayor parte del déficit habitacional de esas áreas se ubica en la zona norte del Distrito Nacional y la periferia de Santiago[30].

Más de un tercio de la población reside en viviendas que podrían considerarse estructuralmente vulnerables ante eventos naturales adversos. Un 17,9% de la población dominicana reside en construcciones de mampostería no reforzada, que tienen grandes probabilidades de colapsar en caso de que se produzca

29 El déficit habitacional total puede dividirse entre déficit habitacional cualitativo, que abarca a aquellas unidades habitacionales sin una calidad de vida mínima aceptable pero que podrían llegar a tenerla con renovaciones apropiadas, y déficit habitacional cuantitativo, que representa el número de nuevas unidades habitacionales que deben construirse. En 2010 el déficit habitacional cualitativo fue de 1.041.215 unidades habitacionales, muy superior al déficit habitacional cuantitativo, estimado en 327.996 unidades habitacionales.

30 En la última década las cifras de déficits habitacionales han generado controversia debido a la existencia de múltiples mediciones que presentan discrepancias significativas. Mientras que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) estimó un déficit habitacional total de 0,9 millones de unidades en 2010, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) estimó un déficit de 2,2 millones de unidades habitacionales para el mismo año. Para zanjar las discrepancias, Morillo Pérez (2019), junto con el MEPyD y la ONE, elaboraron una nueva metodología oficial, empleada para el período 2002-2010. Como resultado se estimó un déficit total de 1,4 millones de unidades habitacionales en el año 2010, con datos del Censo 2010.

Gráfico 28. Déficit habitacional total (en número de unidades habitacionales) en Santo Domingo, Distrito Nacional y Santiago, 2010



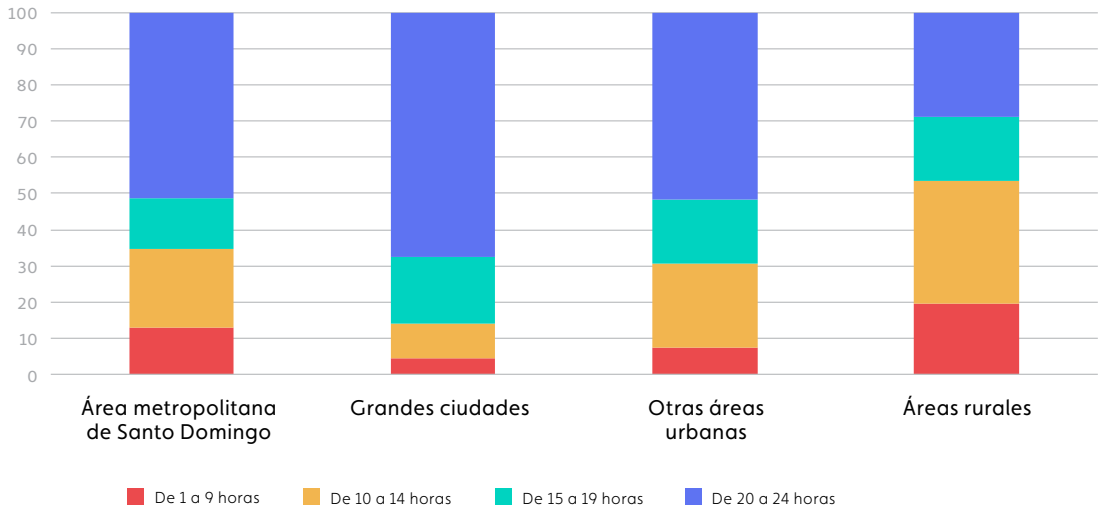
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Morillo Pérez (2019).

un terremoto. Alrededor del 18,5% de la población dominicana reside en construcciones de mampostería reforzada o concreto, construidas antes de 1979, año en que la primera versión de la normativa sobre análisis sísmico y diseño de estructuras fue puesta en práctica para asegurar que los edificios y la infraestructura siguieran normas sismorresistentes (Banco Mundial, 2017). Otros factores que se combinan con la vulnerabilidad estructural e incrementan el riesgo de que ocurran desastres incluyen el crecimiento urbano no planificado, la degradación del suelo y los débiles mecanismos de fiscalización de las normas de zonificación y los códigos de construcción.

3.4 A pesar de que se han realizado inversiones sustanciales para mejorar la prestación de servicios básicos, persisten disparidades en el acceso a la electricidad y al agua entre las áreas urbanas y las rurales y entre los diferentes grupos de ingreso

En décadas recientes, la República Dominicana logró avances significativos en lo que respecta a la expansión del acceso a la electricidad. No obstante, el suministro de electricidad es poco fiable e insuficiente, los apagones son frecuentes y muchos hogares solo cuentan con un par de horas de electricidad al día. Prácticamente toda la población está conectada a la red nacional y cuenta con electricidad todos los días de la semana. Sin embargo, la mitad de la población cuenta con menos de 20 horas al día de electricidad en promedio. El área metropolitana de Santo Domingo sobresale por su problemática en lo que respecta a la electricidad, ya que un 35% de su población recibe electricidad menos de 14 horas al día en promedio (véase el gráfico 29).

Gráfico 29. Cantidad de horas durante las cuales los hogares conectados a la red eléctrica reciben electricidad según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

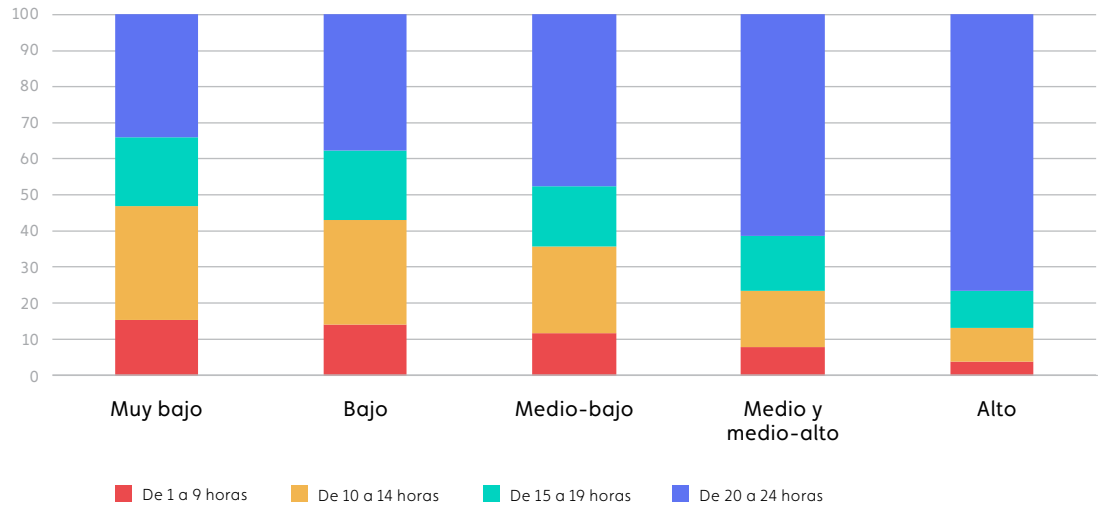
Nota: El área metropolitana de Santo Domingo incluye el Distrito Nacional y los municipios urbanos aledaños, excepto Boca Chica y San Antonio de Guerra. Las grandes ciudades tienen más de 100.000 habitantes.

El acceso al servicio de electricidad y a combustibles limpios para cocinar revela las diferencias en cuanto a la prestación de servicios entre las áreas urbanas y las rurales, y entre diferentes segmentos de distribución del ingreso. Más del 50% de las regiones rurales tienen servicio eléctrico únicamente la mitad del día (véase el gráfico 29). Además, mientras que el 91% de los hogares urbanos utilizan gas para cocinar, este porcentaje disminuye a un 72% en las áreas rurales, donde un 18% de los hogares utilizan leña para cocinar y un 3,5% aún usa carbón (ONE, 2018). El suministro eléctrico también es más errático en los hogares de bajos ingresos, y existe una clara relación entre el nivel socioeconómico y las horas de acceso a la electricidad: un 76% de los hogares de altos ingresos experimentan interrupciones mínimas del suministro eléctrico, y tienen de 20 a 24 horas de servicio. Esta proporción se reduce a medida que los ingresos decrecen: es del 34% en los hogares de ingresos muy bajos y del 37% en los hogares de ingresos bajos (véase el gráfico 30)[31].

Por otro lado, si bien un porcentaje importante de la población dominicana que reside en áreas urbanas está conectada a la red de distribución de agua (un 79%) (ONE, 2018), esta cobertura no se traduce en un servicio de alta calidad. La interrupción del suministro de agua y el racionamiento son frecuentes, y el agua potable es de mala calidad. El 70% de los hogares conectados a la red de distribución en el área metropolitana de Santo Domingo reciben agua tres días a la semana o menos, y apenas un 21% cuenta con servicio de agua seis o siete días a la semana, porcentaje que asciende a un 46,5% de la población en otras grandes ciudades (véase el gráfico 31)—. Incluso cuando hay agua, esta solo fluye un par de horas al día.

31 Los grupos socioeconómicos considerados en la ENHOGAR son quintiles construidos según la valoración de los bienes disponibles en el hogar, ponderados según los precios de mercado actuales menos un porcentaje estándar de depreciación (ONE, 2011).

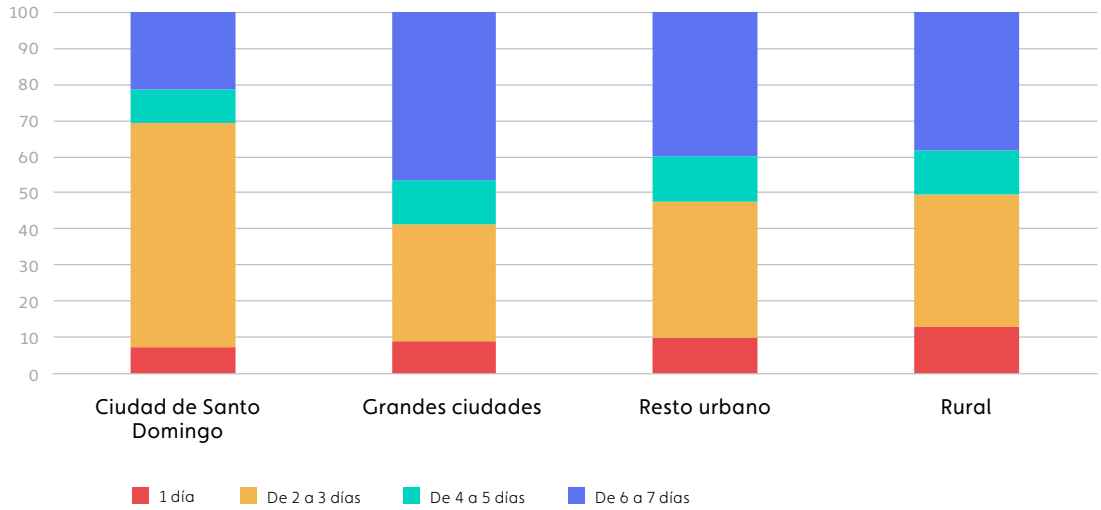
Gráfico 30. Cantidad de horas durante las cuales los hogares conectados a la red eléctrica reciben electricidad según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Nota: El área metropolitana de Santo Domingo incluye el Distrito Nacional y los municipios urbanos aledaños, excepto Boca Chica y San Antonio de Guerra. Las grandes ciudades tienen más de 100.000 habitantes.

Gráfico 31. Número de días durante los cuales los hogares con servicio de agua corriente tienen acceso al servicio según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018

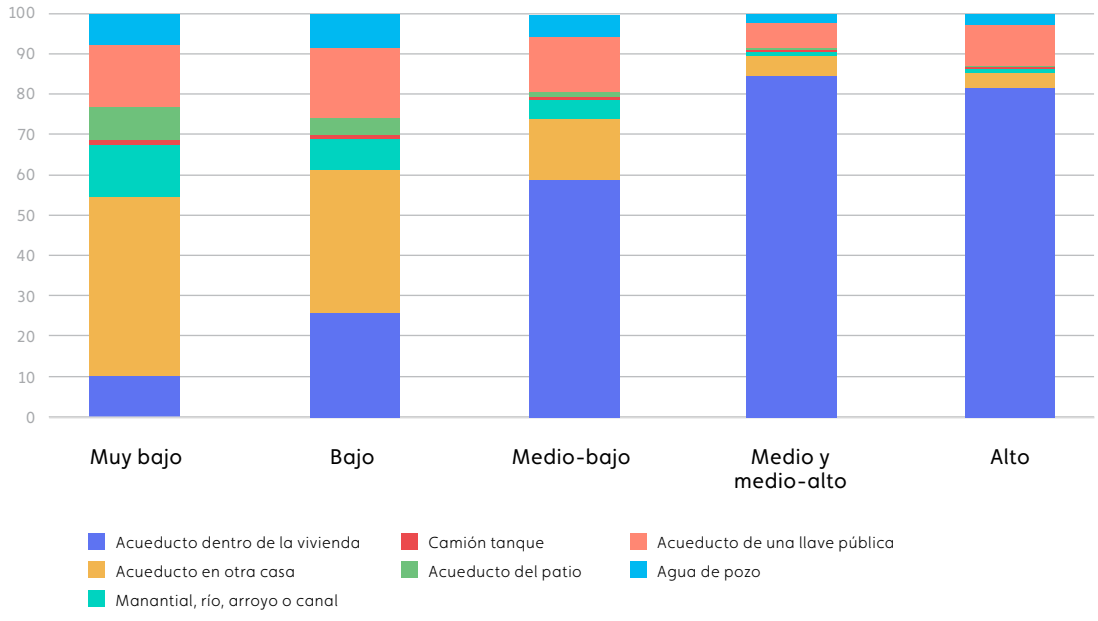


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Nota: El área metropolitana de Santo Domingo incluye al Distrito Nacional y los municipios urbanos aledaños, excepto Boca Chica y San Antonio de Guerra. Las grandes ciudades son aquellas que tienen más de 100.000 habitantes.

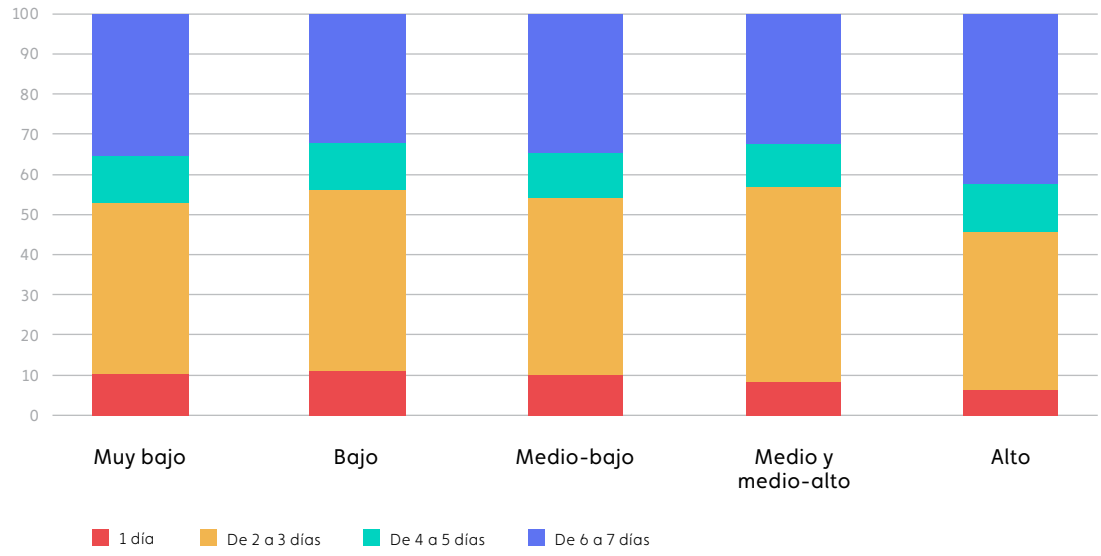
Los hogares de menores ingresos también cuentan con un suministro de agua de baja calidad. Por otro lado, en lo que respecta a los hogares que están conectados a la red de agua corriente, las interrupciones del servicio de agua afectan a todos los grupos de ingreso por igual. Más del 80% de los hogares de ingreso medio, medio alto y alto cuentan con agua directamente en sus hogares, mientras que alrededor del 10% de los hogares de ingreso alto utilizan agua de pozo y un 4% de ellos utilizan agua proveniente de un acueducto situado fuera del hogar. Por el contrario, apenas un 10% y un 25% de los hogares de ingreso muy bajo y bajo, respectivamente, reciben agua en sus hogares, y en general el agua corriente proviene de acueductos situados en el patio de la vivienda. Además, debido a la falta de agua corriente, la proporción de hogares que utilizan un pozo, un tanque o agua de fuentes naturales (arroyos, ríos o canales) se incrementa entre los hogares de bajos ingresos (véase el gráfico 32). Curiosamente, los hogares con acceso a agua corriente cuentan con un número similar de días de servicio, independientemente del grupo de ingreso (véase el gráfico 33): alrededor del 50% de los hogares de ingresos bajos, medios y medios altos reciben agua potable menos de cuatro días a la semana. Esta proporción disminuye ligeramente a un 45% entre los hogares de ingresos altos, que cuentan con más días de servicio. Los datos analizados señalan la necesidad de mejorar el servicio de agua en los hogares de ingresos bajos no conectados al servicio de agua corriente. Del mismo modo, los datos considerados evidencian que la ineficiencia en la prestación del servicio de agua corriente representa un problema generalizado que afecta a todos los grupos de ingreso y a la población tanto urbana como rural.

Gráfico 32. Fuente de agua para uso doméstico según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Gráfico 33. Número de días durante los cuales los hogares con servicio de agua corriente tienen acceso al servicio según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

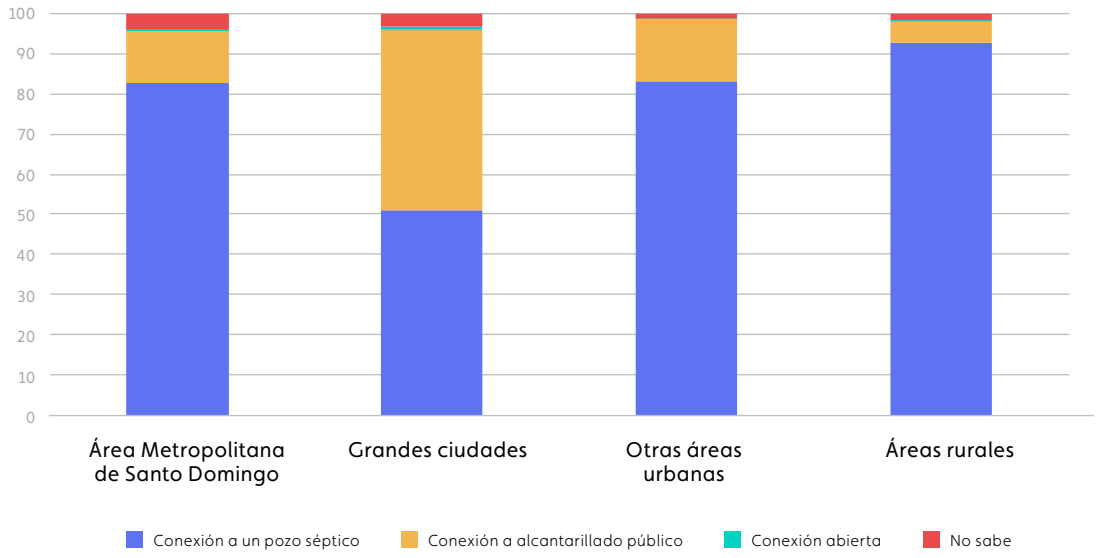
3.5 La República Dominicana enfrenta desafíos significativos en términos de saneamiento y gestión de residuos

El acceso a un saneamiento mejorado es mayor en los centros urbanos en comparación con el resto del país. Sin embargo, el acceso a la red de alcantarillado sigue siendo bajo. Apenas un 20,0% de los hogares están conectados a la red de alcantarillado en la República Dominicana y esta proporción es aún menor en el área metropolitana de Santo Domingo, donde solo un 12,8% de los hogares están conectados a la red —un porcentaje apenas superior al 5,4% registrado en las áreas rurales (véase el gráfico 34)—. Asimismo, un 9,1% de los hogares urbanos y un 21,2% de los hogares rurales carecen de acceso a saneamiento gestionado de forma segura[32], mientras que un 6,1% de los hogares rurales carecen de cualquier tipo de saneamiento. La mayoría de los hogares que cuentan con inodoro en el país y en Santo Domingo están conectados a tanques sépticos, que —en caso de encontrarse en condiciones irregulares o carecer de tratamiento— pueden ocasionar la contaminación de las aguas subterráneas (ONE, 2020).

La población pobre enfrenta un claro subabastecimiento de los servicios de gestión de residuos. Los hogares de niveles socioeconómicos más bajos cuentan con un menor acceso a los servicios de recolección de residuos en comparación con los hogares de ingreso medio y alto, pues casi un 90% de estos últimos acceden a servicios municipales de recolección de residuos (véase el gráfico 35). En las áreas urbanas, entre un 88% y un 96% de los hogares acceden a servicios municipales de recolección de residuos (véase el gráfico

32 La gestión segura del saneamiento corresponde a instalaciones mejoradas que no son compartidas con otros hogares y donde las heces se disponen de forma segura in situ o son transportadas y tratadas en un lugar remoto (Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene, WHO y UNICEF, s. d.).

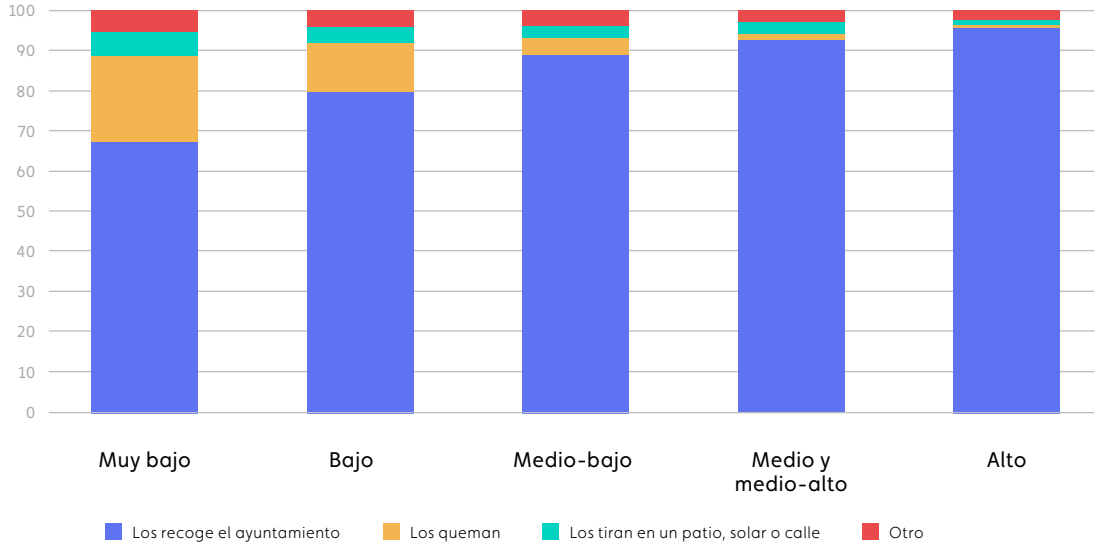
Gráfico 34. Tipo de conexión cloacal según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Nota: El área metropolitana de Santo Domingo incluye el Distrito Nacional y los municipios urbanos aledaños, excepto Boca Chica y San Antonio de Guerra. Las grandes ciudades tienen más de 100.000 habitantes.

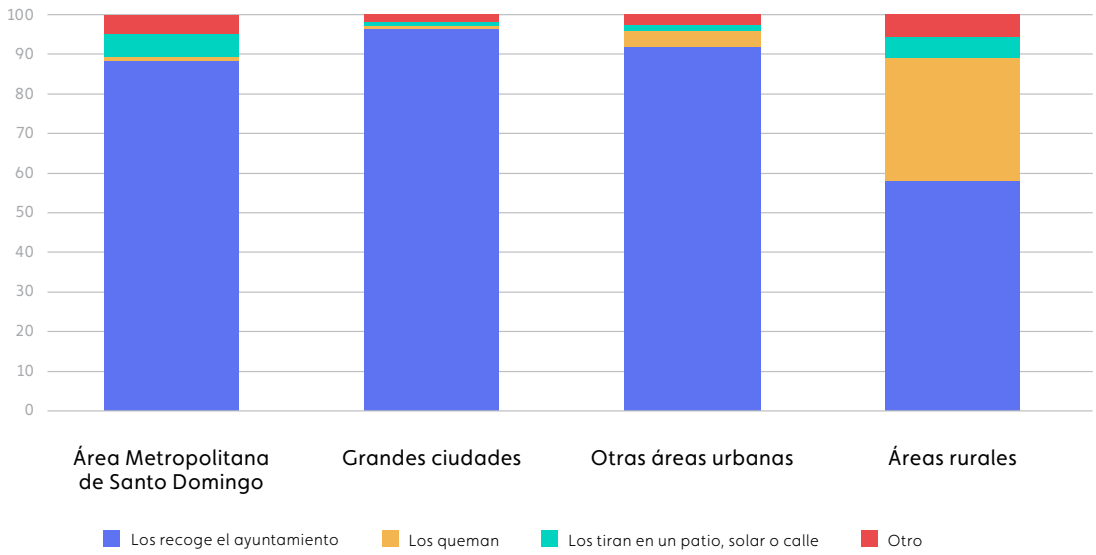
Gráfico 35. Tipo de disposición de residuos según grupo de ingreso (en porcentajes) en República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

36), aunque esta proporción es menor entre los hogares del área metropolitana de Santo Domingo, donde el 6% de los hogares indican que tiran sus residuos en el suelo. Aunque este porcentaje parece pequeño, es significativo si se considera la concentración de población del área metropolitana de Santo Domingo, donde la falta de una adecuada disposición de residuos ha causado problemas ambientales significativos (véase el recuadro 3). Por el contrario, en las áreas rurales menos del 60% de los hogares cuentan con servicios municipales de recolección de residuos y más del 30% quema sus residuos como principal forma de gestionarlos.

Gráfico 36. Tipo de disposición de residuos según área de residencia (en porcentajes) en República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Nota: El área metropolitana de Santo Domingo incluye el Distrito Nacional y los municipios urbanos aledaños, excepto Boca Chica y San Antonio de Guerra. Las grandes ciudades tienen más de 100.000 habitantes.

Recuadro 3

Gestión de residuos en la República Dominicana, Santo Domingo y Santiago

El alto índice de generación de residuos, el flujo de residuos y la falta de reciclado son problemas apremiantes en el país. La República Dominicana pro duce más de 4 millones de toneladas de residuos sólidos al año, es decir, 11.000 toneladas al día, equivalentes a 1,11 kilogramos de basura por persona por día, cantidad superior al promedio registrado por los países latinoamericanos (Castillo y Castillo, 2016). Aunque la mayor parte de los residuos sólidos consisten en materia or-

gánica, el país también produce la mayor p roporción de residuos plásticos de América Latina y el Caribe (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2017). Además, el reciclaje es mínimo, pues apenas un 6% de los residuos se reciclan en el país (GIZ, 2018), desperdiciándose así tanto la posibilidad de evitar la degradación ambiental como otras oportunidades económicas, ya que se calcula que el 50% de los residuos que terminan en los vertederos podrían generar puestos de trabajo si fueran reciclados[a]. Si bien los gobiernos municipales son los principales responsables de la gestión de los residuos sólidos[b], muchos de ellos carecen de los recursos necesarios para realizar una adecuada recolección y disposición en vertederos (Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2014). En 2010, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales registró más de 358 vertederos al aire libre, un número considerable dado el tamaño del país. De los vertederos identificados, un 66% se ubicaba en tierras adecuadas para la agricultura, mientras que un 60% ocupaba áreas de elevada importancia hidrológica (Disla y De la Rosa, 2017).

La Duquesa —el mayor vertedero del país—, que sirve al área metropolitana de Santo Domingo, alcanzó el 70% de su capacidad, y se estima que solo podrá brindar servicios a Santo Domingo hasta 2022[c]. Una inadecuada regulación ambiental en La Duquesa ocasionó filtraciones químicas y la eliminación de residuos directamente en los ríos Ozama e Isabela. En 2018, la tormenta Beryl, causante del desborde de toneladas de residuos desde el río Ozama hacia las calles, volvió a poner el foco sobre el urgente problema de la gestión de residuos en el país (Karasz, 2018). En julio de 2020 el Congreso de la República Dominicana votó la Ley General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos, que establece un marco institucional y normativo para lograr que el país deje de ser una economía lineal (basada en "usar y tirar") y se convierta en una economía circular basada en un ciclo de uso-reciclado-reúso[d]. Establecer una política de gestión de residuos funcional será fundamental para reducir la degradación ambiental y proteger los medios de vida de cara al incremento poblacional esperado en el área metropolitana de Santo Domingo en las décadas venideras.

Por otro lado, la ciudad de Santiago ha dado pasos importantes para mejorar la disposición y recolección de residuos. El vertedero Rafey, el mayor de la ciudad, estaba causando graves daños ambientales dado que sus residuos terminaban eventualmente en el río Yaque del Norte (el mayor de la República Dominicana, con centro en Santiago), utilizado para irrigar cultivos como tabaco, frutas y verduras, entre otros, a lo largo de la Línea Noroeste (Ferreras, 2015). El gobierno municipal tomó varias medidas para mitigar este problema, entre las que se destaca la implementación de un enfoque holístico para la recolección de residuos, que comprende una recolección más sistemática y coordinada de los residuos y la mejora de Santa Lucía, el área donde se ubica el vertedero Rafey (Deno, 2020). Por otra parte, a través de una alianza público-privada se estableció un plan de conversión de residuos en energía (WTE, Waste-to-Energy) como parte de un proyecto tendiente a mejorar la clasificación y la gestión de residuos sólidos en el vertedero[e].



Fuente: Elaboración propia.

a De todas maneras, los actuales procesos de reciclado manual no cumplen con ningún procedimiento de seguridad para los recicladores (Edelman, 2019).

b La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios estipula que los gobiernos municipales son responsables de la gestión de los residuos sólidos municipales.

c Se aplica un impuesto muy bajo por tonelada de residuos sólidos, lo que no promueve entre los residentes y las empresas una producción y un reciclado responsables de los residuos. El impuesto promedio por tonelada en otros países, como los Estados Unidos, es de alrededor de 16 dólares, mientras que en Santo Domingo es de 1,95 dólares, el menor del país. El costo total de procesar cada tonelada de residuos en la República Dominicana es de entre 17 y 24 dólares (Edelman, 2019).

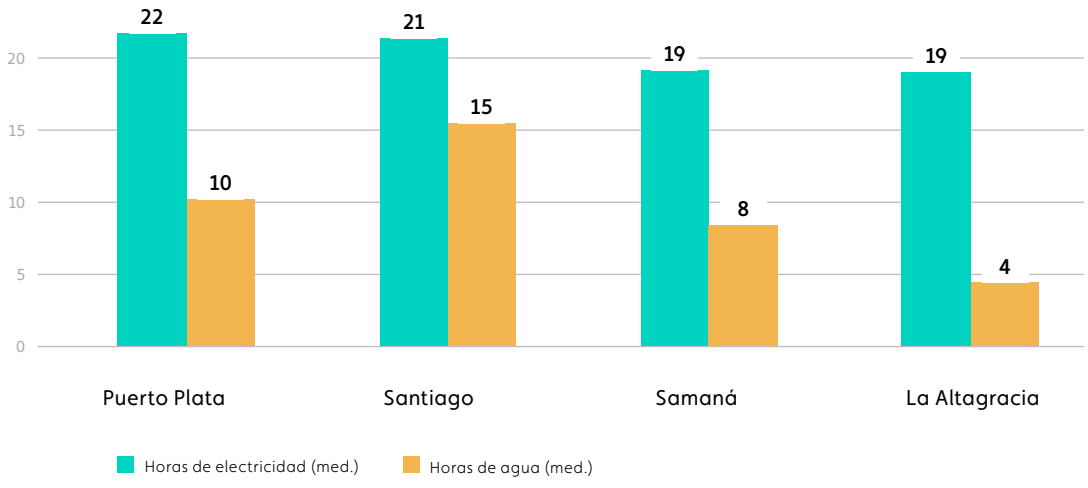
d La ley estipula la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Residuos, encargado de coordinar la labor de las instituciones y los municipios, y de realizar recomendaciones para el desarrollo de un sistema integral de gestión de residuos sólidos. También establece la creación del Directorio General para la Gestión Integral de Residuos, una unidad responsable de implementar las disposiciones jurídicas. Además, todos los programas y proyectos deberán seguir las directrices y prioridades establecidas en el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos, cuyos objetivos a largo plazo (10 años) deben servir de base para la toma de decisiones a nivel nacional y local.

e Plan Estratégico Santiago 2030, https://www.cideu.org/wp-content/uploads/Santiago-de-los-Caballeros-plan_estrategico_2030.pdf.

3.6 El turismo y el desarrollo industrial dependen de la prestación de servicios básicos, a medida que las ciudades se expanden

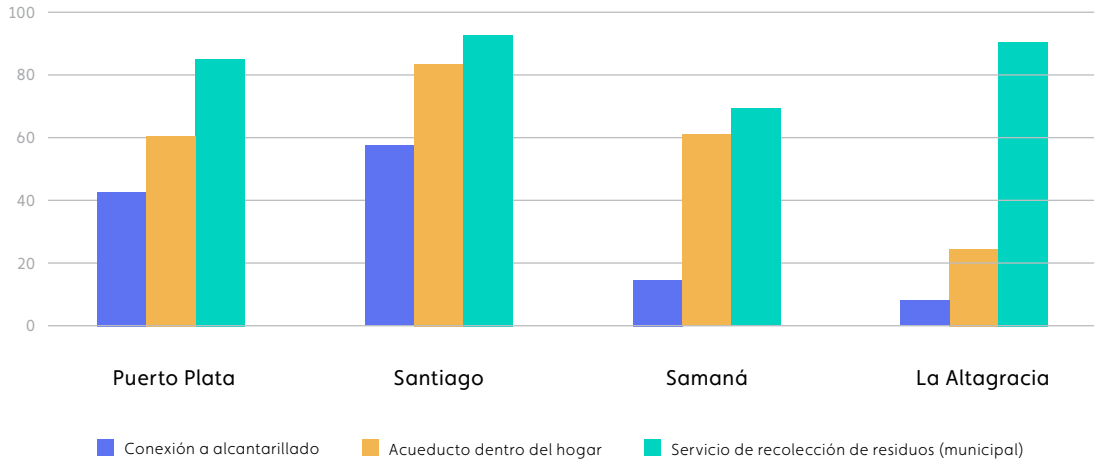
El suministro de agua y los servicios de saneamiento son precarios en Samaná y La Altagracia, lo que señala la necesidad de inversiones continuas en los polos turísticos. Respecto de la electricidad, los hogares situados en estas provincias, a diferencia de los de otras regiones del país, cuentan con más horas de servicio eléctrico, un promedio de alrededor de 19 horas al día. Por el contrario, la duración del servicio de agua es menor que el promedio nacional (11 horas) en La Altagracia, donde el agua corriente fluye unas 4 horas al día, mientras que en Samaná el promedio es de 8 horas (véase el gráfico 37). La calidad del servicio de agua también es baja en la provincia de La Altagracia, con apenas un 25% de hogares que cuentan con servicio de agua corriente. Además, incluso cuando la conexión al alcantarillado es mínima a nivel nacional (20%), Samaná y La Altagracia registran un menor porcentaje de hogares conectados a la red de alcantarillado público. En lo que respecta a la recolección de residuos, Puerto Plata alcanza el promedio

Gráfico 37. Servicio de electricidad y agua (en horas promedio de servicio) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Gráfico 38. Hogares con servicio de recolección de residuos, conexión a alcantarillado y agua corriente (en porcentajes) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018)

nacional (un 86% de los hogares cuentan con servicio de recolección de residuos), mientras que Samaná registra solo un 70% (véase el gráfico 38). Mejorar la recolección de residuos es fundamental para evitar la contaminación de las bellezas naturales de estas provincias turísticas. Por otro lado, los hogares situados en la provincia de Santiago informan tener mejores servicios de agua, electricidad, residuos y saneamiento que el promedio nacional. En este caso, se deberían realizar acciones para ampliar el acceso y mejorar la eficiencia de la operación de los servicios públicos a fin de garantizar que su calidad siga siendo alta a medida que la población urbana aumenta.

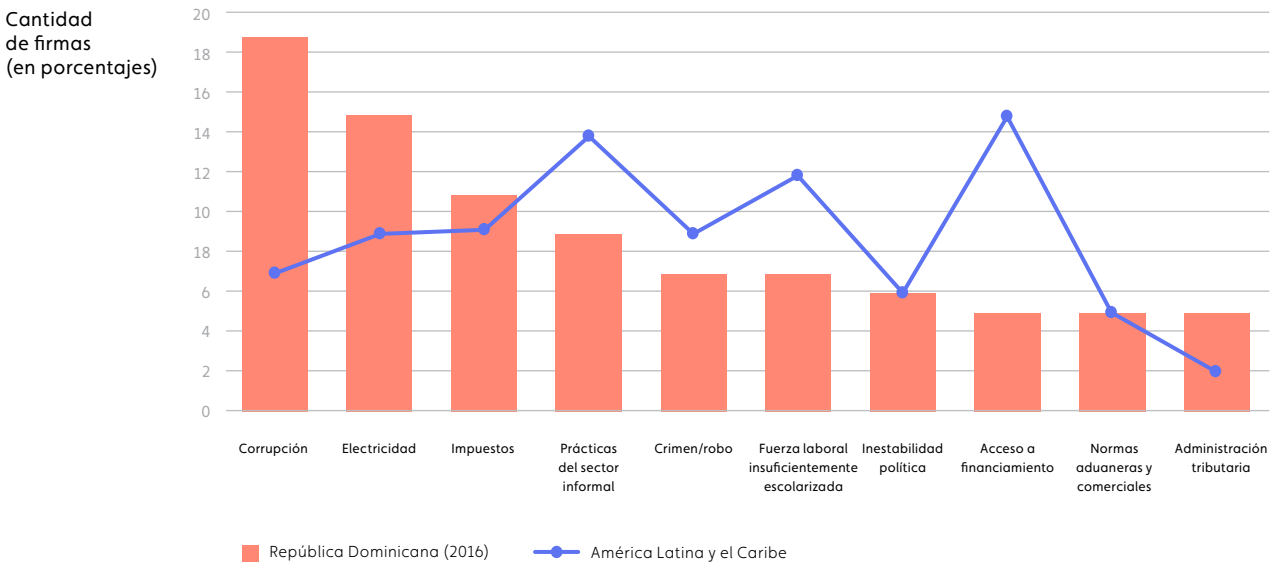
3.7 Los apagones, los mecanismos normativos y la falta de personal capacitado son los mayores obstáculos para un entorno empresarial productivo

A nivel nacional, las empresas dominicanas mencionan la corrupción y la electricidad como los mayores obstáculos para el desarrollo empresarial, desafíos únicos a nivel latinoamericano. El acceso al financiamiento, la práctica inadecuada del sector informal, la carga tributaria y una fuerza laboral insuficientemente escolarizada son los principales desafíos mencionados en otros países latinoamericanos (véase el gráfico 39). No obstante, de acuerdo con las ediciones de 2010 y 2016 de la Encuesta Empresarial de la República Dominicana, las empresas mencionan consistentemente la corrupción y la electricidad como los principales obstáculos. La preocupación en torno a la corrupción aumentó en años recientes: el porcentaje de empresas que mencionaron la corrupción como el principal obstáculo subió de un 14,6% en 2010 a un 18,6% en 2016. En comparación con otros países de América Latina y el Caribe, solo Guatemala, Panamá y Paraguay registraban un nivel similar o más alto de empresas que mencionaban la corrupción como el principal obstáculo[33].

33 En la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, la corrupción se mide según la incidencia de sobornos (regalos o pagos informales), y refleja la experiencia de la empresa en torno a la solicitud de sobornos en diferentes transacciones, incluidos el pago de impuestos, la obtención de permisos o licencias, y la obtención de conexiones a servicios públicos (Banco Mundial, 2016).

Las empresas de la República Dominicana deben lidiar con un servicio eléctrico costoso y poco fiable. En 2016 el 14,6% de las empresas mencionaron la electricidad como el principal obstáculo para los negocios. La República Dominicana registra la cuarta mayor frecuencia y la tercera mayor duración de apagones entre los países de América Latina y el Caribe y sus pares de ingreso. En promedio, las empresas pierden un 5% de sus ventas a causa de los apagones. Además, la mayoría de las empresas invierten en generadores privados para hacer frente al costo de las interrupciones del suministro eléctrico: aproximadamente el 95% de las grandes industrias y el 78% de las empresas pequeñas cuentan con generadores eléctricos. Además de prestar un servicio errático, el sistema eléctrico de la República Dominicana ocupa el tercer lugar en la clasificación de los países de la región según el precio de la electricidad industrial, siendo el tercer país donde dicho servicio es más caro (Banco Mundial, 2018). La situación impacta en la eficiencia y la productividad del entorno empresarial en general, y es aún más perjudicial para las empresas pequeñas (Banco Mundial, 2016), que en 2018 representaban un 63% del total de empresas registradas en el país (ONE, 2019). Respecto a la ubicación, las empresas situadas fuera de los grandes centros económicos parecen tener más dificultades relacionadas con los apagones eléctricos (véase el cuadro A1.1).

Gráfico 39. Diez mayores obstáculos que enfrentan las empresas privadas (en porcentajes) en República Dominicana y América Latina y el Caribe



Fuente: Banco Mundial (2016).

Nota: En el gráfico se presenta el porcentaje de empresas que consideran a cada uno de los obstáculos contemplados como el principal obstáculo para el desarrollo empresarial.

A nivel subnacional, la informalidad, junto con los factores institucionales, constituye un cuello de botella para la operación comercial. Si se desagregan los obstáculos según la ubicación de la empresa, se observa que la informalidad; los impuestos y la administración tributaria; el crimen, y una fuerza laboral insuficientemente escolarizada son desafíos compartidos por las empresas de todas las regiones del país. No obstante, las empresas ubicadas en Santo Domingo enfrentan dificultades más serias en lo que respecta a la corrup-

ción y la administración tributaria, en comparación con las empresas situadas en otras zonas. Asimismo, incluso cuando la expedición de licencias comerciales no se identifica como un obstáculo grande para las empresas, la expedición de permisos para la construcción en la capital del país normalmente requiere 54 días, un plazo superior al promedio nacional de 40 días, lo que agrega una carga adicional a las empresas. Curiosamente, las empresas de Santiago, Puerto Plata y Espaillat, áreas económicas secundarias, parecen enfrentar menos obstáculos institucionales y de infraestructura que las empresas ubicadas en Santo Domingo y el resto del país.

El crimen y una fuerza laboral insuficientemente escolarizada son variables altamente relacionadas con la pérdida de productividad. Luego de analizar los factores del entorno empresarial y su relación con la productividad, Reyes, Roberts y Xu (2017) identificaron la falta de protección básica frente al crimen en las ciudades y la ausencia de una fuerza laboral capacitada como los factores más dañinos para la productividad de las empresas en América Latina y el mundo. En el caso del crimen, el gasto promedio en seguridad de las empresas de todas las ciudades de América Latina y el Caribe es mayor que el registrado en cualquier otra región del mundo (Ferreyra y Roberts, 2018). También es necesario realizar un esfuerzo significativo para corregir la falta de personal capacitado en el país. La provincia de Santo Domingo, que presenta el mayor nivel educativo del país, alcanza apenas 8,9 años de escolaridad promedio (Censo 2010). El desajuste entre la demanda de las empresas y las capacidades de la población se agrava dado que solo un 23% de las empresas dominicanas brindan capacitación formal a sus trabajadores, un porcentaje situado muy por debajo del promedio registrado en los países de América Latina y el Caribe, que es de un 43% (Banco Mundial, 2016).

4. Conclusiones

El impresionante crecimiento económico y el rápido proceso de urbanización que experimentó la República Dominicana requiere ir acompañado de más oportunidades, y más inclusivas, para los trabajadores urbanos. En las últimas décadas, el país se embarcó en un notable proceso de desarrollo urbano que, incluso con la desaceleración de la tasa de crecimiento urbano de los últimos años, se prevé que continúe hasta 2060 en su mayor centro urbano, Santo Domingo. El análisis de la relación entre la productividad económica y el crecimiento urbano muestra que en 2012 Santo Domingo y Santiago tuvieron una productividad inferior a los niveles promedio del mundo y de América Latina y el Caribe, aunque en 2015 Santo Domingo y Santiago parecían haber recuperado terreno, e incrementaron su productividad económica, como refleja su PIB per cápita. No obstante, como muestra el desglose del crecimiento, este ha sido sostenido pero ha tenido lugar paralelamente a una considerable divergencia entre la productividad laboral y la creación de puestos de trabajo en la capital y en el resto del país, algo que en años recientes impactó negativamente en el crecimiento económico. Además, el análisis de Ferreyra y Roberts (2018) revela que los trabajadores urbanos de la República Dominicana apenas se han beneficiado del proceso de urbanización, en comparación con lo observado en los demás países de América Latina y el Caribe. El área metropolitana de Santo Domingo cuenta con una gran población y concentra la actividad económica, elementos que —combinados de manera eficiente— subrayan el potencial para aprovechar rápidamente los beneficios de la aglomeración y elevar el potencial económico del país. Ahora que el gran proceso de urbanización de la República Dominicana se desacelera, y los beneficios económicos asociados con el proceso de urbanización y la trans-

formación estructural del país (desde una economía agrícola hacia una de servicios) están disminuyendo, el país se enfrenta a nuevos retos para seguir incrementando su productividad y su crecimiento económico. Estos nuevos desafíos consisten en potenciar el uso de sus recursos, tales como el capital humano. El país perdería una oportunidad única si no logra crear mejores oportunidades económicas, como más puestos de trabajo de calidad para los residentes urbanos de la capital y demás áreas urbanas emergentes. Además, las características únicas de sus ciudades y territorios, como la aglomeración económica y poblacional, la conectividad y los recursos naturales, necesitan ser consideradas para diseñar eficaces políticas de desarrollo territorial[34].

Una efectiva planeación urbana, particularmente orientada a incrementar la conectividad interna, es crucial para lograr ciudades más productivas a medida que evoluciona el proceso de urbanización. En las últimas décadas, entre un 50% y un 60% de las nuevas construcciones de Santo Domingo y Santiago fueron clasificadas como expansión más allá de los límites urbanos. La expansión de los bordes y el desarrollo aislado fueron más prominentes en las pequeñas ciudades, y se observa una tendencia hacia el desarrollo de ciudades menos compactas y más dispersas. Dado que estas características afectan negativamente a la productividad, es crucial invertir en la conectividad urbana interna, que comprende, por ejemplo, la construcción de redes viales más densas y la implementación de adecuadas políticas de transporte público, con vistas a preservar y elevar la productividad de las ciudades. Asimismo, mejorar la coordinación entre las políticas de inversión en infraestructura, el ordenamiento territorial y las normas de zonificación, especialmente en los municipios que albergan grandes áreas metropolitanas y polos turísticos, posibilitaría la regulación efectiva de la expansión urbana a futuro. En el caso del área metropolitana de Santo Domingo, es crucial la coordinación entre las autoridades del Distrito Nacional y las municipalidades aledañas, no solo para regular el tráfico urbano, sino también para incrementar el acceso equitativo a los servicios públicos (por ejemplo, instituciones de salud y centros educativos y recreativos) y a las oportunidades económicas en los territorios que conforman la metrópoli.

A medida que las ciudades se expanden a lo largo de la costa, cobra más importancia la integración de planes de manejo de desastres en la planeación urbana. Los planes urbanos deben centrar sus objetivos en proteger la infraestructura pública y privada, así como en preservar los bienes naturales frente a eventos adversos naturales o relacionados con el clima. El desarrollo del sector turístico implicó desafíos significativos en lo que respecta a aprovechar los beneficios de la urbanización, que van desde asegurar una gestión ambiental y territorial adecuada hasta implementar políticas apropiadas para la mitigación y la adaptación ante el cambio climático. Municipios como Higüey y Santo Domingo Este, así como Puerto Plata, Boca Chica, La Romana y Sosúa, experimentaron un aumento sustancial de la superficie construida entre 1996 y 2015, asociado principalmente con el desarrollo turístico.

Es preciso priorizar la mejora de la calidad de vida y sentar las bases para un crecimiento equitativo y sostenible del territorio. Invertir en servicios públicos que permitan garantizar la prestación confiable de agua y electricidad, gestionar los residuos de forma sostenible y realizar conexiones al alcantarillado en las áreas urbanas constituyen acciones primordiales. Actualmente el área metropolitana de Santo Domingo está rezagada en términos de servicios de agua y electricidad, con un promedio de horas de servicio inferior al promedio nacional y de otros centros urbanos. Mejorar la confiabilidad del servicio para todos los

34 Un análisis más profundo sobre el tema puede consultarse en la nota 2, titulada "Disparidades regionales en la República Dominicana".

grupos de ingreso en Santo Domingo permitiría lograr un desarrollo urbano más inclusivo. Además, para promover un crecimiento más sostenible es necesario: i) poner en práctica una política funcional de gestión de residuos para el área metropolitana de Santo Domingo, que esté alineada con el nuevo marco jurídico (la Ley General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos); ii) aumentar la cobertura de la red de alcantarillado para reducir el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas y del suelo, y iii) fortalecer la gestión de las aguas residuales. Asimismo, crear un entorno empresarial adecuado a través de una gestión más transparente y eficiente de los servicios públicos —federales y municipales— y garantizar el suministro de energía eléctrica en las áreas urbanas son acciones que impactarán de manera positiva en la capacidad de las empresas, particularmente las más pequeñas, para operar en —y aprovechar— el creciente mercado urbano.

Además del área metropolitana de Santo Domingo, las provincias con importantes centros industriales y turísticos deberían enfocarse en brindar servicios básicos para absorber la población adicional que viene en camino. Dado que las actividades turísticas e industriales generan puestos de trabajo, se prevé que estas atraigan migrantes hacia las ciudades más importantes y las áreas aledañas, lo que generará una mayor demanda de servicios públicos. En este sentido, las provincias con grandes atractivos turísticos, como Puerto Plata, Samaná, La Altagracia y Santiago, debido a su potencial industrial, deben poner especial atención en el incremento oportuno del acceso y la calidad de los servicios básicos para satisfacer la demanda de la población urbana actual y futura.

Bibliografía

Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2014), *Guía para la formulación del plan de manejo integral de los residuos sólidos municipales (PMIRSM). Borrador*, octubre, http://ambiente.gob.do/wp-content/uploads/2016/10/Herramienta-de-Trabajo-FOCIMIRS.pdf.

Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2017), *Proyecto de fortalecimiento de la capacidad institucional en el manejo integral de los residuos sólidos a nivel nacional en la Republica Dominicana*, informe final, junio, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12290490_01.pdf.

Ayuntamiento del Distrito Nacional (2019), *Plan Estratégico del Distrito Nacional 2030. Diagnóstico y acciones*, borrador, 10 de junio, https://adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/borrador_plan_est/Borrador%20Plan%20Estrategico%20del%20Distrito%20Nacional%202030%20%20%20V.%2028%20JUL%202020.pdf.

Banco Mundial (2009), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, enero, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991.

Banco Mundial (2016), "Encuestas a empresas: República Dominicana", https://espanol.enterprisesurveys.org/es/data/exploreeconomies/2016/dominican-republic.

Banco Mundial (2017), *Préstamo para políticas de desarrollo de gestión del riesgo de desastres con opción de desembolso diferido ante catástrofes*, Washington, D. C., The World Bank Group, Link: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/924121506823383529/dominican-republic-disaster-risk-management-development-policy-loan-with-a-deferred-drawdown-option-for-catastrophe-risks-project.

Castillo Tió, R. y O. A. Castillo Zavala (2016), *Diagnóstico situacional preliminar de los residuos sólidos al 2016 en la República Dominicana. Experiencias exitosas*, Santo Domingo, Ingeniería Civil y del Medio Ambiente.

Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago (2019), Plan Estratégico de Santiago 2030, https://cdes.do/wp-content/uploads/2020/02/plan_estrategico_2030.pdf.

Comité Técnico Interinstitucional de Pobreza (2021), *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria 2020*, Boletín núm. 8, año 6, Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Oficina Nacional de Estadística, https://www.one.gob.do/publicaciones/2021/boletin-de-estadisticas-oficiales-de-pobreza-monetaria-2020/?altTemplate=publicacionOnline.

Del Valle, A., M. Eriksson, O. A. Ishizawa y J. J. Miranda (2019), *Mangroves for Coastal Protection: Evidence from Hurricanes in Central America*, Policy Research Working Paper No. 8795, Washington, D. C., The World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31454.

Deno, G. (2020), "¿Cómo desapareció la basura en Santiago?", *El Mitin*, 23 de enero, https://www.elmitin.do/como-desaparecio-la-basura-en-santiago/.

Disla, N. y P. de la Rosa (2017), *Los desafíos en la gestión de los residuos sólidos de cara a "Dominicana Limpia"*, Santo Domingo, Fundación Global Democracia y Desarrollo, Observatorio Político Dominicano, octubre, https://www.opd.org.do/images/PDF_ARTICULOS/Gobierno_local/Los-desafios-en-la-gestion-de-los-residuos-solidos-de-cara-a-Dominicana-Limpia.pdf.

Duque, J. C., N. Lozano-Gracia, J. E. Patino y P. Restrepo (2019), *Urban Form and Productivity: What is the Shape of Latin American Cities?*, Policy Research Working Paper No. 8697, Washington, D. C., The World Bank, enero, http://hdl.handle.net/10986/31164.

Edelman, D. J. (2019), "Managing the urban environment of Santo Domingo, the Dominican Republic", *Current Urban Studies*, vol. 7, núm. 1, págs. 76-142, marzo, https://doi.org/10.4236/cus.2019.71005.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2007), *The World's Mangroves 1980-2005*, FAO Forestry Paper No. 153, Roma.

Ferreras, R. (2015), "Los desechos sólidos de la República Dominicana: su proceso y destino final", Observatorio Político Dominicano, 19 de febrero, http://www.opd.org.do/images/PDF_ARTICULOS/Gobierno_local/GOBIERNO-LOCAL-Los-desechos-solidos-en-la-Republica-Dominicana.pdf.

Ferreyra, M. M. y M. Roberts (eds.) (2018), *Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., The World Bank, http://hdl.handle.net/10986/29279.

Fujita, M., P. Krugman y A. J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, MA, The MIT Press.

German Aerospace Center (s. d.), "World Settlement Footprint Evolution (WSF-Evo)".

GIZ (Agencia Alemana de Cooperación Internacional) (2018), *Situación actual de gestión de residuos en República Dominicana. Un análisis en base de datos levantados en el marco del Proyecto ZACK*, Santo Domingo, noviembre, https://cambioclimatico.gob.do/phocadownload/Documentos/giz/Wolf,%20Judith%20-%20Informe%20Final,%20Estado%20GIRS%20Rep.Dom.%20Nov.%202018.pdf.

González, L. (2016), "Evolución demográfica futura de las ciudades de América Latina y el Caribe", nota técnica, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Gunasekera, R., O. Ishizawa, C. Aubrecht, B. Blankespoor, S. Murray, A. Pomonis y J. Daniell (2015), "Developing an adaptive global exposure model to support the generation of country disaster risk profiles", *Earth-Science Review*, núm. 150, págs. 594-608, noviembre, Washington D. C., The World Bank Group.

Henderson, J. V. y H. G. Wang (2005), "Aspects of the rural-urban transformation of countries", *Journal of Economic Geography*, vol. 5, núm. 1, págs. 23-42, 7 de enero, Oxford, https://doi.org/10.1093/jnlecg/lbh052.

Henderson, J. V., A. Storeygard y D. N. Weil (2012), "Measuring economic growth from outer space", American Economic Review, vol. 102, núm. 2, págs. 994-1028, abril, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.102.2.994.

INTRANT (Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre) (2017), *Plan Estratégico del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte de la República Dominicana-INTRANT. Período 2018-2022*, Santo Domingo, noviembre, https://www.intrant.gob.do/transparencia/phocadownload/PlanEstrategico/Plan%20Estrategico%20INTRANT%202018_2020.pdf.

Karasz, P. (2018), "Wave after wave of garbage hits the Dominican Republic", *The New York Times*, 23 de julio.

Litman, T. (2015), "Analysis of Public Policies that Unintentionally Encourage and Subsidize Urban Sprawl", Victoria Transport Policy Institute, Supporting paper commissioned by LSE Cities at the London School of Economics and Political Science, on behalf of the Global Commission on the Economy and Climate for the New Climate Economy Cities Program.

Liu, X., X. Li, Y. Chen, Z. Tan, S. Li y B. Ai (2010), "A new landscape index for quantifying urban expansion using multi-temporal remotely sensed data", Landscape Ecology, vol. 25, núm. 5, págs. 671-682, 8 de enero, https://doi.org/10.1007/s10980-010-9454-5.

Morillo Pérez, A. (2014), *El mapa de la pobreza en la República Dominicana 2014. Informe general*, Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, octubre, https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/mapa_pobreza/2014/Mapa%20de%20la%20pobreza%202014,%20informe%20general,%20editado%20final2%20FINAL.pdf.

Morillo Pérez, A. (2019), *El déficit habitacional en la República Dominicana. Niveles, tendencias y componentes, 2002-2017*, Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/DCS/Adjuntos/De%CC%81ficit%20habitacional%20en%20la%20Repu%CC%81blica%20Dominicana%202002-2017%20final%20editado%20para%20imprenta-compressed.pdf.

Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo (2017), "Residuos sólidos urbanos en República Dominicana: desafío y oportunidad para una gestión de desechos ambientalmente sostenible", *Boletín del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo*, año 1, núm. 11, Santo Domingo, http://www.opsd.gob.do/media/22321/boletin-11-residuos-solidos-urbanos-en-republica-dominicana.pdf.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2010), IX Censo Nacional de Población y Vivienda Características del Entorno de la Vivienda y el Hogar Volumen VII-2010, Santo Domingo, https://web.one.gob.do/publicaciones/2012/ix-censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-caracteristicas-del-entorno-de-la-vivienda-y-el-hogar-volumen-vii-2010/.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2012), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2011. Informe General*, Santo Domingo, https://archivo.one.gob.do/encuestas/enhogar/enhogar-2011.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2018), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2018. Informe General*, Santo Domingo, https://web.one.gob.do/media/gzdkwnnn/encuestanacionaldehogaresdeprop%C3%B3sitosm%C3%BAltiplesiinformegeneral2018.pdf.

ONE (Oficina Nacional de Estadísticas) (2019), *Directorio de Empresas y Establecimientos 2018. Resultados preliminares*, Santo Domingo, junio.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (s. d.), "Estimaciones y proyecciones de la población urbana por año calendario, según sexo y grupos quinquenales de edad, 2000-2030", Santo Domingo, https://www.one.gob.do/datos-y-estadisticas/temas/estadisticas-demograficas/estimaciones-y-proyecciones-demograficas/.

Oxford Economics (2016), Datos sobre ciudades y regiones, https://www.oxfordeconomics.com/.

Quigley, J. M (2008), *Urbanization, Agglomeration, and Economic Development*, Working Paper No. 19, Washington D. C., The World Bank, http://hdl.handle.net/10986/28042.

Restrepo Cadavid, P., G. Cineas, L. E. Quintero y S. Zhukova (2017), *Cities in Europe and Central Asia: A Shifting Story of Urban Growth and Decline*, Washington D. C., The World Bank.

Reyes, J. D., M. Roberts y L. C. Xu (2017), *The Heterogeneous Growth Effects of the business Environment: Firm-Level Evidence for a of Cites*, Policy Research Working Paper No. 8114, Washington, D. C.: The World Bank Group, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27612.

Roberts, M., B. Blankespoor, C. Deuskar y B. P. Stewart (2017), *Urbanization and Development: Is Latin America and the Caribbean Different from the Rest of the World?*, Policy Research Working Paper Series No. 8019, Washington, D. C., The World Bank, https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/8019.html.

The World Bank (2018a), "Dominican Republic. Systematic Country Diagnostic", Washington, D. C., The World Bank Group, junio, http://documents.worldbank.org/curated/en/980401531255724239/Dominican-Republic-Systematic-Country-Diagnostic.

The World Bank (2018b), "Country Disaster Risk Profiles", Washington, D. C., The World Bank, https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Final_CDRP_DR-eng.pdf.

United Nations (2019), *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, ST/ESA/SER.A/420, Nueva York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf.

WHO y UNICEF (World Health Organization y United Nations Children's Fund) (s. d.) "Sanitation", WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (JMP), https://washdata.org/monitoring/sanitation.

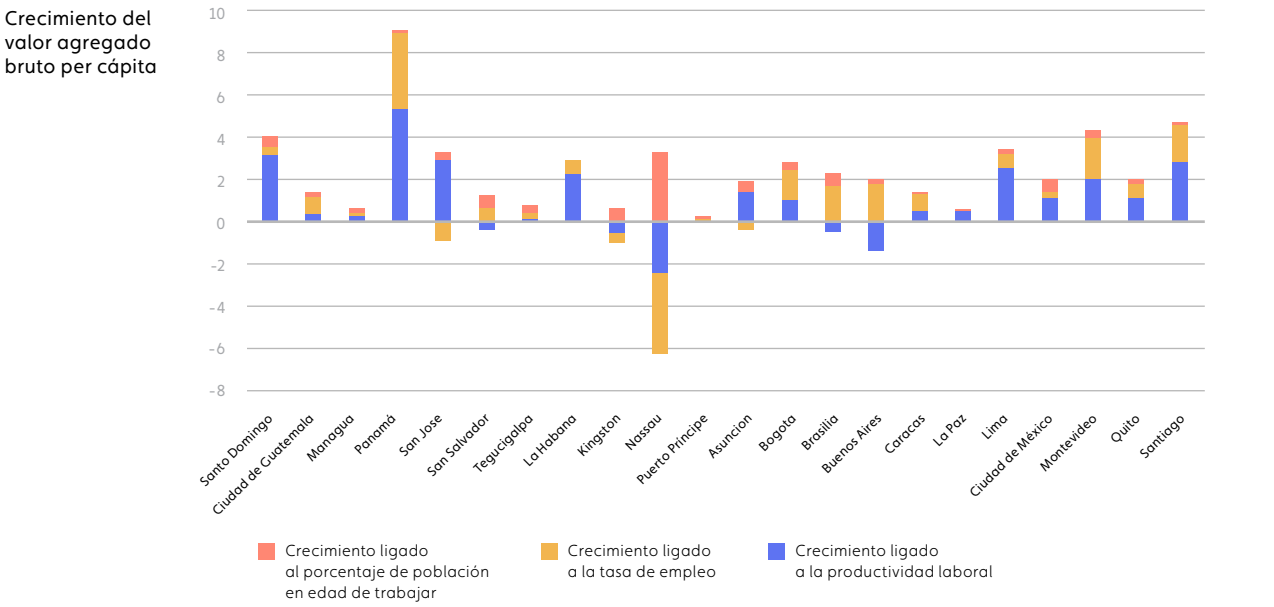
Wielgus, J., E. Cooper, R. Torres y L. Burke (2010), *Coastal Capital: Dominican Republic. Case Studies on the Economic Value of Coastal Ecosystems in the Dominican Republic*, Working Paper, Washington, D. C., World Resources Institute.

Winkler, H. y M. Montenegro (2021), *Jobs Diagnostic Dominican Republic*, Job Series No. 28, Washington, D. C.; World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35535.

World Travel & Tourism Council (2020), *Travel and Tourism, Economic Impact 2020: Dominican Republic*, World Travel & Tourism Council.

Anexo
Gráficos y cuadros económicos adicionales

Gráfico A1. Contribución marginal de la productividad laboral, la tasa de empleo y la población en edad de trabajar al crecimiento total del valor agregado bruto per cápita (en porcentajes) en ciudades capitales de América Latina y el Caribe, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Oxford Economics (2016).

Cuadro A1. Principales obstáculos para el desempeño de una empresa (en porcentajes) en República Dominicana, 2016

	Santo Domingo	Santiago, Puerto Plata Espaillat	Resto del país
Normativa			
Normas aduaneras y comerciales	20	6	4
Prácticas de los competidores en sectores informales	50	47	45
Normativa laboral	19	12	11
Factores de mercado			
Acceso a la tierra	6	1	2
Acceso al financiamiento	13	17	14
Fuerza laboral insuficientemente escolarizada	33	31	29
Instituciones			
Juzgados	29	14	24
Crimen	34	26	33
Impuestos	41	36	38
Administración tributaria	30	33	34
Expedición de licencias y permisos comerciales	6	5	8
Inestabilidad política	23	21	14
Corrupción	35	29	25
Infraestructura			
Electricidad	35	27	50
Telecomunicaciones	20	6	10
Transporte	16	8	12

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2016).

Nota: Los datos presentados en el cuadro expresan el porcentaje de empresas que respondieron que la variable es un obstáculo importante o muy severo. Se utilizaron ponderaciones muestrales. El color rojo se utiliza para destacar los porcentajes más altos. Los colores de la escala del rojo se van aclarando a medida que los porcentajes disminuyen. El color verde se utiliza para destacar los porcentajes más bajos. Los colores de la escala del verde se van aclarando a medida que los porcentajes aumentan.

2.
Abordar las disparidades territoriales a diferentes escalas

Paula Restrepo Cadavid
y Evelyn Sánchez Hernández

Índice

Introducción		**92**
1.	**Disparidades territoriales: ¿por qué son importantes?**	**93**
2.	**¿Cómo son las disparidades regionales en la República Dominicana?**	**94**
3.	**¿Cómo se relaciona la productividad económica con los demás indicadores?**	**98**
3.1	La calidad de los servicios y las condiciones de la vivienda disminuyen gradualmente junto con el nivel de productividad económica	98
3.2	Las provincias punteras tienen un mayor nivel de capital humano y una fuerza laboral más educada	100
3.3	La estructura del empleo varía según el nivel de desarrollo económico y las provincias punteras se enfocan más en los sectores de alta productividad	102
3.4	Evaluar las características espaciales y poblacionales, así como la conectividad de una región, es fundamental para definir adecuadas políticas de desarrollo	103
3.5	Para mejorar su desempeño económico, las áreas rezagadas deben aprovechar sus recursos endémicos	106
4.	**¿Cómo se compara el área fronteriza con el resto del país?**	**112**
4.1	Las provincias fronterizas del sur tienen un perfil más agrícola, mientras que las provincias del norte tienen un perfil económico más diversificado	112
4.2	En la mayoría de las provincias fronterizas se registra un bajo nivel de desarrollo humano y todas ellas enfrentan grandes desafíos en términos de prestación de servicios básicos	113
4.3	Las provincias fronterizas necesitan políticas específicas para alcanzar su potencial económico	117
5.	**Conclusiones**	**119**
Anexo. Gráficos y cuadros adicionales		**123**

Cuadros

Cuadro 1. Recomendaciones de política para provincias rezagadas con base en sus características espaciales	107
Cuadro 2. Características y políticas para las provincias fronterizas	119
Cuadro A1.1. Índice de productividad económica combinada por provincia en República Dominicana, 2016	123

Gráficos

Gráfico 1. Desigualdades regionales según PIB per cápita en primer nivel administrativo (en porcentajes) en República Dominicana, América Latina y el Caribe y el resto del mundo, 2000-2018 95

Gráfico 2. Ratio de bienestar y desigualdad entre provincias de República Dominicana, 2000-2017 96

Gráfico 3. Disparidades regionales según indicador compuesto de productividad económica, 2016 97

Gráfico 4. Productividad económica según servicios disponibles en los hogares por tipo de provincia (en percentiles), 2018 99

Gráfico 5. Déficit de vivienda por tipo de provincia (en porcentajes), 2010 99

Gráfico 6. Población en edad laboral con educación terciaria por tipo de provincia, 2010 101

Gráfico 7. Densidad del empleo por tipo de provincia, 2010 101

Gráfico 8. Estructura del empleo por tipo de provincia, 2010 102

Gráfico 9. Características espaciales (densidad y proximidad) por tipo de provincia, 2015 104

Gráfico 10. Red vial en 2021 105

Gráfico 11. Características de la red vial por tipo de provincia (en porcentajes), 2015 106

Gráfico 12. Índice de desarrollo humano (sin ingreso) por provincia, 2016 114

Gráfico 13. Servicio de recolección de residuos en las provincias fronterizas, 2018 114

Gráfico 14. Tipo de combustible utilizado para cocinar en las provincias fronterizas, 2018 115

Gráfico 15. Servicio de saneamiento en las provincias fronterizas, 2018 116

Gráfico 16. Servicio de agua en las provincias fronterizas, 2018 117

Gráfico A1.1. Indicadores de productividad económica (en percentiles) por provincia, 2016 123

Gráfico A1.2. Estructura del empleo en áreas fronterizas según sector de actividad, 2010 125

Gráfico A1.3. Mapa de acceso a los mercados en República Dominicana, 2015 125

Gráfico A1.4. Evolución del área construida en los municipios de las provincias fronterizas, 1985-2015 126

Recuadros

Recuadro 1. Diferencias espaciales dentro del país: ¿por qué es importante la escala? 109

Recuadro 2. Inversiones recientes en el área fronteriza 113

Introducción*

Una distribución equilibrada del desarrollo económico entre todos los territorios no es realista y va en contra de las fuerzas del mercado, pero esto no tiene por qué necesariamente dar lugar a desigualdades territoriales en lo que respecta al acceso a oportunidades y calidad de vida. En los últimos 50 o 60 años, la República Dominicana ha puesto en marcha varias políticas sectoriales con impacto territorial, como el desarrollo de zonas económicas especiales —o zonas francas— y el desarrollo de polos turísticos[1]. Recientemente se ha desarrollado un renovado interés en fortalecer la planificación territorial y la focalización de los fondos para el desarrollo territorial, con particular énfasis en las áreas menos desarrolladas, como las provincias fronterizas con Haití. Esta nota tiene por objetivo contribuir al actual debate mediante una evaluación de las disparidades regionales que existen en la República Dominicana. A tal fin, con base en un conjunto de indicadores de desempeño económico, se propone una clasificación de las provincias según su nivel de desarrollo en áreas punteras, en transición o rezagadas. En el spotlight sobre zonas francas y territorios en la República Dominicana también se realiza una evaluación de cómo el desempeño económico se correlaciona con otros indicadores o características territoriales tales como el capital humano, la infraestructura, el capital natural, el acceso a los mercados y la prestación de servicios. Por último, dado el particular interés del gobierno en la región fronteriza, en este documento se hace foco en las provincias linderas con Haití y se examina un conjunto de implicaciones de política a tener en cuenta para el desarrollo del plan estratégico de la región.

Las provincias rezagadas se ubican en su mayoría cerca de la frontera con Haití y en el corredor noreste, entre Espaillat y El Seibo. Más allá de las disparidades interprovinciales, las diferencias también son evidentes a una escala espacial menor: entre la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, y dentro del propio Distrito Nacional. En este análisis se enfatiza la necesidad de tener en cuenta las características territoriales durante la formulación de políticas públicas y la puesta en marcha de las iniciativas y reformas territoriales en curso.

* En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.

1 Una descripción exhaustiva de estas políticas puede verse en el spotlight titulado "Zonas francas y territorios en la República Dominicana" y en la nota 6 titulada "Potenciar la integración del turismo y el territorio".

1. Disparidades territoriales: ¿por qué son importantes?

Las diferencias territoriales en términos de desempeño económico son inevitables, pero no tienen por qué resultar en desigualdades que afecten las oportunidades y el nivel de vida de las personas. A medida que los países se desarrollan, se produce una concentración de la población (proceso de urbanización) y de las actividades económicas en ciertas áreas. La aglomeración de personas y empresas beneficia la creación de economías de escala y eleva la productividad económica y la generación de ingresos. No obstante, esta concentración no tiene por qué traducirse en diferencias entre las regiones en lo que respecta a las oportunidades y la calidad de vida. Los beneficios de la aglomeración pueden distribuirse entre todas las regiones cuando estas están bien conectadas, y las regiones bien conectadas pueden especializarse en las áreas y los mercados en que son más productivas. No obstante, este equilibrio no ha sido fácil de alcanzar en muchos países, lo que origina el surgimiento y la consolidación de áreas punteras y de regiones rezagadas. Estas divergencias pueden responder a múltiples causas, como la incapacidad de las áreas rezagadas para aprovechar completamente sus recursos, la existencia de un entorno de negocios restringido, la falta de infraestructura complementaria para llegar al mercado interno o internacional, la presencia de fallas de coordinación o la falta de capital humano adecuado. La persistencia de las desigualdades territoriales tiene múltiples consecuencias a corto y a largo plazo. Impacta sobre el bienestar y las oportunidades de las personas que viven en las áreas rezagadas, y provoca niveles más altos de emigración y pobreza. También puede tener como resultado la subutilización de los recursos territoriales y la aparición de "trampas de bajo crecimiento", lo que podría incidir negativamente en el crecimiento nacional. Además, un nivel elevado y enquistado de disparidad territorial a diferentes escalas (entre provincias o en áreas de las ciudades) puede generar disturbios sociales y supone una amenaza para el desarrollo económico y la cohesión territorial de un país.

El desarrollo territorial utiliza "lentes espaciales" para identificar los motores de crecimiento a nivel regional y evaluar el potencial económico y los cuellos de botella que lo frenan, tanto en áreas punteras como rezagadas. Las crecientes disparidades en lo que respecta al desarrollo económico y la aparición de regiones con bajo crecimiento en varios países resaltan la necesidad de comprender mejor los motores del crecimiento a nivel regional, y de identificar aquello que los formuladores de políticas pueden hacer para destrabar el crecimiento en diferentes niveles subnacionales. En el desarrollo territorial se utiliza una visión espacial para alinear las inversiones con los desafíos locales, mientras se tienen en cuenta la especialización económica, los recursos naturales, el mercado laboral y el nivel de vida de cada región con relación al resto del país. Se reconoce que, si bien las regiones rezagadas pueden tener un potencial económico poco explotado, no todas las regiones tienen el mismo potencial de crecimiento debido a diferencias entre sus recursos y sus condiciones estructurales (Farole, Goga y Ionescu-Heroiu, 2018).

Varios gobiernos han puesto en marcha iniciativas de desarrollo territorial para enfrentar las desigualdades regionales. La preocupación en torno a las grandes y crecientes disparidades regionales motivó a los gobiernos a pasar de un enfoque nacional a un enfoque ajustado a los diferentes territorios. Por ejemplo, la política de cohesión de la Unión Europea tiene por objeto reducir las disparidades entre los países y las regiones miembros a través de fondos estructurales y de inversión, para que puedan volverse más competitivos. Adicionalmente, a través de la iniciativa Catching-Up Regions [Recuperación de Regiones], la Unión Europea ofreció apoyo técnico "a medida" para identificar los cuellos de botella de las regiones (por ejemplo, el desarrollo urbano, la conectividad o las capacidades administrativas) y ha ayudado a diversos

actores locales a maximizar el impacto de las inversiones regionales en Polonia y Rumania (Kriss et al., 2019). El Gobierno brasileño adoptó activamente un enfoque orientado al desarrollo territorial, centrado inicialmente en proveer fondos para apoyar a las áreas menos desarrolladas y fortalecer las capacidades locales, y más recientemente ha impulsado una política dirigida a descentralizar e internalizar el desarrollo con el fin de beneficiar a las regiones con bajos indicadores socioeconómicos y declive poblacional, y de apoyar la consolidación de una red policéntrica de ciudades[2].

En los últimos años, la República Dominicana reavivó su interés en cambiar políticas espacialmente ciegas por enfoques espacialmente sensibles. En 2018 el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) creó el Observatorio de la Zona Fronteriza para facilitar la evaluación y el análisis de las políticas para las provincias fronterizas con Haití, establecidas a partir de 2001 como parte de un área especial de desarrollo (Ley 2801). Asimismo, tras las elecciones de 2020, el programa del Gobierno estableció a los "territorios y espacios" como uno de sus siete ejes transversales. Se reconoció así la importancia de mejorar las capacidades y oportunidades de los lugares donde las personas residen, y se expresó la intención de evaluar las políticas según su nivel de convergencia espacial, con vistas a la reducción de las desigualdades en materia de calidad de vida y oportunidades para la población (Secretaría Nacional Técnica y de Políticas Públicas, 2020). En consonancia con estos factores, en este documento se persiguen dos objetivos: primero, explorar y describir los patrones de disparidad espacial a nivel provincial en la República Dominicana, y, segundo, enfocar el examen de la situación de las provincias fronterizas con el fin de orientar el plan estratégico del gobierno para esta zona del país.

2. ¿Cómo son las disparidades regionales en la República Dominicana?

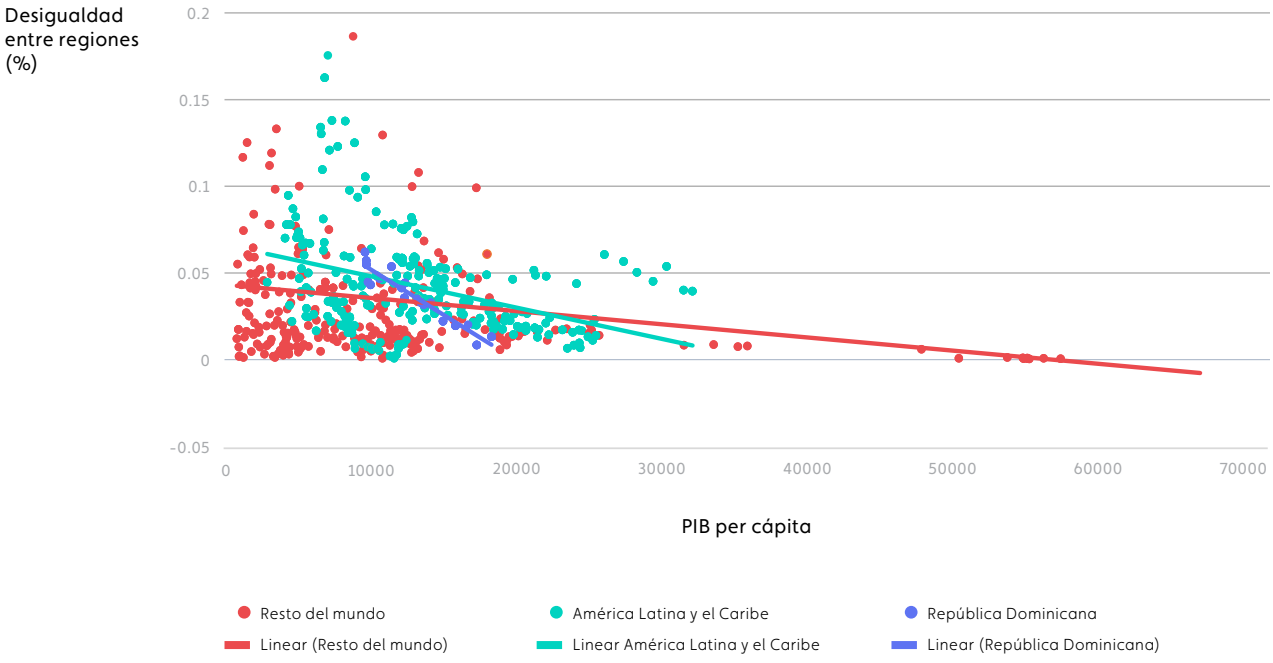
Las disparidades regionales en la República Dominicana se sitúan en la mitad de la distribución cuando se las compara con América Latina y el Caribe, y han disminuido más rápido que en la mayoría de los países de la región y del mundo. Como se mencionó anteriormente, las desigualdades espaciales no son exclusivas de la República Dominicana. En este documento se utiliza la Global Monitoring Database del Banco Mundial, una base de datos de encuestas a hogares armonizadas, realizadas entre 2000 y 2018 a nivel mundial para medir el nivel de bienestar regional. Con base en estos datos es posible determinar la magnitud y el cambio de las diferencias regionales en el primer nivel administrativo del país, que en el caso de la República Dominicana comprende 11 regiones de desarrollo[3]. Los datos a nivel mundial muestran que, a medida que un país se vuelve más rico, las desigualdades entre regiones disminuyen (véase el gráfico 1). Este patrón es consistente en los países latinoamericanos y, notablemente, la tendencia parece ser más pronunciada en la República Dominicana, lo que indica que las diferencias regionales disminuyeron más rápido en este país, en comparación con lo observado a nivel mundial y regional. Dentro de América Latina, la República Dominicana se encuentra en la mitad de la distribución en términos de la magnitud de sus

2 La Política Nacional de Desarrollo Regional del Brasil se presentó en 2007 y fue reestructurada en 2019.

3 Los datos agregados de calidad de vida se utilizan para calcular la tasa de pobreza internacional, con respecto al valor del poder de compra, y se deflactan para incorporar las diferencias de precio entre regiones subnacionales.

desigualdades regionales, con mayores diferencias a nivel subnacional que el Ecuador, Chile, la Argentina, México, Bolivia y Costa Rica. Por otro lado, el Perú, Guatemala y Haití exhiben las mayores desigualdades regionales de América Latina y el Caribe[4].

Gráfico 1. Desigualdades regionales según PIB per cápita en primer nivel administrativo (en porcentajes) en República Dominicana, América Latina y el Caribe y el resto del mundo, 2000-2018



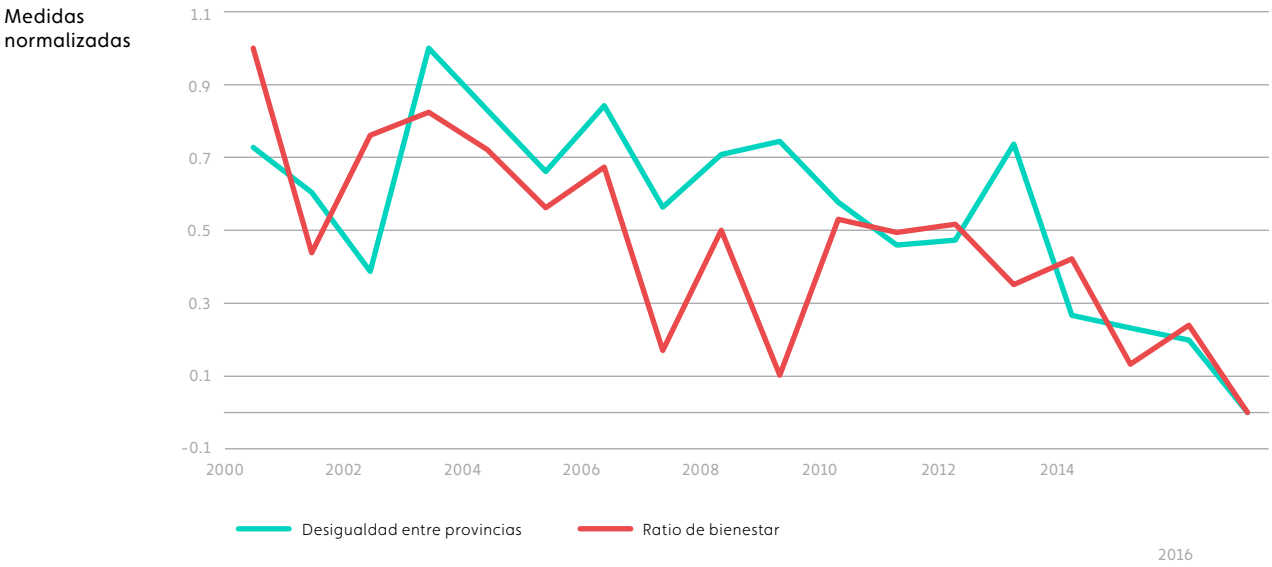
Fuente: Elaboración propia con base en datos de D'Aoust y Lall (2020), a partir de datos de la Global Monitoring Database (2000-2018).

Nota: El índice T de Theil se utiliza para registrar la desigualdad espacial como el porcentaje de la desigualdad que puede atribuirse a las disparidades entre regiones de desarrollo.

A nivel provincial, las desigualdades también parecen estar disminuyendo en los últimos años. La información de la encuesta utilizada para la comparación internacional muestra que incluso en un nivel administrativo inferior —provincial— la desigualdad disminuyó entre 2014 y 2017, cuando se compara el nivel de bienestar entre provincias. Una forma alternativa de medir la desigualdad a nivel provincial es comparar la proporción de bienestar máximo (el 1% más alto) en relación con el mínimo (el 1 % más bajo), la ratio de bienestar. La diferencia entre la proporción de bienestar (máximo/mínimo) parece ser menor que los niveles promedio de bienestar y parece haber disminuido de forma más pronunciada de 2002 a 2017. Curiosamen-

4 Una salvedad de la comparación mundial es que toma en cuenta el número de regiones administrativas en el primer nivel, y este varía entre países ya que cada uno las define de forma unilateral. En la República Dominicana, el primer nivel administrativo comprende a las regiones de desarrollo, un total de once, pero en el Reino Unido el primer nivel administrativo está compuesto por 37 regiones. Cuanto más elevado es el número de regiones, mayor será la probabilidad de encontrar diferencias entre los niveles de bienestar, ya que estas pueden reflejar de manera más clara la heterogeneidad de los territorios. En este sentido, la incapacidad de establecer una definición única de región administrativa para todos los países puede afectar la comparación mundial. No obstante, las diferencias entre el número de regiones administrativas de primer nivel entre los países latinoamericanos no son tan grandes: el total varía de 3 (Ecuador y Guatemala) a 16 (Chile). En los diferentes ejercicios, cuando se controla por número de regiones, la República Dominicana sigue situándose en la mitad de la distribución en lo que respecta a la magnitud de las desigualdades regionales.

Gráfico 2. Ratio de bienestar y desigualdad entre provincias de República Dominicana, 2000-2017



Fuente: D'Aoust y Lall (2020) a partir de datos de la Global Monitoring Database.

Nota: El índice T de Theil se utiliza para registrar la desigualdad espacial como el porcentaje de la desigualdad que puede atribuirse a las disparidades entre provincias. La diferencia y los valores de la proporción de bienestar entre provincias fueron normalizados en un rango de 0 a 1 para permitir su comparación.

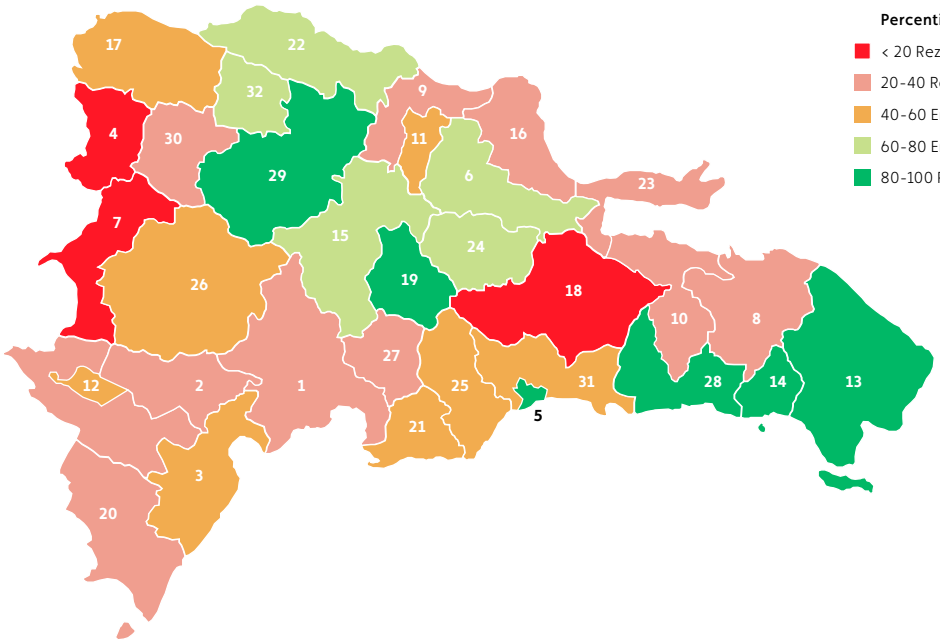
te, también se observa que la ratio de bienestar en 2009 presentó un nivel igual de bajo que en 2017, luego de haber aumentado drásticamente en 2010.

La formulación de políticas para abordar las disparidades regionales requiere en principio de la identificación de las provincias rezagadas. Los métodos para identificar regiones rezagadas varían en cuanto a sus prácticas (Farole, Goga y Ionescu-Heroiu, 2018), pero en general se basan en indicadores de productividad económica, como el PIB per cápita o el nivel de ingreso. Debido a que en la República Dominicana no hay estadísticas oficiales del PIB a nivel subnacional, este documento utiliza un indicador compuesto de productividad económica, que a su vez incluye tres indicadores ponderados[5]. El primer indicador —intensidad de la iluminación nocturna per cápita— ha sido identificado como un predictor preciso del desarrollo económico (Henderson, Storeygard y Weil, 2012). El segundo indicador se deriva del cálculo del PIB per cápita subnacional, que mide el desarrollo económico en función de la iluminación nocturna y la productividad agropecuaria, estimadas a través de datos espaciales de 2016 (Ishizawa y Blanchard, 2020). Por último, el tercer indicador es el ingreso per cápita, ajustado por la paridad del poder adquisitivo, calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 2016). Cuando estos tres indicadores se mapean por separado, surgen patrones levemente diferentes respecto al desempeño de cada provincia (véase el gráfico A1.1 del anexo). No obstante, los tres indicadores arrojan resultados similares, como el bajo nivel de productividad de Dajabón y Elías Piña —en la frontera

5 Los tres indicadores de productividad económica —intensidad de la iluminación nocturna per cápita, PIB per cápita espacial e ingreso per cápita— fueron normalizados en una escala de 0 a 1 y luego combinados, dándole a cada uno una ponderación igual.

con Haití— y en Monte Plata. En contraste, se registran altos niveles de productividad económica en el corredor sureste de San Pedro Macorís a La Altagracia, y en Puerto Plata y Santiago.

Gráfico 3. Disparidades regionales según indicador compuesto de productividad económica, 2016



Provincias

1. Azua
2. Baoruco
3. Barahona
4. Dajabón
5. Distrito Nacional
6. Duarte
7. Elías Piña
8. El Seibo
9. Espaillat
10. Hato Mayor
11. Hermanas Mirabal
12. Independencia
13. La Altagracia
14. La Romana
15. La Vega
16. María Trinidad Sánchez
17. Monte Cristi
18. Monte Plata
19. Monseñor Nouel
20. Pedernales
21. Peravia
22. Puerto Plata
23. Samaná
24. Sanchez Ramírez
25. San Cristóbal
26. San Juan
27. San José de Ocoa
28. San Pedro de Marcoris
29. Santiago
30. Santiago Rodriguez
31. Santo Domingo
32. Valverde

Fuente: Serie de PIB espacial de 2016 elaborada por el Ishizawa y Blanchard (2020), ingreso per cápita consultado en PNUD (2016) e iluminación nocturna consultada en NASA y NOAA (s. d.).

El indicador compuesto de productividad económica permite observar que las provincias rezagadas se ubican en su mayoría cerca de la frontera con Haití y en el corredor noreste, entre Espaillat y El Seibo. Mediante el indicador compuesto de productividad económica, las provincias[6] fueron clasificadas como punteras, si su puntaje excede el percentil 80; en transición, si su puntaje se ubica entre los percentiles 60 y 80, y rezagadas, si se encuentran por debajo del percentil 40. Como se muestra en el gráfico 3, las provincias punteras se alinean a lo largo del corredor Santiago-Santo Domingo, excluida Monte Plata, y continúan a lo largo del área costera suroriental hasta La Altagracia. Por otro lado, las provincias rezagadas se ubican en su mayoría cerca de la frontera con Haití y en el corredor costero nororiental, entre Espaillat y El Seibo.

6 En el caso de la escala seleccionada para medir las desigualdades territoriales, se descubrió que a nivel provincial las fronteras y la administración son más estáticas y duraderas que a nivel municipal, ya que este último es más susceptible de experimentar reestructuras en sus límites territoriales.

3. ¿Cómo se relaciona la productividad económica con los demás indicadores?

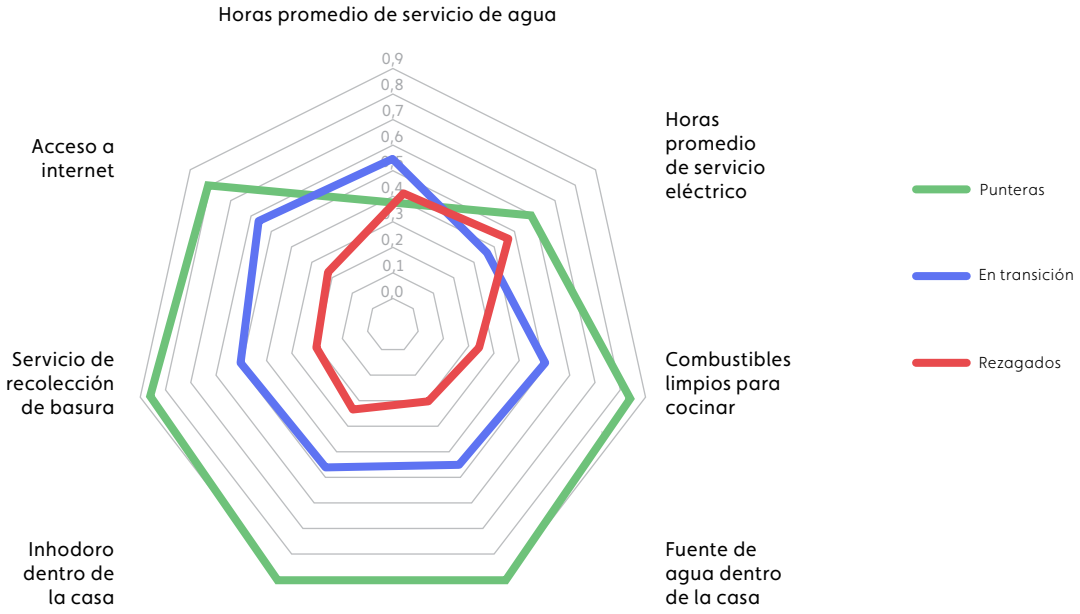
Lejos de considerar únicamente a la productividad económica como el principal determinante del desarrollo, es fundamental evaluar la interacción de los resultados económicos con otras variables relevantes. La infraestructura social y espacial y los recursos humanos de las provincias son clave para comprender las características subyacentes o los patrones que promueven o impiden el crecimiento, y sirven para elaborar estrategias de política en torno a estos ejes. También permiten complementar la historia de crecimiento. Por ejemplo, una provincia minera puede exhibir un desempeño económico muy sólido en términos del PIB o del ingreso per cápita, pero a su vez puede tener un perfil regional rezagado en términos generales: alto desempleo, desigualdad elevada, escaso acceso a los servicios o baja acumulación de capital humano. Con esto en mente, en esta sección se comparan y se hacen interactuar diferentes indicadores en función de tres categorías de desarrollo: vivienda y servicios, capital humano y estructura laboral.

3.1 La calidad de los servicios y las condiciones de la vivienda disminuyen gradualmente junto con el nivel de productividad económica

La calidad de los servicios es más baja en las viviendas de las provincias rezagadas. El nivel de productividad económica de una provincia está estrechamente relacionado con la calidad de los servicios para el hogar, como se muestra en el gráfico 4. En promedio, un 55% de los hogares de áreas punteras cuentan con conexión de agua directamente en el hogar, mientras que un 90% cuenta con inodoro en el hogar, acceso a una cocción limpia y servicios municipales de recolección de residuos. Estos niveles de calidad y acceso a los servicios disminuyen gradualmente junto con el nivel de productividad económica. Por ejemplo, en las áreas rezagadas solo un 37% de los hogares cuentan con una conexión de agua directamente en el hogar, un 60% cuenta con inodoro en el hogar y alrededor de un 70% tiene acceso a combustibles limpios para cocinar y a servicios municipales de recolección de residuos sólidos. Mientras que a nivel nacional un 31% de los hogares tienen acceso a Internet, esa proporción cae a un 17% en las áreas rezagadas. Los únicos indicadores que parecen no seguir este patrón son las horas diarias de servicio eléctrico y de servicio de agua en el hogar. La precariedad del servicio eléctrico afecta a hogares de todo el territorio: tanto las provincias punteras como las rezagadas cuentan con alrededor de 18 horas de servicio eléctrico por día. Las horas promedio de servicio disminuyen ligeramente en las provincias en transición hasta llegar a 16, principalmente por el limitado servicio existente en la provincia de San Juan, donde los hogares informan que cuentan con solo 6 horas de electricidad por día. Por el contrario, respecto del número de horas diarias de servicio de agua, las áreas en transición presentan un nivel de acceso ligeramente más alto, con un promedio de 11 horas de servicio diario, mientras que los hogares de áreas punteras y rezagadas tienen alrededor de 9 horas de servicio por día.

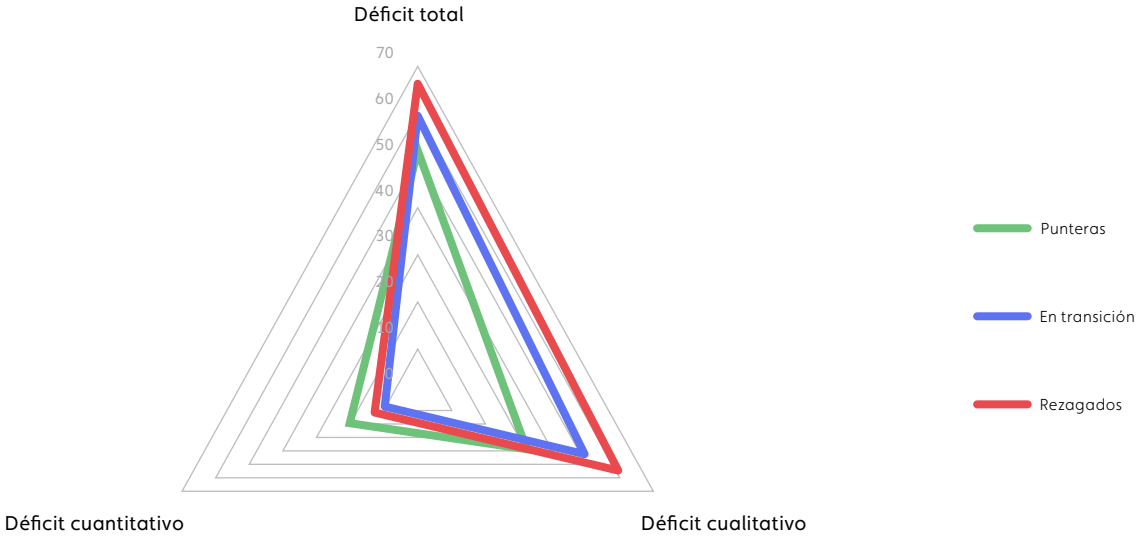
En las áreas rezagadas existe un mayor déficit de vivienda y una mayor demanda de unidades habitacionales de calidad, mientras que en las áreas punteras se registra un mayor déficit cuantitativo. El déficit habitacional —el número de viviendas que se deben construir o renovar para alcanzar un nivel de vida aceptable— es de un 66% en las provincias rezagadas y de un 51% en las áreas punteras. Al hacer foco en las necesidades habitacionales, se percibe que en las áreas rezagadas existe una mayor necesidad de

Gráfico 4. Productividad económica según servicios disponibles en los hogares por tipo de provincia (en percentiles), 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Gráfico 5. Déficit de vivienda por tipo de provincia (en porcentajes), 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Morillo Pérez (2019).

realizar reparaciones y mejoras en las viviendas —estimada en un 54%—, en comparación con las áreas punteras o en transición, donde el déficit cualitativo disminuye a un 33% y un 48%, respectivamente (véase el gráfico 5). En el caso del déficit cuantitativo —el número de viviendas que deben ser construidas (o dispuestas) para que las personas que necesitan alojamiento cuenten con un espacio digno—, este es mayor en las áreas punteras: dichas áreas presentan un déficit cuantitativo del 17%, mientras que en las áreas rezagadas ese déficit es del 12% y en las áreas en transición alcanza un 10%.

En las provincias rezagadas se observa la mayor incidencia de la pobreza, si bien en algunas áreas punteras y en transición se concentra el mayor número de personas pobres. De acuerdo con indicadores internacionales[7], en las provincias rezagadas alrededor de un 31% de la población vive en la pobreza, un porcentaje mayor que el registrado en las provincias en transición y punteras, que reportan niveles de pobreza de un 27% y un 21%, respectivamente. No obstante, si se tiene en cuenta el número de personas pobres en lugar del porcentaje, se observa que la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional por sí solas concentraron cerca de un 26% de la población pobre en 2015. Santiago —otra provincia puntera—, junto con San Cristóbal y San Juan (tres provincias en transición), concentran entre un 7% y un 5% de la población pobre en sus territorios.

3.2 Las provincias punteras tienen un mayor nivel de capital humano y una fuerza laboral más educada

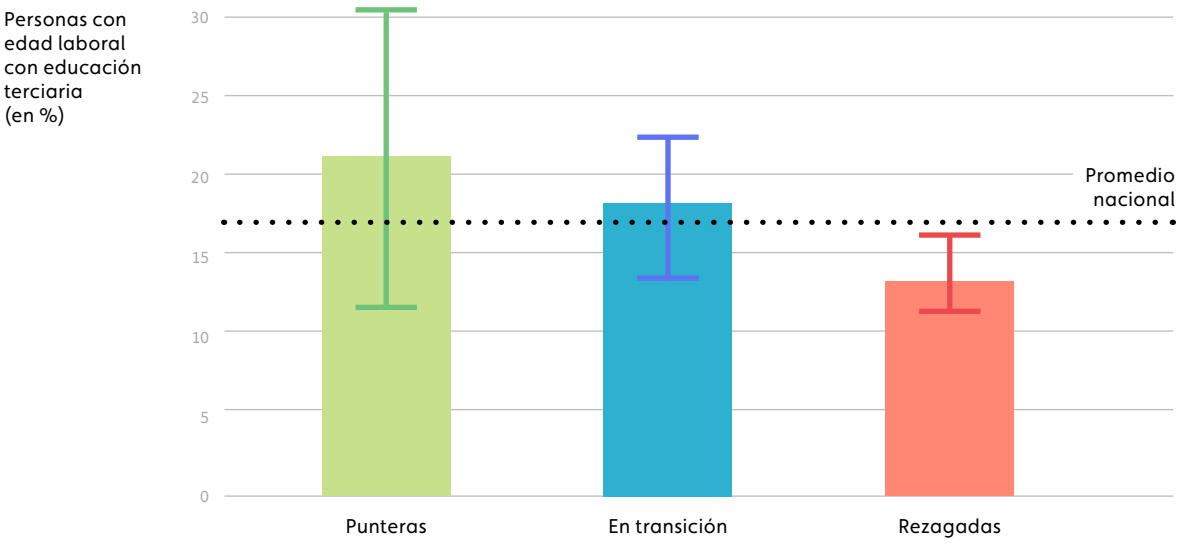
En las provincias punteras existe un mayor nivel de desarrollo humano, vinculado con un mejor acceso a la educación. Si se tienen en cuenta las tres dimensiones del desarrollo humano, salud, ingreso y educación, es posible observar que el desarrollo humano se correlaciona positivamente con una mayor productividad económica, y que las provincias punteras alcanzan un puntaje más alto del índice de desarrollo humano (PNUD, 2016). Incluso si se quita del índice la dimensión del ingreso, la correlación positiva entre el desarrollo humano y la productividad económica persiste a nivel provincial. Curiosamente, al analizar la dimensión de la salud, que incluye la mortalidad infantil, la cobertura de salud y los recursos humanos y físicos, se observa que la diferencia entre los tres tipos de provincias es mínima, y solo las áreas en transición alcanzan un puntaje ligeramente más alto. Respecto a la dimensión de la educación, que abarca la alfabetización y la cobertura, y la finalización de la educación básica y media, existen diferencias notables, ya que el puntaje correspondiente a las áreas punteras duplica el de las rezagadas, y esto subraya la disparidad en el acceso a la educación.

Las diferencias entre el nivel educativo de las provincias punteras y el de las rezagadas persisten cuando se evalúa su fuerza laboral. Como muestra el análisis del desarrollo humano, el acceso a la educación varía dependiendo del nivel de productividad económica, y esto también se refleja en el nivel educativo de la fuerza laboral. Como se observa en el gráfico 6, en términos generales el porcentaje de población en edad laboral con educación superior es mayor en las áreas punteras (un 21%) que en las áreas en transición (un 17%) y en las rezagadas (un 13%). No obstante, el nivel educativo de los trabajadores en las áreas punteras es bastante heterogéneo: el Distrito Nacional registra el mayor porcentaje de trabajadores con

7 La tasa de pobreza de 1,90 dólares por día (PPA de 2011) (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza) se basa en datos del PNUD (2016), utilizados para la elaboración del índice de desarrollo humano a nivel subnacional.

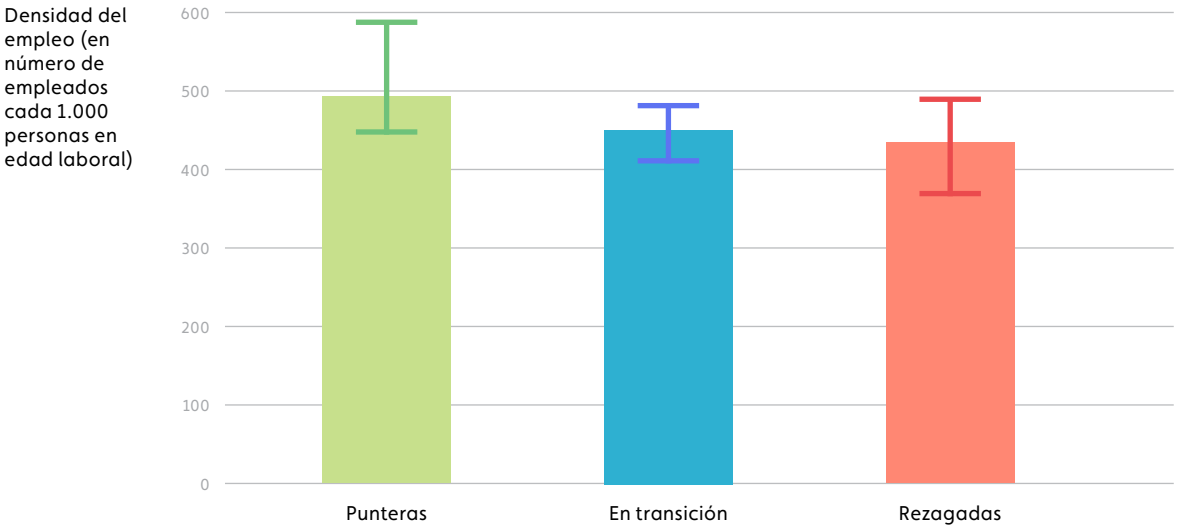
educación terciaria (un 39%), mientras que en otras provincias punteras como La Altagracia, San Pedro de Macorís y La Romana menos del 16% de la población en edad laboral cuenta con educación superior, un porcentaje menor que el promedio de las provincias en transición. En contraste, los porcentajes de trabajadores con educación terciaria parecen ser más homogéneos en las provincias rezagadas.

Gráfico 6. Población en edad laboral con educación terciaria por tipo de provincia, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2010).

Gráfico 7. Densidad del empleo por tipo de provincia, 2010

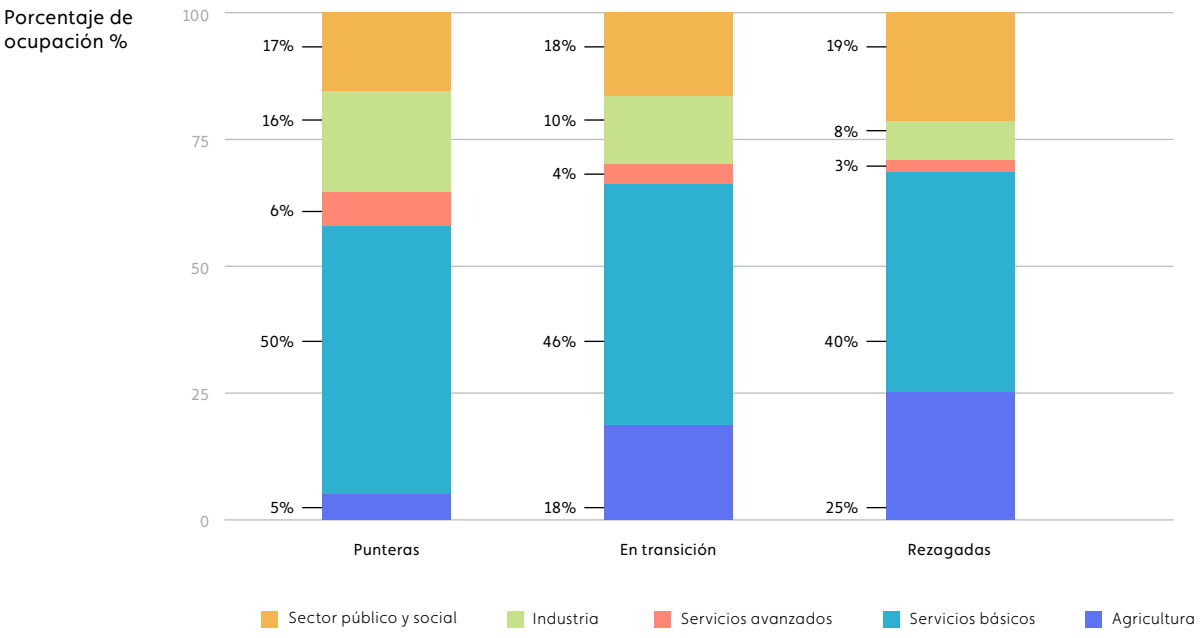


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2010).

3.3 La estructura del empleo varía según el nivel de desarrollo económico y las provincias punteras se enfocan más en los sectores de alta productividad

El mercado laboral parece ser más prolífico en las áreas punteras que en las provincias en transición y rezagadas. Si se examina la densidad del empleo, se evidencia, como era de esperar, que la productividad económica se asocia positivamente con la disponibilidad de puestos de trabajo (véase el gráfico 7). En general, la densidad del empleo es más alta en las áreas punteras que en las provincias rezagadas, aunque existe una gran variabilidad del empleo en estas últimas. En algunas provincias rezagadas con un porcentaje elevado de empleo agropecuario se observa una densidad del empleo similar a la de las provincias punteras. Por el contrario, solo en Monseñor Nouel —clasificada como provincia puntera— se observa una densidad del empleo inferior al promedio nacional (448 empleados cada 1.000 personas en edad laboral). La existencia de un mercado laboral prolífico es importante porque los puestos de trabajo y el ingreso se traducen en beneficios económicos y sociales para los hogares y las personas. Además, los puestos de trabajo también tienen importantes externalidades positivas en términos económicos y sociales, ya que los trabajadores se vuelven más eficientes en presencia de otros trabajadores y tienden a invertir más en el desarrollo del capital humano de la siguiente generación (Farole, Goga y Ionescu-Heroiu, 2018). Si bien la densidad del empleo no explica la calidad de los puestos de trabajo, el mercado laboral de la República Dominicana se caracteriza por la escasa creación de puestos de trabajo, junto

Gráfico 8. Estructura del empleo por tipo de provincia, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2010).

Nota: "Servicios básicos" incluye construcción, comercio mayorista y minorista, transporte, alojamiento y servicios alimenticios, y "servicios avanzados" incluye información y comunicación, finanzas y seguros, bienes raíces, profesionales y actividades científicas y técnicas.

con la proliferación de puestos de trabajo de baja calidad y los desajustes salariales (Winkler y Montenegro, 2021). En este sentido, para promover el desarrollo económico es crucial contar con estrategias para generar puestos de trabajo de calidad, particularmente en las áreas las rezagadas.

La estructura del empleo varía entre las provincias punteras y las rezagadas. Como se muestra en el gráfico 8, los servicios básicos, incluidos el comercio mayorista y minorista, el transporte y el alojamiento, dominan el mercado laboral en los tres tipos de provincias. No obstante, las diferencias significativas en el resto de la estructura laboral son importantes para definir el potencial productivo de cada provincia. En las provincias rezagadas y en transición se registra un mayor porcentaje de empleo agropecuario, un 25% y un 18%, respectivamente, en comparación con las áreas punteras (5%). También se observa un porcentaje mucho menor de alta productividad y de actividades comerciales, en particular un porcentaje bajo de empleo en el sector industrial. Se espera que en las provincias en transición la migración de trabajadores desde actividades de baja productividad hacia otras de alta productividad, en especial el cambio desde el sector agrícola hacia la industria y los servicios, contribuya notablemente a su crecimiento futuro. No obstante, él éxito de este cambio depende del desarrollo de estrategias para fortalecer las capacidades de los trabajadores, la competitividad y la innovación de las empresas locales, y para eliminar las distorsiones que afectan al entorno de negocios. En el caso de las áreas rezagadas, especialmente en provincias como San José de Ocoa, Pedernales y Elías Piña —donde la agricultura aún representa más de un 35% del empleo—, es fundamental contar con enfoques sectoriales para la agricultura con el fin de aumentar la productividad y el valor agregado de la producción agropecuaria. También se recomienda implementar políticas complementarias para mejorar la capacidad para realizar inversiones en el sector de servicios o manufacturas.

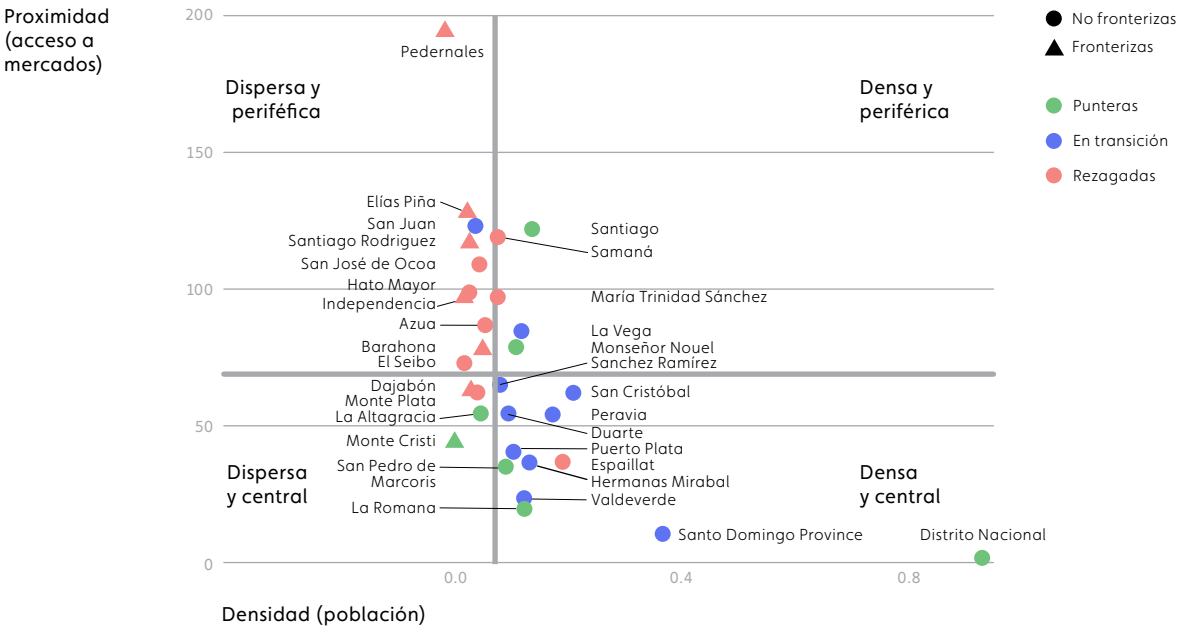
3.4 Evaluar las características espaciales y poblacionales, así como la conectividad de una región, es fundamental para definir adecuadas políticas de desarrollo

Las características espaciales, como la geografía y su interacción con la población, son factores esenciales para el desarrollo de una región. La densidad de población se asocia con un crecimiento acelerado de la productividad, ya que la concentración de personas y empresas genera mercados comerciales y laborales más grandes y dinámicos. El acceso a los mercados, definido como proximidad en el gráfico 9, es fundamental para las empresas dado que determina su potencial de mercado. Cuanto mayor sea el acceso a los mercados, menores serán los gastos en transporte que deben realizar las empresas para acceder a insumos y productos.

La mayoría de las áreas rezagadas tienen características espaciales que limitan su potencial económico. En el gráfico 9 se muestra la distribución de la densidad de población (aglomeración) y el acceso a los mercados (accesibilidad) de todas las provincias del país. La mayoría de las provincias rezagadas se ubican en la parte superior izquierda del gráfico (dispersa y periférica), lo que evidencia una baja densidad poblacional y una limitada accesibilidad a los mercados. El hecho de que las provincias rezagadas carezcan de acceso a los mercados y tengan menor densidad poblacional disminuye la probabilidad de que las empresas se establezcan en esas áreas debido al limitado potencial para explotar la productividad asociada con la aglomeración y la conectividad. Esto puede generar un entorno competitivo débil para las empresas, dado que pocas tienen interés en invertir y desarrollar las capacidades de

estas áreas. Las provincias con características espaciales poco favorables deben priorizar políticas para mejorar la igualdad de oportunidades, específicamente mediante el desarrollo de instituciones que respalden los servicios sociales y estén orientadas a la acumulación de capital humano para incrementar la productividad económica. En áreas rezagadas con una accesibilidad a los mercados mayor que la media nacional, pero con poca densidad poblacional (dispersa y central), como Dajabón y Monte Plata, mejorar la conectividad con la aglomeración más cercana, como Santo Domingo y Santiago, puede mejorar su desempeño económico. Cuando se observan el alto nivel de conectividad y las características poblacionales de Espaillat (densa y central), su baja productividad económica resulta inesperada. En este caso es esencial implementar medidas para abordar las fallas o debilidades institucionales y del gobierno con el fin de identificar y solucionar los factores que frenan la capacidad de aprovechar sus características poblacionales y geográficas. En el cuadro 1 se presenta una síntesis de las recomendaciones con base en las características poblacionales y espaciales de las provincias.

Gráfico 9. Características espaciales (densidad y proximidad) por tipo de provincia, 2015

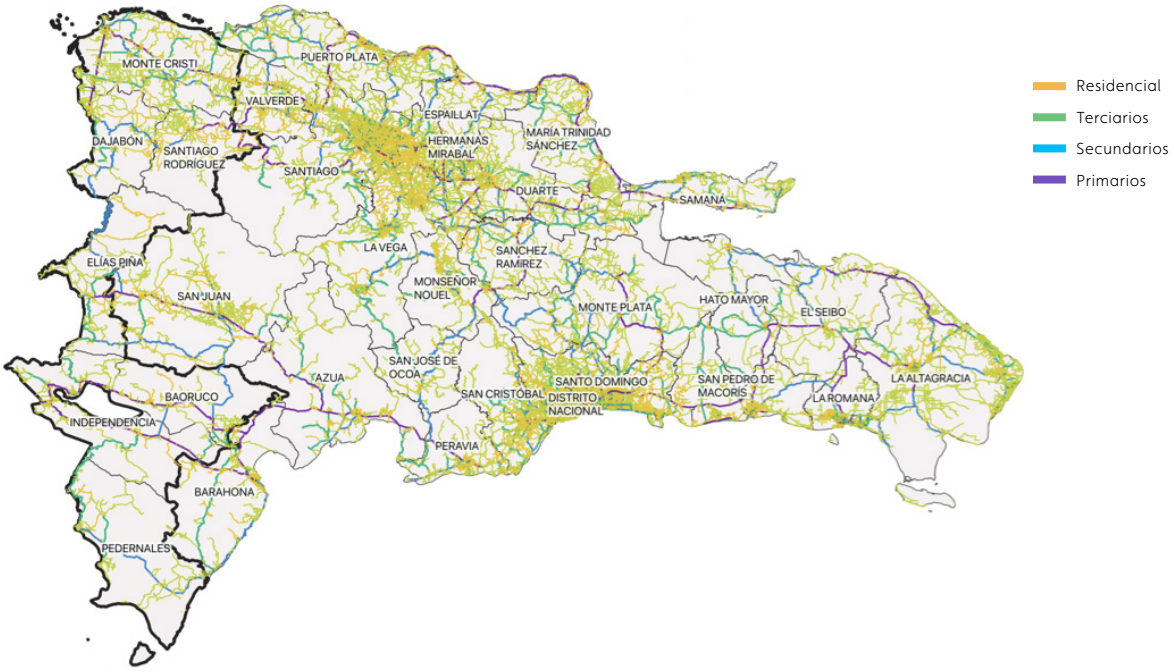


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Schiavina, Freire y MacManus (2019) y The Malaria Atlas Project (2017).

Nota: La densidad es el porcentaje de la población que vive en áreas de alta densidad (más de 300 personas por kilómetro cuadrado) (Schiavina, Freire y MacManus, 2019). La proximidad es el tiempo de viaje promedio hasta la ciudad más cercana (en minutos) (The Malaria Atlas Project, 2017). Las líneas representan los valores medios.

Un bajo acceso a los mercados y una baja densidad y calidad de la red vial pueden restringir significativamente la capacidad de desarrollo de un territorio. Existe una relación estrecha entre el acceso a los mercados y la existencia de una infraestructura vial de calidad, dado que esta última reduce el costo de la mano de obra y de los bienes intermedios para las empresas, facilitando su acceso a diferentes mercados en todos los territorios. Además, la mejora de la calidad de la red vial se asocia con el logro de mejores resultados sociales en los hogares. Existe evidencia que sugiere que las carreteras asfaltadas

Gráfico 10. Red vial en 2021

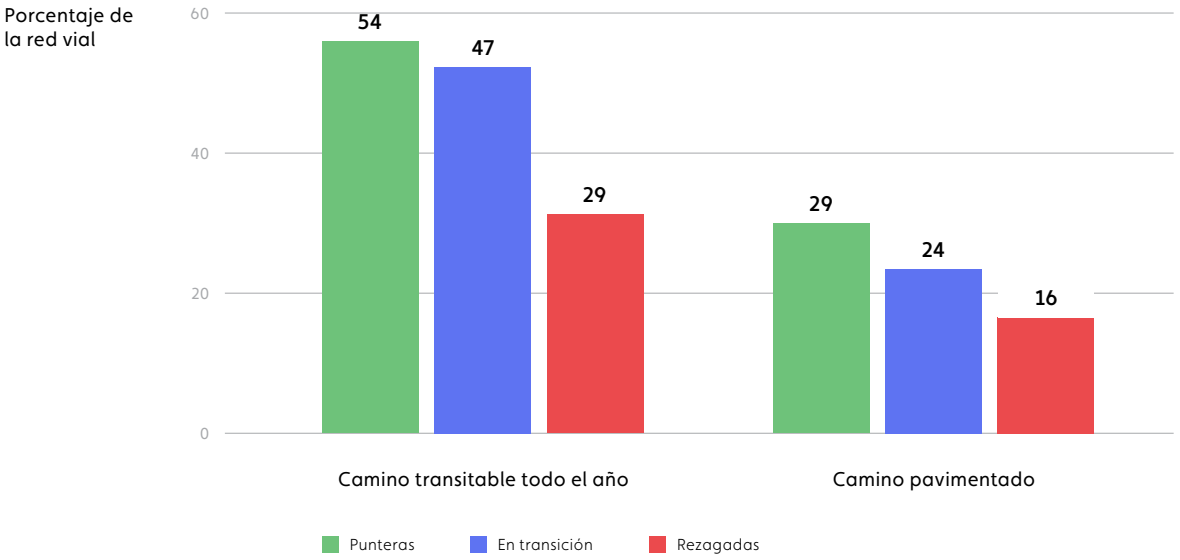


Fuente: Elaboración propia con base en OpenStreetMap (2021).

incrementan la adquisición de bienes duraderos en los hogares (vehículos, electrodomésticos y mejoras en el hogar) gracias al efecto positivo que tienen sobre los precios inmobiliarios y el acceso al crédito (Gonzalez-Navarro y Quintana-Domeque, 2016). La infraestructura vial también es importante para reducir las disparidades territoriales. Evidencia proveniente del Brasil (Bird y Straub, 2014) indica que el acceso a la red vial reduce las desigualdades en la distribución espacial de las actividades económicas entre las provincias. De igual manera, las mejoras del transporte se asocian con una descentralización de la producción y de la población de las grandes ciudades hacia las áreas periféricas (Baum-Snow, 2007; Baum-Snow et al., 2012).

Cuando las redes viales son escasas y de baja calidad, se limita el potencial de desarrollo de las provincias rezagadas. Los niveles de acceso a los mercados son similares en las áreas punteras y en transición mientras que en las provincias rezagadas se registra un nivel menor, que parece estar relacionado con la baja densidad poblacional y la mala calidad de la red vial. Como se observa en el gráfico 10, las principales redes viales se concentran en el corredor Santiago-Santo Domingo y a lo largo del área costera, entre San Cristóbal y La Altagracia, con una densidad vial visiblemente baja en las áreas rezagadas, que en su mayoría se encuentran por debajo del percentil 30 de la distribución. La calidad de la red vial también limita la accesibilidad de la población que habita en las áreas rezagadas. El porcentaje de caminos pavimentados en las áreas punteras (un 29%) prácticamente duplica al de las áreas rezagadas (un 16%) (véase el gráfico 11). Incluso si se toman en cuenta los caminos transitables, que incluyen caminos pavimentados y no pavimentados que pueden ser transitados durante todo el año, persiste una diferencia sustancial entre las áreas rezagadas y las no rezagadas. Dado que la infraestructura vial es esencial para permitir el desarrollo económico y social y para distribuir los resultados económicos entre todas las

Gráfico 11. Características de la red vial por tipo de provincia (en porcentajes), 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MEPyD (2015).

provincias, es crucial evaluar las necesidades de mejora vial a nivel interno e interregional, y fijar estrategias para atender esas necesidades.

3.5 Para mejorar su desempeño económico, las áreas rezagadas deben aprovechar sus recursos endémicos

En general, en las provincias rezagadas se enfrentan desafíos sociales y de infraestructura comunes que obstaculizan las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Como se mencionó anteriormente, en las áreas rezagadas se cuenta con un capital humano menos educado y un mercado laboral menos prolífico. Asimismo, el nivel de vida es más bajo, y esto se ve reflejado en un menor nivel de los servicios de recolección de residuos, saneamiento y agua, y en un déficit mayor en términos de calidad y cantidad de viviendas. A menudo, sus características espaciales y poblacionales —se trata de provincias alejadas de los mercados y con una menor densidad promedio— obstaculizan el potencial para generar economías de escala. No obstante, la presencia de estas características no significa que sus resultados económicos y sociales no puedan mejorar, sino que recalcan la necesidad de desarrollar enfoques especializados que tengan en cuenta las características y el potencial económico existentes.

Las políticas de desarrollo de la República Dominicana deben orientarse a construir sobre la base de los recursos endémicos de las provincias. Con base en el enfoque de Farole, Goga y Ionescu-Heroiu (2018), promover el desarrollo regional significa maximizar el potencial regional en términos de ingreso y calidad de los puestos de trabajo, además de asegurar la igualdad de oportunidades para que las personas puedan desarrollar su potencial. En este sentido, el alcance de las intervenciones debe evaluarse en función del contexto regional (véase el cuadro 11). Cuando se consideran las características de las áreas rezagadas de la República Dominicana, que presentan una baja densidad poblacional y se sitúan

Cuadro 1. Recomendaciones de política para provincias rezagadas con base en sus características espaciales

Dispersa y periférica:
baja conectividad y
baja densidad poblacional

Fijar nuevas estrategias sectoriales para estas provincias es riesgoso debido al tamaño reducido de sus mercados. La prioridad para estas provincias debe ser **un fuerte énfasis en el desarrollo de sus cualidades (capacidades e instituciones):** mejorar la igualdad de oportunidades mediante el desarrollo de instituciones para apoyar la prestación de servicios sociales y enfocarse en la acumulación de capital humano.

Provincias: Pedernales, Elías Piña, Santiago Rodríguez, Independencia, Baoruco, San Juan, San José de Ocoa, Hato Mayor, Samaná, Azua y El Seibo.

Densa y periférica:
baja conectividad y
alta densidad poblacional

Es posible que su bajo desempeño se deba a distorsiones generadas por fallas del mercado y del gobierno. Las típicas inversiones locales de tipo sectorial o espacial pueden ser efectivas para superar las fallas de coordinación y posibilitar así la aglomeración.

No obstante, se deben priorizar la identificación y la implementación de soluciones para estas fallas del mercado y del gobierno.

Provincias: María Trinidad Sánchez.

Dispersa y central:
buena conectividad y
baja densidad poblacional

Para las provincias relativamente bien conectadas, la prioridad es mejorar su conectividad con las aglomeraciones cercanas para elevar su desempeño económico.

Provincias: Dajabón y Monte Plata.

Densa y central:
alta conectividad y
alta densidad poblacional

Es poco probable que este tipo de provincias estén rezagadas a causa de su ubicación central y sus características poblacionales. De ser así, se deben implementar acciones para identificar y solucionar las fallas del gobierno e institucionales o las principales debilidades institucionales.

Provincia: Espaillat.

Fuente: Elaboración propia con base en la tipología desarrollada en Farole, T., S. Goga y M. Ionescu-Heroiu (2018).

lejos de los grandes mercados, se concluye que la prioridad debería ser fortalecer el capital humano, generar instituciones que puedan brindar servicios sociales de calidad y construir la infraestructura necesaria para mejorar la conectividad interna —áreas en las cuales estas provincias están claramente retrasadas—, y a su vez se destaca la necesidad de poner en marcha políticas sectoriales orientadas a eliminar las distorsiones que afectan el crecimiento y el desarrollo de sus capacidades. Las intervenciones locales de tipo sectorial en estas áreas, como los grandes proyectos industriales, son más riesgosas debido al reducido tamaño del mercado en términos de mano de obra y consumidores, y también por los elevados costos del transporte que las empresas enfrentarían si pretendiesen establecerse en estas áreas y luego llevar sus productos hacia mercados más grandes.

En el caso de Dajabón y Monte Plata, dos áreas rezagadas con mejor accesibilidad a los mercados, pero con una baja densidad poblacional, la prioridad es mejorar la conectividad con los grandes mercados, como Santiago. La puesta en marcha de inversiones sectoriales —como las políticas de especialización— podría ser particularmente importante en estas provincias. Sin embargo, estas políticas de especialización deben estar orientadas a identificar y enfocar los recursos hacia sectores alineados con las ventajas comparativas regionales existentes o latentes y que tengan el potencial de aprovechar los efectos derivados de los clústeres[8]. En el caso de Espaillat, que tiene una conectividad y una densidad de población elevadas, identificar y comprender las fallas del gobierno o institucionales que impiden la inversión y el crecimiento económico en la provincia constituye el primer paso para poder solucionarlas. Por último, y esto es válido para todas las áreas rezagadas, es preciso apoyar todos aquellos enfoques centrados en eliminar las distorsiones y promover inversiones sectoriales focalizadas a través del fortalecimiento continuo de las capacidades individuales e institucionales.

Las políticas sectoriales deben afianzar el potencial de las áreas productivas de la región. Respecto de su perfil productivo, las áreas rezagadas de la República Dominicana —particularmente las fronterizas con Haití— dependen mucho de la agricultura, por lo que un cambio hacia sectores más productivos podría ser poco realista o hasta inapropiado. En estas provincias la meta central debe ser mejorar sus capacidades agropecuarias para optimizar sus ventajas comparativas en el sector agropecuario. En este sentido, elevar la productividad de este sector debe ser el objetivo central para el desarrollo de estas provincias. En las demás provincias rezagadas, como Samaná y Espaillat, donde el sector agropecuario es menos significativo, el foco debe estar puesto en facilitar la expansión de las manufacturas y los servicios más especializados, así como en remover las distorsiones que afectan el entorno de negocios con el fin de atraer inversiones, diseñar e implementar estrategias para desarrollar sectores clave allí donde existan ventajas comparativas regionales, y fortalecer la competitividad y la capacidad innovadora de las empresas y los trabajadores locales. Por último, es importante que las políticas regionales también tomen nota de las desigualdades a menor escala, y que evalúen las disparidades internas que pueden existir dentro de las provincias, las áreas metropolitanas o las ciudades (véase el recuadro 1).

8 En aquellos casos en que las ventajas comparativas regionales no están identificadas, la creación de un marco que incentive la experimentación y facilite el ingreso y el egreso del mercado por medio de mejoras del entorno regulatorio empresarial —mediante el establecimiento de condiciones igualitarias para la competencia y de una gobernanza transparente— podría promover que, con el tiempo, el potencial para la especialización se manifieste.

Recuadro 1

Diferencias espaciales dentro del país: ¿por qué es importante la escala?

Los formuladores de políticas no deben ignorar las desigualdades que existen a menor escala, ya que también pueden existir diferencias espaciales en las mismas dimensiones antes mencionadas (por ejemplo, nivel de vida, infraestructura y desarrollo) entre regiones, provincias y ciudades.

Comparación entre la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional. En el área de Santo Domingo se observa una gran desigualdad entre el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo, que lo rodea. Al observar los indicadores presentados anteriormente, el Distrito Nacional se muestra como un área puntera gracias a su elevada productividad económica, mientras que Santo Domingo se considera una provincia en transición. Asimismo, el Distrito Nacional presenta el mayor nivel de desarrollo humano del país, tanto si se considera o no la dimensión del ingreso. Por el contrario, el nivel de desarrollo humano de la provincia de Santo Domingo se clasifica como medio bajo, o bajo si se elimina la dimensión del ingreso (PNUD, 2016). La provincia de Santo Domingo posee una fuerza laboral menos educada, con un 25% de educación terciaria, porcentaje que asciende a un 39,5% en el Distrito Nacional, y la densidad del empleo es más baja que en este último (ONE, 2010). Respecto de los servicios, el número de hogares con fuente de agua interna (un 55% en el Distrito Nacional y un 68% en la provincia de Santo Domingo), el total de horas de electricidad (16 y 19 horas, respectivamente) y la tasa de acceso a Internet (un 34% y un 48%, respectivamente) son más bajos en la provincia de Santo Domingo que en el Distrito Nacional (ONE, 2018). Además, el déficit habitacional cualitativo es más alto en la provincia de Santo Domingo (31%) que en el Distrito Nacional (25%), mientras que la demanda de unidades habitacionales es igual en las dos áreas (12%) (Morillo Pérez, 2019). Por último, el Distrito Nacional registra el mayor porcentaje de caminos pavimentados del país, un 56%, y allí el 96% de todos los caminos son transitables. Estos porcentajes disminuyen en la provincia de Santo Domingo, que cuenta con un 35% de caminos pavimentados y un 67% de caminos transitables (MEPyD, 2015).

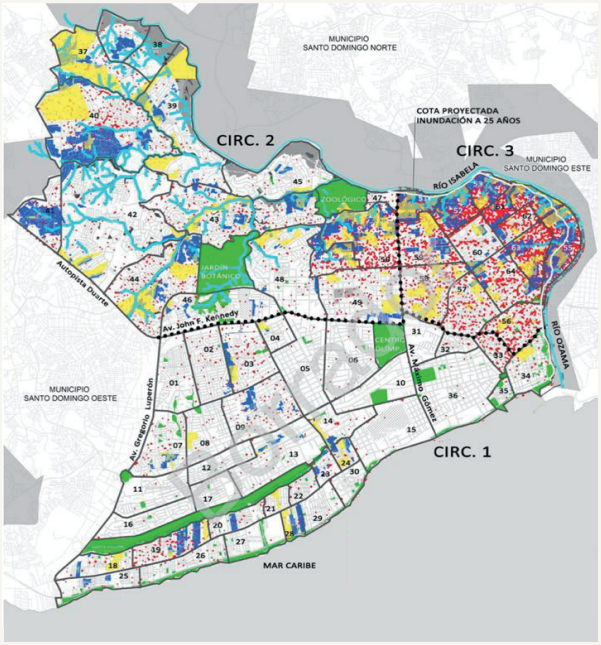
Desigualdades en el Distrito Nacional. En una escala territorial más pequeña también es posible observar grandes disparidades dentro de los límites del Distrito Nacional. Un análisis de diferentes indicadores de calidad de vida permite observar cómo la circunscripción 3 (C3), una de las tres que componen el Distrito Nacional, ubicada en la zona este, así como la zona noreste de la circunscripción 2 (C2) —adyacente a la C3— presentan deficiencias notables en lo que respecta a las condiciones de vida de su población. La C3 es el área más aglomerada del Distrito Nacional: 8 de sus 14 barrios tienen una densidad poblacional superior a 30.000 habitantes por kilómetro cuadrado, que casi triplica el promedio del Distrito Nacional (de 11.000 habitantes por kilómetro cuadrado) (ADN, 2019). Esta elevada densidad poblacional viene acompañada de pobreza y desafíos habitacionales. Los barrios de la C3 presentan el mayor número de viviendas clasificadas como pobres o extremadamente pobres, de acuerdo con el indicador de pobreza multidimensional, que

→

evalúa las condiciones de la vivienda y las características socioeconómicas de los habitantes (ADN, 2019). Además, en 2010 un porcentaje elevado de la población (41%) del Distrito Nacional vivía en tugurios —definidos como viviendas que carecen de infraestructura básica o acceso a servicios—, y este tipo de vivienda se extendía en su mayoría en la C3 y en el área noroeste de la C2. Un patrón similar se observa respecto de los asentamientos informales, es decir, de las viviendas que no cumplen con los requisitos legales para su edificación (por ejemplo, en cuanto a la propiedad de la tierra) (véase el gráfico 1 de este recuadro). La densidad de los asentamientos informales es más alta en la C3. Aparte de estas dos deficiencias —y más allá de que los espacios verdes en el Distrito Nacional están por debajo del umbral recomendado[a]—, vale la pena señalar que los hogares pobres, concentrados predominantemente en la C3, carecen de acceso a espacios verdes, que representan menos de un 1% del territorio de la C3. Por último, los eventos naturales adversos suponen un riesgo adicional para esta área del Distrito Nacional (ADN, 2019). Si dentro de 25 años, en un escenario hipotético, el nivel del agua de los ríos Isabela y Ozama subiese, ello afectaría únicamente a los barrios de la C3 que rodean el área (ADN, 2019). Además, como puede observarse en el gráfico 1 de este recuadro, los canales de los ríos —que se extienden a lo largo de la C3 y la C2— indican que las potenciales inundaciones afectarían mayormente a áreas con una gran proporción de viviendas informales, tugurios y hogares pobres, especialmente en la C3.

Se deben poner en marcha políticas para abordar los dos tipos de disparidades. Abordar las diferencias económicas y sociales entre el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo es clave para sostener la productividad de la mayor área metropolitana del país en los próximos años, dado que se prevé que para 2050 el 70% de la población metropolitana resida en la provincia de Santo Domingo. Establecer servicios educativos y de salud más cercanos a las personas que residen en la provincia de Santo Domingo eliminaría la congestión innecesaria causada por el traslado de aquellas personas que viajan todos los días al Distrito Nacional para asistir a la escuela o a la universidad, o para acceder a servicios básicos de salud o administrativos. Además, la existencia de una política para que los gobiernos locales puedan coordinar la puesta en marcha de servicios de transporte más efectivos entre el Distrito Nacional y las áreas periurbanas ayudaría a maximizar los beneficios indirectos que emanan del Distrito Nacional hacia las áreas circundantes de la provincia de Santo Domingo, ya que las personas podrían trasladarse más fácilmente hacia sus puestos de trabajo y las empresas podrían reducir sus costos de transporte. En términos de la prestación de servicios básicos, un reciente proyecto de ley apunta a que los municipios que actualmente conforman el área metropolitana de Santo Domingo y Santiago creen gobiernos metropolitanos responsables del suministro de agua y saneamiento dentro de sus territorios, con la posibilidad de que estas funciones se expandan a futuro[b]. Ya sea a través de la creación de una entidad metropolitana única, como propone la ley, o a través del establecimiento de otros mecanismos de coordinación formales entre municipios, se debería poner en marcha un enfoque integrado para mejorar la calidad de los servicios básicos, los centros de servicios y el transporte a lo largo del área metropolitana de Santo Domingo a fin de asegurar una expansión urbana eficiente e inclusiva.

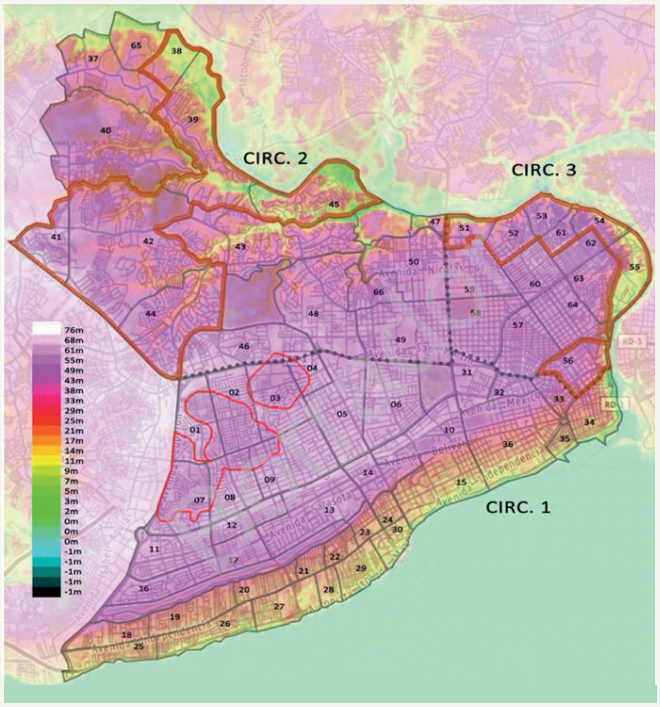
Gráfico R1.1. Asentamientos informales, tugurios, hogares pobres, áreas verdes e inundacion por ríos en el Distrito Nacional



- Tugurios reportados por ONE (2016)
- Hogares pobres reportados por MEPYD (2014)
- Asentamientos informalesreportados por ADN (2019)
- Áreas verdes públicas reportadas por ADN (2019)
- Rutas arroyos y r'ios reportadospor ADN (2019)

Fuente: Ayuntamiento del Distrito Nacional (2019).

Gráfico R1.2. Áreas con riesgo de inundaciones en el Distrito Nacional



- Depresión entre elevaciones
- Barrios con áreas vulnerables ante inundaciones (USAID, ICMA & ICF 2016)

Fuente: Ayuntamiento del Distrito Nacional (2019).

Por último, en el caso del Distrito Nacional, donde las divisiones entre la vivienda informal y formal están acompañadas de carencias en los servicios, se requiere un tipo de planificación urbana con foco en la resiliencia que incluya políticas de reforma territorial que permitan la regularización del uso del suelo, la zonificación y el establecimiento de códigos de construcción que tengan en cuenta las amenazas naturales. Esta estrategia urbana debe incorporar actividades diseñadas para fortalecer las instituciones locales y para desarrollar la capacidad de prestar servicios públicos iguales en todo el Distrito Nacional.

a La superficie verde en el Distrito Nacional —con apenas 5 metros de espacio verde por habitante— está por debajo del umbral recomendado por ONU-Hábitat, que es de 15 metros por habitante (ADN, 2019).
b Anteproyecto de Ley Orgánica (actualmente en proceso de revisión).

Fuentes: Elaboración propia con base en datos de PNUD (2016), ONE (2010 y 2018), Morillo Pérez (2019), (MEPyD, 2015) y ADN (2019).

4. ¿Cómo se compara el área fronteriza con el resto del país?

4.1 Las provincias fronterizas del sur tienen un perfil más agrícola, mientras que las provincias del norte tienen un perfil económico más diversificado

Las provincias fronterizas[9] tienen un perfil productivo único, donde la agricultura y los servicios públicos representan entre el 40% y el 60% del empleo. En Pedernales, Elías Piña, Monte Cristi y Baoruco la agricultura es una fuente importante de puestos de trabajo y emplea entre un 30% y un 40% de la fuerza laboral; además, el empleo en los sectores industrial y de servicios avanzados —excepto en Santiago Rodríguez— se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de un 12% y un 6%, respectivamente (véase el gráfico A1.2 del anexo). Santiago Rodríguez es la provincia más cercana a la distribución del empleo a nivel nacional; los servicios básicos (por ejemplo, el comercio y el transporte) y la industria emplean a un 50% de la fuerza laboral. Por último, en Elías Peña e Independencia el empleo del sector público representa un 27% y un 30%, respectivamente, porcentajes superiores al promedio nacional, de un 19%. Recientemente el gobierno elaboró planes para la implementación de grandes proyectos orientados a elevar el crecimiento económico de estas provincias, como puede verse en el recuadro 2 .

9 Las provincias fronterizas son Pedernales, Elías Piña, Santiago Rodríguez, Monte Cristi, Baoruco, Dajabón e Independencia.

Recuadro 2

Inversiones recientes en el área fronteriza

Entre 2012 y 2019, la inversión pública en las provincias fronterizas se orientó hacia proyectos de infraestructura, en su mayoría de transporte (un 30%) y casi un 40% se destinó al desarrollo de escuelas, cloacas y mejoras de la red de saneamiento. A nivel provincial, un 45% de ese presupuesto se concentró en los proyectos de Monte Cristi, dirigidos a la mejora de su infraestructura cloacal y a la rehabilitación de la autopista que se extiende entre Valverde y esta provincia. En las provincias del sur la principal inversión se orienta a la construcción de la represa de Monte Grande (MEPyD, 2020). Para el año 2021 se prevé que la inversión pública en estos programas represente el 12,2% del presupuesto nacional y que se dirija principalmente a finalizar los proyectos antes mencionados (MEPyD, 2021).

El gobierno también propuso dos grandes proyectos para aprovechar el potencial de esta área. El primero —en la parte sur— se centra en el desarrollo turístico de la provincia de Pedernales y su área circundante a través del Fideicomiso Pro Pedernales, que incluye la construcción de un aeropuerto y de más de 10.000 habitaciones en complejos hoteleros[a]. En el norte, el segundo proyecto del hub Marítimo de Manzanillo contempla promover el desarrollo de una zona franca internacional y de un área de servicios en el territorio de Monte Cristi, lo que facilitará el transporte naviero intercontinental.

a https://www.arecoa.com/destinos/2021/01/15/listo-fideicomiso-construir-aeropuerto-10-mil-habitaciones-pedernales/.

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en MEPyD (2020 y 2021).

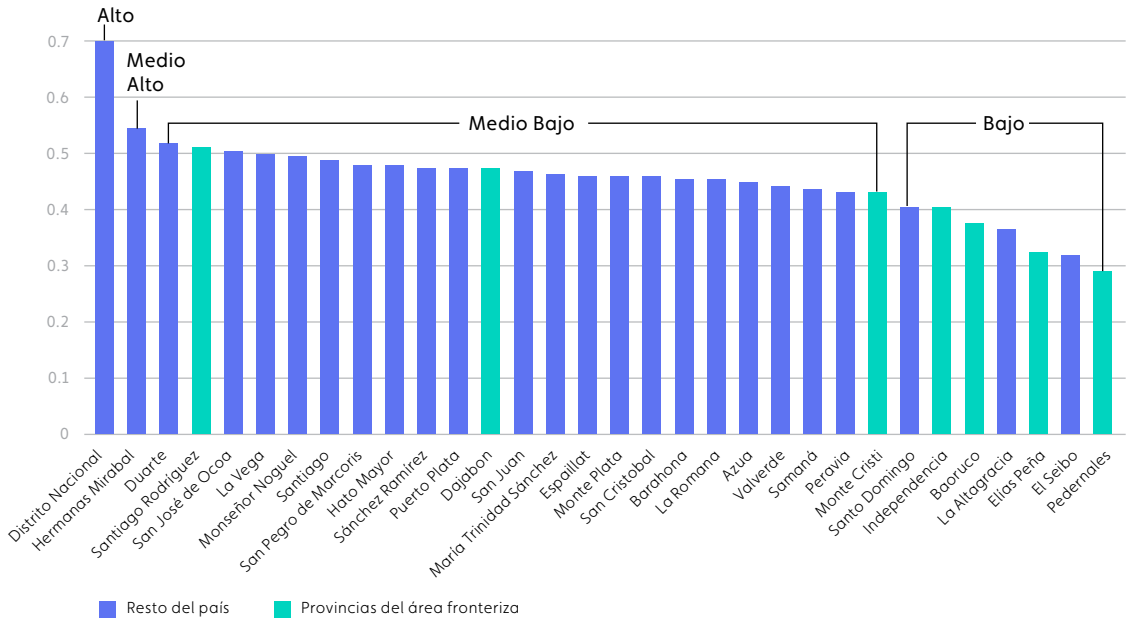
4.2 En la mayoría de las provincias fronterizas se registra un bajo nivel de desarrollo humano y todas ellas enfrentan grandes desafíos en términos de prestación de servicios básicos

El desarrollo humano es bajo en cinco de las siete provincias fronterizas. Si se observa el índice de desarrollo humano sin el componente del ingreso, que se centra en la cobertura y el acceso a la salud y la educación, Pedernales, Elías Piña, Baoruco e Independencia se ubican al final de la distribución, con los menores niveles del país (véase el gráfico 12). De igual forma, Monte Cristi, que se ubica en la categoría media-baja en materia de desarrollo humano, sigue siendo la provincia con peor desempeño en esta categoría. Por el contrario, Santiago Rodríguez y Dajabón presentan un puntaje elevado en términos de desarrollo humano.

Existen diferencias en cuanto al acceso al mercado entre las provincias fronterizas del sur del país, que tienen menor acceso, y Monte Cristi y Dajabón en el noroeste, con un mayor acceso. En Pedernales e Independencia se registran los menores niveles de acceso al mercado a nivel nacional. Este bajo nivel de acceso se extiende a Independencia y Santiago Rodríguez, que se encuentran por debajo del percentil 40 (véase el gráfico A1.3 del anexo). Por otro lado, Dajabón y

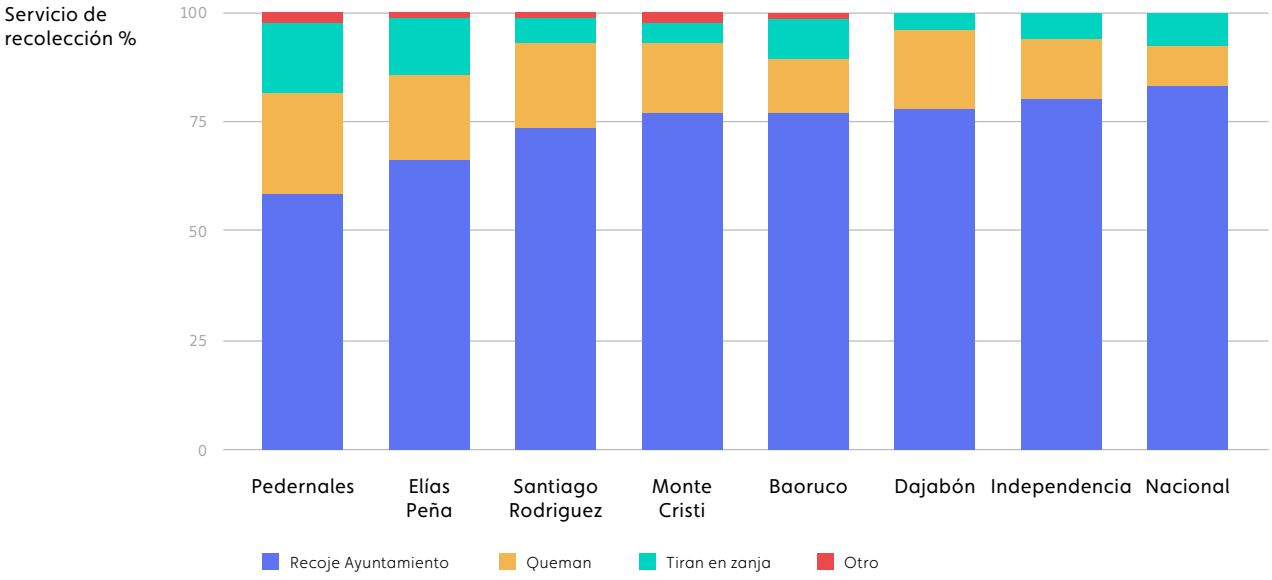
Monte Cristi muestran un mayor nivel de acceso al mercado, mientras que esta última provincia se encuentra por encima del percentil 70 a nivel nacional.

Gráfico 12. Índice de desarrollo humano (sin ingreso) por provincia, 2016



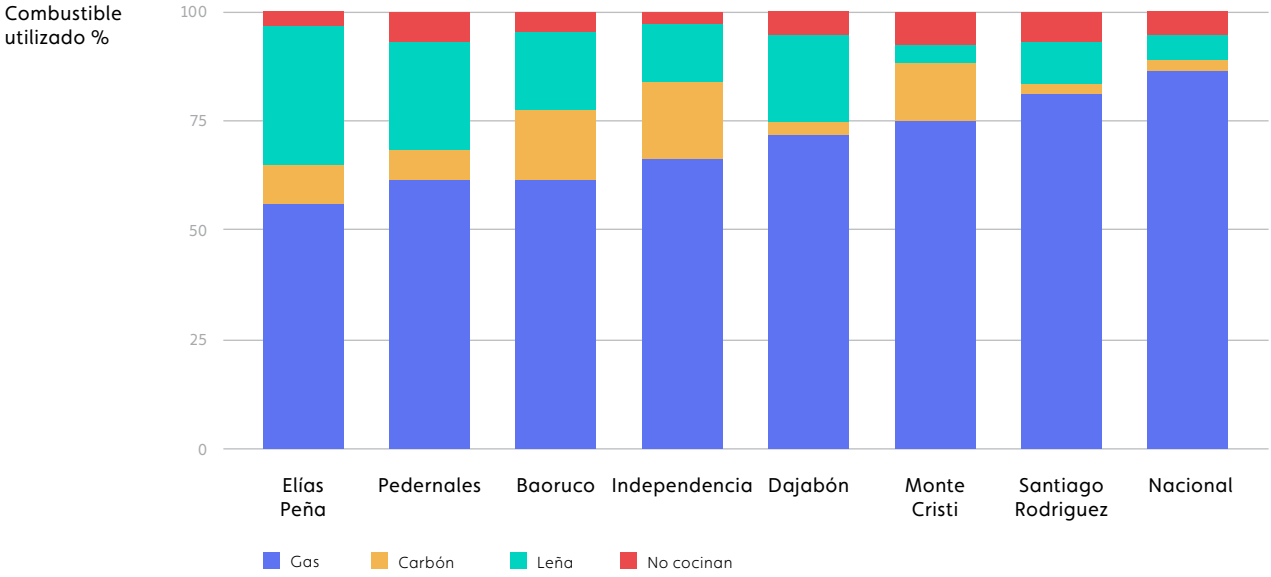
Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD (2016).

Gráfico 13. Servicio de recolección de residuos en las provincias fronterizas, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

Gráfico 14. Tipo de combustible utilizado para cocinar en las provincias fronterizas, 2018



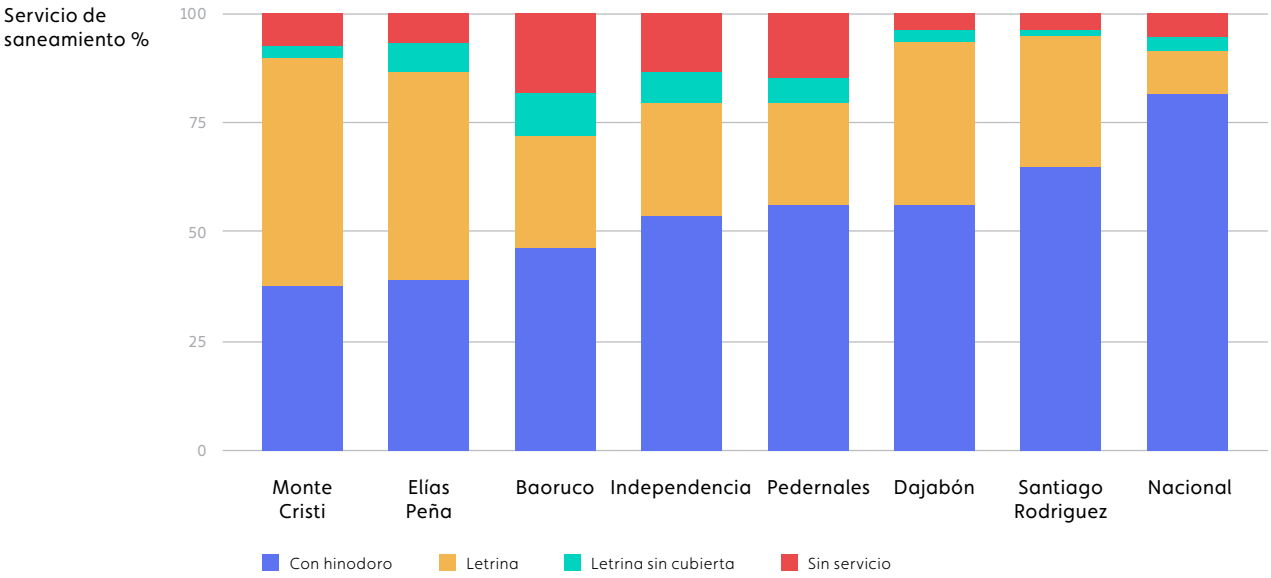
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

El bajo acceso a los mercados de las provincias fronterizas del suroeste se relaciona con la baja densidad y calidad de su red vial. Pedernales muestra la menor densidad vial del país, mientras que Independencia, Elías Piña, Baoruco y Santiago Rodríguez se encuentran por debajo del percentil 40 a nivel nacional. Solo Monte Cristi presenta una densidad vial por encima de la media nacional. Además, la infraestructura vial es deficiente, incluso en las capitales provinciales —a excepción de Monte Cristi—, y alrededor del 40% de los caminos no están pavimentados. Como consecuencia del retraso de la infraestructura vial, las provincias fronterizas del sur (Baoruco, Elías Piña, Independencia y Pedernales) tienen un acceso limitado a los puertos, con un tiempo de viaje que varía de 1 a 5 horas hasta el puerto más cercano, en contraste con un tiempo estimado de entre 30 minutos y 2 horas en el caso de las provincias fronterizas del norte (MEPyD, 2020).

El proceso de urbanización de las áreas fronterizas está rezagado respecto del resto del país. Monte Cristi, con un 7% de área construida —porcentaje situado por encima de la media interprovincial (igual a un 5% de área construida)—, posee el doble de áreas urbanas que cualquier otra provincia fronteriza, seguida de Baoruco y Santiago Rodríguez, con un 3,8% y un 3,1% de área construida, respectivamente (véase el gráfico A1.4 del anexo). A nivel municipal, la proporción de área construida también se sitúa por debajo del promedio intermunicipal de un 7%. Únicamente el municipio de Guyubín, en Monte Cristi, se ubica por encima del promedio nacional, igual a un 10% de área construida, seguido de los municipios de Monte Cristi (Monte Cristi), Neiba (Baoruco), Tamayo (Baoruco) y Dajabón (Dajabón).

Los servicios básicos son notablemente deficientes en las áreas fronterizas, y los servicios de recolección de residuos son deficientes en todas estas provincias. El porcentaje de hogares que en las provincias fronterizas cuentan con servicio de recolección de residuos se sitúa por debajo del promedio nacional, que es de un 85%. Pedernales, Elías Piña y Santiago Rodríguez sufren desproporcionadamente a causa de esta baja cobertura del servicio . De manera notable, el porcentaje de población que quema

Gráfico 15. Servicio de saneamiento en las provincias fronterizas, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

residuos como forma principal de disposición duplica el promedio nacional (igual a un 7%) en cinco de las siete provincias, Monte Cristi incluida.

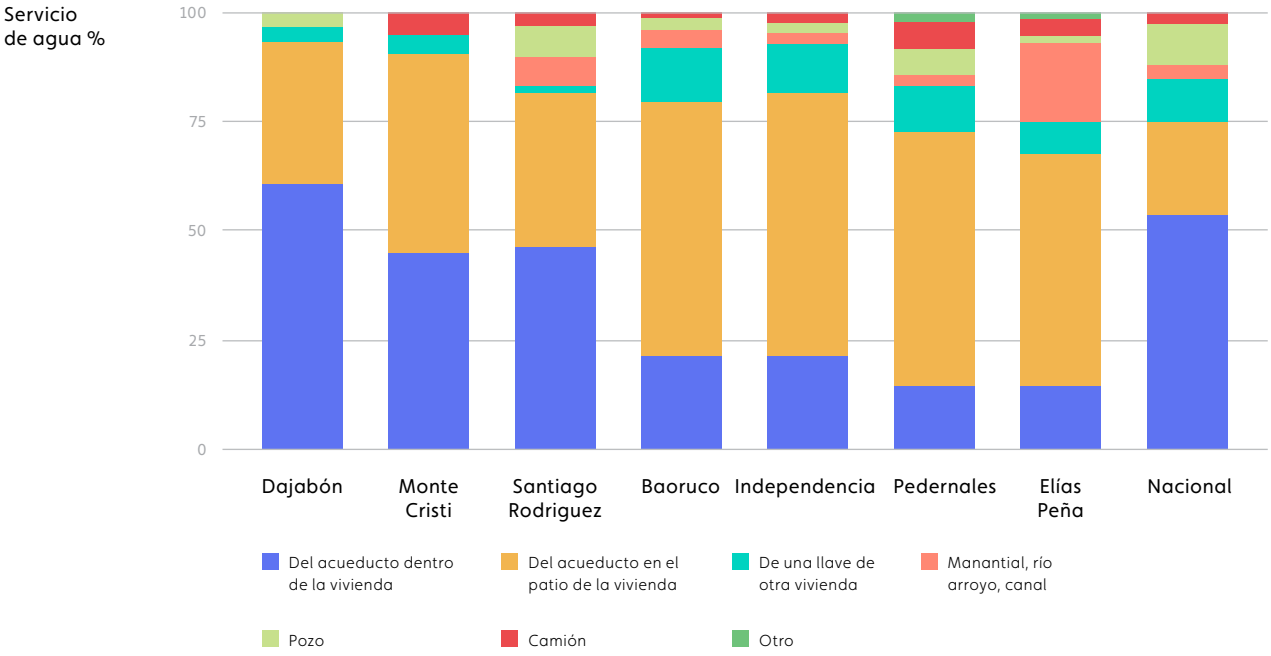
En las provincias fronterizas del suroeste hay un menor acceso a combustibles limpios para cocinar. Elías Piña, Pedernales y Dajabón son las provincias con los mayores porcentajes de hogares que utilizan leña para cocinar en el país (de un 20% a un 33% de los hogares) (véase el gráfico 14). De igual forma, en Independencia, Baoruco y Monte Cristi, más del 10% de los hogares utilizan carbón para cocinar, cifra que representa el mayor porcentaje del país. Estos niveles contrastan con el promedio nacional, pues un 88% de los hogares tienen acceso a gas para cocinar, mientras que solo un 7% utiliza carbón o leña.

La baja calidad del servicio de saneamiento afecta en la misma proporción a Monte Cristi —que tiene el mayor nivel de productividad de la región fronteriza— que a Elías Piña, la provincia más rezagada a nivel nacional. A pesar de las diferencias en cuanto a su nivel de desarrollo económico, tanto en Monte Cristi como en Elías Piña alrededor del 60% de los hogares utilizan letrinas (véase el gráfico 15). Una vez más, las provincias del suroeste son las más afectadas por la baja calidad del servicio prestado: Baoruco, Independencia, Pedernales y Elías Piña son las únicas provincias del país en que más del 10% de los hogares carecen de acceso a cualquier tipo de servicio de saneamiento. Estos niveles son sorprendentemente bajos en Baoruco, donde un quinto de la población carece de este servicio.

Las disparidades entre las provincias fronterizas del suroeste y el noroeste también afectan al servicio de agua. Santiago Rodríguez y Dajabón cuentan con un porcentaje de hogares con acceso al servicio de agua dentro de la vivienda que es superior al promedio nacional (54%) (véase el gráfico 16). En contraste, el resto de los hogares de las provincias fronterizas acceden al agua principalmente a través de una fuente externa a la vivienda. Notablemente, en Elías Piña un 19% de los hogares utilizan agua que proviene de fuentes naturales como ríos, arroyos o manantiales.

Las provincias fronterizas tienen recursos naturales que pueden ser aprovechados para impulsar su desempeño económico. De acuerdo con estimaciones basadas en datos espaciales, el 21% de las áreas cultivadas del país se encuentran en las provincias fronterizas, particularmente en Elías Piña, Baoruco y Monte Cristi. Asimismo, Santiago Rodríguez cuenta con los mayores recursos forestales, que cubren el 34% de su territorio, y en Pedernales los bosques cubren casi el 10% de su superficie. Las provincias fronterizas también son ricas en biodiversidad, en especial Pedernales, Baoruco e Independencia. Casi todo este territorio tiene una mayor concentración de biodiversidad que el promedio nacional. Pedernales cuenta con notables riquezas naturales como el Parque Nacional Jaragua, así como con playas vírgenes y fauna marina (por ejemplo, Bahía de las Águilas, Cabo Rojo o Laguna de Oviedo), que subrayan el potencial asociado al desarrollo de actividades turísticas.

Gráfico 16. Servicio de agua en las provincias fronterizas, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2018).

4.3 Las provincias fronterizas necesitan políticas específicas para alcanzar su potencial económico

El área fronteriza no es homogénea, por lo que cualquier estrategia orientada a promover su desarrollo debe adaptarse a sus características. Monte Cristi y Dajabón difieren del resto de las provincias fronterizas debido a sus características espaciales únicas y su mayor conectividad. Junto a Santiago Rodríguez, su estructura productiva parece estar migrando de la agricultura a los servicios y a la industria, sectores que generan mayores ingresos y pueden servir para cerrar la brecha económica presente en Dajabón y Santiago Rodríguez. En el caso de Monte Cristi, que es un área puntera en términos de productividad económica, es clave enfocarse en fortalecer la educación y los servicios de salud para desarrollar el capital humano y

mantener esta posición. El desarrollo económico también debe ser inclusivo y debe reflejarse en mejoras de la calidad de los servicios básicos, que en la actualidad es notablemente inferior a lo esperado para su nivel económico. En el caso de Dajabón, que ya cuenta con buena conectividad, mejorar la calidad de la infraestructura vial, particularmente en la capital, así como mejorar su conexión con Santiago y el área portuaria de Monte Cristi, le permitiría explotar los beneficios de su ubicación (véase el cuadro 2). Santiago Rodríguez también debería enfocarse en mejorar su conectividad con las áreas circundantes, lo que podría acelerar su transición hacia sectores más productivos, a fin de aprovechar así un capital humano de por sí elevado. En Santiago Rodríguez y Dajabón las estrategias tendientes a mejorar los servicios de saneamiento y el uso de combustibles limpios para cocinar deben ser complementarias a cualquier otra política sectorial.

Las provincias del suroeste, Elías Piña, Pedernales, Baoruco e Independencia, deben priorizar las inversiones centradas en las personas. Las políticas diseñadas para elevar la calidad de vida de la población, específicamente aquellas cuya meta es fortalecer a las instituciones que brindan servicios básicos (combustibles limpios para cocinar y servicios de agua, recolección de residuos y saneamiento, cuya calidad requiere ser mejorada), y las políticas orientadas a promover la acumulación de capital humano (principalmente mediante la mejora de los servicios educativos básicos) deben ser una prioridad en las provincias fronterizas del suroeste (véase el cuadro 2). Además, debido a su fuerte dependencia de la agricultura, las políticas sectoriales deben centrarse en aumentar la productividad, promover el valor agregado de los productos, facilitar el acceso al crédito y facilitar la conexión entre las cadenas de valor y los pequeños productores, que son los que predominan en la región sur. Más aún, como complemento de estas actividades se debe aumentar la resiliencia del sector a través de inversiones en tecnología para mitigar las sequías.

Promover inversiones para incrementar las actividades relacionadas con los servicios, como los proyectos turísticos que se espera llevar a cabo en Pedernales (véase el recuadro 2), también contribuiría a diversificar las fuentes de ingresos de los hogares y aprovechar los recursos naturales de la región. No obstante, en esta estrategia deben fijarse objetivos realistas y moderados, con un proceso de implementación paulatino que acompañe el desarrollo de las capacidades turísticas y la demanda de estos servicios en el área, que al día de hoy es baja[10]. Es crucial que estas inversiones pongan un fuerte énfasis en lograr un crecimiento inclusivo, por medio de políticas complementarias que mejoren la conectividad interna para que las personas locales pueden viajar hacia los destinos turísticos para trabajar, y que abordan las deficiencias en materia de saneamiento básico, suministro de agua, servicios de recolección de residuos y uso de combustibles limpios para cocinar en las comunidades que rodean a este proyecto.

10 En 2018 la provincia de Pedernales informó que solo contaba con 5 hoteles con 58 camas.

Cuadro 2. Características y políticas para las provincias fronterizas

Perfil agrícola más fuerte, escasamente pobladas y bajo acceso a mercados	**Elías Piña, Independencia, Baoruco y Pedernales** En estas provincias se debe priorizar la modernización de las capacidades existentes por encima de cualquier nueva inversión sectorial. Debido a su perfil marcadamente agrícola, las políticas deben centrarse en elevar la productividad, aumentar el valor agregado de la producción agrícola y desarrollar el sector agroalimentario. En el caso de Pedernales, la puesta en marcha de estrategias turísticas puede contribuir a diversificar el ingreso de los hogares de la región. No obstante, esta política debería perseguir objetivos realistas y modestos, poniendo el énfasis en el desarrollo inclusivo de las comunidades que viven en torno a las atracciones turísticas. También es necesario contar con acciones complementarias para mejorar los servicios esenciales, como uso de combustibles limpios para cocinar, la adecuada disposición de los residuos, el saneamiento, el desarrollo de capacidades y la conectividad interna.
Mayor diversidad sectorial, pero bajo nivel de recursos humanos y de conectividad para llevar a cabo una transformación sectorial exitosa	**Dajabón y Santiago Rodríguez** En estas provincias, con un perfil económico más equilibrado, se debe apoyar la transformación sectorial de la agricultura hacia sectores de alto valor agregado fortaleciendo las capacidades de los trabajadores, la competitividad y la capacidad innovadora de las empresas locales, e identificando y eliminando las distorsiones en el entorno de negocios. En el caso de Dajabón, mejorar la infraestructura vial y la conectividad con Santiago y el área portuaria de Monte Cristi le permitiría aprovechar los beneficios de su ubicación. También se deben poner en marcha estrategias para mejorar los servicios de saneamiento y promover el uso de combustibles limpios para cocinar.
Buen desempeño económico y alta conectividad, pero bajo nivel de servicios básicos	**Monte Cristi** Como esta provincia ya muestra un desempeño económico destacado, las políticas deben apoyar las estrategias sectoriales planificadas. Mejorar las habilidades de los trabajadores, la calidad de la red vial, la planificación urbana y el entorno de negocios le permitiría a esta provincia establecerse como un polo logístico. Además, se necesita ampliar el acceso a los servicios básicos de saneamiento y el uso de combustibles limpios para cocinar para mejorar la calidad de vida de la población.

5. Conclusiones

Comparadas con otros países latinoamericanos, las disparidades regionales que muestra la República Dominicana en términos de desempeño económico parecen estar disminuyendo para ubicarse en la mitad de la distribución. No obstante, estas desigualdades aún representan un desafío en lo que respecta a lograr un crecimiento inclusivo que coincida con el gran desarrollo económico del país en los últimos años. A excepción de Monte Plata, las provincias rezagadas están lejos del principal corredor económico de Santiago-Santo Domingo-La Altagracia. Más allá de la producción económica, las provincias rezagadas

muestran un bajo nivel del servicio de agua y saneamiento, faltan servicios de recolección de residuos y la calidad de la vivienda es baja. Además, el capital humano es deficiente a causa de las persistentes disparidades que afectan al acceso a la educación y a su calidad, algo qu e impacta en su desarrollo presente y futuro. Por último, su infraestructura para la conectividad es escasa y deficiente.

Las disparidades territoriales también existen a menor escala entre el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo y dentro de los confines del Distrito Nacional. Mientras que el Distrito Nacional lidera en términos de desempeño económico, desarrollo del capital humano e infraestructura para la conectividad, Santo Domingo es una provincia en transición, con bajo capital humano e infraestructura vial de mala calidad, un indicio claro de que esta provincia no se beneficia adecuadamente de la proximidad y de las externalidades positivas del Distrito Nacional. Dentro del Distrito Nacional, la circunscripción 3 presenta una confluencia de desafíos que amenazan su resiliencia urbana: tasas de pobreza elevadas, una fuerte presencia de asentamientos informales y un alto riesgo de inundación. Estas diferencias entre Santo Domingo y el Distrito Nacional —y a nivel interno en el Distrito Nacional— pueden frenar o limitar el futuro potencial productivo del principal centro económico del país.

Además, el nivel de desarrollo y las características de las áreas fronterizas no son homogéneos: las provincias del norte como Monte Cristi, Dajabón y Santiago Rodríguez cuentan con sectores productivos más desarrollados, mientras que las provincias del sur siguen enfocadas en la agricultura. Las deficiencias en lo que respecta a la prestación de servicios básicos que se observan en las provincias fronterizas son notables comparadas con el resto del país. Incluso en Monte Cristi, la provincia con mejor desempeño de la región fronteriza, el porcentaje de la población sin acceso a combustibles limpios para cocinar con un sistema d saneamiento y de agua de calidad no coincide con su nivel de desarrollo económico y está muy por debajo del promedio nacional. En este sentido, se debe realizar una labor significativa en términos de enfoques "centrados en las personas" para mejorar la calidad de los servicios básicos y el desarrollo del capital humano.

Como se mencionó anteriormente, las características de las áreas rezagadas no determinan que su desempeño económico y social no pueda mejorar, únicamente resaltan la necesidad de diseñar políticas a la medida. Cualquier política que apunte a mejorar el desarrollo económico de los territorios, ya sea una ciudad, un área metropolitana o una región, debe adaptarse a las características específicas de ese territorio. Comprender y aprovechar los **recursos existentes del territorio**, como su nivel de conectividad, su densidad poblacional, el nivel educativo de la fuerza laboral y la orientación industrial del área, debe ser el eje central de la formulación de políticas territoriales. Cuando se aprovechan las características existentes es posible formular **políticas realistas**, y que posiblemente **promuevan un uso más eficiente de los recursos públicos**. Por último, además de considerar estos principios, es preciso que la implementación de estrategias territoriales esté acompañada de políticas complementarias. En áreas con un fuerte enfoque sectorial y con potencial para la aglomeración, dichas políticas deben apoyar el desarrollo sectorial, como las políticas diseñadas para mejorar la conectividad interprovincial e interna, o el entorno de negocios. En áreas menos densamente pobladas, la implementación de políticas complementarias para mejorar los servicios básicos y las capacidades —por ejemplo, mediante la mejora de los servicios educativos— facilitaría la revitalización sectorial y conllevaría beneficios para la población, evitando que la diferencia entre distintos niveles económicos se traduzca en grandes diferencias en términos de calidad de vida.

Bibliografía

AND (Ayuntamiento del Distrito Nacional) (2019), *Plan Estratégico del Distrito Nacional 2030. Diagnóstico y acciones*, borrador, 10 de junio, https://adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/borrador_plan_est/Borrador%20Plan%20Estrategico%20del%20Distrito%20Nacional%202030%20%20%20V.%2028%20JUL%202020.pdf.

Banco Mundial, Global Monitoring Database (2000-2018).

Baum-Snow, N. (2007), "Did highways cause suburbanization?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, núm. 2, págs. 775-805.

Baum-Snow, N., L. Brandt, J. V. Henderson, M. A. Turner y Q. Zhang (2012), "Roads, railroads and decentralization of Chinese cities", *Review of Economics and Statistics*, vol. 99, núm. 3, págs. 435-448.

Bird, J. y S. Straub (2014), *The Brasilia Experiment: Road Access and the Spatial Pattern of Long-Term Local Development in Brazil*, Policy Research Working Paper No. 6964, Washington, D. C., The World Bank.

D'Aoust, O. y S. V. Lall (2020), "Unequal Spaces and Stuck People in the Middle East and North Africa", background paper for *Convergence: Five Critical Steps toward Integrating Lagging and Leading Areas in the Middle East and North Africa* (2020), Washington, D. C.,

Farole, T., S. Goga y M. Ionescu-Heroiu (2018), *Rethinking Lagging Regions: Using Cohesion Policy to Deliver on the Potential of Europe's Regions,* Washington, D. C., The World Bank, http://hdl.handle.net/10986/29823.

German Aerospace Center (s. d.), "World Settlement Footprint Evolution (WSF-Evo)".

Gonzalez-Navarro, M. y C. Quintana-Domeque (2016), "Paving streets for the poor: experimental analysis of infrastructure effects", *Review of Economics and Statistics*, vol. 198, núm. 2, págs. 254-267, DOI: 10.1162/REST_a_00553.

Henderson, J. V., A. Storeygard y D. N. Weil (2012), "Measuring economic growth from outer space", *American Economic Review*, vol. 102, núm.2, págs. 994-1028, abril, DOI: 10.1257/aer.102.2.994.

Ishizawa Escudero, Oscar Anil and Paul Blanchard (2020) Disaggregated Gross Domestic Product: A database of 1-km resolution GDP grids for the period 2010-2018 Dataset, Version: 2.0 Kriss, P., Y. T. Silimela, M. Cristea, M. Ionescu-Heroiu, C. Bunding-Venter, A. D. Vintan, O. Frant y G. A. Moldoveanu (2019), *Romania Catching Up Regions: Final Report,* Washington, D. C., The World Group Bank , https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/525151580297667817/romania-catching-up-regions-final-report.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2015), Base de datos de características de la red vial en República Dominicana.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2020), "Oportunidades de inversión en la frontera pública en la Zona Norte", *Monitor de la Frontera*, año 3, núm. 12, diciembre.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2021), "Programación de la inversión pública 2021 en ka zona fronteriza", *Monitor de la Frontera*, año 4, núm. 2, febrero.

Morillo Pérez, A. (2019), *El déficit habitacional en la República Dominicana. Niveles, tendencias y componentes, 2002-2017*, Santo Domingo, Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/DCS/Adjuntos/De%CC%81ficit%20habitacional%20en%20la%20Repu%CC%81blica%20Dominicana%202002-2017%20final%20editado%20para%20imprenta-compressed.pdf.

NASA y NOAA (National Aeronautics and Space Administration y National Oceani and Atmospheric Administration) (s. d.), "Visible Infrared Imaging Radiometer Suite (VIIRS)", https://earthdata.nasa.gov/earth-observation-data/near-real-time/download-nrt-data/viirs-nrt.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2010), *IX Censo Nacional de Población y Vivienda Caracteristicas del Entorno de la Vivienda y el Hogar Volumen VII-2010*, Santo Domingo, https://web.one.gob.do/publicaciones/2012/ix-censo-nacional-de-pob blacion-y-vivienda-caracteristicas-del-entoro no-de-la-vivienda-y-el-hogar-volumen-vii-2010/.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2018), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples 2018-ENHOGAR 2018. Informe General*, Santo Domingo, https://web.one.gob.do/media/gzdkwnnn/encuestanacionaldehogaresdeprop%C3%B3sitos-m%C3%BAltiplesiinformegeneral2018.pdf.

OpenStreetMap (2021), Republica Dominicana, Red de carreteras, https://www.openstreetmap.org/.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), "Desarrollo Humano Provincial IDHp de República Dominicana", https://mapa.do.undp.org/map.

Schiavina, M., S. Freire y K. MacManus (2019), "GHS population grid multitemporal (1975, 1990, 2000, 2015)", European Commission, Joint Research Centre (JRC), DOI: 10.2905/42E8BE89-54FF-464E-BE7B-BF9E64DA5218 PID: http://data.europa.eu/89h/0c6b9751-a71f-4062-830b-43c9f432370f.

Secretaría Nacional Técnica y de Políticas Públicas (2020), "Lineamientos Generales del Programa de Gobierno del Cambio del Partido Revolucionario Moderno (2020-2024). 'Un país para su gente'", https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=17917&Command=-Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&-Ta-bId=190.

The Malaria Atlas Project (2017), The Malaria Atlas Project: developing global maps of malaria risk, 8 de diciembre, https://malariaatlas.org/publications/the-malaria-atlas-project-developing-global-maps-of-malaria-risk/.

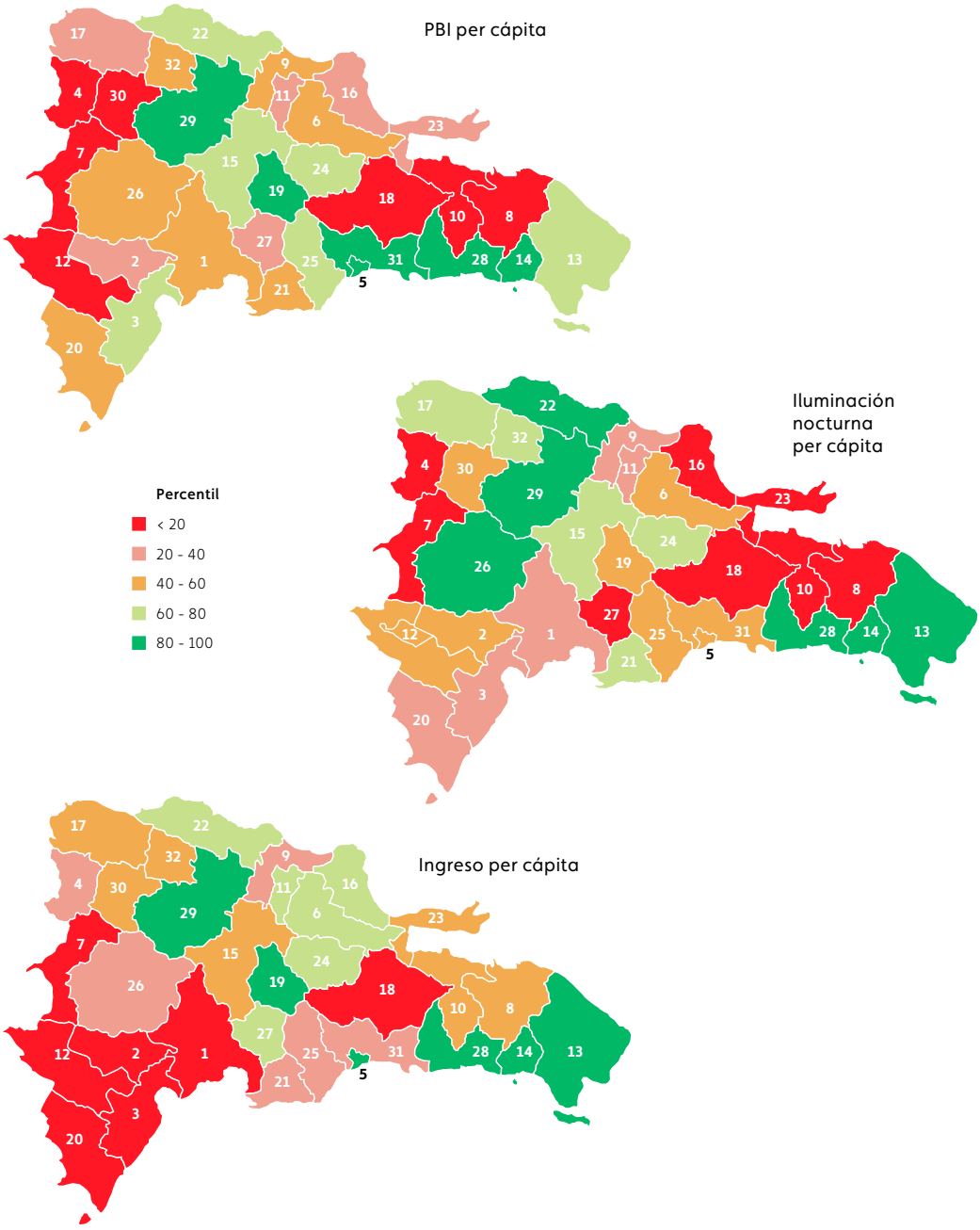
United Nations, *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, ST/ESA/SER.A/420, Nueva York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019, https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf.

Winkler, H. y M. Montenegro (2021), *Jobs Diagnostic Dominican Republic*, Job Series No. 28, Washington, D. C.; World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35535.

Anexo

Gráficos y cuadros adicionales

Gráfico A1.1. Indicadores de productividad económica (en percentiles) por provincia, 2016



Provincias

1. Azua
2. Baoruco
3. Barahona
4. Dajabón
5. Distrito Nacional
6. Duarte
7. Elías Piña
8. El Seibo
9. Espaillat
10. Hato Mayor
11. Hermanas Mirabal
12. Independencia
13. La Altagracia
14. La Romana
15. La Vega
16. María Trinidad Sánchez
17. Monte Cristi
18. Monte Plata
19. Monseñor Nouel
20. Pedernales
21. Peravia
22. Puerto Plata
23. Samaná
24. Sanchez Ramírez
25. San Cristóbal
26. San Juan
27. San José de Ocoa
28. San Pedro de Marcoris
29. Santiago
30. Santiago Rodriguez
31. Santo Domingo
32. Valverde

Fuentes: Serie de PIB espacial de 2016 elaborada por Ishizawa y Blanchard (2020), ingreso per cápita consultado en PNUD (2016) e iluminación nocturna consultada en NASA y NOAA (s. d.).

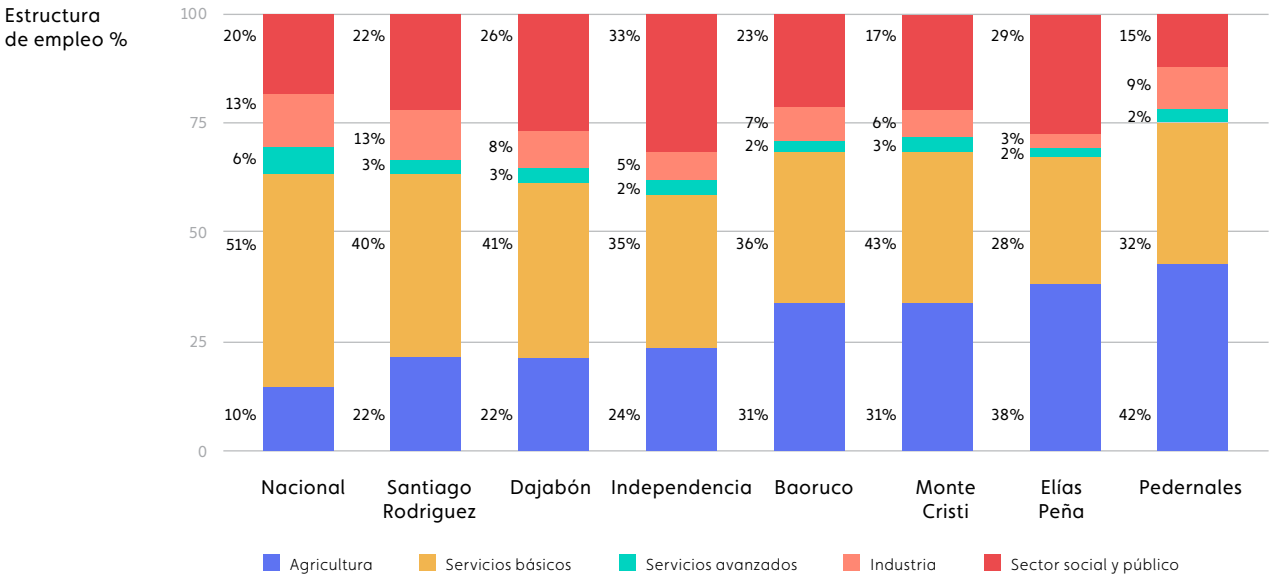
Cuadro A1.1. Índice de productividad económica combinada por provincia en República Dominicana, 2016

Provincia	Productividad económica combinada	Categoría
San Pedro De Macorís	0,96	Punteras
La Romana	0,94	
Santiago	0,88	
La Altagracia	0,86	
Monseñor Nouel	0,85	
Distrito Nacional	0,84	
Sánchez Ramírez	0,76	En transición
Puerto Plata	0,75	
Duarte	0,66	
La Vega	0,65	
Valverde	0,65	
Santo Domingo	0,59	
Peravia	0,56	
San Juan	0,54	
Monte Cristi	0,53	
San Cristóbal	0,48	
Hermanas Mirabal	0,46	
Barahona	0,41	
Espaillat	0,38	Rezagadas
María Trinidad Sánchez	0,35	
San José De Ocoa	0,35	
Santiago Rodríguez	0,34	
Azua	0,33	
Samaná	0,29	
Baoruco	0,27	
Pedernales	0,27	
El Seibo	0,27	
Hato Mayor	0,25	
Independencia	0,23	
Dajabón	0,18	
Monte Plata	0,06	
Elías Piña	0,04	

Fuente: Elaboración propia con datos de Serie de PIB espacial de 2016 elaborada por Ishizawa y Blanchard (2020)el Banco Mundial (2016), ingreso per cápita consultado en PNUD (2016) e iluminación nocturna consultada en NASA y NOAA (s. d.).

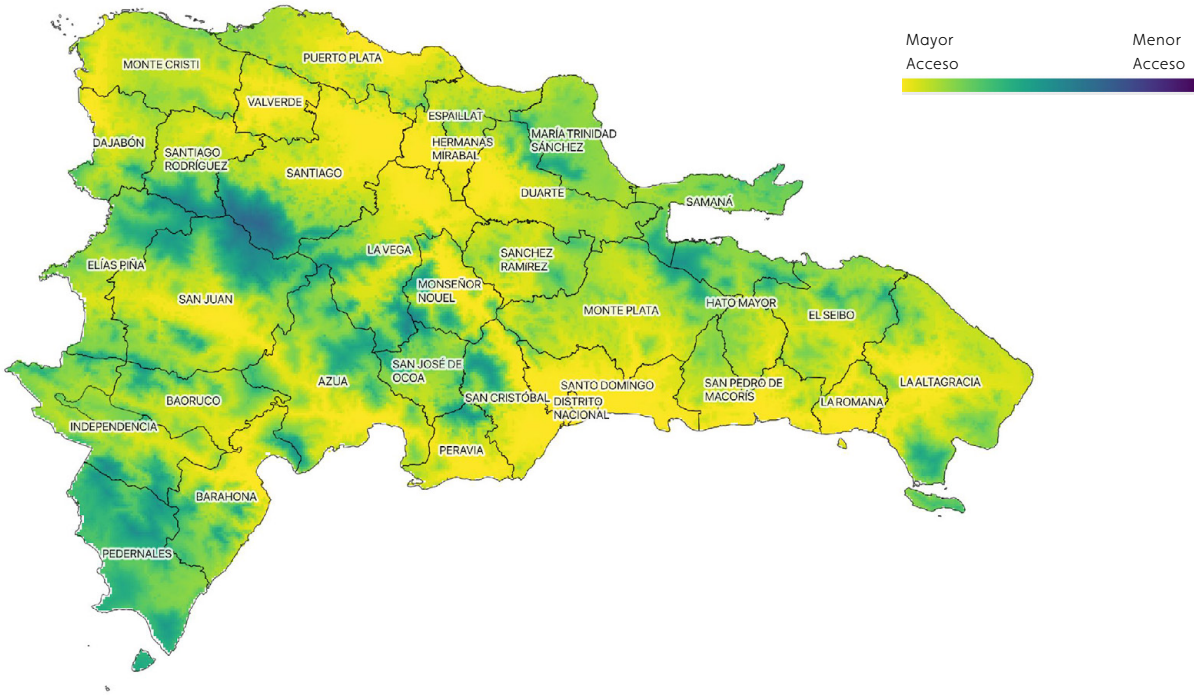
Nota: En un rango de 0 a 1, 1 representa la mayor productividad y 0, la menor.

Gráfico A1.2. Estructura del empleo en áreas fronterizas según sector de actividad, 2010



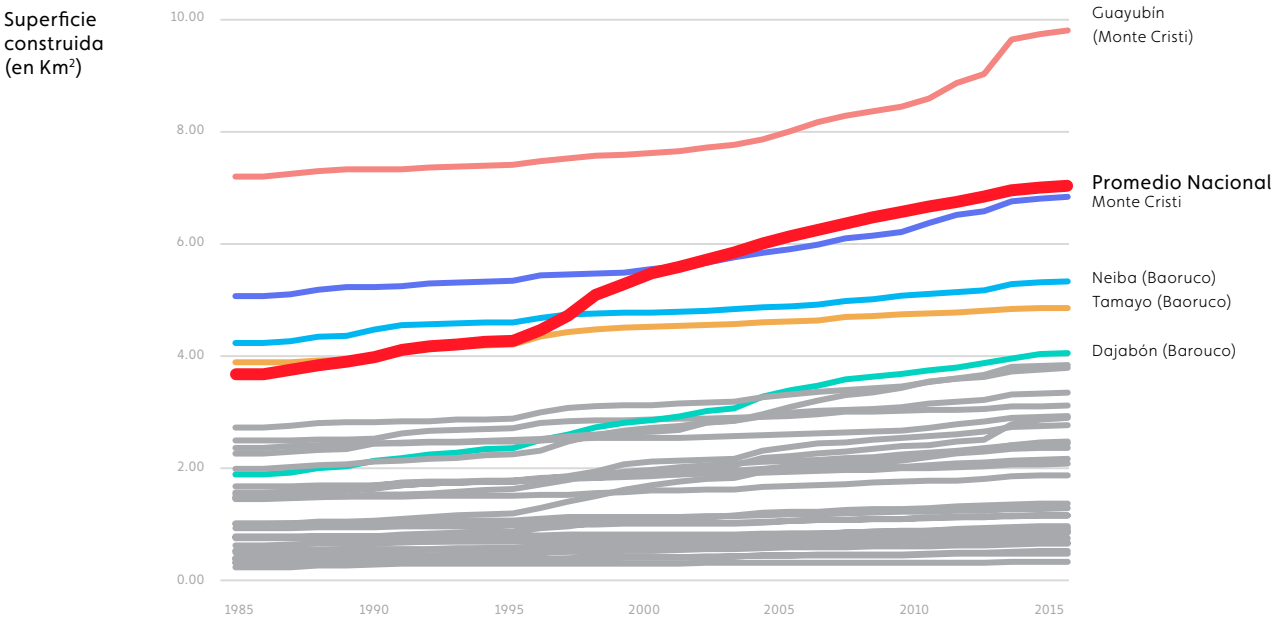
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2010).

Gráfico A1.3. Mapa de acceso a los mercados en República Dominicana, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de The Malaria Atlas Project (2017), resolución de 1 kilómetro.

Gráfico A1.4. Evolución del área construida en los municipios de las provincias fronterizas, 1985-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del German Aerospace Center (s. d.).

3.
Adoptar un nuevo marco para la planificación territorial

Juana Mariño

Índice

Introducción: contexto general de la planificación territorial 130

1. Una larga tradición política regulatoria orientada a definir políticas de ordenamiento del territorio 131

2. Un sistema institucional para el ordenamiento territorial complejo y con brechas importantes 135

3. Estado y balance de la planificación territorial en la República Dominicana 138

3.1 El marco institucional y regulatorio actual esta débilmente articulado y tiene brechas importantes 138

3.2 Hay escaso desarrollo e implementación de instrumentos de planificación a todas las escalas (nacional, regional y local) 139

3.3 Hay una prevalencia de ordenamiento territorial fuertemente sectorial en particular con una mirada de turismo 141

3.4 La capacidad para el desarrollo de instrumentos de planificación (y su implementación) aún es baja, particularmente a nivel local 142

3.5 Falta la información básica y temática requerida para desarrollar instrumentos de ordenamiento territorial 143

3.6 La falta de ordenamiento está generando un sinnúmero de consecuencias en el territorio de la República Dominicana 144

4. Avances hacia un nuevo ordenamiento territorial 145

4.1 Anteproyecto de ley (orgánica) de regiones únicas de planificación 147

4.2 Proyecto de ley de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos 150

4.3 Proyecto de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 154

5. Recomendaciones 156

Bibliografía 167

Anexo 1. Estado de la planificación territorializada en la República Dominicana 172

Anexo 2. Estado de los procesos de ordenamiento territorial turístico 175

Cuadros

Cuadro 1. Principales ministerios y organismos del Gobierno central y subnacional con responsabilidades relacionadas con el ordenamiento territorial en República Dominicana 135

Cuadro 2. Competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial según la Ley 176 en República Dominicana 137

Cuadro 3. Estado de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial en República Dominicana, 2020 139

Cuadro 4. Institucionalidad en Gran Santo Domingo, 2020 140

Cuadro 5. Información sobre riesgo de desastres: resumen de puntajes por componente en países del Caribe 143

Cuadro 6. Resumen: puntuación del componente igual a 3,00 144

Cuadro 7. Plazos del proceso de ordenamiento territorial según proyectos de ley en República Dominicana 153

Cuadro 8. Estrategia calendarizada para la puesta en marcha del nuevo ordenamiento territorial en República Dominicana 164

Cuadro A2.1. Instrumentos de planificación y ordenamiento turístico en República Dominicana, primera parte 175

Cuadro A2.2. Instrumentos de planificación y ordenamiento turístico en República Dominicana, segunda parte 176

Gráficos

Gráfico 1. Línea de tiempo del marco regulatorio sobre organización y ordenamiento territorial en República Dominicana, 1944-2020 133

Gráfico 2. Municipios con Plan Municipal de Ordenamiento Territorial según estado del Plan en República Dominicana 140

Gráfico 3. Propuesta de Regiones Únicas de Planificación en relación con las regiones actuales en la República Dominicana 148

Gráfico 4. Índice de desarrollo humano por regiones en República Dominicana, 2016 148

Gráfico 5. Componentes generales del Sistema Integral de Ordenamiento Territorial en República Dominicana 157

Gráfico 6. Bloques constructivos para el Sistema Integral de Ordenamiento Territorial en la República Dominicana 158

Gráfico A1.1. Conformación de Consejos de Desarrollo Municipal en República Dominicana 172

Gráfico A1.2. Formulación de Planes Municipales de Desarrollo en República Dominicana 173

Gráfico A1.3. Formulación de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial 174

Recuadros

Recuadro 1. Aspectos a ser atendidos en materia de ordenamiento territorial en la República Dominicana 146

Introducción*

La República Dominicana tiene una larga tradición política, regulatoria e institucional orientada a definir políticas que guíen las intervenciones públicas y privadas en el territorio. Dicha tradición incluye disposiciones constitucionales y legales generadas desde diversas aproximaciones y con diferentes objetivos específicos. Los fundamentos del ordenamiento territorial urbano datan del período comprendido entre 1940 y 1960; desde ese momento hasta la fecha han sido adoptadas numerosas disposiciones para establecer la organización administrativa del territorio; definir dependencias institucionales y funciones y competencias del ordenamiento en los diversos niveles de gobierno, e incluir criterios de sostenibilidad ambiental y de gestión de riesgos ambientales, así como para establecer el ordenamiento territorial turístico.

Sin embargo, el marco regulatorio esta débilmente articulado entre sí, tiene limitada cobertura espacial y temática, y ha sido escasamente implementado. El marco regulatorio actual está compuesto por una serie de disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos e instrumentos débilmente articulados entre sí y con limitada cobertura espacial y temática, que no permiten abarcar la totalidad del territorio ni enfrentar los temas actuales que es necesario abordar para lograr el ordenamiento adecuado del país. Ello, unido a la baja capacidad humana, técnica y financiera de los municipios, tiene como consecuencia que, a la fecha, i) solo nueve municipios cuentan con oficinas de planeamiento urbano constituidas y operativas[1]; ii) solo diez municipios tienen un plan de ordenamiento territorial[2] , y iii) aun en estos casos su ejecución es mínima[3]. Por otra parte, diez municipios tienen planes sectoriales de ordenamiento territorial[4].

En este contexto los procesos de ordenamiento han sido liderados por el Gobierno central, y poseen un enfoque sectorial y poca articulación. Los principales procesos de ordenamiento territorial i) se están llevando adelante de forma centralizada u orientada específicamente al sector turismo, con muy limitada participación e incidencia en el ordenamiento municipal; ii) no están estructurando el ordenamiento territorial de los niveles intermedios (regiones y provincias)[5]; iii) en el nivel municipal son todavía incipientes, y iv) en la gestión municipal responden a coyunturas y contingencias, más que a una planificación territorial estratégica.

Del mismo modo, el ordenamiento territorial aún no constituye una parte integrante y determinante de la gestión del Estado. La mayor parte del desarrollo está ocurriendo sin ninguna guía de planificación y genera así desorden, informalidad e ineficiencia en las ciudades; disfuncionalidad urbano-rural; inequidad territorial, e incremento, en muchos casos, de la exposición a desastres naturales. La falta de instrumentos efectivos y vinculantes de ordenamiento territorial municipal también propicia diversas formas de discrecionalidad en la gestión del suelo, que van desde la falta de rigor en el otorgamiento de licencias hasta la informalidad espontánea.

---

* En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.

1 La información fue solicitada a la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) y hasta la fecha de elaboración de este documento no se la había recibido.

2 De acuerdo con la información solicitada a la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) (véase el anexo 1 de esta nota).

3 Los municipios alcanzan entre un 80% y un 95% de ejecución en el tema, según el ranking del informe de desempeño municipal del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP).

4 Esa información está pendiente de confirmación por parte de la Dirección de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo.

5 Sin embargo, el 9 de marzo de 2021 se presentó el primer Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Suroeste (PRODT-RSO), un paso importante en esta dirección.

Al reconocer las debilidades del marco existente, la República Dominicana ha comenzado a moverse hacia un nuevo ordenamiento territorial. Tanto la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 expresada en la Ley 1 de 2012 (República Dominicana, 2012) como la Constitución de 2015 presentan los primeros lineamentos de política para incluir el ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo y definir un nuevo marco regulatorio[6]. A tal efecto y como resultado de la implementación de esas disposiciones, el Gobierno está impulsando reformas relativas a los instrumentos de planificación del territorio mediante el proyecto de ley de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos (MEPyD, 2020), y la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (MEPyD y MIMARENA, 2015). También promueve reformas de la organización político-administrativa, mediante el anteproyecto de ley de regiones únicas de planificación (República Dominicana, s. d.).

Sin embargo, implementar las reformas y las políticas propuestas va a requerir de una estrategia y una acción coordinadas entre diferentes actores del Gobierno, orientadas a generar las condiciones requeridas entre las autoridades y la ciudadanía para aplicar y apropiarse de este nuevo ordenamiento. Para ello es necesario: i) definir y adoptar lineamientos nacionales y regionales a través del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y de los Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; ii) contar con una estrategia de desarrollo de instrumentos de planificación, que contemple en primer lugar las zonas prioritarias (regiones y municipios estratégicos, áreas rezagadas, zonas metropolitanas) y que abarque a todo el país, y iii) aumentar la capacidad técnica y presupuestal de las instituciones para llevar a cabo la planificación y asegurar que los instrumentos se adapten a las condiciones de las diversas zonas.

Esta nota está dividida en cinco secciones. La primera y la segunda sección sintetizan el marco regulatorio e institucional de la República Dominicana para el ordenamiento territorial. La tercera sección contiene el estado y el balance del ordenamiento territorial hasta la fecha. La cuarta sintetiza las acciones e iniciativas implementadas por el actual Gobierno en pos de un nuevo ordenamiento territorial en la República Dominicana, y presenta una serie de reflexiones sobre las oportunidades y los desafíos que conlleva el implementar esas reformas. La quinta y última sección ofrece una serie de recomendaciones para la implementación de las reformas propuestas con el fin de permitir un avance sostenido hacia un nuevo ordenamiento territorial en la República Dominicana.

1. Una larga tradición política regulatoria orientada a definir políticas de ordenamiento del territorio

En una línea de tiempo que abarca casi 80 años (de 1944 a 2020), el Gobierno de la República Dominicana ha adoptado numerosas disposiciones relativas a la organización y el ordenamiento de su territorio. Como se aprecia en el gráfico 1, estas se han desarrollado de una manera fraccionada, en momentos distintos y con enfoques diferentes. Si bien las primeras disposiciones nacionales sobre el ordenamiento territorial se relacionan exclusivamente con las áreas urbanas de los municipios con mayor población, las disposiciones estatales posteriores orientadas a la gestión del territorio se han desarrollado desde dos perspectivas complementarias: por una parte, la ordenación político-administrativa del territorio nacional

6 Actualmente, la Ley 6232 (República Dominicana, 1963), la Ley 64 (República Dominicana, 2000) y la Ley 496 (República Dominicana, 2006) establecen algunos lineamientos para el ordenamiento territorial.

a efectos de descentralizar las instituciones y las funciones del Estado; por otra, el ordenamiento del territorio nacional en el marco de la planificación socioeconómica, que incluye el ordenamiento de sectores específicos (desarrollo urbano, medioambiente, turismo, gestión del riesgo).

A continuación se sintetizan los principales contenidos y alcances de las diversas disposiciones que han constituido el marco regulatorio e institucional del ordenamiento territorial de la República Dominicana, con anterioridad a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y a la Constitución. Estos últimos instrumentos se analizan en la sección 4 sobre los avances hacia un nuevo ordenamiento territorial.

Las bases del marco regulatorio para el ordenamiento territorial vigente se remontan al período comprendido entre 1940 y 1960, y expresan una visión urbana de la planificación. La Ley 675 de 1944 sobre la Urbanización, Ornato Público y Construcciones es la primera que trató este tema (República Dominicana, 1944). Contiene definiciones básicas sobre zonificación, trazado urbano, obras y ornato público para la ciudad de Santo Domingo. Fue seguida, en 1963, por la Ley 6232 de Planificación Urbana (República Dominicana, 1963), la cual dispone la creación de las oficinas de planeamiento urbano en los ayuntamientos de toda ciudad con más de 50.000 habitantes, para funcionar como cuerpos técnicos, consultivos y asesores. En el nivel central, dispone la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, un órgano consultivo del Poder Ejecutivo[7]. Estas dos leyes siguen vigentes.

En los años 2000 se complementa la normativa existente con nuevas leyes que buscan fomentar el desarrollo turístico, mejorar la gestión del riesgo y proteger los recursos naturales existentes en el territorio. La Ley 158 de Fomento al Desarrollo Turístico[8] crea el Fondo Oficial de Promoción Turística para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos situados en provincias y localidades con gran potencialidad, y dispone la formulación de los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico, adoptados por el Ministerio de Turismo (República Dominicana, 2001). La Ley 64 o Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales establece que el ordenamiento del territorio es uno de los instrumentos para la planificación ambiental y dispone "el diseño, formulación y ejecución del plan nacional de ordenamiento del territorio que incorpore las variables ambientales"[9] (República Dominicana, 2000). La Ley 147 sobre Gestión de Riesgos (República Dominicana, 2002) y su reglamento dictado en el Decreto 932 (República Dominicana, 2003) establecen los instrumentos de la política nacional de gestión de riesgos[10], así como la definición e integración del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMR)[11]. Aunque en los instrumentos no se incluyen los planes de ordenamiento territorial, una de las funciones del SN-PMR es la de "incorporar criterios de gestión de riesgos en la planificación y en particular, medidas preventivas de seguridad en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social"[12]. El Decreto 874

7 No se encontraron referencias a esta junta.

8 La Ley 158 fue modificada por la Ley 195 (República Dominicana, 2013).

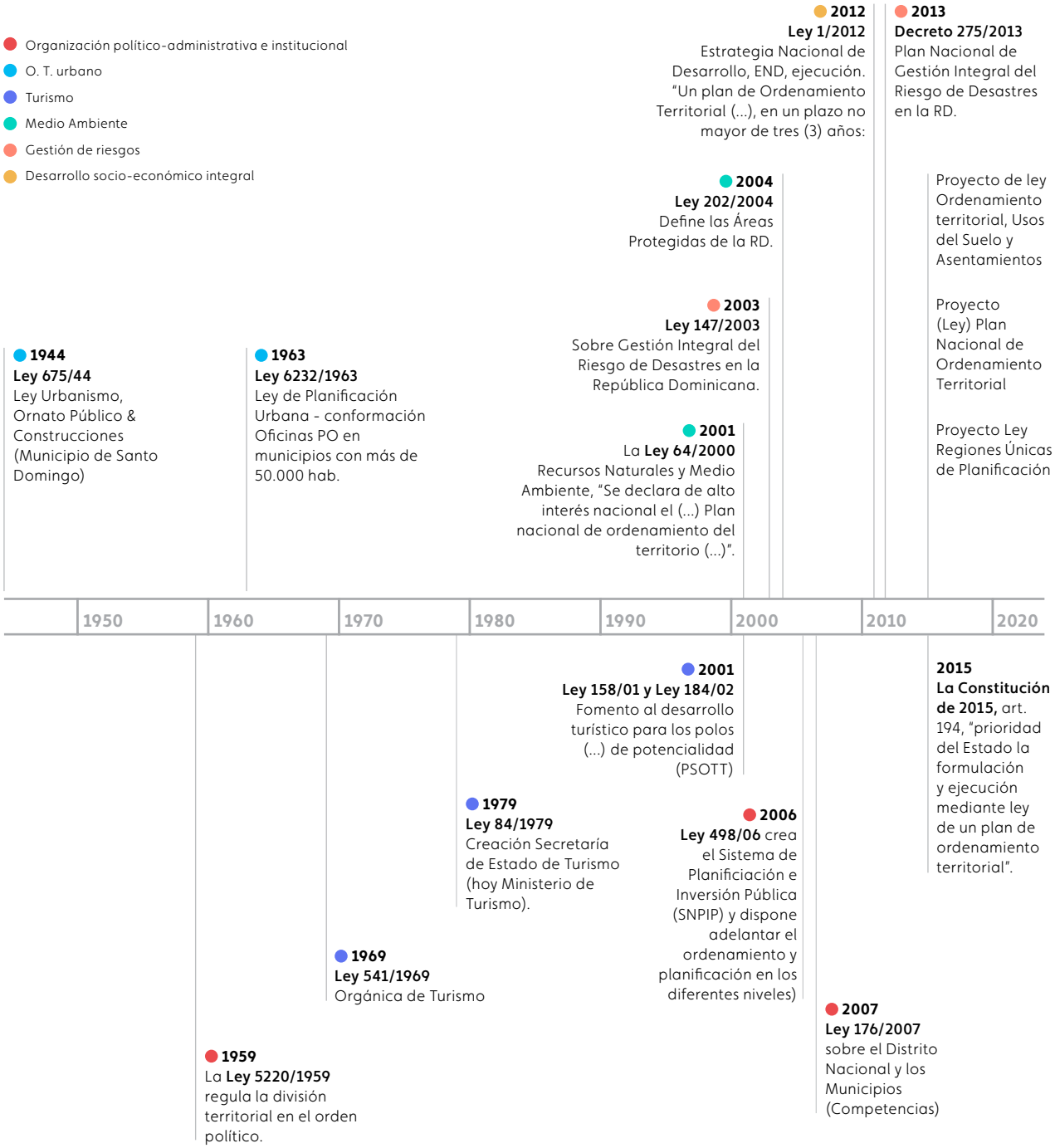
9 En su artículo 31 adopta criterios ambientales para el ordenamiento del territorio nacional, provincial o municipal, tomando en cuenta las características y los potenciales ecosistémicos de cada región. Complementariamente, la Ley Sectorial 202 de Áreas Protegidas define y delimita las áreas protegidas de la República Dominicana, las cuales deberán ser excluidas de cualquier forma de ocupación o explotación económica diferente al turismo de naturaleza y la investigación (República Dominicana, 2004).

10 En el artículo 3 de la Ley 147 de 2002 se explicita que estos son el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres; el Plan Nacional de Gestión de Riesgos; el Plan Nacional de Emergencia; el Sistema Integrado Nacional de Información, y el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

11 Artículo 5 de la Ley 147 de 2002.

12 Numeral 7, artículo 7, Ley 147, "funciones del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN- PMR)".

Gráfico 1. Línea de tiempo del marco regulatorio sobre organización y ordenamiento territorial en República Dominicana, 1944-2020



Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes consultadas.

reglamentario de la Ley 147[13] contiene dos disposiciones relativas al ordenamiento territorial[14], y establece la conformación del Sistema Integrado Nacional de Información, que es operado por la Comisión Nacional de Emergencias y cuya función es sistematizar el conocimiento sobre amenazas, vulnerabilidades y riegos[15]; entre las prioridades de acción definidas por el reglamento se incluyen la "elaboración y difusión de mapas de riesgo por provincia y municipio"[16] (República Dominicana, 2009).

Paralelamente se refuerzan los sistemas de planificación de inversión pública y el rol de los entes rectores de la planificación. En 2006, por medio de la Ley 498, se crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (República Dominicana, 2006), que incluye la creación de Consejos de Desarrollo en los diversos niveles de gobierno (nacional, regional, provincial y municipal); estos tienen, entre otras funciones, la de "promover la formulación de planes, proyectos y programas de ordenación y ordenamiento del territorio según corresponda"[17]. La ley establece también que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) será el ente rector de la planificación. Sin embargo, a pesar de la mención del ordenamiento del territorio, la ley se orienta específicamente a la planificación económica del desarrollo y la inversión pública[18]. No contiene disposiciones explícitas que vinculen los planes de inversión pública con los planes de ordenamiento territorial. En el nivel local, la Ley 176 del Distrito Nacional y los Municipios (República Dominicana, 2007), además de crear unidades territoriales, establece el ordenamiento territorial como una de las competencias propias de los ayuntamientos[19].

La importancia de reforzar los procesos de ordenamiento territorial emerge claramente en dos instrumentos: la Estrategia Nacional de Desarrollo y, más recientemente, la Constitución de 2015. La Estrategia Nacional de Desarrollo establece a la cohesión territorial como un objetivo general de su segundo eje (objetivo general 2.4), y entre sus objetivos específicos y líneas de acción incluye los de "integrar la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y la gestión de las políticas públicas" (objetivo específico 2.4.1) y "reducir la disparidad urbano-rural e interregional en el acceso a servicios y oportunidades económicas, mediante la promoción de un desarrollo territorial ordenado e inclusivo" (objetivo específico 2.4.2). Por otra parte, el artículo 32 de la Estrategia Nacional de Desarrollo ordena al sector público poner en ejecución "un Plan de Ordenamiento Territorial que permita gestionar las políticas públicas en el territorio, regular el uso del suelo, incentivar el aprovechamiento sostenible de los recursos y facilitar la gestión integral de riesgos a nivel nacional y local, [el cual] se diseñará, aprobará y aplicará, en un plazo no mayor de tres (3) años". Este plazo se venció en 2015. Más recientemente, el artículo 194 de la Constitución establece que es "prioridad del Estado la formulación

13 Decreto 874 de 2009 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 147 de 2002 sobre Gestión de Riesgos y deroga los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 932-03.

14 Establece que: i) la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales es responsable de "exigir el análisis y la reducción del riesgo en el ordenamiento territorial" (art. 16); ii) "para la formulación y aplicación de los planes de gestión de riesgos y de emergencia, se asumirá la demarcación territorial de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", y iii) "para la definición de la demarcación territorial (…), en lo relativo a los planes de ordenamiento territorial, las asignaciones y las apropiaciones de fondos, habrá las Regiones de Desarrollo que establece el Artículo 46 del Decreto No. 685-00". Cabe aclarar que no se encontró ninguna ley de ordenamiento y desarrollo urbano, y que el artículo 46 del Decreto 685 de 2000 fue modificado.

15 Artículo 19 del Decreto 874 de 2009.

16 Artículo 20 del Decreto 874 de 2009, "Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres".

17 Literal e, artículo 15, de la Ley 498 de 2006.

18 "Los ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional deberán elaborar planes municipales de inversión pública de mediano y corto plazo que contendrán los proyectos de inversión cuya ejecución estará a su cargo" (art. 45) y deberán registrar en el Sistema Nacional de Inversión Pública todas las inversiones presupuestadas en cada ejercicio anual.

19 Numeral g, artículo 19, de la Ley 176 de 2007.

y ejecución mediante ley de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático". Para ello, el Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, lo que conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos, con miras a garantizar un desarrollo equilibrado y orientado al cumplimiento de la visión país y sus metas[20].

2. Un sistema institucional para el ordenamiento territorial complejo y con brechas importantes

La responsabilidad en materia de ordenamiento territorial está repartida entre diversas instituciones y dependencias a nivel central y regional (como se sintetiza en los cuadros 1 y 2). La entidad principal es el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD), órgano rector del ordenamiento territorial, que lidera la formulación de políticas públicas de desarrollo en materia de ordenamiento sostenible, y de instrumentos de desarrollo territorial a nivel nacional. Además del MEPyD, tres ministerios o agencias técnicas deben, entre otros, asesorar y guiar el uso de los recursos naturales (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales [MIMARENA]), incorporar medidas de prevención de riesgo en los planes de ordenamiento territorial (POT) y guiar el ordenamiento del territorio en zonas y polos turísticos. A nivel regional, los Consejos de Desarrollo Regional[21] deben promover la formulación de planes de ordenamiento territorial y participar en la formulación de los planes estratégicos de desarrollo territorial, instrumentos que no han sido impulsados históricamente. Sin embargo, no se encontró ninguna referencia relativa a la conformación, las funciones y las competencias de autoridades regionales y provinciales, ni a instrumentos de gestión territorial que deban ser formulados y adoptados para entidades territoriales[22].

Cuadro 1. Principales ministerios y organismos del Gobierno central y subnacional con responsabilidades relacionadas con el ordenamiento territorial en República Dominicana

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)	Órgano rector del ordenamiento territorial del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales[a].
Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT)[b] del MEPyD	La Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es responsable de la ordenación, el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad[c].

20 Artículo 204 de la Constitución de 2015.

21 Artículo 29 del Decreto 685 de 2000, reglamentario del Sistema Nacional de Planificación y Descentralización.

22 En reuniones realizadas durante la elaboración de este informe, la DGODT confirmó que la provincia no es una escala definida para la planificación nacional.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA)[d]	Asesorar a los gobiernos locales en la elaboración de planes de ordenamiento territorial (Dirección de Gestión Ambiental Municipal)[e]. "Exigir el análisis y la reducción del riesgo en el ordenamiento territorial"[f]. Garantizar el ordenamiento del uso del suelo en las cuencas hidrográficas (Dirección de Agua y Cuencas Hidrográficas). Actuación a través de Direcciones Provinciales, Municipales y Regionales.
Defensa Civil Nacional	Coordinar el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. "Incorporar criterios de gestión de riesgos en la planificación y en particular, medidas preventivas de seguridad en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social"[g].
Ministerio de Turismo [h]	Elaborar las políticas públicas del sector[i]. Determinar y supervisar los polos de desarrollo turístico en el país (Departamento de Planeación y Proyectos)[j] Planear y ordenar territorialmente las zonas turísticas (planes normativos, estratégicos y de infraestructura y Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico). Tramitar proyectos turísticos privados.
Consejo de Desarrollo Regional	Articular y canalizar demandas de la ciudadanía ante el Gobierno central y el gobierno municipal. Participar en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial, según corresponda[k]. Promover la formulación de planes, proyectos y programas de ordenación y ordenamiento del territorio según corresponda[l].

Fuente: Elaboración propia.

a Ley 498 de 2006, del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
b Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, http://mepyd.gob.do/dgodt/.
c Artículo 13 de la Ley 496 de 2006.
d Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, http://ambiente.gob.do/.
e Viceministerio de Gestión Ambiental, https://ambiente.gob.do/viceministerio-gestion-ambiental/.
f Artículo 16 del Decreto 874 de 2009 reglamentario de la Ley.
g Numeral 7, Artículo 7, de la Ley 147, Funciones del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMR).
h Departamento de Planificación y Proyectos, https://www.dpp-mitur.gob.do/index.php?page=acerca.
i Departamento de Planificación y Proyectos, https://www.dpp-mitur.gob.do/.
j Dirección de Planificación y Proyectos, acerca del planeamiento de zonas turísticas: https://www.dpp-mitur.gob.do/index.php?page=acerca-del-planeamiento-de-zonas-turisticas.
k Artículo 14 de la Ley 498 de 2006.
l Artículo 15 de la Ley 498 de 2006.

A nivel central, la República Dominicana cuenta con diversas dependencias y sistemas encargados de la generación y articulación de información para la planificación: la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP), en el MEPyD; el Sistema de Información Ambiental (SIA), del MIMARENA; el Sistema Integrado Nacional de Información (SINI), de Defensa Civil, y el

Instituto Geográfico Agustín Morel, encargado de la información cartográfica básica. La mayor parte de la información se encuentra disponible a escala nacional o regional, y sus datos no son adecuados para el ordenamiento territorial municipal.

Los municipios también juegan un rol importante en el ordenamiento territorial (véase el cuadro 2). Según los artículos 14 y 15 de la Ley 498 de 2006 (República Dominicana, 2006), los municipios tienen, entre otras, la responsabilidad de asegurar el ordenamiento del territorio, la planeación urbana, la gestión del suelo y la disciplina urbanística. Según la Ley 6232 de 1963, las ciudades con más de 50.000 habitantes deben contar con una Oficina de Planeamiento Urbano. En las regulaciones vigentes no se hace referencia específica a los planes de ordenamiento territorial ni a otros instrumentos mediante los cuales se concretarán y adoptarán las competencias en materia de ordenamiento territorial. Dentro de los municipios, los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM)[23] deben colaborar con la elaboración de ciertos instrumentos de planificación, como el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), mediante el cual se definen los rubros de la inversión sectorial, sin disposiciones relativas al uso y la gestión del suelo. Llama la atención que entre las funciones de los Consejos de Desarrollo Municipal no se incluya la colaboración en la elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.

Cuadro 2. Competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial según la Ley 176 en República Dominicana

Ayuntamiento Municipal	i) Contar con una Oficina de Planeamiento Urbano (ciudades con más de 50.000 habitantes)[a]. ii) Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución de disciplinas urbanísticas[b].
Consejos de Desarrollo Municipal[c]	i) Colaborar en la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo, el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y los Planes Operativos Anuales (POA). ii) Coadyuvar al fortalecimiento institucional de la Oficina Municipal de Planificación y Programación (OMPP).

Fuente: Elaboración propia.

a Ley 6232 de Planificación Urbana.

b Literal d, artículo 19, de la Ley 176 de 2007 del Distrito Nacional y los Municipios.

c https://www.sismap.gob.do/Municipal/Uploads/Guia/24.%20Guia%20CDM-DGODT.pdf

La Ley 176 de 2007 establece el ordenamiento territorial como una competencia propia del municipio, pero no define los instrumentos a través de los cuales esa competencia se ejerce. A la fecha, en ejercicio de esta competencia los ayuntamientos expiden arbitrios sobre uso del suelo y edificaciones más por demanda que en respuesta a un plan general.

23 Artículo 41 del Decreto 685 de 2000, reglamentario del Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización.

3. Estado y balance de la planificación territorial en la República Dominicana

Un análisis detallado del estado actual del ordenamiento territorial en la República Dominicana revela que este aún no forma parte de la planificación y el desarrollo integral. A pesar de las iniciativas gubernamentales para fortalecer el marco institucional y regulatorio, que se remontan a mediados del siglo pasado, se destacan los siguientes desafíos: i) el marco institucional y regulatorio está débilmente articulado y presenta brechas importantes; ii) hay escaso desarrollo e implementación de instrumentos de planificación a todas las escalas (nacional, regional y local); iii) hay una prevalencia de un ordenamiento territorial fuertemente sectorial, en particular con una mirada volcada hacia el turismo; iv) la capacidad para el desarrollo de instrumentos de planificación (y su implementación) aún es baja, particularmente a nivel local, y v) falta información básica y temática requerida para crear instrumentos de ordenamiento territorial. A continuación, se analizará en detalle cada uno de estos puntos.

3.1 El marco institucional y regulatorio actual esta débilmente articulado y tiene brechas importantes

Falta claridad en la definición de las competencias y las instituciones responsables del ordenamiento territorial, así como de las instancias de coordinación interinstitucional. Por ejemplo, existe una débil definición y articulación entre funciones y dependencias de las instituciones que a la fecha desarrollan o apoyan procesos de ordenamiento territorial: la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), el MEPyD; el MIMARENA, y el Ministerio de Turismo. Además, esto también ocurre entre los principales instrumentos de ordenamiento territorial: el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, el Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, los Planes Estratégicos Turísticos y los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico. Por otra parte, la relación entre el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos es débil en el marco regulatorio e institucional, el cual no incluye otros sectores que son clave en materia de articulación entre el ordenamiento territorial y la planificación sectorial (agricultura, infraestructura). Finalmente, a pesar de estar previstas en diversas disposiciones reglamentarias, faltan instancias de coordinación interinstitucional para la planificación territorial.

Además, en la actual legislación existen brechas importantes para la formulación, adopción y aplicación de instrumentos. La competencia municipal del ordenamiento territorial no se asocia con instrumentos obligatorios y vinculantes para todo el territorio municipal. Los instrumentos y lineamentos actuales son prevalentemente urbanos, lo que propicia el fraccionamiento urbano-rural en la visión y gestión territorial municipal, así como la falta de ordenamiento en regiones y municipios mayormente rurales, ubicados fuera de los principales circuitos urbanos. Como consecuencia de la débil articulación institucional, faltan lineamentos precisos orientados a vincular el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos (ubicación segura, mitigación de vulnerabilidad frente a amenazas, reubicación de asentamientos y conformación de líneas vitales, entre otros aspectos). Finalmente, faltan lineamentos y orientaciones nacionales y supramunicipales que garanticen la coherencia entre la planificación sectorial y el ordenamiento territorial, y entre las diversas escalas territoriales. De ahí que los ejercicios de planificación territorial regional desarrollados por el Gobierno central, como es el caso de Plan para la Región Suroeste, no tengan real incidencia en el ordenamiento territorial de los municipios que componen la región.

3.2 Hay escaso desarrollo e implementación de instrumentos de planificación a todas las escalas (nacional, regional y local)

El estado del ordenamiento territorial actual en la República Dominicana es a la vez causa y efecto de las condiciones expuestas anteriormente. A nivel nacional no se cuenta aún con el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial previsto en la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Constitución, ni con un sistema nacional que genere lineamientos vinculantes para el ordenamiento territorial subnacional. A nivel regional se cuenta con un Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Suroeste, formulado por el MEPyD, y con diversos Planes de Ordenamiento Territorial Turístico, sin una relación clara y consistente con los procesos o Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, como se explica más adelante.

A nivel municipal se evidencia el fortalecimiento de la planificación socioeconómica frente a la debilidad del ordenamiento territorial. Según el documento "Un País para su gente - Políticas públicas territoriales y municipales para el cambio", elaborado por la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT, 2020), en 2020, del total de los municipios existentes, 93 municipios (60%) habían conformado sus Consejos de Desarrollo Municipal (aunque no todos están activos) y 73 municipios (43,20%) tenían un Plan Municipal de Desarrollo[24], en tanto que solo 9 municipios contaban con Planes de Ordenamiento Territorial (5,70% en todo el país) (véanse el cuadro 3 y el gráfico 2)[25]. El estado de la planificación en los diversos municipios de la República Dominicana puede consultarse en los mapas elaborados por la DGODT[26].

Cuadro 3. Estado de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial en República Dominicana, 2020

Estado del Plan de Ordenamiento Territorial	Municipios	
	en número	en porcentajes
Sin Plan de Ordenamiento Territorial	145	93,5
Con un 35% de avance	1	0,75
Con un 65% de avance	1	0,75
Terminado	8	5
Total	**155**	**100**

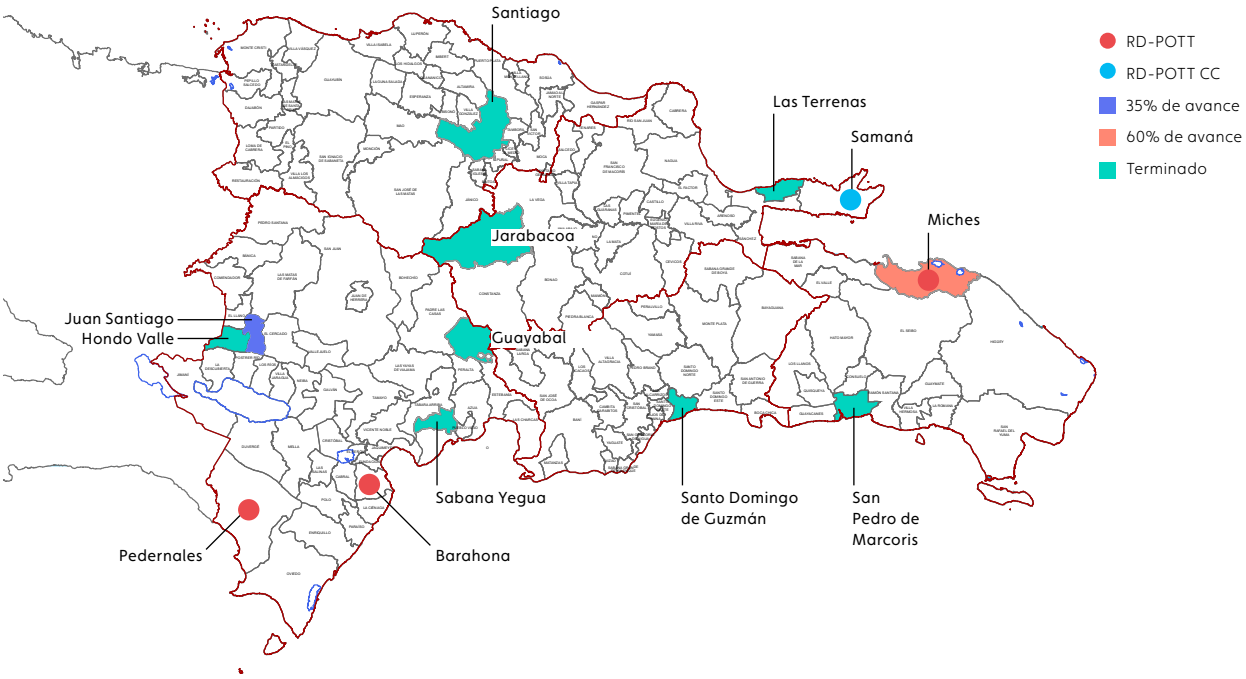
Fuente: Elaboración propia con base en mapa de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), octubre de 2020.v

24 Véanse los mapas correspondientes a municipios con Consejos de Desarrollo Municipal y Planes de Desarrollo Municipal (PDM) en el anexo 1.

25 Hay 37 municipios que no cuentan con un plan de ordenamiento territorial; 7 municipios que cuentan con PDM a pesar de no contar con Consejos de Desarrollo Municipal; 7 municipios que solo tienen Consejos de Desarrollo Municipal, y el resto de los municipios (90 en total) tienen Consejos de Desarrollo Municipal y PDM, mientras que solo 6 municipios tienen Consejos de Desarrollo Municipal, PDM y planes de ordenamiento territorial.

26 Los cuatro mapas y su correspondiente análisis se incluyen en el anexo 1 de esta nota.

Gráfico 2. Municipios con Plan Municipal de Ordenamiento Territorial según estado del Plan en República Dominicana



Fuente: Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), octubre de 2020.

Cuadro 4. Institucionalidad en Gran Santo Domingo, 2020

Municipio	Oficina de Planeamiento Urbano	Plan de Desarrollo	Plan de Ordenamiento Territorial
Distrito Nacional	X	X	X[a]
Santo Domingo Norte	X	X	
Santo Domingo Este	X	X	
Santo Domingo Oeste		X	

Fuente: Elaboración propia.

a Ordenanza Municipal 9 de 2019, https://www.adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/ordenanzas_2019/ORD.%20NO.9-2019.pdf.

El conglomerado urbano más importante de la República Dominicana es la denominada Zona del Gran Santo Domingo, conformada por ocho ayuntamientos, cuatro de ellos con poblaciones de más de 50.000 habitantes[27]. De acuerdo con los datos presentados en las páginas oficiales de los ayuntamientos, todos cuentan con un Plan Municipal de Desarrollo, no así con una Oficina de Planeamiento Urbano ni con una Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, como se muestra en el cuadro 4.

3.3 Hay una prevalencia de ordenamiento territorial fuertemente sectorial en particular con una mirada de turismo

Como respuesta a la necesidad de tener instrumentos de ordenamiento territorial en los polos turísticos, la República Dominicana ha liderado la creación de una gran cantidad de Planes Estratégicos y Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico, que han cubierto gran parte del territorio nacional[28]. En relación con estos planes parece haber una discrepancia entre la información suministrada por la DGODT y la suministrada por la Secretaría de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo. En tanto que la DGODT daba cuenta de cuatro Planes de Ordenamiento Territorial Turístico, la Secretaría de Planificación y Proyectos habla de ocho[29] planes de este tipo aprobados y pendientes de actualización, los cuales comprenden en varios casos a más de un municipio. El Departamento de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo hace referencia a 17 Planes Estratégicos, a convertir en Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico [30].

Sin embargo, los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico y las estrategias territoriales para el desarrollo de polos turísticos no son de carácter vinculante y carecen de una mirada integral del territorio. No se encontró ninguna ley o reglamento específico que defina la cobertura geográfica o los alcances específicos de los Planes Estratégicos ni de los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico , ni su nivel de obligatoriedad para los municipios incluidos en el área del Plan. Las áreas de los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico analizados son de diversa magnitud y cubren indistintamente a uno o más municipios, sin que resulten evidentes los límites municipales. En los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico analizados se observó que las áreas urbanas son consideradas y ordenadas en función del turismo y se perciben más como una amenaza para los atractivos turísticos del entorno que como un complemento y un apoyo para la actividad turística, la cual se desarrolla principalmente en enclaves suburbanos o rurales, altamente autónomos en la prestación de sus servicios y con una mínima interacción con las áreas urbanas y los asentamientos de la zona[31]. En la formulación y revisión de los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico se considera la inclusión de obras de infraes-

27 Portal oficial del Estado dominicano, e-municipios, disponible en: http://www.dominicana.gob.do/index.php/e-municipios/e-localidades/158-municipios.

28 En el anexo 2 de esta nota se presenta información sobre el estado de los Planes de Ordenamiento Territorial Turístico, suministrada por la Secretaría de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo.

29 La Secretaría de Planificación y Proyectos contabiliza cuatro Planes de Ordenamiento Territorial Turístico en la Región Norte (Sosúa, Cabarete y San Felipe, en Puerto Plata, y Las Terrenas, en Samaná Norte); tres en la Región Este (Miches-Seibo-Hato Mayor, Punta Cana-Bávaro-Macao y Unidad Ambiental 2 Macao) y uno en la Región Sur (Pedernales).

30 Diez en la Región Norte (Puerto Plata, Península de Samaná, Santiago, María Trinidad Sánchez, Dajabón, La Vega, Valverde, Monte Cristi, San José de Las Matas y Jarabacoa); seis en la Región Este (Miches, Punta Cana-Bávaro-Macao, Bayahibe, Boca Chica, Higüey y San Pedro de Macorís) y uno en la Región Sur (Barahona).

31 En el caso del Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico de Cabarete se señala que, "como consecuencia del crecimiento urbano desorganizado que ha caracterizado [a] la ciudad de Cabarete, la parte de la ciénaga y de las lagunas Cabarete y Goleta han sido paulatinamente invadidas y ocupadas [...], amenazando el equilibrio ambiental de este importante ecosistema, lo que constituye un riesgo, por lo que resulta prioritario proteger este Monumento Natural, a través de un adecuado ordenamiento y claros planteamientos de intervención física y normativa" (Ministerio de Turismo, 2012).

tructura nacional de manera que se garantice la preservación de los "principales atractivos turísticos para lo cual es imprescindible que las mismas se adecuen a las condiciones geográficas, climatológicas y demográficas del área" [32]. Además de los planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico aprobados por el Ministerio de Turismo, en diversos municipios se generan gran cantidad de decretos y resoluciones con disposiciones sobre usos, densidades, volumetría de edificaciones y obras de infraestructura.

3.4 La capacidad para el desarrollo de instrumentos de planificación (y su implementación) aún es baja, particularmente a nivel local

La incipiente descentralización político-administrativa limita la capacidad de los ayuntamientos para planificar e implementar planes. Las responsabilidades de los municipios son limitadas y, al mismo tiempo, se ha argumentado que estos municipios carecen de recursos suficientes para realizar incluso las pocas funciones que se les ha sido asignado (Dillinger, s. d.). Los ayuntamientos no cuentan con los recursos, ya sean propios o por transferencias, que necesitan para desarrollar sus competencias autónomas, tales como la formulación, adopción y puesta en marcha de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial vinculantes, y tampoco pueden emprender obras de mayor envergadura ni enfrentar adecuadamente las principales problemáticas municipales (expansión urbana descontrolada, informalidad y disfuncionalidad de los principales centros urbanos y ciudades emergentes), lo que afecta su desempeño económico y la calidad de vida de sus habitantes. La incipiente descentralización administrativa limita también la autonomía para la planificación y la gestión municipal, en que el ordenamiento territorial sigue siendo un proceso muy centralizado y no forma parte real de las competencias y las posibilidades locales.

Los ayuntamientos tienen poca capacidad técnica para la formulación participativa de instrumentos de planificación. Dados los escasos procesos de planificación territorial que ha desarrollado el país, y en particular los municipios, hay una baja comprensión y capacidad para impulsar procesos de ordenamiento territorial tanto entre los ayuntamientos como entre la ciudadanía. La mayoría de los municipios no cuentan con Oficinas de Planeamiento Urbano y solo 85 municipios reportan algún nivel de avance en el indicador 2.03 del SISMAP. De estos, solo 10 presentan un "avance significativo"[33]. Además, en los casos en que existen las Oficinas de Planeamiento Urbano sus funciones se orientan principalmente a atender problemas de funcionalidad urbana[34] y a la expedición de conceptos de uso y demás permisos urbanos de acuerdo con las leyes generales. No se evidenció ninguna actividad relativa al ordenamiento de las áreas rurales.

La implementación de los instrumentos existentes a nivel municipal es muy incipiente, dados los retos técnicos, financieros y políticos que se presentan a nivel local. De acuerdo con las consultas realizadas a varios ayuntamientos, aun cuando estos cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial, la falta de recursos financieros a nivel local, y en ocasiones la falta de capacidad de los propios ayuntamientos para la

32 Considerando los planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico.

33 De acuerdo con el ranking de desempeño del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) Municipal, 85 de los 158 municipios de la República Dominicana tienen algún nivel de desempeño en planificación territorial. Además, solo Santiago tiene un desempeño del 95%; 8 municipios alcanzan un desempeño del 85%; el Distrito Nacional, un 80% (avances significativos o muchos avances); 5 municipios, un 65%; 22 municipios, un 60% (ciertos avances); 5 municipios, un 50%; 9 municipios, un 40%, y 24 municipios, un 30% (pocos avances).

34 Señalización vial horizontal y vertical; señalización de calles; arbitrios municipales para la regularización de obras de acuerdo con las leyes urbanas; organización de los vendedores informales en las vías públicas; cultura ciudadana para el adecuado estacionamiento en la vía pública, y proyectos para mejorar la fluidez vial.

gestión del territorio, hacen que estos no sean implementados. Un informe reciente de la DGODT reconoce estos hechos y menciona que, aun en los municipios que cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial, su cumplimiento es muy incipiente[35] y "el incumplimiento de las leyes urbanas y el uso de suelo desorganizado hacen necesario intervenciones de política y una institucionalidad que asegure la implementación de una agenda de desarrollo sostenible, particularmente en lo que respecta al hábitat" (DGDOT, 2020).

3.5 Falta la información básica y temática requerida para desarrollar instrumentos de ordenamiento territorial

La información necesaria para desarrollar instrumentos de planificación a diferente escala es insuficiente. En particular, hay una falta de información sobre las amenazas y los riesgos a escala municipal. El estudio sobre la planificación urbana y la resiliencia de las construcciones en el Caribe (Johnson y Caroca Fernandez, 2020) estableció el *ranking* de países del Caribe en relación con diversos bloques constructivos

Cuadro 5. Información sobre riesgo de desastres: resumen de puntajes por componente en países del Caribe

Bloques constructivos	Información sobre riesgo de desastres	
Número	8.1	8.2
Sub bloques constructivos	Mapa de Riesgo	Información sobre riesgo de desastres de acceso público
Belice	3,0	2,0
Dominica	4,0	3,0
República Dominicana	3,0	3,0
Guyana	3,0	3,0
Haití	4,0	3,0
Jamaica	4,0	3,0
Santa Lucía	3,0	2,0
Sint Maarten	4,0	2,0
SVG	3,0	2,0
Promedio de sub bloques constructivos	3,44	2,56
Promedio de bloques constructivos	3,15	

Fuente: Johnson y Caroca Fernandez (2020).

35 No se encontró información sobre el estado de ejecución de los planes de ordenamiento territorial implementados.

(*building blocks*), entre ellos, la disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres. Como se refleja en los cuadros 5 y 6, la República Dominicana recibe una baja calificación en este rubro, el cual pondera la presencia de mapas de riesgo de buena calidad y su utilización en los procesos de planificación.

Si bien la calificación correspondiente a la existencia de mapas de riesgo es relativamente alta, la calificación del país solo alcanza 3 puntos, tal como se sintetiza en el cuadro 6.

Cuadro 6. Resumen: puntuación del componente igual a 3,00

Sub bloque constructivo	Escala de medición indicativa	Peso	Puntuación
Mapas de riesgo	Los mapas de riesgo se estan elaborando o se dispone de cierta información	2	3
Información sobre riesgo de desastres de acceso público	Hay poca información pública disponible	1	3

Fuente: Johnson y Caroca Fernandez (2020).

Además, falta una estrategia unificada de gestión de la información que garantice su integralidad y disponibilidad en las escalas requeridas por cada uno de los niveles del ordenamiento territorial, así como la capacidad y las condiciones para su utilización por parte de los gobiernos locales.

3.6 La falta de ordenamiento está generando un sinnúmero de consecuencias en el territorio de la República Dominicana

Los polos económicos (ciudades, polos turísticos) están creciendo con una alta informalidad, y esto incluye a los asentamientos situados en zonas de riesgo. Como se señala en la nota 1, uno de los desafíos emergentes de la urbanización en la República Dominicana es el grado significativo de urbanización que se ha producido en los últimos años en la costa y en zonas propensas a inundaciones. Aunque recientemente las inundaciones costeras no han sido frecuentes en el país, el cambio climático y la erosión costera podrían aumentar la probabilidad y el impacto de estos eventos. En la nota 1 se señala asimismo la falta de una adecuada conectividad intra e interurbana[36]. La ausencia de instrumentos de ordenamiento territorial legítimos y vinculantes propicia, por una parte, altos niveles de desorden y de disfuncionalidad e informalidad urbanas (que suelen ser interpretados exclusivamente como problemas de tráfico y no de inadecuada planificación), y altos niveles de irregularidad en la propiedad del suelo; por otra parte, favorece una gestión urbana discrecional que responde a coyunturas políticas (afinidades y enemistades) así como a intereses particulares y presiones de grupos de poder.

36 Véase la nota 1 del Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, titulada "Entender los hitos de la urbanización".

La falta de lineamientos para el desarrollo territorial contribuye a una asignación discrecional de los recursos públicos y limita el impacto de las inversiones públicas en el territorio. Falta una mirada estratégica del ordenamiento territorial como coadyuvante en la construcción de nuevos sistemas de relación entre la población y el territorio, sistemas de los cuales depende la eficacia de las políticas sectoriales y la sostenibilidad del modelo de desarrollo. Dada la escasez de recursos de los ayuntamientos, la mayoría de las inversiones estratégicas son financiadas aún por el Gobierno central. La asignación de recursos a los ayuntamientos para inversión pública y la colaboración del Gobierno central están fuertemente politizadas; en reuniones realizadas con funcionarios municipales, la cercanía al Gobierno central se mencionó como necesaria para recibir apoyo para llevar adelante proyectos específicos, lo cual constituye la principal camisa de fuerza para la descentralización y la autonomía de los municipios.

Finalmente, las decisiones en materia de ordenamiento territorial son fraccionadas, coyunturales y remediadoras, y bajan la credibilidad del Estado ante la ciudadanía. Frente a la falta de lineamentos claros para el desarrollo territorial la mayoría de los ayuntamientos se ven obligados a tomar decisiones de ordenamiento remediadoras y reactivas. Estas decisiones están motivadas en muchos casos por posibilidades coyunturales e inclusive por intereses particulares, más que por objetivos a medio y a largo plazo formulados para hacer frente a problemas estructurales tales como la expansión urbana descontrolada, el desarrollo informal o el déficit de espacio público, entre otros. La ausencia de lineamentos claros para el ordenamiento del territorio baja la credibilidad y la confianza en la institucionalidad pública pues promueve la corrupción, el incumplimiento frecuente de las leyes o su aplicación discrecional.

4. Avances hacia un nuevo ordenamiento territorial

El Gobierno central y los gobiernos locales de la República Dominicana reconocen la urgente necesidad de mejorar el marco regulatorio y las capacidades y la calidad de los instrumentos de planificación. En un informe sobre vivienda y desarrollo urbano (MEPyD, 2016), el Gobierno nacional, a través de la DGODT, expresa los principales aspectos que deben ser atendidos en pos del fortalecimiento de la planificación y la gestión territoriales, los cuales se sintetizan en el recuadro 1. El mismo informe identifica tres retos a enfrentar para conseguir incorporar el ordenamiento territorial como un proceso integrante de la planificación del territorio: i) formular normativas de gestión territorial, incluida una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; ii) realizar más y mejores planificaciones del desarrollo a nivel regional-municipal que contemplen de manera integral las especificidades del desarrollo sostenible en el territorio, incluida la dinámica poblacional, y iii) transferir capacidades técnicas y financieras a los gobiernos municipales para ejercer las facultades de gobierno y responder con mayor eficacia y eficiencia a las demandas y necesidades de la población que habita en los territorios.

Recuadro 1

Aspectos a ser atendidos en materia de ordenamiento territorial en la República Dominicana

i) El fortalecimiento de una planificación del desarrollo municipal que, especialmente en los casos urbanos, esté enfocada en los problemas propios de la dinámica urbano-rural.
ii) El establecimiento de normativas y planes de acción que fomenten el uso adecuado del suelo, tanto en zonas urbanas como rurales.
iii) El fortalecimiento de las oficinas vinculadas a la planificación urbana para la implementación de planes de ordenamiento territorial, encaminadas a promover el uso correcto del suelo, según su vocación.
iv) Ante la alta fragmentación territorial político-administrativa, la promoción de esquemas de planificación desde unidades intermedias (mancomunidades, zonas metropolitanas, regiones).
v) El fortalecimiento del sistema catastral y de información territorial.
vi) El mejoramiento de los procesos de descentralización, municipalización y desarrollo local.
vii) El fortalecimiento técnico y administrativo de las oficinas de planeamiento urbano de los ayuntamientos, pues su rol debe ser asumido más allá de la simple legalización de obras en la ciudad.
viii) La realización de planes de ordenamiento urbano y territorial de los centros o polos turísticos para paliar y evitar los procesos de tugurización.
ix) Una mayor divulgación de los parámetros de los Planes de Ordenamiento Territorial Turísticos (POTT).

Fuente: MEPyD (2016).

El actual gobierno cuenta con significativas fortalezas para enfrentar estos y otros retos:

- **Reconocimiento de las principales debilidades y retos** que enfrenta el país en materia de ordenamiento territorial, en particular la debilidad de los gobiernos subnacionales para gestionar el territorio.
- **Consenso sobre la importancia y urgencia de incorporar el ordenamiento territorial** en la planificación del desarrollo y la descentralización subnacional del Estado para lograr adaptación y resiliencia frente al cambio climático y alcanzar la gestión integral del riesgo, la sostenibilidad ecológica, la equidad social y el bienestar ciudadano.
- **Voluntad política** para hacerlo de acuerdo con lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo y en el Programa de Gobierno del presidente Abinader.
- **Liderazgo institucional bien definido y asumido** a nivel nacional, encabezado por la Dirección de Ordenamiento Territorial del Viceministerio de Planificación del MEPyD.
- **Existencia de una tradición regulatoria** que se concreta en diversas políticas y leyes y refleja la experiencia del Ejecutivo y del Legislativo en lo que respecta al conocimiento del tema y a su gestión.
- **Procesos recientes de ordenamiento regional y municipal** que constituyen un referente para avanzar en

el fortalecimiento del ordenamiento territorial en los diversos niveles de gobierno (Plan Región Sureste y Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y de Santiago, entre otros).

- **El fortalecimiento que se le está dando a la infraestructura espacial de datos** a través de la asistencia técnica "Potenciar el desarrollo territorial resiliente en República Dominicana".

Con este objetivo, y con vistas a llevar adelante lo dispuesto en la Constitución de 2015, cursan en el Congreso Nacional tres iniciativas legislativas: i) un anteproyecto de ley para adoptar regiones únicas de planificación; ii) un proyecto de ley de ordenamiento territorial, uso del suelo y asentamientos humanos[37], y iii) un proyecto de ley para establecer un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial[38]. A continuación se incluyen comentarios no exhaustivos sobre los tres proyectos legislativos. Su propósito general es contribuir a la comprensión y el fortalecimiento del ordenamiento territorial. Estas iniciativas se describen a continuación.

4.1 Anteproyecto de ley (orgánica) de regiones únicas de planificación

El objetivo directo del anteproyecto de ley es normar la organización, las competencias, la composición, las funciones y la delimitación de cinco regiones únicas de planificación. Con base en el artículo 195 "Delimitación Territorial" de la Constitución[39], el objeto de este proyecto es "la organización, composición y delimitación de las regiones de planificación en el territorio nacional, y tiene como objetivo propiciar un mejor desarrollo a escala nacional, regional y local, orientando las políticas, planes, programas y proyectos de inversión pública para asegurar un desarrollo local sostenible y una mayor cohesión territorial"[40]. Busca fomentar el desarrollo regional integral, sostenible, equitativo y coherente. Las macrorregiones propuestas son las siguientes: i) Región Cibao Norte, ii) Región Cibao Central, iii) Región Metropolitana, iv) Región Este y v) Región Sur-Oeste[41].

La regionalización propuesta fusiona las cuatro regiones norte en dos regiones nuevas y crea una nueva región en torno al Distrito Nacional, llamada Región Metropolitana. La Región Metropolitana estaría compuesta por las regiones que anteriormente conformaban las macrorregiones Este y Oeste y el Distrito Nacional, y se mantiene el resto de las provincias en estas mismas regiones. La propuesta no contiene consideraciones específicas relativas a la aplicación de criterios para esta nueva delimitación, ni a su relación con regionalizaciones anteriores, por lo cual no es posible ponderar sus ventajas o limitaciones[42]. Lo mismo se puede decir de la relación entre la regionalización propuesta y los indicadores de desarrollo[43], como se aprecia en el gráfico 3.

---

37 La versión revisada de este documento es la propuesta de redacción de noviembre de 2020.

38 El borrador consensuado del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial se presenta en el Documento de consulta. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2030 (MEPyD y MIMARENA, 2015).

39 Artículo 195, "Delimitación territorial". Mediante una ley orgánica se determinarán el nombre y los límites de las regiones, así como de las provincias y de los municipios en que ellas se dividen.

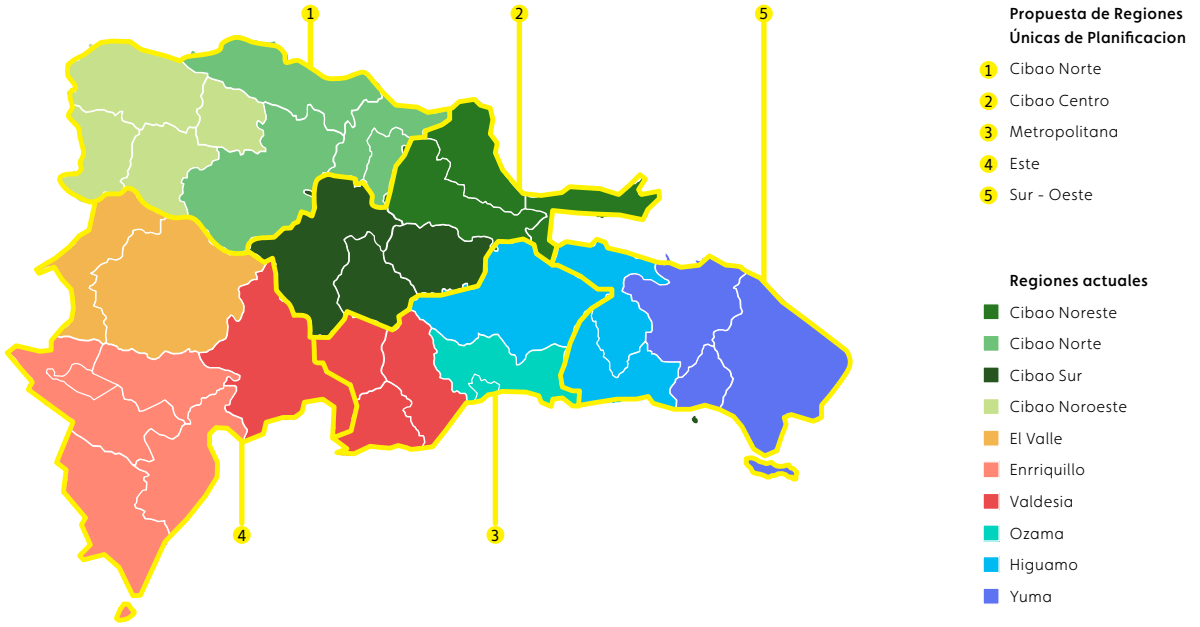
40 Artículo 1, "Objeto de la ley".

41 Artículo 7, "De la delimitación del territorio nacional en regiones de planificación".

42 En el momento en que se elaboró esta nota no se obtuvo el documento técnico de soporte de la propuesta de RUP solicitado a la DGODT.

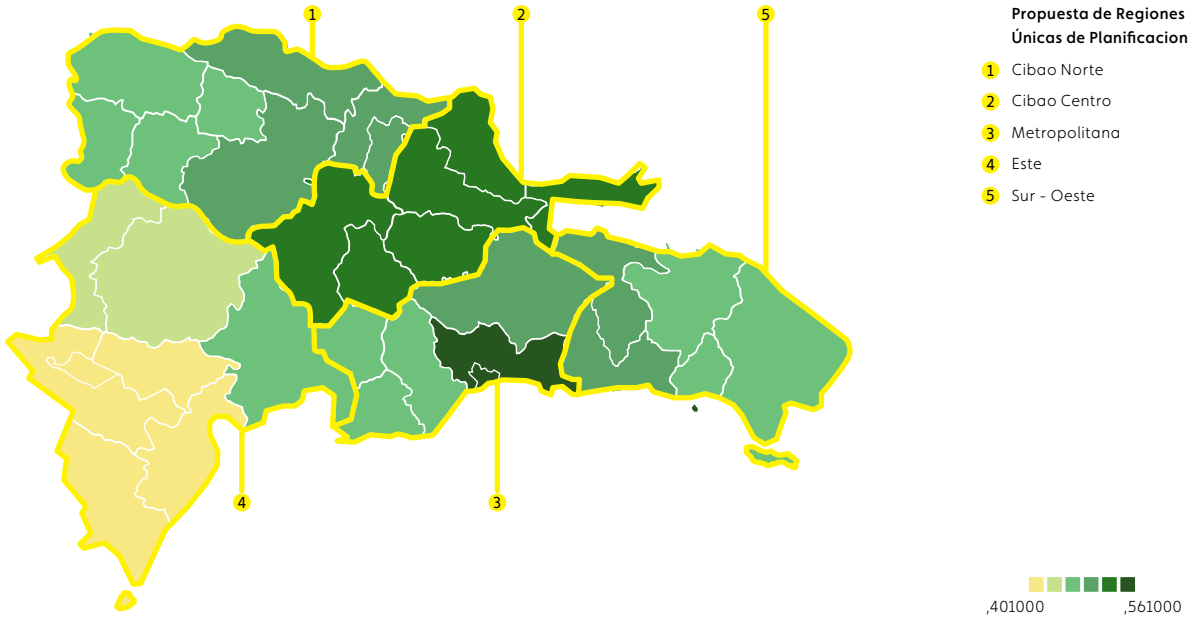
43 Departamento de Seguimiento y Evaluación de la DGODT con base en el índice de desarrollo humano regional (IDHr) presentado en el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Gráfico 3. Propuesta de Regiones Únicas de Planificación en relación con las regiones actuales en la República Dominicana



Fuente: Elaboración propia con base en un mapa tomado de Wikipedia, "Provincias de la República Dominicana", s. d., https://es.wikipedia.org/wiki/Provincias_de_la_Rep%C3%BAblica_Dominicana.

Gráfico 4. Índice de desarrollo humano por regiones en República Dominicana, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en un mapa tomado de Wikipedia, "Provincias de la República Dominicana", s. d., https://es.wikipedia.org/wiki/Provincias_de_la_Rep%C3%BAblica_Dominicana, y en el índice de desarrollo humano regional (IDHr) del PNUD (2013).

Si bien se busca "ordenar racionalmente el territorio para una utilización más apropiada de los recursos"[44], a excepción de su artículo 12 transitorio, ningún otro artículo del proyecto hace referencia al ordenamiento territorial socioeconómico y ambiental. Esto sugiere que el concepto "ordenación" se refiere a la organización político-administrativa del territorio nacional definida en la Constitución. Parece confirmar este supuesto el hecho de que cuatro de los cinco criterios que se proponen para la delimitación regional[45] son de carácter administrativo y presupuestal. El quinto criterio, la pertenencia, hace referencia a la relación histórica y cultural de la población con su territorio, pero no se lo relaciona explícitamente con criterios ambientales o socioecológicos para la delimitación ni la gestión regional.

El MEPyD y las unidades desconcentradas en cada región conformarían las autoridades responsables de implementar la regionalización en cuanto a la información estadística, los procesos e instrumentos de financiación, y el desarrollo socioeconómico. A tal efecto, se dispone que cada región cuente con una unidad desconcentrada, dependiente del Viceministerio de Planificación (MEPyD)[46], cuya función principal será la de coordinar en el territorio la formulación de los planes regionales y provinciales de desarrollo, así como asesorar a los Consejos de Desarrollo a los que se refiere el artículo 14 de la Ley 498 de 2006[47]. La conformación de unidades desconcentradas del Gobierno central confirma que las regiones no son entidades político-administrativas descentralizadas y que su función es apoyar y coordinar la planificación socioeconómica y administrativa que se concretará en los planes de desarrollo.

En la propuesta no hay ninguna mención a funciones ni instrumentos (planes) de ordenamiento territorial. Por lo anterior, parecería necesario concretar la forma en la cual la regionalización propuesta permitirá alcanzar el objetivo d del artículo 1, que consiste en "Ordenar racionalmente el territorio para una utilización más apropiada de los recursos", por cuanto la única referencia explícita al ordenamiento territorial está contenida en un artículo transitorio (artículo 12 transitorio), en el cual se establece que no se podrán "crear nuevas demarcaciones políticas administrativas o modificar las existentes, hasta tanto sea promulgada la ley a que se refiere el Artículo 194 de la Constitución de la República, la cual definirá los criterios y procedimientos para tales fines".

El proyecto de ley, en ese mismo artículo, también sugiere que la modificación o la creación de nuevas demarcaciones político-administrativas quedan supeditadas a la adopción de la Ley de Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, la propuesta de un Plan de Ordenamiento Territorial (que se describe a continuación) no incluye disposiciones relativas a la organización político-administrativa del territorio. Dichas disposiciones formaban parte de una versión anterior del proyecto de ley de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos[48], pero fueron eliminadas en la última versión disponible. En síntesis, la propuesta contribuiría principalmente a organizar la planificación del presupuesto sectorial

44 Artículo 5, "Del propósito y alcance de la regionalización para la planificación".

45 Artículo 6, "De los criterios para la delimitación regional".

46 Artículo 9, "Unidades desconcentradas a nivel regional".

47 Artículo 14, "Los Consejos de Desarrollo estarán constituidos a nivel municipal, provincial y regional. Es la instancia de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio que tiene como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y el gobierno municipal. Participarán en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial según corresponda".

48 Probablemente esta sección eliminada incluía el artículo que, tal como lo manifestaron los funcionarios municipales, introdujeron en el Plan de Ordenamiento Territorial, según el cual "los distritos municipales que puedan demostrar la solvencia para hacerlo, pueden tener una oficina propia de ordenamiento territorial; es indispensable organizar también el ordenamiento territorial político administrativo; hay provincias con menos habitantes que muchos distritos municipales". No se encontró esta disposición en ninguno de los proyectos de ley revisados.

de forma territorial, pero sin una vinculación explícita y estratégica con el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial no tendrá efectos directos sobre el ordenamiento territorial.

4.2 Proyecto de ley de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos[49]

El objetivo específico del proyecto de ley[50] es establecer el marco regulatorio para el ordenamiento territorial y el uso del suelo, y para la formulación y ejecución de instrumentos de ordenamiento —Planes de Ordenamiento Territorial— en los distintos niveles político-administrativos. De esta manera, la ley adopta el marco institucional y legislativo general para la inclusión del ordenamiento territorial como una parte integrante del proceso de planificación del desarrollo, considerando lineamientos de interés ambiental, cultural, económico, social, de gestión de riesgos y de desarrollo sostenible[51]. En la actualidad el proyecto de ley está en proceso de aprobación parlamentaria. A continuación se describen de forma breve los puntos principales de la propuesta y algunos elementos que valdría la pena revisar en el proyecto de ley, o incluir en los decretos y lineamientos que se desarrollen luego de la aprobación.

Los capítulos II y III explicitan los principios y criterios del ordenamiento territorial, definen los regímenes de propiedad pública y privada, y establecen el carácter vinculante de la ejecución de los planes aprobados, tanto para los particulares como para los entes y órganos que conforman la Administración Pública[52], garantizando en todo caso el derecho de propiedad[53]. Esta disposición es clara y pertinente en la medida en que las autorizaciones administrativas[54] se expiden con base en la propiedad del solicitante. Sin embargo, parecerían faltar disposiciones relativas a formas irregulares de la propiedad y la tenencia del suelo, a las cuales, en principio, no se aplicarían las disposiciones de ordenamiento territorial.

El proyecto de ley también brinda clarificaciones importantes relativas a la institucionalidad del ordenamiento territorial. El título II dispone la conformación general del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, sin definición de sus miembros, aunque ratifica las funciones del MEPyD como coordinador del sistema y dispone el establecimiento de comités consultivos con fines de asesoría técnica y legal[55]. El MEPyD es asimismo responsable de la gestión del ordenamiento en el nivel nacional y regional[56] y de la prestación de asesoría y asistencia a los ayuntamientos municipales[57]. Los ayuntamientos municipales son los encargados de impulsar el proceso de formulación, ejecución y evaluación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial[58] en coordinación con las juntas de distritos municipales y las sectoriales del Gobierno localizadas

49 Véase MEPyD (2020).

50 Artículo 1, "Objeto de la ley".

51 El proceso de formulación del proyecto es liderado por la DGODT del MEPyD en un trabajo conjunto con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados. En tres momentos del proceso, diferentes especialistas han intervenido en la formulación del proyecto de ley.

52 Artículo 7.

53 Artículo 9, "Régimen general del derecho de propiedad".

54 Artículo 12, "Autorizaciones administrativas".

55 Artículos 13 a 15.

56 Parágrafo 1, artículo 25.

57 Artículo 17, "Gestión del ordenamiento territorial a nivel municipal".

58 Parágrafo 1, artículo 26.

en dicho territorio[59]. Para el cumplimiento de esta disposición, todos los ayuntamientos deberían contar con una Oficina de Planeamiento Urbano. Todos los planes regionales y municipales tienen que ser "técnicamente revisados" por el MEPyD. Además de que esta disposición limita la autonomía municipal, la revisión técnica de 10 planes regionales y 158 planes municipales por parte de la DGODT puede resultar una tarea extremadamente difícil de cumplir.

El proyecto también define que los recursos necesarios para formular, gestionar y ejecutar los planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, regional y municipal provendrán de: i) partidas del Gobierno central; ii) contrapartidas de los municipios y los distritos municipales; iii) recaudaciones municipales en concepto de multas por violaciones a la ley en referida, y iv) fondos de cooperación internacional[60]. Estos recursos se destinarán a: i) capacitación y asistencia técnica; ii) dotación de tecnologías y equipos; iii) asistencia técnica para la preparación, aplicación, ejecución y revisión de los planes de ordenamiento territorial en los niveles nacional, regional y municipal; vi) elaboración o ejecución de planes y proyectos municipales y regionales; v) evaluación ambiental estratégica, y vi) generación de la información necesaria para el ordenamiento territorial[61].

El proyecto de ley define tres escalas en términos de instrumentos básicos de planificación: el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, los Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial[62]. No se prevén planes de ordenamiento provincial. Mediante la reglamentación de la ley se adoptarían las disposiciones para la articulación entre las distintas escalas de los planes[63]. Además de estos planes básicos, se dispone la formulación de Planes Especiales de Impacto Supramunicipal, planes excepcionales previstos para la ejecución de proyectos estructurantes del territorio, elaborados por el ministerio competente[64]. Sin embargo, la formulación y adopción de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial está sujeta a la adopción del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y del Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial[65]. Tampoco hay ninguna referencia a las Regiones Únicas de Planificación en relación con los planes regionales o provinciales.

Los Planes Especiales de Impacto Supramunicipal serán formulados por el ministerio competente, aprobados por el Consejo de Ministros y no se precisará el otorgamiento de "autorizaciones administrativas por parte de los Municipios a través de los cuales deba discurrir la infraestructura o realizarse la actuación"[66]. Esta disposición parece contraria a la descentralización municipal, no solo en relación con las "áreas metropolitanas" incluidas en la relación de intervenciones que requieren Planes Especiales de Impacto Supranacional, sino en relación con prácticamente cualquier municipio, dada la cantidad y la diversidad de "proyectos estructurantes" (incluidas las cuencas hidrográficas) objeto de Planes Especiales

59 Artículo 17, "Gestión del ordenamiento territorial a nivel municipal".

60 Artículo 19, "Financiamiento".

61 Artículo 20, "Desarrollo de planes y programas".

62 Artículo 22, "Instrumentos de planificación".

63 Párrafo II, artículo 22.

64 Párrafo I, artículo 22.

65 Párrafo III, artículo 23.

66 Artículo 28, "Elaboración del Plan Especial", y artículo 29, "Efectos del Plan Especial".

de Impacto Supramunicipal[67]. Llama la atención que el listado de situaciones que ameritan este tipo de planes no incluya los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico, lo más cercano a este tipo de plan en la actualidad.

La propuesta parece tener algunas inconsistencias en términos de quién puede liderar la iniciativa para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial y en lo que respecta a las brechas relativas a cómo los diferentes entes gubernamentales interactúan para la formulación de dichos planes. Se define que la formulación de estos planes puede ser una iniciativa "nacional, regional o municipal o de la sociedad civil con apoyo de autoridad nacional, regional[68] o municipal según el caso"[69]. No se definen los casos, ni las condiciones, para la iniciativa privada, lo cual parece contradecir lo establecido en los artículos 24, 25 y 26 del proyecto de ley sobre municipios. Parecería contribuir, además, a un grado de discrecionalidad en el ordenamiento territorial. El requisito de "incluir en los procesos de formulación, toma de decisiones, ejecución de acciones, seguimiento y evaluación a los ministerios de Economía, Planificación y Desarrollo, Medio Ambiente y Recursos Naturales"[70] plantea las siguientes dudas: i) que entre los pasos del ordenamiento territorial no se mencione explícitamente la adopción del respectivo plan; ii) que los dos ministerios nombrados deban ser incluidos en todas las etapas y procesos del ordenamiento territorial en todos los niveles, lo cual parece contradecir el concepto de "apoyo" y supone una inmensa participación de esos ministerios, y iii) que no se incluya al Ministerio de Turismo.

Las vigencias definidas en el proyecto generan discrecionalidades para la revisión de los planes. La Ley define que en los niveles nacional, regionales y municipales la vigencia de los Planes de Ordenamiento Territorial será de 30, 20 y 12 años, respectivamente, y que estos deberán ser revisados cada 10 años (en el nivel nacional y regional) y cada 6 años (en el nivel municipal, "o siempre que las condiciones lo requieran")[71]. Esta indefinición sobre el momento, la justificación y los requisitos para la revisión de los planes referidos resta solidez y continuidad al ordenamiento territorial y podría afectar la articulación entre sus distintas escalas, desgastar la participación ciudadana y propiciar una nueva forma de discrecionalidad, especialmente si la iniciativa puede ser pública o privada.

El título IV, sobre **clasificación y calificación de suelos para la asignación de tipos e intensidades de uso**, cubre una amplia gama de clases y tipos de suelos. Aparte de posibles ajustes en algunas de ellas, la misma ley o el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial podrían contener disposiciones más directamente orientadas a estrategias de desarrollo específicas, relacionadas con consideraciones ambientales y socioeconómicas (cadenas productivas, relación entre zonas urbana y rural, sistemas estratégicos de relación entre tipos de usos). Es el caso de las zonas francas y los desarrollos turísticos, los cuales no responden a la simple asignación de un uso industrial o turístico.

El **título V** adopta disposiciones relativas al denominado **"Régimen de transición a los instrumentos de planificación territorial"** para municipios que carezcan de un Plan de Ordenamiento Territorial. No se especifica el tipo de municipios, las causas para no tener un plan de ordenamiento, el lapso que debería

67 Artículo 27, "Planes Especiales de Impacto Supramunicipal".

68 No parece exacto hablar de "autoridad regional" en la medida en que las regiones no cuentan con autoridades como tales.

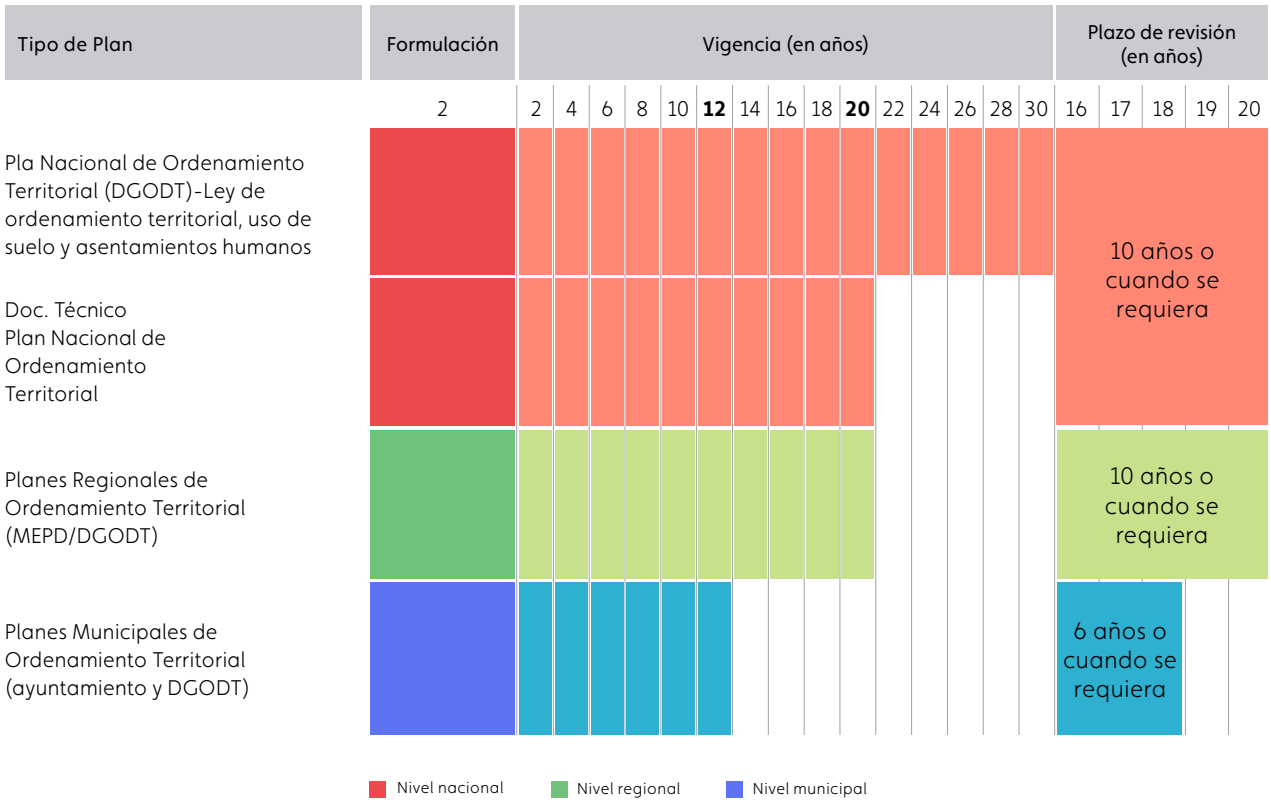
69 Numeral 1, artículo 23, "Requisitos necesarios".

70 Numeral 3, artículo 23, "Requisitos necesarios".

71 Artículos 24, 25 y 26.

ocupar la transición, ni la naturaleza jurídica del denominado "Instrumento de Delimitación de Suelo Urbano", su relación con el plan municipal de ordenamiento territorial ni su vigencia. Estos aspectos deberían precisarse en el mismo proyecto de ley, sin perjuicio de que el proceso de formulación y los contenidos específicos del instrumento sean materia de reglamentación posterior. Esto permitirá tener mayor claridad en relación con las normas subsidiarias regionales de planificación[72].

Cuadro 7. Plazos del proceso de ordenamiento territorial según proyectos de ley en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los diferentes colores corresponden a los diversos niveles de planificación (nacional, regional y municipal).

El **título VI** contiene disposiciones relativas a los v**asentamientos humanos.** La falta de disposiciones que vinculen los asentamientos con las diversas clases de suelo y sus usos impide entender y gestionar los asentamientos como una parte integrante de dinámicas poblacionales y socioeconómicas que propician su aparición y los vinculan funcionalmente con los diversos territorios.

El **título VII se refiere al régimen sancionador**[73] **y el título VIII, a las disposiciones finales**. En este último se establece un plazo máximo de dos años a partir de la promulgación de la ley para la elaboración

72 Sección II, artículo 60.

73 No se incluyen comentarios sobre este título por **falta de un contexto de referencia.**

de los planes de ordenamiento territorial nacional, regionales y municipales[74]. Considerando que a la fecha solo diez municipios cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial, la formulación de los 148 planes municipales de ordenamiento territorial faltantes en el plazo previsto en la ley implicaría un esfuerzo financiero, técnico y político, de parte de todos los niveles de gobierno, que no parece posible. Además, la simultaneidad en la elaboración de los planes nacional, regionales y municipales no permitirá generar lineamientos de armonización vertical ni horizontal entre ellos, previstos en el párrafo del artículo 23. Tampoco permitiría contar con lineamientos suprarregionales por cuanto la delimitación de las Regiones Únicas de Planificación estará sucediendo simultáneamente (dos años a partir de la expedición de la ley)[75]. Estos plazos tampoco contemplan el tiempo requerido para la reglamentación de las diversas leyes. Finalmente, los planes no contarían con la información básica, por cuanto la ley establece un plazo de tres años para que el Instituto Geográfico Nacional José Joaquín Hungría Morell presente al MEPyD los documentos con la cartografía nacional, donde deben establecerse los límites territoriales del Distrito Nacional, las provincias, los municipios y los distritos municipales, a fin de solucionar los conflictos de delimitación existentes[76].

Vale la pena mencionar que la única referencia explícita a los planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico está en las disposiciones finales[77], en las que se establece que "Los planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico deben velar por la coherencia con los instrumentos de planificación del ordenamiento territorial indicados en el artículo 22 de la presente ley; y los mismos deben ser aprobados mediante resoluciones del Ministerio de Turismo y formarán parte de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial o de los Planes Especiales supramunicipales, según sea el caso. Las modificaciones a estos planes, se regirán conforme a la presente ley". Esta disposición no aporta claridad sobre: i) el alcance específico de la "coherencia"; ii) la prevalencia entre los dos instrumentos y el orden de adopción; iii) el carácter vinculante de los planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico, y iv) la participación de los municipios en la formulación de los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico[78]. Parece insuficiente esta referencia a los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico, en la medida en que, de acuerdo con las regulaciones vigentes para el sector del turismo, todo el país ha sido declarado como de "interés turístico", por lo que la totalidad del territorio podría ser objeto de Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico elaborados y adoptados por el Ministerio de Turismo.

4.3 Proyecto de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial

El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial está en etapa de formulación, liderada por la DGODT del MEPyD. Para la elaboración de esta nota se tomó como base el *Documento de consulta. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2030* (MEPyD y MIMARENA, 2015). Se trata de un documento técnico de consulta que no está terminado ni es vinculante; a la fecha contiene un avanzado desarrollo de las etapas de con-

74 Título VII.

75 Artículo 8, "Autoridad responsable de implementar la regionalización del proyecto de ley de Regiones Únicas de Planificación".

76 Artículo 93.

77 Párrafo, artículo 90, "Registro de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal".

78 En una consulta realizada a la directora de la Dirección de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo, la entrevistada manifestó que en los próximos tres años se planea actualizar los ocho planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico ya implementados, y formular e implementar 15 planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico nuevos, lo cual plantea desafíos en cuanto a la simultaneidad de los diversos procesos de planificación.

ceptualización, sensibilización de los actores y diagnóstico territorial, en tanto que los capítulos correspondientes a prospectiva territorial y a disposiciones específicas del ordenamiento territorial se encuentran en un nivel muy incipiente.

El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial ha sido concebido como un documento de política que orienta las decisiones de carácter nacional acerca del uso del territorio, compatibilizando las diferentes políticas sectoriales con el objetivo de gestionar y aprovechar los recursos para alcanzar un desarrollo sostenible, promover la cohesión territorial y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la República Dominicana. Las propuestas del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial son pautas para los planes de ordenamiento territorial y uso del suelo que se realicen a nivel subnacional y representa la expresión espacial en el territorio de los ejes estratégicos estipulados en términos sociales, económicos y ambientales.

El Plan aborda tres ejes prioritarios: i) asentamientos humanos: referido a la calidad del hábitat y a la relación de los asentamientos humanos con el territorio; ii) protección y gestión del medioambiente: su desarrollo considera los distintos tipos de comportamiento que se experimentan en la relación sociedad-naturaleza, y iii) competitividad y cohesión territorial: este eje refiere al logro de una estructura básica productiva articulada al mercado local y a la economía global. El Plan también aborda cuatro ejes transversales: a) adaptación al cambio climático y gestión del riesgo; b) enfoque de género; c) enfoque de derechos humanos, y d) participación social.

El documento consultado consta de seis secciones: i) introducción; ii) marco conceptual; iii) marco metodológico; iv) diagnóstico territorial; v) prospectiva territorial, y vi) política de ordenamiento territorial y uso del suelo. De acuerdo con el marco metodológico definido, el proceso de elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial consta de cinco etapas. Una primera etapa de sensibilización de los actores participantes y concertación conceptual. Una segunda etapa de diagnóstico territorial, en que se aborda el conocimiento del territorio, sus potencialidades y limitaciones. Una tercera etapa de construcción de escenarios. Una cuarta etapa de programación, con base en el escenario elaborado o elegido. Y una quinta etapa de implementación, en que se definen los mecanismos e instrumentos para la operacionalización del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

El mismo documento establece que los mecanismos deben abordar la conformación de la institucionalidad de carácter nacional para el seguimiento y la implementación de las acciones propuestas en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, así como el control y el cumplimiento de las normas y ordenanzas establecidas para el uso del territorio. Para el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial tiene una vigencia de 20 años.

En la última sección del documento, que corresponde a la Política de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo, se expresa que su objetivo es "orientar la organización física, socioespacial y político–administrativa del territorio nacional dominicano". No resulta claro que el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, cuyo objetivo es "orientar las decisiones de carácter nacional acerca del uso del territorio, compatibilizando las diferentes políticas sectoriales, con el objetivo de gestionar y aprovechar sus recursos para alcanzar el desarrollo sostenible", adopte en su parte resolutoria una "Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo", cuyos objetivos y alcances son más afines a una ley orientada a la organización político-administrativa del territorio. Algunas disposiciones en este sentido estaban incluidas en versiones anteriores del proyecto de ley de ordenamiento territorial y uso de suelo, pero fueron eliminadas en la última versión disponible. El proyecto de ley de regiones únicas de planificación tampoco contiene disposiciones relativas a la organización político-administrativa en general.

En síntesis, el documento de consulta no contiene orientaciones específicas de ordenamiento territorial ni disposiciones sobre los instrumentos para su adopción; al respecto establece que "aunque durante el proceso de trabajo desarrollado conjuntamente entre [el MEPyD y el MIMARENA] no se ha abordado a profundidad lo relativo a los instrumentos de gestión de los distintos niveles de gobierno en el territorio, esto se relaciona con el tema crítico Nº 4, sobre la débil coordinación y articulación de políticas de dichos niveles de gobierno". Tampoco contiene referencias explícitas que relacionen la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial con los proyectos de ley de regiones únicas de planificación y de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos. El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial debe ajustarse a la nueva visión del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y de los instrumentos previstos en los otros proyectos de ley propuestos.

En cuanto a la relación entre los procesos reglamentarios en marcha se observa que la definición, delimitación, modificación, competencias y recursos de las unidades político-administrativas básicas (regiones, provincias, municipios y distritos municipales) no es objeto de ninguno de los proyectos. Se mantiene el esquema de descentralización del Estado vigente a la fecha, que parecería inadecuado para asumir y desarrollar el nuevo sistema de ordenamiento territorial descentralizado propuesto. Tampoco resulta evidente la relación de complementariedad ni subsidiariedad (contenidos, alcances, institucionalidad, cronogramas, etcétera) entre los tres procesos reglamentarios.

5. Recomendaciones

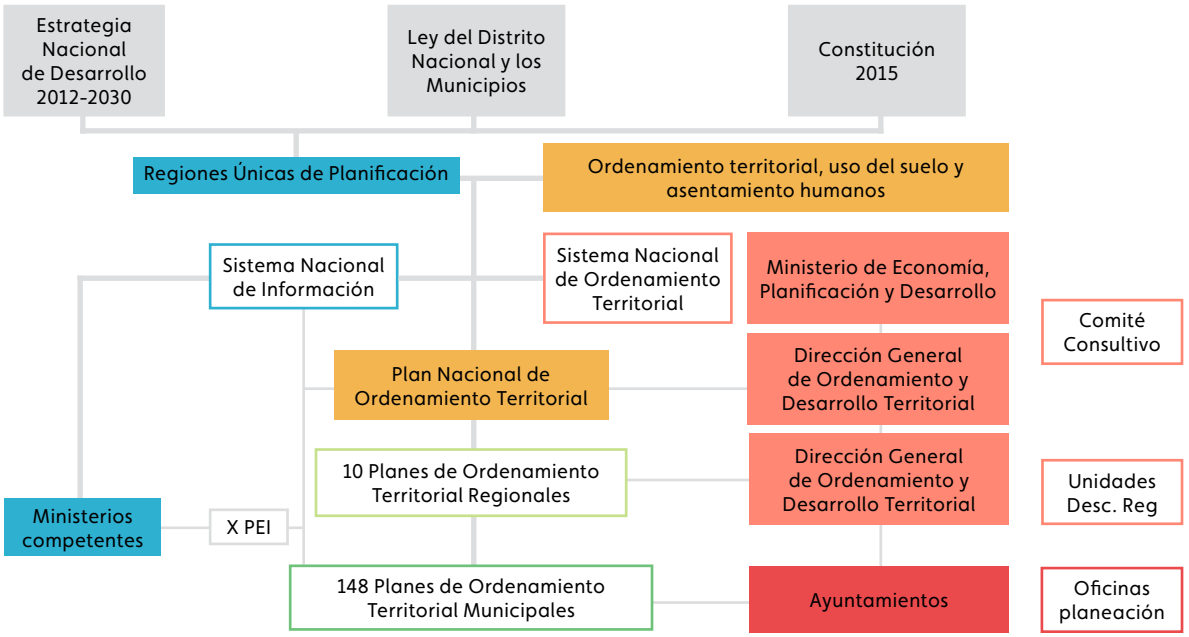
A continuación se formula una serie no exhaustiva de recomendaciones a modo de aporte a los procesos en marcha, tomando como base el estado y balance del estado actual de los componentes del proceso, el cual se sintetiza en el gráfico 5.

La Constitución de 2015, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y la Ley del Distrito Nacional y los Municipios constituyen la base política y regulatoria sobre la cual se debe construir el proceso integral de ordenamiento territorial, mientras que otros instrumentos analizados contienen disposiciones complementarias. Tres proyectos legislativos en proceso de formulación y adopción (Ley de Regiones Únicas de Planificación, Ley de Ordenamiento Territorial, Uso del Suelo y Asentamientos Humanos, y Ley del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial) desarrollan las principales disposiciones adoptadas en la Constitución y la Estrategia Nacional de Desarrollo, orientadas a consolidar un sistema estructurado de ordenamiento territorial en la República Dominicana. En términos generales, esto implica desarrollar, adoptar y poner en marcha los componentes pendientes (que se mencionan en el gráfico 5 sobre un fondo blanco para facilitar su identificación) ,y definir adecuada y explícitamente las relaciones de subsidiariedad, complementariedad y funcionalidad entre todos los componentes, además de identificar vacíos y diseñar la puesta en marcha del sistema.

Las recomendaciones que siguen, relativas por una parte a posibles ajustes de los tres proyectos de ley en proceso y, por otra, a una estrategia para su reglamentación y puesta en marcha, se formulan en relación con los "bloques constructivos" (*building blocks*) de un sistema integral de ordenamiento territorial, constituido por tres columnas estructurales y tres niveles de desarrollo, como se sintetiza en el gráfico 6.

Si bien los tres proyectos de ley contienen disposiciones relativas a la organización territorial, los contenidos, los alcances, los recursos, los instrumentos, las competencias institucionales y la información requerida para el ordenamiento territorial nacional y subnacional, el proyecto de ley de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos es el que presenta a la fecha el más amplio ámbito regulatorio y el

Gráfico 5. Componentes generales del Sistema Integral de Ordenamiento Territorial en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia.

más avanzado nivel de desarrollo. Por lo tanto, los siguientes comentarios se refieren principalmente a este proyecto de ley y complementan los formulados en la sección correspondiente.

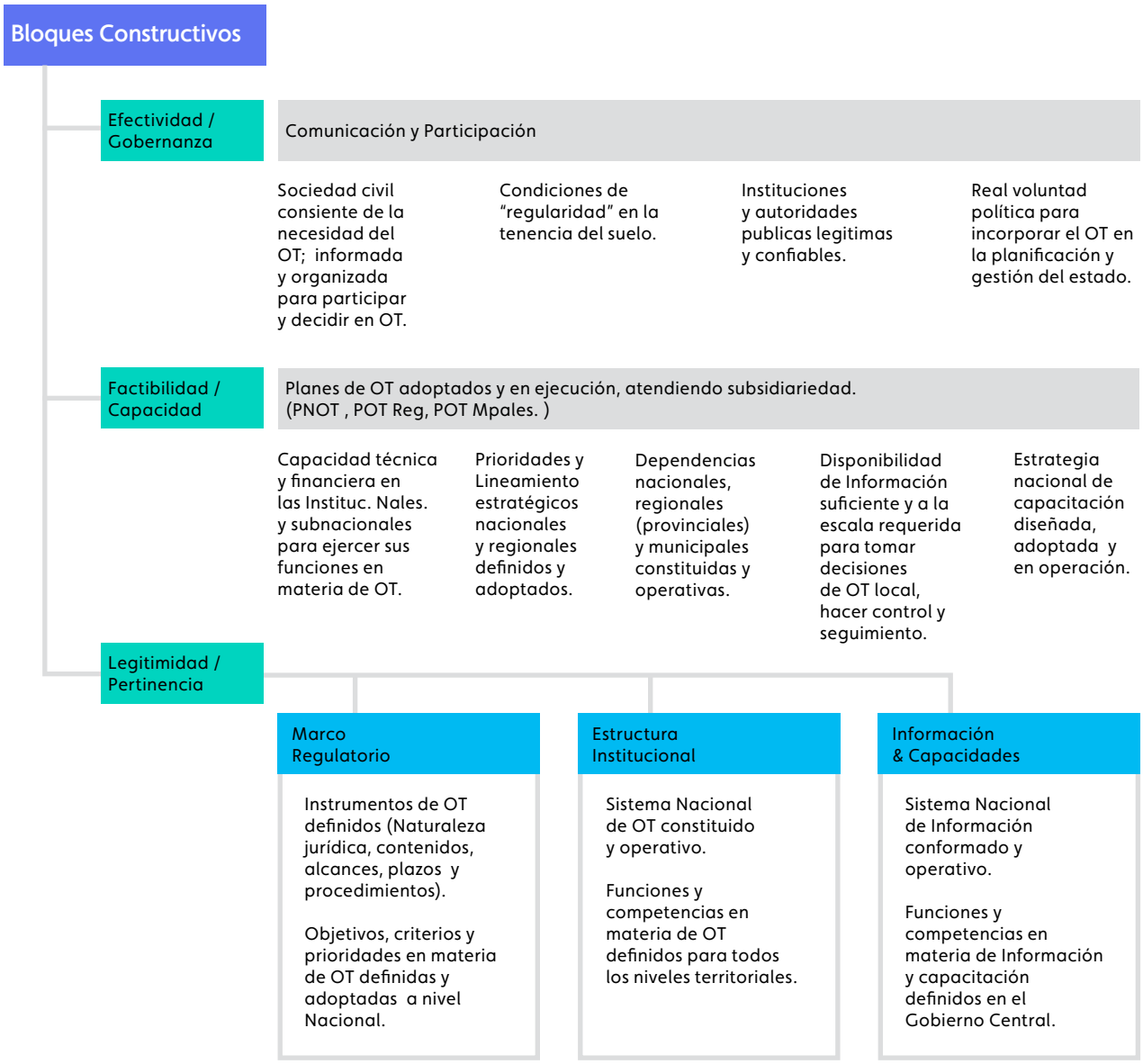
Reforzar el marco regulatorio para asegurar una adecuada conceptualización y desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial

Si bien los proyectos de ley actuales promueven los elementos necesarios para avanzar hacia un nuevo ordenamiento territorial en la República Dominicana, va a ser necesario revisar y reglamentar las reformas. A continuación se mencionan algunos de los puntos clave para aclarar la normativa propuesta y facilitar la implementación de las reformas.

Del ordenamiento territorial en general

I. **Reglamentar la relación conceptual, legal y operativa entre instrumentos de planificación: Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, Planes Especiales de Impacto Supramunicipal y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial**, así como entre los planes sectoriales de ordenamiento territorial turístico. Los reglamentos deben definir la naturaleza jurídica de cada uno de estos instrumentos (vinculantes, indicativos, obligatorios, opcionales), la prevalencia y subsidiariedad, los contenidos, los alcances, los responsables, los participantes y los procesos de formulación. Con base en estas definiciones, revisar y reglamentar las "Normas regionales subsidiarias" y definir los procesos o instrumentos de ordenamiento territorial para las provincias y los distritos municipales.

Gráfico 6. Bloques constructivos para el Sistema Integral de Ordenamiento Territorial en la República Dominicana



Fuente: Elaboración propia.

II. **Revisar y reglamentar las disposiciones relativas a los Planes Especiales de Impacto Supramunicipal,** y precisar: i) los casos y ámbitos de aplicación, en particular los correspondientes a "grandes espacios como cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas, polígonos industriales u otras áreas de interés nacional o iniciativas semejantes definidas por su impacto supramunicipal" (MEPyD, 2020, artículo 27); ii) su formulación y adopción por parte de los ministerios correspondientes, los cuales no tienen funciones, competencias, conocimientos ni experiencia en el ámbito del ordenamiento territorial, y sin la participación de la DGODT, y iii) la participación de los ayuntamientos de los municipios incluidos en el Plan, de modo que el ordenamiento territorial de territorios estratégicos no sea un proceso centralizado.

III. **Aclarar y reglamentar los procesos para la iniciación, formulación, consulta y puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Territorial nacional, regionales y municipales.** Se debe revisar o reglamentar la disposición que establece que la formulación de estos planes, tanto a nivel nacional, regional o municipal, puede ser "iniciativa nacional, regional o municipal o de la sociedad civil con apoyo de autoridad nacional, regional o municipal según el caso". En la medida en que dichos planes, en especial los municipales, son instrumentos vinculantes, es el gobierno local el llamado a formular y adoptar, no a "apoyar". Además, aclarar el concepto de "autoridad regional", que no parece aplicarse en caso de unidades de planificación como las regiones. En relación con la iniciativa privada, definir quién o quiénes pueden tener esa iniciativa; qué legitimidad, representatividad y competencias tienen a tal efecto, y cuáles son los compromisos de quienes toman la iniciativa y del ayuntamiento en su desarrollo.

IV. **Revisar los plazos para la formulación de los diversos Planes de Ordenamiento Territorial y su vigencia,** de manera que: i) se reglamenten las leyes antes de su aplicación; ii) se cumplan las disposiciones de subsidiariedad (1. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, 2. Planes de Ordenamiento Territorial Regionales y 3. Planes de Ordenamiento Territorial Municipales.), y iii) sea factible legal y técnicamente desarrollar el proceso de formulación, adopción y puesta en marcha, lo que no parece ser posible en los tiempos previstos.

V. **Revisar y reglamentar el "Régimen de transición a los instrumentos de planificación territorial"** para municipios que carezcan de un Plan de Ordenamiento Territorial, definiendo a cuáles municipios se aplica; la naturaleza jurídica del denominado "Instrumento de Delimitación de Suelo Urbano", su obligatoriedad, sus contenidos, sus alcances y su vigencia; los responsables de su formulación y adopción; su carácter permanente o de transición hacia un Plan de Ordenamiento Territorial, y las condiciones, los plazos y los procesos a tal efecto.

VI. **Revisar y reglamentar lo relativo a la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial de todos los niveles.** En particular, la disposición que establece "que los mismos serán revisados siempre que las condiciones lo requieran"[79], y deja abierta así la posibilidad de revisiones constantes en función de iniciativas, intereses y circunstancias coyunturales. Esto, además de restar credibilidad y eficacia a los mencionados planes, puede promover discrecionalidad en el ordenamiento territorial y ocasionar problemas en lo que respecta a la articulación entre escalas y los derechos adquiridos por particulares en el nivel municipal. Para contrarrestar estos riegos, se sugiere establecer vigencias diferenciadas para ajustes menores y para modificaciones estructurales, así como situaciones o condiciones de excepcionalidad para revisiones extraordinarias[80]. Asimismo, se recomienda definir el proceso que deberá seguir cualquier revisión, ordinaria o extraordinaria, lo que incluye la participación ciudadana y la consulta o revisión con el Gobierno central.

---

79 Párrafo III, artículo 26.

80 Una causa para la revisión extemporánea de un plan municipal de ordenamiento territorial es precisamente el desarrollo de proyectos de gran impacto como los incluidos en el artículo sobre planes de impacto supramunicipal. El ordenamiento territorial tiende a privilegiar la definición y la delimitación del suelo para la asignación de usos, con base en criterios de potencialidad y tendencias, pero los grandes proyectos de infraestructura afectan a todo el sistema de relaciones entre la población y el territorio, más allá de su entorno inmediato y, por consiguiente, a las formas e intensidades de uso del suelo. Incorporar estos nuevos sistemas de relación requiere en muchos casos ajustes estructurales de los planes municipales de ordenamiento territorial. Por lo tanto, los impactos, positivos y negativos, se deben prever y gestionar no solo a través de un plan especial, sino principalmente a través de los planes municipales de ordenamiento territorial, lo cual garantizará también las mejores condiciones para el funcionamiento de los proyectos. Se considera conveniente, por lo tanto, reglamentar el proceso de inclusión de los grandes proyectos de infraestructura para que se potencien sus impactos positivos y se mitiguen los posibles efectos negativos a través de los planes municipales de ordenamiento territorial.

VII. **Aclarar y reglamentar las clases de suelo y categorías de uso, y reglamentar formas diferenciadas de uso del suelo.** En primer lugar, parece necesario hacer una diferenciación más clara entre clases de suelo y categorías de uso, en especial en relación con el suelo rural, el cual incluye una gran variedad de formas o categorías de uso que, cuya delimitación y caracterización está sujeta, como en el caso del suelo urbano, a condiciones de compatibilidad, complementariedad y conectividad, entre otras. Desde esta perspectiva, el suelo agropecuario no es una clase de suelo sino una categoría de suelo rural.

En relación con la clasificación de usos del suelo, se recomienda agregar como clase principal de suelo el suelo de protección, la cual deberá delimitarse no solo en el caso de áreas protegidas o suelos de protección existentes, sino en futuros suelos de protección en diversas categorías y niveles y con diversos propósitos de protección frente a amenazas de la biodiversidad *in situ*, de la funcionalidad ecosistémica y de la producción alimentaria especial, entre otros. También sería importante considerar la inclusión de categorías de transición, tanto espaciales como temporales, entre clases de suelo, mediante las cuales se gestione y controle la relación, potencialmente conflictiva, entre clases de suelo de baja compatibilidad. En esta categoría estarían las áreas de amortiguación de áreas protegidas, los suelos de expansión urbana y los suelos suburbanos (como parte del suelo rural con actividades no agrícolas ni similares). Finalmente, se aconseja fortalecer la relación entre usos del suelo y sistemas de infraestructura en todas las clases de suelo de manera que se potencien las oportunidades y se controlen los posibles impactos negativos entre el polígono de usos y sus sistemas estructurantes.

VIII. **Considerar la inclusión de instrumentos de planificación complementarios** para intervenciones específicas que abarcan un gran número de predios con necesidad de ser gestionados de forma conjunta y simultánea, tanto en las áreas urbanas como en las rurales (planes de renovación, planes de mejoramiento urbano, planes parciales de incorporación urbana y similares, planes de regularización de desarrollos informales, planes de desarrollo rural integrado, planes de restauración ambiental, planes de desarrollo suburbano, entre otros).

Del ordenamiento territorial urbano

IX. **Proporcionar disposiciones y lineamentos para el ordenamiento del sistema de ciudades y los centros urbanos.** Entre otros, es importante adoptar criterios y disposiciones relativas a las relaciones de los centros urbanos entre sí (sistema de ciudades), así como con sus áreas de influencia directa (bordes urbanos, áreas suburbanas, poblados vecinos) e indirecta (regiones abastecedoras de alimentos, agua, etcétera). Estos criterios y disposiciones serían la base para la clasificación, delimitación y asignación de usos de los suelos de expansión urbana, suburbanos y rurales, y para la ubicación de equipamientos y servicios estratégicos en las áreas urbanas (no exclusivamente los requeridos para atender las necesidades básicas propias)[81].

En los suelos urbanos, urbanizables, de expansión urbana y suburbanos estas disposiciones se relacionan con la construcción del espacio público (sistema vial, sistema de espacios verdes y recreativos, infraestructura de servicios , equipamientos); en los suelos rurales, se relacionan, por una parte,

81 El conocimiento tanto de la historia y las dinámicas del proceso, como de la situación actual (modelo) y las tendencias (escenarios) de urbanización en la República Dominicana, constituye un buen punto de partida para definir una estrategia pertinente de fortalecimiento de la planificación territorial y urbana que responda a situaciones y perspectivas diferenciadas por tipo de regiones.

con los sistemas de áreas protegidas, equipamientos e infraestructura vial de conectividad intra e intermunicipal y regional y nacional, y, por otra, con la inclusión espacial y funcional de los asentamientos humanos dispersos en la consolidación territorial. Lo anterior resulta particularmente importante en relación con los enclaves turísticos y las zonas francas, los dos "sectores" priorizados en la Estrategia Nacional de Desarrollo, así como con los Planes Especiales Supramunicipales. En ambos casos se trata de sectores que se ubican en desarrollos suburbanos en el área de influencia de centros urbanos, con los cuales aún no mantienen relaciones equilibradas de complementariedad e interdependencia. En el caso del turismo, esto podría ser la base para redefinir la relación entre los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial[82].

X. **Identificar y reglamentar formas diferenciadas de gestión del suelo**, de manera que, además de asignar usos, se asignen "tratamientos" a las diversas porciones del territorio que permitan alcanzar condiciones deseables de desarrollo a partir de la situación presente al momento de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Algunas categorías podrían ser las siguientes: desarrollo, consolidación, conservación, rehabilitación, renovación.

XI. **Adoptar disposiciones relativas a la conformación de los sistemas públicos** en los diversos usos, tratamientos y planes, de modo que se garantice la disponibilidad de suelo (compra directa, afectaciones y expropiaciones administrativas, cesiones) y el cabal cumplimiento de sus funciones sociales y ecológicas (normas sobre ubicación, dimensiones, características, intensidad de usos, amoblamiento, vegetación, entre otras).

XII. **Considerar disposiciones complementarias orientadas a regularizar la propiedad de la tierra,** requerida para el otorgamiento de permisos y licencias en desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial.

XIII. **Fortalecer la articulación entre la gestión integral del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial, e incluir para ello disposiciones orientadas a enfrentar las variaciones climáticas.** En la gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) se debe hacer explícita la "exposición" como factor que, junto con la amenaza y la vulnerabilidad, conforman el "riesgo propiamente dicho". La "exposición" es la expresión directa de la dimensión espacial del riego; tiene que ver con la existencia de asentamientos, infraestructuras u otras actividades en porciones del terreno que son susceptibles a algún tipo de amenaza. Sin conocimiento de la exposición no se puede ponderar la vulnerabilidad. Reconocer y gestionar estas situaciones de exposición constituye la base para la prevención de riesgos y, por lo tanto, la principal decisión del ordenamiento territorial. También es importante fortalecer la inclusión de disposiciones orientadas a enfrentar las variaciones climáticas, que se relacionan principalmente con el ordenamiento de cuencas; la limitación del uso y de la ocupación temporal o permanente de zonas con amenaza de inundación; el incremento de la declaratoria y la preservación de áreas protegidas (urbanas, rurales y marítimas); la preservación o el fomento de coberturas forestales en taludes y pendientes; el incremento de las áreas verdes permeables y de la arborización urbana mediante la recarga de acuíferos, el manejo de aguas de escorrentías; el abatimiento de las emisiones de dióxido de carbono; el control microclimático; la calidad ambiental, y las posibilidades de distanciamiento social.

82 En este sentido, sería interesante poder ponderar de manera más específica la incidencia que tiene la relación con su contexto inmediato en los factores de performance, spillover y lagging (rendimiento, efectos secundarios y rezago).

XIV. **Revisar y, de ser necesario, hacer los ajustes requeridos al régimen municipal de competencias propias y compartidas (Ley 176 del Distrito Nacional y los Municipios)**, de manera que se garantice la armonización y la coherencia entre las nuevas disposiciones en materia de ordenamiento territorial y el régimen de competencias de los municipios[83].

Reforzar las capacidades institucionales y financieras para el ordenamiento territorial

Una aplicación adecuada de las reformas propuestas requiere reforzar las capacidades de las instituciones actuales, en todos los niveles de gobierno (ministerios y gobiernos locales); reforzar las instancias de coordinación interinstitucional, y reglamentar y definir competencias y relaciones que aún no han sido cubiertas por las leyes propuestas. Entre otros, esto significaría:

I. **Complementar y reglamentar la conformación del Sistema Nacional de Planificación (SNP)** definiendo instituciones participantes, competencias, formas e instancias de participación, de manera que efectivamente se cuente con una mirada integral sectorial-territorial de la planificación del desarrollo (en especial, es fundamental la participación de las dependencias gubernamentales responsables de vivienda, infraestructura, desarrollo agrícola y gestión de riesgos, que hasta la fecha parecen no haber tenido un papel en el ordenamiento territorial).
II. **Redefinir y reglamentar las competencias y relaciones institucionales entre ministerios y en todos los niveles de planificación.** En este punto se incluyen aquellas entre el MEPyD (DGODT) y el Ministerio de Turismo (Departamento de Planificación y Proyectos) como base para la armonización entre los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico en todos los niveles. También se hace necesario reglamentar la estructura, las competencias y las formas de actuación de las instancias regionales, incluidas las provincias, así como de los distritos municipales (sin mención en los proyectos de ley).
III. **Aumentar la capacidad de la DGODT para absorber las cargas adicionales previstas en la Ley relacionadas con la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes regionales, y con el apoyo a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales y con su revisión técnica.** Con objeto de gestionar adecuadamente la participación de la DGODT y del SNP se sugiere reglamentar las funciones de apoyo y revisión como parte de una estrategia de fortalecimiento paulatino del ordenamiento territorial, concentrando los mayores esfuerzos en la etapa inicial de desarrollo de los lineamentos y reglamentos, y de diseño de la estrategia de puesta en marcha subnacional.
IV. **Aumentar la capacidad de los municipios para la planeación territorial.** Para ello es necesario reglamentar y operativizar la disposición de oficinas de planeación territorial, o su equivalente, en la totalidad de los municipios, no solo en los que tienen ciudades con más de 50.000 habitantes. Esto debe formar parte de una estrategia priorizada y escalonada de generación de condiciones para el cumplimiento de la Ley. Esta reglamentación puede estar orientada a ajustar el número mínimo de habitantes por municipio y por distrito municipal; promover la conformación de asociaciones de municipios, en el caso de que los municipios de menor tamaño poblacional sean colindantes, y definir instancias supramunicipales (provinciales o regionales) de apoyo al ordenamiento territorial para municipios existentes que no cuenten con Oficina de Planeación Municipal.

---

83 A modo indicativo, se identificaron las competencias o disposiciones de ordenamiento territorial que podrán completar las actuales funciones de planificación socioeconómica previstas en el artículo de la Ley 176 del Distrito Nacional y los Municipios.

V. **Liberar recursos para la implementación de la reforma (financiar procesos de planificación e incrementar la capacidad de las instituciones)**. Para una correcta implementación de la reforma, también va a ser esencial liberar recursos financieros que permitan cerrar las amplias brechas en el desarrollo de instrumentos de planificación acumuladas durante las décadas anteriores. En relación con la financiación de la gestión territorial, es necesario estimar el monto probable de los nuevos recursos previstos en el proyecto de ley de ordenamiento territorial (art. 19) y contrastarlo con el estimativo de costos de las actividades a cubrir (art. 20), de manera que se establezca la suficiencia de los primeros o la necesidad de incrementarlos (modificación, ajuste o complementación de las actuales leyes de finanzas públicas en el marco de la descentralización; generación de recursos municipales adicionales derivados de nuevos arbitrios, servicios o impuestos). Adicionalmente, calendarizar los ingresos y egresos, teniendo en cuenta la secuencia de actividades.

VI. **Considerar líneas adicionales de financiación de procesos y proyectos orientados a la mitigación de riesgos**, como la generación de información y la elaboración de mapas de amenazas y riesgos; la ejecución de obras de estabilización; el reforzamiento estructural de edificaciones e infraestructuras; la adquisición de predios para evitar su ocupación, o el reasentamiento de comunidades o infraestructuras en zonas de riesgo no mitigable, entre otros. Condicionar el acceso a estos recursos a la formulación y adopción del respectivo Plan Municipal de Ordenamiento Territorial puede constituir un aliciente para el ayuntamiento y las comunidades.

Desarrollar una estrategia para la puesta en marcha del ordenamiento territorial, basada en una clara priorización de procesos e instrumentos en el territorio

La depuración, el ajuste y la articulación del marco regulatorio y de la estructura institucional es indispensable pero no suficiente para poner en marcha y consolidar un proceso confiable, eficaz y sostenible de ordenamiento territorial en la República Dominicana. La experiencia demuestra que las leyes, aun las mejores, no generan automáticamente las condiciones necesarias para su cumplimiento. Por ello es necesario desarrollar una estrategia clara de priorización de instrumentos y acciones, con horizontes a corto, medio y largo plazo. Esta estrategia debe comprender tanto la culminación y la reglamentación del marco regulatorio e institucional, como la generación de capacidades para su cumplimiento. En el cuadro 8 se muestran lo que podrían ser, en términos generales, las principales actividades a desarrollar y el plazo probable para llevarlas adelante. Esta propuesta deberá ajustarse con base en la disponibilidad efectiva de recursos.

Cuadro 8. Estrategia calendarizada para la puesta en marcha del nuevo ordenamiento territorial en República Dominicana

Actividad	Período								
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9
1 Ajuste y aprobación de proyectos de ley de regiones únicas de planificación y de ordenamiento territorial, usos del suelo y asentamientos humanos.									
2 Culminación y aprobación del proyecto de ley del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.									
3 Conformación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.									
4 Conformación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Información.									
5 Reglamentación de las leyes adoptadas.									
6 Conformación de las Regiones Únicas de Planificación.									
7 Diseño de la estrategia de puesta en marcha del proceso de organización territorial subnacional.									
8 Formulación POT Regional Primera Prioridad.									
9 Primera fase fortalecimiento técnico y presupuestal de ayuntamientos de municipios Prioridad 1.									
10 Formulación POT Municipales municipios Prioridad 1 (50 POT Municipales).									
11 Formulación POT Regional Prioridad 2.									
12 Primera fase de fortalecimiento técnico y presupuestal de ayuntamientos de municipios Prioridad 2 (50 POT Municipales).									
13 Formulación POT Municipales municipios Prioridad 2 (50 POT Municipales).									
14 Formulación POT Regional Prioridad 3.									
15 Primera fase fortalecimiento técnico y presupuestal de ayuntamientos de municipios Prioridad 3 (50 POT Municipales).									
16 Formulación POT Municipales municipios Prioridad 3 (50 POT Municipales).									
17 Seguimientos ejecución POT Municipales Prioridad 3.									
18 Revisión y ajuste POT Municipios Prioridad 1. Revisión y ajuste de la Estrategia.									

POT Regionales — POT Municipales; Procesos de fortalecimiento institucional; Seguimiento y ajuste de los planes.; Xxxxxxxxxxx

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La sigla POT refiere a los Planes de Ordenamiento Territorial. Los colores corresponden a los diversos tipos de procesos por fase.

En el corto plazo, es decir en los próximos dos años, se considera importante atacar cinco frentes (actividades 1 a 7 del cuadro 8)

I. Revisar, **ajustar y articular los proyectos de ley** (actividad 2) que se encuentran en discusión y que constituyen el marco regulatorio del nuevo ordenamiento, hasta lograr su aprobación y sanción parlamentaria. Dado que el proyecto de ley de Plan Nacional de Ordenamiento es el más atrasado a la fecha, el proceso puede requerir mayor tiempo en comparación con los otros dos proyectos.

II. **Conformar tanto el Sistema Nacional de Planificación (actividad 3) como el Sistema Nacional de Información (actividad 4)**. Una vez adoptado el marco regulatorio (definición de miembros, funciones, procesos, instancias, reglamentos, presupuestos, etcétera), estos serán los órganos básicos para desarrollar las siguientes fases del proceso.

III. **Reglamentar las tres leyes marco** (actividad 5), en particular la de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos.

IV. **Conformar las unidades desconcentradas en cada una de las cinco regiones únicas de planificación** (actividad 6), de manera que orienten y apoyen la formulación de los Planes Regionales y Municipales de Ordenamiento Territorial.

V. **Diseñar la estrategia interinstitucional para la puesta en marcha del proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial subnacionales** (regionales y municipales) de forma escalonada, de manera que contemple las **prioridades de ordenamiento**, así como las capacidades de las instancias responsables en los diversos niveles de gobierno (actividad 7).

La priorización territorial contribuirá a concentrar los esfuerzos y recursos humanos y financieros en los territorios claves del país. La priorización puede responder a criterios de urgencia, es decir, dar prioridad al desarrollo de instrumentos de planificación en zonas altamente expuestas a desastres naturales o con dinámicas socioeconómicas que requieren una atención particular (alto crecimiento poblacional o zonas rezagadas). Una priorización basada en criterios de urgencia estaría justificada bajo la Ley 176 de 2007 (Ley del Distrito Nacional y los Municipios)[84]. Otro criterio de priorización consistiría en concentrarse en zonas o regiones de relevancia estratégica, con potencial para asumir nuevas funciones socioeconómicas o ambientales mediante un ordenamiento territorial innovador. La priorización puede considerar asimismo los patrones de expansión urbana y los factores de caracterización socioeconómica (sistemas de relaciones urbano-rurales, funcionalidad regional en el contexto nacional, factores de atractividad o expulsión de población, informalidad , vulnerabilidad social e institucionalidad, entre otros), y los factores socioecológicos (funcionalidad ecológica y oferta ecosistémica de la base natural; amenazas naturales geológicas, geomorfológicas o hidrometeorológicas, o potencialidad productiva, por ejemplo). Lo anterior permitiría además la identificación de tipologías de regiones, como referencia para un ordenamiento territorial más a la medida de cada tipología. En este contexto, la zona fronteriza con Haití requiere un análisis especial y, probablemente, respuestas igualmente particulares en materia de ordenamiento y gestión territorial[85].

84 El artículo 100 de la Ley 176 de 2007 del Distrito Nacional y los Municipios establece los siguientes criterios para la priorización de municipios para la atención del Estado: "a. Estén incluidos en áreas de extrema pobreza de acuerdo a (sic) las fuentes y estudios de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo; b. Por su localización geográfica o forma de asentamiento de su población, experimenten un mayor costo en 10 servicios considerados esenciales; c. Hayan sufrido las consecuencias de fenómenos catastróficos que, por la magnitud de los daños, volumen de la población afectada y carencia de recursos locales, exijan asistencia especial temporal, y d. Tengan un reconocido valor medioambiental o marcado interés turístico".

85 Tema para ser discutido con el Gobierno en los talleres.

La estrategia de capacitación se podrá diseñar y desarrollar con el formato de "aprender haciendo", según la cual la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial genera o fortalece la comprensión y la capacidad de análisis y de decisión de los participantes del proceso, en especial de los funcionarios de las oficinas de planeación y los ayuntamientos en general. Para hacer más eficiente el tiempo y los recursos disponibles (consultorías, apoyo de las universidades, etcétera), se recomienda diseñar y desarrollar el apoyo y la capacitación por grupos de municipios, lo cual contribuye adicionalmente a fortalecer la unificación de criterios, así como a promover la interrelación territorial. Se recomienda involucrar activamente a las universidades, de manera que el ejercicio académico-político contribuya a generar una masa crítica de profesionales especializados en ordenamiento y planificación territorial.

A continuación, es decir en los próximos dos años y medio y cuatro años, se considera importante apoyar la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Regionales y Municipales de Primera Prioridad (actividades 8 a 10 del cuadro 8).

I. **Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Regionales de Primera Prioridad** (actividad 8), de acuerdo con las prioridades definidas en la primera fase; idealmente, deberían ser consistentes con las regiones únicas de planificación y con la participación de las dependencias territoriales y sectoriales del nivel central.
II. **Primera fase de fortalecimiento técnico y presupuestal de ayuntamientos de municipios de prioridad 1** (actividad 9), ubicados en las regiones priorizadas. La capacitación y el fortalecimiento municipal se deberían desarrollar paralelamente a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales, para promover, en lo posible, la sinergia entre las dos actividades de manera que los municipios participen en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales y generen así apropiación y conocimiento para la formulación de los respectivos Planes Municipales. Esta sinergia contribuirá asimismo al ajuste y la sincronización de la participación institucional en las diversas escalas.
III. **Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales en los municipios de prioridad 1** (actividad 10).

En los siguientes cinco a ocho años, con esta misma lógica, y tras una evaluación critica de los resultados de la primera fase, se adelantarán fases sucesivas de aproximadamente 50 municipios cada una para el desarrollo de Planes de Ordenamiento Territorial de prioridad 2 y 3 (actividades 11 a 17 del cuadro 8). A largo plazo, es decir, en los próximos ocho a diez años, se consolidará el sistema de ordenamiento territorial en la República Dominicana y se iniciará la fase de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial. Al finalizar la segunda etapa (a medio plazo), la República Dominicana contaría con capacidad institucional y con instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de planificación y de gobierno, incluido un sistema de seguimiento del desarrollo efectivo de los planes en el territorio, y podría iniciar la fase de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales adoptados entre seis y ocho años antes (actividad 18 del cuadro 8).

Bibliografía

Regulaciones del Gobierno de la República Dominicana

Ayuntamiento del Distrito Nacional (2019), Ordenanza Municipal 9 que aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Nacional, https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/evidencias/636960371890752726-12-junio-2019-Ordenanza-9-2019-aprueba-POT-DN-Ayuntamiento-DN.pdf.

República Dominicana (1944), Ley 675 sobre la Urbanización, Ornato Público y Construcciones, Santo Domingo, https://drlawyer.com/espanol/leyes/ley-675-de-1944-sobre-la-urbanizacion-ornato-publico-y-construcciones/.

República Dominicana (1959), "Ley 5220 sobre División Territorial de la República Dominicana", *Gaceta Oficial*, núm. 8407, Santo Domingo, https://www.opd.org.do/descargas/Gobierno%20Local/Leyes-de-los-municipios/Ley%205220%201959.pdf.

República Dominicana (1963), Ley 6232 de Planificación Urbana, Santo Domingo, https://colegiodeabogados.org.do/index.php/bibliojuris/leyes-y-decretos/derecho-municipal/336-ley-6232-que-establece-un-proceso-de-planificacion-urbana-pdf/file.

República Dominicana (1966), "Ley 257 sobre la creación de la Defensa Civil", *Gaceta Oficial*, núm. 8990, Santo Domingo, http://www.defensacivil.gob.do/documentos/item/ley-257-66.

República Dominicana (1969), "Ley Orgánica 541 de Turismo de la República Dominicana", *Gaceta Oficial*, núm. 9173, Santo Domingo, https://www.dpp-mitur.gob.do/uploads/BASE_LEGAL/LEYES/LEY_1969_541.pdf.

República Dominicana (1979), Ley 84 de 1979 que modifica la Ley 541 de 1969 Orgánica de Turismo de la República Dominicana, Santo Domingo, https://www.dpp-mitur.gob.do/uploads/BASE_LEGAL/LEYES/LEY_1979_084.pdf.

República Dominicana (2000), Decreto 685 que crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización, Santo Domingo, https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2.8.3.1.2-REGLAMENTO-QUE-INTEGRA-SIST-NACIONAL-DE-PLANIFICACION-Y-DESCENTRALIZACION-APROBADO-MEDIANTE-DECRETO-685-00.pdf.

República Dominicana (2000), Ley 64 General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, Santo Domingo, https://ambiente.gob.do/wp-content/uploads/2016/09/Ley-No-64-00.pdf.

República Dominicana (2001), Ley 158 sobre fomento al desarrollo turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, Santo Domingo, http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/RDM/L_DevTur_s.pdf.

República Dominicana (2002), "Ley 147 sobre Gestión de Riesgos", *Gaceta Oficial*, núm. 10172, Santo Domingo, https://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Disaster%26StateEmergency/DomRepublic/Ley%20147%2002.pdf.

República Dominicana (2003), Decreto 932, Reglamento de aplicación de la Ley 147-02 sobre gestión de riesgos, Santo Domingo, http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/dom94854.pdf.

República Dominicana (2004), Decreto 710 que modifica el Artículo 46 del Decreto Núm. 685, que define las Regiones de Desarrollo en que se divide administrativamente la República Dominicana y establece una nueva regionalización del país, Santo Domingo, https://es.scribd.com/document/273352535/Decreto-710-04-Que-Amplia-La-Regionalizacin.

República Dominicana (2004), Ley 202 Sectorial de Áreas Protegidas, Santo Domingo, http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/Serviciosambientales/DominicanRepublic/Microsoft%20Word%20-%20LeysectorialdeareasprotegidasLey202de2004.pdf.

República Dominicana (2006), Ley 496 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), Santo Domingo, https://www.creditopublico.gob.do/Content/marco_legal/2006/ley_496_06_sobre_SEEPYD.pdf.

República Dominicana (2006), Ley 498 de Planificación e Inversión Pública, Santo Domingo, https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/Ley-No.-498-06-de-Planificacion-e-Inversion-P--blica.pdf.

República Dominicana (2007), "Ley 176 del Distrito Nacional y los Municipios", *Gaceta Oficial*, núm. 10426, Santo Domingo, https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Marco%20Legal/Otras/0-Ley%20176-07%20del%20Distrito%20Nacional%20y%20los%20Municipios.pdf.

República Dominicana (2008), Ley 41 de la Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, Santo Domingo, https://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/Ley-41-08-Funcion-publica.pdf.

República Dominicana (2009), Decreto 874 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, Santo Domingo, http://defensacivil.gob.do/transparencia/base-legal/item/decreto-874-09-de-aplicación-ley-147-02.

República Dominicana (2012), Ley 1 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Santo Domingo, https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf.

República Dominicana (2013), "Ley 195 modificatoria de varios artículos de la Ley 158 sobre Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en provincias y localidades de gran potencialidad", *Gaceta Oficial*, núm. 10739, Santo Domingo.

República Dominicana (2013), Decreto 275, Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, Santo Domingo, http://www.cac.int/sites/default/files/Rep%C3%Bablica_Dominicana._Plan_Nacional_Gesti%C3%B3n_Riesgos.pdf.

República Dominicana (2014), Decreto 134, Reglamento Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Santo Domingo, https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/decreto_134-14.pdf.

República Dominicana (2015), Constitución de la República Dominicana, Santo Domingo, http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/dom187716.pdf.

Documentos técnicos del gobierno de la República Dominicana

Ayuntamiento del Distrito Nacional (2019), Ordenanza 9, Santo Domingo, 10 de junio, https://www.adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/ordenanzas_2019/ORD.%20NO.9-2019.pdf.

DGODT (Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial) (2015), *Memoria institucional,* https://memorias.minpre.gob.do/api/documents/292/download.

DGODT (Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial) (2020), "Un país para su gente - Políticas públicas territoriales y municipales para el cambio", https://sdo.do/municipio/archivos/Tema_territorial.pdf.

DGODT y PNUD (Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016a), *Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial*, enero, https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/human_development/guia-metodologica-para-la-formulacion-del-plan-municipal-de-orde.html.

DGODT y PNUD (Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016b), *Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo*, enero, http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/guia-pmd.pdf.

Dillinger, B. (s. d.), "Finanzas municipales", *Dominican Republic Urban and Territorial Review*, The World Bank.

Gómez de Travesedo, N. y P. Sáenz Ramírez (2009), *Análisis de riesgos de desastres y vulnerabilidades en la República Dominicana*, documento de contribución al Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres, IV Plan de Acción DIPECHO para el Caribe, Comisión Europea, marzo, http://ayuntamientosde.gob.do/transparencia/wp-content/uploads/2019/02/An%C3%A1lisis-de-ries-gos-de-dsastres-y-vulnerabilidades-en-Rep.-Dom..pdf.

Johnson, C. y A. Caroca Fernandez (2020), *Urban Planning and Resilience Building in the Caribbean. Final Report*, background paper, The World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36411?show=full.

MAP (Ministerio de Administración Pública (2019), *Guía SISMAP Municipal*, Presidencia de la República, MAP, versión 2019, https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Guia/05.%20Gu%C3%Ada%20SISMAP%20Municipal%20Final.pdf.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2014), *Estado de situación del ordenamiento territorial en la República Dominicana. Resumen ejecutivo v. 3*, MEPyD, Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), octubre, https://1library.co/document/q2n19wke-situacion-ordenamiento-territorial-republica-dominicana-resumen-ejecutivo-v.html.

MEPyD (Ministerio De Economía, Planificación y Desarrollo) (2020), "Propuesta de redacción. Proyecto de ley de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos", noviembre.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2021), *Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo. Territorial Región Suroeste (RSO)*, Proyecto de Cooperación Triangular (Chile-España-Repúbli-

ca Dominicana), https://mepyd.gob.do/publicaciones/plan-regional-de-ordenamiento-y-desarrollo-territorial.

MEPyD y MIMARENA (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2015), *Documento de consulta. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2030*, borrador consensuado del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, versión del 19 de noviembre de 2015, https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/CONSULTA%20PLAN%20DE%20OT.pdf.

MEPyD-DGODT, MIMARENA, Cámara de Diputados y Comisión de Asuntos Municipales (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo-Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Cámara de Diputados, y Comisión de Asuntos Municipales) (2019), Propuesta de anteproyecto ley de ordenamiento territorial y uso del suelo, https://topodata.com/wp-content/uploads/2019/10/anteproyecto-de-ley-de-ordenamiento-territorial-y-uso-de-suelo.pdf.

MEPyD-DGODT, MIMARENA, Cámara de Diputados y Comisión de Asuntos Municipales (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo-Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Cámara de Diputados, y Comisión de Asuntos Municipales) (s. d.), Propuesta de anteproyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial y uso del suelo, http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/despacho/ordenamiento-territorial/seminario-taller/anteproyecto-de-ley-de-ordenamiento-territorial-y-uso-de-suelo.pdf.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2016), *Informe Nacional sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible*, Santo Domingo, septiembre, https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/informe-habitat-3.pdf.

Ministerio de Turismo (2012), Resolución 9 que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico del Distrito Municipal de Cabarete, Santo Domingo, https://www.dpp-mitur.gob.do/uploads/BASE_LEGAL/RESOLUCIONES/RES_2012_009.pdf.

República Dominicana (s. d.), Anteproyecto de Ley de Regiones Únicas de Planificación de la República Dominicana, Santo Domingo, https://topodata.com/wp-content/uploads/2019/10/anteproyecto-de-ley-regiones-unicas-de-planificacion.pdf.

República Dominicana, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2019), *Memoria institucional*, Santo Domingo, diciembre, https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/Transparencia/Plan%20estrategico%20de%20la%20Institucion/Memoria%20Rendicio%CC%81n%20de%20Cuentas%20MEPyD%202019.pdf.

Secretaría Nacional Técnica y de Políticas Públicas (2020), *El cambio que viene. "Un país para su gente". Lineamientos generales del Programa de Gobierno del Cambio del Partido Revolucionario Moderno 2020-2024*, Secretaría Nacional Técnica y de Políticas Públicas, Comando General de Campaña, Gabinete Presidencial, febrero, https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=17917&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190.

Taveras, K. e Y. Fernández (2015), "Sobre la ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo en República Dominicana", Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano, Unidad de Gobierno Local, julio, https://www.opd.org.do/images/PDF_ARTICULOS/Gobierno_local/GOBIERNO-LOCAL-Ley-de-Ordenamiento-Territorial-y-uso-de-suelo.pdf.

Portales institucionales consultados

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, http://mepyd.gob.do/dgodt/.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, http://ambiente.gob.do/.
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Viceministerio de Gestión Ambiental, https://ambiente.gob.do/viceministerio-gestion-ambiental/.

Ministerio de Turismo, dependencias, http://mitur.gob.do/dependencias/.

Ministerio de Turismo, Dirección de Planificación y Proyectos, https://www.dpp-mitur.gob.do/.

Ministerio de Turismo, Dirección de Planificación y Proyectos, acerca del planeamiento de zonas turísticas, https://www.dpp-mitur.gob.do/index.php?page=acerca-del-planeamiento-de-zonas-turisticas.

Portal Oficial del Estado Dominicano, e-Municipios, http://www.dominicana.gob.do/index.php/e-municipios/e-localidades/158-municipios.

Otros documentos y portales consultados

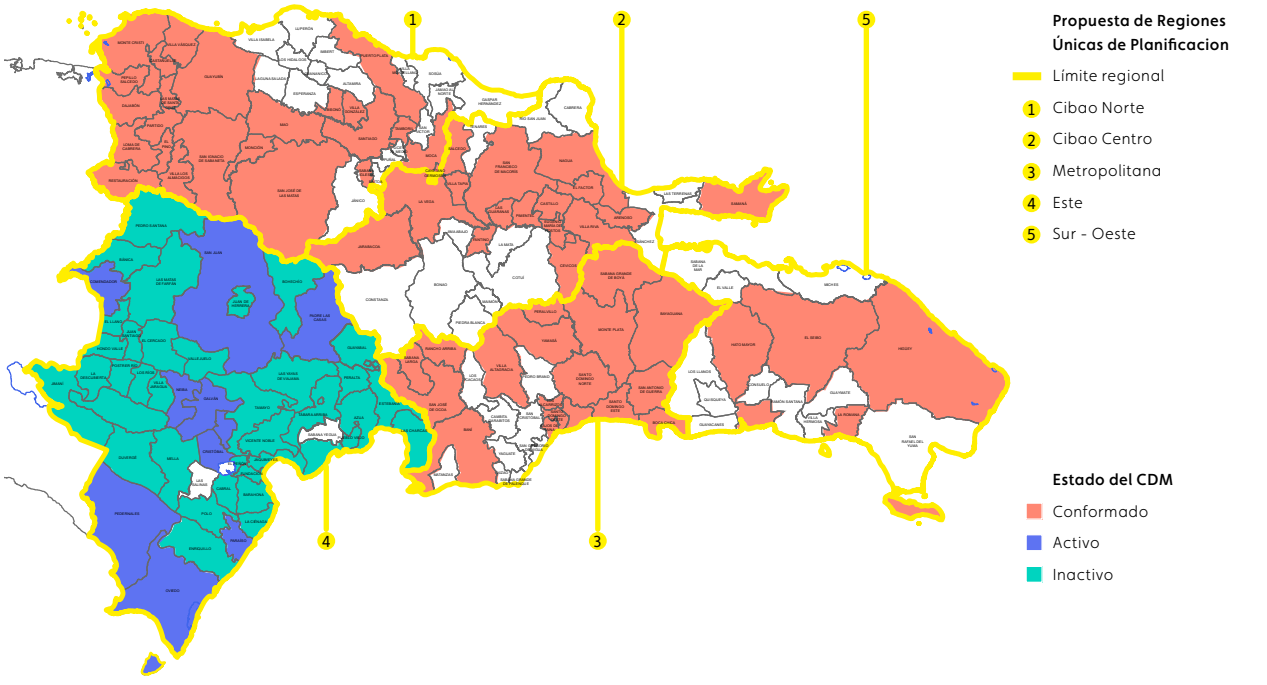
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Mapa de desarrollo humano de la República Dominicana*, PNUD, Oficina de Desarrollo Humano, junio, https://dipecholac.net/docs/files/530-pnud-do-mapadhrd.pdf.
Wikipedia (s. d.), "Provincias de la República Dominicana", https://es.wikipedia.org/wiki/Provincias_de_la_Rep%C3%Bablica_Dominicana.

Anexo 1

Estado de la planificación territorializada en la República Dominicana

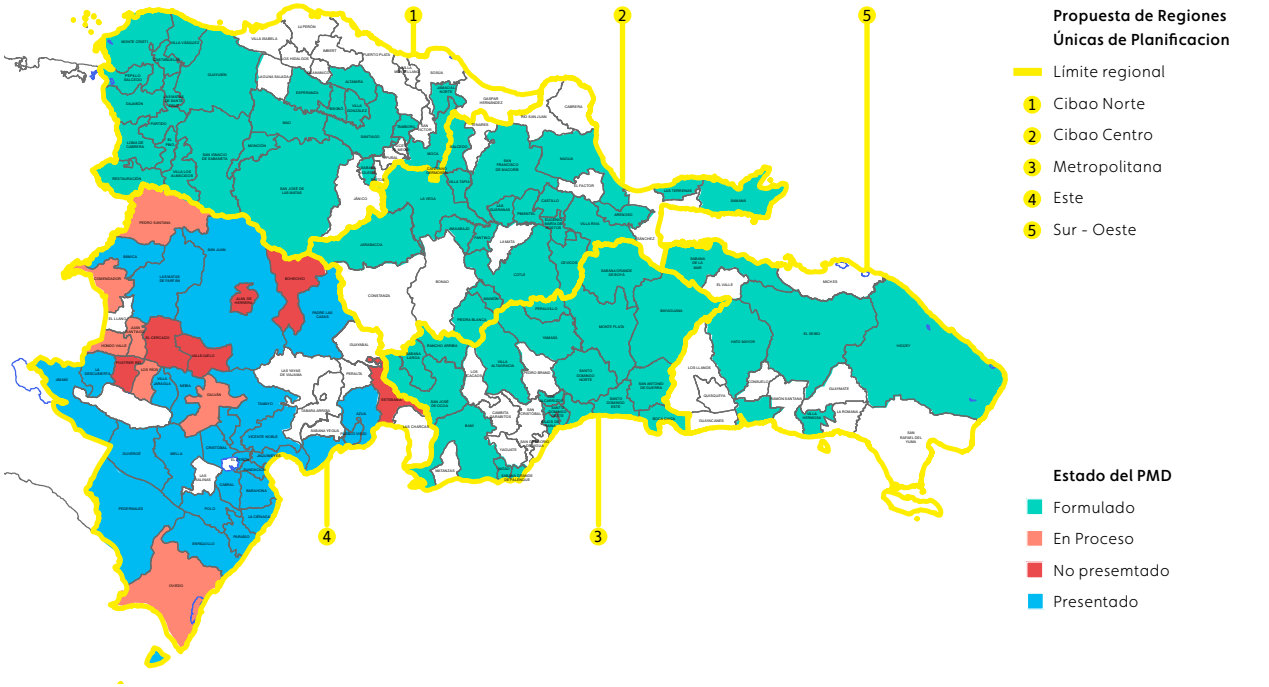
A continuación se presentan cuatro mapas suministrados por la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), donde se muestra la distribución geográfica de los tres indicadores del estado actual del ordenamiento territorial en la República Dominicana.

Gráfico A1.1. Conformación de Consejos de Desarrollo Municipal en República Dominicana



Fuente: Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), octubre de 2020.

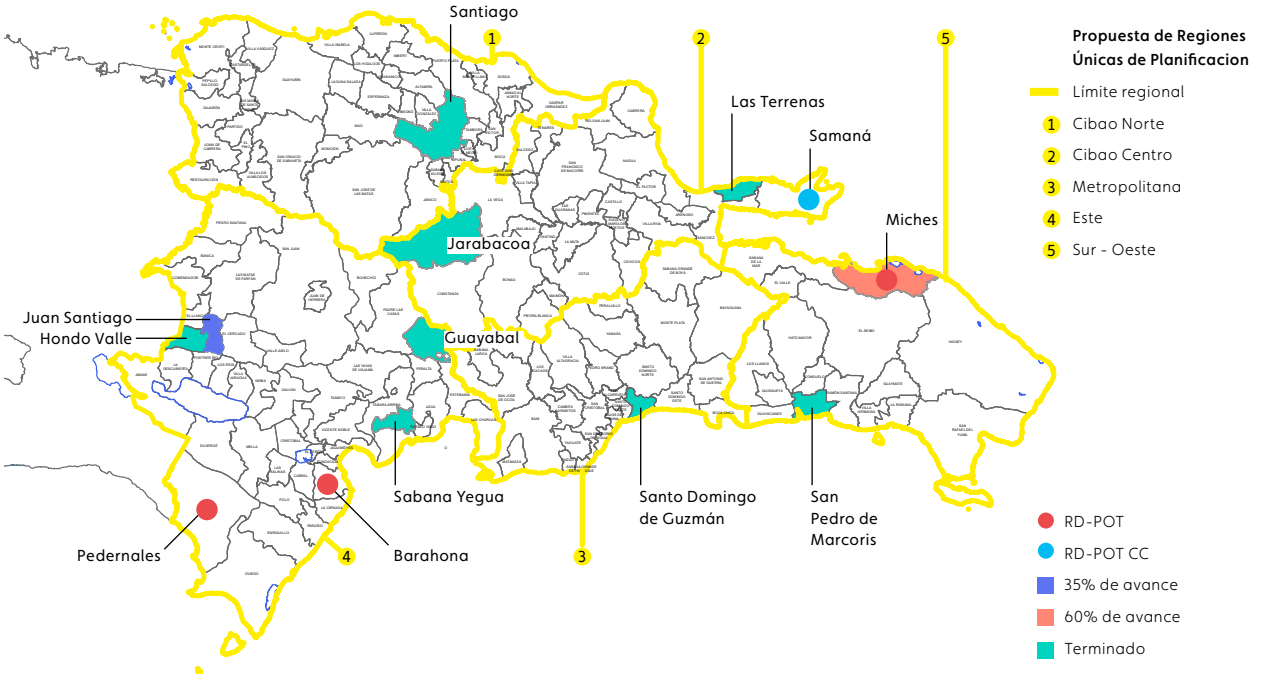
Gráfico A1.2. Formulación de Planes Municipales de Desarrollo en República Dominicana



Fuente: Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), octubre de 2020.

En relación con los Consejos de Desarrollo Municipal y los Planes Municipales de Desarrollo, la Región Única de Planificación Sur-Oeste parece ser la más adelantada, en tanto que las otras cuatro regiones presentan estados similares, como se aprecia en el cuadro, relativo a los Planes Municipales de Desarrollo[86].

Gráfico A1.3. Formulación de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial



Fuente: Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), octubre de 2020.

Anexo 2

Estado de los procesos de ordenamiento territorial turístico

A continuación se incluye la información suministrada por la Secretaría de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo relativa al estado actual de los procesos de ordenamiento territorial turístico que lleva adelante esta dependencia.

Cuadro A2.1. Instrumentos de planificación y ordenamiento turístico en República Dominicana, primera parte

PLANES ESTRATÉGICOS EXISTENTES

NORTE	Puerto Plata Península de Samaná Santiago María Trinidad Sánchez Dajabón La Vega Valverde Monte Cristi San José de Las Matas Jarabacoa	ESTE	Miches Punta Cana-Bávaro-Macao Bayahibe Boca Chica Higüey San Pedro de Macorís	SUR	Barahona

PSOTT

NORTE	Sosúa San Felipe Puerto Plata Las Terrenas (Samaná Norte) Cabarete	ESTE	Miches - Seibo - Hato Mayor Punta Cana-Bávaaro-Macao Unidad Ambiental 2 Macao	SUR	Pedernales

Fuente: Secretaría de Planificación y Proyectos, Ministerio de Turismo.

Cuadro A2.2. Instrumentos de planificación y ordenamiento turístico en República Dominicana, segunda parte

PSOTT - FALTANTES

NORTE	Samaná (Zona Sur) Monte Cristi Espaillat María Trinidad Sánchez Playa Doraada Montellano - Punta Bergantín
ESTE	Bayahibe - Isla Saona Boca Chicaa Circunvalación Verón Hato Mayo La Romana La Vacama hasta Miches San Pedro Boca de Yuma
SUR	Baní Azua Barahona Municipio Pedernales

PSOTT - APROBACIÓN/ACTUALIZACIÓN PENDIENTE

NORTE	Cabarete
ESTE	Bávaro - Macao - Punta Cana Miches Boca Chica

PLANES ESPECIALES

* Normativas para viviendas en destinos turísticos (prioritaria, colectivaa y segunda residencia)
- Plan Especial Punta Bergantín
- Plan Especial Circunvalaación de Verón

Fuente: Secretaría de Planificación y Proyectos, Ministerio de Turismo.

4.
Empoderar a los gobiernos locales

William Dillinger

Índice

Introducción		**181**
1. Estructura, funciones e ingresos de los gobiernos locales		**182**
1.1	Los gobiernos locales tienen funciones limitadas	183
1.2	Los gastos a nivel local reflejan las escasas responsabilidades de los gobiernos locales Los controles centrales sobre la asignación de gastos municipales no se aplican, y no deberían aplicarse	185
1.3	Los ingresos locales derivan en su mayoría de las transferencias	189
1.4	Los gobiernos locales tienen muy poca autoridad tributaria	191
2. Desempeño		**194**
2.1	Existen importantes brechas en la recolección de residuos sólidos y su disposición es inadecuada	194
2.2	La mayoría de los municipios no tienen las capacidades para planear su territorio y para coordinar inversiones de infraestructura	197
3. Ejes de reforma		**198**
3.1	Definición del problema	202
3.2	Los gobiernos locales podrían necesitar más financiamiento	202
3.3	Los gobiernos locales deberían tener una mayor autonomía tributaria	204
3.4	La fórmula para distribuir las transferencias debe permanecer sin cambios	207
3.5	El nivel de transferencias debe estabilizarse	210
3.6	Si bien los gobiernos locales deberían contar con más recursos, no necesariamente deben asumir más responsabilidades en cuanto a servicios	211
3.7	Los gobiernos locales no deben consolidarse	211
3.8	La gestión de los gobiernos locales debe mejorar	215
4. Resumen y recomendaciones		**215**
Bibliografía		**217**

Gráficos

Gráfico 1. Gasto local (en porcentajes del gasto público general) en República Dominicana y países de América Latina y el Caribe, 2017 y 2018 181

Gráfico 2. Funciones propias de los gobiernos locales en República Dominicana 184

Gráfico 3. Gasto municipal por función (en porcentajes) en República Dominicana, 2019 186

Gráfico 4. Gasto de los gobiernos locales por función (en porcentajes del gasto total) en el área metropolitana de Gran Santo Domingo, Santiago y otras ciudades de República Dominicana, 2019 187

Gráfico 5. Gasto de los gobiernos locales por función (en porcentajes del gasto total) en el área metropolitana de Santo Domingo, 2019 187

Gráfico 6. Fuentes de ingreso municipales (en miles de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2015-2019 190

Gráfico 7. Transferencias del Gobierno central (en porcentajes del ingreso) en República Dominicana, 2015-2019 190

Gráfico 8. Ingreso municipal promedio per cápita por provincia (en pesos dominicanos) en provincias de República Dominicana y Distrito Nacional, 2019 193

Gráfico 9. Ingreso per cápita por municipio (en pesos dominicanos) en el área metropolitana de Santo Domingo, 2019 193

Gráfico 10. Puntajes SISMAP promedio por área de gestión en municipios y distritos (en porcentajes) en ayuntamientos de República Dominicana, 2020 198

Gráfico 11. Recaudación de impuestos recurrentes sobre el patrimonio (en porcentajes del PIB) en República Dominicana y otros países de América Latina 205

Gráfico R7.1 Población promedio de gobiernos locales en República Dominicana y países de América Latina 214

Cuadros

Cuadro 1. Fuentes de ingreso (en millones de pesos dominicanos y en porcentajes) en el Distrito Nacional y Santiago, 2019 192

Ilustraciones

Ilustración 1. La recolección de residuos sólidos es deficiente en los asentamientos informales 195

A. Los residuos sólidos obstruyen los canales de desagüe en Santo Domingo 195

B. Los residuos sólidos del río Ozama contaminan las playas 195

Ilustración 2. La disposición de residuos sólidos no cumple con las normas medioambientales mínimas 196

Recuadros

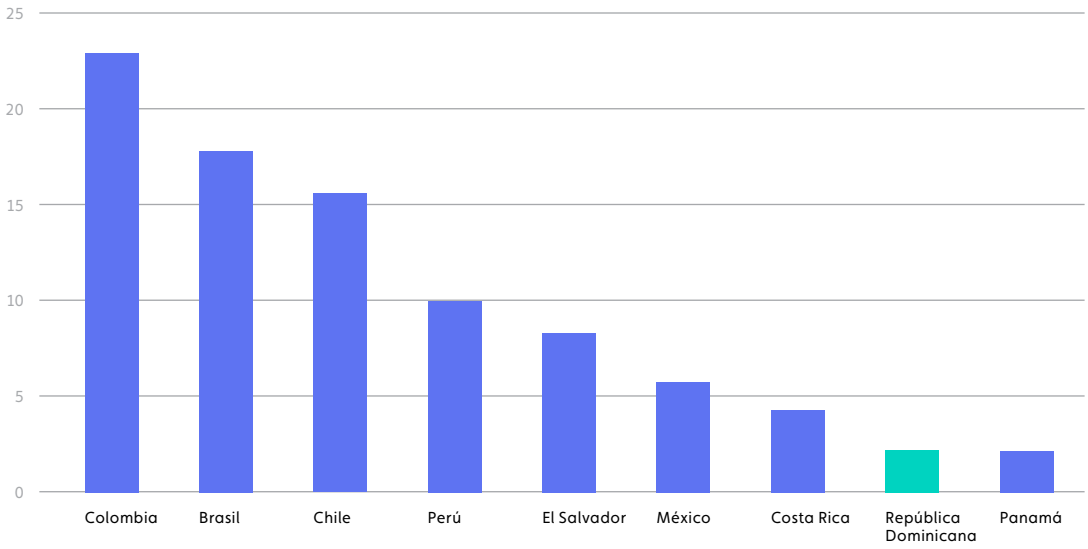
Recuadro 1. Los controles centrales sobre la asignación de gastos municipales no se aplican, y no deberían aplicarse	188
Recuadro 2. Presupuestos participativos	201
Recuadro 3. Cuánto más se necesita: los cálculos del informe Holguín	203
Recuadro 4. La propuesta de la COPREM	208
Recuadro 5. Deseconomías de escala en la gestión de residuos sólidos en la República Dominicana	213
Recuadro 6. ¿Son los gobiernos locales dominicanos muy pequeños? Una comparación regional	214

Introducción*

La República Dominicana es uno de los países más centralizados de América Latina. En la actualidad los gobiernos locales representan apenas el 2,4% del gasto público total. Como se muestra en el gráfico 1, esta cifra está muy por debajo de otros países de la región y a la par de Panamá, país ubicado en el último lugar de la clasificación. En parte, esto es un reflejo del papel relativamente limitado de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos. A diferencia del Brasil o de Colombia, por ejemplo, en la República Dominicana los gobiernos locales no tienen ninguna participación en la impartición de la educación pública. Además, los principales servicios de infraestructura —el suministro de agua y el alcantarillado urbano, y las grandes infraestructuras de transporte— recaen de hecho bajo el ámbito del Gobierno central.

El limitado rol de los gobiernos locales también refleja limitaciones de su financiamiento. A diferencia de los demás países grandes de la región, los gobiernos locales de la República Dominicana no tienen permitido imponer un gravamen local de base amplia, como el impuesto sobre los bienes inmuebles. En cambio, dependen de las transferencias del Gobierno central, constantemente subfinanciadas, y de una amplia gama de pequeñas tasas poco claras y con costos transaccionales, las cuales no generan un nivel de ingresos significativo. La precaria situación financiera resultante obstaculiza la capacidad de los gobiernos locales para financiar inversiones de capital de su propio bolsillo, o para acceder a fuentes externas de capital. Al contrario, dependen mayormente del Gobierno central para la construcción de obra pública.

Gráfico 1. Gasto local (en porcentajes del gasto público general) en República Dominicana y países de América Latina y el Caribe, 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre la República Dominicana provienen del Ministerio de Hacienda (Agregación Institucional para la Consolidación de la Ejecución del Sector Público No Financiero) y son de 2018. Los datos relativos a otros países provienen del sitio web sobre estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y corresponden a 2018, a excepción del caso de México, en que se consultaron datos de 2017. En todos los casos el gasto público general incluye el gasto del gobierno central, de instituciones descentralizadas y del sistema de seguridad social. A excepción de Costa Rica, El Salvador y Panamá, no se cuenta con datos sobre los países centroamericanos o caribeños.

* En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.

Como resultado del surgimiento de ciudades muy grandes en la República Dominicana, así como del rápido crecimiento esperado en las ciudades periféricas y los pueblos más pequeños (véase la nota 1 sobre urbanización en la República Dominicana), este modelo ya no funciona. Es cierto que el Gobierno central intentó coordinar y priorizar su propio gasto de capital. Pero esto no quita que los gobiernos locales tengan poco control sobre la asignación del gasto de capital en sus jurisdicciones. Como resultado, la República Dominicana no logra aprovechar una de las ventajas comparativas clave de los gobiernos locales: la capacidad para priorizar y coordinar el desarrollo en sus propias jurisdicciones.

La situación parece agravarse por los problemas de gestión que presentan los gobiernos locales. No es fácil obtener datos fidedignos sobre la calidad de la gestión local, en particular por las limitaciones para visitar las municipalidades debido a la crisis de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, los gobiernos locales no cuentan con instrumentos para la planeación y el desarrollo de su territorio (véase la nota 3 sobre disparidades regionales en la República Dominicana). Además, los gobiernos locales presentan retos al llevar a cabo las funciones exclusivamente a ellos, como la gestión de los residuos sólidos.

En cuanto a su estructura, esta nota se divide en cuatro secciones. La sección 1 presenta antecedentes institucionales y fiscales clave con relación a la estructura, las funciones y los ingresos asignados a los gobiernos locales. Se enfoca particularmente en el sistema de asignación de ingresos, y en las dificultades que enfrentan los gobiernos locales a la hora de asegurarse un nivel de financiamiento adecuado y estable. La sección 2 se enfoca en la gestión interna de los gobiernos locales (debido a la falta de datos mencionada anteriormente, este debate está abreviado). La sección 3 evalúa opciones de reforma, enfocándose primero en temas relativos a los ingresos: se examina si los gobiernos locales actualmente cuentan con los recursos necesarios para desempeñar sus responsabilidades, y si la estructura de esas fuentes de ingreso debería modificarse. Esta sección también analiza la estructura de los gobiernos locales, así como propuestas para fusionar a los gobiernos locales pequeños y crear jurisdicciones más extensas. Concluye con una lista de recomendaciones. La sección 4 brinda un resumen.

1. Estructura, funciones e ingresos de los gobiernos locales

La Constitución de la República Dominicana define al país como un Estado unitario, dividido para fines administrativos y políticos en un distrito nacional, regiones, provincias y municipios. Las regiones y provincias son en esencia brazos administrativos del Gobierno central; los gobernadores civiles de las provincias son designados por el presidente. Los municipios constituyen la unidad básica del gobierno local popularmente elegido. Son entidades legales con autonomía pres upuestaria y poderes administrativos, y tienen el derecho de poseer bienes. El síndico y los regidores son elegidos de forma directa. El distrito nacional tiene el estatus de un municipio y también de una provincia.

Los municipios en muchos casos contienen una o más unidades de gobierno subordinadas, denominadas distritos. Estos gobiernan distintas partes del territorio municipal. El municipio de San José de Ocoa, por ejemplo, contiene cuatro distritos, además del territorio gobernado de forma directa por el municipio. Excepto en aquellos municipios que rodean el Distrito Nacional y Santiago, estos suelen estar escasamente poblados (menos de 20.000 habitantes). La ley municipal define a los distritos como unidades desconcen-

tradas de sus respectivos gobiernos municipales[1]. De todas formas, los directores y vocales de distrito son elegidos de forma directa. En 2017 existían 158 municipios y 234 distritos municipales. En este capítulo, el término gobierno local refiere a los municipios y los distritos municipales de forma conjunta.

El marco legal para el gobierno local se estipula básicamente en una sola ley: la Ley 176/07 del Distrito Nacional y los Municipios. En sus 135 páginas dicha ley establece los poderes y las funciones del gobierno local, el proceso para la elección de alcaldes y concejales, y los procesos de presentación de presupuestos e información financiera que deben respetarse. También estipula los ingresos asignados a nivel local, aunque solo de manera general. Una ley aparte (la Ley 166/03) establece los términos de las transferencias del Gobierno central a los gobiernos locales.

1.1 Los gobiernos locales tienen funciones limitadas

Si bien la ley municipal permite a los gobiernos locales desempeñar una amplia gama de funciones, en los hechos sus responsabilidades son muy limitadas. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 176/07, un gobierno municipal "deberá ejercer la gestión de sus propias funciones, dentro del marco de la Constitución y las leyes pertinentes" (República Dominicana, 2007a). Las "propias funciones" se definen como aquellas que están asignadas exclusivamente a los gobiernos locales de acuerdo con la Constitución, las leyes sectoriales y la propia ley municipal. El artículo 19 enumera 15 de dichas funciones. Estas incluyen la construcción y el mantenimiento de calles urbanas y rurales, el control del tráfico, la gestión de los residuos sólidos, la limpieza de las calles, la iluminación pública, el manejo del cuerpo de bomberos, el mantenimiento de los parques y el funcionamiento de los mercados y los cementerios (véase el gráfico 2). El artículo 20 estipula que la mayoría de estas funciones son obligatorias (las únicas excepciones de peso refieren al control del tráfico y el ordenamiento territorial). El artículo 79 define por separado las funciones de los distritos municipales. Estos en general reiteran las funciones asignadas a nivel municipal, a excepción del manejo del cuerpo de bomberos, el mantenimiento de los parques, el funcionamiento de los mercados y los mataderos, y el planeamiento y el control del ordenamiento territorial.

La Ley también autoriza a los gobiernos locales a desempeñar "funciones compartidas o coordinadas", como el suministro de agua y alcantarillado, la prevención de desastres, la protección social, la seguridad pública, la salud pública, la educación pública y la defensa civil[2]. En la práctica, el papel de los gobiernos locales en la provisión de estos servicios es mínimo. Los gobiernos locales no ejercen un papel directo en la provisión de agua o alcantarillado a nivel urbano. En su lugar, estos servicios son provistos por empresas regionales en el área metropolitana de Santo Domingo[3] (Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo [CAASD]) y Santiago (Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago [CORAASAN]), así como en Puerto Plata (Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Plata [CORAAPPLATA]), Moca (Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca [CORAAMOCA]) y La Romana (Corporación de Acueducto y Alcantarillado de La Romana [COAAROM]). Todas estas empresas están directamente subordinadas a la Oficina Presidencial, y no a los gobiernos locales a quienes sirven.

1 Bajo la ley municipal, la desconcentración se define como la delegación de autoridades y funciones a un nivel inferior de administración.

2 La Ley define que las "competencias compartidas o coordinadas [son] todas aquellas que corresponden a la función de la administración pública, salvo aquellas que la Constitución le asigne exclusivamente al Gobierno Central, garantizándoles como competencias mínimas el derecho a estar debidamente informado, el derecho a ser tomado en cuenta, el derecho a participar en la coordinación y a la suficiencia financiera para su adecuada participación".

3 Incluidos el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo.

Gráfico 2. Funciones propias de los gobiernos locales en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia con base en datos de República Dominicana (2007a).

La autoridad nacional de agua y alcantarillado, el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA), presta estos servicios en otras ciudades y pueblos. Las juntas de agua comunitarias lo hacen en las áreas rurales.

El papel local en la infraestructura relacionada con desastres también es muy limitado. La Ley 147/02 sobre Gestión de Riesgos obliga a todos los niveles de gobierno (central, regional, provincial y municipal) a colaborar en la prevención y respuesta ante desastres naturales, apuntando específicamente que cada nivel ejercerá de manera libre y autónoma sus actividades en tal sentido, en estricto cumplimiento de las atribuciones que a cada uno les fuera asignadas en la Constitución. Sin embargo, la gran mayoría del gasto en gestión de riesgos ante desastres naturales tiene lugar a nivel central. De acuerdo con datos de BOOST, una plataforma web del Banco Mundial que facilita el acceso a datos sobre los presupuestos, los municipios apenas erogaron un total de 1,2 millones de pesos dominicanos (24.000 dólares) en defensa civil y gestión de riesgos ante desastres naturales en 2018. El Gobierno central, por el contrario, gastó 11.600 millones de pesos dominicanos (46 millones de dólares) o 10.000 veces más que el monto gastado por los gobiernos locales[4].

Los gobiernos locales también juegan un papel relativamente menor en la prestación de infraestructura turística. La nota 3 de esta serie, que refiere al nuevo ordenamiento territorial de la República Dominicana, describe el papel dominante que juegan los ministerios y las agencias del Gobierno central en el desarrollo turístico. Los diversos componentes del turismo caen dentro de los planes sectoriales de los ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Economía, Planificación y Desarrollo. El Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR), una agencia

4 Solo se cuenta con datos detallados sobre el gasto del Gobierno central en gestión de desastres para el año 2017 y únicamente con relación a tres instituciones (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales). Del total del gasto del Gobierno central en gestión de desastres, el 86% fue realizado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, mayormente para la reconstrucción de caminos y puentes. El contrato más grande (431 millones de pesos dominicanos), sin embargo, fue para la reconstrucción de obras hidráulicas (adecuación de cauces, limpieza de canales y drenajes, y construcción de muros de gaviones) en la provincia de Monte Cristi, como respuesta a las inundaciones de 2016. Sumas más pequeñas fueron empleadas en la reconstrucción de viviendas. El desglose detallado del gasto del Gobierno central, por proyecto, está disponible en el sitio web del gobierno.

del Gobierno central, es responsable de llevar a cabo los planes de infraestructura en áreas turísticas. El principal punto de contacto entre los gobiernos locales y el sector turístico ocurre durante la expedición de permisos de uso del suelo.

El papel local en seguridad y servicios sociales también es mínimo. Los gobiernos locales en conjunto dedican apenas un 4% de sus presupuestos a la asistencia social y un 2% a la seguridad pública. El gasto en educación es insignificante[5].

Además de estos servicios específicos, la ley de los municipios también asigna responsabilidades a los gobiernos locales en lo que respecta al cumplimiento de ciertas funciones normativas y de planeamiento. Estos son responsables del "ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística". Pero no están solos en este sentido. Como se menciona en la ya citada nota 2, estas responsabilidades se comparten con varias entidades del Gobierno central. El ordenamiento territorial es una responsabilidad del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA). Dentro del Ministerio, la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) es responsable de elaborar políticas públicas para el desarrollo territorial dentro del marco del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial. Esta legislación es complementada por una amplia gama de leyes y normativas adicionales que estipulan, entre otras cosas, la creación de consejos de desarrollo municipales y la elaboración de planes municipales de desarrollo y de varios tipos de planes de ordenamiento territorial. Cabe señalar que esta legislación no se ha implementado de forma generalizada. Apenas diez de los 151 municipios recientemente estudiados por la DGODT cuentan con planes municipales de desarrollo, solo 8 tienen planes de ordenamiento territorial completos, y solo 6 cuentan con un consejo de desarrollo y la serie completa de documentos de planeamiento que exige la ley.

1.2 Los gastos a nivel local reflejan las escasas responsabilidades de los gobiernos locales

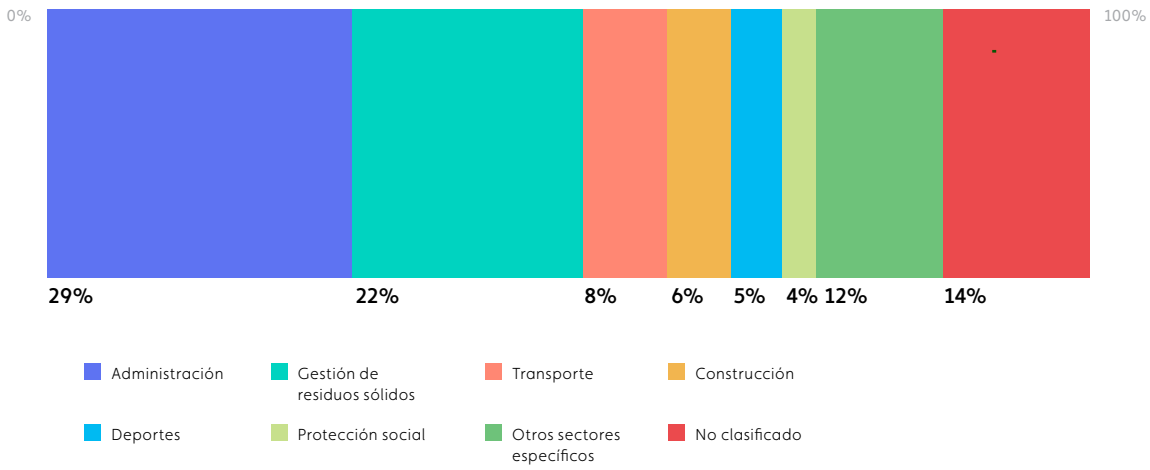
La principal categoría de gasto municipal es "administración". De acuerdo con datos de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), este gasto representó alrededor de un 30% del gasto total de los gobiernos locales en 2019. Los datos de BOOST para 2018 brindan mayores detalles. Del total del gasto en administración realizado a nivel local ese año, dos tercios se emplearon en las oficinas del alcalde y el consejo, mientras que el resto fue para "gestión y planeamiento administrativo, financiero, fiscal y económico".

La gestión de residuos sólidos fue la principal categoría de gasto sectorial en 2019. Representó un 22% del total (véase el gráfico 3). El transporte (por ejemplo, construcción y mantenimiento vial) representó un 8%. El gasto en deportes, protección social y otros sectores específicos representó un 27% del total. Una proporción significativa del gasto de los gobiernos locales —un 14%— no fue clasificado.

Este modelo de gasto funcional es constante entre gobiernos locales de diferentes tamaños y ubicaciones. El gráfico 4 ilustra la distribución funcional del gasto de los gobiernos locales en el área metropolitana de Santo Domingo y Santiago, así como el promedio para todos los demás gobiernos locales.

5 De acuerdo con datos de BOOST relativos a 2018, los gobiernos locales dedicaron el 0,9% de sus presupuestos a la educación. Prácticamente la totalidad de este monto se erogó en "enseñanza no atribuible a ningún nivel".

Gráfico 3. Gasto municipal por función (en porcentajes) en República Dominicana, 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020c).

De acuerdo con datos de BOOST relativos a 2018, los gobiernos locales dedicaron el 0,9% de sus presupuestos a la educación. Prácticamente la totalidad de este monto se erogó en "enseñanza no atribuible a ningún nivel".

Como se observa, "administración" es, de modo sistemático, la principal categoría de gasto funcional en los tres grupos, si bien las proporciones son mucho menores en el área metropolitana de Santo Domingo (un 22%) que en Santiago (un 32%) o las jurisdicciones más pequeñas (un 33%). Del mismo modo, y de forma sistemática, la gestión de residuos sólidos es la categoría de mayor gasto sectorial, la cual representa un 27% del gasto del gobierno local en el área metropolitana de Santo Domingo, un 24% en Santiago y solo un 14% en las jurisdicciones más pequeñas. El transporte por carretera absorbe un mayor porcentaje de los presupuestos locales en las jurisdicciones más pequeñas: un 8% del total en promedio, en comparación con un 4% en el área metropolitana de Santo Domingo y un 2% en Santiago[6].

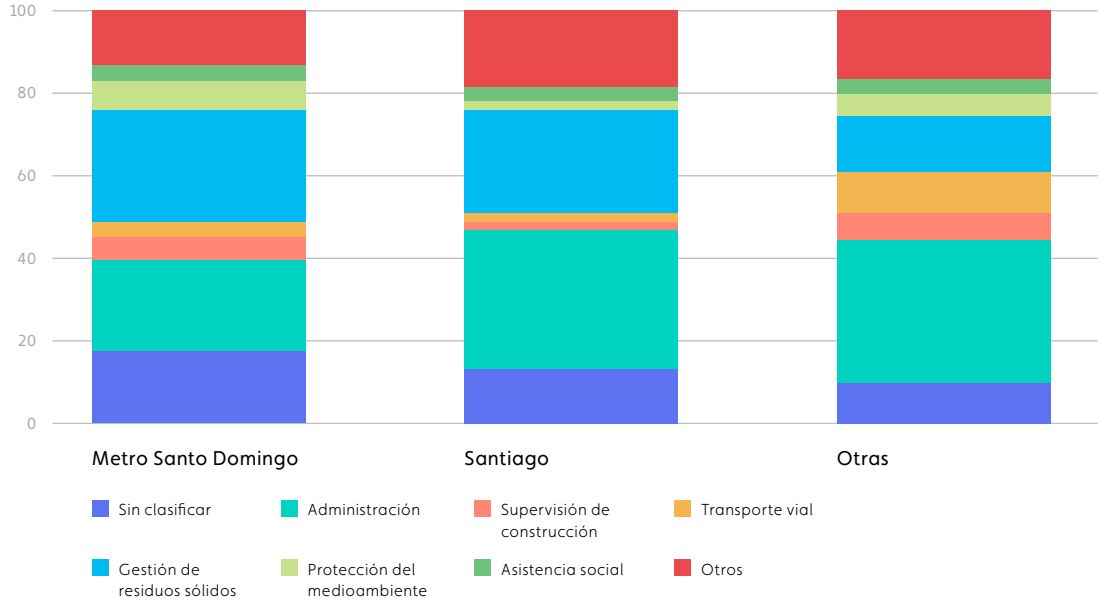
Sin embargo, se observan variaciones del gasto entre los municipios y los distritos que conforman el área metropolitana de Santo Domingo. El gráfico 5 ilustra el nivel de gasto de cada uno de los cuatro municipios que conforman el núcleo del área metropolitana de Santo Domingo[7]. Como se observa, "administración" es la categoría que engloba el mayor gasto en solo dos de ellos: Santo Domingo Este y Santo Domingo Norte[8]. En el Distrito Nacional y en Santo Domingo Oeste, la gestión de residuos sólidos es la principal categoría de gasto. Es importante señalar que, debido a que el nivel de ingresos varía entre los gobiernos locales que conforman el área metropolitana de Santo Domingo, el nivel de gasto en estas funciones también cambia enormemente. Si se considera el gasto per cápita, el Distrito Nacional eroga un 50% más que Santo Domingo Oeste en la gestión de residuos sólidos.

6 El área metropolitana de Santo Domingo se define aquí como el Distrito Nacional, los municipios de Santo Domingo Este, Norte y Oeste, y sus respectivos distritos. La cifra para el área metropolitana de Santo Domingo representa el gasto combinado de las cuatro jurisdicciones; el área metropolitana de Santiago se define como el municipio de Santiago y sus distritos. En conjunto, las áreas metropolitanas de Santo Domingo y Santiago representan el 30% de la población total de la República Dominicana.

7 Las cifras para Santo Domingo Este y Oeste también incluyen a sus respectivos distritos municipales.

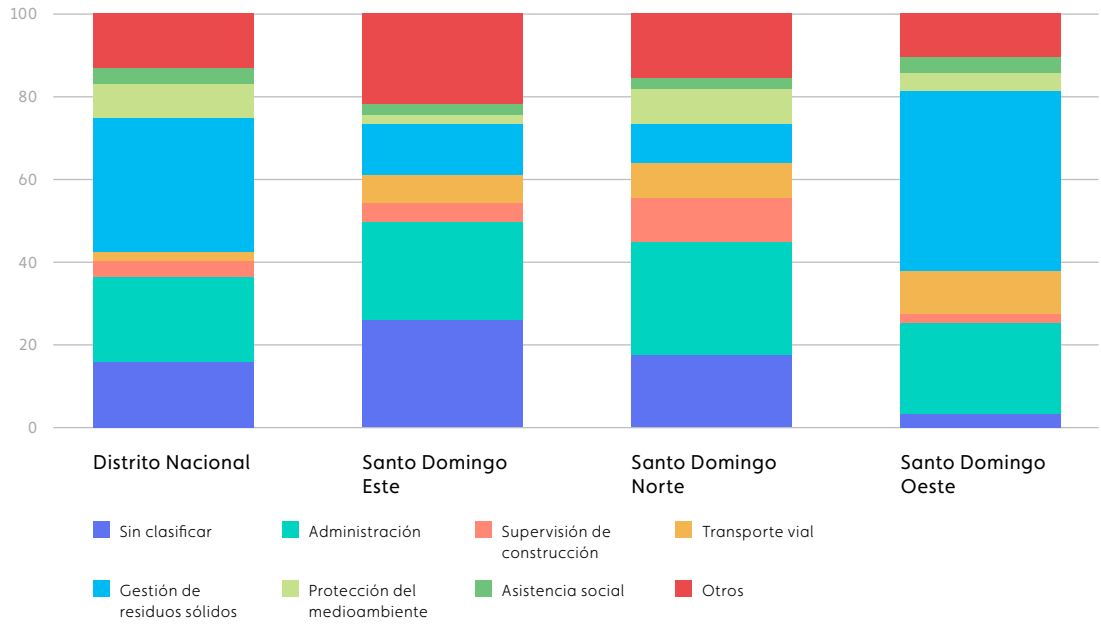
8 Se excluye a los "no clasificados", que representan el 27% del gasto total en Santo Domingo Este.

Gráfico 4. Gasto de los gobiernos locales por función (en porcentajes del gasto total) en el área metropolitana de Gran Santo Domingo, Santiago y otras ciudades de República Dominicana, 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020a).

Gráfico 5. Gasto de los gobiernos locales por función (en porcentajes del gasto total) en el área metropolitana de Santo Domingo, 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020a).

El Gobierno central representa la abrumadora mayoría de la inversión en infraestructura urbana en la República Dominicana. De acuerdo con el informe más reciente del MEPyD sobre inversión pública, el gasto de capital (incluido el gasto realizado por empresas públicas, órganos descentralizados e instituciones de la seguridad social) totalizó 64.400 millones de pesos dominicanos en 2019 (MEPyD, 2020a). Los municipios apenas erogaron 32 millones de pesos dominicanos, o un 0,05% del monto total. El mayor gasto de capital público total se realizó en el sector de transporte, y representó un 21% del total en 2019. Entre las inversiones más grandes del sector se encuentran el ensanchamiento de la circunvalación de Santo Domingo (llevado a cabo por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones) y las extensiones del metro de Santo Domingo (llevadas a cabo por la Oficina para el Reordenamiento del Transporte). El sector de vivienda y servicios comunitarios representó alrededor del 5% del gasto de capital total del gobierno. Entre las inversiones más grandes en este sector se incluyen el mejoramiento de barrios informales en La Barquita, Santo Domingo Este (llevado a cabo por la Oficina Presidencial), y la ampliación del sistema de suministro de agua en grandes cantidades en Santo Domingo Norte (llevada a cabo por la empresa de agua del Gobierno central (CAASD).

Los intentos del gobierno por obligar a los gobiernos locales a incrementar su propio gasto de capital no han sido exitosos. Como se describe en el recuadro 1, la ley municipal obliga a los gobiernos locales a gastar al menos un 40% de sus ingresos totales en obras públicas, pero este requisito no se hace cumplir. De acuerdo con el último informe sobre gasto municipal realizado por el Ministerio de Hacienda, las obras públicas constituyeron apenas un 26% del gasto municipal total en 2019 (Ministerio de Hacienda, 2020c).

Recuadro 1

Los controles centrales sobre la asignación de gastos municipales no se aplican, y no deberían aplicarse

En principio, la autonomía local sobre las decisiones presupuestarias se ve limitada por las reglas que rigen la asignación de recursos. Según el artículo 21 de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios, el gasto en personal no puede exceder el 25% del ingreso; el gasto en "servicios municipales ordinarios" no puede exceder el 31% del ingreso, y al menos el 40% del ingreso debe asignarse a obras. Un 4% debe destinarse a programas sociales. Estas disposiciones pueden suspenderse en caso de emergencia. De lo contrario, cualquier violación está sujeta a entre 2 y 5 años de prisión y a una sanción de entre 5 y 20 salarios mínimos.

Estas restricciones aparentemente buscan limitar el gasto local en personal y "servicios municipales ordinarios" con el fin de liberar recursos para la inversión de capital. Pero el argumento para favorecer la inversión de capital por sobre las demás categorías económicas del gasto no es demasiado convincente. El principal servicio prestado por los gobiernos locales es la gestión de residuos sólidos, que incluso para los gobiernos locales mejor administrados debería ser un costo recurrente: salarios, combustible, mantenimiento vehicular y operación de vertederos. Incluso el gasto en vialidad debería ser en gran medida recurrente: como regla general, el

→

gasto para mantener la red vial existente debería tener prioridad sobre las obras nuevas (esto puede variar dependiendo de la condición inicial y de la existencia de un proceso de crecimiento o expansión urbana significativo).

La distinción entre gasto en personal y gasto en "servicios municipales ordinarios" también es discutible. El mayor insumo de los "servicios municipales ordinarios" suele ser el personal[a]. Si el objetivo del gobierno es restringir el gasto en personal administrativo, entonces esto debería especificarse. Pero las instrucciones presupuestarias del Gobierno central para los gobiernos locales solo brindan una definición de inversión de capital: la creación de activos físicos que aumenten la capacidad productiva de un municipio, como, por ejemplo, la construcción de caminos, hospitales, escuelas vocacionales, parques y cementerios. Las instrucciones no hacen referencia al personal.

En la práctica, estas disposiciones son ignoradas de forma sistemática. Como se menciona en un informe reciente sobre el costo de los servicios municipales (Holguín y De León, 2015), tanto el Distrito Nacional como Santiago gastan mucho más en servicios públicos ordinarios que el tope permitido. Y esto es algo bueno.

[a] Excepto en algunos casos, por ejemplo, Santo Domingo, donde los servicios como la gestión de residuos sólidos son subcontratados a empresas privadas.

1.3 Los ingresos locales derivan en su mayoría de las transferencias

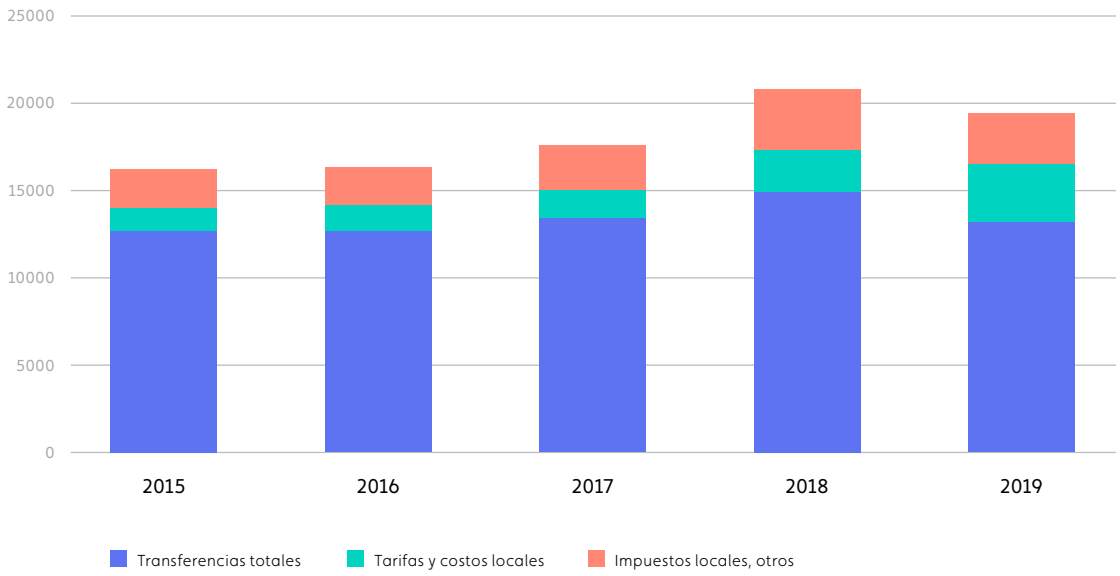
Las transferencias del Gobierno central son por lejos la mayor fuente de ingresos municipales. El primer capítulo de la sección 16 de la ley municipal dispone los principios básicos de la asignación de recursos. Bajo la rúbrica de "suficiencia financiera", el artículo 254 estipula que los ayuntamientos tienen el "derecho de contar con recursos suficientes para desempeñar las funciones que les son asignadas". Sin embargo, la ley no asigna fuentes de recursos específicas a nivel local. En la práctica, como muestra el gráfico 6, las transferencias representaron prácticamente el 70% del total de sus recursos en 2019[9].

El nivel general de las transferencias centrales a los gobiernos locales está estipulado en la ley, pero en la práctica no se cumple. El marco legal para las transferencias se expresa en los artículos 296 y 297 de la ley municipal. El artículo 296 establece que los ayuntamientos y los distritos municipales compartirán los ingresos del Estado según los montos y los criterios establecidos en la ley. La Ley 166 fija la proporción subnacional de los ingresos centrales en un 10%[10], aunque esta disposición ha sido incumplida de forma consistente (Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017). En 2015, tales transferencias apenas representaron un 2,9% de los ingresos públicos (Ministerio de Hacienda, 2014). Desde entonces, esta proporción ha disminuido aún más. Como se muestra en el gráfico 7, en 2019 dichas transferencias apenas representaron un 2% del ingreso público central.

9 Bajo el sistema de informes financieros del Ministerio de Hacienda, las transferencias cubiertas por esta legislación se dividen en dos categorías: "corrientes" y "de capital". Esta distinción aparentemente no tiene sentido, dado que las dos son en realidad fungibles (véase el recuadro 1). Las dos son consideradas como una transferencia única a efectos de determinar el monto total de las transferencias y su distribución entre municipios, y así son tratadas en el gráfico 6.

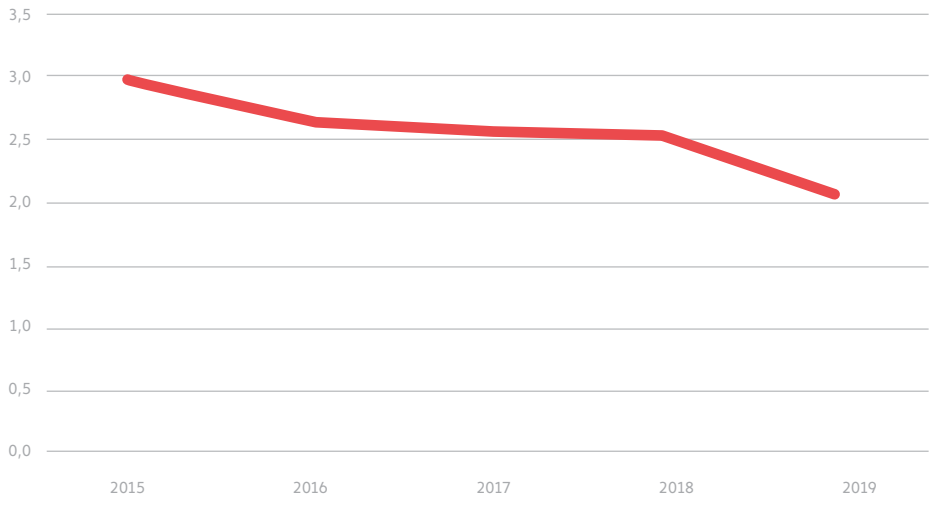
10 Excluye ciertos ingresos estipulados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Público de la Nación, así como subvenciones y préstamos externos.

Gráfico 6. Fuentes de ingreso municipales (en miles de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2015-2019



Fuente: Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES).

Gráfico 7. Transferencias del Gobierno central (en porcentajes del ingreso) en República Dominicana, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales, Santo Domingo, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), varios años.

La distribución de las transferencias se basa únicamente en la población, según se determina en el censo más reciente (artículo 4 de la Ley 166). La Ley especifica que un mínimo de 500.000 pesos dominicanos (alrededor de 10.000 dólares) serán distribuidos a cada municipio y 250.000 pesos dominicanos (5.000 dólares) serán distribuidos a cada distrito municipal, independientemente de la población. El artículo 10 restringe el uso de estos fondos (reiterando la ley municipal). No más del 25% del monto transferido será gastado en personal, no más del 35% se destinará a funciones municipales ordinarias y al menos un 40% se gastará en obras públicas. Como se menciona en el recuadro 1, esta disposición no se cumple.

1.4 Los gobiernos locales tienen muy poca autoridad tributaria

Los gobiernos locales tienen muy poco poder para incrementar los ingresos por su cuenta. Si bien se les permite imponer una amplia gama de arbitrios y tasas menores, no se les asigna una base tributaria local amplia. Bajo el artículo 255 de la ley municipal, los municipios tienen la autoridad de establecer impuestos y arbitrios "de acuerdo con la Constitución y las leyes". El artículo 279 autoriza a los ayuntamientos a establecer tasas para servicios municipales y por el uso de propiedad municipal, prohibiendo solo las tasas para el agua de fuentes públicas, la iluminación pública, la seguridad pública y el barrido de calles. Pero los gobiernos locales no pueden imponer gravámenes recurrentes sobre la propiedad, una fuente común de ingresos locales en el resto de la región. Este impuesto es gravado y retenido por el Gobierno central.

Los pocos impuestos y tasas que los gobiernos locales tienen permitido gravar generan muy pocos recursos. Los impuestos y las tasas locales más habituales incluyen impuestos a establecimientos comerciales como hoteles y salas de billar; tasas para permitir cerrar calles, cortar árboles o remodelar viviendas y edificios, y tasas para la recolección y disposición de residuos sólidos. El Ministerio no publica datos detallados sobre la recaudación de tasas e impuestos específicos en toda la República[11]. El cuadro 1 muestra las principales fuentes de dichos recursos en las dos jurisdicciones más grandes del país: el Distrito Nacional y Santiago. Como se indica, la principal fuente de ingresos impositivos a nivel local en el Distrito Nacional es un recargo del 3% en las facturas de electricidad que las empresas de distribución eléctrica están obligadas a pagar a los municipios donde residen sus clientes[12]. La segunda fuente más importante es una tasa para la recolección de residuos sólidos. Los impuestos a letreros y carteles ocupan un distante tercer puesto. Los cargos para obtener permisos de construcción ocupan el cuarto lugar. Una amplia gama de impuestos y tasas menores conforman el resto de las fuentes de ingresos, y el más importante de ellos es un impuesto a la compra de mobiliario con crédito. A excepción de las tasas para construcción y registros civiles, ningún tributo genera más que el equivalente a 0,33 dólares per cápita. Si bien el Distrito Nacional grava con un impuesto del 10% a hoteles y moteles, los ingreso derivados de esta fuente son insignificantes.

Los impuestos y las tasas locales de Santiago son aún más diversos. Santiago no genera recursos del impuesto a la electricidad, debido a una disputa en curso con la empresa nacional de electricidad. En su lugar, la fuente más grande de ingresos es una tasa por la recolección de residuos sólidos. La segunda

11 El sistema de clasificación presupuestaria del Ministerio brinda una lista detallada de los elementos que deben ser incluidos bajo cada uno de estos dos encabezados. El sitio del Ministerio, sin embargo, no revela los montos recaudados por cada fuente. Véase Ministerio de Hacienda (s. d.).

12 De acuerdo con la ley, el impuesto aplica en todo el país. Véase Comisión Nacional de Energía, (2012).

Cuadro 1. Fuentes de ingreso (en millones de pesos dominicanos y en porcentajes) en el Distrito Nacional y Santiago, 2019

	Distrito Nacional		Santiago	
	Millones de pesos dominicanos	Porcentajes del total	Millones de pesos dominicanos	Porcentajes del total
Transferencias	1.557,7	40%	982,6	65%
Impuesto a la electricidad	790,0	20%	0,0	0%
Tasa de gestión de residuos sólidos	747,2	19%	272,7	18%
Impuesto a letreros	160,0	4%	13,3	1%
Tasa de licencia de construcción	88,8	2%	24,2	2%
Compras por crédito	85,9	2%	24,7	2%
Permisos de construcción	35,6	1%	12,3	1%
Registro civil	38,2	1%	15,4	1%
Otros impuestos y tasas	404,6	10%	173,8	11%
Total	**3.908,0**	**100%**	**1.519,0**	**100%**

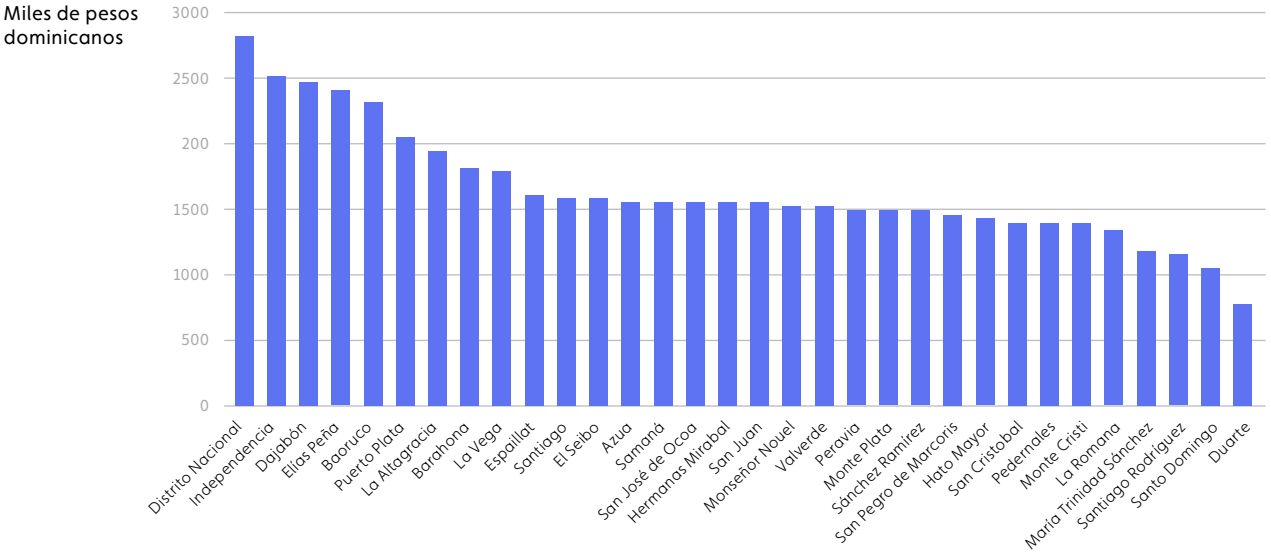
Fuente: Informes sobre ejecución de presupuestos, 2019.

es una tasa impuesta a los toldos que se extienden sobre las aceras, seguida de un impuesto a la compra de mobiliario con crédito. A excepción de estas tasas, y de los demás impuestos y tasas mencionados en el cuadro 1, ningún impuesto o tasa representa más de 0,55 dólares per cápita.

Las variaciones de la recaudación per cápita de los municipios son sorprendentemente pequeñas —al menos con base en los datos agregados por provincia—, a pesar de las variaciones de los niveles de pobreza y de desarrollo económico que se registran en diferentes partes del país. El gráfico 8 muestra la recaudación per cápita promedio a nivel municipal de cada provincia[13]. Como puede observarse, a excepción del Distrito Nacional y de algunas provincias situadas sobre la frontera con Haití, el ingreso municipal promedio per cápita varía entre 1.300 y 1.800 pesos dominicanos. Esta relativa uniformidad se debe al dominio de las transferencias en los ingresos municipales y a su distribución basada exclusivamente en la población. Tales variaciones existen debido: i) al monto mínimo reglamentario, que genera un alto nivel de transferencias per cápita en jurisdicciones con poblaciones pequeñas, y ii) a la contribución de los recursos propios en las grandes ciudades con economías robustas. Como se mencionó anteriormente, por ejemplo, los ingresos del Distrito Nacional fueron reforzados por el impuesto aplicado a las facturas eléctricas de sus residentes.

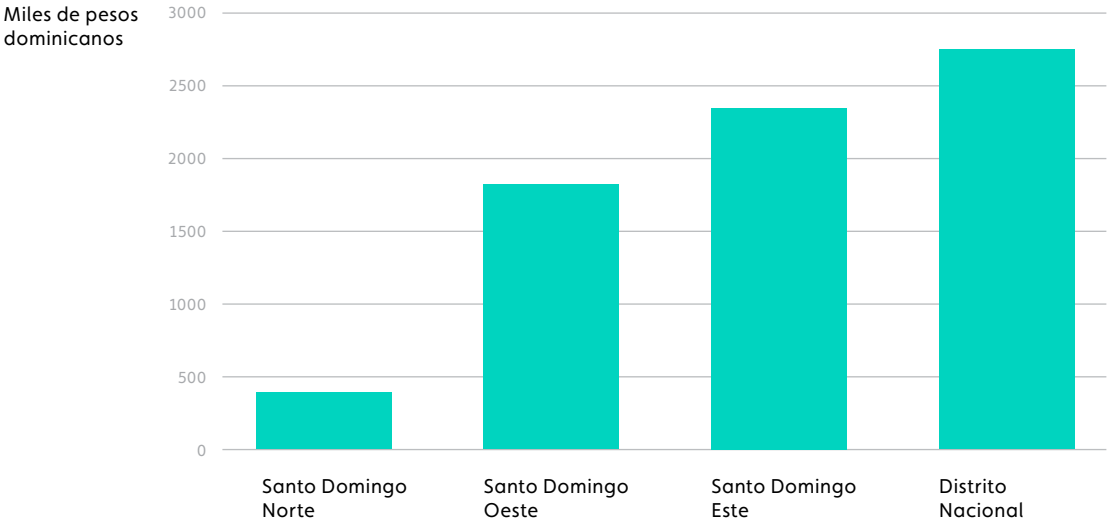
13 La recaudación comprende los ingresos corrientes y de capital, incluidos, si existieran, los importes de los préstamos. No hay un desglose detallado por fuente.

Gráfico 8. Ingreso municipal promedio per cápita por provincia (en pesos dominicanos) en provincias de República Dominicana y Distrito Nacional, 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020b).

Gráfico 9. Ingreso per cápita por municipio (en pesos dominicanos) en el área metropolitana de Santo Domingo, 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020a).

De todas formas, existen variaciones notables. Dentro del área metropolitana de Santo Domingo, existen variaciones bastante amplias en lo que respecta al ingreso per cápita de los municipios. Como se muestra en el gráfico 9, el ingreso per cápita del Distrito Nacional y de los dos municipios situados inmediatamente al este y al oeste son mucho más elevados que en Santo Domingo Norte. Estas variaciones se extienden a

los suburbios más distantes del área metropolitana. Mientras que el ingreso per cápita en Los Alcarrazas es prácticamente igual que el de Santo Domingo Oeste (1.227 pesos dominicanos), los ingresos per cápita de Boca Chica y Pedro Brand se comparan con los de Santo Domingo Norte.

A pesar de una reducción del porcentaje del ingreso central que se transfiere a los municipios, el nivel de ingreso municipal total aumentó en los últimos años. Como puede observarse en el gráfico 6, durante el período 2015-2019 los ingresos locales aumentaron un 21% en términos nominales. Si bien los ingresos por transferencias crecieron solo un 5%, los ingresos derivados de tasas y cargas aumentaron más del doble (si bien desde una base muy chica). La recaudación por impuestos locales se incrementó alrededor de un 40%.

La pandemia de la COVID-19 probablemente haya reducido los ingresos locales en 2020. Debido a su dependencia de las transferencias del Gobierno central, los ingresos municipales se ven muy afectados por cualquier cambio en los ingresos del Gobierno central. Los datos en torno a la recaudación del Gobierno central muestran un descenso del 5,5% en los primeros 11 meses de 2020, en comparación con el mismo período del año anterior. Esto puede haber causado una reducción de los ingresos locales provenientes de esta fuente. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el Gobierno altera periódicamente el porcentaje de los ingresos que transfiere al nivel local. Si el Gobierno respondió a la crisis de la COVID-19 aumentando la proporción de los ingresos que transfirió al nivel local, esto podría haber compensado el deterioro de los ingresos provenientes de esta fuente.

El impacto de la COVID-19 en las demás fuentes de ingresos locales probablemente haya sido variado. Algunas fuentes, como las tasas por gestión de residuos sólidos, se gravan a una tasa fija y tal vez no hayan sido afectadas por la desaceleración económica. Pero otras fuentes, como las tasas establecidas para permisos de construcción, probablemente hayan mermado como respuesta a la desaceleración de la construcción. Además, a los gobiernos locales se les permite endeudarse tanto para lograr fines a corto plazo (gestión del flujo de caja) como para realizar inversiones de capital a largo plazo. Este endeudamiento está regulado por la Ley 176/07 del Distrito Nacional y los Municipios y la Ley 6/06 de Crédito Público. Esta última es particularmente restrictiva. Estipula que cualquier propuesta de endeudamiento local debe ser aprobada, caso por caso, por la Secretaría de Finanzas, de conformidad con los topes de deuda correspondientes a todo endeudamiento público, según se define en el Consejo de la Deuda Pública. Si el endeudamiento implica una garantía del Gobierno central, esta debe reflejarse en el presupuesto del Gobierno central.

2. Desempeño

El nivel y la estructura de los ingresos de los gobiernos locales constituyen, por supuesto, solo un aspecto del desempeño local. A continuación se hace un breve repaso del desempeño de los gobiernos locales con base en el análisis de tres áreas: i) la gestión de residuos sólidos, ii) el planeamiento urbano y iii) la gestión interna.

2.1 Existen importantes brechas en la recolección de residuos sólidos y su disposición es inadecuada

Si bien la gestión de residuos sólidos es adecuada en áreas de ingreso medio y alto, es deficiente en los barrios de bajos ingresos. La principal responsabilidad funcional de un gobierno local en la República Dominicana es la recolección y disposición de residuos sólidos. Los datos disponibles sugieren que los

gobiernos locales en general cumplen con éxito la función de recolectar residuos sólidos en los barrios formales (clase media y alta). De acuerdo con la encuesta de hogares más reciente (2015), un 89% de las viviendas urbanas del país contaban con un servicio municipal de recolección de residuos; un 3% adicional de los hogares contaban con el servicio de carretilleros, y el 8% restante quemaba sus residuos o los arrojaba en la calle, un barranco o un río (ONE, 2016). Este patrón es consistente en todas las grandes ciudades del país, incluidas las áreas metropolitanas de Santo Domingo y Santiago, así como en los poblados más pequeños. En las áreas rurales, menos del 60% de los hogares informan contar con servicios municipales de recolección de residuos y más del 30% de los hogares señalan que incineran sus residuos como principal manera de disposición.

La recolección en asentamientos informales es deficiente, particularmente en Santo Domingo. A medida que la población de Santo Domingo creció, los residentes más pobres construyeron viviendas en áreas peligrosas, muchas veces a la vera de ríos o sus tributarios, estableciéndose frecuentemente en tierras inundables. En esos asentamientos informales, las pendientes pronunciadas, la escasa infraestructura de transporte, el uso irregular del suelo y la indiferencia ciudadana se combinan para evitar las técnicas convencionales de gestión de residuos sólidos, como el uso de grandes camiones compactadores para la recolección (Edelman, 2019). Al no contar con servicios adecuados de gestión de residuos sólidos, los residentes de los asentamientos informales muchas veces terminan por eliminar los residuos en terrenos baldíos y cursos de agua, lo que causa el bloqueo de los canales de desagüe y contribuye a propagar vectores de enfermedades (véase la ilustración 1.A). En Santo Domingo esta práctica derivó en la disposición de residuos en el río Ozama, que fluye hacia el océano, lo que ha causado la contaminación de las playas (véase la ilustración 1.B).

Ilustración 1. La recolección de residuos sólidos es deficiente en los asentamientos informales

A. Los residuos sólidos obstruyen los canales de desagüe en Santo Domingo



Fuente: University of Texas at Austin Strauss Center.

B. Los residuos sólidos del río Ozama contaminan las playas



Fuente: https://woimacorporation.com/drowning-in-waste-case-santo-domingo-dominican-republic/

Asimismo, la disposición de residuos sólidos es inadecuada: no cumple las normas medioambientales mínimas. El país carece de vertederos sanitarios, es decir, vertederos diseñados con controles de metano, lixiviados y vectores. Como se señala en la nota 1 sobre urbanización en la República Dominicana, en su lugar los gobiernos locales cuentan con vertederos al aire libre. El Gran Santo Domingo está atendido mayormente por el notorio vertedero Duquesa, el punto final para el 80% de los residuos generados en el área metropolitana (a diferencia de otros vertederos, dicho vertedero pertenece a, y es operado por, el Gobierno central). Allí, los recolectores de residuos informales (conocidos como buzos) clasifican los desechos en busca de materiales reciclables, mientras se emite gas metano a la atmósfera y los lixiviados contaminados ingresan a los sistemas de agua (véase la ilustración 2). El vertedero también sufre incendios frecuentes, que contaminan el aire de toda el área metropolitana.

Ilustración 2. La disposición de residuos sólidos no cumple con las normas medioambientales mínimas



Fuente: https://woimacorporation.com/drowning-in-waste-case-santo-domingo-dominican-republic/

Los problemas del sector de la gestión de residuos sólidos están descritos detalladamente en un informe de 2014 publicado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (JICA y MIMARENA, 2014). En el citado informe se señala que la mayoría de los municipios no cuentan con los recursos necesarios para gestionar adecuadamente los residuos sólidos "debido a múltiples debilidades de naturaleza institucional, legal, financiera y técnica operativa". Sin embargo, un documento de políticas adjunto menciona que "la gestión adecuada de residuos sólidos municipales es técnicamente factible, económicamente viable y ambientalmente sostenible" y propone una extensa gama

de reformas (MIMARENA, 2014). Estas incluyen medidas para reducir el volumen de los residuos sólidos[14] a través del fomento del reciclado, el fortalecimiento de la normativa (por ejemplo, al establecer estándares mínimos para regular la frecuencia del servicio, la operación de las estaciones de transferencia y el diseño de los botes de basura) y el impulso de la construcción de vertederos sanitarios. El documento de políticas también propone aumentar las tasas para la gestión de los residuos sólidos, y recomienda un nivel de tarifas que refleje el costo total de la recolección de residuos sólidos y su disposición[15]. Un análisis detallado de la calidad de los servicios municipales individuales va más allá del alcance de este informe. De igual manera, la evidencia disponible respecto al desempeño de Santo Domingo en materia de gestión de residuos sólidos indica que hay margen de mejora.

2.2 La mayoría de los municipios no tienen las capacidades para planear su territorio y para coordinar inversiones de infraestructura

Los municipios se quedan cortos en términos de desempeño respecto de sus funciones en materia de ordenamiento territorial. Como se señala en la nota 2 sobre disparidades regionales en la República Dominicana, apenas 8 de los 155 municipios finalizaron sus planes de ordenamiento territorial (MEPyD, 2020). La mayoría de los municipios no cuentan con Oficinas de Planeamiento Urbano y solo diez informan un "avance significativo" en el indicador 2.03 del SISMAP, relativo a "ordenamiento y regulación territorial" (véase más adelante). En los casos en que existen Oficinas de Planeamiento Urbano, sus funciones mayormente se centran en cuestiones relativas a señalética vial, estacionamiento, mejoras viales menores, administración de tasas municipales y regulación de vendedores informales.

Como se señala en la citada nota 2, un proyecto de ley (actualmente bajo consideración en el Congreso) propone exigir a todos los municipios que elaboren planes de ordenamiento territorial en los próximos dos años. Teniendo en cuenta que, a la fecha, apenas diez municipios cuentan con dichos planes, esto parece ser demasiado ambicioso y costoso, incluso en el caso de adoptarse un cronograma más realista. Presuntamente se necesitaría el financiamiento del Gobierno central (o de donantes) para afrontar el gasto extraordinario que significaría preparar los planes de ordenamiento territorial iniciales. Los costos recurrentes de administrar los planes —monitorear su cumplimiento, imponer las multas por incumplimiento y actualizar de forma periódica los planes para incluir el crecimiento futuro— seguramente sean más modestos y puedan financiarse con los ingresos regulares de los municipios.

De todas formas, dichos planes serán difíciles de implementar. Como se señaló anteriormente, los gobiernos locales solo representan una porción minúscula de las inversiones en infraestructura urbana de la República Dominicana. La mayoría de estas inversiones son llevadas a cabo por los ministerios y las agencias del Gobierno central, cada una con sus prioridades y planes de inversión. Al mismo tiempo, el bajo nivel de recursos con que cuentan los gobiernos locales les impide llevar a cabo por sí solos dichas inversiones.

14 Cabe señalar que la generación de residuos en la República Dominicana no es particularmente elevada según los estándares regionales: 1,08 kilogramos per cápita por día en comparación con un promedio regional de 0,99 kilogramos per cápita por día, según Kaza et al. (2018). Más información sobre la gestión de residuos sólidos en Santo Domingo puede consultarse en Wallace Perdue (2017).

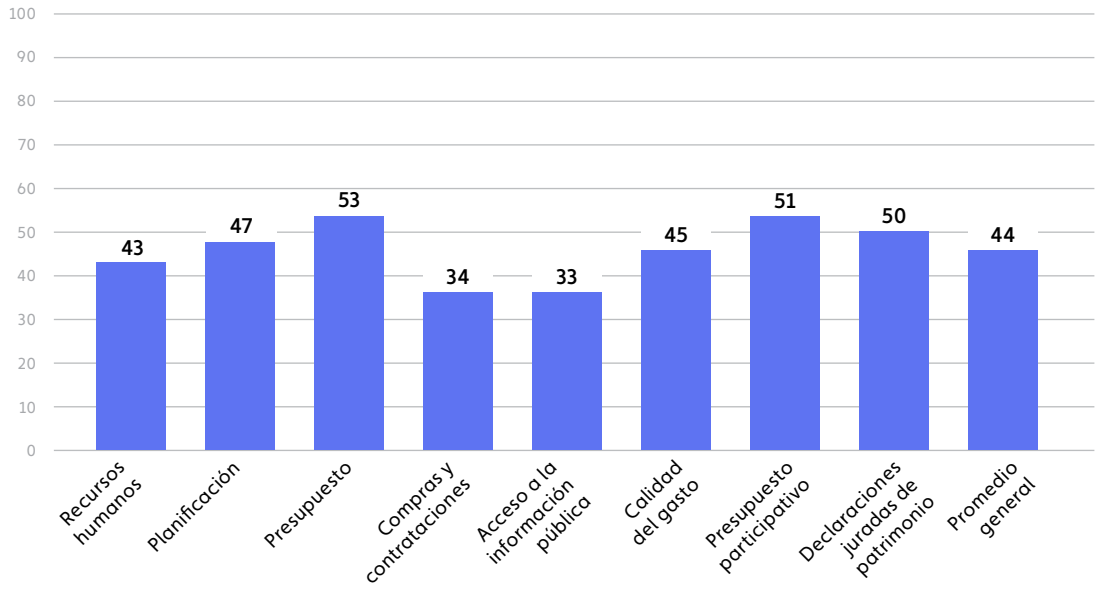
15 El nivel actual de las tasas parece no cumplir con este estándar, al menos en Santo Domingo. De acuerdo con el informe sobre ejecución de presupuestos del Distrito Nacional en 2018, el municipio generó 525 millones de pesos dominicanos a partir de las tasas sobre residuos sólidos de ese año, si bien erogó tres veces más (1.468 millones de pesos dominicanos) en el servicio.

En estas circunstancias, no será fácil que los gobiernos locales puedan asegurar que las inversiones en infraestructura se ajusten a los planes de ordenamiento territorial locales.

2.3 Existen deficiencias en la gestión interna municipal

La información relacionada con otros aspectos de la gestión municipal es limitada. La fuente más exhaustiva es el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal) del Ministerio de Administración Pública. Este está conformado por ocho indicadores básicos de operación y gestión (IBOG), cada uno de ellos desglosados en subindicadores (SIV), para un total de 23 indicadores. Estos abarcan una gama amplia de temas, entre ellos, la gestión de recursos humanos, el planeamiento para el desarrollo, la elaboración de presupuestos (incluida la participación del público en ese proceso), la ejecución presupuestaria, las adquisiciones y el acceso público a la información. El SISMAP incluye un sistema de puntaje, que permite a los gobiernos locales participantes ser evaluados en torno a objetivos específicos para cada indicador[16]. De acuerdo con el informe SISMAP de marzo de 2020, los puntajes promedio de los municipios en conjunto variaron de un 32% (acceso público a la información) a un 52% (elaboración de presupuestos) (SISMAP Municipal, 2020). Los puntajes de los distritos fueron algo más bajos (véase el gráfico 10)[17].

Gráfico 10. Puntajes SISMAP promedio por área de gestión en municipios y distritos (en porcentajes) en ayuntamientos de República Dominicana, 2020



Fuente: SISMAP Municipal (2020).

Nota: La sigla SISMAP refiere al Sistema de Monitoreo de la Administración Pública.

16 De acuerdo con el informe de SISMAP Municipal de marzo de 2020, 158 municipios y 47 distritos están participando actualmente del programa, y se generan casi 5.000 mediciones de desempeño individual (SISMAP Municipal, 2020). Hasta junio de 2020 el sistema de informes estaba suspendido como respuesta a la crisis causada por la pandemia de la COVID-19.

17 De acuerdo con el informe de marzo de 2020, Bánica, un pequeño municipio situado en la frontera con Haití, es el mejor gestionado del país, con un puntaje del 96% sobre un máximo de 2.300 puntos. Santiago ocupa el tercer lugar; el Distrito Nacional ocupa la posición 26, y Pedro Brand, un suburbio de Santo Domingo, ocupa el último lugar. De los 47 distritos municipales que participan del sistema, Chirino, un distrito pequeño y rural en la provincia Monte Plata, al noreste de Santo Domingo, ocupó el primer lugar, y Palo Verde, un pequeño distrito cercano a la ciudad turística de Monte Cristi, ocupó el último lugar, con un puntaje igual a cero.

Sin embargo, la importancia de los datos del SISMAP es discutible. En general, los indicadores SISMAP monitorean una acción o un documento puntual, en lugar de los resultados finales. Bajo el IBOG 1, Sabana Grande, por ejemplo, evaluó al 95% de su personal. Pero los indicadores no revelan si el sistema de evaluación del personal es objetivo y pertinente en función de la posición particular que el empleado ocupa. Más importante aún, los indicadores no revelan qué medida se tomó como consecuencia de las evaluaciones. ¿Qué primas de rendimiento se otorgaron? ¿Se despidió al personal que presentó un desempeño no satisfactorio?

Un análisis detallado de un subconjunto de municipios señala graves deficiencias de gestión. Un análisis profundo de algunas de las jurisdicciones que participaron en el recientemente finalizado Proyecto de Desarrollo Municipal (PRODEM) del Banco Mundial (Chévez, s. d.), permite encontrar detalles adicionales sobre el desempeño de los gobiernos locales con respecto a los criterios del SISMAP. El proyecto examinó a 16 gobiernos locales participantes: seis municipios y diez distritos. Los puntajes que recibieron con relación a IBOG individuales variaron enormemente.

Para poder obtener el máximo puntaje en el IBOG de recursos humanos (IBOG 1), el gobierno local debía contar con: i) un plan de mejora municipal[18]; ii) un organigrama municipal; iii) un sistema formal de evaluación de personal, y iv) un plan anual de capacitación de personal. También debía haber: v) transmitido los datos sobre su personal al Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP) del Gobierno central, y vi) constituido una asociación de empleados municipales.

En general, el desempeño medido por el primer indicador fue deficiente.

- Solo uno de los 16 gobiernos locales —Sabana Grande— contaba con un plan de mejora en ejecución (otro estaba en proceso de preparación).
- Tres habían adoptado oficialmente un organigrama en conformidad con las instrucciones del Ministerio de Administración Pública. Otros cinco habían adoptado organigramas que no estaban en conformidad con las instrucciones del mencionado ministerio.
- Uno había finalizado un sistema formal de evaluación de personal, aplicándolo a la mayoría de su personal. Otro había aplicado un sistema de evaluación al 50% de su personal. Los otros habían "hablado" con su personal o no habían llevado a cabo ningún tipo de evaluación.
- Uno había supuestamente capacitado al 100% de su personal junto con la agencia del Gobierno central pertinente (Instituto Nacional de Administración Pública [INAPO] e Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional [INFOTEP]); otro había capacitado al menos al 50% de su personal de esta manera. La mayoría no había tenido contacto alguno con el INAPO, el INFOTEP u organizaciones similares.
- Ninguno había brindado datos sobre el personal al SASP en el formato requerido, si bien dos habían establecido bases de datos paralelas para la gestión del personal. Los otros simplemente habían firmado un acuerdo con el SASP y sus seminarios concomitantes.
- Uno había registrado su Asociación de Servidores Públicos en el Ministerio de Administración Pública, aunque sin transmitir al Ministerio información sobre las actividades de dicha asociación. Otro había tomado medidas en esa dirección. Los 14 gobiernos locales restantes no habían realizado acciones de ningún tipo.

18 De acuerdo con las directrices para la elaboración e implementación de planes de mejora municipal del Ministerio de Administración Pública (2017), dichos planes consisten en un conjunto de medidas que el municipio planea tomar para corregir "cualquier situación que no funcione de acuerdo a los parámetros de excelencia".

El desempeño en los demás IBOG fue variado

- El IBOG 2 (desarrollo municipal) requiere que el gobierno local establezca un consejo de desarrollo municipal y elabore un plan de desarrollo municipal. De acuerdo con el informe GIRSA, los 16 gobiernos locales habían cumplido con ambos requisitos.
- El IBOG 3 (presupuesto) requiere que el gobierno local elabore su presupuesto de acuerdo con los estándares publicados por la DIGEPRES) y que publique una lista de los proyectos de inversión propuestos en el sitio web de la DIGEPRES. En total 15 gobiernos locales habían cumplido con el primero de estos requisitos y otros 16, con el segundo[19].
- El IBOG 4 (adquisiciones) requiere que el gobierno local haya completado un plan de adquisiciones anual vinculado a su presupuesto, y que lo haya adoptado e implementado. Los 16 gobiernos locales prepararon un plan de adquisiciones anual (si bien solo 3 lo habían "formalizado"). Solo cinco, sin embargo, estaban camino a implementarlo y solo uno había llevado a cabo sus adquisiciones de acuerdo con las directrices del Ministerio de Industrias y la Ley de Adquisiciones. Los demás informaron haber realizado "avances significativos" en esa dirección.
- El IBOG 5 (información pública) establece una lista de información que debe publicarse en Internet. Ninguno de los 16 gobiernos locales había publicado los seis tipos de conjuntos de datos requeridos. Dos habían publicado cinco; el resto, tres o menos[20].
- El IBOG 6 busca medir la calidad del gasto local. Para ello, mide: i) si el presupuesto local fue ejecutado como se planeó; ii) si fue ejecutado de acuerdo con las directrices que rigen la asignación de gastos por categoría económica[21], y iii) si los datos trimestrales de ejecución presupuestaria del gobierno local habían sido enviados a la Contraloría General de la República dentro del plazo requerido (15 días). Siete de los gobiernos locales lograron cumplir con el primero de estos requisitos, diez con el segundo, y solo tres con el tercero. En total 5 de los 16 gobiernos locales demoraron al menos tres meses en presentar sus presupuestos y otros dos no los habían presentado.
- El IBOG 7 busca medir si un gobierno local llevó a cabo de manera exitosa las directrices para presupuestación participativa (véase el recuadro 2). Para ello, mide: i) si la lista de proyectos identificados a través del proceso participativo ha sido aprobada por el consejo municipal y presentada ante la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU); ii) si el financiamiento para estos proyectos fue realmente utilizado antes de finalizar el año presupuestario (específicamente, si un informe documentando el financiamiento de estos proyectos fue presentado ante el consejo municipal), y iii) si se siguió el proceso participativo. En diez de los gobiernos locales el consejo había aprobado fondos para la presupuestación participativa, junto a una lista de proyectos, si bien solo cuatro habían presentado la lista ante la FEDOMU. Ocho habían presentado un informe documentando el financiamiento de estos proyectos ante sus consejos municipales (formalmente en algunos casos, informalmente en otros); cuatro estaban en proceso de preparar dichos informes, y los cuatro restantes no habían "hecho nada en este sentido". Solo cuatro cumplieron con la serie completa de consultas exigidas por la ley.

19 Las directrices son publicadas por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), una unidad del Ministerio de Finanzas.

20 Los indicadores son: datos de nómina, lista de adquisiciones realizadas y aprobadas, ejecución presupuestaria mensual, presupuesto aprobado para el año, y nombre de la persona a cargo del acceso a la información.

21 Como se señala en un pie de página anterior, el gasto en personal no puede exceder el 25% del ingreso; el gasto en servicios municipales ordinarios no puede exceder el 31% del ingreso, y al menos el 40% del ingreso debe asignarse a obras públicas, mientras que un 4% debe destinarse a programas sociales.

- El octavo IBOG mide si los funcionarios de alto nivel del gobierno local cumplen con la ley de declaración de bienes (Ley 311/14). Los funcionarios abarcados por la legislación son el alcalde, los concejales, el tesorero, el director financiero y el funcionario responsable de adquisiciones. El primer subindicador determina si el alcalde, el vicealcalde y los miembros del Poder Ejecutivo cumplieron; el segundo determina si los miembros del Consejo Municipal lo hicieron. Solo un gobierno local cumplió plenamente con estos dos indicadores. En términos de declaraciones presentadas, la mayoría no superaba el 20% de los puestos.

En total, el informe plantea que la mayoría de los 16 gobiernos locales tenían planes —planes presupuestarios anuales, planes de desarrollo, planes de adquisición— pero no los implementaron. No queda claro si estos resultados son representativos de todos los municipios y distritos del país. Sin embargo, en todo caso se esperaría que el desempeño de estas 16 jurisdicciones fuese mejor que el del resto, ya que fueron las beneficiarias del PRODEM y sería esperable que su desempeño fuese mejor que el de los gobiernos locales que no participaron del proyecto.

Recuadro 2

Presupuestos participativos

La Ley 170/07 les exige a todos los gobiernos locales que establezcan un sistema de presupuestos participativos, enfocados particularmente en la asignación de gastos de capital. Bajo esta ley, cada municipio y distrito debe determinar, de forma anual, el monto total de inversión que debe realizarse en cada parte de su jurisdicción (las secciones o bloques del municipio). Las prioridades para la asignación de fondos deben identificarse mediante una serie de asambleas, comenzando por el nivel de los parajes y pasando luego a las asambleas barriales y, por último, el consejo municipal.

De acuerdo con el Ministerio de Finanzas, en 2019 se gastó un total de 977,46 millones de pesos dominicanos en proyectos identificados a través de procesos participativos. Los proyectos tienden a ser pequeños. El monto promedio gastado en ellos fue de 345.000 pesos dominicanos, unos 6.800 dólares.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

3. Ejes de reforma

3.1 Definición del problema

Cuando se analizan ejes de reforma, es importante comenzar definiendo el problema. La estructura, las funciones y el financiamiento de los gobiernos locales en la República Dominicana han estado sujetos a un abanico de críticas. Estas se ven reflejadas en una cantidad de informes, incluido uno de 2015 sobre el costo de los servicios municipales (Holguín, 2015), un informe de 2017 de una comisión del Gobierno central para la reforma del gobierno local (COPREM, 2017), un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2017 sobre el tema (Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017) y un informe ministerial sobre políticas municipales (MEPyD, 2020). Estos informes se centran particularmente en temas financieros, incluidos: i) el insuficiente financiamiento de los gobiernos locales; ii) el bajo nivel de autonomía recaudatoria local, y iii) la deficiente focalización de la fórmula de distribución de transferencias. Varios informes también cuestionan las escasas funciones de los gobiernos locales y su estructura fragmentada. Algunas de estas cuestiones tienen más validez que otras. Aquí se analizan.

3.2 Los gobiernos locales podrían necesitar más financiamiento

Es cierto que los ingresos de los gobiernos locales son escasos. El nivel promedio de ingreso de los gobiernos locales es de 1.800 pesos dominicanos (35 dólares) per cápita. Aun así, la escasa proporción de gasto local no es necesariamente un problema, siempre y cuando este sea consistente con las funciones asignadas al nivel local. En un país donde las principales responsabilidades de gasto —como el pago de los salarios docentes— están asignadas al nivel local, se esperaría que los gobiernos locales representasen una proporción relativamente grande del gasto público total. Este es el caso de Colombia y, en menor medida, del Brasil. Lo mismo ocurre con los servicios públicos. En aquellos países donde el costo de brindar agua potable y alcantarillado se ve reflejado en los presupuestos municipales, se esperaría que la proporción local del gasto total fuese relativamente grande. Pero nada de esto es válido para la República Dominicana.

Si bien las responsabilidades de los municipios son limitadas, se ha argumentado que carecen de recursos suficientes para desempeñar incluso las pocas funciones que se les han asignado. Este argumento es analizado con más detalles en un reciente informe patrocinado por la Unión Europea (véase el recuadro 3) (Holguín y De León, 2015). El informe examina el nivel de gasto en 7 servicios municipales de 15 municipios. Además de la gestión de residuos sólidos, estos servicios incluyen barrido público y mantenimiento de parques, iluminación pública, servicio de bomberos, servicios de funeral y cementerios, y mercados y mataderos. El informe abarca el Distrito Nacional y Santiago, otras tres grandes jurisdicciones (Puerto Plata, San Francisco de Macorís y San Pedro de Macorís), cuatro municipios medianos (Moca, Baní, San Juan de la Maguana y Boca Chica) y seis municipios pequeños y rurales: Monción, Comendador, Duvergé, Verón, Sabana de la Mar y Boyá. El informe reconoce desde un principio que no se puede calcular un nivel "adecuado" de financiamiento a nivel local basándose en el costo de los servicios; es decir, con base en lo que costaría alcanzar cierto estándar de servicio en cada municipio. Los determinantes del costo del servicio varían y no hay datos suficientes para realizar estos cálculos. En su lugar, se mide la suficiencia de ingresos calculando lo que cada municipio *gasta* en cada servicio, determinando si el monto excede el tope de un 31% para servicios ordinarios dispuesto por la ley municipal (véase el recuadro 1). Los 15 municipios gastan más que el 31% estipulado de sus ingresos en servicios municipales y presumiblemente no llegan al umbral mínimo para gastos de capital. Por este motivo, el informe concluye que el nivel de ingresos municipales es

insuficiente. El "déficit" es mayor en algunas jurisdicciones. El Distrito Nacional dedica el 67% de su recaudación a servicios municipales. Santiago, el 48%. En las jurisdicciones más pequeñas la proporción de gasto en servicios municipales osciló entre un 24% (Comendador) y un 45% (Moca). Esto implica que las grandes ciudades tienen un mayor nivel de subfinanciamiento que las jurisdicciones más pequeñas y las rurales.

El razonamiento detrás de la conclusión del estudio de la Unión Europea es discutible. Dado que el nivel de ingreso varía entre gobiernos locales, el 31% de los ingresos representa una carga mayor, en pesos absolutos, para algunos gobiernos locales. No es probable que el costo de los servicios municipales varíe en consecuencia: el 31% de los ingresos puede ser más que suficiente en algunos lugares y manifiestamente insuficiente en otros, tal como se señala en el recuadro 1; así, la noción de que el gasto en "servicios municipales ordinarios" debe tener un tope de un 31% es discutible.

Existen otras formas de analizar este tema. Una de ellas es hacer uso de comparativos internacionales: comparar el nivel de recursos locales en la República Dominicana con los niveles registrados en otros países. El gráfico 1, presentado al comienzo de esta nota, demuestra que la República Dominicana está muy centralizada: los gobiernos locales representan apenas el 2% del gasto público total en el país. Además, el sector público como un todo es relativamente pequeño en la República Dominicana, en comparación con otros países latinoamericanos. Como resultado, los ingresos locales, como porcentaje del PIB, son extremadamente bajos según estándares regionales. En 2019 apenas representaron el 0,44% por ciento del PIB, un porcentaje muy menor al registrado en otros países de la región con responsabilidades funcionales similares. En Costa Rica, por ejemplo, la proporción es del 1,3%. Claro que más financiamiento para los gobiernos locales implica o bien menor financiamiento para el Gobierno central (si el aumento es financiado por transferencias) o menos dinero en los bolsillos de los contribuyentes dominicanos (si es financiado por impuestos y tasas locales). El Gobierno central enfrenta sus propias restricciones fiscales, al igual que los contribuyentes dominicanos. De todas maneras, esta comparación con países similares sugiere que los gobiernos locales de la República Dominicana tienen muchos menos ingresos que sus contrapartes en el continente. Esto indicaría que los gobiernos locales deberían manejar más dinero. La siguiente pregunta es: ¿de dónde debería provenir?

Recuadro 3

Cuánto más se necesita: los cálculos del informe Holguín

El informe Holguín halló que los municipios solo logran brindar los siete servicios pagando salarios muy bajos y no reemplazando los vehículos cuya vida útil ha expirado. Al momento de redactar el informe, el salario promedio de los trabajadores municipales era de apenas 86 dólares por mes, mientras que los camiones de basura tenían, en promedio, más de cinco años de antigüedad. Con base en lo anterior, el estudio predijo que estos servicios eventualmente colapsarían. El informe prosigue con un cálculo del aumento de los ingresos que se necesitaría para incrementar los salarios hasta alcanzar el salario mínimo oficial para servidores públicos y reemplazar todos los vehículos en los próximos cuatro años. De acuerdo con los cálculos del estudio, los municipios rurales requerirían un aumento del 15% de sus ingresos totales para alcanzar estos

→

objetivos y aquellos clasificados como "pequeños urbanos" requerirían un incremento del 11%. En el lado opuesto de la escala, Santiago demandaría un aumento de solo un 5%, mientras que el Distrito Nacional, de solo un 4%.

Estos argumentos deben tomarse con cautela. Si bien pueden existir casos que requieran el reemplazo de la flota vehicular antes de que colapse, esto no siempre es así. Respecto a aumentar los salarios de los trabajadores municipales, ello podría realizarse siempre y cuando los salarios sean lo suficientemente elevados como para atraer y retener la calidad de personal necesaria. Y si bien puede justificarse un aumento de los ingresos, el gasto también debería ser más eficiente. El informe Holguín señala que los municipios distribuyen puestos de trabajo de forma rutinaria —particularmente para el barrido de calles y parques— como estrategia de clientelismo político, en lugar de responder a las necesidades reales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Holguín (2015).

3.3 Los gobiernos locales deberían tener una mayor autonomía tributaria

Los gobiernos locales de la República Dominicana tienen muy poca autonomía recaudatoria. A diferencia de la mayoría de los países de la región, no se les permite gravar la propiedad. Tampoco pueden imponer tributos empresariales de base amplia (como el impuesto a las ventas minoristas) o recargos al impuesto sobre la renta personal del Gobierno central, algo que les permitiría recaudar más impuestos de sus residentes. Como resultado, los gobiernos locales carecen de una forma rápida de responder a las demandas de mejoras en los servicios. En su lugar, los gobiernos locales tienen dos opciones: pueden apelar al Gobierno central para una ayuda *ad hoc* —una práctica que parece ser común en el caso de las obras públicas—, o bien aumentar la tasa de los pocos impuestos y cargos que sí pueden tributar, por ejemplo, la tasa para la gestión de residuos sólidos, los impuestos a los letreros y los impuestos a la compra de mobiliario con crédito. Exagerando un poco, esto significa que el costo de llevar iluminación pública a los barrios más pobres sería asumido por las personas que pagan los impuestos y las tasas menores que los municipios tienen permitido imponer; es decir que ese costo sería asumido, por ejemplo, por las personas que compran mobiliario con un plan de cuotas.

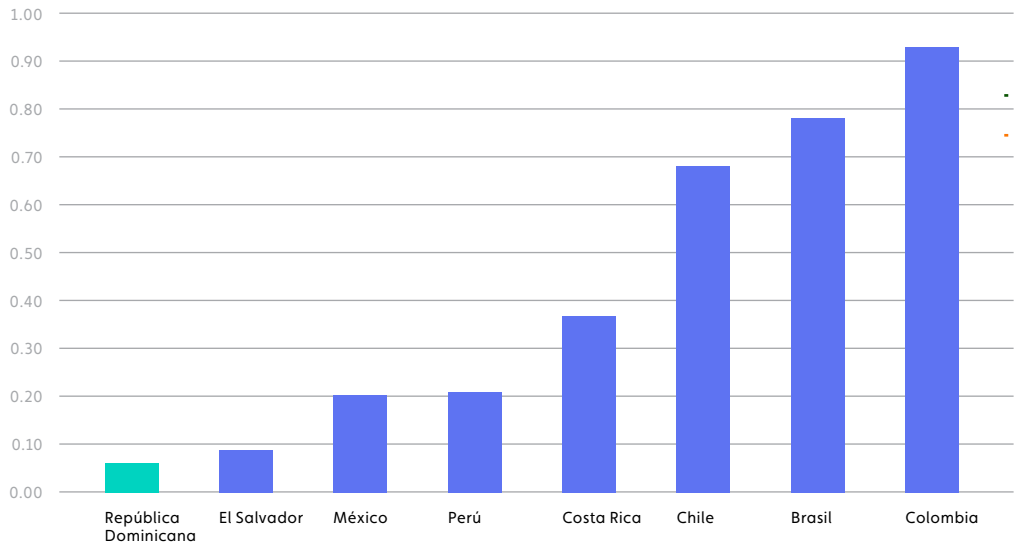
Hay un segundo inconveniente derivado de la ausencia real de un impuesto local de base amplia. Deja a los gobiernos locales expuestos a las veleidades del Congreso. Es este el que decide el nivel de transferencias a los gobiernos locales, actualmente la fuente principal de ingresos locales. Como se señaló anteriormente, el Congreso ha fallado sistemáticamente en proporcionar el nivel de financiamiento estipulado por ley; en su lugar cambia el monto de financiamiento todos los años de forma discrecional.

Son varias las opciones para la introducción de un impuesto local de base amplia[22]. La más obvia es el impuesto al patrimonio inmobiliario. Como ya se mencionó, el Gobierno central ya grava —y retiene—

22 Un análisis exhaustivo de opciones para la tributación local puede consultarse en Cibils y Ter-Minassian (2015).

un impuesto al patrimonio inmobiliario. El nivel del gravamen se basa en el valor catastral de la propiedad, según determina el Gobierno (supuestamente este valor es mucho más bajo que el valor de mercado). Las propiedades con valores catastrales por debajo de 7,7 millones de pesos dominicanos (154.000 dólares) están exentas, así como aquellas propiedades de personas mayores de 65 años y los terrenos rurales o agropecuarios, s. d.). El tipo impositivo es de un 1% del valor por encima de 7,7 millones de pesos dominicanos. Como resultado de estas exenciones bastante amplias, la recaudación del impuesto al patrimonio inmobiliario es muy baja. En 2018 el Gobierno central apenas recaudó 2.527 millones de pesos dominicanos (5 dólares per cápita) de esta fuente, equivalentes a un 0,4% de los ingresos impositivos totales. Expresada como porcentaje del PIB, esta es la menor recaudación de un impuesto recurrente al patrimonio inmobiliario en toda América Latina, según informa el sitio web sobre estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) (véase el gráfico 11).

Gráfico 11. Recaudación de impuestos recurrentes sobre el patrimonio (en porcentajes del PIB) en República Dominicana y otros países de América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Fondo Monetario Internacional (FMI), Government Finance Statistics, https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405.

Si los gobiernos locales pudiesen recaudar el monto que el Gobierno central actualmente genera del impuesto al patrimonio inmobiliario, sus ingresos agregados aumentarían un 13%. Una reducción del nivel de exención incrementaría la recaudación aún más. Por falta de datos sobre determinaciones individuales del impuesto, no es posible calcular la recaudación potencial del impuesto en los niveles propuestos por la COPREM. Si los gobiernos locales pudiesen elevar la recaudación del impuesto al patrimonio inmobiliario hasta la proporción que rige en Costa Rica, sus ingresos aumentarían un 80%[23].

23 Hasta el año 2020, en Costa Rica solo están exentos los propietarios de una sola vivienda con una tasación inferior a 20.259.000 colones (34.900 dólares). Las propiedades agropecuarias están gravadas, pero a una tasa reducida.

Una descentralización del impuesto al patrimonio inmobiliario no necesariamente implicaría que la administración del impuesto deba ser transferida inmediatamente a las autoridades locales. A corto plazo, la Dirección General de Impuestos Internos continuaría administrando el impuesto mientras transfiere el ingreso a las jurisdicciones locales donde es recaudado. Sin embargo, la experiencia de otros países muestra que las autoridades tributarias centrales suelen no priorizar los impuestos que recaudan en nombre de niveles inferiores de gobierno. A largo plazo, si la recaudación del impuesto al patrimonio inmobiliario es descentralizada, la administración del impuesto también debería serlo.

La expansión del rendimiento del impuesto a la propiedad en la República Dominicana puede requerir importantes inversiones en mapeo, valoración y recaudación. Dado que el impuesto ahora se limita a las propiedades de alto valor, es posible que las autoridades fiscales centrales no tengan información sobre las propiedades de menor valor. También es posible que estas propiedades no figuren en las listas de impuestos. Pero expandir la base a propiedades de menor valor puede generar oposición política. Antes de invertir mucho en la recopilación de datos, las autoridades fiscales deben asegurarse de que están dispuestas a adoptar tasas impositivas lo suficientemente altas y a implementar políticas de cumplimiento lo suficientemente estrictas como para generar ingresos de un nivel que justifique el gasto.

Muchos países latinoamericanos permiten también que los gobiernos locales graven impuestos en actividades de negocio. En la Argentina la mayoría de los municipios cobran un impuesto a las ventas brutas. Cada municipio puede decidir cuál será la base a utilizar para el impuesto. Muchos utilizan la misma base que el impuesto provincial sobre el volumen de negocios, imponiéndolo así no solo a nivel minorista sino también a nivel mayorista y de producción. Otros municipios prefieren basar el impuesto en el número de empleados o el tamaño del comercio donde tiene lugar la actividad (Cibils y Ter-Minassian, 2015). Igualmente, en Colombia los municipios cobran un impuesto al comercio y la industria (ICA). La ley municipal colombiana (Ley 14/1983) estipula que el impuesto será gravado sobre el ingreso bruto de todas las actividades comerciales, industriales y de servicios en las jurisdicciones municipales. Los municipios pueden establecer el tipo impositivo, dentro de un rango que va de un 0,2% a un 0,7% sobre las ventas industriales, y de un 0,2% a un 1,0% sobre las actividades comerciales y de servicios. Si bien el ICA representa casi el 40% por ciento de los ingresos propios municipales, parece ser que su base está subestimada y que la evasión y la elusión fiscales son elevadas. En el Brasil los municipios pueden gravar un impuesto a los servicios (impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza). La lista de servicios sujetos al impuesto se estipula en la legislación federal. Los municipios tienen permitido elegir el tipo impositivo, sujeto a una tasa mínima de un 2% y un máximo de un 5% (República Federativa del Brasil, 2003). En 2020 este impuesto representó casi el 30% de los recursos propios municipales, mucho más que el impuesto al patrimonio inmobiliario (Tesoro Nacional, 2020).

No es algo obvio que los gobiernos locales de la República Dominicana necesiten tanto un impuesto al patrimonio inmobiliario como un impuesto comercial, dadas sus escasas responsabilidades. El principal atractivo de un impuesto comercial es su perfil relativamente bajo: los impuestos al patrimonio inmobiliario —especialmente a las propiedades residenciales— suelen generar oposición política por parte de propietarios y arrendadores, mientras que los impuestos a las ventas (que pueden en su mayoría ser trasladados a los consumidores bajo la forma de precios más altos) son menos controvertidos. Pero los impuestos comerciales sobre las pequeñas empresas informales pueden ser difíciles de administrar: el costo

de recaudar un impuesto a la venta de un pequeño comerciante informal puede exceder el ingreso resultante[24]. En consecuencia, el impuesto al patrimonio inmobiliario es la opción más prometedora.

Si el impuesto al patrimonio inmobiliario es descentralizado o si se introduce un impuesto comercial local, entonces habría un argumento convincente para abolir muchos de los pequeños impuestos y tasas actualmente cobrados por los gobiernos locales. De acuerdo con su informe sobre ejecución de presupuestos, el Distrito Nacional tiene 36 impuestos de ese tipo (sin contar aquellos incluidos en la categoría "otros"). A nivel individual, estos generan muy pocos ingresos y el costo de administrarlos puede ser superior al monto que esos impuestos recaudan. El impuesto del Distrito Nacional a los salones de billar, por ejemplo, apenas recaudó 44.000 pesos dominicanos (880 dólares) en 2019.

3.4 La fórmula para distribuir las transferencias debe permanecer sin cambios

La actual fórmula para la distribución de transferencias centrales es muy simple: se basa enteramente en el tamaño de la población. Esto tiene muchas ventajas, entre ellas el hecho de que el criterio es objetivo y fácilmente verificable. Se ha sostenido que no toma en cuenta las variaciones locales de los costos unitarios de prestar servicios o la capacidad de los gobiernos locales de recaudar fondos de fuentes locales. Pero existen muy buenas razones para no hacerlo. Primero, puede ser muy difícil determinar con exactitud las variaciones de los costos unitarios de prestar servicios específicos, en particular de las funciones que los gobiernos locales desempeñan en la República Dominicana. Si los gobiernos locales estuviesen brindando educación primaria podría tener sentido distribuir las transferencias con base en la matriculación escolar, a través de una cantidad fija por alumno. Pero determinar las variaciones de los costos unitarios de la gestión de residuos sólidos sería complicado. ¿Debería la fórmula tener en cuenta el elevado costo unitario de recoger residuos en parajes remotos y transportarlos a un vertedero central? ¿O deberían considerarse los salarios más altos de los recolectores de residuos en las grandes ciudades? Del mismo modo, puede ser difícil determinar las variaciones de la capacidad de los gobiernos locales para recaudar fondos de fuentes locales. Claro está que, en caso de utilizar los ingresos reales, se corre el riesgo de desalentar los esfuerzos impositivos locales. Si los gobiernos locales saben que las transferencias que reciben disminuirán si sus ingresos propios aumentan, entonces serán reacios en este sentido. En teoría, este problema puede evitarse asignando transferencias con base en los ingresos impositivos potenciales, es decir, con base en la fortaleza relativa de la base impositiva local en lugar de la recaudación real del impuesto. Pero esto también puede ser difícil de determinar. ¿Cómo establecer la recaudación potencial de un impuesto sobre la compra de mobiliario con crédito?

El informe de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (COPREM) recomendó la incorporación de una serie de factores diferentes a la fórmula de distribución, con el fin de favorecer: i) las áreas con un gran número de personas desfavorecidas; ii) las áreas fronterizas (con Haití), y iii) las áreas turísticas (véase el recuadro 4). Los beneficios de introducir los primeros dos factores son discutibles. Si los gobiernos locales de las áreas más pobres del país estuviesen brindando servicios sociales, entonces se podría argumentar a favor

24 En principio, la República Dominicana puede evitar este problema permitiendo a los gobiernos locales "solaparse" al IVA ya existente del Gobierno central (impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios), según la práctica que se realiza en la Argentina. Pero esto también trae inconvenientes, dado que buena parte de la base del IVA se concentra presuntamente en Santo Domingo. La solución no serviría de mucho en el caso de los municipios más alejados.

de aumentar su porcentaje en las transferencias centrales, pero no lo hacen. En general brindan servicios administrativos y de gestión de residuos sólidos. No hay razón alguna para brindar financiamiento adicional del Gobierno central para estas funciones. El argumento para proporcionar financiamiento adicional a las áreas turísticas es algo más sólido. Las cifras del Censo poblacional obviamente no incluyen el número de turistas que visitan un municipio dado. Por lo tanto, los costos que estos turistas suponen para los gobiernos locales no se ven reflejados en el porcentaje de transferencias que reciben del Gobierno central. Pero estos costos bien podrían compensarse a través del impuesto hotelero y canalizarse a estas áreas. Si bien los gobiernos locales tienen permitido gravar a hoteles, moteles y alojamientos similares, la recaudación proveniente de esta fuente es sorprendentemente pequeña. Puerto Plata, por ejemplo, apenas logró recaudar 1 millón de pesos dominicanos (20.000 dólares) de esta fuente en 2019 (Ayuntamiento Municipal Puerto Plata, s. d.).

Recuadro 4

La propuesta de la COPREM

En 2015 se estableció la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (COPREM), encabezada por el Ministerio de la Presidencia con la participación del Ministerio de Administración Pública, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), la Contraloría General y la Liga Municipal Dominicana. La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM) también participaron.

Su propuesta (de 2017) aparece en un proyecto de ley (*Borrador núm. 1: Propuesta de Ley sobre Administración Local y el Régimen Territorial*). El proyecto de ley realizaría pequeños cambios en la estructura y las funciones de los gobiernos locales. Sin embargo, incrementaría significativamente su capacidad tributaria.

i) **Cambios en la estructura.** El proyecto de ley aboga por una clasificación de las 392 jurisdicciones locales (municipios y distritos) en al menos 6 categorías, con regímenes especiales adicionales para la capital y 20 jurisdicciones fronterizas. Los detalles serán elaborados por el MEPyD, el Ministerio de Administración Pública y un nuevo Instituto de Desarrollo Municipal. La clasificación se basaría principalmente en la población, ajustada por densidad. La ley no revela el propósito del sistema de clasificación, es decir, qué diferencias de trato recibirían los municipios según su categoría.

ii) **Cambios en las funciones.** El proyecto de ley también define las responsabilidades funcionales de los municipios, organizándolos en cinco grupos: i) planeamiento, incluido el planeamiento del ordenamiento territorial, la gestión medioambiental, el desarrollo económico y la gestión de riesgos; ii) gestión de espacios públicos, incluidas las carreteras y el transporte público; iii) servicios que deben coordinarse con el Gobierno central: gestión del suministro de agua y alcantarillado, salud pública y educación pública; iv) funciones municipales obligatorias: gestión de residuos sólidos, barrido de calles y parques, servicios de bomberos, cementerios y parques, y v) servicios sociales, incluidas asistencia y vivienda sociales. Sin em-

→

bargo, estos cambios no representan una ampliación de la actual lista de funciones municipales. La lista de funciones municipales obligatorias permanece básicamente sin cambios. De acuerdo con el proyecto de ley, el rol específico de los municipios en el desempeño de estas funciones (subcompetencias) será determinado por el Instituto de Desarrollo Municipal y el Ministerio de Administración Pública. Por el momento, no hay señales de que los municipios vayan a asumir un papel más destacado, por ejemplo, en la prestación de servicios de agua y alcantarillado o en la construcción de carreteras.

iii) **Cambios en el financiamiento.** El proyecto de ley, sin embargo, introduce cambios sustanciales en los ingresos asignados al nivel municipal. Más importante aún, asigna dos nuevos impuestos de base amplia a los municipios. **El primero es el impuesto al patrimonio inmobiliario** (predial). Este impuesto se gravaría sobre toda propiedad privada, incluidas viviendas, empresas, industrias, granjas y tierras no productivas. En el caso de las viviendas, se impondría un tipo que varía del 0,35% del valor de mercado (para propiedades valuadas entre 1 y 3 millones de pesos dominicanos) al 1% (para propiedades valuadas en más de 5 millones de pesos dominicanos). Reemplazaría al actual impuesto al patrimonio inmobiliario central —que sería derogado— sobre la misma base. El departamento del Gobierno central ahora responsable de administrar este impuesto asistiría a los municipios mientras se hacen cargo de esta función. **El segundo es un impuesto empresarial** (impuesto o patente por permiso de operación para las actividades productivas). Este sería abonado anualmente por empresas comerciales, industrias y cualquier otra entidad con fines de lucro como condición para operar en el municipio. En el caso de empresas que mantienen registros financieros organizados, se les impondría un tipo de un 1% sobre las ganancias informadas en las declaraciones financieras que presentan ante Hacienda. En el caso de empresas que no mantienen dichos registros, se considerarían métodos y tipos a determinar por el municipio.

iv) **El proyecto de ley también introduce dos cambios significativos en el actual sistema de transferencias.** Primero, agregaría nuevas variables a la fórmula de distribución. Además de la población, la fórmula podría tener en cuenta aquellas áreas con un gran número de personas desfavorecidas, las áreas fronterizas y las áreas con una elevada fluctuación poblacional (áreas turísticas, por ejemplo). También se podrían incluir indicadores para premiar la recaudación de impuestos y la ejecución presupuestaria eficientes. El proyecto de ley no especifica cómo serán medidos estos indicadores o la ponderación que recibirá cada uno. Segundo, el proyecto de ley reduce el nivel de asignación de fondos, eliminando el nivel mínimo de gasto en obras públicas y "funciones municipales ordinarias", a la vez que retiene el actual tope para gasto en personal y el nivel mínimo de gasto en servicios sociales. Sin embargo, la ley no aborda el persistente subfinanciamiento del sistema de transferencias y no hace referencia alguna al porcentaje de los ingresos del Gobierno central que será transferido a los municipios.Cabe señalar que, si bien la propuesta subraya el pensamiento del gobierno en 2017, aún no se adoptó ninguna medida.

Fuente: COPREM (2017)

El reciente informe de diagnóstico del MEPyD (2020) propone cambios más fundamentales en la fórmula de transferencias. El informe señala que la actual distribución basada en la población significa que la mayoría de las transferencias se dirigen a áreas urbanas densamente pobladas, mientras que la pobreza y los servicios deficientes tienden a concentrarse en áreas rurales. Para solucionarlo, el informe recomienda una nueva fórmula, que asignaría fondos con base en las deficiencias de los servicios[25]. Esta propuesta tiene dos inconvenientes. El primero es técnico. Determinar las deficiencias de los servicios estipulados en el artículo 20 de la Ley 176/07 —construcción y mantenimiento de calles urbanas y rurales, control del tráfico, gestión de residuos sólidos, limpieza de calles, iluminación pública, cuerpo de bomberos, mantenimiento de parques, y funcionamiento de mercados y cementerios— probablemente sea una tarea difícil. El segundo es conceptual. Es improbable que un aumento del financiamiento de estas funciones en las áreas rurales haga mucho por aliviar la pobreza. Como se señaló anteriormente, los gobiernos locales básicamente se dedican a brindar servicios administrativos y de gestión de residuos sólidos. Es improbable que un aumento del financiamiento para la gestión de residuos sólidos en áreas rurales aumente los ingresos rurales. Por el momento, sería mejor dejar la fórmula de distribución de transferencias así como está, asegurándose de que los datos en que se basa —población— estén lo más actualizados posible[26].

3.5 El nivel de transferencias debe estabilizarse

Hay un aspecto del sistema de transferencias que claramente debería reformarse: su vulnerabilidad ante las veleidades del Congreso. En lugar de no cumplir con la fórmula prescrita en la ley de forma reiterada, el Congreso debe reducir el porcentaje de la recaudación central que debe compartirse con los gobiernos locales hasta un nivel consistente con las responsabilidades funcionales a nivel local (por ejemplo, un 4% en lugar de un 10%) y luego respetar esa cifra en el curso de la elaboración del presupuesto anual. Para estabilizar el nivel de transferencias, algunos países consagran dichos porcentajes en sus constituciones. En el Brasil, por ejemplo, el porcentaje del impuesto sobre la renta y del impuesto a los productos industriales que debe ser transferido a los estados y municipios se estipula explícitamente en la Constitución. Pero este es un caso extremo: las constituciones son diseñadas de forma intencional para que sean difíciles de modificar. Consagrar el porcentaje en la constitución limitaría la capacidad de un gobierno para responder ante cambios de las condiciones macroeconómicas. La mayoría de los países centroamericanos simplemente establecen el porcentaje en una ley ordinaria (Porto, Eguino y Rosales, 2017). La República Dominicana debería seguir haciéndolo, y el Congreso debería ser más aplicado a la hora de hacer cumplir su propia legislación.

25 La redacción exacta es: "un sistema que vincule el catastro y los servicios municipales estipulados en el artículo 20, acápite A, de la Ley 176/07, donde se establecen y desglosan los servicios municipales mínimos de carácter obligatorio para que se fortalezcan los niveles de recaudaciones propias". El término "catastro" no está aclarado. Tampoco lo está el vínculo causal entre la asignación de transferencias con base en las deficiencias de los servicios y el aumento de las "recaudaciones propias". Se esperaría lo opuesto: es decir, que un aumento de las transferencias desincentive el esfuerzo impositivo local.

26 Dado que la cifra de población proviene del Censo, no refleja el crecimiento reciente de la misma en municipios específicos. El censo más reciente se realizó en 2010.

3.6 Si bien los gobiernos locales deberían contar con más recursos, no necesariamente deben asumir más responsabilidades en cuanto a servicios

Dada la estructura altamente centralizada del Gobierno, la pregunta es si la República Dominicana debería estar más descentralizada. Esto implica dos preguntas diferentes. La primera es si los gobiernos locales deben contar con más recursos para desempeñar las funciones que ya asumen (tema que ya se abordó anteriormente). La segunda es si deberían desempeñar más funciones: por ejemplo, si las funciones que ahora desempeñan el Gobierno central y sus agencias y empresas deben delegarse al nivel local. Los informes del BID y la COPREM plantean cambios fundamentales en las funciones de los gobiernos locales. El informe del BID sostiene que el principio de subsidiariedad requiere que los gobiernos locales (además de cumplir con sus actuales responsabilidades) proporcionen los servicios de agua, alcantarillado y transporte público. El informe de la COPREM aborda el tema de las asignaciones funcionales pero no recomienda cambios. Sin embargo, no queda tan claro que los gobiernos locales deban ampliar la gama de servicios que ofrecen. En la actualidad, los servicios de agua corriente y alcantarillado son brindados por empresas regionales, y no por gobiernos locales. Con base en los datos disponibles, no queda claro que la división de las empresas regionales y la transferencia de sus funciones a nivel local representen una mejora. En el mismo sentido, no hay una razón clara para descentralizar la responsabilidad de la educación o de la salud pública.

A corto plazo, existen razones para ampliar la capacidad de los gobiernos locales para proporcionar los servicios que ya desempeñan; en particular, financiar las inversiones en infraestructura urbana que el Gobierno central difícilmente financia. Esto incluiría inversiones en caminos urbanos en la periferia de Santo Domingo y otras grandes ciudades y en las ciudades secundarias que se prevé que crecerán rápidamente en un futuro cercano (véase la nota 1 sobre urbanización en la República Dominicana). Sin embargo, no hay razones suficientes para delegar más funciones en el nivel local. Lo importante no es ampliar las funciones locales sino mejorar la capacidad de los gobiernos locales para coordinar los servicios desempeñados dentro de sus propias jurisdicciones.

3.7 Los gobiernos locales no deben consolidarse

Se ha sostenido que los gobiernos locales de la República Dominicana son demasiado pequeños. El informe del BID sostiene que no hay necesidad de contar con tantos gobiernos locales en el país, y que deberían consolidarse. El informe de la COPREM propone una clasificación de los gobiernos locales según el tamaño, pero no dice cómo se usaría dicho sistema de clasificación (véase el recuadro 4).

Existe una extensa bibliografía sobre el tamaño ideal de un gobierno local (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2013). La mayoría gira en torno a la idea de que existen economías de escala en la producción de los servicios que brindan los gobiernos locales. Con base en lo anterior, se sostiene que la consolidación de dos o más gobiernos locales pequeños en una sola entidad reduciría los costos unitarios de los servicios municipales: los costos por kilómetro de mantenimiento vial, y el costo por tonelada que supone la recolección y disposición de residuos sólidos.

Una parte de esta bibliografía sí encuentra una correlación inversa entre el tamaño del gobierno local y el costo unitario de los servicios municipales. Pero dichos estudios suelen confundir densidad de la población con tamaño de la población. Las economías de escala surgen cuando las personas viven cerca unas de otras y pueden ser atendidas mediante estructuras comunes. Por lo tanto, es más probable que

dichas economías surjan en las grandes ciudades y no en las áreas rurales. Pero la consolidación de los gobiernos locales no hace que las personas se aproximen entre sí, simplemente amplía el territorio atendido por una jurisdicción puntual.

En el caso dominicano, el sector más importante es la gestión de residuos sólidos. En este, es importante distinguir entre las economías de escala que podrían existir en la recolección de residuos sólidos y aquellas que podrían surgir de su disposición. Del lado de la recolección, no hay evidencia de que la consolidación de dos o más jurisdicciones pequeñas reduzca los costos unitarios. Sí es cierto que la densidad de la población puede reducir los costos unitarios de la recolección de residuos sólidos: es más fácil recolectar una tonelada de residuos sólidos en una hilera de edificios de apartamentos adyacentes que hacerlo en varios cientos de viviendas aisladas. Pero estos costos no se ven afectados por el tamaño del municipio responsable de la recolección. Los mismos camiones deben servir a los mismos clientes más allá de que su propietario sea un municipio pequeño o uno grande. Podría ser que un municipio muy pequeño, como el Peñón (con una población de 5.000 habitantes), no pueda darle un uso pleno a un solo camión, quedando este ocioso parte del tiempo. En ese caso, habría un ahorro económico al compartir ese camión con un municipio aledaño, como podría ser Fundación (con una población de 12.000 habitantes). Pero ese ahorro también podría obtenerse llegando a un acuerdo —una mancomunidad— con Fundación, en lugar de fusionarse ambos. De hecho, esto ya ocurre en las ciudades más grandes de la República Dominicana, donde la recolección de residuos sólidos en general se realiza mediante empresas privadas subcontratadas, que sirven a toda el área metropolitana (véase el recuadro 5).

Hay cierta evidencia de economías de escala en la disposición de residuos sólidos. La evidencia empírica de otros países muestra que unos pocos centros de disposición son más económicos de operar, por tonelada, que muchos pequeños. Sin embargo, concentrar la disposición en unos pocos sitios aumenta la necesidad de transportar los residuos desde el punto de recolección hasta el sitio de disposición. La concentración óptima de los centros de disposición de residuos sólidos, por lo tanto, debe equilibrar las economías de escala en la operación de vertederos con el costo de transportar los residuos sólidos desde ubicaciones más remotas (Callan y Thomas, 2001). De nuevo, no hay razón para pensar que los municipios pequeños deban fusionarse para aprovechar dichas economías de escala. En su lugar pueden formar mancomunidades. El notorio vertedero Duquesa sirve a los múltiples municipios que conforman el área metropolitana de Santo Domingo. Los municipios más pequeños podrían (y tal vez ya lo hagan) actuar de la misma manera.

Existen otros argumentos para la consolidación. Los gobiernos locales más grandes pueden ofrecer salarios más elevados o mejores oportunidades para el desarrollo profesional que los más pequeños, y esto les permite atraer y retener personal más capacitado. La consolidación también posibilitaría un uso más eficiente del personal. Un municipio más pequeño podría necesitar los servicios de un ingeniero calificado a tiempo parcial, sin tener la carga laboral suficiente que justifique la contratación de uno a tiempo completo. Nuevamente, existen soluciones para estos problemas que no son la consolidación. Los municipios pequeños pueden contratar personal a tiempo parcial. Y el Gobierno central puede mejorar las perspectivas de desarrollo profesional estableciendo grupos de servidores públicos locales que faciliten la transferencia de personal de una jurisdicción a otra (Suzuki, 2016).

Recuadro 5

Deseconomías de escala en la gestión de residuos sólidos en la República Dominicana

A diferencia de la experiencia internacional, parecieran existir deseconomías de escala en la gestión de residuos sólidos en la República Dominicana. De acuerdo con el informe Holguín, el costo unitario de la gestión de residuos sólidos es mucho más elevado en el Distrito Nacional y Santiago que en los municipios pequeños analizados por el estudio. En 2014, el costo por tonelada de la recolección y disposición de residuos sólidos fue de 1.700 pesos dominicanos en el Distrito Nacional y de 1.270 pesos dominicanos en Santiago, pero varió de 417 pesos dominicanos por tonelada en San Pedro de Macorís a 490 pesos dominicanos por tonelada en Comendador. No queda claro por qué. Esto podría deberse al hecho de que el servicio es más frecuente en las grandes ciudades que en las jurisdicciones más pequeñas, al hecho de que el costo laboral es mayor, o al hecho de que la distancia hasta el vertedero es mayor.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Holguín (2015).

En principio, la consolidación también podría reducir los gastos administrativos. Esto es absolutamente cierto en el caso del alcalde y su comitiva inmediata. La consolidación de dos gobiernos locales significa un alcalde menos. Pero este beneficio tiene un costo político, ya que las personas que residen en áreas remotas se sentirían aún más distantes de sus representantes locales. No queda tan claro que la consolidación disminuya la necesidad de personal administrativo: los abogados, los jefes de personal y los funcionarios de adquisiciones tendrían una carga de trabajo presuntamente mayor en un gobierno local consolidado. Los hallazgos de un reciente estudio financiado por la Unión Europea señalan que las dotaciones de personal administrativo en la República Dominicana son excesivas[27]. El estudio evalúa las implicancias en personal de la legislación nacional que rige la administración de los gobiernos locales; específicamente, si esta obliga a los gobiernos locales a contratar más personal administrativo del que necesitan. Si bien no llega a ninguna conclusión, sí se afirma que esa combinación de leyes obliga a cada municipio a ocupar 29 cargos diferentes (independientemente del tamaño del municipio) y pone en duda el número de regidores que los municipios tienen en plantilla. No se sabe si los gobiernos locales realmente cumplen con las regulaciones de personal.

En general, no parece haber un motivo claro para la consolidación. Cualquier economía de escala en la gestión de residuos sólidos resultante de una consolidación podría lograrse de todos modos a través de la creación de mancomunidades. Y si bien la consolidación permitiría a los pequeños municipios atraer

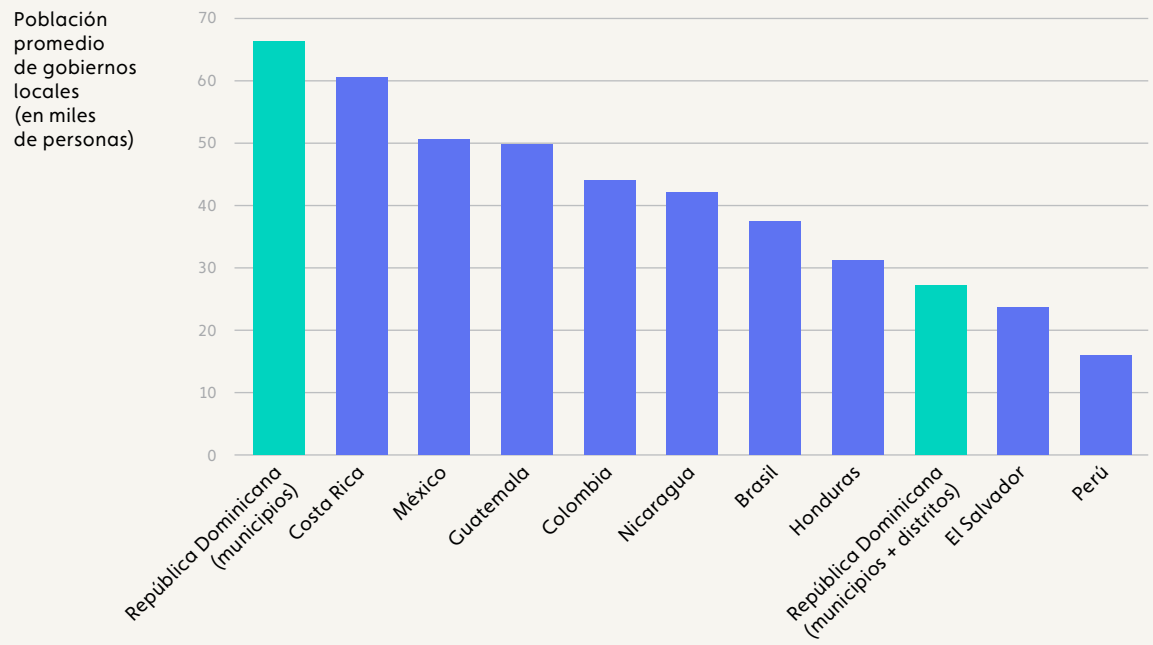
27 Véase Holguín (2015). El estudio analiza las necesidades de personal implícitas en la Constitución, la Ley Municipal 176/07 y la Ley General de Juventud (49/00). También resalta la importancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública (247/12), que establece las directrices y los principios relativos al empleo público (República Dominicana, 2012), y la Ley de Función Pública (Ley 41/08), que crea la Secretaría (ahora Ministerio) de Administración Pública y establece el sistema de clasificación de puestos de trabajo para los servidores públicos a nivel central y local (República Dominicana, 2008).

Recuadro 6

¿Son los gobiernos locales dominicanos muy pequeños? Una comparación regional

Los gobiernos locales de la República Dominicana no son especialmente pequeños según los estándares regionales. El gráfico presentado a continuación compara la población promedio de los gobiernos locales de la República Dominicana con la de otros países de la región. Con respecto a la República Dominicana, la variable denominada "solo municipios" muestra la población promedio del nivel superior del gobierno local, es decir, los municipios. La variable denominada "municipios + distritos" muestra la población promedio de todos los gobiernos locales del país, incluidos tanto los gobiernos municipales como los distritos municipales subordinados. Como se observa, si el municipio es considerado como la única unidad de gobierno local, entonces los gobiernos locales de la República Dominicana son bastante grandes según los estándares regionales. Incluso si los distritos son considerados gobiernos locales por derecho propio, los gobiernos locales como grupo son más grandes en promedio que los de El Salvador y el Perú.

Gráfico R7.1. Población promedio de gobiernos locales en República Dominicana y países de América Latina



Fuente: Resúmenes estadísticos de los países contemplados en el gráfico.

personal más capacitado o reducir los gastos administrativos, existen otras formas de alcanzar estos objetivos. En el caso de la recolección de residuos sólidos, podría tener sentido que los municipios individuales evalúen su dotación de personal (dada la supuesta sobredotación existente) así como las disposiciones normativas, de acuerdo con la recomendación de la COMPREM. En el caso de la disposición de residuos sólidos, tendría sentido evaluar los beneficios de las mancomunidades para el uso conjunto de los vertederos. También vale la pena señalar que los municipios dominicanos no son particularmente pequeños según los estándares regionales (véase el recuadro 6).

3.8 La gestión de los gobiernos locales debe mejorar

La evidencia disponible sugiere que hay un margen significativo para mejorar la gestión a nivel local. Como se señaló anteriormente, la disposición de residuos sólidos es un problema permanente. Los gobiernos locales carecen de medios para elaborar o hacer cumplir los planes de ordenamiento territorial. Al analizar los 16 municipios del PRODEM, se observa que hay problemas severos en gestión de personal, adquisiciones y ejecución presupuestaria. Los puntajes bajos en el indicador "declaración de activos" señalarían que la corrupción también puede ser un problema. Estos problemas no pueden ser investigados o abordados en esta nota, pero sugieren que sería necesaria una investigación más profunda, seguida de reformas adicionales.

4. Resumen y recomendaciones

La República Dominicana es uno de los países más centralizados de América Latina. Las responsabilidades funcionales de los gobiernos locales se limitan mayormente a la gestión de residuos sólidos. La responsabilidad en términos de infraestructura de transporte urbana recae sobre el Gobierno central. La responsabilidad del suministro de agua y alcantarillado recae en las empresas de agua regionales, que rinden cuentas ante el Gobierno central. Los servicios sociales —educación, salud y asistencia social— son responsabilidad exclusiva del Gobierno central.

A corto plazo, la división de responsabilidades entre el Gobierno central y los gobiernos locales debería permanecer como está. No hay razones para, por ejemplo, dividir las empresas de agua regionales o descentralizar la responsabilidad de la educación pública.

Sin embargo, los gobiernos locales necesitan fuentes de ingreso más sólidas y estables para financiar sus actuales funciones. En este sentido, el sinfín de pequeños impuestos debe ser reemplazado por un impuesto de base amplia, como el impuesto al patrimonio inmobiliario, y el nivel de las transferencias intergubernamentales debe estabilizarse en un valor razonable.

Coordinar la inversión en infraestructura urbana es un desafío clave. Como se señala en la ya mencionada nota 1, la calidad y la cobertura de la infraestructura urbana en la República Dominicana son deficientes: las calles están congestionadas, el suministro de agua es errático y la disposición de residuos sólidos no se efectúa de manera sanitaria. Además, en el futuro inmediato se prevé un rápido crecimiento poblacional en la periferia de las grandes ciudades y en las ciudades pequeñas y los pueblos. En conjunto, esto implica la necesidad de grandes inversiones en infraestructura urbana. La responsabilidad de ampliar la infraestructura urbana actualmente está fragmentada en un gran número de ministerios y agencias centrales, con los gobiernos locales jugando un papel menor. En estas circunstancias, coordinar la inversión en infraestructura urbana es un desafío clave.

En principio, la ubicación física de tales inversiones podría coordinarse mediante planes de ordenamiento territorial y desarrollo local. La fecha de dichas inversiones debería ser coordinada durante el proceso de presupuestación anual, a nivel central y local. Si bien los gobiernos locales son los encargados de elaborar dichos planes, pocos lo han hecho. El Gobierno central debería ayudarlos en este sentido. Las otras notas de esta serie incluyen recomendaciones específicas con relación a este tema.

Bibliografía

Ayuntamiento del Distrito Nacional (2020), *Ejecución de ingresos y fuentes de financiamiento*.

Ayuntamiento Municipal Puerto Plata (s. d.), Portal de transparencia, https://ayuntamientopuertoplata.gob.do/transparencia/documentos/2019-ejecucion-presupuestaria/.

Callan, S. J., y J. M. Thomas (2001), "Economies of scale and scope: a cost analysis of municipal solid waste services", *Land Economics*, vol. 77, núm. 4, págs. 548-560.

Chévez, L. (s. d.), *Proyecto de Desarrollo Municipal. Consultoría para la evaluación final del proyecto (Producto 4). Aplicación y cumplimiento de los indicadores del PASCAL*.

Cibils, V., y T. Ter-Minassian (eds.) (2015), *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizando-los-ingresos-fiscales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Por-qu%C3%A9-y-c%C3%B3mo.pdf.

Comisión Nacional de Energía (2012), *Reglamento para la aplicación de la Ley General de Electricidad, Ley No. 125-01 (modificada por la Ley No. 186-07)*, Santo Domingo, julio, https://www.cne.gob.do/wp-content/uploads/2015/05/Reglamento.Ley_.No_.125-01.pdf.

COPREM (Comisión Presidencial para la Reforma Municipal) (2017), "Propuesta de ley sobre administración local y el régimen territorial".

Dirección General de Impuestos Internos (s. d.), "Impuesto Patrimonio Inmobiliario (IPI)", Santo Domingo, Gobierno de la República Dominicana, https://dgii.gov.do/cicloContribuyente/obligacionesTributarias/principalesImpuestos/Paginas/impuestoPatrimonioInmobiliario.aspx.

Edelman, D. J. (2019), "Managing the urban environment of Santo Domingo, the Dominican Republic", *Current Urban Studies*, vol. 7, núm. 1, págs. 76-142, marzo, https://doi.org/10.4236/cus.2019.71005.

Holguín, D. (2015). *Análisis de costes de implementación de las estructuras de los gobiernos locales dominicanos*.

Holguín, D., y E. de León (2015), *Análisis de costes de servicios municipales*, Europe Aid, Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales (PASCAL).

JICA y MIMARENA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2014), *Guía para la formulación del plan de manejo integral de los residuos sólidos municipales (PMIRSM),* borrador, octubre, http://ambiente.gob.do/wp-content/uploads/2016/10/Herramienta-de-Trabajo-FOCIMIRS.pdf.

Kaza, S., L. C. Yao, B. Perinaz, y F. Van Woerden (2018), *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Urban Development Series, Washington D. C., The World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317.

Lago-Peñas, S., y J. Martínez-Vázquez (eds.) (2013), "The challenge of local government size: Theoretical perspectives, international experience and policy reform", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 44, núm. 2.

Martínez-Vázquez, J., A. Radics, y B. Pérez Rincón (2017), *Descentralización en República Dominicana. Desempeño actual y perspectivas de reforma*, documento para discusión núm. IDB-DP-522, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizaci%C3%B3n-en-Rep%C3%BAblica-Dominicana-Desempe%C3%B1o-atual-y-perspectivas-de-reforma.pdf.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2020a*), Informe de rendición de cuentas de la inversión pública 2019*, Santo Domingo, MEPyD, Dirección General de Inversión Pública, febrero, https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/2020/06/Informe-DGIP-enero-diciembre-2019-last-compressed.pdf.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2020b), "Políticas públicas territoriales y municipales para el cambio".

MIMARENA (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2014), *Política para la gestión integral de residuos sólidos municipales (RSM)*, Santo Domingo, febrero, https://ambiente.gob.do/wp-content/uploads/2016/12/Politica-Residuos-Solidos-Municipales.pdf.

Ministerio de Administración Pública (2020), *Guía para la elaboración e implementación del plan de mejora institucional*, Santo Domingo, https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Guia/09.%20Gu%C3%ADa%20Plan%20de%20Mejora%20Institucional.pdf.

Ministerio de Hacienda (2014), *Comportamiento ingresos fiscales. Informe Anual. Año 2014*, Santo Domingo, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Política y Legislación Tributaria, marzo, https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Ingresos-Fiscales2014.pdf.

Ministerio de Hacienda (2020a), "Centralización de la información financiera del Estado. Ejecución de los gastos y aplicaciones por destino de fondos y estructura" [para el año que finaliza en diciembre de 2019].

Ministerio de Hacienda (2020b), *Reporte de ingresos y egresos provinciales y municipales mensuales correspondientes al 2019*.

Ministerio de Hacienda (2020c), *Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales. Año 2019*, Santo Domingo, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/Libro-de-Ejecucion-Municipal-A%C3%B1o-2019.pdf.

Ministerio de Hacienda (s. d.), "Clasificador de ingresos", Santo Domingo, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/05/Clasificador-de-Ingreso2.pdf.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2016), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2015. Informe general*, Santo Domingo, https://archivo.one.gob.do/enhogar.

Porto, A., H. Eguino, y W. Rosales (2017), *Panorama de las finanzas municipales en América Central*, documento para discusión núm. DB-DP-552, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-finanzas-municipales-en-Am%C3%A9rica-Central.pdf.

República de Colombia (1983), "Ley 14 de 1983 por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, núm. 36288, Bogotá, julio, http://igacnet2.igac.gov.co/intranet/catastro_files/documentos/L%2014_83.pdf.

República Dominicana (2000), Ley 49-2000 General de Juventud, Santo Domingo, https://www.ilo.org/dyn/youthpol/fr/equest.fileutils.docHandle?p_uploaded_file_id=815#:~:text=Todos%20los%20y%20las%20j%C3%B3venes,el%20cumplimiento%20de%20%C3%A9ste%20derecho.

República Dominicana (2002), "Ley 147 sobre Gestión de Riesgos", *Gaceta Oficial*, núm. 10172, Santo Domingo, https://www.oas.org/dsd/Environment-Law/CaribbeanLegislationProject/Disaster%26StateEmergency/DomRepublic/Ley%20147%2002.pdf.

República Dominicana (2003), Ley 166-03 sobre la Participación de los Ayuntamientos en los Montos Totales de los Ingresos del Estado Dominicano, Santo Domingo, https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/Ley-166-03-participacion-de-los-ayuntamientos-en-los-montos-totales-de-los-ingresos-del-Estado.pdf.

República Dominicana (2006), Ley 6-06 de Crédito Público, Santo Domingo, https://www.cne.gob.do/wp-content/uploads/2015/07/Ley-No.-6-06-de-Cr--dito-P--blico.pdf.

República Dominicana (2007a), "Ley 176 del Distrito Nacional y los Municipios", *Gaceta Oficial*, núm. 10426, Santo Domingo, https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Marco%20Legal/Otras/0-Ley%20176-07%20del%20Distrito%20Nacional%20y%20los%20Municipios.pdf.

República Dominicana (2007b), Ley 17007 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal, Santo Domingo, https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2018/06/ley_no_170-1.pdf.

República Dominicana (2008), Ley 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, Santo Domingo, https://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/Ley-41-08-Funcion-publica.pdf.

República Dominicana (2012), "Ley Orgánica 247-12 de la Administración Pública", *Gaceta Oficial*, núm. 10691, Santo Domingo, agosto, https://mt.gob.do/transparencia/images/docs/marco_legal_de_transparencia/leyes/2018/Ley-247-12-Organica-Administracion-Publica2c-de-fecha-9-de-agosto-de-2012.pdf.

República Dominicana (2014), "Ley 311-14 que instituye el Sistema Nacional Autorizado y Uniforme de Declaraciones Juradas de Patrimonio de los Funcionarios y Servidores Públicos", *Gaceta Oficial*, núm. 10768, Santo Domingo, https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Marco%20Legal/Otras/8-Ley%20311-14%20sobre%20Declarac%20Jurada%20Patrimonio.pdf.

República Federativa del Brasil (2003), Lei Complementar 116 sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, de Competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá Outras Providências [Ley Complementaria 116 sobre el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza, de Competencia de los Municipios y del Distrito Federal, y da Otras Providencias], julio, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm.

SISMAP Municipal (2020), "Informe marzo 2020", https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Informes/Informe%20SISMAP%20Municipal%20Marzo%202020.pdf.

Suzuki, K. (2016), "Politics of municipal consolidation", en A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2454-1.

Tesoro Nacional (2020), *Boletim de finanças dos entes subnacionais. Ano base 2019* [Boletín de finanzas de los entes subnacionales. Año base 2019], octubre, https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026.

Wallace Perdue, B. (2017), "Solid Waste Management in Greater Santo Domingo, Dominican Republic", tesis de maestría, The University of Texas at Austin, https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/61756/PERDUE-THESIS-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20and%20%20https://bainesreport.org/2016/07/moving-towards-efficient-waste/.

5.
Habilitar un sector de vivienda inclusivo

Catherine Lynch
Giuliana De Mendiola

Índice

Introducción		**225**
1.	**El sector de la vivienda en la República Dominicana se caracteriza por un alto déficit habitacional, principalmente en las zonas urbanas**	**226**
1.1	En los últimos años el déficit total parece estar disminuyendo marginalmente, pero la tendencia sugiere que el déficit cuantitativo podría estar aumentando	228
1.2	El déficit cuantitativo se concentra en las viviendas que deben ser remplazadas debido a su mala calidad	229
1.3	El déficit cualitativo se caracteriza por la falta de acceso a servicios básicos	230
1.4	El déficit habitacional afecta de igual manera a los hogares que residen en vivienda propia o alquilada	231
1.5	Los asentamientos informales del Gran Santo Domingo se caracterizan por su alta vulnerabilidad ante desastres	231
2.	**El marco regulatorio e institucional actual del sector de la vivienda está débilmente articulado**	**233**
2.1	El marco regulatorio vigente no cuenta con una política integral de vivienda	233
2.2	El marco institucional se caracteriza por una gran dispersión institucional	238
2.3	La inversión pública en vivienda está muy por debajo de las necesidades, aunque se ha registrado un incremento significativo en 2021	241
2.4	La propuesta de ley orgánica de la vivienda tiene como objetivo fortalecer la política del sector y mejorar la coordinación de sus acciones	243
3.	**A lo largo de la cadena de valor existen obstáculos que dificultan el desarrollo de un mercado de la vivienda eficiente, resiliente y sostenible**	**244**
3.1	Existe una alta informalidad en lo que respecta a la tenencia de la tierra	245
3.2	El proceso para la obtención de permisos de construcción es largo y poco uniforme	246
3.3	Aunque existe un mercado creciente de viviendas de bajo costo, los costos de construcción se han incrementado significativamente	249
3.4	Aunque el mercado hipotecario ha crecido durante los últimos años, todavía es pequeño	250
3.5	Las remesas son una fuente de financiamiento de la vivienda para muchas personas dominicanas	252
3.6	La vivienda formal no es asequible para un porcentaje importante de la población	255
4.	**El Gobierno ha implementado nuevos programas para enfrentar el déficit habitacional**	**258**

4.1 Dominicana se Reconstruye 258
4.2 Plan Nacional de Vivienda Familia Feliz 259
4.3 Plan Mi Vivienda 260
5. Hacia adelante: prioridades estratégicas 262
5.1 Racionalizar los actores, las instituciones y los recursos del sector 262
5.2 Crear soluciones para enfrentar el déficit cualitativo 263
5.3 Coordinar el alcance de los nuevos programas para maximizar sus logros y promover el uso eficiente de los recursos públicos 263
5.4 Abordar los desafíos que plantean el registro de la propiedad y los permisos para la construcción 265
5.5 Lograr que el financiamiento de la vivienda sea más accesible 266
Bibliografía 268
Anexo. Construcción del ingreso para la medición de la línea de pobreza monetaria según la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 273

Cuadros

Cuadro 1. Déficit cuantitativo según nivel socioeconómico (en porcentajes) en República Dominicana, 2010 229
Cuadro 2. Comportamiento del déficit cualitativo según grupo socioeconómico (en porcentajes) en República Dominicana, 2010 230
Cuadro 3. Metas del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) en materia de vivienda (en número de unidades habitacionales) en República Dominicana, 2017-2020 234
Cuadro 4. Metas para la cobertura de agua potable y saneamiento (en porcentajes) en República Dominicana, 2015-2020 236
Cuadro 5. Desarrollo del mercado hipotecario (en millones de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2016-2021 252
Cuadro 6. Características de los hogares según quintil de ingresos laborales y por dividendos en República Dominicana, 2020 253
Cuadro 7. Características de los hogares según quintil de ingresos a partir del ingreso total en República Dominicana, 2020 254
Cuadro 8. Distribución de las obras destinadas a vivienda en oferta según su precio de venta en la región metropolitana de Santo Domingo, 2019 256
Cuadro 9. Análisis de asequibilidad de la vivienda según su precio de venta en República Dominicana, 2020 256

Cuadro 10. Demanda efectiva de vivienda por precio (en pesos dominicanos) en República Dominicana, 2017 257

Cuadro 11. Resumen del Plan Nacional de Viviendas Familia Feliz (PNVFF) 260

Cuadro 12. Resumen del Plan Mi Vivienda 261

Gráficos

Gráfico 1. Estimaciones del déficit habitacional según diferentes metodologías utilizadas en República Dominicana, 20106 227

Gráfico 2. Déficit habitacional según tipo (en número de viviendas) en República Dominicana, 2016-2020 228

Gráfico 3. Nivel de cumplimiento de las metas del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) (en porcentajes) en República Dominicana, 2017-2019 235

Gráfico 4. Bonos ITBIS otorgados en República Dominicana, 2013-2021 237

Gráfico 5. Inversión pública en vivienda social (en millones de pesos dominicanos y en porcentajes del PIB) en República Dominicana, 2014-2020 242

Gráfico 6. Formulación y ejecución presupuestaria de vivienda social (en millones de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2017-2021 243

Gráfico 7. Cadena de valor del sector de la vivienda en República Dominicana 244

Gráfico 8. Licencias otorgadas para la construcción del sector privado en República Dominicana, 1997-2019 246

Gráfico 9. Unidades de vivienda construidas (según tipo) en República Dominicana, 2015-2019 249

Gráfico 10. Evolución de la cartera hipotecaria para compra y remodelación de vivienda (en millones de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2007-2020 251

Gráfico 11. Estimación de la distribución de la oferta y la demanda efectiva de viviendas según valor de la vivienda y capacidad de pago de los hogares (en porcentajes) en República Dominicana 258

Recuadros

Recuadro 1 232

Recuadro 2 237

Recuadro 3 239

Recuadro 4 247

Introducción*

La vivienda es un elemento esencial para el bienestar de los hogares y un componente fundamental para promover un desarrollo urbano y territorial más próspero e inclusivo. El acceso a viviendas asequibles, bien ubicadas y de calidad permite a las personas y a sus familias satisfacer sus necesidades personales, biológicas y sociales, así como mejorar su salud y sus logros educativos. Adicionalmente, el acceso a una vivienda bien conectada con aglomeraciones urbanas proporciona externalidades positivas, incluida una mayor productividad económica al conectar personas con trabajos. Sin embargo, con la rápida urbanización se produce un aumento de la demanda de suelo y vivienda, que en la mayoría de los casos el mercado no puede satisfacer. El problema se agrava aún más cuando hay una mala planificación territorial, falta de cumplimiento de la reglamentación y una insuficiente inversión pública en infraestructura. Como resultado, nuevos hogares de bajos ingresos a menudo se ven obligados a ubicarse en la periferia de las áreas urbanas, lo que contribuye a un crecimiento urbano disperso, o en viviendas informales, las cuales a menudo están ubicadas en áreas de alta vulnerabilidad ante amenazas naturales.

La República Dominicana reconoce la importancia de la vivienda y ha abordado esta cuestión de manera integral en el artículo 59 de la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010. Sin embargo, varios factores externos e internos, entre ellos el rápido proceso de urbanización descrito en la nota 1 de este estudio[1], han impedido que toda la población realice su derecho a una vivienda adecuada. La República Dominicana tiene un déficit habitacional de 1,4 millones de unidades, lo que representa un 51% del parque habitacional según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 (MEPyD y ONE, 2018). Un 74% de ese déficit habitacional es cualitativo, constituido principalmente por viviendas sin acceso a servicios básicos, mientras que un 26% del déficit habitacional es cuantitativo, constituido principalmente por viviendas que requieren reposición por su mal estado. La mayoría de las necesidades en lo que se refiere a la vivienda se registran en áreas urbanas; sin embargo, proporcionalmente las áreas rurales sufren más deficiencias habitacionales. Además, el sector es muy vulnerable a los desastres naturales. El 18,5% del parque total de viviendas, que en su mayoría se sitúa en áreas urbanas, se considera estructuralmente vulnerable a sufrir eventos naturales adversos[2].

Durante varias administraciones, el Gobierno de la Republica Dominicana ha tratado de implementar diversas políticas y programas para atender las necesidades de vivienda. Sin embargo, la gran dimensión del déficit habitacional, junto con la dispersión institucional que se refleja en la existencia de políticas y acciones desarticuladas, fragmentadas y con poco financiamiento público, se han traducido en un limitado impacto. Uno de los factores limitantes es la ausencia de una política sectorial integral, y de una asignación presupuestal acorde al tamaño del reto, que, a través de un ente central encargado de su implementación, pueda garantizar intervenciones estandarizadas y de carácter colectivo orientadas a la vivienda y al hábitat.

A partir del reconocimiento de las brechas, y de la importancia de la vivienda como vehículo para el desarrollo social y económico del país, la actual administración ha priorizado a este sector. La actual administración ha tomado varias medidas para mejorar las condiciones de la vivienda en el país, entre

* En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.

1 Banco Mundial, "Urbanización en la República Dominicana", Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, nota 1.

2 La construcción de mampostería no reforzada, o la construcción de mampostería reforzada o de hormigón levantada antes de 1979 (el año en que se pusieron en vigor las regulaciones sobre análisis sísmico y diseño estructural), se consideran estructuralmente vulnerables.

ellas, la aprobación de la Ley160-21, que crea un Ministerio de Vivienda, Hábitat y Edificación (MIVHED) y el lanzamiento de nuevos programas para abordar el déficit habitacional. Sin embargo, para asegurar la efectividad de estas iniciativas y lograr mejorar el acceso a la vivienda en la República Dominicana, se considera clave: i) racionalizar los actores, las instituciones y los recursos del sector; ii) armonizar los diferentes programas de nueva oferta de vivienda para garantizar el uso efectivo de los recursos públicos; iii) centrarse más en el déficit cualitativo para atender las necesidades de la población más vulnerable; iv) abordar las limitaciones del lado de la oferta de la vivienda, entre ellas, el registro de la propiedad y la obtención de permisos, y v) implementar medidas para expandir el mercado hipotecario.

En esta nota se presenta un análisis de la situación del sector de la vivienda y de sus principales retos. Específicamente tiene como objetivos: i) examinar la situación habitacional en la República Dominicana; ii) evaluar los principales obstáculos del sector a lo largo de la cadena de valor, y iii) proponer recomendaciones para desarrollar un sistema que logre satisfacer las necesidades habitacionales de la población dominicana en conjunto. Esta nota está basada en una revisión documental, entrevistas con los diferentes actores relevantes del sector, un análisis del déficit elaborado por las autoras, y una asistencia técnica al Gobierno de la República Dominicana para desarrollar el Plan Nacional de Viviendas Familia Feliz (PNVFF).

1. El sector de la vivienda en la República Dominicana se caracteriza por un alto déficit habitacional, principalmente en las zonas urbanas

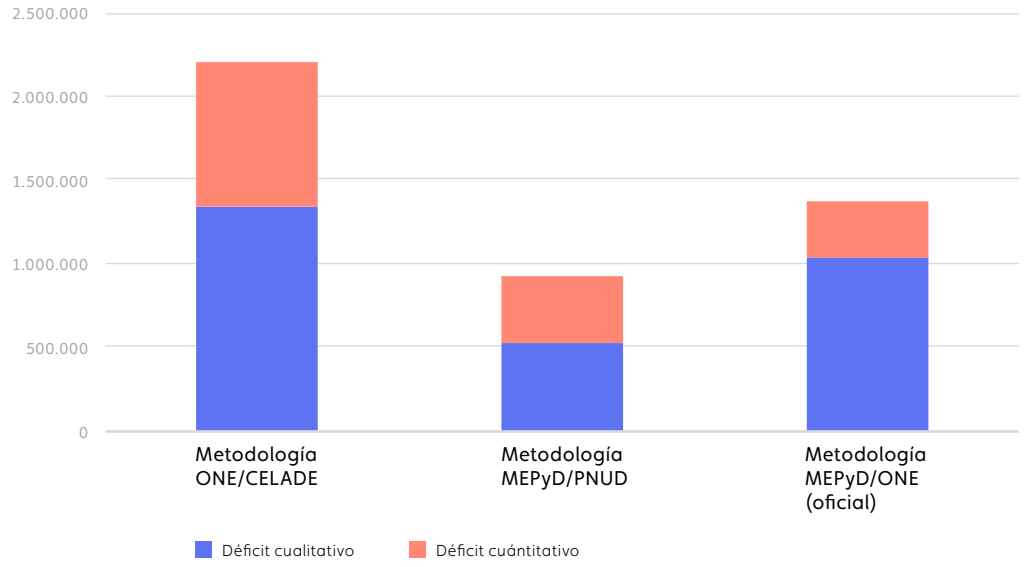
Si bien existen varias estimaciones del déficit habitacional, la metodología oficial calculó un déficit habitacional de 1,4 millones de unidades en 2010[3]. De acuerdo con Torres et al. (2017), la medición del déficit habitacional en la República Dominicana ha sido objeto de controversias. Esto se ha dado a raíz de la multiplicidad de metodologías usadas por el sector público para calcular el déficit habitacional. Esta no es una problemática única de la República Dominicana, sino que es bastante frecuente en varios países debido a los largos períodos intercensales y la imperfección de las encuestas muestrales para caracterizar las condiciones de la vivienda, especialmente en las zonas más remotas y las periurbanas. El gráfico 1 presenta las estimaciones del déficit habitacional basadas en el uso de diferentes metodologías, con base en el Censo de 2010[4].

Las necesidades en materia de vivienda varían según la zona geográfica: las zonas urbanas son las que tienen mayores necesidades cuantitativas y las zonas rurales, las que presentan mayores necesidades cualitativas. Específicamente, el 13% de los hogares urbanos presentan un déficit cuantitativo en comparación con el 10% de los hogares rurales. Por otro lado, el 35% de los hogares urbanos presentan un déficit cualitativo en comparación con el 51% de los hogares rurales. Las provincias con mayor concentración de

3 Se estima que el déficit habitacional en la República Dominicana oscila entre 744.000 y 2,1 millones de unidades, dependiendo de la metodología y los datos que se utilicen, lo que representa entre un 27% y un 72% del parque habitacional. La metodología oficial, que fue desarrollada y publicada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y la Oficina Nacional de Estadística (ONE) en 2018, estimó un déficit habitacional de aproximadamente 1,4 millones de unidades (equivalente al 51% del parque habitacional) (MEPyD y ONE, 2018).

4 En 2010 la ONE en colaboración con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) publicó la metodología del cálculo del déficit habitacional en República Dominicana (ONE, 2010). Adicionalmente, en 2007 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración con el MEPyD desarrollaron su propia metodología.

Gráfico 1. Estimaciones del déficit habitacional según diferentes metodologías utilizadas en República Dominicana, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ONE (2010a).

Nota: Las siglas mencionadas en el gráfico refieren a los siguientes organismos: Oficina Nacional de Estadística (ONE), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Ministerio de Economía, Producción y Desarrollo (MEPyD) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

déficit cuantitativo son las grandes aglomeraciones urbanas y los polos turísticos: Santo Domingo, el Distrito Nacional, Santiago y La Altagracia. Estas provincias se consideran regiones líderes o de transición según la clasificación presentada en la nota 2 de este estudio, que analiza las disparidades regionales en la República Dominicana[5], y se espera que continúen urbanizándose, lo que a su vez aumentará la demanda de vivienda. Las provincias con mayor concentración de déficit cualitativo son Elías Piña, Bahoruco, Monte Plata y Samaná, todas consideradas regiones rezagadas. Estas áreas, que son rurales y tienen altos niveles de pobreza, sufren principalmente la falta de acceso a servicios básicos, incluidos agua y saneamiento, y electricidad.

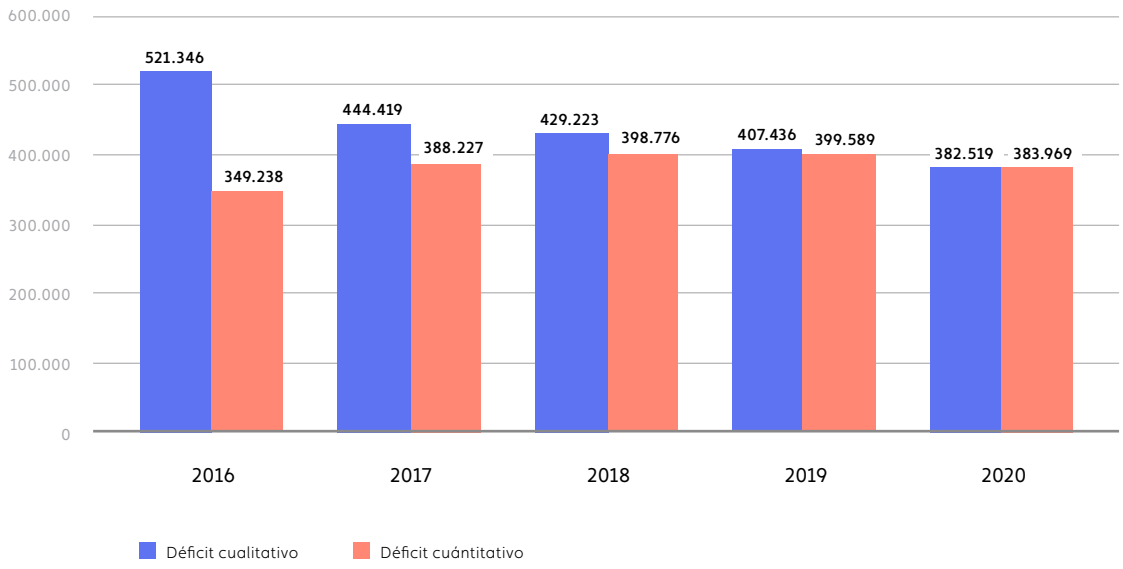
Dado el perfil de riesgo de la República Dominicana, el sector de la vivienda es altamente vulnerable a las amenazas naturales. Como se describe en la ya mencionada nota 1 de este estudio sobre urbanización en la República Dominicana, una proporción significativa de la nueva superficie construida en los grandes centros urbanos como Santo Domingo, el Distrito Nacional y Santiago se encuentra en áreas propensas a inundaciones. Por ejemplo, según el Censo 2010 se estima que 1.833.730 unidades se vieron afectadas por algunos eventos hidrológicos entre 2004 y 2009, de las cuales 860.133 se ubicaron en áreas de riesgo (ONE, 2010a). Adicionalmente, la mayoría de las unidades que necesitan ser reemplazadas por su mal estado o que son estructuralmente vulnerables se encuentran en provincias costeras. Esto representa un riesgo, ya que la gran línea costera de la República Dominicana es altamente vulnerable a varias amenazas, incluidas las tormentas tropicales, los huracanes o los terremotos.

5 Banco Mundial, "Disparidades regionales en la República Dominicana", Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, nota 2.

1.1 En los últimos años el déficit total parece estar disminuyendo marginalmente, pero la tendencia sugiere que el déficit cuantitativo podría estar aumentando

Con base en los datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) se calculó un déficit de 776.488 viviendas en 2020, con una distribución muy similar entre el déficit cuantitativo y el cualitativo[6]. Esto no significa que se produjo una reducción del déficit habitacional con respecto a la cifra del Censo 2010. Sin embargo, se construyó una serie para el período comprendido entre 2016 y 2020 con la ENCFT para entender mejor la evolución del déficit con la información disponible más reciente (véase el gráfico 2). Durante ese período se observa una variación importante del déficit cualitativo debido principalmente a las inversiones del Gobierno de la República Dominicana para mejorar la prestación de servicios básicos, el cual presenta una reducción de más de 100.000 viviendas. Por otro lado, el déficit cuantitativo registra un aumento de casi 35.000 viviendas debido a la falta de oferta con respecto a la demanda de vivienda.

Gráfico 2. Déficit habitacional según tipo (en número de viviendas) en República Dominicana, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, 2016-2020.

6 A pesar de que los datos censales constituyen la fuente más adecuada para el cálculo del déficit habitacional, la metodología oficial se desarrolló de tal manera que pudiera ser utilizada en el Censo y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) para poder dar un seguimiento más continuo a la evaluación de las políticas públicas. Es necesario establecer que no es posible comparar fluctuaciones del déficit habitacional entre los datos censales y los datos de las encuestas debido a que se trata de información de diferente naturaleza cuyos resultados no son comparables, y por lo tanto es importante analizar las dos cifras separadamente.

1.2 El déficit cuantitativo se concentra en las viviendas que deben ser remplazadas debido a su mala calidad

Se estimó un déficit cuantitativo de 327.996 unidades, que representan un 26% del déficit total de acuerdo con la metodología oficial. El déficit cuantitativo se construye a partir de tres componentes: las viviendas irrecuperables, que provienen del cálculo del déficit cualitativo; el hacinamiento externo, que se corresponde con hogares que comparten una misma vivienda, y el hacinamiento interno, fruto de la existencia de núcleos familiares que deberían ser independientes. La falta de viviendas para satisfacer la demanda de la población es principalmente un problema urbano, ya que el 78% del déficit cuantitativo se registra en áreas urbanas, sobre todo en las grandes aglomeraciones y los polos turísticos. Adicionalmente, la mayoría del déficit cuantitativo consiste en viviendas que deben ser remplazadas por su mala condición: un 81% del déficit cuantitativo corresponde a viviendas irrecuperables, un 3% corresponde a hogares con hacinamiento externo y un 16% corresponde a hogares con hacinamiento interno[7]. Las provincias con mayor porcentaje de viviendas irrecuperables son La Altagracia, La Romana y Pedernales, las dos primeras importantes polos turísticos. La provincia con mayor porcentaje de hacinamiento interno y externo es Santo Domingo. Esto destaca la necesidad de desarrollar más viviendas en y alrededor de las aglomeraciones urbanas del país, que estén bien conectadas con los centros urbanos y que cuenten con acceso a servicios. Impulsar el desarrollo de nuevas viviendas en estas áreas es fundamental, ya que se espera que continúen urbanizándose en los próximos años.

Cuadro 1. Déficit cuantitativo según nivel socioeconómico (en porcentajes) en República Dominicana, 2010

Déficit cuantitativo	Muy bajo	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto Alto	Total
Hacinamiento interno	2%	4%	5%	4%	1%	16%
Hacinamiento externo	1%	1%	1%	0%	0%	3%
Viviendas irrecuperables	16%	29%	21%	13%	2%	81%
Totales	19%	34%	26%	17%	3%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2010 vía CEPAL-CELADE Redatam7.

Nota: El nivel socioeconómico es un indicador multivariado calculado por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) a partir de las siguientes variables: vivienda, educación, servicios básicos y nivel de empleo.

7 Es importante mencionar que, con relación a la metodología de la ONE y el CELADE (que implementa las buenas prácticas desarrolladas por el CELADE para la medición del déficit habitacional), la metodología oficial introdujo elementos que redujeron la dimensión del déficit, sobre todo en su componente cuantitativo y específicamente en los casos asociados con el allegamiento interno. Se catalogó como déficit habitacional solamente a los casos en que a la existencia de un núcleo interno se sumaban la condición de hacinamiento e independencia económica. Aquí se entiende que esta decisión es equivocada, ya que deja por fuera de la medición del déficit a aproximadamente 400.000 viviendas con allegamiento interno, lo que significa que el problema del déficit cuantitativo posiblemente sea mayor que lo que mide la metodología oficial.

Las viviendas irreparables son más prevalentes entre los hogares del segmento de ingresos muy bajos y bajos, mientras que el hacinamiento interno prevalece más en el segmento de ingresos medios bajos. En cuanto a la distribución del déficit cuantitativo en términos socioeconómicos, el 54% se concentra en los segmentos de ingresos muy bajos y bajos; el 44%, en los segmentos de ingresos medios y medios bajos, y solo el 3%, en el segmento medio alto (véase el cuadro 1). Así, se deben diseñar diferentes tipos de soluciones habitacionales dentro de los diversos niveles de ingresos.

1.3 El déficit cualitativo se caracteriza por la falta de acceso a servicios básicos

Se estimó un déficit cualitativo de 1.041.215 viviendas, lo que representa un 74% del déficit total. La estimación del déficit cualitativo está compuesta por la calidad de los materiales de construcción (pisos, paredes y techos) y el acceso a los servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad). El déficit cualitativo se debe principalmente a la falta de acceso a servicios básicos, carencia que representa un 81% del déficit cualitativo. Un 12% corresponde a deficiencias tanto de los materiales de construcción como del acceso a servicios básicos, y un 7% corresponde a deficiencias de los materiales de construcción. Elías Piña y Bahoruco son las provincias con mayores brechas en términos de acceso a servicios básicos y calidad de materiales de construcción, y ambas son regiones rezagadas cercanas a la frontera con Haití.

Proporcionalmente las áreas rurales tienen una mayor prevalencia de déficit habitacional cualitativo; sin embargo, tanto en las áreas urbanas como en las rurales existen importantes brechas en lo que

Cuadro 2. Comportamiento del déficit cualitativo según grupo socioeconómico (en porcentajes) en República Dominicana, 2010

Déficit cualitativo	Muy bajo	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto Alto	Total
Deficiencias recuperables de servicios básicos	8%	29%	28%	12%	4%	81%
Deficiencias recuperables de estructura y servicios básicos	0%	1%	2%	3%	1%	7%
Deficiencias recuperables de estructura	4%	5%	2%	1%	0%	12%
Total	12%	35%	32%	16%	5%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2010 vía CEPAL-CELADE Redatam7.

Nota: El nivel socioeconómico es un indicador multivariado calculado por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) a partir de las siguientes variables: vivienda, educación, servicios básicos y nivel de empleo.

respecta al acceso a servicios. Un 51% de todos los hogares rurales presentan deficiencias cualitativas en comparación con un 35% de los hogares urbanos. Sin embargo, en ambos ámbitos prevalece el peso de las deficiencias de los servicios básicos. Como se describe en la ya citada nota 1 de este estudio, si bien las áreas urbanas tienen un mayor acceso a los servicios, la cobertura no suele traducirse en alta calidad. Adicionalmente, el 80% del déficit cualitativo se agrupa en los segmentos de ingresos muy bajos, bajos y medianos bajos (véase el cuadro 2). Como resultado, para promover un desarrollo territorial más equitativo se necesitan mejoras en el acceso a los servicios básicos tanto en las áreas urbanas como rurales, especialmente para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable.

1.4 El déficit habitacional afecta de igual manera a los hogares que residen en vivienda propia o alquilada

En la República Dominicana un 54,6% de los hogares cuentan con vivienda propia, un 36,6% vive en viviendas arrendadas y un 8,8% cuenta con otro tipo de tenencia. La categoría "otro tipo de tenencia" corresponde a viviendas cedidas, prestadas o en otra condición, y comprende a los hogares que presentan las mayores vulnerabilidades por carecer de un estatus que les brinde algún tipo de seguridad jurídica. El déficit habitacional afecta de igual manera a los hogares que residen en vivienda propia (un 53%) o alquilada (un 52%). En el caso de las viviendas cedidas o prestadas, un 69% presenta algún tipo de déficit.

1.5 Los asentamientos informales del Gran Santo Domingo se caracterizan por su alta vulnerabilidad ante desastres

Durante los últimos 50 años se produjo una expansión de los asentamientos informales o tugurios[8] debido a la migración desde áreas rurales hacia áreas urbanas y a causa del crecimiento poblacional en las ciudades. Aunque no se tiene un conteo a nivel nacional de las personas que viven en estas áreas, se estima que, en el Distrito Nacional, un 41% de la población vive en asentamientos informales. Como se especifica en la ya mencionada nota 2 de este estudio, la mayor concentración de asentamientos informales en el Distrito Nacional se registra en las áreas del oeste y noroeste.

Entre los mayores problemas que afectan a los asentamientos en la República Dominicana se encuentran la informalidad en la tenencia de la tierra, la falta de acceso a servicios básicos y la alta vulnerabilidad a las amenazas naturales. Estudios realizados por TECHO, la organización no gubernamental internacional, en diferentes asentamientos informales muestran que aproximadamente un 70% de los hogares no tienen título de propiedad. Por ejemplo, en El Progreso, un 80% del total de las viviendas no tienen título de propiedad, mientras que en Villa Hortensia representan un 76% (TECHO, 2016). Por otra parte, muchas de estas viviendas están ubicadas en zonas de alto riesgo como laderas y a las orillas de los ríos, y han sido construidas informalmente por lo que no han incorporado reglamento de sismo-resistencia (Comisión Nacional de Emergencias, 2014). A nivel nacional, el 32,48% de las viviendas están ubicadas a orillas de una cañada o canal, mientras que en el Distrito Nacional y en la provincia de Santo Domingo estas viviendas alcanzan un 26% y un 36% respectivamente (ONE, 2016).

8 Los asentamientos informales o tugurios son definidos como viviendas que carecen de infraestructura básica o acceso a servicios.

Como respuesta a esta problemática, se creó en 2014 la Unidad Ejecutora para la Readecuación de la Barquita y Alrededores (URBE) como entidad bajo la órbita del Ministerio de la Presidencia (MINPRE). En el momento de su creación, la URBE tenía como objetivo ejecutar proyectos urbanos integrales ajustados a la realidad socioeconómica y medioambiental de los asentamientos humanos precarios de alto riesgo situados en el Distrito Nacional. Esta entidad se ha enfocado en proyectos puntuales como La Nueva Barquita (véase el recuadro 1), Nuevo Domingo Savio y el Teleférico de Santo Domingo. El en 2021, sus funciones son modificadas para lograr un alcance nacional.

Recuadro 1

Proyecto La Nueva Barquita

La Barquita es un barrio ubicado en el borde del río Ozama en Santo Domingo Este. Históricamente ha sido uno de los asentamientos informales con más alta vulnerabilidad y exclusión social en el país. La inexistencia de una clasificación del uso del suelo y la falta de regulaciones catastrales y territoriales han sido el resultado de la informalidad y la vulnerabilidad, las condiciones de hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos e infraestructura. Por otra parte, la construcción descontrolada sobre el borde fluvial ha generado un proceso de degradación ambiental y un alto estado de riesgo para las comunidades allí ubicadas.

Durante varias décadas, diferentes administraciones desarrollaron iniciativas para lograr solucionar esta problemática de índole social, ambiental y económica. Sin embargo, recién fue en 2013 cuando, por medio del Decreto 16-13, se declaró alta prioridad del Gobierno de la República Dominicana la readecuación de los asentamientos humanos de la barriada La Barquita y posteriormente se creó la Unidad Ejecutora para la Readecuación de Barrios y Entornos (URBE) para implementar las intervenciones.

Los objetivos del proyecto la Nueva Barquita son: i) reasentar a más de 5.500 habitantes del barrio la Barquita; ii) mejorar la calidad de vida de estas personas por medio de nuevas viviendas con acceso a servicios e infraestructura, y iii) integrar al Cinturón Verde de Santo Domingo más de 30 hectáreas de superficie correspondiente a la zona no urbanizable del ámbito del proyecto. La meta principal es entregar a esta población viviendas dignas en un nuevo conjunto habitacional llamado La Nueva Barquita ubicado en el ayuntamiento de Santo Domingo Norte. Hasta diciembre de 2020 se habían entregado 1.741 apartamentos, lo que representa el logro de un 98% de la meta del proyecto.

Fuente: URBE (2020).

2. El marco regulatorio e institucional actual del sector de la vivienda está débilmente articulado

La República Dominicana no cuenta con una política integral de vivienda, lo que históricamente se ha plasmado en la existencia de iniciativas desarticuladas y con poco impacto en el sector. Reconociendo el desafío, el Gobierno de la República Dominicana ha tomado medidas importantes para armonizar el sector.

2.1 El marco regulatorio vigente no cuenta con una política integral de vivienda

Las primeras acciones desarrolladas en el sector de la vivienda empezaron a desarrollarse a mediados del siglo XX (Torres et al., 2017). En el año 1945 se aprobó el decreto 1047, que establece la construcción de 25.000 viviendas a cargo del Poder Ejecutivo. En las próximas décadas se crearon una serie de instituciones, incluido el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), el cual, hasta hace poco, tenía como mandato implementar políticas y programas de vivienda. Sin embargo, una de las grandes limitaciones del sector es la falta de una política de vivienda integral que establezca las prioridades y estrategias, que coordine a los diferentes actores y que considere las políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana para lograr un desarrollo planificado del territorio y del sector de manera multidimensional.

Además de la recientemente aprobada Ley 160-21, es importante mencionar tres leyes y decretos clave que han marcado la evolución del sector durante las últimas décadas: i) la Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley 1-12); ii) el decreto de aplicación del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) (493-07), y iii) la Ley para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana (Ley 189).

Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo (2012). El acceso a una vivienda digna está plasmado como uno de los temas clave de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END)[9]. La Ley Orgánica 1-12 aprueba la END, el marco de planificación a largo plazo, el cual tiene vigencia hasta el 2030. El acceso a una vivienda digna está plasmado como uno de los temas centrales del eje 2, orientado a una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades. De tal forma, uno de los objetivos generales de dicho eje es "la generación de vivienda digna en entornos saludables." Dentro de este objetivo general se establecen dos objetivos específicos: i) facilitar el acceso de la población a viviendas económicas, seguras y dignas, con seguridad jurídica y en asentamientos humanos sostenibles, socialmente integrados, que cumplan con los criterios de adecuada gestión de riesgos y accesibilidad universal para las personas con discapacidad físico-motora (objetivo específico 12); y ii) garantizar el acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento, provistos con calidad y eficiencia (objetivo específico 13)[10]. Aunque la END ha guiado las acciones

9 La END está conformada por 4 ejes estratégicos, 19 objetivos generales, 58 objetivos específicos, 460 líneas de acción, 7 políticas transversales y una serie de metas de desarrollo y de indicadores para su medición.

10 Para cada objetivo específico se definen una serie de líneas de acción, que han guiado las políticas del sector de la vivienda durante los últimos años. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: i) la creación y el desarrollo del marco legal e institucional para la definición de una política pública de vivienda; ii) el incremento de la calidad del entorno y del acceso a servicios básicos y a infraestructura comunitaria; iii) la reubicación de asentamientos humanos en condiciones de riesgo ante fenómenos naturales; iv) la promoción de mecanismos consistentes con el marco regulatorio que faciliten y promuevan el ahorro habitacional programado; v) el fomento de nuevas opciones de financiamiento para constructores y desarrolladores que ofrezcan vivienda a bajo costo y estándares adecuados, y vi) la promoción de reformas y normativas orientadas a consolidar la seguridad jurídica y el clima de inversión en el sector de la vivienda.

del sector durante la última década, una de las grandes limitaciones es que no quedaron establecidos indicadores asociados al objetivo de vivienda digna y asentamientos humanos sostenibles. Solo se establecieron indicadores para el acceso a agua potable (Torres et al., 2017). Como resultado, el Estado no cuenta con líneas de base claras para medir el progreso del sector a largo plazo.

Plan Nacional Plurianual del Sector Público (2007). Durante el período comprendido entre 2017 y 2020, las metas del PNPSP en materia de vivienda se focalizaron en el ámbito de cambiar el piso de tierra por cemento. El PNPSP tiene como objetivo establecer las prioridades, metas y requerimiento de recursos a medio y a corto plazo para los principales planes, programas y proyectos de cada gestión de gobierno. Este se formula cada cuatro años y se actualiza anualmente. El último PNPSP disponible es el de la gestión de gobierno pasado, 2017-2020. En términos del objetivo específico 12 de la END: asentamientos humanos seguros y dignos, el PNPSP 2017-2020 establece nuevas medidas de políticas focalizadas principalmente en mejorar el acceso al mercado hipotecario y fiduciario por medio de la promoción de subsidios, inversión e instrumentos de financiamiento. Dentro de las diversas acciones se plantea la creación de un fondo nacional de financiamiento a la vivienda y la aprobación de un anteproyecto de ley para la promoción de vivienda y asentamientos humanos dignos (MEPyD, 2020). Las metas del PNPSP en materia de vivienda para este período se resumen en el cuadro 3. Es importante resaltar que la única entidad responsable para el cumplimiento de las metas es el INVI, aunque al menos siete otras entidades recibieron fondos públicos para la elaboración de proyectos de vivienda durante dicho período (Torres et al., 2017).

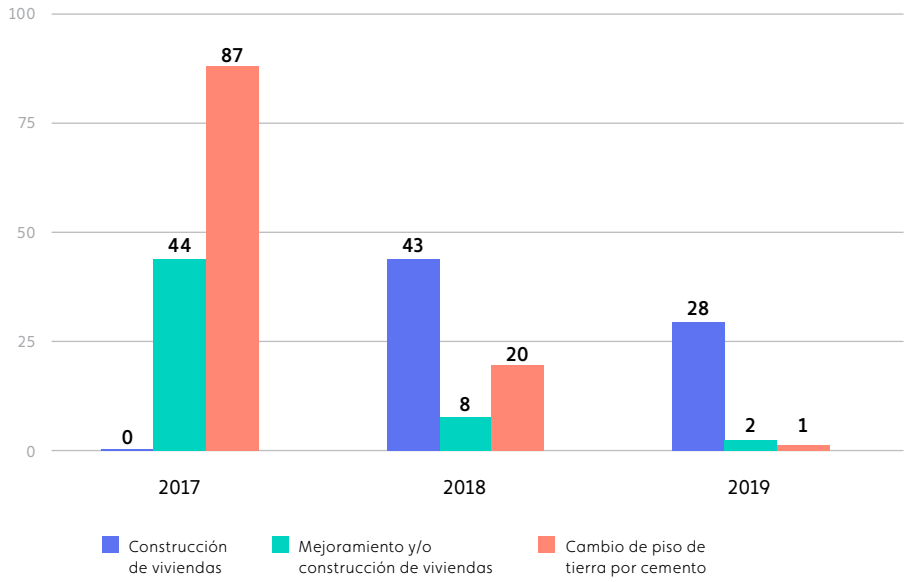
Cuadro 3. Metas del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) en materia de vivienda (en número de unidades habitacionales) en República Dominicana, 2017-2020

Acción	Entidad responsable	2017	2018	2019	2020
Construcción de viviendas	Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)	1.450	2.148	1.508	3.570
Mejoramiento o construcción de viviendas	Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)	9.472	15.000	15.000	15.000
Cambio de piso de tierra por cemento	Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)	2.500	25.000	25.000	16.000

Fuente: MEPyD.

Durante este período, las metas alcanzadas por el INVI están muy por debajo de lo planteado en el PNPSP, aun cuando las metas se redujeron en los avances anuales. Como muestra el gráfico 3, ninguna de las metas se cumplió en su totalidad. En términos de vivienda nueva se construyeron 1.410 viviendas entre 2017 y 2019, mientras que la meta para ese mismo período era de 5.106 unidades. En términos de mejoramiento de viviendas, se mejoraron 8.129 viviendas de las 39.472 planeadas. Finalmente, para el cambio de piso, se cambiaron 9.795 pisos de los 52.500 planeados. El único programa que el INVI ejecutó en su totalidad, incluso por encima de las metas, es la sustitución de carbón y leña para cocinar; sin embargo, este programa no se contempló en el PNPSP y no ataca el déficit habitacional (INVI, 2020).

Gráfico 3. Nivel de cumplimiento de las metas del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) (en porcentajes) en República Dominicana, 2017-2019



Fuente: INVI (2017, 2018 y 2019).

Además, en el PNPSP 2017-2020 se establecieron metas con relación al servicio de agua y saneamiento, que también son clave para resolver el déficit habitacional. En términos del objetivo específico 13, acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento, el PNPSP 2017-2020 establece líneas estratégicas enfocadas en: i) desarrollar un marco legal e institucional de las organizaciones responsables del sector agua potable y saneamiento; ii) transformar el modelo de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, y iii) desarrollar nuevas infraestructuras de redes que permitan la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, tratamiento de aguas servidas y protección del subsuelo. Las metas del PNPSP 2017-2020 para el objetivo específico 13 se describen en cuadro 4; sin embargo, el nivel de cumplimiento de las metas no se encuentra disponible en las actualizaciones del PNPSP.

El actual PNPSP 2021-2024 se encuentra en proceso de elaboración. Los lineamientos estratégicos del PNPSP 2021-2024, publicados en septiembre 2020, identifican la vivienda digna y adecuada como una de las líneas de política de la administración actual. Las intervenciones en el tema de vivienda se dividen en cuatro pilares: i) reducir el déficit habitacional; ii) fomentar el ordenamiento territorial; iii) ejecutar planes de vivienda, y iv) ejecutar un programa de titulación de tierras.

Ley para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana (2011). La Ley 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso ha sido un hito importante para la producción de vivienda de bajo costo durante la última década. Tiene como objetivo promover la producción de vivienda de bajo costo por el sector privado por medio de la estructura legal del fideicomiso y un esquema de incentivos para el desarrollo del mercado hipotecario. Adicionalmente, prevé el marco legal para la creación de alianzas público-privadas para la construcción de vivienda. De tal manera, la Ley establece que: "los Proyectos de Viviendas de Bajo Costo podrán beneficiarse del desarrollo y aplicación de los instru-

Cuadro 4. Metas para la cobertura de agua potable y saneamiento (en porcentajes) en República Dominicana, 2015-2020

Indicador	Línea de base 2015	Meta 2020
Porcentaje de viviendas conectadas al servicio de agua potable	80,1%	83%
Porcentaje de aguas residuales que son colectadas en el sistema de alcantarillado	25,1%	30%
Estimación diagnóstica del tratamiento de aguas residuales	10%	20%

Fuente: MEPyD.

mentos legales, financieros y fiscales [...] a fin de incrementar los recursos disponibles para el financiamiento de los mismos y su infraestructura, así como para poder reducir los costos de las viviendas."

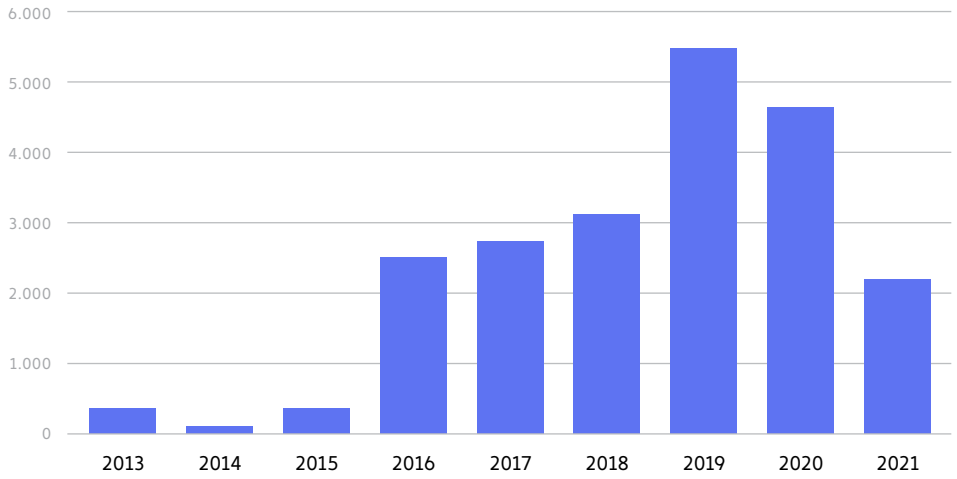
El Gobierno de la República Dominicana otorga incentivos tanto al desarrollador como al comprador de una vivienda de bajo costo. La Ley define los Proyectos de Vivienda de Bajo Costo (PVBC) como proyectos de soluciones habitacionales, con participación del sector público y/o privado que además de sus características de ubicación, tamaño, calidad de materiales, entre otros, su actual valor máximo de venta debe ser igual o inferior a 4,5 millones de pesos dominicanos[11]. Para aplicar a los beneficios de la Ley, se necesita la acreditación del INVI que considere el proyecto como Vivienda de Bajo Costo (VBC). Para incentivar el desarrollo de PVBC, el Estado otorga incentivos tanto para los desarrolladores como a los adquirientes de la vivienda (o beneficiarios). Dentro de los principales incentivos para los desarrolladores o empresas de construcción se encuentran la utilización de la Ventanilla Única para tramitar los permisos de construcción de una manera más expedita, exenciones de pago de impuestos a la propiedad inmobiliaria y flexibilidad de cumplimiento de algunas leyes y normas de construcción. Por otra parte, los adquirentes de la vivienda, por medio de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), también reciben una compensación equivalente al impuesto a la transferencia e importación de bienes industrializados, así como a la prestación de servicios (ITBIS), denominada bono ITBIS. Este equivale aproximadamente entre el 7% y el 9% del valor total de la vivienda y puede utilizarse para completar el pago inicial de la vivienda o aplicarse al capital insoluto del préstamo, en caso de que el beneficiario ya haya completado el inicial[12].

La Ley promueve una política de ahorro-bono-crédito (ABC), por la cual los beneficiarios se someten a un ahorro programado, que, en el caso del bono ITBIS, corresponde al anticipo inicial de la vivienda.

11 El Decreto 359-12 de 2012 establece las características de las viviendas de bajo costo y fija el tope máximo para la venta de estas viviendas en 2 millones de pesos dominicanos. Este monto se ajusta anualmente por inflación y hasta julio de 2021 el tope máximo era de 4,5 millones de pesos dominicanos (equivalentes a aproximadamente 79.000 dólares). Con base en las condiciones hipotecarias de mercado, un hogar necesita un ingreso familiar de casi 11 salarios mínimos para poder adquirir una vivienda de 4,5 millones de pesos dominicanos.

12 Gobierno de la República Dominicana, "Bono Vivienda", https://dgii.gov.do/contribuyentesRegistrados/personasJuridicas/fiduciaria/Paginas/bonoVivienda.aspx.

Gráfico 4. Bonos ITBIS otorgados en República Dominicana, 2013-2021



Fuente: Informe de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), por medio de Ministerio de la Presidencia.
Nota: La sigla ITBIS refiere al impuesto a la transferencia e importación de bienes industrializados, así como a la prestación de servicios.

Adicionalmente, los beneficiarios aplican para recibir un crédito de una entidad financiera para completar el pago de la vivienda[13], constituyendo una hipoteca como garantía del mismo. Como parte de esta Ley se han desarrollado importantes proyectos de vivienda como Ciudad Juan Bosch, el cual se describe en el recuadro 2. Entre los años 2013 y 2021 se han otorgado 21.445 bonos ITBIS, para un total de inversión por parte del Estado de 3.148 millones de pesos dominicanos[14]. Específicamente, durante los últimos años, se ha observado un incremento importante en el otorgamiento de bonos ITBIS, lo que significa un incremento en el desarrollo de viviendas de bajo costo (véase el gráfico 4). Sin embargo, aunque la estructura fiduciaria ha sido de gran importancia para facilitar el incremento de la oferta de vivienda de bajo costo, no ha logrado una escala de utilización que permita disminuir el déficit habitacional significativamente.

Recuadro 2

Proyecto Ciudad Juan Bosch

El proyecto Ciudad Juan Bosch surge como una iniciativa para reducir el déficit cuantitativo del país, dirigida a familias de ingresos bajos y medios-bajos. Al ser el proyecto piloto de la estructura del fideicomiso, el Gobierno de la República Dominicana creó alianzas con empresas privadas y bancos para el desarrollo de proyectos de vivienda integral en el ayuntamiento de Santo Domingo Este. El proyecto es coordinado por el Ministerio de la Presidencia y se ejecuta a través

13 La aprobación del crédito hipotecario depende del ingreso y de la valoración del riesgo del aplicante.

14 Datos compartidos por el Ministerio de la Presidencia en junio de 2021.

del Fideicomiso Público Matriz para la Construcción de Viviendas de Bajo Costo (Fideicomiso VBC). El proyecto tiene como meta la construcción de 25.000 viviendas.

El sector público aportó los terrenos, y desarrolla la infraestructura vial, de agua potable, sanitaria y eléctrica, y los equipamientos sociales e institucionales como escuelas, centros de salud, destacamentos de policía y bomberos, parques y otros. Asimismo, el sector privado aporta la construcción y venta de las viviendas y las áreas comerciales. El rango de precios de estas viviendas oscila desde 1 millón a 4,5 millones de pesos dominicanos (aproximadamente entre 17.500 y 78.000 dólares). El Gobierno de la República Dominicana otorga a los adquirientes dos bonos para completar el inicial (el bono ITBIS y el bono Tierra), que aportan entre un 7% y un 11 % del valor de la vivienda.

Ciudad Juan Bosch ha tenido un papel importante en el desarrollo de la vivienda de bajo costo y en la captación de financiamiento del sector privado para este tipo de proyectos. Además, muchas de las unidades (25%) se han vendido a la diáspora. Sin embargo, el proyecto ha enfrentado varios obstáculos, incluidos retrasos en la construcción de las viviendas y de los servicios básicos e infraestructura que se contemplaron como parte del desarrollo. Por un lado, la problemática se debe a que se estima que solo un pequeño porcentaje de la población dominicana tiene ingresos suficientes para poder acceder a una vivienda en Ciudad Juan Bosch (la diáspora ha comprado un porcentaje importante de las unidades). Por el otro, el desarrollo se sitúa en las afueras de la ciudad, lo que lo hace inaccesible para algunos de los posibles adquirientes. Para solucionar este tema, el Gobierno de la República Dominicana ha construido una carretera (Avenida Ecológica) para conectar al proyecto con la ciudad, y también se contempla un sistema de transporte urbano como parte de la infraestructura.

Fuente: MEPyD (2016) y Ciudad Alternativa (2017b).

2.2 El marco institucional se caracteriza por una gran dispersión institucional

El marco institucional del sector de la vivienda se ha caracterizado por la presencia de una multiplicidad de actores, lo que se espera que cambie con la creación del MIVHED. Hasta recientemente, la República Dominicana no contaba con una entidad central que coordinara las políticas del sector, lo que generaba una superposición de funciones y esfuerzos. Por mandato, el INVI era la institución responsable de la formulación e implementación de programas y proyectos de vivienda. Se lo consideraba en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) como la única entidad responsable de la consecución de las metas propuestas. Sin embargo, históricamente varias entidades han desarrollado e implementado planes y proyectos de vivienda. Especialmente, el Poder Ejecutivo, por medio del MINPRE, ha jugado un papel significativo en el sector, impulsando importantes proyectos habitacionales bajo el esquema del fideicomiso, proyectos de readecuación y mejoramiento de vivienda y programas de titulación de terrenos. En el 2021, se lanza el Plan Nacional de Vivienda Familia Feliz (PNVFF), un ambicioso plan nacional para reducir el

déficit cuantitativo al mando del MINPRE. El recuadro 3 muestra los principales actores en materia de vivienda del sector público.

Recuadro 3

Principales actores del sector público en el sector de la vivienda

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD): tiene dentro de sus principales funciones la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible, así como la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público. Como tal tiene el rol de desarrollar las estrategias y políticas en materia de vivienda.

Instituto Nacional de la Vivienda (INVI): fue creado por la Ley 5892 de 1962 y sus modificaciones. El INVI tiene carácter autónomo, personería jurídica, patrimonio propio y duración indefinida. Su misión es mejorar las condiciones de vida a las familias dominicanas pertenecientes a los sectores de ingresos bajos a través de la construcción, mejoramiento, reconstrucción o ampliación de sus viviendas. Formula, además, planes y proyectos de viviendas en coordinación con el sector privado y otros grupos del sector social.

Ministerio de la Presidencia (MINPRE): aunque no tiene funciones específicas en el sector de la vivienda, es el ente encargado de la implementación de políticas públicas priorizadas. Como tal, ha jugado un rol fundamental en el sector durante la última década. Dentro del Ministerio operan varias entidades claves para el sector, las que incluyen:

- **Unidad Ejecutora para la Readecuación de Barrios y Entornos (URBE):** creada en 2014 con independencia administrativa y financiera, con el objetivo de diseñar e implementar proyectos para mejorar las condiciones de sectores de asentamientos informales e infravivienda, de alta vulnerabilidad ambiental y humana. El decreto 192 del 2021, dispone el nombre actual de la entidad y le otorga goce de alcance nacional.
- **Comisión para el Desarrollo del Mercado Hipotecario*:*** creada en 2015, tiene como objetivo gestionar los proyectos habitacionales bajo el régimen del fideicomiso establecido en la Ley No. 189-11.
- **Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado (CPTTE):** creada en 2012, tiene como objetivo la formulación, concertación, apoyo y promoción de políticas y estrategias relacionadas a impulsar y materializar la solución definitiva del problema de la falta de titulación o registro actualizado en la propiedad inmobiliaria.
- **Fondo Nacional de la Vivienda (FONVIVENDA):** establecido por Decreto 191-21 en 2021, es una entidad dependiente del MINPRE que ejecuta y administra recursos orientados a la pro-

→

visión de subsidios para la compra de soluciones de vivienda de interés social, definidas por el decreto como casas con un precio de venta máximo de 2.250.,000 pesos dominicanos.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC): a través de dos de sus Direcciones Generales, Edificaciones y Supervisión y Fiscalización de Obras, se encarga de regular la actividad del sector de la construcción civil y vial del país. Dentro de sus funciones se encuentran: i) tramitar la revisión de los planos para edificaciones en general y emitir las licencias o permisos de construcción correspondientes; ii) dirigir, controlar y centralizar los servicios de diseño, supervisión de construcción, cubicaciones y cálculos estructurales, relativos a las obras del Estado; iii) revisar y aprobar los proyectos y planos para urbanización, incluyendo los elementos de ornato, y iv) velar por el cumplimiento de todas las leyes, disposiciones, reglamentos y ordenanzas sobre edificaciones, pudiendo realizar inspecciones y supervisiones de las construcciones públicas e investigar las denuncias por violación a las normas de construcción de edificaciones. En casos específicos, el MOPC también desarrolla proyectos de construcción y mejoramiento de viviendas para hogares vulnerables.

- **Consejo Interinstitucional para Coordinación Viviendas (CIVIVIENDA):** Comité establecido después de los huracanes David y Frederick en 1979.

Gabinete de Política Social: se encarga de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas incluidos en el Sistema de Protección Social. Ha implementado un programa de cambio de pisos de tierra por pisos de cemento para familias vulnerables[a].

Jurisdicción Inmobiliaria: tiene competencia exclusiva para conocer de los derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana, desde que se solicita la autorización para la mensura y durante toda la vida del inmueble, salvo las excepciones previstas en el marco legal. Está compuesta por los Tribunales Superiores de Tierras, los Tribunales de Jurisdicción Original, la Dirección Nacional de Registro de Títulos, la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales y el abogado del Estado.

Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones (ONESVIE): fue creada por el Decreto 715-01 del 2001 como respuesta a la Conferencia Internacional para la Reducción del Riego Sísmico en el Caribe. Su objetivo de diagnosticar y evaluar la capacidad de resistencia sísmica y vulnerabilidad de las edificaciones públicas del país, y establecer las correcciones en los casos que lo ameriten. Como tal, parte de sus funciones es identificar viviendas que se encuentran en áreas de riesgo y apoyar los procesos de reconstrucción después de un desastre natural.

Instituto de Auxilios y Vivienda (INAVI): El INAVI, es una entidad de carácter autónomo, creado por la Ley 5574 de 1961, con el objetivo de realizar obras y servicios de mejoramiento social en el país. Su misión es contribuir a elevar el nivel de vida del servidor público y de las personas de



escasos recursos económicos por medio de programas de servicios sociales y de asistencia. En el ámbito de vivienda, se ha encargado de asistir a personas vulnerables en casos muy específicos, ya sea otorgando títulos de propiedad o asistiendo en la reconstrucción de vivienda.

Fuente: Elaboración propia.
a El programa de cambio de pisos de tierra por pisos de cemento fue apoyado por el Banco Mundial.

En la República Dominicana los gobiernos locales históricamente han tenido una participación muy limitada en la oferta de vivienda, pero influyen en el sector a través del marco urbanístico. Los gobiernos locales influyen en el desarrollo de los mercados de vivienda ya que tienen responsabilidades asociadas al ordenamiento del territorio, la planeación urbana, la gestión del suelo y la ejecución de disciplinas urbanísticas. Adicionalmente, los gobiernos locales otorgan permisos sobre el uso del suelo y edificaciones. Sin embargo, como se indica en la nota 4 de este estudio[15], los gobiernos locales en la República Dominicana, con excepción de los que forman parte del Gran Santo Domingo y Santiago, tienen pocos recursos financieros y capacidades técnicas para la formulación e implementación de planes e instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial. En consecuencia, la expansión urbana se está desarrollando de un modo desorganizado y no planificado.

Varias instituciones públicas reciben recursos públicos para vivienda social, lo que ocasiona un mal uso de recursos limitados. La dispersión institucional se evidencia en la distribución de fondos públicos para vivienda. Durante el período 2017-2020, más de cinco instituciones recibieron recursos públicos para la ejecución de proyectos del sector de la vivienda, incluyendo el MINPRE, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el INVI, la Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones (ONESVIE) y el Instituto de Auxilios y Vivienda (INAVI) (DIGEPRES, 2020). Además, existe poca rendición de cuentas y transparencia sobre cómo se utilizan los recursos, lo que influye fuertemente en el pobre desempeño del sector.

2.3 La inversión pública en vivienda está muy por debajo de las necesidades, aunque se ha registrado un incremento significativo en 2021

Históricamente la inversión pública en vivienda ha sido extremadamente baja, especialmente si se consideran las necesidades habitacionales del país. En términos de la inversión en vivienda social como porcentaje del PIB, la inversión en vivienda social entre 2014 y 2020 fue de un 0,065% del PIB (DIGEPRES, 2021)[16]. Esta cifra se encuentra muy por debajo del promedio de la región (0,67%) (CEPAL, s. d.)[17]. Tomando en consideración la magnitud del déficit habitacional en la República Dominicana, se estima que el Gobierno deberá invertir como mínimo un 1% del PIB por al menos diez años para producir suficientes unidades de vivienda para absorber la formación de nuevos hogares y reducir el déficit (Ciudad Alternativa, 2017a).

15 Banco Mundial, "Gobiernos locales en la República Dominicana", Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, nota 4.

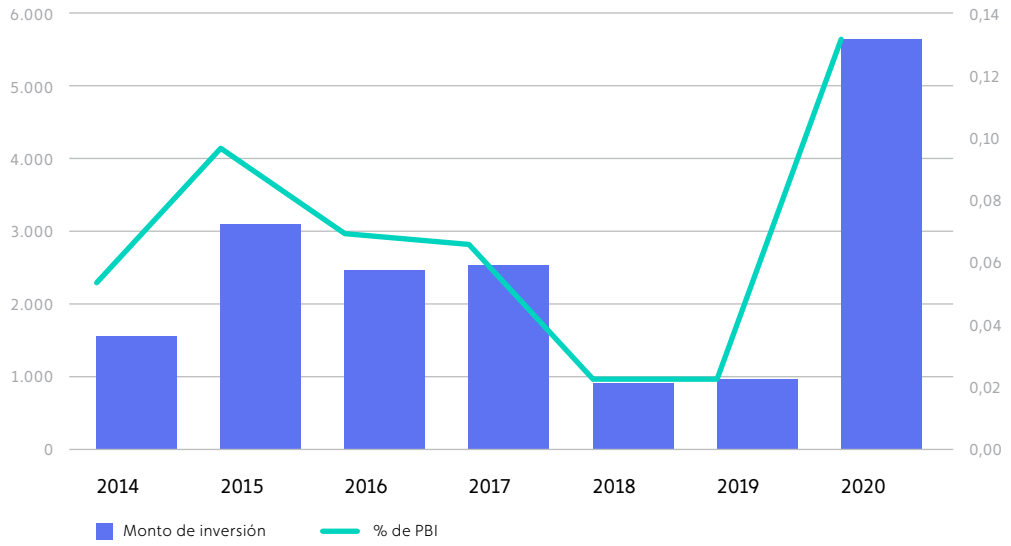
16 Esta cifra no toma en consideración el gasto del Gobierno de la República Dominicana en concepto de devolución del ITBIS, el cual ascendió entre 2013 y abril de 2021 a 3.147 millones de pesos dominicanos.

17 Esta cifra corresponde a 2018 y toma en consideración a 17 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (CEPAL, s. d.).

Como se puede ver en el gráfico 5, la inversión en vivienda se ha caracterizado por fluctuaciones importantes del monto de la inversión pública, lo que dificulta una planificación de proyectos a medio y a largo plazo. Adicionalmente, el gasto en vivienda no ha estado relacionado con el crecimiento económico del país. Por ejemplo, durante los años 2018 y 2019 la República Dominicana experimentó un crecimiento económico de un 7% y un 5% respectivamente, una de las economías de mayor crecimiento en la región; sin embargo, durante esos años la inversión pública en vivienda decayó considerablemente (Ciudad Alternativa, 2020). En 2020, con la entrada de una nueva administración, hubo un incremento considerable de la inversión pública en vivienda, que casi duplicó la cifra de 2015 que había sido la más alta durante los últimos años. Esto refleja el compromiso de la actual administración con el sector de la vivienda.

Por otra parte, existe un alto nivel de ineficiencia en lo que respecta a la ejecución presupuestal del sector. Como se muestra en el gráfico 6, durante el período 2017-2021, se evidencia una constante disparidad entre el monto inicialmente aprobado, la reformulación y la ejecución para vivienda social. En especial

Gráfico 5. Inversión pública en vivienda social (en millones de pesos dominicanos y en porcentajes del PIB) en República Dominicana, 2014-2020

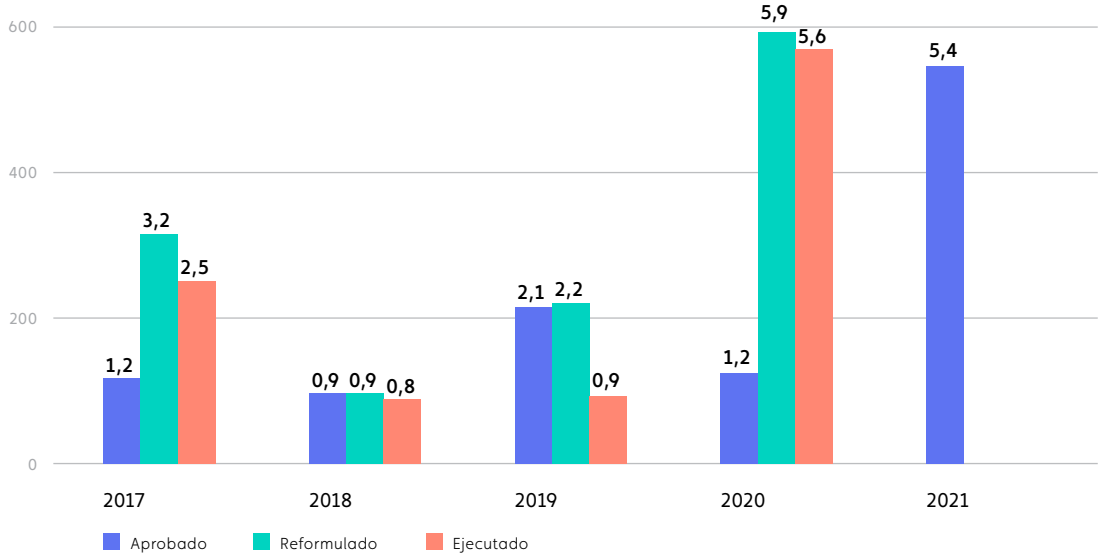


Fuente: Elaboración propia.

existe una gran disparidad entre lo reformulado y lo ejecutado, y esto hace muy difícil proyectar una inversión constante como la que requiere la política habitacional en el tiempo para poder brindar resultados. Durante la última década, únicamente el 49,8% de los montos asignados para vivienda social fueron ejecutados (Ciudad Alternativa, 2020).

Por último, no existe un sistema de rendición de cuentas ni se han planteado objetivos claros para evaluar la eficiencia del gasto público en vivienda. Esto reduce los incentivos para mejorar la ejecución del presupuesto y poder determinar el éxito o no de los programas implementados. De acuerdo con un análisis

Gráfico 6. Formulación y ejecución presupuestaria de vivienda social (en millones de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2017-2021



Fuente: Elaboración propia.

realizado por la Comisión de Vivienda y Hábitat del Foro Ciudadano, solo un 16% del gasto contemplado para vivienda para 2020 está relacionado con los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030[18].

2.4 La propuesta de ley orgánica de la vivienda tiene como objetivo fortalecer la política del sector y mejorar la coordinación de sus acciones

Se espera que la creación del MIVHED mejore el desempeño del sector de la vivienda. Varias organizaciones del ámbito público y privado, incluidas la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de la Vivienda (ACOPROVI)[19] y la Red Urbano Popular (RUP) han tratado de impulsar la creación de un Ministerio de Vivienda por más de 15 años a través de varios proyectos de ley[20]. En agosto del 2021 se aprobó la Ley 160-21, que crea el MIVHED, el cual tiene como mandato desarrollar e implementar las políticas del gobierno en materia de vivienda. El INVI, que históricamente ha sido responsable de la formulación de políticas y la implementación de programas de vivienda (principalmente programas de mejoramiento y reconstrucción de viviendas), pasará a ser parte del MIVHED. Entre otros, la Ley declara prioridad nacional la disminución del déficit habitacional, define los criterios para considerar una vivienda adecuada en alineación con ONU-HA-

18 Informe a la prensa del 16 de octubre de 2020.

19 La ACOPROVI es una entidad constituida por alrededor de 250 empresas del sector de la construcción y la vivienda. La asociación es de carácter nacional, pero la mayoría de las empresas realizan sus actividades en Santo Domingo.

20 En 2006 la ACOPROVI presentó su proyecto de ley llamado "Ley de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones" y en 2008 la RUP presentó su proyecto "Ley de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos." En 2021 el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley que proponía la creación del Ministerio de la Vivienda, que fue aprobado en agosto del mismo año.

BITAT (2019), crea el Instituto para el Fomento, Acceso y Garantía de Mi Casa (INFAMICASA)[21], crea el Registro Nacional de Suelos y establece varios registros de beneficiarios, organizaciones y profesionales vinculados al sector de la vivienda.

3. A lo largo de la cadena de valor existen obstáculos que dificultan el desarrollo de un mercado de la vivienda eficiente, resiliente y sostenible

La cadena de valor para la producción de vivienda nueva se refiere al proceso por el cual un lote de tierra se identifica, se habilita, obtiene los permisos, se conecta con la infraestructura, se construye y se vende (véase el gráfico 7). Por el lado de la oferta, es necesario contar con acceso a tierra urbanizable, normas de planificación y construcción, servicios básicos e infraestructura, materiales de construcción accesibles y desarrolladores con capacidad técnica y financiera. Por el lado de la demanda, es necesario contar con el poder adquisitivo de los hogares, un mercado hipotecario accesible, robusto y desarrollado, y un mercado de vivienda de alquiler seguro y transparente. Para lograr este equilibrio, es clave asegurar la coordinación entre los sectores público y privado que están involucrados con los temas de tierra, infraestructura, diseño y construcción (por el lado de la oferta), y un conjunto de insumos del lado de la demanda relacionados con el financiamiento de la vivienda y condiciones macroeconómicas que garanticen financiamiento a largo plazo y a tasas accesibles para cubrir el déficit habitacional.

Gráfico 7. Cadena de valor del sector de la vivienda en República Dominicana



Fuente: Adaptado de Grupo Banco Mundial (2020).

Esta sección se enfoca en cinco obstáculos, tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, que son clave para mejorar el rendimiento del sector de la vivienda: i) la tenencia de la tierra; ii) los procesos para la obtención de permisos; iii) los costos de construcción; iv) el mercado hipotecario, y v) el financiamiento de los compradores. Es importante mencionar que un mejor acceso a servicios básicos e infraestructura, así como una mejor planificación urbana y del territorio, también son temas clave para mejorar la provisión de vivienda en la República Dominicana (estos temas se analizan en las notas 1 y 2 de este estudio, respectivamente).

21 Una entidad pública autónoma y descentralizada del Estado, que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía jurisdiccional, financiera y técnica, adscrita a su vez al Ministerio.

3.1 Existe una alta informalidad en lo que respecta a la tenencia de la tierra

El alto nivel de informalidad e irregularidad en el registro de propiedad en la República Dominicana es uno de los principales obstáculos para la planificación urbana y el desarrollo de un mercado de vivienda efectivo. Este impide el acceso a la tierra, la implementación de las regulaciones de construcción, y el acceso al mercado hipotecario. En la República Dominicana no se cuenta con información exacta sobre la informalidad en la tenencia de la tierra; sin embargo, un estudio elaborado por el Instituto Libertad y Democracia (2006) calculó que alrededor de 1,8 millones de predios urbanos pueden ser considerados como extralegales, lo que representa un 85% del total de predios urbanos del país. Adicionalmente, se estimó que 1,1 millones de hectáreas de tierras rurales no contaban con un título de propiedad, y esto representa un 56% de la superficie total de la República Dominicana. Adicionalmente, un estudio de 2019 por el Ministerio de Hacienda, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de Global Land Alliance estimó que solo una de cada cuatro propiedades está registrada en la Dirección General de Impuestos Internos (Jacquet y Zaltsman, 2020). En términos del nivel de informalidad en viviendas sociales construidas por el Gobierno de la República Dominicana, se estima que el 95% de estas han sido entregadas a sus beneficiarios a lo largo de los años sin un título de propiedad[22].

En la República Dominicana coexisten dos sistemas paralelos de registro de propiedades: el Registro de Títulos, también conocido como Sistema Torrens Dominicano, y la Conservaduría de Hipotecas, también conocida como Sistema Ministerial. El Registro de Títulos ofrece altos niveles de seguridad de la tenencia, pero abarca apenas un 13% del total de inmuebles en el país. La Conservaduría de Hipotecas tiene un nivel de cobertura mucho más alto, pero ofrece un grado de garantía legal bastante menor que el del Registro de Títulos.

Existen complejidades institucionales y de procesos en la administración de la tierra. La Dirección General de Catastro Nacional (DGCN), dependencia del Ministerio de Hacienda, es el ente responsable de realizar el inventario de todos los bienes inmuebles del país en sus aspectos físicos, económicos y jurídicos. Las dificultades en la información catastral limitan la potestad de uso de suelo de los ayuntamientos, que no disponen en su mayoría de catastros municipales. Adicionalmente, la fragmentación institucional de la gestión de la información geográfica, legal y fiscal, así como la complejidad de los procesos limita la colaboración entre entidades y el intercambio de información. Por lo tanto, es necesario simplificar y desburocratizar el acceso a la titulación de la tierra, así como desarrollar canales digitales o mecanismos de interoperabilidad entre los sistemas de información de las diferentes entidades relacionadas con la administración jurídica, fiscal y geográfica de la tierra. Además, es clave integrar los sistemas de administración de la tierra con los procesos de ordenamiento territorial para promover un desarrollo territorial más adecuado.

La República Dominicana se ha embarcado en un proceso de reforma del sistema de administración de la tierra. La República Dominicana empieza un proceso de reforma del sistema de la administración de la tierra en el 2005 con la promulgación de la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario, que contempla la depuración de títulos, digitalización y descentralización del sistema. Ha habido importantes avances en la transformación y modernización de la Jurisdicción Inmobiliaria[23], dependencia del Poder

22 Entrevista con la Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado, mayo de 2021.

23 La Jurisdicción Inmobiliaria está compuesta por el Tribunal Superior de Tierras, los Tribunales de Jurisdicción Original, la Dirección Nacional de Registro de Títulos y la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales.

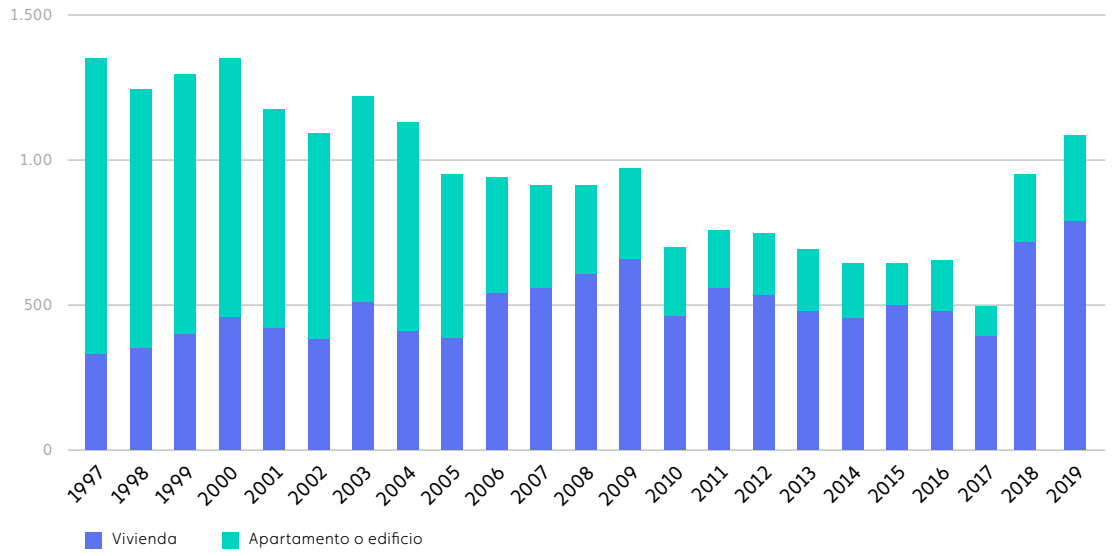
Judicial que tiene competencia exclusiva para conocer de los derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana. Adicionalmente, en 2012 se crea la Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado (CPTTE), bajo el MINPRE, con el objetivo de facilitar el proceso de titulación de inmuebles en tierras públicas.

Sin embargo, todavía existen problemas en el sistema, que han impedido una reducción drástica de los niveles de informalidad en la tenencia de la tierra. Por ejemplo, existen muchas leyes y reglamentos que generan problemas de interpretación y aplicación. Adicionalmente, hay una superposición de organismos que intervienen en el registro de tierras, y esto provoca falta de coherencia y coordinación. Por último, gran parte de los servicios no están digitalizados y automatizados y en muchos casos no hay capacidad suficiente en las oficinas locales. Como resultado, obtener un título de propiedad es un proceso largo y costoso, y esto afecta principalmente a los grupos más pobres y vulnerables y crea grandes diferencias en los derechos de propiedad entre hombres y mujeres.

3.2 El proceso para la obtención de permisos de construcción es largo y poco uniforme

El proceso para la obtención de licencias y permisos para la construcción es burocrático, largo y poco uniforme, lo que representa un costo significativo para el desarrollo del sector de la vivienda. Existe una gran discrepancia entre el tiempo teórico que se estipula para la obtención de permisos y licencias con el tiempo real que tardan estos procesos. De acuerdo con el último informe del Banco Mundial, *Doing Business* 2020, obtener los permisos necesarios para la construcción de un almacén estándar requiere de 15 procedimientos y tarda alrededor de 214 días (el promedio de la región es de 191,2 días) (CEPAL, s. d.). Los tiempos son aún más largos cuando se considera la vivienda, ya que se estima que el tiempo para obtener los permisos para

Gráfico 8. Licencias otorgadas para la construcción del sector privado en República Dominicana, 1997-2019



Fuente: Oficina Nacional de Estadística.

un desarrollo de viviendas unifamiliares es de aproximadamente un año y medio[24]. Estos costos indirectos alejan la posibilidad de que los desarrolladores generen oferta para sectores más vulnerables, ya que la burocracia para obtener permisos de obra se traslada a los costos de las unidades finales.

Durante el período 1997-2019 se otorgaron, por año, aproximadamente 500 licencias para construir apartamentos o edificios y 450 licencias para construir para viviendas (véase el gráfico 8). Durante el período 2010-2017, el promedio de licencias otorgadas disminuyó considerablemente, y llegó a su punto más bajo en 2017. Sin embargo, para 2018, las licencias otorgadas casi se duplicaron, hasta llegar a 1.087 en 2019.

Varias entidades participan en los procesos de obtención de permisos. Las entidades responsables de otorgar los permisos y licencias son: i) los ayuntamientos, que verifican y aprueban temas relacionados a los linderos, uso de suelo, densidad habitacional, alturas, título de propiedad y mensura catastral; ii) el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), que aprueba los temas técnicos de la obra como arquitectura, instalaciones sanitarias y eléctricas, y estructurales, y iii) el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMARN), que otorga la autorización ambiental. En algunos casos estas entidades no tienen los recursos para cumplir sus funciones de forma eficiente y apropiada. Por ejemplo, como se detalla en la nota 3 de este estudio[25], en muchas instancias los ayuntamientos están otorgando permisos sin ninguna guía, pues no tienen planes de ordenamiento territorial (POT) ni definición de uso de suelo detallada para poder guiar al sector privado y público en el desarrollo habitacional. El recuadro 4 detalla el proceso para la obtención de permisos y licencias de construcción.

Recuadro 4

Proceso para la obtención de permisos y licencias de construcción

El proceso para obtener los permisos y licencias para la construcción de viviendas se caracteriza por ser largo e impredecible. Como primer paso, se pide la certificación del uso del suelo (localización de la vivienda). Este permiso lo otorga el Ayuntamiento. Una vez que el proyectista tiene los planos, vuelve al Ayuntamiento para la aprobación del proyecto. Muchos ayuntamientos cuentan con recursos limitados para cumplir esta función. Son muy pocos los ayuntamientos que cuentan con mapas poligonales e información detallada para tramitar adecuadamente este permiso (solo Santo Domingo y Santiago cuentan con este tipo de información). El resto de los ayuntamientos sólo utilizan normativas generales. Cuando el ayuntamiento recibe proyectos específicos que están relacionados con zonas medioambientales protegidas, por ejemplo, se consulta al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMARN) para otorgar la aprobación de la localización. Los ayuntamientos son también los que determinan las zonas no aptas para

→

24 Entrevista con desarrolladores de vivienda y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, junio de 2021.

25 Banco Mundial, "Hacia un nuevo ordenamiento territorial en la República Dominicana", Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, nota 3.

desarrollos debido al riesgo de desastres. Si el proyecto se plantea en un área cultural o preservada, se consulta al Ministerio de Cultura, y si es un área turística, al Ministerio de Turismo. Cuando el ayuntamiento no cuenta con la capacidad necesaria para evaluar si la localización es apta, solo se consulta al MMARN y el Ministerio de Cultura y, si no existe una objeción, se da la aprobación.

Como parte de la certificación del uso del suelo, se presentan al MMARN el mapa del uso del suelo y la vegetación y el plan de manejo de aguas residuales (memoria de cálculo y memoria técnica). Con estos dos documentos se aprueba la licencia ambiental. El MMARN otorga la licencia ambiental a nivel nacional. Existe un compendio de reglamentos para autorizaciones ambientales que rigen el proceso y los pasos para otorgar las licencias ambientales. Para dar la licencia ambiental, el MMARN revisa los documentos, hace una visita de campo para evaluar temas como la cercanía a cuerpos de agua, y luego hace un reporte. El tiempo oficial para obtener la licencia ambiental (para proyectos fuera de la Ley 189-11) es de entre 30 y 45 días hábiles.

Una vez que se tiene la aprobación del ayuntamiento y del MMARN, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) revisa todos los aspectos técnicos de la obra (criterios fundamentalmente técnicos y no urbanos) y emite la licencia de construcción. Dependiendo del tipo de proyecto, se puede utilizar la Ventanilla Única de Permisos de Construcción de Edificaciones, como es el caso de los proyectos enmarcados en la Ley 189-11, o el proceso normal. Cuando el MOPC recibe el proyecto, se envía a las áreas técnicas correspondientes para su aprobación (hidráulica, eléctrica, arquitectónica, estructural). Si todos los planos están en orden, se procede a la emisión de la licencia. Si hay algún detalle, se emiten correcciones. Una vez que entra al MOPC, la aprobación del proyecto debe tardar 90 días hábiles (en los proyectos normales) y en la Ventanilla Única, 45 días. Sin embargo, en la práctica estos procesos suelen demorar más tiempo.

Cuando se obtienen las licencias y los permisos relevantes y se empieza la obra, el proyecto pasa al área de inspecciones de obras privadas (dentro del MOPC), que hace un vaciado del elemento y verifica la construcción.

Fuente: Entrevista con representantes del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMARN).

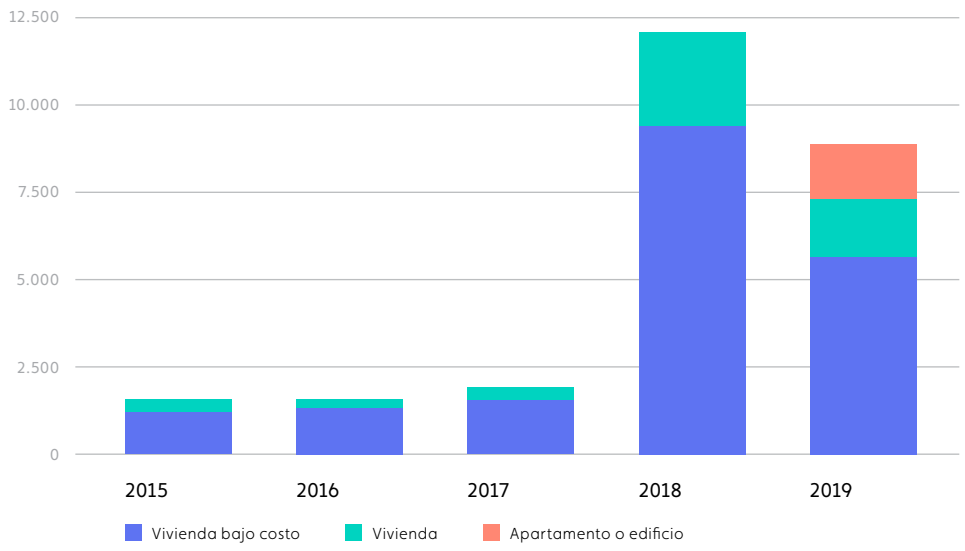
En 2018 se creó un Ventanilla Única para agilizar los procesos, especialmente con relación a las viviendas de bajo costo. Las demoras en el proceso de obtención de permisos y licencias se deben a la falta de capacidad y recursos de algunos ayuntamientos, los cambios de gobierno a nivel local o nacional, la falta de uniformidad en los criterios de evaluación de las diferentes entidades y la duplicidad de los procesos. Como respuesta a la problemática, en 2018 se creó la Ventanilla Única dentro del MOPC con el objetivo de centralizar los trámites y coordinar los procesos. Sin embargo, la creación de la Ventanilla Única no ha logrado agilizar los procesos ni reducir los tiempos significativamente.

3.3 Aunque existe un mercado creciente de viviendas de bajo costo, los costos de construcción se han incrementado significativamente

La República Dominicana tiene una industria de la construcción local robusta. La mayoría de los materiales básicos como cemento, hormigón, baldosas, mosaicos, pintura y barras de acero se producen localmente, por lo que, en comparación con otros países del Caribe, los costos de construcción son más bajos. De hecho, el precio minorista del cemento se ha mantenido un 18% más bajo que el promedio de otros países de la región, lo que significa que la industria del cemento en la República Dominicana es una de las más competitivas en América Latina (***Dominican Today***, s. d.). Adicionalmente, el sector de la construcción es uno de los grandes motores de la economía del país y ha sido clave para la recuperación económica post COVID-19, debido a su rol como generador de empleo. En 2021 el sector de la construcción registró un aumento del 23,4% de su valor agregado real con respecto a 2020, posicionándose como uno de los sectores de mayor importancia para el crecimiento económico del país (Banco Central, 2022).

A partir de 2018 se registró un aumento significativo de la construcción de viviendas, principalmente en Santo Domingo. La mayoría de las nuevas unidades de vivienda son multifamiliares. A partir de 2019 la Oficina Nacional de Estadística desagrega el número de unidades que son consideradas VBC (un 18% del total), lo que pude verse en el gráfico 9.

Gráfico 9. Unidades de vivienda construidas (según tipo) en República Dominicana, 2015-2019



Fuente: Oficina Nacional de Estadística.

El crecimiento de la emisión del bono ITBIS durante los últimos años muestra que la oferta de viviendas de bajo costo se incrementó sustancialmente durante la última década. Se estima que desde 2012 la oferta de vivienda se ha multiplicado por diez y el número de desarrolladores que trabajan en este mercado paso de 5 desarrolladores a más de 200 participando en todo el territorio (Diario Libre, 2020) Solamente en Ciudad

Juan Bosch, hay más de 20 desarrolladores trabajando en viviendas de bajo costo[26]. Basado en información del bono ITBIS, en 2020 la unidad de menor precio ofrecida en el mercado se vendió por 1.236.900 pesos dominicanos (21.800 dólares)[27].

De acuerdo con la ACOPROVI, el acceso a financiamiento es asequible para los desarrolladores. Generalmente, en un proyecto de vivienda, el origen del capital se conforma de la siguiente manera: un 30% capital del promotor, un 20% de preventa y un 50% de crédito de construcción, el último de los cuales es ampliamente accesible en el mercado. Sin embargo, un obstáculo que enfrentan los desarrolladores es el creciente precio en los materiales de construcción. Se estima que, en el último año, el metro cuadrado de construcción de vivienda aumentó aproximadamente un 30% (ACOPROVI, 2021). Estos aumentos afectan los precios de venta de las viviendas, sin embargo, donde más se sienten los aumentos son las viviendas de bajo costo ya que la demanda no es tan elástica.

Desde el punto de vista de los desarrolladores, hay varios retos que afectan la oferta de viviendas de bajo costo. Primero, el aumento en los precios de los materiales durante el proceso de construcción. Este aumento de precios es absorbido por el desarrollador, ya que el precio al cliente se fija antes de estar terminada la obra. Segundo, destacan que los permisos de construcción pueden tardar hasta más de un año, y esto resulta en retrasos y costos adicionales. El costo de la inversión para conectar las viviendas a la energía eléctrica también es un reto. Por ley, la inversión necesaria para que las viviendas tengan acceso a la energía eléctrica está a cargo de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE)[28]. Sin embargo, en la práctica, los desarrolladores son los que llevan a cabo esta inversión, y no reciben reembolsos por parte de la CDEEE por la inversión realizada. Finalmente, notan que la invasión de terrenos privados, principalmente en Santo Domingo, limita el número de terrenos disponibles para la construcción de vivienda.

3.4 Aunque el mercado hipotecario ha crecido durante los últimos años, todavía es pequeño

La deuda hipotecaria de la República Dominicana con relación al PIB está por debajo de la de los países desarrollados y es inferior al promedio de la región. La cartera hipotecaria del país ha crecido de forma consistente durante los últimos 15 años, pasando de una relación de deuda a PIB de un 2,9% en 2006 a un 5% en diciembre de 2020 (se produjo un salto de 51.000 hipotecas registradas en 2006 a 108.000 en 2021). En efecto, la cartera hipotecaria correspondiente al período 2007-2020 se multiplicó por 4,2 y presentó un crecimiento anual promedio de un 11,7% (véase el gráfico 10). A pesar de este importante crecimiento, la deuda hipotecaria como porcentaje del PIB continúa estando por debajo del promedio de la región (un 8,2%) y de otros países como Chile (17,5%) y Colombia (8,8%)[29].

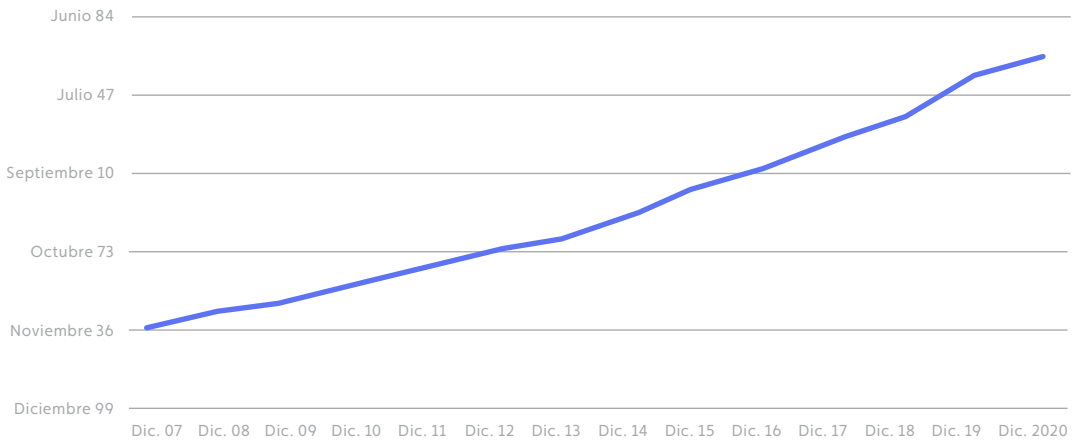
26 Entrevista con la ACOPROVI, junio de 2021.

27 Relación de Beneficiarios de Bono Vivienda de Bajo Costo de enero a diciembre de 2020 (DIIG). El bono menor emitido fue de 86.583 pesos dominicanos. Si se asume que el bono representa el 7% del precio de compra ello equivale a un precio de 1.236.900 pesos dominicanos. Pero no se sabe si el precio incluye el costo de la tierra pública u otros insumos para el desarrollo, incluida la infraestructura.

28 El artículo 103 de la Ley 125-01 especifica que las compañías eléctricas deben reembolsar a los clientes la conexión eléctrica residencial; sin embargo, esto a menudo no sucede en la práctica.

29 Cálculos de Economía Urbana SAS basados en datos de bancos centrales y entidades de estadísticas de cada país.

Gráfico 10. Evolución de la cartera hipotecaria para compra y remodelación de vivienda (en millones de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2007-2020



Fuente: Superintendencia de Bancos.

Específicamente, entre 2016 y 2020 se han otorgado aproximadamente 15.500 créditos por año, con un monto promedio por crédito de 2,6 millones de pesos dominicanos (véase el cuadro 5)[30]. Durante los últimos cinco años, la tasa de interés hipotecaria promedio ha rondado alrededor del 10%, con un plazo hipotecario máximo de 20 años (aunque la mayoría de las hipotecas tienen un plazo promedio de 8 años). Las tasas de interés han bajado cerca de 7 puntos porcentuales entre 2006 y 2021, y siempre las del sector de la vivienda han estado por debajo del resto del sector financiero del país. Al tiempo la tasa de inflación promedio para el período se ubicó en un 4,4% anual, y desde 2014 el promedio anual ha estado por debajo del 3%. Según estos parámetros de financiamiento, el crédito hipotecario promedio en la cartera requiere un ingreso familiar mensual de alrededor de 7,8 salarios mínimos[31].

Los bancos y las asociaciones de ahorro y crédito son los actores clave en el mercado hipotecario dominicano. El 63% de las hipotecas están en manos de instituciones bancarias, de las cuales BanReservas y el Banco Popular concentran un 63% de las hipotecas del sector bancario. El 36% están en manos de asociaciones de ahorro y crédito, específicamente la Asociación Cibao, la Asociación Popular y la Asociación La Nacional, y el restante 1% con otras instituciones. La distribución del mercado ha cambiado significativamente durante los últimos años, ya que en 2006 la mitad de los créditos hipotecarios eran con asociaciones de ahorro y crédito. Una expansión sostenible del mercado hipotecario en la República Dominicana dependerá de la capacidad de las instituciones financieras para mejorar el acceso a familias de bajos ingresos con ingresos informales o irregulares a través de metodologías innovadoras de evaluación del riesgo crediticio o esquemas financieros flexibles.

30 Entrevista con el Banco Central, junio de 2021.

31 La estimación asume un 80% LTV, un 10% de tasa de interés, plazo de 20 años y pago de vivienda del 30% de los ingresos mensuales de la familia. Resulta en una cuota mensual de 25.090 pesos dominicanos y un ingreso mensual de 83.635 pesos dominicanos.

Cuadro 5. Desarrollo del mercado hipotecario (en millones de pesos dominicanos) en República Dominicana, 2016-2021

Año	Cantidad de créditos	Monto desembolsado (en millones de pesos dominicanos)	Monto promedio de los créditos(en millones de pesos dominicanos)
2016	13.545	33.751,3	2,5
2017	15.537	38.865.1	2,5
2018	16.376	41.105.5	2,5
2019	19.446	49.921.4	2,6
2020	13.876	38.204.6	2,8
2021[a]	7.301	22.857.9	3,1

Fuente: Superintendencia de Bancos.

[a] Con corte en marzo de 2021.

3.5 Las remesas son una fuente de financiamiento de la vivienda para muchas personas dominicanas

En la República Dominicana, los salarios de los trabajadores son bajos y existe un alto nivel de informalidad, por lo que muchos hogares dependen de las remesas y las ayudas sociales para cubrir sus necesidades de vivienda. En el cuadro 6 se presentan los ingresos de los hogares por quintil por conceptos asociados con labores realizadas en el mercado laboral, rentas asociadas a alquileres o dividendos provenientes de productos financieros tanto nacionales como internacionales[32]. Se observa que los tres primeros quintiles tienen ingresos muy bajos, con un máximo de 1,9 salarios mínimos. El ingreso máximo del quintil 3 es de 25.800 pesos dominicanos, monto inferior a la canasta familiar promedio[33]. En términos del costo de la vivienda, los quintiles 1 y 2 destinan más del 30% de sus ingresos al alquiler de la vivienda. Específicamente, el quintil 1 destina un 123% de sus ingresos al alquiler de la vivienda, lo que significa que sin ayudas sociales o remesas estos hogares no tendrían acceso a una vivienda. Un dato interesante es que en todos los quintiles existe un alto porcentaje de hogares que alquilan su vivienda (entre un 34% y un 43%).

32 Se excluyen los ingresos de las familias provenientes de programas sociales, remesas o ayudas privadas.

33 El Banco Central estima el costo de la canasta básica para el quintil 3 en 36.936.17 pesos dominicanos para diciembre 2020 (y la del quintil 1 en 21.791,97 pesos dominicanos).

Cuadro 6. Características de los hogares según quintil de ingresos laborales y por dividendos en República Dominicana, 2020

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Población (en número de habitantes)	2.108.014	2.067.188	2.090.168	2.084.415	2.086.993
Número de viviendas	895.926	741.440	651.015	587.930	551.544
Hogares que alquilan vivienda (en porcentajes)	34,27%	35,93%	42,87%	40,69%	34,11%
Ingreso que se destina a alquiler (en porcentajes)**	123,09%	34,56%	23,17%	16,76%	12,33%
Alquiler imputado respecto al ingreso total de la familia (en porcentajes)	26,40%	7,77%	4,08%	2,83%	2,16%
Media ingreso mensual* (en pesos dominicanos)	DOP 2.829,78	DOP 12.624,90	DOP 21.013,76	DOP 33.207,67	DOP 79.703,09
Mediana ingreso mensual (en pesos dominicanos)	-	DOP 12.779,62	DOP 20.916,67	DOP 32.500,96	DOP 62.500
Mínimo ingreso mensual (en pesos dominicanos)	-	DOP 8.666,92	DOP 16.643,97	DOP 25.801,74	DOP 42.619,81
Máximo ingreso mensual (en pesos dominicanos)	DOP 8.666,67	DOP 16.636,67	DOP 25.800	DOP 42.613,71	DOP 559.293,87
Salarios mínimos (rango)***	< 0,81	0,81-1,55	1,55-2,40	2,40-3,97	3,97

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2020 (trimestres 1, 2 y 3).

Notas: *El ingreso utilizado para calcular los segmentos se ha construido a partir de los montos percibidos por la ocupación laboral tanto principal como secundaria en efectivo y en especie. Además de los ingresos asociados a rentas o dividendos. Se excluyen los ingresos provenientes de remesas, ayudas públicas o privadas, y el alquiler imputado. Los quintiles se construyeron con base en el ingreso familiar. **El porcentaje del ingreso que se destina al alquiler presenta en el quintil 1 valores superiores al 100% dado que no se consideran en este cuadro los ingresos provenientes de ayudas o remesas. ***El salario mínimo cotizable es de 10.730 pesos dominicanos. El anexo 1 se presenta la metodología para la creación de las variables presentadas en los cuadros 6 y 7.

Cuadro 7. Características de los hogares según quintil de ingresos a partir del ingreso total en República Dominicana, 2020

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Población (en número de habitantes)	2.087,952	2.087.068	2.087.341	2.087.649	2.086.767
Número de viviendas	897.840	728.669	651.930	600.082	549.336
Hogares que alquilan vivienda (en porcentajes)	49,85%	39,22%	36,28%	34,71%	27,79%
Ingreso que se destina a alquiler (en porcentajes)	61,71%	34,64%	23,53%	18,99%	13,61%
Alquiler imputado respecto al ingreso total de la familia (en porcentajes)	11,43%	9,50%	6,70%	4,50%	3,16%
Media ingreso mensual (en pesos dominicanos)	DOP 12.013,10	DOP 20.995,59	DOP 29.419,42	DOP 42.167,68	DOP 90.485,95
Mediana ingreso mensual (en pesos dominicanos)	DOP 12.761,93	21.015,78	DOP 29.167,12	DOP 41.665,94	DOP 72.008,83
Mínimo ingreso mensual (en pesos dominicanos)	-	DOP 17.134,36	DOP 24.864,62	DOP 34.595,13	DOP 52.560
Máximo ingreso mensual (en pesos dominicanos)	DOP 17.132,60	DOP 24.864,04	DOP 34.590,83	DOP 52.547,05	DOP 579.268,65
Remesas (en porcentajes del ingreso)	21,37%	12,25%	10,26%	7,73%	3,86%
Ayuda social (en porcentajes del ingreso)	11,09%	10,45%	8,70%	6,21%	2,65%
Salarios mínimos (rango)	<1,60	1,60 a 2,32	2,32 a –3,22	3,22 a –4,90	>4,90

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2020 (trimestres 1, 2 y 3).

Nota: El ingreso utilizado para calcular los quintiles en este cuadro incluye todos los componentes del ingreso como se presentan en el anexo 1. Los quintiles se construyeron con base en el ingreso familiar.

Las remesas tienen un impacto importante en los ingresos de los hogares dominicanos. El cuadro 7, toma en cuenta todos los ingresos que reciben las familias, incluyendo remesas, ingresos por programas sociales y ayudas privadas. Una de las grandes variantes es el peso del gasto en alquiler de vivienda respecto al ingreso para el quintil 1. Al tomar en cuenta las remesas, ingresos por programas sociales y ayudas privadas, este porcentaje pasa de un 123% a un 62%. Sin embargo, los quintiles 1 y 2 siguen destinando más del 30% de sus ingresos al alquiler de la vivienda. Adicionalmente, se observa como las remesas y ayudas de programas sociales tienen un impacto importante en el ingreso de todos los quintiles. Para el quintil 1 las remesas representan más del 20% del ingreso de los hogares.

Las remesas también tienen un impacto importante en la economía de la República Dominicana. Para el cierre de 2020, las remesas representaron 10,4% del PIB, y a pesar de la crisis económica causada por el COVID-19, durante ese año las remesas tuvieron el mayor crecimiento de los últimos 10 años (Banco Central de la República Dominicana, 2020). Dada la importancia de las remesas en los ingresos de los hogares, en mayo del 2021, BanReservas, el banco del Estado dominicano, lanzo el Préstamo Hipotecario Remesas para que los hogares receptores de remesas pueden solicitar un préstamo hipotecario para adquirir una vivienda de bajo costo (Diario Libre, 2021).

3.6 La vivienda formal no es asequible para un porcentaje importante de la población

La vivienda formal es inasequible para hogares que ganan menos de tres salarios mínimos. Para entender mejor la asequibilidad de la vivienda en la República Dominicana, esta sección presenta datos sobre la oferta, la demanda y los ingresos de los hogares. En base a este análisis se concluye que existe una brecha importante entre la oferta y asequibilidad, especialmente para los hogares que ganan menos de tres salarios mínimos.

Históricamente, el mercado de la vivienda se ha enfocado en producir viviendas para la clase media-alta y alta, pero esta tendencia está cambiando. La Ley para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso ha incrementado la oferta de viviendas de bajo costo. Sin embargo, un porcentaje importante de la población debe acudir al sector informal o a vivienda de alquiler. De acuerdo a un estudio realizado por ACOPROVI (2013), en 2012, un 58% de la oferta nacional de vivienda tenía un precio por encima de 8.600.000, muy por encima de la capacidad de pago de la mayoría de los hogares[34]. Sin embargo, según una encuesta realizada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE), este panorama ha cambiado significativamente en los últimos años (ONE, 2020). El cuadro 8 presenta la distribución de unidades en venta en 2019 por precio de venta en el Gran Santo Domingo. El cuadro 9 presenta un análisis de asequibilidad por precio de venta.

La demanda efectiva de vivienda nueva se concentra entre las unidades de menor precio. El estudio más reciente de ACOPROVI (2017)[35] muestra que existe una demanda efectiva de 351.000 hogares, y se define como demanda efectiva aquellos hogares que quieren y pueden comprar una vivienda. De la demanda efectiva, cerca del 70% es para unidades con un precio de venta menor a 2 millones de pesos dominicanos y el 90% cae dentro del segmento de vivienda de bajo costo (VBC), que tienen un costo hasta de 4,5 millones (véase el cuadro 10).

34 El documento realizado por ACOPROVI es Estudio de Oferta y Demanda de la Vivienda en Zonas Urbanas de República Dominicana.

35 El estudio abarca los ayuntamientos del Gran Santo Domingo, Santiago, La Vega, Puerto Plata, Higüey, Punta Cana-Bávaro y San Francisco de Macorís.

Cuadro 8. Distribución de las obras destinadas a vivienda en oferta según su precio de venta en la región metropolitana de Santo Domingo, 2019

Precio de compra (en pesos dominicanos)	Unidades	Porcentaje del total	Metros cuadrados totales	Metros cuadrados por unidad
Hasta 1 millón de pesos dominicanos	944	9%	52.412 m2	55,5
De 1 a 2 millones de pesos dominicanos	3.614	36%	253.992 m2	70,3
De 2 a 4 millones de pesos dominicanos	2.347	23%	208.962 m2	89,0
Más de 4 millones de pesos dominicanos	3.258	32%	494.326 m2	151,7
Total	**10.163**	**100%**	**1.009.692 m2**	

Fuente: ONE (2020).

Cuadro 9. Análisis de asequibilidad de la vivienda según su precio de venta en República Dominicana, 2020

Precio de venta (en pesos dominicanos)	1.000.000	2.000.000	4.000.000
Relación préstamo-valor (loan-to-value ratio o LTV)	80%	80%	80%
Crédito (DOP)	800.000	1.600.000	3.200.000
Tasa de interés (en porcentajes)	10%	10%	10%
Período (en años)	20	20	20
Cuota mensual (en pesos dominicanos)	DOP 7.720	DOP 15.440	DOP 30.881
Parte del ingreso que se destina a la cuota (en porcentajes)	30%	30%	30%
Ingreso mensual requerido (en pesos dominicanos)	DOP 25.734	DOP 51.468	DOP 102.936
Ingreso (en salarios mínimos)	2,4	4,8	9,6
Quintil de ingresosa	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5

Fuente: Elaboración propia.

[a] Véase el cuadro 7.

Cuadro 10. Demanda efectiva de vivienda por precio (en pesos dominicanos) en República Dominicana, 2017

Precio (en pesos dominicanos)	Hogares demandantes efectivos	Porcentaje
Hasta 1 millón de pesos dominicanos	124.683	35.5%
De 1 a 2 millones de pesos dominicanos	120.515	34.3%
De 2 a 4 millones de pesos dominicanos	70.211	20%
De 4 a 6 millones de pesos dominicanos	26.703	7.8%
Más de 6 millones de pesos dominicanos	8.984	2.4%
Total	**351.096**	**100%**

Fuente: ACOPROVI (2017).

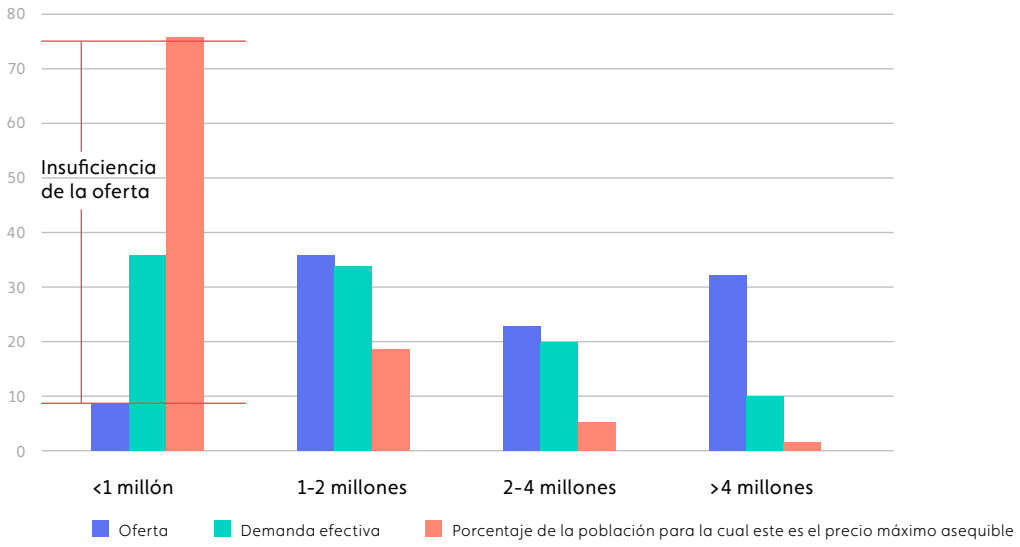
La mayoría de las personas dominicanas no pueden comprar la vivienda formal más barata del mercado. Con base en la emisión de bono ITBIS, el costo de la vivienda más barata en el mercado privado vendida en 2020 fue de aproximadamente 1.236.900 pesos dominicanos (véase la sección 3.3). Con los términos de crédito del mercado en la República Dominicana, se necesitaría un ingreso del hogar de al menos 31.830 pesos dominicanos (tres salarios mínimos) para poder adquirir esa vivienda, lo que no se verifica en un 62% de los hogares dominicanos[36]. Al tomar en consideración el déficit de la vivienda, los obstáculos a lo largo de la cadena de valor y la concentración de la demanda efectiva en viviendas de bajo costo, se puede observar que existe una brecha entre la oferta y la asequibilidad de la vivienda. Una estimación aproximada de la oferta real, la demanda efectiva y la capacidad de pago de la población destaca la brecha entre el extremo más bajo y el más alto del mercado de la vivienda (véase el gráfico 11).

La asequibilidad de la vivienda depende en gran medida del acceso a financiamiento a largo plazo, y el mercado hipotecario en la República Dominicana atiende principalmente las necesidades del quintil más alto de la distribución de ingresos. El monto promedio por crédito en la cartera hipotecaria en 2020 fue 2,8 millones de pesos dominicanos. Con una relación préstamo-valor (*loan-to-value ratio* o LTV) de 80%, el precio promedio de una casa es 3.500.000. Usando términos de crédito del mercado, se necesita un ingreso del grupo familiar de 90.069 pesos dominicanos (8,4 salarios mínimos) para pagar esta vivienda[37].

36 La estimación se basa en los siguientes supuestos: un 80% de LTV, un 10% tasa de interés, un plazo de 20 años y un pago de la vivienda equivalente a un 30% de los ingresos mensuales de la familia.

37 La estimación se basa en los siguientes supuestos: un 80% de LTV, un 10% tasa de interés, un plazo de 20 años y un pago de la vivienda equivalente a un 30% de los ingresos mensuales de la familia.

Gráfico 11. Estimación de la distribución de la oferta y la demanda efectiva de viviendas según valor de la vivienda y capacidad de pago de los hogares (en porcentajes) en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia

4. El Gobierno ha implementado nuevos programas para enfrentar el déficit habitacional

La vivienda es uno de los sectores prioritarios de la actual administración. Como tal, durante los últimos meses se han lanzado programas para reducir el déficit cualitativo y cuantitativo con un costo público de alrededor de 29.100 millones de pesos dominicanos en cuatro años[38].

4.1 Dominicana se Reconstruye

En septiembre de 2020 el Gobierno de la República Dominicana lanzó el Plan Dominicana se Reconstruye. Este tiene como objetivo la construcción y renovación de más de 30.000 viviendas a nivel nacional para personas de ingresos bajos y que viven en zonas vulnerables (INVI, 2021). Dentro del plan también se proyecta mejorar y construir los acueductos. La institución responsable de su ejecución es el INVI y el presupuesto del programa es de 1.950 millones de pesos dominicanos. Con este proyecto se espera generar aproximadamente 6.800 empleos directos. El proceso de identificación de beneficiarios y distribución de viviendas se está realizando en conjunto con las comunidades locales y organizaciones sociales; sin embargo, los requisitos no son públicos[39]. El INVI está desarrollando un formulario de solicitud para posibles beneficiarios (Formularios de Mejoramiento). Hasta el momento, se han comenzado obras en todas las provincias a nivel nacional, con más de 9.000 unidades ya terminadas.

38 Si se consideran un gasto igual cada año y un PIB constante en 2020, esta inversión representaría un 0,2% del PIB.

39 Las organizaciones incluyen: Arquitectura Sin Fronteras, Asociación Promoción de la Mujer del Sur (PROMUS), Bayaguana Vivienda Digna, Caritas Diocesana-La Vega, Caritas Dominicana, Ciudad Alternativa, Federación Junta de Vecinos Puerto Plata, Hábitat para la Humanidad, Instituto Dominicano de Desarrollo Integral y Santiago Solidario.

4.2 Plan Nacional de Vivienda Familia Feliz*

En enero de 2021, el Gobierno de la República Dominicana lanzó el Plan Nacional de Vivienda Familia Feliz (PNVFF), que tiene como objetivo apoyar el desarrollo de 62.000 viviendas en cuatro años. La institución responsable de su ejecución es el Ministerio de la Presidencia y el presupuesto del programa se estima que es de 11.350 millones de pesos dominicanos. En el primer año se prevé la entrega de 11.000 unidades de vivienda de bajo costo, con un aporte público de 1.800 millones de pesos dominicanos.

El PNVFF utiliza el modelo ABC (ahorro-bono-crédito) promovido en la Ley para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso. Para acceder a su nueva vivienda, el beneficiario paga el inicial con ahorros propios (entre un 2,5% y un 10% del precio de la vivienda), recibe un subsidio inicial del gobierno (entre un 18% y un 33% del precio de la vivienda) y toma un crédito hipotecario a 20 años con una institución financiera participante para cubrir el restante de la vivienda. El subsidio inicial del gobierno está compuesto por el bono ITBIS, el Bono Inicial Familiar y el Bono Mujer. Bajo el programa, los beneficiarios también reciben un subsidio a la tasa de interés por un período de siete años. Los beneficiarios del programa pueden adquirir vivienda en los desarrollos urbanísticos seleccionados, construidos a través de asociaciones públicos-privados en terrenos del estado o privados.

El PNVFF ofrece cuatro tipos de vivienda dependiendo del ingreso de los hogares. El cuadro 11 resume las características de los diferentes tipos de vivienda que ofrece el programa. Los requisitos para aplicar al PNVFF incluyen: i) ser dominicano; ii) mayor de 18 años; iii) poseer cédula de identidad y electoral; iv) no ser propietario de bienes inmuebles certificados en la Dirección de Catastro y DGII; v) que los ingresos están acorde al costo de la vivienda seleccionada, y estas están segmentadas de acuerdo con los niveles salariales familiares consolidados, y vi) pueden aplicar dominicanos o dominicanas radicados en el exterior.

Para el desarrollo de viviendas, el PNVFF utiliza la estructura legal del fideicomiso. Por medio este mecanismo el sector público y el privado crean fideicomisos específicos para el desarrollo de proyectos viviendas de bajo costo[40]. Bajo este modelo el sector público y privado comparten los riesgos, por lo que las inversiones en vivienda de bajo costo se vuelven más rentables. El MINPRE es la entidad ejecutora del programa. Dentro del MINPRE se encuentran: i) FONVIVIENDA, que gerencia, gestiona y regula el PNVFF, concede los distintos bonos a los beneficiarios del programa, y Es responsable de definir y firmar los contratos con los desarrolladores seleccionados y los fondos fiduciarios específicos que constituirán cada proyecto (en el contrato se definen el número de viviendas a financiar en cada proyecto y las características de los proyectos habitacionales); ii) URBE, que evalúa los proyectos de vivienda presentados por los desarrolladores para verificar el cumplimiento de los requisitos de factibilidad urbana del PNVFF, así como la viabilidad técnica, legal y financiera, y iii) la Comisión para el Desarrollo Hipotecario y Fideicomiso, que realiza la supervisión técnica y avance de los proyectos y envía informes periódicamente a FONVIVIENDA sobre el avance y ejecución de cada proyecto habitacional, que serán utilizados para autorizar desembolsos parciales del subsidio inicial.

El diseño del PNVFF refleja varias mejores prácticas globales para ampliar el acceso a la vivienda de las familias de bajos recursos. Estos incluyen: el modelo ABC, la segmentación del mercado por nivel de ingreso, la progresividad en asignación de subsidios, la utilización de tierras vacantes públicas, la participación

* Las secciones 4.2 y 4.3 se basan en información disponible hasta agosto de 2021. Debido a que el programa está en fase de diseño, algunos elementos están sujetos a cambios.

40 Similar al modelo de desarrollo utilizado en Juan Bosch.

del sector privado y la expansión del mercado financiero privado. Es importante destacar que en la medida que el PNVFF considera un esquema ABC, esto excluye a los hogares de más bajos ingresos que no tienen la posibilidad de acreditar un ahorro o tramitar un crédito hipotecario ante los bancos comerciales.

Cuadro 11. Resumen del Plan Nacional de Viviendas Familia Feliz (PNVFF)

	Vivienda subsidiada	Vivienda de interés prioritario	Vivienda de interés social	Viviendas bajo costo
Viviendas (en número de unidades)	7.000	14.000	23.000	18.000
Tamaño (en metros cuadrados)	Desde 25 m^2	Desde 35 m^2	Desde 40 m^2	No aplica
Precio de compra (en pesos dominicanos)	DOP 850.000	Hasta DOP 1.400.000	Hasta DOP 2.250.000	Hasta DOP 4.500.000
Subsidio inicial (en porcentajes)[a]	37%	27%	20%	7%[b]
Pago inicial (en porcentajes)	2,5%	7%	10%	12%-13%
Relación préstamo-valor (loan-to-value ratio o LTV)	60,5%	66%	70%	70%
Bono tasa	Subsidio del 5% a la tasa del mercado por 7 años	Subsidio del 5% a la tasa del mercado por 7 años	Subsidio del 4% a la tasa del mercado por 7 años	No aplica
Período (en años)	20 años	20 años	20 años	20 años
Salarios mínimos	Hasta 1,5	Hasta 2,5	Hasta 4,5	Hasta 8,5

Fuente: ONE (2020).

4.3 Plan Mi Vivienda

En abril de 2021 el Gobierno de la República Dominicana lanzó el programa Mi Vivienda, que tiene como objetivo construir más de 7.500 viviendas que beneficiarán aproximadamente a 25.000 personas. La institución responsable de su ejecución es el INVI y se estima que el presupuesto del programa asciende a 15.800 millones de pesos dominicanos[41]. Mi Vivienda también utiliza la estructura legal del fideicomiso, que está gerenciado por el INVI, y BanReservas dará financiamiento a los desarrolladores de los proyectos de vivienda y a los beneficiarios.

41 Discurso del presidente Abinader al inicio de la construcción del primer proyecto de Mi Vivienda, el 27 de abril de 2021.

Similar al PNVFF, Mi Vivienda está basado en el modelo ABC. Para acceder a una vivienda, el beneficiario paga el inicial con ahorros propios (entre un 5% y un 7,5% del precio de la vivienda), recibe un paquete de subsidios (que representan entre el 50% y el 60% del precio de la vivienda) y toma un crédito hipotecario de 20 años de BanReservas (un 35% a un 42,5% del precio de la vivienda). El paquete de subsidios está compuesto por el bono Mi Vivienda, el bono ITBIS y una reducción en los precios de venta a través de subsidios en el desarrollo de infraestructura. El cuadro 12 resume las características del programa. Los requisitos para

Cuadro 12. Resumen del Plan Mi Vivienda

	Dos habitaciones	Tres habitaciones
Tamaño (en metros cuadrados)	52,30 m^2	72,60 m^2
Precio de compra (en pesos dominicanos)	DOP 1.500.000	DOP 2.000.000
Paquete de subsidios (en porcentajes)	60% (900.000)	50% (1.000.000)
Pago inicial (en porcentajes)a	5% (75.000)	7,5% (150.000)
A financiar (en porcentajes)	35% (525.000)	42.5% (850.000)
Cuota (en pesos dominicanos)	5.947 RD$	9.173 RD$
Tasa (en porcentajes)	8% fija los primeros 6 años	8% fija los primeros 6 años
Período (en años)	20 años	20 años
Ingresos mensuales (en pesos dominicanos)	No superiores a DOP 40.446	Desde DOP 40.447 hasta DOP 67.410
Salarios mínimos	Hasta 3	Hasta 5

Fuente: Gobierno de la República Dominicana, Mi Vivienda, https://www.mivivienda.gob.do/.
Nota: El resumen presentado en el cuadro se basa en el diseño del programa hasta agosto del 2021. Posteriormente es posible que se hayan registrado modificaciones.
a Con un plazo de diez meses para pagar.

los beneficiarios son: i) ser dominicano; ii) ser mayor de edad; (iii) no poseer vivienda propia, y iv) percibir ingresos fijos por un monto de más de tres salarios mínimos por familia. Las solicitudes se reciben a través del sitio web de Mi Vivienda y la elegibilidad se confirma a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

Existen cinco desarrollos en fase de preparación. Estos se encuentran en Hato Nuevo, Ciudad Modelo, San Luis, Los Salados y La Barranquita, y representan unas 7.544 unidades de 2 y 3 habitaciones, con entre 52 y 72 metros cuadrados. Los precios de venta están proyectados a 1,5 millones y 2 millones de pesos dominicanos, respectivamente. En contraste con el PNVFF, que se basa en una asociación público-privada, el

desarrollo de los conjuntos habitacionales bajo Mi Vivienda se realiza a través de contratación pública[42]. El desarrollador es responsable, entre otras tareas, de todos los trabajos de diseño y construcción relacionados con el proyecto, incluida la infraestructura interna y externa[43]. Por su parte, el fideicomiso Mi Vivienda es responsable de otorgar los subsidios de Mi Vivienda a los compradores de vivienda[44].

5. Hacia adelante: prioridades estratégicas

El sector de la vivienda en la República Dominicana está evolucionando y el gobierno está dando grandes pasos para mejorar su desempeño y reducir el déficit habitacional. El bono ITBIS ha incentivado un nuevo mercado, aunque pequeño, de viviendas de bajo costo desarrolladas por el sector privado, aumentando la escala de soluciones que se necesitan para atender a la creciente demanda habitacional. Sin embargo, no es un modelo de oferta habitacional que pueda llegar al segmento más pobre de la población. La nueva ley que crea el MIVHED tiene el potencial de promulgar coordinación institucional y definir la política de vivienda del país en forma integral. Además, la inversión pública en el sector ha crecido significativamente con la introducción de nuevos programas de vivienda, lo cual es muy valioso si se logra mantener en el tiempo. A continuación, se presentan recomendaciones para ayudar a asegurar que el impulso actual para mejorar el desempeño del sector de la vivienda sea exitoso.

5.1 Racionalizar los actores, las instituciones y los recursos del sector

A pesar de los avances, es necesario seguir trabajando para lograr un marco institucional más simplificado, que cuente con canales de comunicación con el sector privado y la ciudadanía. La ley que crea el MIVHED puede ser un paso significativo en la racionalización y organización del sector de la vivienda; sin embargo, existe el riesgo de que el nuevo Ministerio pueda aumentar la complejidad institucional si los actores existentes no se integran completamente bajo su estructura. Por un lado, está el INVI, la institución que se estipula se convierta en parte del MIVHED, y que propone el programa Mi Vivienda, y por el otro está el MINPRE que propone el PNVFF. Se prevé que el brazo financiero del MIVHED será el INFAMICASA, con el director designado por el Presiente, mientras el brazo financiero del MINPRE con respecto a la vivienda es el FONVIVIENDA. Como resultado, parece que hay mandatos superpuestos, diferentes jerarquías en la formulación de políticas y competencia por la asignación de recursos entre estas dos grandes instituciones.

Para que el MIVHED realice sus funciones con efectividad, incluyendo "dirigir y coordinar el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas de vivienda digna, asentamientos humanos y edificaciones," se recomienda la elaboración de un marco institucional que apunte a la consolidación futura

42 "Fideicomiso Mi Vivienda. Pliego de condiciones. Procedimiento de selección para la contratación de desarrolladores de proyectos inmobiliarios para la construcción de soluciones habitacionales de bajo costo del programa 'Mi Vivienda', referencia núm. FMV-PS-2021-001", Santo Domingo, 26 de abril de 2021.

43 Además, el desarrollador es responsable de: i) realizar la correcta titulación de las unidades habitacionales; ii) gestionar todos los permisos y las licencias necesarios; iii) gestionar ante el INVI la calificación de vivienda de bajo costo correspondiente al proyecto; iv) inscribir el proyecto ante la DGII y llevar a cabo todas las gestiones necesarias para que los adquirientes de las viviendas puedan aplicar para recibir el bono ITBIS; v) ayudar a los adquirientes en la gestión de los bonos ITBIS; vi) formalizar los contratos de promesa de venta y de venta definitiva con los adquirientes, que serán seleccionados exclusivamente por el INVI; vii) llevar a cabo las gestiones de cobro frente a los compradores; los adquirientes depositan las sumas de dinero en cuentas bancarias especializadas, y viii) entregar las viviendas a los adquirientes.

44 Además, el fidecomiso Mi Vivienda es responsable de: i) suscribir el contrato de venta del terreno al desarrollador; ii) filtrar y seleccionar a los potenciales adquirientes; iii) determinar el precio de venta de las viviendas; iv) pagar el anticipo y las cubicaciones al desarrollador, y v) colaborar con las gestiones relativas a la obtención de licencias, permisos, autorizaciones y bonos.

de entidades y programas. Sin embargo, como segunda mejor alternativa, debería haber una armonización de programas y mandatos en el que una entidad se enfoca en la producción de vivienda a través del ABC y otra se enfoca en programas que atienden la base de la pirámide. Además, como parte del ecosistema de instituciones enfocadas en la vivienda, también se recomienda que se establezca un canal formal para la participación del sector privado y la ciudadanía en el desarrollo de políticas. Esto es algo que ha hecho el Gobierno de la República Dominicana en el caso del PNVFF, ya que ONG locales como Ciudad Alternativa y Hábitat para la Humanidad, así como el sector financiero, han sido parte del desarrollo del programa.

5.2 Crear soluciones para enfrentar el déficit cualitativo

Si bien existe un debate sobre el cálculo del déficit habitacional, algunas características generales son claras. Por ejemplo: la mayor parte del déficit es cualitativo (relacionado con deficiencias en los servicios básicos y la calidad de los materiales de la vivienda), la cantidad de viviendas de bajo costo producidas por el mercado no satisfacen la demanda y el desafío de reducir el déficit habitacional es en gran parte un problema urbano.

Los nuevos programas de vivienda impulsados por el Gobierno abordan principalmente el déficit cuantitativo; sin embargo, es clave prestar más atención al déficit cualitativo. Los programas que se enfocan en la construcción de nueva vivienda son fundamentales ya que la República Dominicana tiene un déficit cuantitativo significativo y la construcción de vivienda nueva tiene un impacto importante en la economía y la creación de empleos. Sin embargo, el gobierno también debe prestar más atención al déficit cualitativo e impulsar una agenda más fuerte de urbanización de barrios informales y mejoramiento de vivienda. Este tipo de programas son clave para mejorar la resiliencia del sector de la vivienda a los desastres naturales y mejor la calidad de vida de los hogares más vulnerables. Las mismas estructuras fiduciarias creadas para el PNVFF se podrían utilizar para financiar la inversión en infraestructura social que necesitan esos barrios para urbanizarse. Adicionalmente, dado que el déficit cualitativo se caracteriza por deficiencias recuperables en servicios básicos, hay una oportunidad para fortalecer los esfuerzos en la provisión de agua y saneamiento. Como parte de la racionalización y consolidación de las instituciones y programas de vivienda, se recomienda que se incluya en el marco de consideración los programas de extensión de los servicios básicos a barrios informales, en los cuales la construcción de viviendas sea una respuesta a la urbanización e integración urbana de esos barrios.

5.3 Coordinar el alcance de los nuevos programas para maximizar sus logros y promover el uso eficiente de los recursos públicos

Los nuevos programas de vivienda del gobierno son ambiciosos, pero se requiere una mayor armonización para abordar el gran déficit habitacional. Los programas incluyen desde la provisión tradicional de viviendas y mejoras directamente financiadas por el gobierno hasta alianzas público-privadas para ampliar el acceso a nuevas viviendas para segmentos de menores ingresos. Sin embargo, ¿están estos programas atendiendo las necesidades de los hogares afectados por el déficit habitacional? ¿Se están asignando escasos recursos públicos de la manera más eficiente y eficaz para abordar el déficit habitacional? Para responder estas preguntas se recomienda una evaluación de los programas de vivienda, nuevos y existentes, para identificar brechas y áreas de superposición. En el cuadro 13 se presenta una comparación breve de los nuevos programas de vivienda anunciados.

Cuadro 13. Comparación entre los nuevos programas de vivienda en República Dominicana, agosto de 2021

	Dominicana se Reconstruye	Plan Nacional de Vivienda Familia Feliz (PNVFF)	Mi Vivienda
Entidad jurídica	No aplica	Fideicomiso	Fideicomiso
Gerencia	Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)	Ministerio de la Presidencia (MINPRE)	Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)
Presupuesto (en pesos dominicanos)	1.950 millones	11.350 millones	15.800 millones
Número de hogares beneficiarios	30.000	62.000	7.500
Tipo de solución habitacional	Mejoras a vivienda existente; vivienda nueva	Vivienda nueva	Vivienda nueva
Nivel de ingreso de los beneficiarios (en salarios mínimos)	No publicado	De 1,5 a 4,5	De 3 a 5
Precio de compra por unidad (en pesos dominicanos)	DOP 0	De DOP 800.000 a DOP 2.250000	De DOP 1.500.000 a DOP 2.000.000
Tipo de subsidio	Donación	Bono ITBIS, Bono Inicial Familiar, Bono Mujer, Bono Tasa	Bono Mi Vivienda, Bono ITBIS, terreno, infraestructura (+ reducción tasa de interés a través de BanReservas)
Subsidio a beneficiarios por el lado de la demanda[a] (en pesos dominicanos)	-	De DOP 296.000 a DOP 450.000	No publicado
Subsidio a la oferta[b] (en pesos dominicanos)	DOP 65.000	-	No publicado
Subsidio total (en pesos dominicanos)	DOP 65.000	De DOP 296.000 a DOP 450.000	De DOP 900.000 a DOP 1.000.000[c]
Subsidio como porcentaje del precio de compra	100%	De 18% a 33%	De 50% a 60%
Relación préstamo-valor (loan-to-value ratio o LTV)	0%	De 60% a 70%	De 35% a 42,5%
Tasa de interés	n/a	Subsidio de un 4%-5% a la tasa por 7 años	8% fija los primeros 6 años
Fuente de financiamiento al comprador	No aplica	Instituciones financieras participantes	BanReservas
Providencia de terrenos	Públicos	Públicos y privados	Públicos
Método de desarrollo	Contratación a proveedores	Asociaciones público-privada	Contratación de proveedores

Fuente: Elaboración propia.

[a] Los subsidios por el lado de la demanda son los que se otorgan a los compradores para permitir la compra de una unidad de vivienda a precio de mercado.

[b] Los subsidios por el lado de la oferta reducen el precio al que se entrega la vivienda (por debajo del precio de mercado).

[c] Esto no incluye una cuantificación del crédito hipotecario otorgado por BanReservas por debajo de la tasa de mercado.

Como parte de la evaluación de los programas de vivienda, también es recomendable hacer un análisis del subsidio total del gobierno para cada programa. Es importante contabilizar los subsidios "ocultos," como terrenos públicos gratuitos o de bajo costo, la provisión de infraestructura y servicios a comunidades nuevas y tasas de interés reducidas y otorgadas a través de la banca pública. Una vez que se conozca el subsidio total por programa es posible determinar el subsidio real por beneficiario y diagramar entonces una segmentación de los mismos más eficiente por los distintos niveles de ingresos que componen el déficit habitacional. Por ejemplo, de acuerdo con la información en el cuadro 12, el subsidio público por solución habitacional es entre 65.000 y 1.000.000 de pesos dominicanos[45]. Si bien tanto el PNVFF como Mi Vivienda utilizan el modelo ABC, parece haber una diferencia de entre dos y tres veces en el subsidio público por unidad entre los dos programas.

5.4 Abordar los desafíos que plantean el registro de la propiedad y los permisos para la construcción

La seguridad de la tenencia de la tierra es un aspecto crítico para el desarrollo de un mercado de vivienda efectivo y para asegurar una vivienda digna. Los beneficios asociados a la seguridad jurídica de la tenencia incluyen una mayor facilidad de acceso al crédito, una mayor disposición de los hogares para invertir en mejoras a su vivienda y una mayor capacidad para demandar servicios básicos. Además, contribuye a la estabilidad social y el desarrollo económico del país (De Soto, 2000; Ehrenberg, 2006). De tal forma, el éxito del PNVFF y Mi Vivienda dependen en gran parte de la capacidad del Estado para otorgar títulos de propiedad para estas nuevas viviendas y mejorar los sistemas de registro de la propiedad y de permisos para la construcción. Específicamente para el PNVFF, el MINPRE ha realizado un convenio de colaboración con la Jurisdicción Inmobiliaria, para trabajar de manera expedita en la titulación de terrenos públicos y la titulación de proyectos del PNVFF.

La República Dominicana ha dado grandes pasos para mejorar y modernizar su sistema catastral y de registro de la propiedad; sin embargo, el desafío con respecto a la inseguridad en lo que respecta a la tenencia de la tierra sigue siendo muy grande. Por lo tanto, es necesario seguir fortaleciendo el sistema para que funcione de una manera coordinada, con funciones claras entre las instituciones involucradas. Se considera clave seguir trabajando para digitalizar, automatizar y simplificar los procesos para el acceso a la titulación de la tierra. Adicionalmente, los procesos para la modernización de los sistemas catastrales y de registro de la propiedad debe llevarse a cabo en estrecha coordinación con la modernización de las herramientas de ordenamiento territorial abordadas en la nota 3 de este estudio. Por el otro lado, en términos de los procesos para la obtención de permisos para la construcción, es necesario uniformar los procesos y estándares desarrollados, así como fortalecer las capacidades de los ayuntamientos con respecto a la planificación urbana y la generación de documentos de ordenamiento territorial que puedan guiar la construcción de vivienda.

45 Existe un desajuste entre el presupuesto por beneficiario (como se anunció públicamente) y el subsidio definido por el programa por beneficiario. Por ejemplo, el presupuesto de Mi Vivienda de 15.800 millones de pesos dominicanos dividido por los 7.500 beneficiarios previstos implica un beneficio por beneficiario de 2.100.000 en lugar del subsidio de 900.000 a 1.000.000 de pesos dominicanos definido por el programa.

Las acciones inmediatas para asegurar el éxito del PNVFF y de Mi Vivienda incluyen:

- Asegurarse de que las nuevas viviendas tengan título de propiedad válido a la hora de ser entregadas a los beneficiarios, fundamental para obtener un crédito hipotecario (esto ya es un requisito para el PNVFF). La prehorizontalidad puede ser una ayuda para alcanzar ese objetivo.
- Mejorar la capacidad de la Ventanilla Única para realmente lograr trámites más eficientes.
- Establecer acuerdos entre el gobierno nacional y los ayuntamientos, sobre todo aquellos con más baja capacidad, para garantizar no sólo agilidad en los procesos, sino que las aprobaciones locales estén técnicamente sustentadas, especialmente en aquellos proyectos del PNVFF que se ejecutan con aportes del Gobierno de la República Dominicana.
- Estandarizar y fortalecer los estudios ambientales necesarios para la obtención de la licencia ambiental, e incluir estándares constructivos uniformes que colaboren con la mayor eficiencia térmica de las viviendas a construir.
- Crear incentivos para la adopción del uso eficiente de energía y agua en los proyectos de vivienda, de manera que la sustentabilidad ahorre costos de mantenimiento de las mismas.

5.5 Lograr que el financiamiento de la vivienda sea más accesible

Con base en el análisis de la asequibilidad presentado en la sección 5, un programa de subsidios ABC tiene el potencial para expandir el acceso a la vivienda en la República Dominicana. El PNVFF y Mi Vivienda presentan la oportunidad de utilizar de manera eficiente el presupuesto público apalancando el capital del sector privado. Es un modelo que ha tenido resultados positivos en la región (por ejemplo, en Chile, México y Colombia) así como a nivel internacional (por ejemplo, en Indonesia y Egipto). Este tipo de programas han logrado expandir el mercado de financiamiento de vivienda a largo plazo a segmentos de menores ingresos que los que tradicionalmente son servidos por la banca privada.

Dado el grado de informalidad del mercado laboral de la República Dominicana, se recomienda que se evalúen los métodos para incluir hogares con ingresos informales en los programas ABC. Evaluar a los empleados informales presenta desafíos para las instituciones financieras ya que los ingresos pueden ser irregulares e impredecibles, el potencial cliente puede carecer de documentación del historial crediticio y el préstamo solicitado puede ser menor que el promedio de la cartera, lo que resulta costoso para el banco. Sin embargo, diferentes tecnologías financieras pueden ofrecer soluciones para la recopilación de datos sobre ingresos, gastos y ahorros que son necesarios para desarrollar el historial crediticio del cliente, o bien ser acompañados por seguros y/o garantías del Estado que permitan una mejor calificación crediticia a las entidades bancarias. Una experiencia notable en el uso de tecnología para facilitar la evaluación de familias con ingresos informales es la India (por ejemplo, India Shelter).

Las remesas representan una entrada significativa de recursos para la economía de la República Dominicana y las familias de bajos ingresos. Sin embargo, según la literatura, el impacto de las remesas sobre la inversión en vivienda no está clara. Por una parte, un análisis del Banco Mundial de 2008 concluyó que las remesas no tienen un impacto significativo en los gastos del hogar en vivienda (Fajnzylber y López, 2008). Por otro lado, de acuerdo con la información obtenida en reuniones con diversas entidades financieras de la República Dominicana, la diáspora juega un papel muy importante en la venta de viviendas, y las entidades financieras han desarrollado programas específicamente diseñados para este grupo. De tal forma, se recomienda una evaluación actualizada sobre el uso de las remesas en la República Dominicana, a fin de

aprovechar la oportunidad que pueden significar respecto del objetivo de erradicar el déficit habitacional, calibrando mejor el destino de las remesas de acuerdo con los distintos niveles de ingresos de la población. Dicho eso, los préstamos basados en las remesas suelen presentarse en dos formas: i) el préstamo se otorga a una persona que recibe remesas y se incluye como parte de su evaluación de ingresos por el banco, o ii) el préstamo se otorga a una persona que trabaja en el extranjero (la diáspora). Hay experiencias interesantes en México (Tu Vivienda en México; Sociedad Hipotecaria Federal), el Perú (Fondo Mi Vivienda), el Ecuador (Banco Solidario) y la India (programas para personas indias no residentes-diáspora).

Bibliografía

ACOPROVI (Asociación de Constructores y Promotores de Viviendas) (2013), *Estudio de oferta y demanda de la vivienda en zonas urbanas de República Dominicana*.

ACOPROVI (Asociación de Constructores y Promotores de Viviendas) (2017), Demanda Efectiva de Vivienda en Siete Ciudades de la República Dominicana, 23 de noviembre, https://acoprovi.org/estudio-de-demanda-vivienda-2017/.

ACOPROVI (Asociación de Constructores y Promotores de Viviendas) (2019), *Economía dominicana y sector construcción*, septiembre, https://acoprovi.org/demo/wp-content/uploads/2019/10/Econom%C3%ADa-Dominicana-y-Sector-Construcci%C3%B3n.pdf.

Banco Central de la República Dominicana (2020), "Banco Central informa que las remesas recibidas al cierre de 2020 superan por primera vez los US$8,200 millones", https://www.bancentral.gov.do/a/d/5006-banco-central-informa-que-las-remesas-recibidas-al-cierre-de-2020-superan-por-primera-vez-los-us8200-millones.

Banco Central de la República Dominicana (2022), "Economía dominicana cierra el año 2021 con un crecimiento de 12.3 %", 1 de febrero, https://www.bancentral.gov.do/a/d/5278-economia-dominicana-cierra-el-ano-2021-con-un-crecimiento-de-123-.

Banco Central de la República Dominicana (s. d.), "Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)", *Estadísticas. Encuesta Continua (ENCFT)*, Santo Domingo, https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft.

Banco Central de la Republica Dominicana (s. d.), "Producto interno bruto (PIB) por sectores de origen. Valores corrientes e índices de volumen encadenados referenciados al año 2007, trimestral", *Estadísticas. Sector real*, Santo Domingo, https://www.bancentral.gov.do/a/d/2533-sector-real.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s. d.), "América Latina (17 países): gasto en vivienda y servicios comunitarios del gobierno central, 2000-2018ª (en porcentajes del PIB)", *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas, https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/grafico/america-latina-17-paises-gasto-vivienda-servicios-comunitarios-gobierno-central-2000-2018a.

Ciudad Alternativa (2014), *Políticas de vivienda y déficit habitacional en RD y la Cuenca Baja del Río Ozama: hacia la privatización y el abandono de los más pobres*, Boletín núm. 5, Santo Domingo, Observatorio de Derecho a la Ciudad, http://www.ciudadalternativa.org.do/wp-content/uploads/2021/08/Boletin-5-1.pdf.

Ciudad Alternativa (2017a), *Compromisos del Estado Dominicano con la vivienda: entre el discurso y los recursos, Observatorio de Derecho a la Ciudad*, Boletín núm. 12, Santo Domingo, http://www.ciudadalternativa.org.do/wp-content/uploads/2018/04/BOLETIN-12-web.pdf.

Ciudad Alternativa (2017b), El 2016 fue un 'total fracaso' como año de la vivienda en RD", 12 de enero, http://www.ciudadalternativa.org.do/2017/01/3350/.

Comisión Nacional de Emergencias (2014), *Apéndice: Avances y desafíos de la gestión del riesgo de desastres en la República Dominicana*, Santo Domingo, septiembre, https://dipecholac.net/docs/files/787-base-para-documentos-pais-rep-dom.pdf.

Congreso Nacional de la República Dominicana (2005), Ley 108-05 de Registro Inmobiliario, Santo Domingo, 2 de abril, https://docs.republica-dominicana.justia.com/nacionales/leyes/ley-108-05.pdf.

Congreso Nacional de la República Dominicana (2011), Ley 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, Santo Domingo, https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Otras%20Leyes%20de%20Inter%C3%A9s/189-11.pdf.

De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere else*, Nueva York, Basic Books.

Diario Libre (2020), "El gran salto de la oferta de viviendas en el país", Santo Domingo, 3 de febrero, https://www.diariolibre.com/economia/el-gran-salto-de-la-oferta-de-viviendas-en-el-pais-NL16842087.

Diario Libre (2021), "Banreservas financiará viviendas a receptores de remesas", Santo Domingo, 2 de mayo, https://www.diariolibre.com/economia/banreservas-financiara-viviendas-a-receptores-de-remesas-BG25985499.

DIGEPRES (Dirección General de Presupuestos) (2020), "Libro presupuestario empresas públicas, 2018, 2019 y 2020".

DIGEPRES (Dirección General de Presupuestos) (2021), "Ejecuciones presupuestarias 2014-2020".

Dominican Today (s. d.), "Cement prices in the Dominican Republic are 18% lower than the average in other countries", https://dominicantoday.com/dr/economy/2021/04/21/cement-prices-in-the-dominican-republic-are-18-lower-than-the-average-in-other-countries/.

Ehrenberg, D. (2006), "The importance and benefits of tenure security", *The Forum*, vol. 13, núm. 3, Property rights and land tenure issues, Habitat for Humanity, https://www.habitat.org/lc/theforum/english/pdf/Volume_13_3.pdf.

Fajnzylber, P., y J. H. López (2008), *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Washington, D. C., Banco Mundial, http://hdl.handle.net/10986/6911.

Gómez de Travesedo, N., y P. Saenz Ramírez (2009), *Análisis de riesgos de desastres y vulnerabilidades en la República Dominicana. Documento de contribución al Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres*, marzo, https://ayuntamientosde.gob.do/transparencia/wp-content/uploads/2019/02/An%C3%A1lisis-de-riesgos-de-dsastres-y-vulnerabilidades-en-Rep.-Dom..pdf.

Grupo Banco Mundial (2020), *Urban Land and Housing Market Assessment: A Toolkit*, enero, https://documents1.worldbank.org/curated/en/922921600345178886/pdf/Urban-Land-and-Housing-Market-Assessment-A-Toolkit.pdf.

INVI (Instituto Nacional de la Vivienda) (2017), *Memoria Institucional año 2017*, https://www.invi.gob.do/transparencia/files_invi/publicaciones/MEMORIA_INSTITUCIONAL_INVI_2017.pdf.

INVI (Instituto Nacional de la Vivienda) (2018), *Memoria Institucional año 2018*, https://invi.gob.do/documents/MEMORIA%20INSTITUCIONAL%20INVI%20A%C3%91O%202018%20DEFINITIVA.pdf.

INVI (Instituto Nacional de la Vivienda) (2019), *Memoria Institucional año 2019*, https://invi.gob.do/documents/MEMORIA%20INSTITUCIONAL%20INVI%20AN%CC%83O%202019.pdf.

INVI (Instituto Nacional de la Vivienda) (2020), *Memoria Institucional año 2020*, https://invi.gob.do/documents/Memorias%20INVI%202020.pdf.

INVI (Instituto Nacional de la Vivienda) (2021), "INVI entrega anticipo para continuidad del Plan Dominicana se Reconstruye", Santo Domingo, 2 de febrero, https://invi.gob.do/invi-entrega-anticipo-para-continuidad-del-plan-dominicana-se-reconstruye/.

Jacquet, B., y A. Zaltsman (2020), "¿Hacia un catastro multipropósito en la República Dominicana?", *Hablemos de sostenibilidad y cambio climático*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 8 de octubre, https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/hacia-un-catastro-multiproposito-en-la-republica-dominicana/.MEPyD (Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo) (2020), *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2017-2020*, actualización 2020, https://mepyd.gob.do/publicaciones/plan-nacional-plurianual-del-sector-p%C3%BAblico-2017-2020-actualizaci%C3%B3n-2020.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2012), *Ley 1-12. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Santo Domingo, https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2016), *Informe nacional sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible*, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Santo Domingo, septiembre, https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/informe-habitat-3.pdf.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2017), "Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM 2016)", vol. II, Serie de Datos, Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES), Santo Domingo, octubre.

MEPyD y ONE (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Oficina Nacional de Estadística) (2018), *Metodología para la medición del déficit habitacional en República Dominicana 2018,* Santo Domingo, julio, https://web.one.gob.do/publicaciones/2018/metodologia-para-la-medicion-del-deficit-habitacional-en-republica-dominicana-2018/?altTemplate=publicacionOnline.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2010a), *IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Características del Entorno de la Vivienda y el Hogar. Volumen VII-2010*, https://web.one.gob.do/publicaciones/2012/ix-censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-caracteristicas-del-entorno-de-la-vivienda-y-el-hogar-volumen-vii-2010/.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2010b), *Metodología del cálculo del déficit habitacional en República Dominicana*, abril, http://www.ciudadalternativa.org.do/wp-content/uploads/2017/12/Metodologia-D%C3%A9ficit-Habitacional.pdf.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2014), *El déficit habitacional en República Dominicana: Panorama actualizado de los requerimientos habitacionales 2010*, abril, http://www.ciudadalternativa.org.do/wp-content/uploads/2017/12/Monograf%C3%ADa-El-d%C3%A9ficit-habitacional-en-Rep%C3%BAblica-Dominicana-2010.pdf.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2016), *Metodología para la identificación de tugurios en el Distrito Nacional basada en datos censales 2010*, febrero, https://web.one.gob.do/publicaciones/2016/estudio-metodologia-para-la-identificacion-de-tugurios-en-el-distrito-nacional-censo-2010/?altTemplate=publicacionOnline.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2020), *Informe general resultados. Diciembre 2019*, Santo Domingo, junio, https://www.one.gob.do/publicaciones/2020/informe-general-de-resultados-eoe-dic-2019-jun-2020/?altTemplate=publicacionOnline.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2021), *Informe anual 2020. Índice de costos directos de la construcción de viviendas (ICDV)*, junio, https://www.one.gob.do/publicaciones/2021/informe-anual-2020-indice-de-costos-directos-de-la-construccion-de-viviendas-icdv/?altTemplate=publicacionOnline.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (s.d.), "Cantidad de construcciones del sector privado por mes, según provincia", Construcción y actividades inmobiliarias, https://web.one.gob.do/datos-y-estadisticas/temas/estadisticas-economicas/estadisticas-sectoriales/construccion-y-actividades-inmobiliarias/.

ONU-Hábitat e INFONAVIT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) (2018), *Vivienda y ODS en México*, noviembre, https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/VIVIENDA_Y_ODS.pdf.

República Dominicana (2010), "Constitución Política de la República Dominicana", Santo Domingo, *Gaceta Oficial*, núm. 10561, 26 de enero.

República Dominicana (2011), Ley 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, Santo Domingo, https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Otras%20Leyes%20de%20Inter%C3%A9s/189-11.pdf.

República Dominicana (2017), Decreto 493-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación núm. 1 para la Ley 498-06, de Planificación e Inversión Pública, Santo Domingo, https://www.transparenciafiscal.gob.do/documents/20127/53350/decreto-493-07.pdf/506a83a1-18c7-0573-73c2-458564c796e0.

República Dominicana (2021), "Ley 160-21 que crea el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED)", *Gaceta Oficial*, núm. 11028, Santo Domingo, https://biblioteca.enj.org/bitstream/handle/123456789/123565/LE160-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

TECHO (2016), *Desde el territorio. Estudio de caso en seis asentamientos informales en América Latina*, Santiago, septiembre, https://issuu.com/techo_org/docs/desde-el-territorio-techo-pdf.

Torres, J., R. Jovine, J. Rodríguez, y B. Pujals (2017), *Las marcas de la política habitacional. Vivienda, derechos humanos y fiscalidad en República Dominicana 2000-2016*, Santo Domingo, Ciudad Alternativa, septiembre, http://www.ciudadalternativa.org.do/wp-content/uploads/2018/02/Las-Marcas-de-la-Pol%C3%ADtica-Habitacional.pdf.

Ulloa C., J. (2021), *La inversión pública en vivienda social: una política en vías de extinción,* Boletín núm. 16, Santo Domingo, Observatorio de Derecho a la Ciudad, enero, http://www.ciudadalternativa.org.do/wp-content/uploads/2021/03/La-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-vivienda-social-una-pol%C3%ADtica-en-v%C3%ADas-de-extinci%C3%B3n.pdf.

URBE (Unidad Ejecutora para la Readecuación de Barrios y Entornos) (2020), *URBE. Memorias 2013-2020*, agosto, https://issuu.com/patriciaj0se/docs/urbe_memorias_11ago_2020__compressed.

Anexo

Construcción del ingreso para la medición de la línea de pobreza monetaria según la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo

1. Ingresos laborales monetarios

A. Ingreso monetario por ocupación principal tanto para personas asalariadas como cuentapropistas (esta información se obtiene de la sección 4 de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, ENCFT)

2. Se construye a partir de tres componentes:

3. i) Ingreso monetario mensual por ocupación principal asalariada (B.4.2).

Este es el ingreso declarado o imputado (en caso de no informarlo). Acá se utiliza el sueldo reportado por la persona entrevistada. En caso de omitir esta información, se procede a imputarlo. Si el sueldo proviene de una moneda diferente a la local, se convierte con las variables moneda que se crean utilizando el tipo de cambio para cada moneda entre las que se registran históricamente (al momento de esta publicación se registraban ingresos en dólares americanos, dólares canadienses, francos suizos, euros y pesos argentinos).

Dependiendo del período de pago reportado, se procede a mensualizar el monto. En el cuestionario se admiten cuatro períodos: diario, semanal, quincenal y mensual. Para mensualizar se toman en cuenta la cantidad de días (pregunta B.3.1) y horas (pregunta B.3.2).

ii) Ingreso monetario mensual por ocupación principal (B.5.2) para independientes agropecuarios y contratista declarado o imputado (en caso de no informarlo)

El ingreso de independientes agropecuario y contratista se pregunta sobre los últimos seis meses, por lo tanto se mensualiza dividiendo entre seis. Si los ingresos son en moneda extranjera, se procede a convertir en pesos dominicanos, luego de ser mensualizados, a razón de la tasa de cambio de cada mes anterior a la fecha de realización de la encuesta.

iii) Ingreso monetario principal mensual por ocupación principal para cuenta propia o patrón (B.5.3).

En el caso de cuentapropista se pregunta mensualizado. Se procede a realizar el cálculo en moneda local en caso de ser un ingreso en moneda extranjera. Los ingresos provenientes por comisiones, propinas, pago horas extras y otros, se piden mensualizados en la encuesta.

B. Ingreso monetario mensual de comisiones por ocupación principal (B.4.3)

C. Ingreso monetario mensual de propinas por ocupación principal (B.4.3)

D. Ingreso monetario mensual de horas extras por ocupación principal (B.4.3)

Los ingresos por vacaciones, bonificación, regalía pascual, dividendos, beneficios marginales y utilidades se mensualizan dividiendo entre 12.

E. Ingreso monetario mensual de vacaciones pagadas por ocupación principal (B.4.4)

F. Ingreso monetario mensual de bonificación por ocupación principal (B.4.4)

G. Ingreso monetario mensual de regalía pascual por ocupación principal (B.4.4)

H. Ingreso monetario mensual de dividendos por ocupación principal (B.4.4)

I. Ingreso monetario mensual de beneficios marginales por ocupación principal (B.4.4)

J. Ingreso monetario mensual de utilidades empresariales por ocupación principal (B.4.4)

2. Ingresos laborales en especie por todas las ocupaciones

Para los ingresos en especie, se pide a la persona que exprese el equivalente en efectivo y se recogen ya mensualizados.

C. Ingreso en especie por alimentos adicional mensual por ocupación principal (B.4.5)
D. Ingreso en especie por pago de viviendas adicional mensual por ocupación principal (B.4.5)
E. Ingreso en especie por pago de transporte y combustible adicional mensual por ocupación principal (B.4.5)
F. Ingreso en especie por pago de celular adicional mensual por ocupación principal (B.4.5)
G. Ingreso en especie por otros pagos adicional mensual por ocupación principal (B.4.5)
H. Ingreso monetario mensual de ingresos en especie mensuales por ocupación secundaria asalariada (B.7.4)
I. Ingreso en especie laboral trabajadores por ocupación principal cuenta propia (B.5.5)
J. Ingreso en especie laboral trabajadores por ocupación SECUNDARIA cuenta propia (B.8.5)
K. Ingreso mensual por autoconsumo y autosuministro para independientes agropecuarios y contratista (B.8.4)

3. Ingresos por ocupación secundaria

El procedimiento acá es similar a los ingresos obtenidos por ocupación principal.

A. Ingreso monetario mensual por ocupación secundaria para ocupación secundaria asalariada (B.7.1)
B. Ingreso monetario mensual de otros ingresos monetarios mensuales por ocupación secundaria asalariada (B.7.2)
C. Ingreso monetario mensual de otros ingresos por beneficios marginales anuales en ocupación secundaria asalariada (B.7.3)

Todos estos ingresos se deflactan (en el algoritmo revisado para esta publicación el año base era 2010) a la mitad del trimestre. Es decir, para el período 2016-01, se toma el IPC base de febrero 2010-2016-02, dado que es el primer trimestre. En el segundo trimestre se deflacta a mayo, el tercero a agosto y el cuarto, a noviembre.

4. Ingresos no laborales (Sección 4-D parte 4-D.1 Ingresos nacionales parte D.1.1)

A. Ingreso monetario no laboral por pensión o jubilación
B. Ingreso monetario no laboral por intereses o dividendos
C. Ingreso monetario no laboral por alquileres o rentas de propiedades
D. Ingreso monetario no laboral por remesas nacionales
E. Ingreso monetario no laboral por ayuda del Gobierno, sin PAE

Se calculan los montos recibidos por: Comer es primero, Asistencia escolar, Bono luz, Bono gas choferes, Bono gas hogares, Protección vejez, Bono estudiante progreso, Incentivo educación superior, Incentivo a la policía preventiva, Programa de alistados.

5. Ingresos adicionales (Sección 4-D parte 4-D.1 Ingresos nacionales parte D.1.1)

Estos son montos adicionales por alguno de esos conceptos y que se recogen de forma anualizada. Se mensualizan dividiendo entre 12.

A. Regalía pensión
B. Intereses nacionales
C. Alquiler nacional
D. Remesas nacionales
E. Gobierno adicional
F. Ingreso en especie no laboral por ayuda de familiares, no familiares e instituciones

Los ingresos no laborales y los adicionales, una vez mensualizados según el caso, se deflactan al mes que corresponda a la mitad del trimestre al que corresponda.

6. Ingresos del exterior (4-D.2. ingresos del exterior)

Para el cálculo de los ingresos del exterior se crean las monedas, para luego calcular en el equivalente en pesos dominicanos de los montos recibidos desde el extranjero por los diferentes conceptos que corresponden a este acápite. De igual manera se deflactan a la mitad del trimestre en que fue levantado el dato.

A. Ingresos mensuales externos por pensión
B. Ingresos mensuales externos por intereses, dividendos, alquileres y renta propiedades
C. Ingresos externos por regalos

Las remesas se recogen correspondientes a los seis meses previos a la encuesta. No se recoge el monto total de los seis meses, sino lo recibido cada mes. Se procede entonces a calcular el equivalente en pesos de cada mes según la moneda. Una vez calculados los meses, se suma y se divide entre seis para mensualizar. Esto debe hacerse para cada mes dentro del trimestre.

Ingresos monetarios mensuales / remesas del exterior

7. Alquiler imputado

A. Monto probable de alquiler vivienda no alquilada (sección 2-características de la vivienda, pregunta 6)

Se asigna el monto expresado por la persona encuestada salvo que se trate de una vivienda alquilada. El monto se deflacta al igual que en los casos anteriores.

6.
Potenciar la integración del turismo y el territorio

Diana Tello Medina
Alex Pio

Índice

Introducción		**281**
1.	**La evolución del turismo como herramienta de desarrollo territorial**	**282**
2.	**El turismo ha sido y sigue siendo uno de los principales motores económicos del país**	**289**
3.	**La República Dominicana reconoció la necesidad de avanzar hacia una nueva agenda turística que enfrente los desafíos actuales**	**292**
4.	**Desafíos principales: instituciones, infraestructura e intervenciones**	**297**
4.1	Las instituciones no están equipadas para maximizar los beneficios del sector turístico	298
4.2	La infraestructura no responde a las necesidades locales en las regiones turísticas	305
4.3	Las intervenciones no apoyan la estrategia de diversificación turística ni los vínculos con el sector privado local	311
4.4	Los desafíos varían según el contexto y la etapa del desarrollo turístico	314
5.	**La siguiente etapa: prioridades estratégicas para alinear el turismo y el desarrollo territorial**	**320**
5.1	Posicionar mejor el rol del turismo en el desarrollo territorial de la República Dominicana	321
5.2	Aclarar y descentralizar la gobernanza del turismo	323
5.3	Alinear las políticas y las intervenciones turísticas para apoyar la diversificación de productos y la inclusión	326
5.4	Prioridades estratégicas por destino	331
Bibliografía		**333**
Anexo 1. Lista de entrevistados		**338**
Anexo 2. Hitos clave en el desarrollo turístico de la República Dominicana		**339**
Anexo 3. Zonas planificadas por Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico		**340**
Anexo 4. Análisis FODA de cada destino objetivo		**341**
Anexo 5. Síntesis de medidas a nivel destino por plazo y urgencia		**345**

Gráficos

Gráfico 1: En el año 2020, la RD contaba con polos turísticos en nueve de las diez regiones administrativas	282
Gráfico 2: Rutas turísticas multidestino en República Dominicana	288
Gráfico 3a. El turismo creció más rápido que el PIB de la RD desde al menos 1994	289

Gráfico 3b. El turismo ha sido exitoso a la hora de generar puestos de trabajo e ingresos (ingresos turísticos y puestos de trabajo, 1980-2018) 289

Gráfico 4. El sector turístico posibilitó la creación de cadenas de valor locales 290

Gráfico 5. Samaná, Altagracia, Puerto Plata y el Distrito Nacional juegan un papel clave en el sector turístico de la RD 292

Gráfico 6: ¿Cuál es la medida más importante para promover el crecimiento del turismo en su ciudad/provincia? 293

Gráfico 7. El sector turístico de la República Dominicana está muy poco diversificado. Razón para elegir viajar a la República Dominicana por región (en porcentaje) 294

Gráfico 8: Variación estacional del número de visitantes en los destinos costeros en República Dominicana, 2019 295

Gráfico 9: ¿Cómo califica el riesgo de desastres naturales que corren las instalaciones de su empresa? 296

Gráfico 10: ¿Cómo describiría las oportunidades de crecimiento de su empresa en el entorno actual (2020)? 297

Gráfico 11: ¿Cuál es la medida más importante para el crecimiento del turismo en la República Dominicana? (2020) 302

Gráfico 12. Acceso a servicios básicos a nivel hogar en República Dominicana, 2002-2017 306

Gráfico 13. Servicio de electricidad y agua (en horas promedio) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia 306

Gráfico 14. Hogares con servicio de recolección de residuos, conexión al alcantarillado y agua corriente (en porcentajes) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia 307

Gráfico 15. ¿Cuál es la principal fuente de agua para uso general de su empresa (en porcentajes)? 308

Gráfico 16: Cambios netos en la cantidad de habitaciones de hotel nuevas según existencia de incentivos en República Dominicana, 1981-2011 311

Gráfico 17: Proyectos de inversión turística por región (en porcentajes) en República Dominicana, 2019 312

Gráfico 18: Factor laboral más problemático para la operación y el crecimiento según empresas turísticas (en porcentajes) en Samaná, Santo Domingo, Puerto Plata y Punta Cana, 2020 314

Gráfico R8.1. Factores problemáticos para las empresas turísticas (cuanto más cerca del centro se ubica, más problemático es el factor) 317

Gráfico R8.2. Desempeño del índice de competitividad en viajes y turismo, 2019 318

Gráfico 19. Modelo de ciclo de vida de las áreas turísticas de Butler 319

Gráfico 20. Reformas a nivel nacional para apoyar un desarrollo territorial y turístico efectivo en República Dominicana 321

Gráfico A2.1. Hitos turísticos clave y número de visitantes por mes en República Dominicana, 1978-2019 339

Gráfico R3.1. Pedernales como destino de turismo sostenible 287

Cuadros

Cuadro 1. Samaná, La Altagracia, Puerto Plata y el Distrito Nacional juegan un papel clave en el sector turístico de República Dominicana, 2018-2019 291

Cuadro 2. Herramientas de desarrollo turístico utilizadas en cada destino 315

Cuadro 3. Recomendaciones según destino con base en la etapa de desarrollo turístico en República Dominicana, 2021 325

Cuadro 4. Síntesis de inversiones y actividades por destino objetivo en República Dominicana 332

Recuadros

Recuadro 1. Un acercamiento al polo turístico dirigido por el Gobierno: Puerto Plata 283

Recuadro 2. Un acercamiento al polo turístico dirigido por el sector privado de La Altagracia: Bávaro-Punta Cana 284

Recuadro 3. Planificación de Pedernales como un destino sostenible con base en el umbral de recursos 286

Recuadro 4. Principales instituciones turísticas de la República Dominicana 299

Recuadro 5. Samaná 301

Recuadro 6. Santo Domingo 304

Recuadro 7. Invertir en infraestructura resiliente, multipropósito y verde 309

Recuadro 8. Encuesta a empresas turísticas: prioridades subnacionales y cuellos de botella por destino 316

Recuadro 9. Estrategias de diversificación de productos 327

Recuadro 10. ¿Cómo pueden los gobiernos potenciar el impacto económico local del turismo? 328

Recuadro 11. Uso de marketing y macrodatos para favorecer la diversificación de productos 330

Introducción*†

El turismo ha sido la herramienta *de facto* para el desarrollo territorial de la República Dominicana desde fines de la década de 1960. El desarrollo turístico comenzó con un modelo de enclaves hoteleros dirigido por el Gobierno en Puerto Plata, que rápidamente fue adoptado por el sector privado, el cual asumió el liderazgo con el desarrollo del enclave "todo incluido" de Bávaro-Punta Cana. Como resultado de estas prioridades en materia de política, sus activos costeros, las fuerzas del mercado y el dinamismo del sector privado, la República Dominicana se convirtió desde entonces en el principal destino turístico del Caribe.

Sin embargo, los servicios básicos y la infraestructura, particularmente en las comunidades que rodean a los destinos turísticos, no acompañaron el ritmo de crecimiento del sector, y esto amenaza la calidad de vida de las personas, la sostenibilidad ambiental y la competitividad del sector. En general, el turismo en la República Dominicana no está muy diversificado y se concentra en unos pocos tipos de servicios (los complejos hoteleros "todo incluido"), mercados (Estados Unidos) y destinos, por lo que el crecimiento se limita a unas pocas áreas turísticas.

A comienzos de la década de 2000 el Gobierno de la República Dominicana reconoció estos desafíos relativos a la sostenibilidad y la inclusión, y formuló en 2008 una política turística sostenible e inclusiva tendiente a distribuir los beneficios del turismo y diversificar sus principales productos. Sin embargo, a pesar del cambio de las prioridades en términos de política y a una mejor planificación, la implementación de estas iniciativas se ha retrasado.

A fin de promover tanto el desarrollo territorial como la competitividad del sector turístico, estos desafíos estructurales y de implementación deben ser tratados de forma estratégica para asegurar un desarrollo sostenible, resiliente e inclusivo. Este tipo de desarrollo puede democratizar la toma de decisiones y apoyar al sector turístico, mientras satisface las necesidades locales y promueve un ecosistema sostenible. Esto requerirá un enfoque específico que contemple el contexto local, y que se base en el uso de diferentes herramientas en distintas áreas de la República Dominicana. Las propuestas para promover el desarrollo turístico deben adaptarse a los contextos particulares y deben contemplar en qué etapa de desarrollo se encuentra cada destino. Además requieren el apoyo de instituciones locales y nacionales más efectivas.

En esta nota se analiza el sector turístico desde el punto de vista del desarrollo territorial en la República Dominicana, y se evalúan su trayectoria y su propuesta de desarrollo con el fin de apoyar el crecimiento económico local y de orientar la siguiente generación de políticas y herramientas turísticas y de desarrollo territorial en el país. También se analizan las condiciones que existen en el país para impulsar el desarrollo turístico en lugares puntuales, poniendo especial atención en las provincias de Samaná, Santo Domingo, La Altagracia y Puerto Plata, como ejemplos de destinos que atravesaron las siguientes etapas: exploración, desarrollo, consolidación y modernización.

---

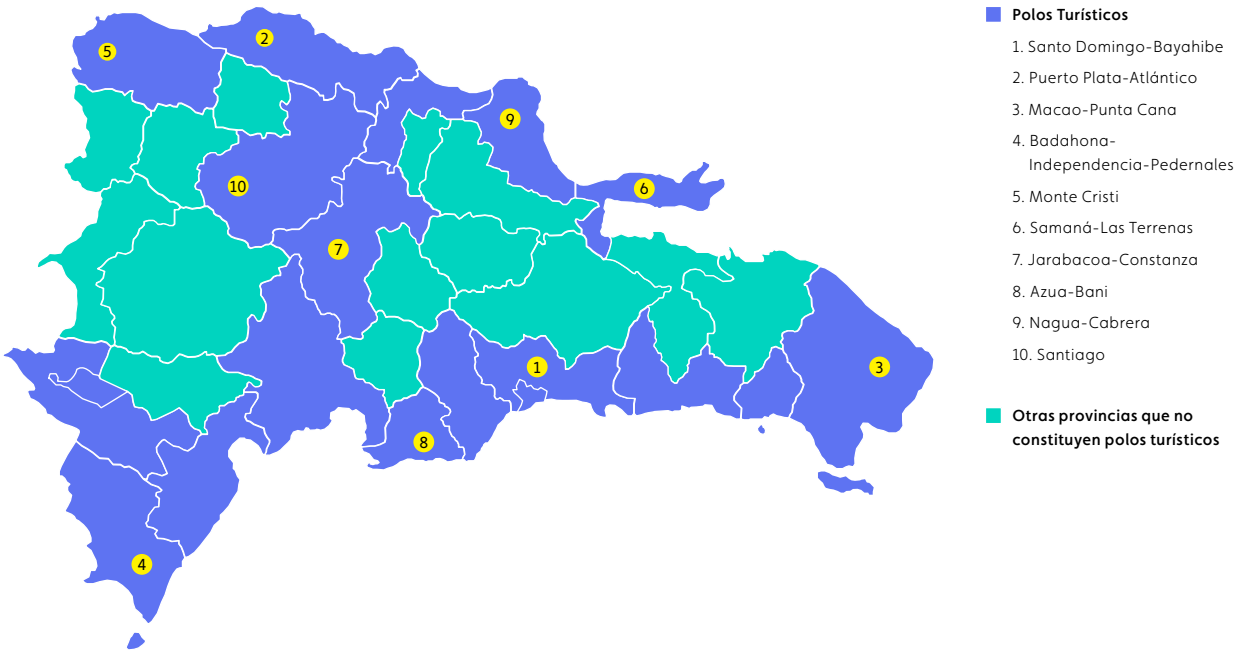
* En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.

† Esta nota fue preparada por Diana Tello Medina y Alex Pio con la orientación de Paula Restrepo Cadavid. El equipo agradece la cooperación de los protagonistas del sector turístico de la República Dominicana, incluidos el sector público, el privado y la sociedad civil, quienes brindaron información y realizaron valiosos aportes para este estudio. Expresamos nuestro agradecimiento a Jacqueline Mora, Shaney Peña Gómez, Maribel Villalona, Kirsis de los Santos, Yarín Casquero, Carmen Paula, Amín Serulle, Paula Rainieri, Andrés Marranzini, Mónica Infante, Carla Mejía, Tamara Mera, Silvanh Rivel, Rafael Blanco, Elisa Acosta, Fabeth Martínez, Yudit García, Aura Domínguez, Williana Núñez, Ramón Antonio Ramírez, Juan Antonio Adames, Jakaira Cid, Romeo Ramlakhan, Jesús Suazo Paradis, Jesús D'Alessandro y Jenny Vásquez.

1. La evolución del turismo como herramienta de desarrollo territorial

La República Dominicana ha utilizado las políticas turísticas como herramientas de desarrollo territorial desde fines de la década de 1960. El turismo en el país comenzó en los años cuarenta del siglo pasado con la construcción de hoteles estatales, básicamente alrededor de Santo Domingo. Un contexto político y social inestable derivó en un estancamiento de dos décadas de este sector emergente. En 1966 el turismo recobró importancia y fue impulsado por un ambicioso programa de infraestructura basado en un enfoque de desarrollo territorial policéntrico; efectivamente, el foco del desarrollo del sector se situó fuera de la región capitalina, que en ese entonces era el principal motor del crecimiento económico nacional. En 1971 se promulgó una ley para el establecimiento de polos turísticos, centrada en el desarrollo de cinco polos de crecimiento turístico. El primero de ellos fue Puerto Plata, cuyo desarrollo se inició en 1972. En el año 2020 existían diez polos turísticos en la República Dominicana, de acuerdo con la Ley 158/01 (véase el gráfico 1), ubicados en nueve de las diez regiones administrativas del país[1]. En las décadas subsiguientes, la República Dominicana aplicó diferentes enfoques para promover el turismo (véase el anexo 2, en que se sintetizan los principales hitos turísticos de la República Dominicana a partir de 1978).

Gráfico 1. Polos turísticos según regiones administrativas en República Dominicana (según ley 158-01)



Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), Diagnóstico de Política de Turismo, 2020.
Nota: En el año 2020 la República Dominicana contaba con polos turísticos en nueve de sus diez regiones administrativas.

1 No existe polo turístico en la región de El Valle, que comprende a las provincias de Elías Piña y San Juan.

El primer enfoque del desarrollo turístico fue impulsado por el Estado: Puerto Plata se desarrolló como un enclave turístico con una fuerte intervención del sector público. Su desarrollo se vio facilitado por la planificación y la inversión pública en infraestructura de conectividad, como la red nacional de carreteras y el establecimiento de aeropuertos internacionales. La primera carretera de Puerto Plata y su aeropuerto se construyeron para fomentar el desarrollo turístico de su Playa Dorada, basado en la presencia del Hotel Jack Tar Village, de 290 habitaciones. En el recuadro 1 pueden consultarse más detalles sobre el caso de Puerto Plata.

Recuadro 1

Un acercamiento al polo turístico dirigido por el Gobierno: Puerto Plata

Puerto Plata fue designado como el primer polo turístico del país en 1972. El Decreto 2126 le permitió al gobierno la compra de terrenos en Playa Dorada a través de la expropiación para el bien público (desarrollo turístico) y la construcción de la infraestructura del destino, incluido el aeropuerto que abrió en 1979, el Hotel Jack Tar Village (1980), la autopista Puerto Plata-Santiago, el malecón, las calles, el acueducto, el embarcadero, el funicular y los proyectos de vivienda pública.

Puerto Plata pronto se convirtió en el principal destino turístico de la República Dominicana, y conservó este título hasta que el desarrollo de Punta Cana lo eclipsó a comienzos de los años noventa. Cuando el interés del sector privado, la prioridad del gobierno, los recursos humanos y el capital se volcaron hacia este nuevo destino, comenzó el declive del turismo y la economía de Puerto Plata, que incluyó el cierre de varios molinos, la desaceleración de su zona franca y un descenso de la actividad portuaria. Durante este período, la inversión en instalaciones e infraestructura turística en Puerto Plata decayó, y esto redujo aún más la competitividad del destino.

La década de 2010 trajo consigo una segunda oportunidad para el destino turístico, impulsada por inversiones públicas. Estas tuvieron como objetivo promover una actividad turística diferente, los cruceros. El gobierno invirtió en nueva infraestructura para cruceros, mejoras en la autopista Navarrete-Puerto Plata, mejoras en los centros urbanos y una nueva estrategia de *marketing* (Ballester, 2019). Las inversiones del sector público fueron acompañadas por reinversiones del sector privado para la rehabilitación de hoteles. En los últimos cinco años, Puerto Plata impulsó el arribo de cruceros, y pasó de 58.912 arribos en 2015 a 518.121 en 2018, luego de años de declive. El repunte fue posible gracias a la rehabilitación de su puerto de cruceros, realizado por el Ministerio de Turismo; específicamente, por el Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR).

Puerto Plata sigue careciendo de infraestructura e instalaciones eficientes[a]. Sin embargo, su declive sistemático se revirtió, o al menos se ralentizó —por el momento— gracias al reciente

→

foco puesto en los cruceros. Puerto Plata sigue siendo un destino económico, sostenido por los descuentos que ofrecen los paquetes y el derrame de los destinos turísticos cercanos, con una clientela más sensible a los precios que otros lugares (Padilla y McElroy, 2005), y tasas de ocupación menores que el promedio (un 56,4% en comparación con un promedio nacional del 68,3% en 2019) (Ministerio de Turismo de la República Dominicana, 2019).

Fuente: Elaboración propia.

a Un 63,5% de los visitantes evalúan los servicios turísticos de Puerto Plata como excelentes o muy buenos, en comparación con un promedio nacional del 73,6%. Los principales problemas se vinculan con la gastronomía, el entretenimiento, el alojamiento y las playas, según la Encuesta de Visitantes Internacionales del Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2018).

El desarrollo de Punta Cana estuvo marcado por un enfoque diferente, impulsado y financiado por inversores privados. Grupo Punta Cana, el promotor inicial del destino y su principal empresa turística, introdujo en el país el modelo aún vigente de complejos hoteleros "todo incluido". El grupo financió y es dueño del Aeropuerto Internacional de Punta Cana, que abrió sus puertas en 1987 y provee gran parte de la infraestructura y los servicios del área. En el recuadro 2 se brindan más detalles sobre el caso de La Altagracia.

Recuadro 2

Un acercamiento al polo turístico dirigido por el sector privado de La Altagracia: Bávaro-Punta Cana

El área de Bávaro-Punta Cana se desarrolló de forma diferente a otros destinos turísticos, ya que fue una iniciativa del sector privado. Un grupo de inversores estadounidenses compró 78 kilómetros cuadrados de terrenos vírgenes a fines de los años sesenta, y se asoció con un emprendedor dominicano para construir su primer hotel (10 cabañas) y un aeródromo privado en 1971. Club Med, una agencia de viajes y operador de complejos turísticos todo incluido con sede en París, construyó un complejo de 350 habitaciones en 1978. Las conexiones por carretera a otras regiones llegaron a fines de los años setenta, financiadas de forma privada por Colgate. El aeródromo se convirtió en un aeropuerto internacional en 1984 y pronto comenzó a recibir vuelos cada vez más grandes y provenientes de destinos más lejanos (Roessingh y Duijnhoven, 2005). En pocas décadas Punta Cana pasó de ser un área rural escasamente poblada a convertirse en uno de los destinos turísticos más grandes del Caribe, anfitrión de más de 60 complejos *todo incluido*, que concentra un 57% de los hoteles del país y recibió un 55% de todos los visitantes en 2019. Grupo Punta Cana y sus subsidiarias continúan desarrollando y gestionando las vías de acceso, el suministro de agua, la electricidad, la disposición de residuos, las conexiones cloacales y las escuelas de la zona.

→

Este rápido crecimiento impulsado por el sector privado, en gran medida no planeado, generó una expansión descontrolada del tejido urbano que provocó degradación ambiental y afectó la provisión de servicios básicos. Entre 1996 y 2003 Punta Cana experimentó el mayor nivel de urbanización de terrenos aislados a nivel nacional. La expansión urbana no planeada significó un mayor riesgo de inundaciones costeras (véase la nota 1 del *Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana*, titulada "Entender los hitos de la urbanización"), y puso en riesgo no solo la sostenibilidad del sector en la región, sino también la calidad de vida de la ciudadanía.

Para enfrentar estos desafíos, en 2008 el Ministerio de Turismo llevó a cabo el primer Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico de la región. El plan abarcó 40 kilómetros de costas entre Macao y Cap Cana. El objetivo del plan fue considerar a los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental como base del desarrollo futuro, particularmente en relación con la escasez de agua, la estabilidad del suelo, la capacidad de carga de las playas, la recuperación de los manglares y la conectividad vial (*IPC. Revista de Inversiones Punta Cana*, 2008). De manera específica, identificó una lista de inversiones necesarias en la región, tales como: i) una nueva conectividad vial y control del tráfico; ii) la construcción de un acueducto; iii) una mejor gestión de permisos para la perforación y la operación de pozos de agua; iv) la construcción de un vertedero; v) una estación de transferencia (propuesta por la Asociación Regional de Administraciones Locales de la Región Oriente); vi) una planta recicladora; vii) la reubicación y la mejora de viviendas públicas; viii) la regulación de cartelería y carteles publicitarios; ix) la modernización de las plazas de artesanos, y x) la protección de los arrecifes de coral, los manglares y los ecosistemas costeros y marinos.

Sin embargo, a pesar de un plan ambicioso y exhaustivo, la implementación de la infraestructura señalada se ha demorado. Por ejemplo, el tan necesario acueducto aún no ha sido construido, a pesar de años de planificación y compromisos. Lo mismo ocurre con los vertederos y las plantas de depuración de aguas residuales. La organización a cargo de las empresas de servicios públicos origina incentivos mal alineados y provoca una desconexión entre los planes centrales y las acciones locales.

A pesar de todo esto, la región sigue siendo el principal destino turístico del país (y del Caribe), que en 2019 concentró el mayor número de visitantes (3,5 millones), hoteles (un 57%) y habitaciones (un 49% o 40.383 habitaciones) del país, y fue el segundo con mayor nivel de ocupación (un 71,3%) en 2018 (Ministerio de Turismo de la República Dominicana, 2019 y 2020). Las inversiones turísticas a gran escala continúan gracias a la rentabilidad favorable (prepandemia), la fortaleza de la marca Punta Cana, y las continuas inversiones privadas en infraestructura turística para respaldar sus enclaves; de esta manera se amplía la brecha entre las zonas turísticas y las comunidades aledañas debido a la falta de planificación territorial y de inversiones públicas efectivas.

Fuente: Elaboración propia.

A medida que el turismo en la República Dominicana evolucionaba, también lo hicieron los enfoques del Gobierno de la República Dominicana relacionados al desarrollo de destinos turísticos. A fines de los años setenta, el turismo comenzó a crecer y el número de habitaciones de hotel aumentó en un 529% por ciento, de 8.500 en los años ochenta a 45.000 en los años noventa. Para 1992, el turismo se había convertido en el mayor generador de divisas extranjeras del país, mientras que en las dos décadas posteriores tuvo lugar la aparición de un conjunto de herramientas más amplias para el desarrollo de destinos turísticos, básicamente una combinación de incentivos impositivos, planificación del ordenamiento territorial, inversiones en infraestructura y marketing.

El Gobierno de la República Dominicana está consciente de las limitaciones del modelo *todo incluido* y por más de una década ha intentado ampliar la oferta más allá del turismo de arena y sol. El modelo turístico *todo incluido* implica ciertas limitaciones para el territorio, como tensiones sobre los recursos, gastos bajos *in situ* y estacionalidad, lo que conlleva desafíos sociales, económicos y ambientales. A partir de 2008, el Ministerio de Turismo intentó adoptar un enfoque sostenible para el desarrollo turístico, basado en cuatro principios (Ministerio de Turismo, s. d.): i) crecimiento sostenible, priorizando el crecimiento responsable a través de una planificación estratégica del sector y planificación territorial para las zonas turísticas, respetando la capacidad de carga de los polos turísticos y priorizando el turismo de calidad por encima de la cantidad; ii) planificación turística integral, que asegure que el sector sea planeado de manera holística y tome en cuenta los planes económicos y sociales más amplios; iii) máxima vinculación con la economía en general, y iv) mejora del bienestar de la comunidad. Sin embargo, estos cuatro principios no han sido plenamente implementados (ver las secciones sobre limitantes y desafíos). El recuadro 3 muestra el esfuerzo del Gobierno de la República Dominicana por desarrollar un nuevo polo turístico.

Recuadro 3

Planificación de Pedernales como un destino sostenible con base en el umbral de recursos

En la década de 2010, el plan maestro del Gobierno para Pedernales, un destino virgen en el suroeste del país, significó una evolución adicional del enfoque del Gobierno de la República Dominicana para el desarrollo turístico. Este enfoque incluye la planificación previa del desarrollo del territorio, aunque mantiene el foco puesto en el modelo de complejos construidos desde cero, intentado tener más vínculos con los activos circundantes.

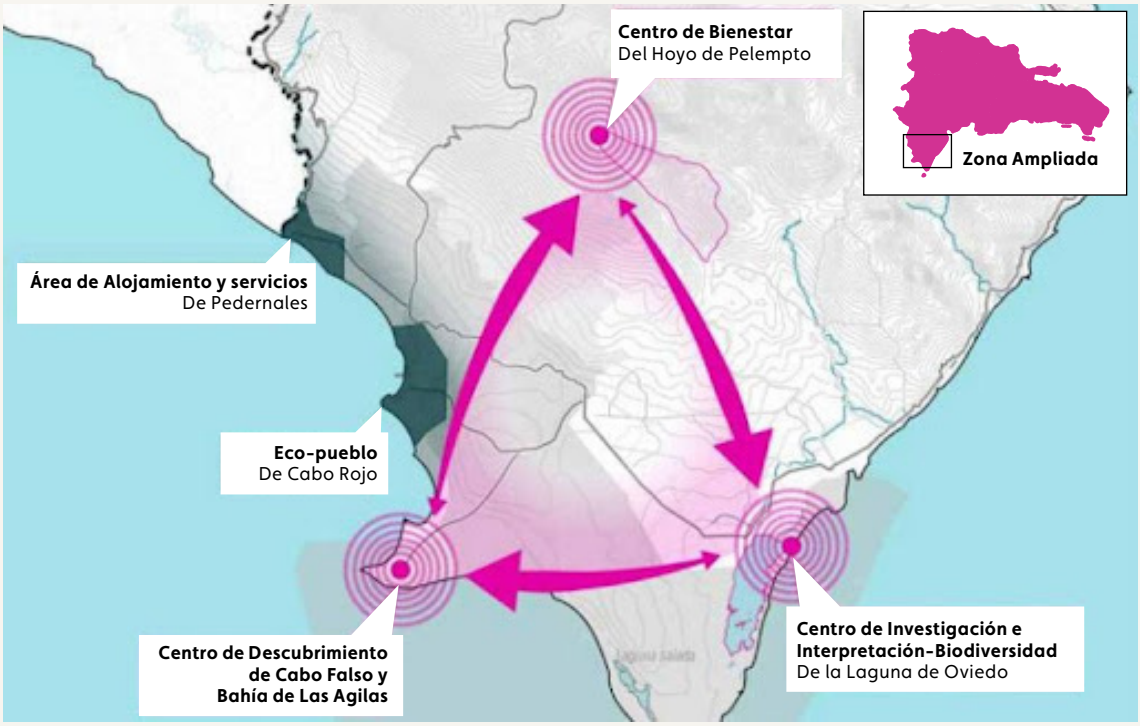
Pedernales fue planeado como un destino sostenible. Se trata de un destino rural que abarca cuatro provincias, incluye dos parques nacionales y se centra en el pueblo pesquero homónimo de 28.000 habitantes. Este destino se enfoca en brindar experiencias ecoturísticas, así como en la promoción de energías limpias, la cosecha de lluvias, los certificados de sostenibilidad, los principios inclusivos y la mejora de la infraestructura comunitaria.

Como la disponibilidad de agua es un factor limitante clave, el plan prevé un desarrollo inicial de 5.000 habitaciones, con un total no mayor a 20.000 para asegurar la disponibilidad de

→

este insumo en el destino. El área principal del complejo se ubicará en Cabo Rojo, una zona con un legado industrial ligado a la minería de bauxita y un aeródromo que requiere una modernización. El desarrollo de este destino se basa en un plan maestro que aún se encuentra en sus etapas. La nueva administración lo promueve como un proyecto clave para su mandato.

Recuadro 3. Planificación de Pedernales como un destino sostenible con base en el umbral de recursos

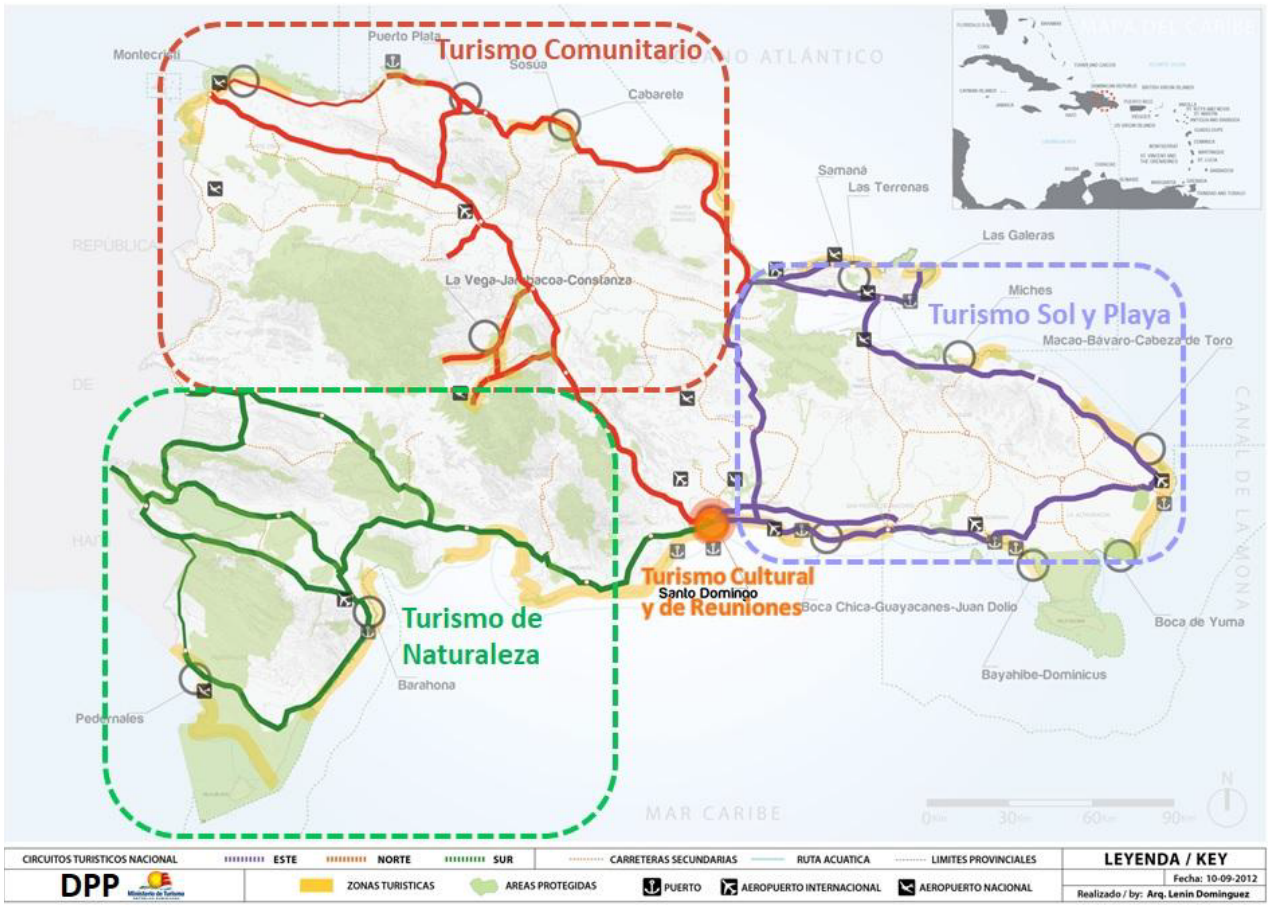


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pedernales Tourism Master Plan, de donde proviene la imagen.

En 2016, el Gobierno de la República Dominicana propuso avanzar hacia una estrategia a nivel nacional. El país fue dividido en tres regiones, más la capital, cada una con una ruta temática bajo la cual sus destinos son alentados a desarrollar productos relacionados, como forma de poner en práctica los objetivos nacionales de diversificación de productos y distribución geográfica del turismo y sus beneficios. Estas regiones son el Norte y el Noroeste para circuitos de turismo comunitario; el Este para turismo de sol y playa; el suroeste para turismo de naturaleza, y la región capitalina para turismo cultural y de reuniones, incentivos, convenciones y eventos (turismo MICE, por el inglés "meetings, incentives, conventions and exhibitions/events") (véase el gráfico 2).

Tras las elecciones de 2020, la plataforma política de la nueva administración siguió enfatizando la necesidad de diversificar el turismo y mejorar los vínculos económicos locales. De acuerdo al segundo eje de la plataforma, "prioriza a aquellos sectores que generan puestos de trabajo, divisas extranjeras y están distribuidos en todos los territorios"; en tal sentido identifica al turismo como uno de los medios más efec-

Gráfico 2. Rutas turísticas multidestino en República Dominicana



Fuente: Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2020).

tivos. Se aboga por una diversificación más allá del turismo de playa todo incluido, incorporando otros tipos de turismo como el cultural, ecológico, de salud, educativo, empresarial, etc., además de fortalecer los vínculos económicos con las comunidades y otras industrias, priorizar la sostenibilidad y mejorar la infraestructura urbana y los servicios básicos en los alrededores de los destinos.

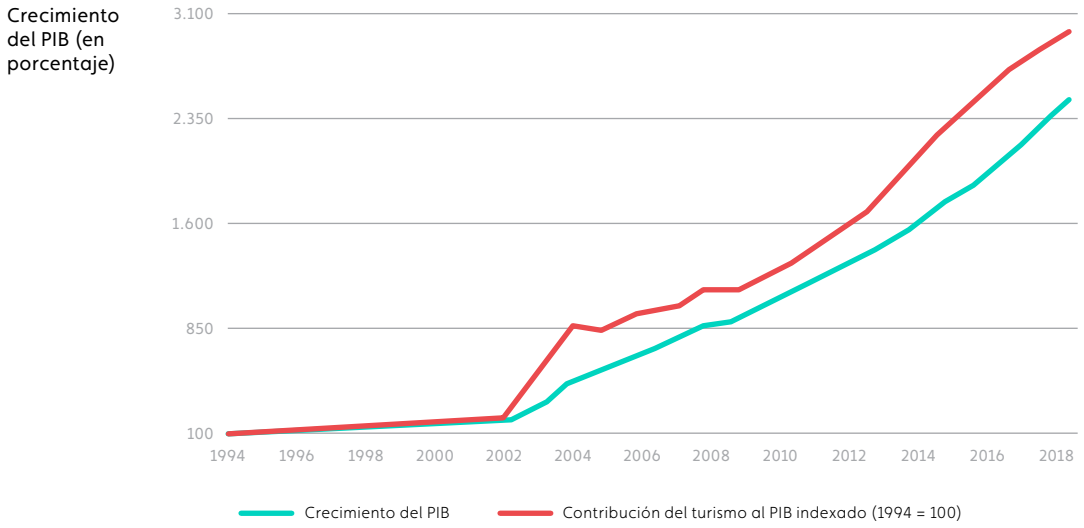
La nueva administración también está avanzando en la mejora del entorno operativo y habilitador del turismo. Ha reconocido la necesidad de un enfoque de gobierno integral para el desarrollo del sector y sus territorios, con la creación de capacidades a nivel local para la planificación y gestión de destinos, la reorientación del Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR) en proyectos específicos de turismo y la utilización de plataformas de inteligencia de mercado en tiempo real para el seguimiento y la gestión de destinos y para el marketing para relanzamiento. Se está dando una alta prioridad a la gestión sostenible de la zona costera para garantizar que las playas de la República Dominicana estén protegidas del cambio climático, el uso adverso y la contaminación.

2. El turismo ha sido y sigue siendo uno de los principales motores económicos del país

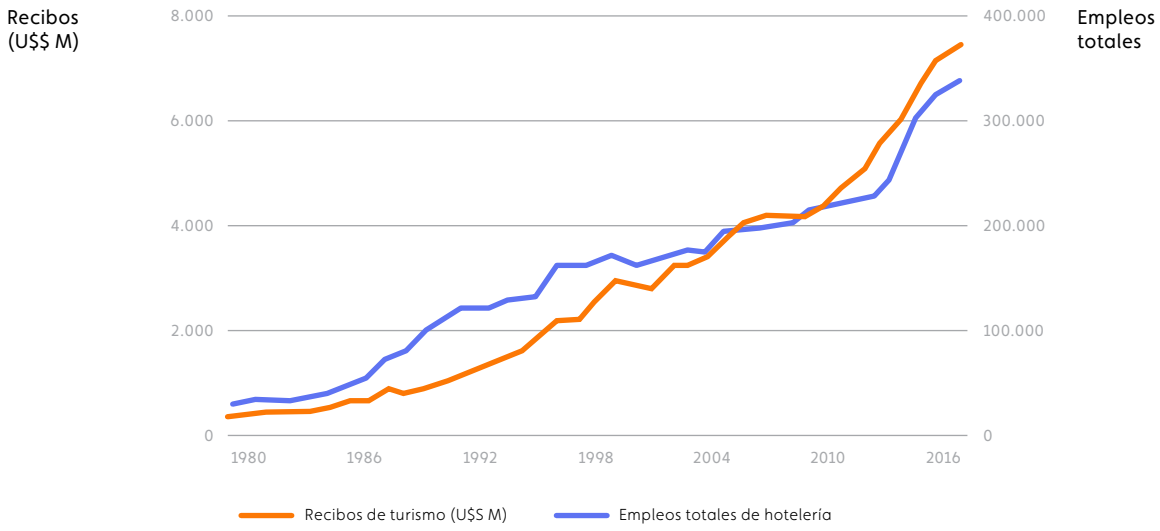
El turismo creció más rápido que el PIB de la República Dominicana al menos desde 1994 (véase el gráfico 3.a), y en 2019 representaba el 11,6% del PIB. El turismo es el mayor exportador de la República Dominicana, representa el 40% de las exportaciones totales, y su mayor generador de divisas extranjeras con un 31% por ciento, con un aporte de 7.560,8 millones de dólares en 2018 (Atlas of Economic Complexity, s. d.; Banco Central de la República Dominicana, s. d.). A partir de 2015 el turismo recibió alrededor de un tercio de la

Gráfico 3. El turismo es clave para el dinamismo económico de la República Dominicana

A. El turismo crece más rápido que el PIB de la República Dominicana al menos desde 1994



B. El turismo ha sido exitoso a la hora de generar puestos de trabajo e ingresos (1980-2018)



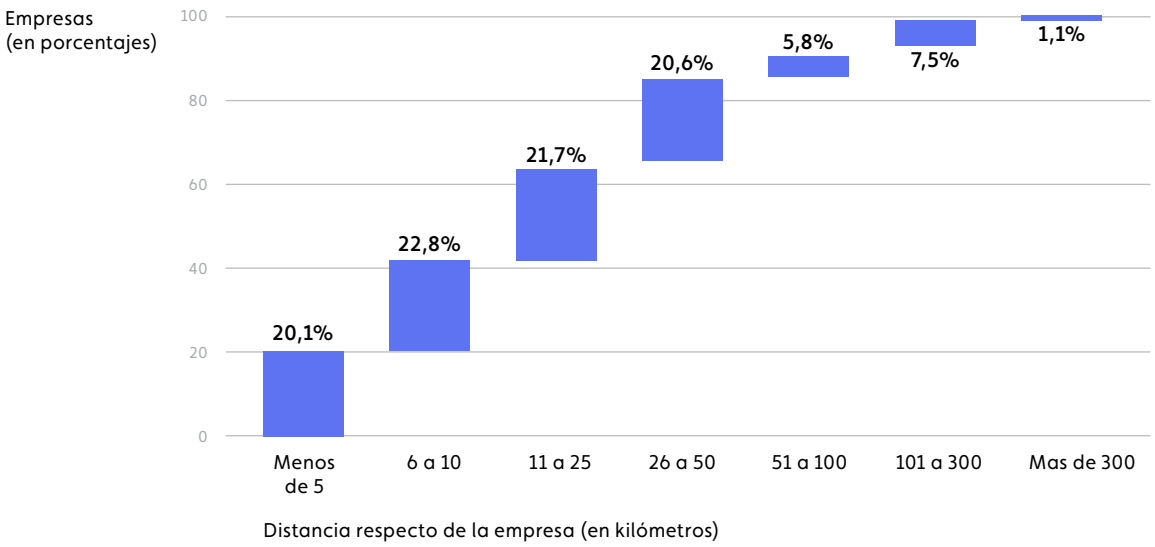
Fuente: Banco Central de la República Dominicana (s. d.).

inversión extranjera directa (IED) de la República Dominicana. El sector ha sido exitoso a la hora de generar puestos de trabajo e ingresos (véase el gráfico 3.b). El turismo emplea directamente al 7,5% de la fuerza laboral, mientras que alrededor de uno de cada cuatro nuevos puestos de trabajo netos a nivel nacional fueron generados por el sector viajes y turismo desde 1995 (WTTC, 2020). Esto incluye 180.000 empleos directos en hoteles y 350.000 empleos directos si se cuentan los restaurantes[2]. Los visitantes también reflejan esta tendencia, creciendo de forma constante hasta un pico de 6,5 millones en 2018, en general muy satisfechos con su experiencia; el 98,5% de los visitantes afirma que regresarían a la República Dominicana (Ministerio de Turismo de la República Dominicana, 2018). El gasto diario promedio de los visitantes extranjeros no residentes aumentó constantemente, de 88,15 dólares en 1993 a 136 dólares en 2019 (MiTur, 2020).

El turismo también impulsó la actividad económica de otros sectores generando cadenas de valor, como los alimentos y bebidas consumidos en los hoteles, la mayoría de los cuales se producen en la República Dominicana (Ashley, Goodwin y McNab, 2005). Sumando su impacto directo e indirecto, el sector turístico representa el 16,3% de la economía total (WTTC, 2020). Una reciente encuesta de micro y pequeñas empresas de la República Dominicana halló que el 85% de sus proveedores de alimentos se ubica a menos de 50 km de su establecimiento (véase el gráfico 4), mientras que el 80,7% de las empresas obtiene todos o casi todos (más del 75%) sus suministros dentro del país (el 71,6% obtiene el 100% de sus suministros a nivel doméstico)[3]. El efecto multiplicador del turismo significa que por cada dólar gastado en el sector, alrededor de dos dólares adicionales se generan de manera indirecta en la economía (WTTC, 2020; Banco Central de la República Dominicana, s. d.).

Gráfico 4. El sector turístico posibilitó la creación de cadenas de valor locales

¿A qué distancia de las instalaciones de su empresa se encuentra su principal proveedor de alimentos?



Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

2 Entrevista de la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES), julio de 2020.

3 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

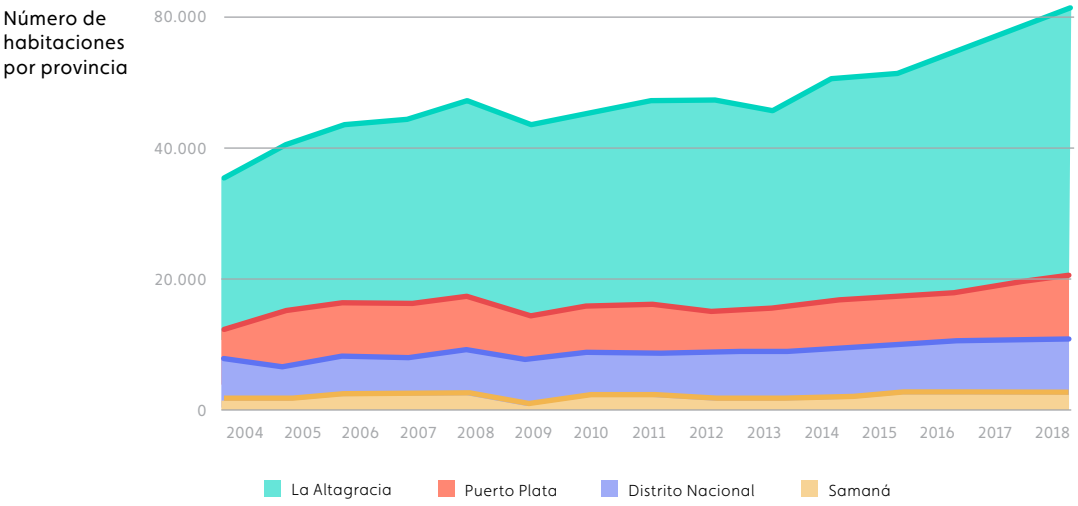
El dinamismo del sector y su crecimiento se concentran territorialmente en unos pocos destinos. El balneario Bávaro-Punta Cana por sí solo representa el 55% de los visitantes, recibió 3,5 millones de personas en 2019 (Banco Central de la República Dominicana, s. d.) (véase el cuadro 1). La región también alberga el 49% de todas las habitaciones de hotel en el país, con 40.383 unidades en 2018, cuatro veces más que la siguiente región, Puerto Plata. Cuatro provincias concentran el 65% de los establecimientos turísticos, el 88% de los hoteles y el 86% de los visitantes (Banco Central de la República Dominicana, s. d.). La proporción de habitaciones de hotel en las provincias de Samaná, Santo Domingo, Altagracia y Puerto Plata permaneció relativamente constante en los últimos 20 años. Sin embargo, Puerto Plata y Altagracia, los dos destinos tradicionales del turismo masivo, experimentaron el mayor crecimiento absoluto, duplicando su número de habitaciones desde 2004 (Ministerio de Turismo de la República Dominicana, 2020) (véase el gráfico 5).

Cuadro 1. Samaná, La Altagracia, Puerto Plata y el Distrito Nacional juegan un papel clave en el sector turístico de República Dominicana, 2018-2019

Provincia	Establecimientos	Hoteles	Habitaciones (2018)	Visitantes (2019)
Distrito Nacional	21%	10%	10% (8169)	24% (1.521.174)
Puerto Plata	20%	17%	12% (9610)	6% (413.884)
La Altagracia	15%	57%	49% (40.383)	55% (3.524.435)
Samaná	9%	4%	4% (3349)	1% (82.550)
Total	**64%**	**88%**	**75% (61.511)**	**86% (5.542.043)**

Fuente: Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2019 y 2020).

Gráfico 5. Puerto Plata y Altagracia duplicaron la disponibilidad de habitaciones, 2004-2018



Fuente: Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2020).

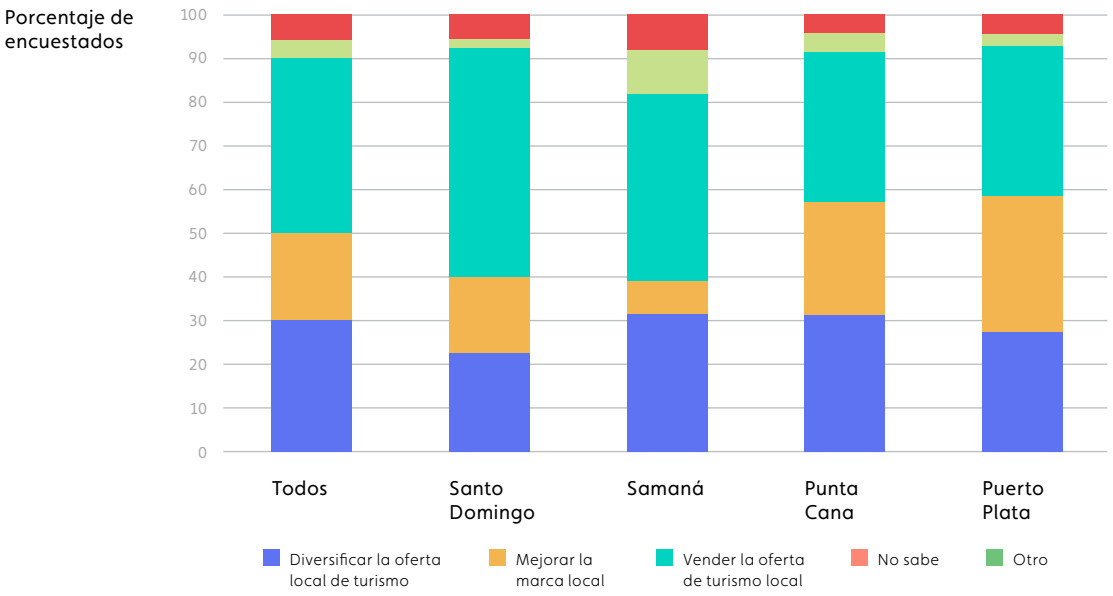
3. La República Dominicana reconoció la necesidad de avanzar hacia una nueva agenda turística que enfrente los desafíos actuales

El Ministerio de Turismo y el sector privado reconocen las ventajas económicas y de sostenibilidad de diversificar sus productos y mercados. El Ministerio de Turismo eligió la diversificación como un enfoque clave de su plan estratégico 2018-2021. Pone el foco en los crecientes mercados emergentes de Brasil, India y China, y propone una oferta diversificada como el turismo MICE, golf, cultura, salud y aventura. Las estrategias de producto y diversificación varían según el destino, y se basan en atributos específicos, por ejemplo Santo Domingo se enfoca en el turismo de RICE, mientras que Samaná se centra en la aventura y el ecoturismo.

El sector privado comparte estas prioridades, cerca del 30% de las empresas turísticas de la República Dominicana —y una proporción mayor en Punta Cana y Puerto Plata— creen que la diversificación de productos es la medida más importante para el crecimiento del sector turístico en sus territorios (véase el gráfico 6). La diversificación de productos se ha desarrollado de manera popular entre los empresarios locales y los clústeres turísticos de todo el país, así como en los gobiernos subnacionales. Se han aprobado leyes de ecoturismo en varias provincias, así como leyes que apoyan las áreas protegidas privadas. Se han desarrollado rutas temáticas, así como asociaciones de turismo rural y sostenible, frecuentemente con el apoyo de donantes, con casi 200 proyectos de ecoturismo participantes.

No obstante, el enfoque de la República Dominicana tendiente a diversificar el sector turístico ha tenido un impacto limitado; el turismo sigue estando muy poco diversificado, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. Las iniciativas de base no se han formalizado ni institucionalizado en el conjunto de herramientas de desarrollo turístico del Ministerio de Turismo, y la mayoría de los nuevos desarrollos siguen siendo complejos todo incluido a gran escala, mientras que el turismo de mar, arena y sol sigue siendo la principal razón para visitar el país. El Ministerio de Turismo realizó una encuesta de visitantes

Gráfico 6. ¿Cuál es la medida más importante para promover el crecimiento del turismo en su ciudad/provincia?



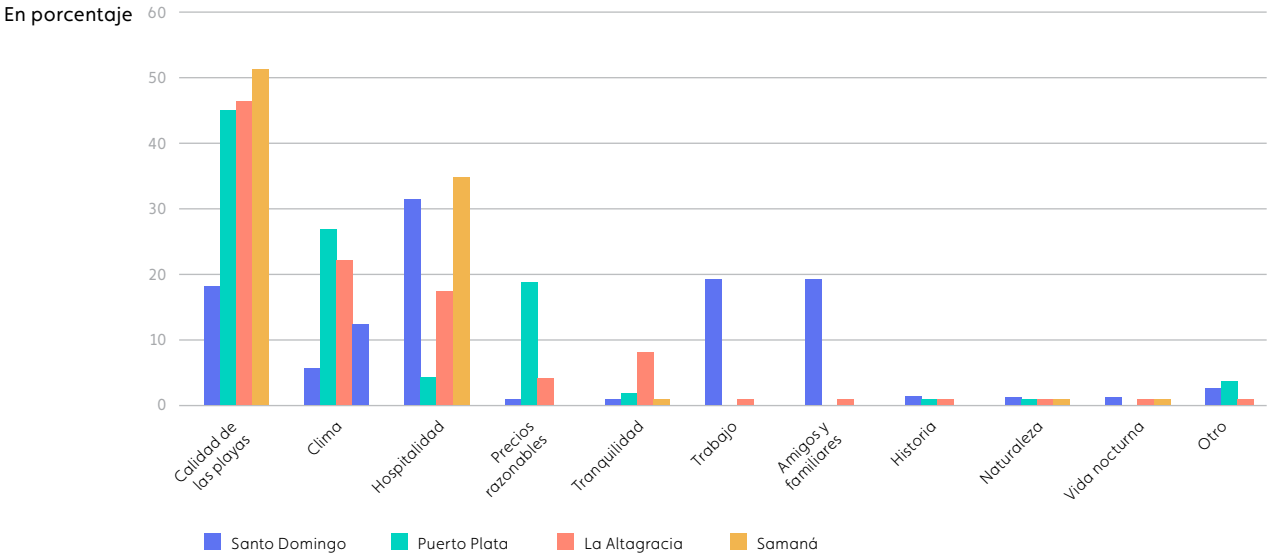
Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Nota: Los datos correspondientes a Samaná no constituyen una muestra representativa de las empresas de turismo.

en 2018 que mostró que la mayoría de los visitantes internacionales eligió a la República Dominicana debido a i) la calidad de sus playas y ii) su hospitalidad y clima (Ministerio de Turismo de la República Dominicana , 2018). La historia, naturaleza, vida nocturna, ecoturismo, casinos y golf obtuvieron un puntaje de cero o casi cero (véase el gráfico 7). Con la excepción de Santo Domingo, que recibe viajantes corporativos y de negocios, estos resultados se mantienen relativamente constantes en toda la República Dominicana. Esto apunta a un producto muy poco diversificado a pesar de décadas de planificación con la diversificación en mente. El impacto de esta situación en los destinos turísticos, en términos de estacionalidad, desarrollo económico local, sostenibilidad y resiliencia, es muy variado.

Fuertes variaciones estacionales ejercen presión sobre los puestos de trabajo, el desarrollo económico local y el uso productivo de los activos. Los vaivenes de la estacionalidad en destinos costeros como La Altagracia, Puerto Plata y Samaná son similares, el pico de visitas se da entre diciembre y abril, para luego caer en los seis meses subsiguientes (véase el gráfico 8). En La Altagracia, uno de los destinos menos diversificados, las visitas disminuyen en dos tercios entre el pico y el valle. Esto puede derivar en una sobrecarga de la infraestructura y de los establecimientos, seguida de una subutilización, en la necesidad de muchos empleos temporales y estacionales, así como en problemas para aquellas pymes que no cuentan con las reservas de dinero suficientes para operar todo el año. La estacionalidad de Santo Domingo es diferente, tiene menos variación y experimenta un aumento en lugar de un descenso durante el período mayo-julio, probablemente debido a un mayor volumen de visitantes de negocios.

Gráfico 7. El sector turístico de la República Dominicana está muy poco diversificado. Razón para elegir viajar a la República Dominicana por región

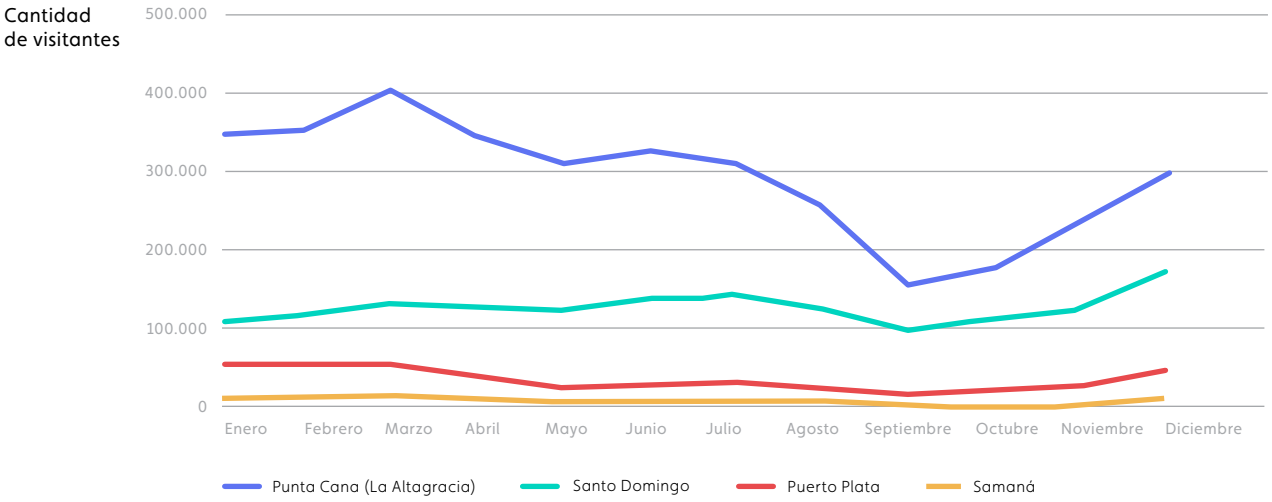


Fuente: Ministerio de Turismo de la República Dominicana, 2018.

La dependencia de la República Dominicana de su principal producto, los complejos todo incluido, generó enclaves de oportunidades económicas que excluyen a ciertos territorios y grupos de personas de sus beneficios. Esto ha provocado que sea más difícil para los pequeños jugadores y comunidades integrarse directamente a la cadena de valor turística (Cole y Morgan, 2010). Depender de un alto volumen de visitantes que gastan poco requiere de más inversiones en infraestructura y servicios públicos por dólar turista, y puede llegar a tensionar los recursos de una región, particularmente agua y electricidad, a la vez que produce unos niveles de residuos sólidos y líquidos que pueden generar daños ambientales en caso de no estar bien planeados. Los resultados de las investigaciones varían respecto al impacto del turismo de complejos en términos de reducción de la pobreza y desarrollo inclusivo en la República Dominicana. Algunos estudios, tales como Sasidharan y Hall (2013), hallaron que el modelo turístico de Punta Cana era adecuado en términos de haber mejorado tres de los cuatro Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) estudiados: pobreza extrema, sostenibilidad ambiental y alianzas para el desarrollo; mientras que León (2007) halló una correlación positiva entre turismo y reducción de la pobreza, siendo los trabajadores jóvenes educados que atienden al turismo doméstico y el de un solo día los más beneficiados[4]. Otros muestran lo opuesto, que el ingreso turístico no mitigó la pobreza ni redujo la desigualdad en la República Dominicana. De hecho, Oviedo-García, González-Rodríguez y Vega-Vázquez (2019) hallaron que en las áreas que rodean a los complejos todo incluido, un aumento del 1% en el ingreso turístico resultó en un aumento del 0,72% en la pobreza y un aumento del 0,40% en la brecha de pobreza, incrementando de

4 ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre); ODM 7 (asegurar la sostenibilidad ambiental); ODM 8 (desarrollar una alianza global para el desarrollo). El ODM 3 (promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres) se determinó como insatisfactorio (Sasidharan y Hall, 2013).

Gráfico 8. Variación estacional del número de visitantes en los destinos costeros en República Dominicana, 2019



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (s. d.).

esta manera la incidencia e intensidad de la misma, además de elevar la desigualdad en el ingreso en un 0,10% según el índice de Gini.

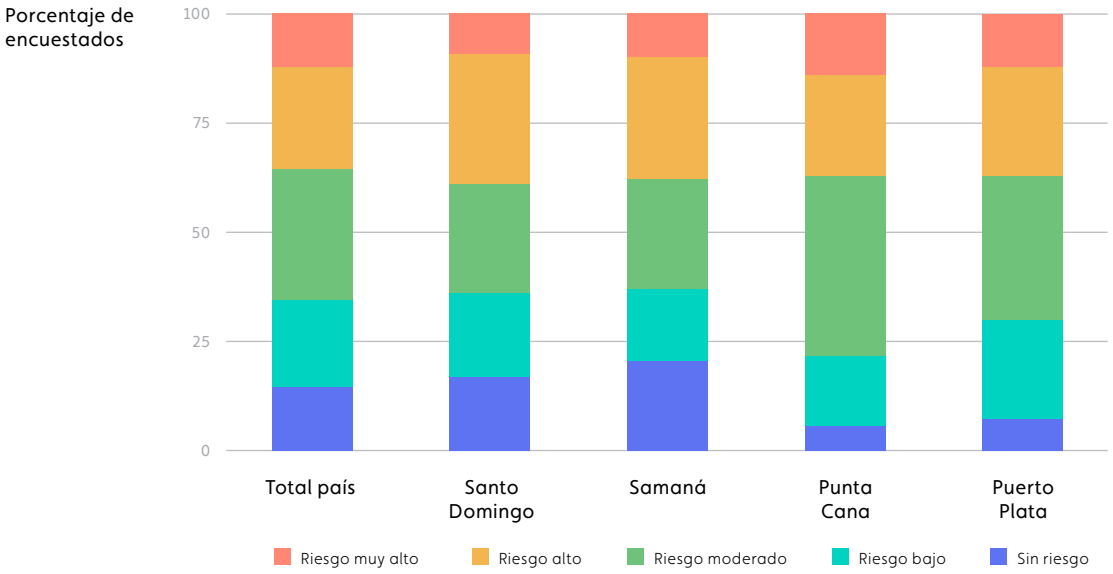
Asimismo, el sector turístico en la República Dominicana es muy vulnerable ante cualquier conmoción de carácter global o local. Esta vulnerabilidad depende de varios elementos: internamente, la fortaleza de sus instituciones, sus mecanismos de coordinación público-privada, los aparatos de salud y seguridad, la priorización sectorial, la planificación para casos de crisis y los modelos de mitigación y preparación son clave. La rápida urbanización de las áreas costeras elevó el riesgo de inundaciones, que ya es el tipo de desastre natural más común en la República Dominicana. Entre 1996 y 2015, el 25% de la nueva superficie construida en la República Dominicana se ubicó a 3 km de la costa; esta cifra alcanza casi un 40% en Higüey, donde se ubica Punta Cana, que a su vez es la región más amenazada por las inundaciones costeras[5]. En la encuesta, las micro y pequeñas empresas turísticas de Punta Cana percibieron un mayor riesgo que otras regiones, y menos empresas que el promedio respondieron que no perciben ningún o casi ningún riesgo (un 22,1%, comparado con un 34,5% a nivel nacional), aunque están más preparadas: un 59,6% respondieron que su nivel de preparación ante dichos desastres es "elevado o muy elevado", comparado con un 45,3% a nivel nacional[6]. No obstante, en general, las empresas de las regiones analizadas evaluaron el riesgo de desastres naturales de manera similar, con un promedio nacional de un 35% que consideraron que el riesgo de desastres naturales es elevado o muy elevado, menos que el promedio regional para el Caribe, de un 41,8% (véase el gráfico 9).

La diversificación es un componente crítico de la resiliencia del sector. Al diversificar sus mercados, productos y destinos, la República Dominicana se vuelve menos susceptible a las conmociones en un mer-

5 Nota 1 del Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, titulada "Entender los hitos de la urbanización".

6 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Gráfico 9. ¿Cómo califica el riesgo de desastres naturales que corren las instalaciones de su empresa?



Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Nota: Los datos correspondientes a Samaná no constituyen una muestra representativa de las empresas de turismo.

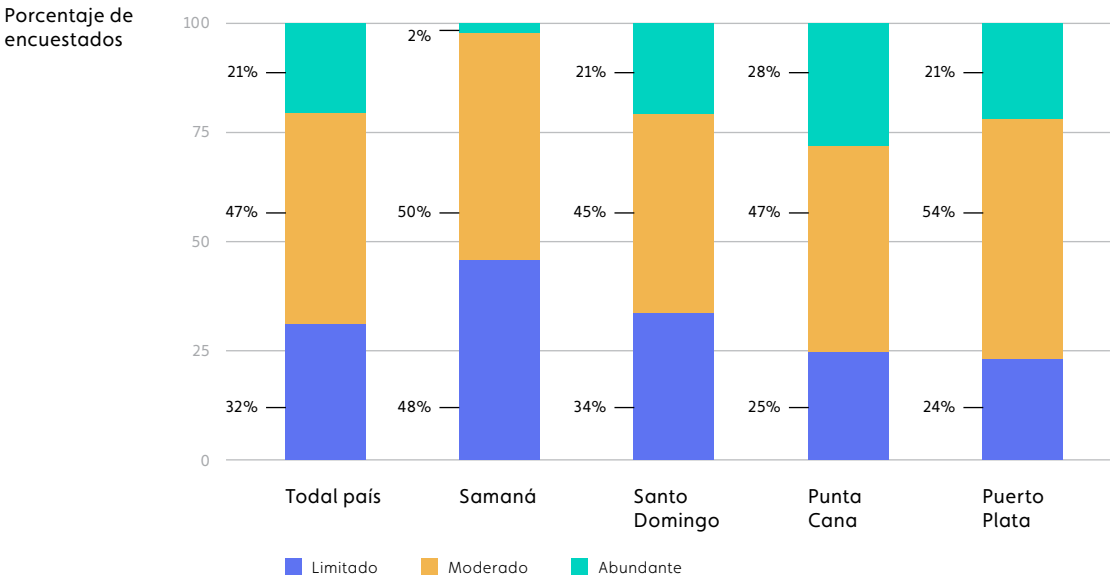
cado de origen específico, categoría de producto o destino turístico. Esto es especialmente importante durante la crisis de la COVID-19, que impactó duramente a la República Dominicana: un 96,7% de las empresas turísticas informaron una menor demanda[7] y un 80% informaron un descenso de más del 75%. La República Dominicana es el 33er país más dependiente del turismo en el mundo, y si bien aún es muy pronto para conocer las repercusiones completas de la COVID-19 sobre el sector y la economía dominicana, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prevé que las pérdidas de ingreso turístico podrían alcanzar 26.800 millones de dólares (10% del PIB), contando los efectos directos, indirectos e inducidos (BID, 2020). Para 2020, se calcula que el número de visitantes descendió un 62,7% comparado con 2019 (OMT, 2019) y no se prevé un regreso a los números anteriores hasta el período comprendido entre 2022 y 2024 (CEPAL, 2020).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima entre 59.000 y 112.000 despidos en 2020, una contracción de entre el 18,4% y el 35% en el sector (PNUD, 2020). Cerca del 80% de las empresas turísticas del país cree que las oportunidades de crecimiento son limitadas o, como mucho, moderadas (este porcentaje se mantiene en Santo Domingo y Puerto Plata, mientras que Punta Cana es más optimista, véase el gráfico 10). La COVID-19 puede ser la peor crisis del sector turístico en el país, pero ciertamente no es la primera. En 2019, las visitas cayeron un 1,9% (la primera reducción en décadas) luego de que un pequeño número de turistas norteamericanos falleciera inexplicablemente en 2018. La tasa de ocupación en La Romana-Bayahibe y Bávaro-Punta Cana, destinos de playa relativamente poco diversificados, cayó en un 15,2% y 13,5% respectivamente entre 2018 y 2019, mientras que las visitas a Samaná, un destino más diversificado, apenas cayeron en un 4,3%[8].

7 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

8 Tasa promedio de ocupación en establecimientos de alojamiento turístico según zonas (ASONAHORES, 2020).

Gráfico 10. ¿Cómo describiría las oportunidades de crecimiento de su empresa en el entorno actual (2020)?



Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Nota: Los datos correspondientes a Samaná no constituyen una muestra representativa de las empresas de turismo.

No obstante, la República Dominicana mostró resiliencia ante las crisis gracias a sus sólidos organismos de coordinación y promoción. En 2005 se creó el Comité para la Salud y el Turismo (COSATUR) en colaboración con el Ministerio de Salud Pública para monitorear y responder a las enfermedades infecciosas en zonas turísticas. El Cuerpo Especializado de Seguridad Turística (CESTUR), la policía turística de la República Dominicana, garantiza la seguridad en estas zonas. Luego de las muertes que tuvieron lugar en 2018, el Ministerio de Turismo respondió mejorando la seguridad y llevando a cabo una campaña de relaciones públicas promocionando la seguridad de sus destinos turísticos. Se establecieron certificados de higiene y seguridad hotelera como respuesta a la COVID-19. A nivel nacional y provincial, periódicamente se llevan a cabo mesas redondas sobre seguridad turística con actores clave del sector, revisando protocolos y planes.

4. Desafíos principales: instituciones, infraestructura e intervenciones

Para seleccionar las mejoras que promuevan el turismo mientras se apoya el desarrollo territorial sostenible, el primer paso es comprender los principales cuellos de botella estructurales. Esta sección hace uso del marco normativo de las "3I" del *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: una nueva geografía económica* (Banco Mundial, 2009) para organizar los desafíos y las recomendaciones: instituciones, infraestructura e intervenciones. La manera en que las políticas y programas en torno a estas 3I se despliegan en un país depende de varios factores: i) el nivel de descentralización fiscal y administrativa de un país; ii) la etapa de desarrollo turístico del país y del destino; iii) el nivel de homogeneidad de los activos, productos y mercados turísticos (dentro de un destino y en comparación a otros); iv) las capacidades del gobierno subnacional, y v) el alcance y escala del destino turístico y su relación con los límites administrativos. Las 3I refieren a:

i. **Instituciones y marcos normativos:** incluidas leyes, regulaciones, planes y estrategias, agencias, y licencias y normas que rigen en todo el territorio nacional.
ii. **Infraestructura:** incluida conectividad (carreteras, aeropuertos) servicios básicos (agua, electricidad, energía, alcantarillado), infraestructura turística (paisaje urbano, atractivos, senderos, museos).
iii. **Intervenciones:** iniciativas del lugar dirigidas a destinos y segmentos específicos, promoción de destinos, capacitación y desarrollo de capacidades, gestión de sitios y destinos, monitoreo y evaluación, incentivos fiscales para la inversión y promoción de inversiones.

Las siguientes subsecciones presentan los principales cuellos de botella que enfrenta la República Dominicana para lograr un sector turístico sostenible en el país. Los desafíos se clasifican según la metodología de las 3I.

4.1 Las instituciones no están equipadas para maximizar los beneficios del sector turístico

4.1.1 El modelo institucional es poco claro en lo que respecta a los principales desafíos y las nuevas estrategias del sector turístico

Dada la naturaleza intersectorial del turismo, numerosos sectores y niveles de gobierno se ocupan de su planificación y desarrollo. El Ministerio de Turismo está a cargo de coordinar la planificación, promoción, financiamiento de infraestructuras y regulación de los destinos nacionales y subnacionales, en consulta con las partes interesadas del destino (véase el recuadro 4 para conocer las principales instituciones turísticas de la República Dominicana). En principio, el rumbo del sector debe establecerse en planes nacionales de desarrollo turístico a diez años dirigidos por el Ministerio de Turismo y alineados con la Estrategia Nacional de Desarrollo. Dada la naturaleza intersectorial del turismo, numerosos sectores y niveles de gobierno se ocupan de su planificación y desarrollo. Los diversos componentes del turismo también caen bajo la órbita de los planes sectoriales del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Economía, Planificación y Desarrollo. En teoría, los destinos subnacionales podrían estar amparados por planes a nivel local y de destino elaborados por las provincias o municipios y que incluyan desarrollo turístico, urbanización, transporte y otros sectores relacionados (Ministerio de Turismo, s. d.).

Hay una falta de coordinación clara e institucionalizada en la planificación y las inversiones. Si bien se redactaron planes rectores a diez años para el turismo a nivel nacional, ninguno ha sido validado en la última década, y no existe una orientación general sobre la estrategia o desarrollo sistemático de diferentes planes, cómo interactúan entre ellos, o cuál tiene prioridad en un destino dado, excepto por un reconocimiento de que los destinos turísticos deben desarrollarse en base a estas diferentes estrategias y planes. Actualmente, el Ministerio de Turismo está dando los primeros pasos hacia la elaboración de un Plan Nacional de Turismo.

Recuadro 4

Principales instituciones turísticas de la República Dominicana

Las principales instituciones turísticas de la República Dominicana son las siguientes:

- El Ministerio de Turismo es el organismo rector encargado de planear, regular, promover y desarrollar el turismo en la República Dominicana. Fue creado en 1969 como la Dirección Nacional de Turismo y elevado a rango ministerial en 2010.
- El Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR) es el brazo ejecutor del Ministerio de Turismo para actividades de infraestructura y desarrollo de destinos.
- El Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR), presidido por el Ministerio de Turismo y compuesto por siete ministerios y agencias, es el consejo encargado de implementar la ley de incentivos turísticos en zonas turísticas.
- El Cuerpo Especializado de Seguridad Turística (CESTUR) es una fuerza policial específica para zonas turísticas.
- El Comité para la Salud y el Turismo (COSATUR) es un comité interministerial creado para responder a las crisis de salud vinculadas con el sector turístico.
- El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) proporciona capacitación técnica y vocacional a pequeñas y medianas empresas y a empresarios con relación a una variedad de sectores, incluido el turismo.
- Los ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Obras Públicas, Salud y Cultura y el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) trabajan de forma estrecha en asuntos relacionados con sus ámbitos de acción; por ejemplo, en la junta del CEIZTUR y en el consejo del CONFOTUR.
- Las Unidades de Gobierno Local tienen un papel menor en el sector turístico. Son responsables de la recolección de residuos sólidos, la iluminación pública y la aprobación de licencias de uso del suelo para empresas turísticas dentro de sus jurisdicciones. Los pocos municipios que cuentan con la capacidad y el financiamiento necesarios invierten en mejorar la infraestructura y los productos turísticos.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.2 La planificación territorial basada en el sector turístico originó un crecimiento del sector ineficiente e insostenible

La falta de planes de ordenamiento territorial municipales más amplios, junto a un ordenamiento territorial centrado únicamente en las necesidades de los enclaves turísticos, derivó en un crecimiento ineficiente y problemático. A nivel de destino, el Ministerio de Turismo trabaja junto a protagonistas locales en la elaboración de planes de desarrollo turístico llamados Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico, ocho de los cuales ya fueron elaborados para Sousa, San Felipe Puerto Plata, Las Terrenas (Samaná Norte),

Cabarete, Miches-Seibo-Hato Mayor, Punta Cana-Bávaro-Macao, Unidad Ambiental 2 Macao y Pedernales, y que abarcan el "desarrollo de infraestructuras, desarrollo de proyectos económicos y complementarios, establecimiento de un sistema de parques, reordenamiento del uso del suelo y su densidad de ocupación, esquema de ordenamiento de centros urbanos y gestión de planes" (Ministerio de Turismo, s. d.). Los ocho Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico ya finalizados necesitan de una actualización, mientras que la Dirección de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo (DPP) prevén completar unos quince planes adicionales en los próximos tres años. Diecisiete destinos cuentan con Planes Turísticos Estratégicos, con el objetivo de convertirlos en Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico (véase el anexo 3 para una lista completa).

Los Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico cuentan con algunas brechas, que en caso de no ser atendidas, pueden agravar aún más los problemas estructurales. Los planes no necesariamente están relacionados con las jurisdicciones municipales, muchas veces presentan sus propios límites ya que su objetivo principal es regular los enclaves turísticos, que en muchos casos abarcan partes de otros municipios[9]; asimismo, su cumplimiento jurídico está cuestionado y además dejan demasiado espacio para la discrecionalidad. A pesar de sus funciones acotadas, se han vuelto el principal instrumento para el ordenamiento territorial en el país debido a la falta de implementación de otros planes espaciales. De esta forma, las comunidades aledañas a las zonas turísticas, que no están incluidas en los Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico, muchas veces no son planeadas y financiadas de forma adecuada, con impactos negativos para las zonas turísticas (véase el recuadro 2 sobre Punta Cana). Asimismo, los planes se llevan a cabo con el objetivo de desarrollar un área para visitantes y empresas turísticas, y no siempre tienen en cuenta las necesidades o prioridades de residentes y municipios. En estos planes, el desarrollo urbano se evalúa en base a su posible impacto sobre elementos naturales estratégicos para la actividad turística y, como tales, son percibidos más como una amenaza para el turismo y el medio ambiente que un complemento y respaldo.

La mayoría de los Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico en general son elaborados de forma reactiva para regular el crecimiento no planeado que ya tiene lugar en un destino. Buena parte del desarrollo turístico ocurrió demasiado rápido y de forma no planeada, sobre todo en lo que respecta a los servicios de apoyo y a las instalaciones y el crecimiento urbano que sirve a los complejos más grandes (Padilla y McElroy, 2005). Hubo dos avances en torno a este proceso. Primero, Samaná, posicionado como un destino ecoturístico, no fue planeado como un enclave, a pesar de ser designado zona turística (véase el recuadro 5 sobre Samaná). Segundo, Pedernales, un nuevo destino virgen en el suroeste de la República Dominicana, está siendo planeado en base a principios estrictos de sostenibilidad y capacidad de carga previo a su desarrollo (Ministerio de Turismo, s. d.) (véase el recuadro 3 sobre Pedernales).

9 Las zonas de planificación espacial pueden verse en la web oficial del Ministerio de Turismo: https://www.dpp-mitur.gob.do/ci/index.php/pages/mapas.

Recuadro 5

Samaná

Samaná es la región con aeropuerto internacional menos visitada, con 82.550 visitantes en 2019, o el 1% del total de arribos al país. Es una península exuberante y frondosa conocida por su naturaleza y el turismo de aventura, aunque también se destaca por sus playas idílicas.

La región, históricamente remota y de difícil acceso, ha estado recibiendo turismo a pequeña escala desde comienzos de los años noventa. En 1994 la provincia fue designada como polo turístico, aunque su terreno escarpado y su mala conectividad vial y aérea dificultaron su crecimiento inicial como destino.

La conectividad de Samaná fue clave para impulsar a la región como un destino turístico. La inauguración del aeropuerto internacional Presidente Juan Bosch en 2006, y una mejor conectividad lograda gracias a la autopista del Noreste, impulsaron su desarrollo turístico, conectando al destino con el resto del país y el mundo. El desarrollo temprano no planeado del polo originó en ocasiones el desplazamiento de las comunidades locales, que se vieron privadas del acceso público a sus playas y áreas pesqueras. A esto se sumaron las expectativas incumplidas respecto de la creación de empleos turísticos (Sambrook, Kermath y Thomas, 1994).

Dado su desarrollo tardío y con base en sus activos naturales diversos, Samaná ha sido promovida por el Gobierno de la República Dominicana como una oportunidad para evitar el turismo tradicional de complejos todo incluido, con vistas a fomentar un modelo a menor escala y más integrado. El desarrollo a lo largo de la costa norte de Samaná ha estado regulado desde 2007 por la Dirección de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo en lo que respecta a altura, separación y densidad de los edificios (*Diario Libre*, 2012). En 2018, el Ministerio de Turismo y la Presidencia de la Nación elaboraron un plan especial para que Samaná se desarrolle como un destino verde (Ballester, 2018). Posteriormente se llevaron a cabo inversiones en infraestructura, en forma de dos modernos acueductos, un malecón y un circuito callejero que conecta a los sitios ecoturísticos. Las inversiones actuales están en consonancia con los objetivos de diversificar la oferta, e incluyen un anfiteatro, áreas deportivas y de recreación, y un centro marino. En 2018 contaba con 468 negocios turísticos, incluidos 125 servicios turísticos, recreativos y de hostelería, así como 116 inmobiliarias; además, el turismo en la actualidad emplea al 32% de la fuerza laboral de la región, lo que representa 9.525 de 29.766 puestos de trabajo (Guillén, 2019).

Las acciones desarrolladas dieron resultado, ya que el modelo todo incluido aún no prospera en la región. Esta cuenta con una oferta diversificada que incluye avistamiento de ballenas, cabalgatas, canotaje por manglares, safaris en 4x4, caminatas a cascadas, café, excursiones a cavernas, museos y festivales. El avistamiento de ballenas en la bahía de Samaná recibe a más de 40.000 visitantes, y genera 2,3 millones de dólares en ingresos al parque y en servicios de transporte marino y hotelería (Raschke, 2018). De todos los destinos de la República Dominicana,

→

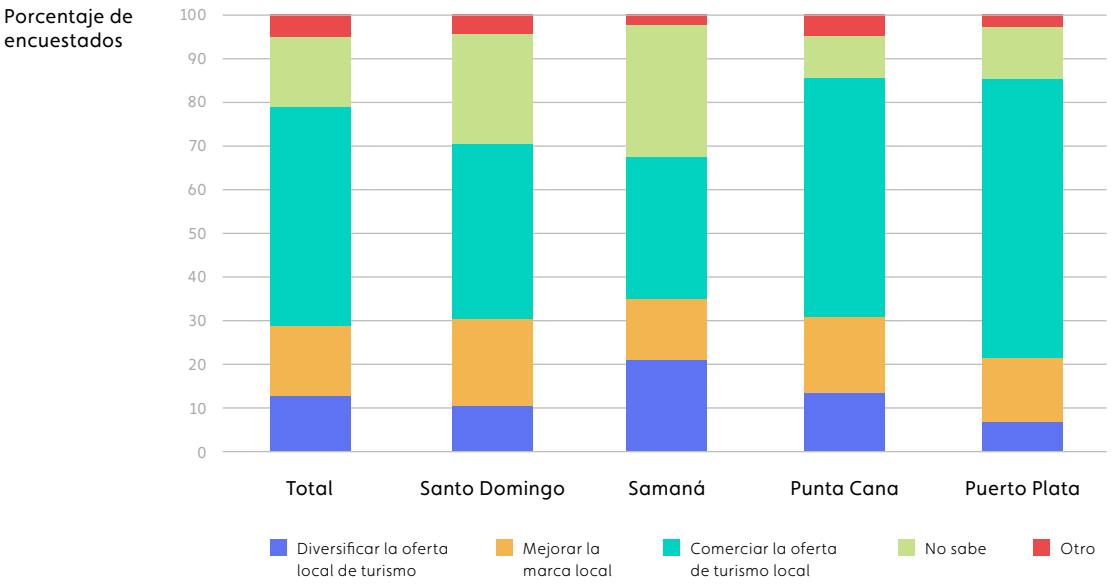
Samaná registra el mayor nivel de satisfacción de sus visitantes: un 79,5% califica sus servicios como excelentes, según la encuesta de visitantes internacionales realizada por el Ministerio de Turismo en 2018. Simultáneamente, los desarrollos a gran escala continúan, con el apoyo de los incentivos a la inversión implementados en el país. Por ejemplo, cabe mencionar el desarrollo de Rincón Bay, inaugurado en 2019, que incluye 7 complejos hoteleros, 4.572 habitaciones, 1 cancha de golf y varios desarrollos inmobiliarios residenciales (Rey, 2019).

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Acciones previas orientadas a la descentralización se revirtieron debido a sus resultados limitados, dejando brechas estructurales

La gobernanza, planificación y desarrollo del sector siguen estando relativamente centralizados, con un esfuerzo de descentralización (parcialmente revertido) que tuvo lugar entre 2008 y 2013, y que generó resistencia a cualquier nuevo intento. El Ministerio de Turismo apoyó proactivamente la descentralización de la planificación turística entre 2008 y 2013, en línea con una campaña nacional. Estableció varios viceministerios en las diferentes regiones, encargados de desarrollar esos destinos. También creó Oficinas de Promoción Turística (OPT), tanto en el exterior como en cada región turística, así como tres DPP regionales en Bávaro, Samaná y Puerto Plata, y direcciones regionales con oficinas en todas las provincias, encargadas principal-

Gráfico 11. ¿Cuál es la medida más importante para el crecimiento del turismo en la República Dominicana (2020)



Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Nota: Los datos correspondientes a Samaná no constituyen una muestra representativa de las empresas de turismo.

mente de emitir licencias a empresas turísticas. La descentralización de las actividades de planificación en organismos subnacionales no tuvo éxito, fundamentalmente debido a experiencias negativas con la poca capacidad de los destinos y la falta ya sea de un enfoque gradual para la transferencia de capacidades o de la descentralización necesaria para financiar estas responsabilidades. La designación en 2018 del país entero como una zona de desarrollo turístico, para enfocarse en el desarrollo de rutas multidestino, requiere de un modelo más complejo, integrado y multijurisdiccional que no se ajusta del todo a la delegación por parte de los límites administrativos tradicionales. En una reestructuración de 2016, el Ministerio de Turismo cambió los cometidos de los viceministerios de geográficos a funcionales, aunque su base sigue estando en las regiones. En la práctica, sin embargo, estas funciones siguen estando mal definidas y los viceministerios siguen siendo puntos de enlace importantes aunque informales para las prioridades diarias de su región.

La promoción de destinos turísticos también está centralizada en el Ministerio de Turismo, debilitando sus esfuerzos por generar iniciativas diferenciadas para cada destino. El Ministerio de Turismo elabora y pone en práctica las iniciativas de marca país y promoción turística de la República Dominicana, apoyado por su red de 50 Oficinas de Promoción Turística (OPT) regionales e internacionales. Las OPT internacionales llevan a cabo campañas de promoción dirigidas a mercados clave y sirven de contacto para la industria turística. Cada destino cuenta con su propio sitio web gubernamental de promoción turística, así como una OPT. En la práctica, la promoción de los destinos subnacionales es ineficiente. La mitad de las empresas turísticas cree que una mejor promoción de la oferta local impulsaría el crecimiento del sector en la República Dominicana; este porcentaje crece en lugares como Punta Cana y Puerto Plata, con 55% y 64%, respectivamente (véase el gráfico 11). La operacionalización de las OPT subnacionales no es consistente y no está completa, sin aportes sustanciales por parte de los protagonistas locales en términos de posicionamiento y campañas de promoción. Los presupuestos para promoción, especialmente para destinos emergentes y en curso de transformación, como Santo Domingo, son insuficientes y las partes interesadas locales desearían hacer un aporte más grande a las campañas localizadas. Son escasos los datos turísticos detallados a nivel subnacional, y esto complica el proceso de investigación de mercado que consta de elaborar y medir el impacto de las campañas de marketing, limitando también las decisiones en base a datos de potenciales inversores.

4.1.4 Los municipios no cuentan con suficiente financiamiento o capacidad para participar de forma activa en la solución de los desafíos locales

Los municipios suelen tener recursos limitados, horizontes de planificación a corto plazo, capacidades técnicas limitadas y una falta de visión turística estratégica. En la actualidad, el principal punto de contacto entre el gobierno local y el sector turístico privado tiene lugar durante la emisión de permisos de construcción, un proceso multiinstitucional engorroso en donde las empresas deben solicitarlo ante un gobierno local, pero si se encuentra en un polo turístico (más allá de que el solicitante sea una empresa turística), las decisiones en torno a los permisos deben ajustarse a los Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico y no ser objetadas por el Ministerio de Turismo, y en el caso de los proyectos de construcción, por el Ministerio de Obras Públicas, que emite los permisos. En general, los gobiernos locales carecen de los recursos necesarios o de la capacidad de llevar a cabo sus de por sí limitadas funciones de prestación de servicios básicos, debido al sistema centralizado de asignación de recursos fiscales (véase la nota 4 del *Estudio de urbanización y desarrollo territorial*, titulada "Empoderar a los gobiernos locales").

Muchas veces, las iniciativas y planes turísticos están divorciados de la planificación de infraestructura y de la prestación de servicios a los residentes y áreas no turísticas que rodean o colindan con las zonas turísticas. Los gobiernos locales suelen priorizar las necesidades de los residentes en sus inversiones; sin embargo, cuando existen la capacidad y el financiamiento, también han invertido en mejorar la infraestructura turística. Un ejemplo de esto es Santo Domingo, donde el alcalde ha estado activo en la implementación de mejoras en la infraestructura y proyectos turísticos, incluida la rehabilitación del malecón capitalino, que tuvo lugar en 2019, mejoras en la iluminación pública y en la gestión de residuos (véase el recuadro 6 sobre Santo Domingo).

Recuadro 6

Santo Domingo

A pesar de ser el corazón económico y político del país, Santo Domingo no ha sido un destino tradicional para el turismo de esparcimiento. De hecho, el turismo internacional en la República Dominicana solo se desarrolló una vez que se construyeron los accesos que circunvalan Santo Domingo.

En los últimos diez años, el Gobierno Central, el municipio de Santo Domingo y el sector privado han invertido mucho en mejorar la infraestructura y los servicios turísticos. Se designó a su zona colonial como polo turístico y desde 2012 se lleva a cabo un proyecto de múltiples fases financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que supone una inversión de 90 millones de dólares para transformar su centro histórico mediante el desarrollo de espacios públicos y mejoras turísticas. A su vez, el municipio recientemente finalizó una inversión multimillonaria para modernizar el malecón. Se están llevando a cabo planes para mejorar la oferta del turismo MICE (turismo de reuniones, incentivos, convenciones y eventos) mediante la creación de un Centro de Convenciones y una mayor promoción de la vibrante escena cultural y gastronómica de Santo Domingo.

Las recientes mejoras de la red vial también redujeron el tiempo de viaje desde y hacia destinos clave como Punta Cana, lo que permite a la capital incorporarse a los tradicionales itinerarios turísticos. Se está construyendo una autopista de circunvalación con el objetivo de reducir la congestión en la ciudad y conectar mejor a las regiones turísticas entre sí (este-oeste). Esta estrategia está teniendo éxito, ya que en 2019 Santo Domingo alcanzó su pico histórico de visitas, con un fuerte flujo de inversiones hoteleras (más de 150 millones de dólares invertidos en los últimos tres años para construir o renovar propiedades) y una oferta habitacional diversa y de alta calidad.

Fuente: Elaboración propia.

A medida que los destinos turísticos se desarrollan y se vuelven más sofisticados y diferenciados, emerge un vacío en términos de gestión a nivel subnacional, una vez que los planes son puestos en práctica y la infraestructura es construida. Muchos destinos, incluidos Santo Domingo, Puerto Plata y Samaná, cuentan con clústers turísticos como mecanismos de coordinación y consulta a nivel público privado, aunque sin los recursos o mandatos necesarios para su implementación. Su efectividad varía según el destino, y sus mandatos se limitan a coordinar. Esta falta de implementación a nivel de organismos locales derivó en problemas en torno a la gestión de playas, vendedores ambulantes sin regular, basura y falta de dinamismo en los destinos, asuntos que solo han sido abordados parcialmente por el Ministerio de Turismo, el Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR), los municipios y los clústeres turísticos, ninguno de los cuales tiene la autoridad, incentivos o recursos para servir como una Organización para la Gestión de Destinos (OGD).

La informalidad en el sector aumentó. La mayoría de los "comedores" y artesanos son informales, mientras que los transportistas a pequeña escala y vendedores ambulantes pululan cada vez más, junto a un flujo migratorio hacia los destinos turísticos, tanto interno como de su vecino Haití, y esto ha resultado en el crecimiento de asentamientos informales y usurpaciones costeras por parte de las comunidades, especialmente en el sensible ecosistema de los manglares.

4.2 La infraestructura no responde a las necesidades locales en las regiones turísticas

4.2.1 La infraestructura básica no se ha desarrollado a la par del crecimiento turístico, y esto impacta negativamente en la ciudadanía, las empresas y el medioambiente

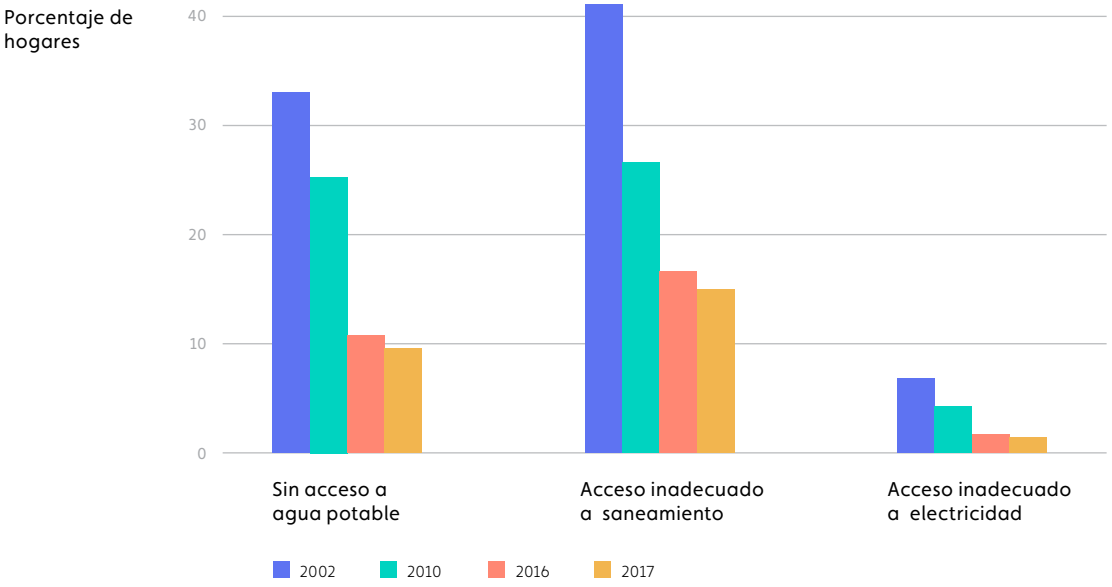
A pesar de los avances significativos en términos de acceso a servicios, este sigue siendo un desafío crítico en todos los destinos y se extiende a otros sectores y territorios. El acceso al agua potable, la electricidad y el saneamiento mejoró de forma dramática en los últimos veinte años; sin embargo, estos servicios siguen siendo poco fiables e insuficientes, con interrupciones frecuentes (véase el gráfico 12). Persiste la desigualdad en el acceso a servicios entre áreas urbanas y rurales y entre grupos de ingreso. A nivel nacional, solo el 28,8% de las viviendas rurales informan contar con entre 20 y 24 horas de electricidad, comparado con el 67,7% en las grandes ciudades (ONE, 2018). El suministro eléctrico también es más errático en los hogares de menores ingresos, ya que el 76% de los hogares de ingreso alto informa interrupciones mínimas, comparado con el 37% de los hogares de ingreso bajo[10]. Los servicios de saneamiento enfrentan una situación similar, apenas el 20% de los hogares a nivel nacional está conectado a un sistema de alcantarillado[11].

La prestación de infraestructura básica y servicios públicos no ha aumentado a la par del crecimiento turístico y de las comunidades aledañas. Los destinos turísticos de Samaná y La Altagracia informan una proporción menor al promedio de hogares conectados al alcantarillado público, con un 15% y un 9%, respectivamente (véanse los gráficos 13 y 14). Para más detalles, véase la nota 1 del *Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana* titulada "Entender los hitos de la urbanización". Esto apunta

10 Los grupos socioeconómicos en la ENHOGAR son quintiles construidos según la valoración de los bienes disponibles en el hogar, ponderados según los precios de mercado actuales menos un porcentaje estándar de depreciación (ONE, 2012).

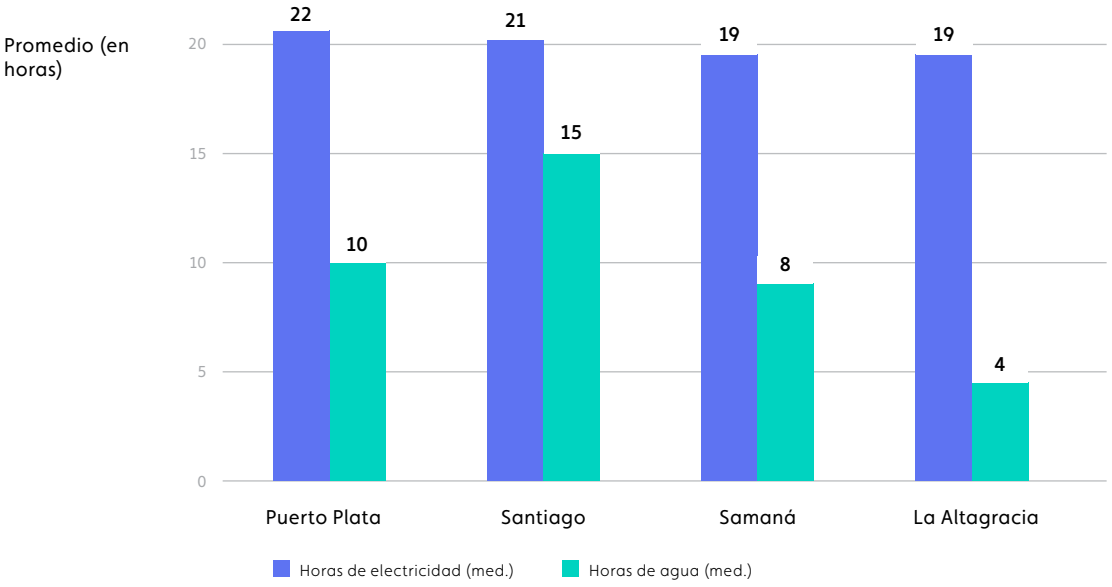
11 Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua, el Saneamiento y la Higiene.

Gráfico 12. Acceso a servicios básicos a nivel hogar en República Dominicana, 2002-2017



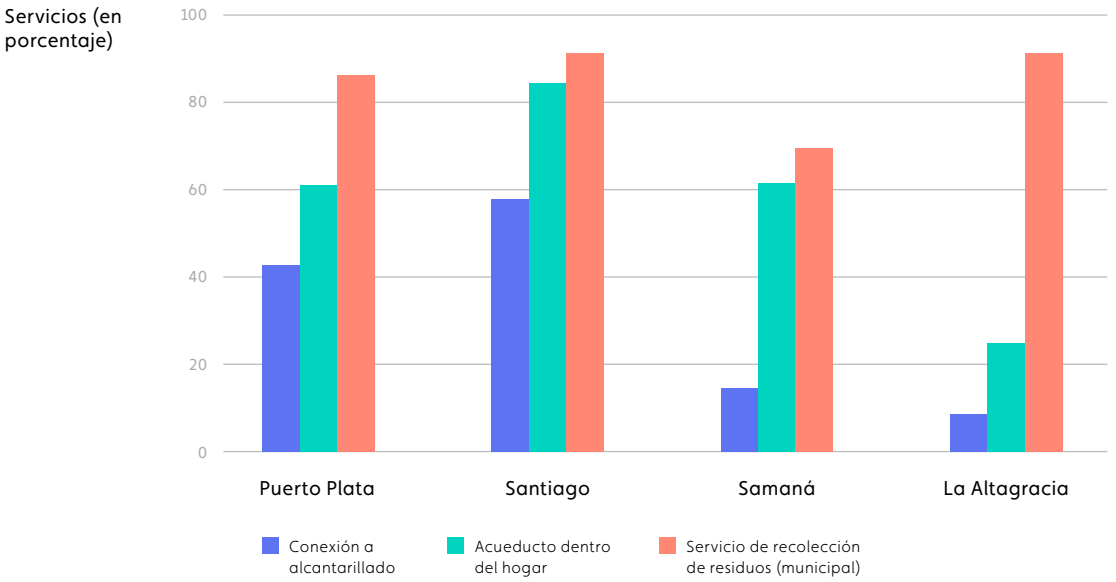
Fuente: Nota 1 del Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, con base en datos de Morillo (2019). Las fuentes originales de los datos incluyen el Censo 2002, Censo 2010 y las encuestas 2016 y 2017 de la ENCFT.

Gráfico 13. Servicio de electricidad y agua (en horas promedio) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia



Fuente: Gráficos 37 y 38 de la nota 1 del Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, titulada "Entender los hitos de la urbanización", con base en datos de ONE (2018).

Gráfico 14. Hogares con servicio de recolección de residuos, conexión al alcantarillado y agua corriente (en porcentajes) en Puerto Plata, Santiago, Samaná y La Altagracia



Fuente: Gráficos 37 y 38 de la nota 1 del Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, titulada "Entender los hitos de la urbanización", con base en datos de ONE (2018).

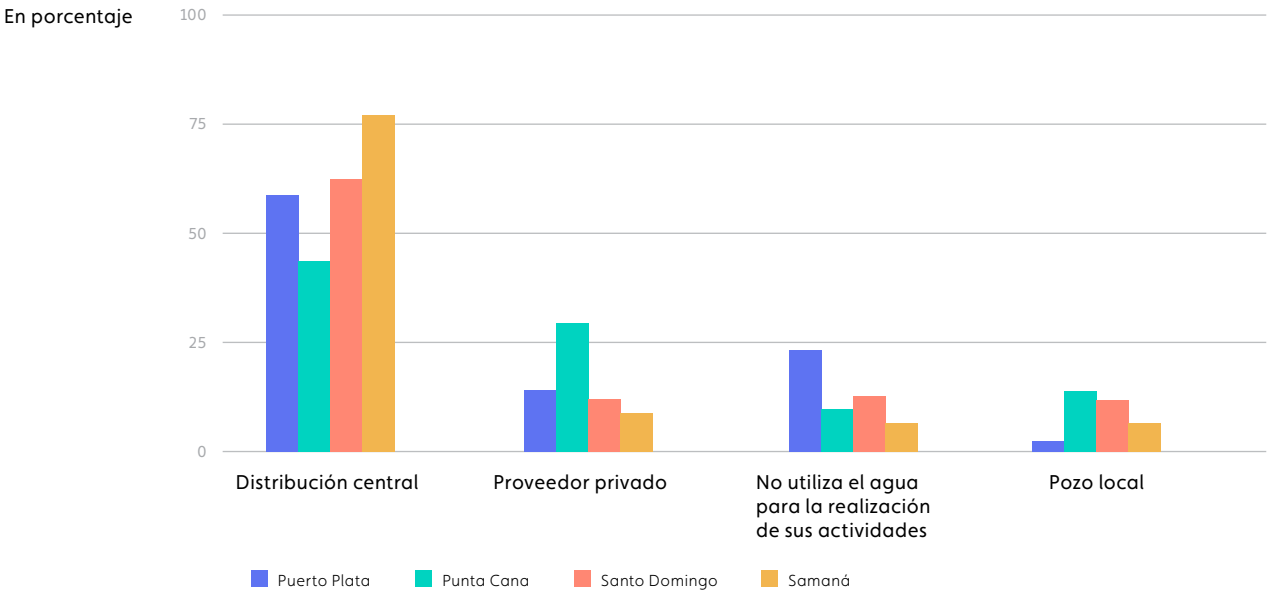
a una falla de los marcos y modelos nacionales a lo largo del proceso de prestación de servicios básicos, de la priorización de la planificación, implementación y gestión. En términos de gestión de residuos sólidos, por ejemplo, existen 350 vertederos pendientes de cierre o en condiciones precarias[12], muchos de ellos en municipios costeros o cercanos a cursos de agua importantes, mientras que la Ley sobre Gestión de Residuos Sólidos y la Estrategia Nacional de Saneamiento de la República Dominicana hace años que esperan ser aprobadas (Grupo del Banco Mundial, 2021).

La deficiencia de los servicios públicos y básicos impacta en las empresas turísticas, minando su competitividad. Para las empresas de turismo, las deficiencias más críticas están en las telecomunicaciones, el suministro de agua potable, la gestión de residuos y los residuos sólidos. En cuanto al suministro de agua, por ejemplo, apenas el 56,5% de las empresas turísticas consultadas a nivel nacional utilizan la distribución central como su principal fuente de agua, mientras que el 19,3% depende de proveedores privados de agua. Esta cifra es particularmente elevada en Punta Cana, donde el 29,8% de las empresas utilizan proveedores privados de agua (véase el gráfico 15), en una provincia (La Altagracia) que recibe agua durante 4 horas al día en promedio, bastante menos que las 11 horas promedio de otras regiones (ONE, 2018). A nivel nacional, el 42,2% de las empresas turísticas consultadas dicen que perderían el 50% o más de sus ingresos diarios si el servicio de agua se interrumpiese un solo día, y de ellas, Puerto Plata resulta más vulnerable a estas interrupciones que las demás regiones objetivo, con un 46,6%[13]. Esto se relaciona con las carencias institucionales, ya

12 Muchos municipios continúan utilizando vertederos municipales al aire libre, y no disponen de materiales impermeables o de las herramientas necesarias para gestionar y monitorear los lixiviados y los materiales orgánicos secos.

13 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Gráfico 15. ¿Cuál es la principal fuente de agua para uso general de su empresa (en porcentajes)?



Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.
Nota: Los datos correspondientes a Samaná no constituyen una muestra representativa de las empresas de turismo.

que la República Dominicana ha experimentado un descenso sustancial en el financiamiento para el agua potable como porcentaje del PIB. Su sistema de suministro de agua está muy centralizado, más del 90% de los recursos de agua y saneamiento del país van al INAPA (Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados), y la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo, y esto deja apenas el 8% a todas las demás corporaciones locales semiautónomas de agua, muchas de las cuales operan en los polos turísticos. El proyecto de ley general de agua de la República Dominicana, que se prevé que mejore la gobernanza y la gestión del agua, también hace años que espera ser aprobado (Grupo del Banco Mundial, 2021).

La degradación ambiental amenaza los activos centrales del sector. Las aguas residuales y los residuos sólidos contaminan las áreas naturales y los cuerpos de agua, generando floraciones de algas y dañando el coral (Karasz, 2018). La erosión costera y la merma de los manglares aumentaron. Si bien no abundan los datos recientes, un informe de 2010 calculó que la desaparición de los corales vivos incrementaría la erosión playera en más de un 100% en las playas orientales para el año 2020[14], mientras que los manglares se redujeron a la mitad entre 1980 y 2005[15]. Se están realizando acciones nacionales para integrar la sostenibilidad y la resiliencia climática; sin embargo, estas aún no se han implementado localmente, mientras que la falta de cumplimiento de las normas ambientales atenúa el efecto de estos instrumentos (véase el estudio sobre la vía verde en el río Meishe (China) mencionado en el recuadro 7).

14 Wielgus et al. (2010), citado en la nota 1 del Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, titulada "Entender los hitos de la urbanización".

15 FAO (2007), citado en la nota 1 del Estudio sobre urbanización y desarrollo territorial en la República Dominicana, titulada "Entender los hitos de la urbanización".

Recuadro 7

Invertir en infraestructura resiliente, multipropósito y verde

La infraestructura resiliente, multipropósito y verde debe ser priorizada, ya que es clave para reducir los riesgos de desastres (sobre todo las inundaciones), así como para fines recreativos y turísticos. La regeneración de los humedales y la la construcción de drenajes sostenibles y de desagües pluviales en humedales —en lugar de construir infraestructura gris como diques— pueden incrementar la resiliencia y generar oportunidades para el turismo y el esparcimiento, con base en actividades como la observación de fauna, las caminatas por senderos peatonales y los paseos en bicicleta. Esto es especialmente importante ya que las inundaciones constituyen el principal riesgo de desastres naturales en la República Dominicana, y buena parte del turismo se desarrolla alrededor de espacios acuáticos (áreas costeras, ríos, lagos). El estudio sobre sobre la vía verde en el río Meishe (China) puede ser pertinente para la transformación del río Ozama en Santo Domingo.





Fuente: Holmes (2020).
Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 La provisión de infraestructura en el sector no ha sido diseñada desde un enfoque nacional estratégico

La provisión de infraestructura turística sigue estando muy centralizada, y por ende, es menos receptiva a las necesidades locales. La República Dominicana es uno de los países grandes más centralizados de América Central y, a diferencia de muchos países comparativos, la provisión de infraestructura clave (suministro de agua y alcantarillado, grandes infraestructuras de transporte) está directa o indirectamente bajo el mando del gobierno central. Con la rápida urbanización y el creciente retraso en infraestructura, este modelo ya no es efectivo. Lo mismo ocurre con el turismo. El Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR) es la agencia especializada del Ministerio de Turismo que financia y lleva a cabo los proyectos turísticos y de infraestructura. En teoría, las necesidades de infraestructura surgen de los planes estratégicos del Ministerio de Turismo, la Estrategia Nacional de Desarrollo, la Agenda 2030, las prioridades de los gobiernos locales y de los propios planes de CEIZTUR, mientras que las prioridades se basan en el impacto y el potencial de facilitar la

inversión privada (por ejemplo, una carretera de acceso a un complejo). La junta de CEIZTUR está compuesta por cinco instituciones: el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Obras Públicas, INAPA (Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados), un representante de la presidencia y la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES). La junta se reúne de forma anual para priorizar y validar los proyectos para que el directorio de CEIZTUR los lleve a cabo. En la práctica, este modelo altamente centralizado y específico al sector significa que los destinos y sus municipios no son capaces de coordinar y jerarquizar efectivamente los desarrollos de una manera integral entre turismo y crecimiento urbano. Asimismo, las partes interesadas han debatido en torno a la falta de transparencia y consistencia en la forma en que los proyectos son evaluados, jerarquizados y seleccionados. Las inversiones regionales están vinculadas a su fuente presupuestaria, es decir que los destinos más desarrollados, como La Altagracia, reciben prioridad ya que representan la mayor parte del presupuesto de CEIZTUR. Esto genera el incentivo de jerarquizar aquellas inversiones que aumentan el número de visitantes sobre las demás prioridades políticas, como la diversificación o el gasto.

A medida que el sector se desarrolló, el tipo de infraestructura que CEIZTUR brinda evolucionó de soluciones de ingeniería a gran escala, a una combinación de intervenciones duras y blandas a menor escala que son menos apropiadas para un enfoque *top-down*. CEIZTUR lleva a cabo un promedio de 50 proyectos por año; tradicionalmente ha llevado a cabo inversiones en infraestructura de acceso, como carreteras, aeropuertos y terminales de crucero, que aún representan alrededor del 60% de sus proyectos. En la actualidad, las iniciativas ambientales, como plantas de tratamiento de aguas residuales, iniciativas de gestión playera y proyectos para la gestión de la erosión costera, representan alrededor del 15% de sus inversiones. CEIZTUR amplió sus funciones, pasó de proporcionar infraestructura para la conectividad a reducir las externalidades negativas del desarrollo turístico y, más recientemente, a la diversificación de productos y gestión de destinos a través de una gama cada vez más compleja de trabajos y asistencia técnica. Por ejemplo, en un proyecto que apunta a mejorar la gestión de playas en Punta Cana, CEIZTUR está construyendo puestos de mercado y senderos junto a la playa, organizando a los vendedores y sus asociaciones, y lanzando campañas comunitarias para limpiar los manglares. Una vez establecidas, es difícil asegurar la gestión de dichas iniciativas dada la naturaleza centralizada y enfocada a la implementación de CEIZTUR y la poca capacidad de los gobiernos subnacionales. La institución sigue estando sobrecargada y con un mandato difuso. Sus competencias básicas crecieron hasta cumplir funciones que deberían cumplir otras instituciones específicas, como transporte, obras públicas, agencias de agua, etc.

Con la creciente necesidad de infraestructura en los sitios turísticos, el papel de CEIZTUR se amplió, pero sus capacidades y financiamiento no se adecuaron a estas nuevas responsabilidades. El modelo de CEIZTUR es efectivo para el rápido desarrollo de enclaves turísticos vírgenes en áreas rurales. Sin embargo, a medida que las mejores prácticas internacionales abandonan los enclaves de complejos turísticos, y que el sector turístico de la República Dominicana se integra más a sus propias comunidades (y las aglomeraciones urbanas que surgieron para apoyarlo), este modelo centralizado se vuelve cada vez más ineficiente. Además, su financiamiento sigue siendo limitado; recibe parte de los impuestos aeronáuticos (10 dólares por ingreso, 3 de los cuales van a CEIZTUR)[16], y dado el descenso en el número de pasajeros durante la crisis de la COVID-19, el Gobierno de la República Dominicana ha tenido que prestarle dinero al CEIZTUR para finalizar los proyectos en curso.

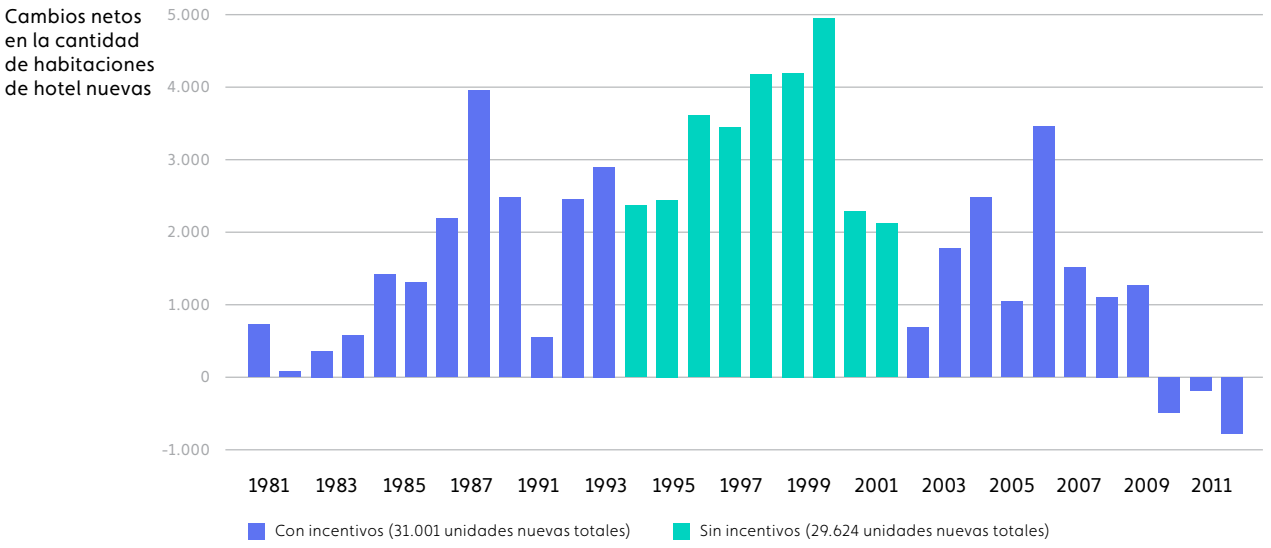
16 En 2011 se estableció un fondo de promoción del turismo, financiado con un 50% de los impuestos aeronáuticos, que se destinaron al desarrollo y la promoción del turismo. En 2019 la recaudación por dichos impuestos fue de 191 millones de dólares.

4.3 Las intervenciones no apoyan la estrategia de diversificación turística ni los vínculos con el sector privado local

4.3.1 Los incentivos nos están alineados con la estrategia de diversificación y no promueven el desarrollo económico local

La evidencia sugiere que la ley de incentivos a la inversión no ha tenido una influencia suficientemente causal sobre la inversión del sector privado. Esto concuerda con la experiencia internacional, que muestra que los incentivos a la inversión tienen un historial desparejo y que no existen vínculos positivos claros con el aumento de inversiones (Ahmad et al., 2019). La experiencia de la República Dominicana con los incentivos puede dividirse en tres períodos distintos. La primera ley de incentivos se introdujo en 1971, junto a una ley de polos turísticos, con el objetivo de fomentar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los pobres. Una vez que un área es designada como polo turístico, el sector privado puede acceder a un número de incentivos y beneficios (impuestos diferidos y exoneración del impuesto a las importaciones) para fomentar la inversión. Los incentivos varían según el tipo de negocio, pero en general incluyen la exoneración de impuestos nacionales y municipales, incluidos los impuestos sobre los ingresos, ventas y transferencias de bienes inmuebles, construcción e importaciones (maquinaria, equipos, materiales y bienes personales para la construcción y apertura de un establecimiento turístico) durante un período de diez años. Estas medidas se aplican por igual a todos los polos turísticos designados, que ahora abarcan la totalidad del país, mientras que los beneficiarios de los incentivos deben llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental y análisis de costos y beneficios para garantizar un impacto neto positivo. Durante este período (1971-1991), la inversión turística experimentó un aumento exponencial, llegando a 4.000 unidades nuevas en 1988 (véase el gráfico 16). El segundo período comenzó en 1992, cuando los incentivos fueron revocados como parte de una reforma impositiva nacional. Los incentivos

Gráfico 16. Cambios netos en la cantidad de habitaciones de hotel nuevas según existencia de incentivos en República Dominicana, 1981-2011



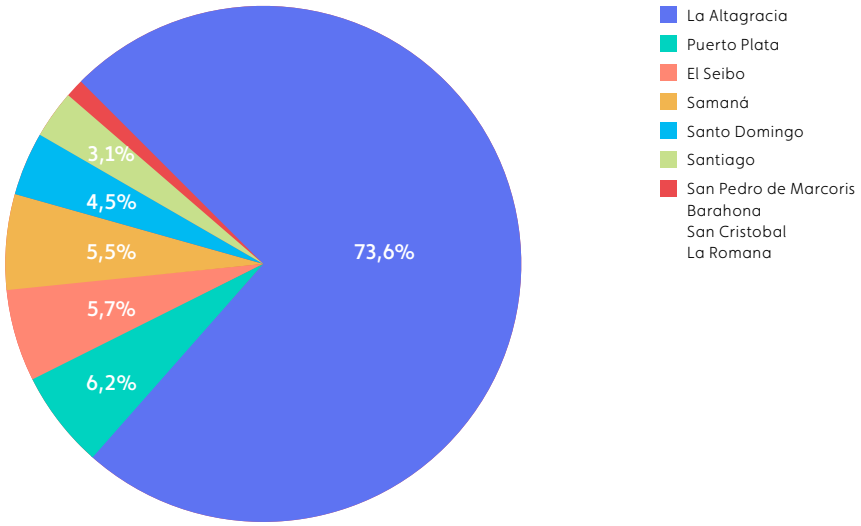
Fuente: Daude, Gutiérrez y Melguizo (2014)

se reintrodujeron en 2002, bajo la Ley 158/01; siguen vigentes y se ampliaron hasta abarcar a todas las inversiones turísticas que tienen lugar en el territorio nacional. A pesar de la revocación de incentivos, las inversiones aumentaron, construyéndose casi la misma cantidad de unidades durante el corto período sin incentivos que en los dos períodos con incentivos combinados, hasta 2011.

La ley de incentivos resultó en la priorización de la inversión extranjera directa (IED) a gran escala y de los complejos playeros por encima de las prioridades del Gobierno de la República Dominicana en cuanto a diversificación de productos y desarrollo económico local. En 2019, el Consejo de Fomento turístico (CONFOTUR), el organismo a cargo de aplicar la ley de incentivos, aprobó 85 desarrollos turísticos privados por un valor total de 5.000 millones de dólares, lo que representa la adición de 28.285 habitaciones en los próximos cinco años (Ministerio de Turismo de la República Dominicana, 2019). Estos proyectos se extienden por diez regiones, la inmensa mayoría en La Altagracia (un 74%) —véase el gráfico 17—. Tres cuartos de los inversores son extranjeros y el 42,5% de los proyectos nuevos son complejos hoteleros. De los 23 proyectos aprobados en el primer trimestre de 2020, el 52% son hoteles todo incluido (InfoTur Dominicano, Portal Dominicano de Noticias Turísticas, 2020). De esta manera, y a pesar de años de políticas tendientes a diversificar la línea de productos, la mayoría de las inversiones privadas y del parque futuro siguen orientados hacia ese mercado.

Sin embargo, la ley de incentivos no ha beneficiado directamente a las PyMEs, y tampoco ha cumplido su segundo objetivo de "mejorar las condiciones de vida de los pobres" (Ministerio de Turismo, s. d.). Un estudio de 2018 del Banco Mundial sobre exenciones al impuesto sobre la renta de las sociedades en el sector industrial de la República Dominicana reveló la existencia de un régimen fiscal desigual para diferentes empresas, que distorsiona la competencia y afecta negativamente la productividad económica más amplia (Amendola et al., 2018). Un estudio de 2014 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) encontró que los beneficios otorgados son demasiado generosos, ya que representan el 84% del valor de la empresa en el rubro turístico, comparado con un 50% y un 65% para las zonas francas y los esquemas fronterizos, respectivamente (Daude, Gutiérrez y Melguizo, 2014). Además, la ley de incentivos

Gráfico 17. Proyectos de inversión turística por región (en porcentajes) en República Dominicana, 2019



Fuente: Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2019).

resultó en una pérdida sustancial de la recaudación impositiva potencial, que podría haber sido reinvertida en la prestación de servicios básicos, una prioridad de los desarrolladores a gran escala que se beneficiaron de los mismos incentivos.

4.3.2 Los principales retos laborales para las microempresas y las pequeñas empresas turísticas son la normativa laboral y los impuestos, aunque su intensidad varía a nivel subnacional

El Gobierno de la República Dominicana invirtió fuertemente en el desarrollo de capacidades técnicas y empresariales en el sector turístico. Las iniciativas estuvieron encabezadas por el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) y dirigidas por el Comité Consultativo Nacional, con los objetivos de fortalecer los vínculos entre la educación continua y el turismo con el fin de asegurar mano de obra calificada para el sector. INFOTEP lleva a cabo tanto programas de capacitación para individuos como apoyo técnico específico para empresarios y pymes. Proporciona capacitación y apoyo a nivel nacional, que luego es ampliado a través de proyectos piloto en la Dirección Oriental, donde lleva a cabo programas de capacitación turística continuada en Bávaro, Punta Cana, Uvero Alto, Macao, Higüey, Bayahibe, La Romana, San Pedro de Macorís, Miches y Juan Dolio, debido a la importancia del turismo en la región. En el norte, los programas turísticos se administran en Puerto Plata, Imbert, Maimón, Constanza, Jarabacoa, Samaná, Las Terrenas y Monte Cristi (INFOTEP, 2020). INFOTEP es financiado por un impuesto nacional sobre nóminas de un 1%.

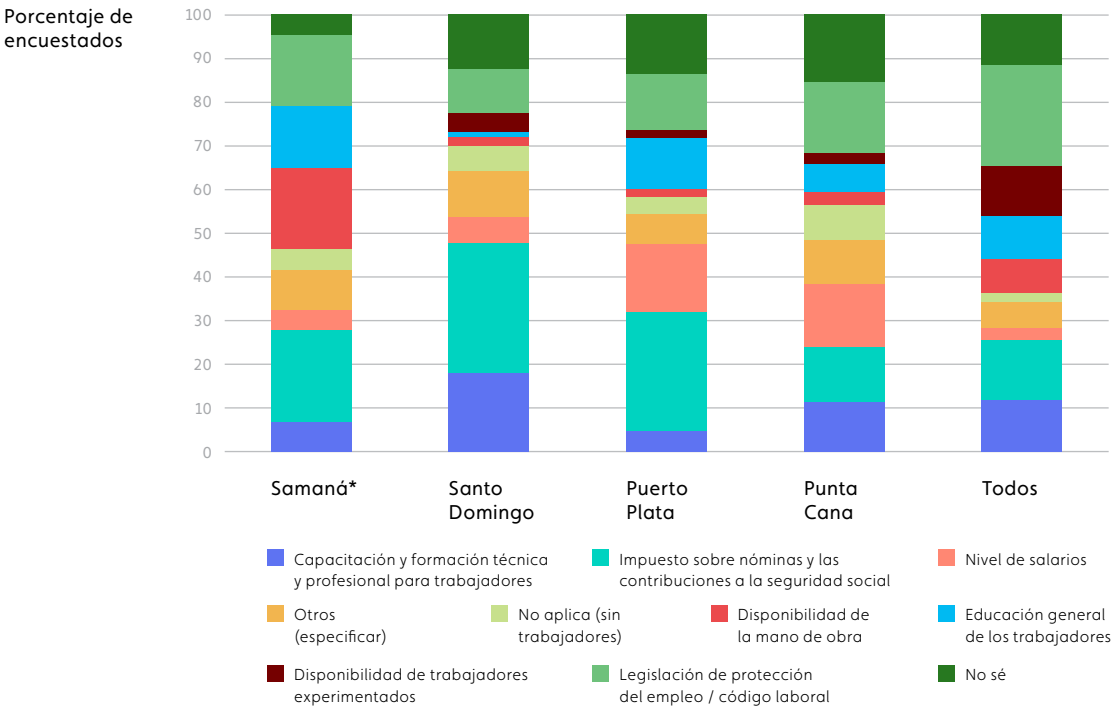
A nivel nacional, los temas regulatorios e impositivos son considerados los factores laborales más problemáticos al operar y al hacer crecer un negocio. El 23% de las empresas turísticas consultadas (la mayoría micro y pequeñas) mencionan a la legislación de protección del empleo o al código laboral como el factor más problemático, seguido del impuesto sobre nóminas y las contribuciones a la seguridad social (13%); la capacitación y la formación técnica y profesional para trabajadores y la disponibilidad de trabajadores experimentados coincidieron en el tercer lugar con un 12%, mientras que "educación general" quedó en quinta posición (10%)[17] (véase el gráfico 18).

La falta de capacidades es comprensiblemente mayor en áreas turísticas rurales y emergentes, en las micro y pequeñas empresas y específicamente en el sector informal. Las capacidades son más elevadas en Bávaro-Punta Cana, lugar hacia donde migran muchos trabajadores, dada las remuneraciones competitivas y el auge del sector[18]. En destinos más pequeños y en áreas rurales, la disponibilidad de trabajadores calificados no ha ido a la par del crecimiento del sector, mientras que el acceso a los cursos puede ser un desafío en poblaciones desatendidas, sobre todo en lo que respecta al prolongado y costoso transporte desde y hacia los centros de capacitación y a la cultura digital necesaria para algunos módulos en línea.

17 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

18 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Gráfico 18. Factor laboral más problemático para la operación y el crecimiento según empresas turísticas (en porcentajes) en Samaná, Santo Domingo, Puerto Plata y Punta Cana, 2020



Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

*Nota: Los datos correspondientes a Samaná no constituyen una muestra representativa de las empresas de turismo.

4.4 Los desafíos varían según el contexto y la etapa del desarrollo turístico

Muchos de los desafíos estructurales del sector son similares en todos los destinos; sin embargo, cuando se habla de implementación, existen diferencias importantes en cada región, que dependen de su contexto específico y etapa de desarrollo. Como tal, es importante hacer uso de un enfoque que considere el contexto local para comprender los problemas clave con el fin de emplear herramientas y enfoques de desarrollo específicos para cada lugar (véase el recuadro 8). El 19 muestra una síntesis de las herramientas de desarrollo clave utilizadas en cada destino objetivo.

Cuadro 2. Herramientas de desarrollo turístico utilizadas en cada destino

	Herramientas para el desarrollo de destino	Samaná	Santo Domingo	La Altagracia	Puerto Plata
Instituciones	Polos turísticos	✓	✓	✓	✓
	Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico	✓		✓	✓
	Planes turísticos a nivel territorial	Samaná Norte		Bávaro-Macao - Punta Cana	
	Normas de construcción específicas a la provincia				✓ Centro urbano
	Instituciones regionales	Clúster turístico, asociaciones regionales, identidad comunitaria fuerte	✓ Clúster turístico, asociaciones regionales, gobierno local fuerte	✓ Clúster turístico, asociaciones regionales	✓ Clúster turístico, asociaciones regionales
Infraestructura	Infraestructura	✓ Conectividad, infraestructura turística	✓ Centro histórico, autopistas, malecón	✓ Impulsado por el sector privado	✓ Puerto de cruceros, centro histórico
	Proyectos especiales		✓ Actualización de la ciudad colonial (BID)	✓ Proyectos de gestión de la zona costera de la UNAM y el BID	✓ Proyecto de turismo comunitario sostenible en la región norte de JICA y la DPP
Intervenciones	Incentivos	✓ Uniforme en toda la región	✓ Uniforme en toda la región	✓ Uniforme en toda la región	✓ Uniforme en toda la región
	Desarrollo de capacidades	-✓	-✓	+✓ Foco en capacidades turísticas en región Oriental	-✓
	Publicidad	-✓	-✓ Se establecerá una Oficina de Convenciones y Visitantes	✓	-✓

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los signos y símbolos utilizados en el cuadro tienen el siguiente significado: -√ = cierta presencia; √ = presencia; +√ = mayor presencia. La sigla BID refiere al Banco Interamericano de Desarrollo; la sigla UNAM, a la Universidad Nacional Autónoma de México; la sigla JICA, a la Agencia Internacional de Cooperación del Japón, y la sigla DPP, a la Dirección de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo.

Recuadro 8

Encuesta a empresas turísticas: prioridades subnacionales y cuellos de botella por destino

El Banco Mundial realizó una encuesta reciente a empresas turísticas de la República Dominicana, en su mayoría empresas pequeñas y microempresas. A nivel nacional, los principales tres factores problemáticos calificados como "problemas significativos o severos" fueron: i) la competitividad de los precios; ii) las telecomunicaciones, y iii) el entorno de negocios.

Cuadro R8.1. Principales factores problemáticos

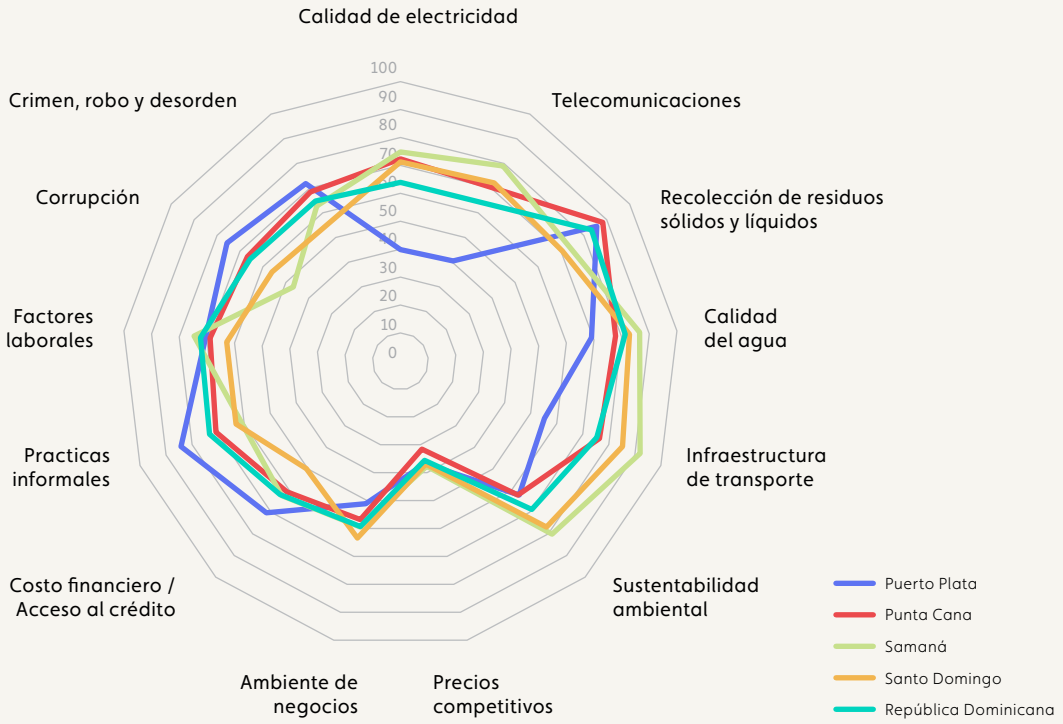
Principales tres factores problemáticos calificados como "significativos o severos"	Primer factor	Segundo factor	Tercer factor
Puerto Plata	Telecomunicaciones	Calidad de la electricidad	Competitividad de los precios
Punta Cana	Competitividad de los precios	Telecomunicaciones	Clima de negocios
Santo Domingo	Competitividad de los precios	Crimen, hurtos y desorden	Costo del financiamiento Acceso al crédito
Samaná	Competitividad de los precios	Corrupción	Prácticas informales
República Dominicana	Competitividad de los precios	Telecomunicaciones	Clima de negocios

Cuando se comparan los factores problemáticos identificados en los diferentes destinos, se observan diferencias regionales:

- En **Puerto Plata** la infraestructura y los servicios son más problemáticos que en otras regiones: la calidad de la electricidad, las telecomunicaciones, la calidad del agua y la infraestructura de transporte recibieron un puntaje especialmente bajo. Los factores que afectan a un entorno favorable (crimen, corrupción, prácticas informales y bajo acceso a financiamiento) tienen un mejor desempeño que el promedio nacional.
- **Santo Domingo** es prácticamente el opuesto de Puerto Plata: registra un mejor puntaje en infraestructura (a excepción de dos aspectos: residuos sólidos y conexiones cloacales) y uno más bajo en lo que respecta a los factores que afectan a un entorno favorable, particularmente crimen, hurtos y desorden, corrupción, factores laborales, prácticas informales y acceso al financiamiento.

- Los factores problemáticos en **Punta Cana** se sitúan cerca del promedio nacional; el desempeño es ligeramente mejor en electricidad, telecomunicaciones, residuos sólidos y cloacas, y ligeramente más bajo en sostenibilidad ambiental.

Gráfico R8.1. Factores problemáticos para las empresas turísticas (cuanto más cerca del centro se ubica, más problemático es el factor)

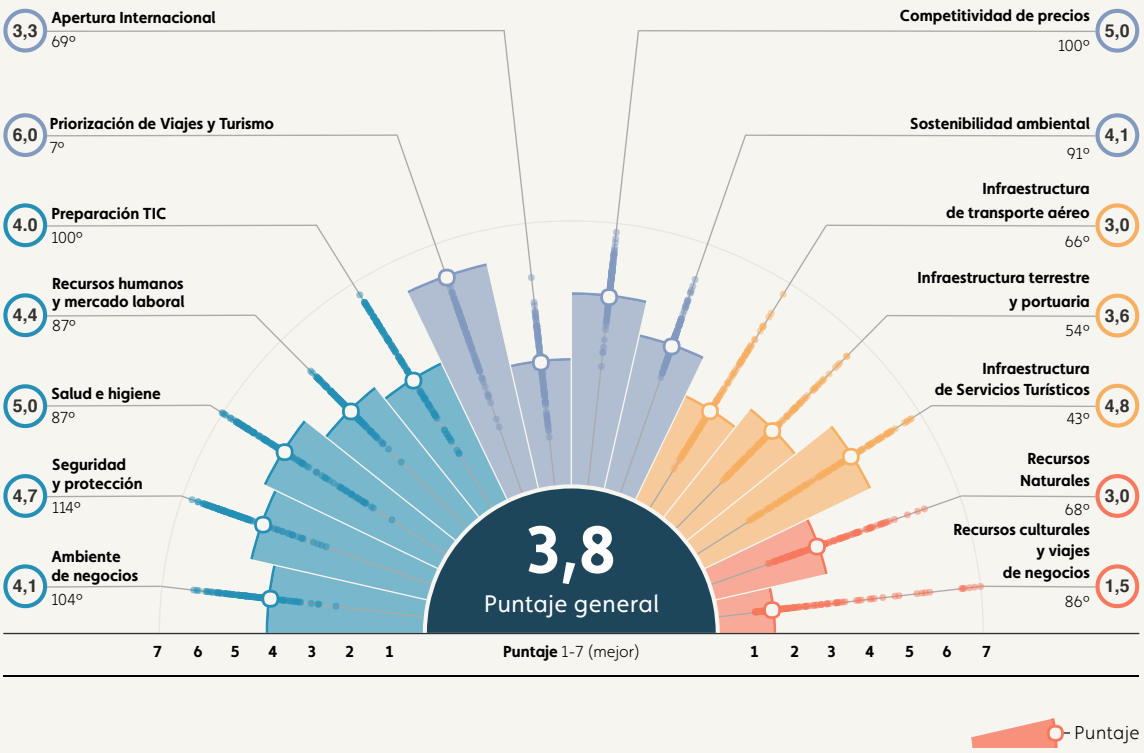


Fuente: Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Nota: Los datos correspondientes a Samaná no constituyen una muestra representativa de las empresas de turismo.

Estos factores están en consonancia con el índice de competitividad en viajes y turismo del Foro Económico Mundial, en cuyo *ranking* la República Dominicana se ubicó en la posición 73 entre 140 países en lo que respecta a su competitividad turística en 2019. Su puntaje más bajo —y su mayor caída desde 2017— se registra en recursos culturales y viajes de negocios, mientras que los factores en los que obtiene una menor puntuación en relación con sus competidores son seguridad, entorno de negocios, capacidad en TIC y competitividad de precios (por orden de importancia). Los últimos tres elementos reflejan los principales problemas identificados por la encuesta.

Gráfico R8.2. Desempeño del índice de competitividad en viajes y turismo, 2019



Fuente: Foro Económico Mundial (2019).

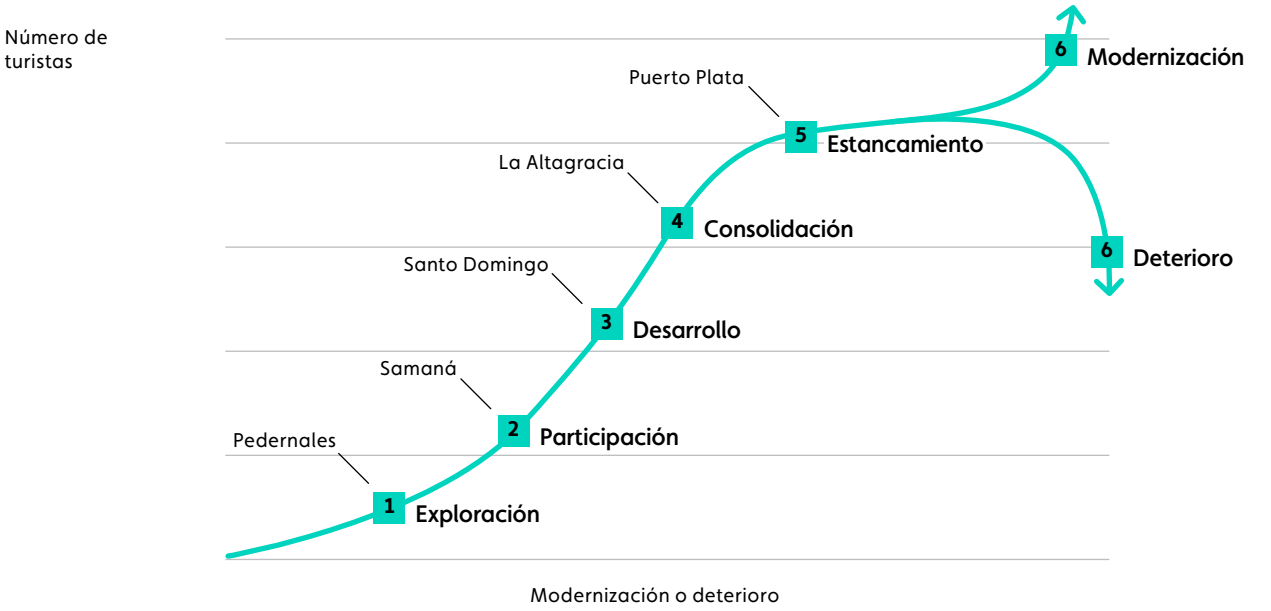
4.4.1 Destinos subnacionales

Esta sección presenta los principales desafíos y oportunidades que enfrentan los cuatro tipos de destino en las etapas de exploración, desarrollo, consolidación y estancamiento/modernización, según se clasifican en el modelo de ciclo de vida de las áreas turísticas de Butler (véase el gráfico 19). El anexo 4 incluye un análisis FODA para cada destino.

Samaná: etapa de participación

Samaná avanza en la etapa de participación, y ya ha recibido inversiones de articulación para infraestructura turística y de conectividad. Los productos que ofrece son variados y el turismo está disperso por toda la península. Sin embargo, el impacto sobre el desarrollo económico local, en términos absolutos, sigue por debajo de los objetivos del Gobierno de la República Dominicana, y la capacidad de sus servicios básicos está sobrecargada, lo que resulta en daños ambientales. La evidencia anecdótica sugiere que su cadena de valor está menos integrada y desarrollada que en los demás destinos objetivo, que una

Gráfico 19. Modelo de ciclo de vida de las áreas turísticas de Butler



Fuente: Elaboración propia basada en ciclo de vida de destinos turísticos (Butler, 1989).

proporción mucho mayor de los alimentos en sus establecimientos turísticos se origina a más de 100 km de distancia, y que cuenta con un volumen general más alto de insumos importados[19].

Los desafíos a corto plazo de Samaná son la falta de tratamiento de aguas residuales e instalaciones para la gestión de residuos sólidos, particularmente en los asentamientos urbanos que rodean las áreas turísticas. Relacionado a este hecho están las usurpaciones costeras resultantes del desarrollo no planificado y de un gobierno local débil y fragmentado. A mediano plazo, el desafío es ampliar el crecimiento inclusivo de los puestos de trabajo y de los ingresos sin sacrificar su posicionamiento ecoturístico.

Santo Domingo: etapa de desarrollo

Santo Domingo cuenta con una infraestructura y servicios de apoyo altamente desarrollados que facilitan el turismo gracias a que es el centro político y económico del país. Esto posibilitó el crecimiento del sector turístico sin los dolores iniciales asociados a otras áreas menos desarrolladas, como el escaso desarrollo de proveedores, salud, establecimientos educativos e infraestructura urbana y de conectividad. Pero Santo Domingo tiene sus propios desafíos. La mayoría son de corto plazo, incluida la percepción de que se trata de una ciudad sin potencial turístico; de ahí la necesidad de reinventar la capital como un destino turístico, y la falta de una visión y un plan estratégico compartido para su desarrollo como destino. Los desafíos a mediano plazo incluyen temas ambientales, el cambio climático, la suburbanización y el congestionamiento vinculados al crecimiento del Distrito Nacional, incluido el suministro de agua y la gestión de residuos sólidos y líquidos.

19 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

La Altagracia: etapa de consolidación

La Altagracia es el mayor atractivo turístico del país, con un crecimiento continuo y robusto, que ha progresado más rápido que su capacidad de proporcionar infraestructura y servicios básicos al área. El desafío a corto plazo más acuciante es el suministro de agua, que ha sido un cuello de botella clave en la provincia durante décadas y que aún no está resuelto. La mayor parte del suministro de agua proviene de pozos individuales, muchos de los cuales se están volviendo salobres. Hace más de cinco años, el sector privado estaba dispuesto a financiar el suministro de agua, pero nunca recibió la autorización del Gobierno de la República Dominicana. Posteriormente el gobierno se comprometió a financiar un sistema, sin embargo este se ha retrasado y aún no tiene una fecha clara de finalización. El desafío a largo plazo es la capacidad de mantener la competitividad de su oferta turística no diversificada y su gran dependencia de un número acotado de mercados, como los Estados Unidos.

Puerto Plata: etapa de estancamiento/modernización

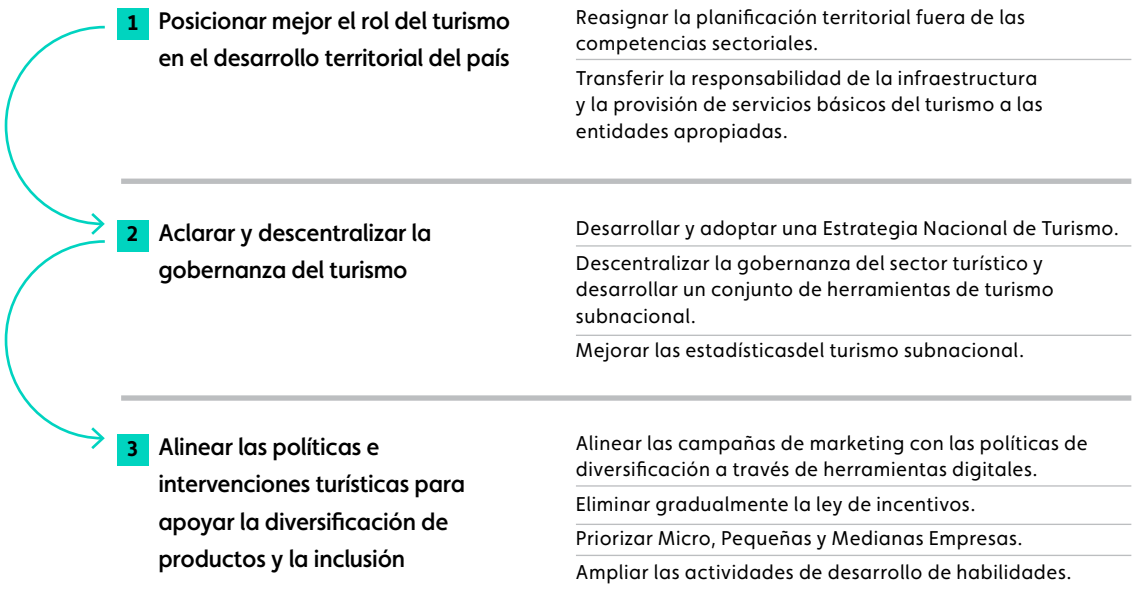
Puerto Plata es el destino histórico de la República Dominicana; atravesó las etapas de madurez y declive, parcialmente revertidas a través de nuevas inversiones en instalaciones para cruceros e infraestructura turística. Sus desafíos de corto plazo se relacionan con los servicios básicos: por un lado,la necesidad de un vertedero, de un sistema de agua potable y de una planta de tratamiento de aguas residuales; por otro, el hecho de contar con un suministro eléctrico inadecuado y costoso. Una encuesta reciente de micro y pequeñas empresas halló que las empresas turísticas de Puerto Plata mencionan que la calidad de la electricidad es casi dos veces más problemática que en el resto del país, con un 45,6% de los encuestados que califican el servicio como un problema "significativo o severo", comparado con el 22,9% a nivel nacional[20]. Los desafíos a largo plazo para su competitividad incluyen una infraestructura e instalaciones envejecidas, así como su posicionamiento como un destino de complejos económicos, una ventaja comparativa que es difícil de sostener ya que puede ser fácilmente sustituido por otros destinos playeros más nuevos.

5. La siguiente etapa: prioridades estratégicas para alinear el turismo y el desarrollo territorial

Para la República Dominicana, el turismo ha sido un motor clave en el desarrollo de sus regiones; sin embargo, el actual enfoque —dependiente de enclaves, fragmentado y centralizado— ha tenido consecuencias ambientales, sociales, de resiliencia y económicas insostenibles, que impactan la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad del sector. En aras tanto del desarrollo territorial como de la competitividad del sector turístico, estos desafíos estructurales y de implementación deben ser tratados de forma estratégica. Mejorar los arreglos de gobernanza del sector puede democratizar la toma de decisiones, desarrollar de manera más eficiente el turismo en sus destinos y abordar de manera efectiva las necesidades locales; la *diversificación* del sector puede aumentar su resistencia a las crisis y extender los beneficios económicos del turismo a las áreas rezagadas y las comunidades locales. Juntas, estas iniciativas pueden generar más y mejores empleos locales, mejorar la protección de los activos y desarrollar territorios de manera más efectiva para mejorar la calidad de vida.

20 Banco Mundial, Encuesta de Empresas Turísticas de la República Dominicana, 2020.

Gráfico 20. Reformas a nivel nacional para apoyar un desarrollo territorial y turístico efectivo en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia

Primero, se necesitan reformas a nivel nacional para i) situar al turismo dentro del desarrollo territorial más amplio del país; ii) asegurar que los marcos e instituciones turísticas puedan desarrollar y gestionar efectivamente el sector y sus destinos, y iii) alinear los sistemas para respaldar la diversificación de productos y la inclusión (véase el gráfico 20). Segundo, se ha identificado un número de inversiones específicas en los destinos objetivo en consonancia con el modelo de las 3I (instituciones, infraestructura e iniciativas) para que se vuelvan más sostenibles, resilientes, inclusivas y competitivas (véase el gráfico 20).

5.1 Posicionar mejor el rol del turismo en el desarrollo territorial de la República Dominicana

Históricamente, el sector turístico de la República Dominicana se ha desarrollado en base a complejos turísticos *greenfield* en áreas rurales, donde la planificación, las instituciones y la infraestructura no existían previo a su desarrollo. En ese momento tenía sentido que el Ministerio de Turismo asumiera esas funciones para asegurar el desarrollo de estas áreas. Dos aspectos han cambiado desde entonces. Primero, estos enclaves turísticos impulsaron el crecimiento espacial a su alrededor con el fin de apoyar a los trabajadores y proveedores del sector; estas aglomeraciones están cada vez más entrelazadas e integradas a los enclaves. Segundo, las mejores prácticas ya no fomentan el desarrollo de enclaves turísticos aislados, ahora reconocen que un turismo mejor integrado con las comunidades locales y que haga un uso diverso del suelo es más inclusivo y competitivo. Esta evolución en los modelos de desarrollo turístico requiere de un reajuste en las instituciones y responsabilidades de acuerdo a dos ejes: planeación del ordenamiento territorial y prestación de infraestructura y servicios básicos.

5.1.1 Reasignar la planificación del ordenamiento territorial fuera de las competencias sectoriales

En lugar de que el turismo dirija la planificación del ordenamiento territorial en las zonas turísticas, que puede abarcar partes o la totalidad de un municipio, este debería ser guiado por planes locales como los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POTM), para los cuales el turismo debería ser un elemento importante pero no el factor fundamental. La planificación de nuevos destinos como Pedernales y el crecimiento de los existentes deben integrarse con la de las comunidades aledañas. Estos territorios deben contar con planes de ordenamiento territorial y desarrollo para asegurar una dotación adecuada de infraestructura, espacios públicos y viviendas, en línea con el crecimiento previsto del empleo, las cadenas de valor y la aglomeración correspondiente, no solo para las áreas de los enclaves. Estos principios deben reflejarse en la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos, que aclara las responsabilidades en la planificación y oficializa las necesidades, y esta ley —pendiente desde hace mucho tiempo— debe ser aprobada (para más información sobre las reformas en la planificación, véase la nota 3 del *Estudio de urbanización y desarrollo territorial* titulada "Adoptar un nuevo marco para la planificación territorial"). Además, las directrices sobre ordenamiento territorial deben ser aclaradas, alineadas con las mejores prácticas de sostenibilidad y resiliencia climática, y aplicadas de forma activa.

5.1.2 Trasladar la responsabilidad de proveer infraestructura y servicios básicos del turismo a los organismos pertinentes

El sector privado ya dejó en claro que prefiere ubicarse en regiones que estén bien planificadas, reguladas y provistas de infraestructura y servicios públicos adecuados. El suministro de agua, las plantas de tratamiento de aguas residuales, la gestión de residuos sólidos (en especial vertederos regionales) y el acceso carretero exhiben deficiencias particularmente críticas en todos los destinos. Dentro de estas, actualmente las mayores limitaciones del sector son en la implementación y gestión de estos servicios básicos. Este cambio requiere de dos factores: primero, los organismos pertinentes deben contar con un mandato claro, y con la capacidad y el financiamiento para asumir esta tarea; segundo, debe existir una reducción gradual del papel de CEIZTUR en la dotación de infraestructura y servicios básicos.

5.1.2.1 Reforzar el marco legal para la prestación de servicios.

La aprobación de una serie de leyes y estrategias cuyos borradores ya están en curso es clave para asegurar la existencia de instituciones efectivas que provean de agua, saneamiento y gestión de residuos sólidos, tanto en áreas turísticas como no turísticas. Estas son i) la Ley General de Agua, que proporciona mecanismos, normas y políticas institucionales para consolidar los servicios de agua y saneamiento y monitorear su calidad y mejorará la gobernanza y la gestión, institucionalizará el uso del agua y reforzará las iniciativas; ii) la Ley de Gestión de Residuos Sólidos, que actualiza el marco legal para la gestión de residuos sólidos y promueve una economía circular, y iii) la actualización de la Estrategia Nacional de Saneamiento, que asegura la integración y gestión de residuos sólidos, saneamiento y agua potable.

5.1.2.2 Reducción gradual del papel del Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR) en la dotación de infraestructura y servicios básicos.

CEIZTUR básicamente sigue estructurado como un organismo encargado de desarrollar destinos turísticos con enclaves hoteleros. Sus responsabilidades en términos de prestación de servicios públicos deben transferirse a las agencias pertinentes de cada sector (empresas regionales de agua y saneamiento, por ejemplo). CEIZTUR entonces puede ser reestructurado, y así transferir las funciones de desarrollo de productos y de destinos regionales, así como de marketing, del Ministerio de Turismo al CEIZTUR, convirtiéndola en una agencia para el desarrollo turístico más receptiva y diversificada, mientras que el Ministerio de Turismo continúa siendo el organismo nacional a cargo de la política, planificación y regulación turísticas. Ejemplo de esto es el FonTur de Colombia, una agencia pública especializada (con una representación mayoritaria del sector privado en el directorio) a cargo de recibir solicitudes y llevar a cabo proyectos del gobierno central, el ministerio a cargo del turismo, municipios, destinos, corporaciones y asociaciones turísticas. FonTur acepta solicitudes de infraestructura turística, competitividad (capacitación y desarrollo de productos) e iniciativas de marketing, y sus objetivos están regidos por la Estrategia Nacional de Turismo cuatrienal. Es financiado por una combinación de fondos del tesoro comunes e impuestos turísticos parafiscales abonados por 21 subsectores. Proporciona un amplio apoyo técnico a interesados locales en términos de formulación de propuestas para proyectos y asistencia para la planificación del mantenimiento y gestión una vez que el proyecto es llevado a cabo. Otro modelo similar es Atout-France, la agencia turística público-privada francesa a cargo de la promoción y el desarrollo de productos y destinos.

Más allá de las opciones de reestructuración elegidas, CEIZTUR debería mejorar el proceso de jerarquización y selección de inversiones y mejorar la representatividad de su directorio. La jerarquización y selección de inversiones deben codificarse y oficializarse mejor, para alinearse con las prioridades en términos de sostenibilidad, desarrollo económico local y diversificación de productos. Por último, la transparencia en la toma de decisiones y los aportes formales de las partes interesadas deben ampliarse. Esto incluye ampliar la representatividad del directorio para que involucre a una asociación de pymes turísticas y a un representante de los gobiernos locales.

5.2 Aclarar y descentralizar la gobernanza del turismo

5.2.1 Elaborar y adoptar una Estrategia Nacional de Turismo a largo plazo (10 a 15 años).

Esta estrategia debe esbozar los objetivos y mecanismos de implementación del sector, así como aclarar sus marcos institucionales, el organigrama de planificación y los mecanismos de coordinación entre sectores y niveles de gobierno. Las prioridades en materia de política deben ser consistentes con el enfoque para el Desarrollo Turístico Sostenible del Ministerio de Turismo de 2008 en términos de diversificación, sostenibilidad y desarrollo económico local (DEL). La continuidad de las leyes, planes y prioridades de política se ha determinado como una de las máximas prioridades para el sector privado de la República Dominicana, en consonancia con los hallazgos a nivel mundial. Con esta continuidad, el sector privado puede planear y llevar a cabo las inversiones como corresponde, reduciendo los riesgos.

5.2.2 Descentralizar la gobernanza del sector turístico y desarrollar un conjunto de herramientas para el turismo subnacional.

Cada destino cuenta con una combinación única de activos, partes interesadas, productos y limitaciones, que deben ser abordadas de acuerdo a su etapa y trayectoria de desarrollo. Como tal, las herramientas de desarrollo turístico deben ajustarse a los diferentes destinos para un mayor empoderamiento local. El cuadro 3 recomienda el tipo prioritario de instituciones, infraestructura e iniciativas que deben estar presentes en cada etapa de desarrollo de un destino (participación, desarrollo, consolidación y maduración/modernización). El gobierno subnacional debe tener mayor autonomía para desarrollar ciertos aspectos de sus destinos, y permitir de ese modo una mayor participación de la población local en la planificación y el desarrollo del turismo en sus comunidades, con una firme supervisión técnica y normativa por parte del Ministerio de Turismo. Este debe descentralizar la gobernanza del sector y oficializar los marcos para la planificación del turismo subnacional, como se hizo en Inglaterra (Visit Engand, s. d) y Australia (The Australian Regional Tourism Network y Departamento de Recursos, Energía y Turismo del Gobierno de Australia, s. d.). Tiene que delinear la forma en que la Estrategia Nacional de Turismo debe orientar los planes de cada destino turístico, centrándose en el desarrollo de ecosistemas turísticos (productos, gestión de destinos) en lugar de planificar el ordenamiento territorial. Estos planes a su vez deben orientar el ordenamiento territorial, la infraestructura y los planes de urbanización a nivel local que estén fuera del ámbito del Ministerio de Turismo.

Además de descentralizar la planificación turística, las funciones de gestión de destinos y desarrollo de productos deben transferirse al nivel subnacional. Las Oficinas de Promoción Turística (OPT) subnacionales deben convertirse en Organizaciones de Gestión de Destinos (OGD) público-privadas, con responsabilidades funcionales y de coordinación, y contar con financiamiento específico vinculado a un porcentaje de la recaudación impositiva turística local y otra parte derivado de los fondos del Ministerio de Turismo. Estas responsabilidades deben incluir promoción del destino subnacional, coordinación de su oferta de eventos y festivales (y llegado el caso, de la oferta de reuniones, incentivos, convenciones y eventos, RICE) y desarrollo de productos turísticos a pequeña escala (OCDE, 2020). También se pueden crear OGD para organizar a las partes interesadas, desarrollar y promover rutas temáticas, como la ruta del vino Franciacorta en Italia (Asociación Strada del Franciacorta, s. d.): una OGD financiada por sus miembros que incluye a 90 protagonistas de la cadena de valor del turístico enológico y sus municipios respectivos, para crear una marca en torno a la ruta del vino, establecer estándares de calidad y vender experiencias en paquete. El gobierno central debe proporcionar un entorno legal favorable, asistencia técnica y financiamiento para fomentar este ecosistema. Esto requerirá de un enfoque planificado y de fases múltiples para asegurar que las transferencias legales, jurisdiccionales, fiscales y de capacidades sean adecuadas.

Las zonas turísticas pueden plantearse un uso más extendido del concepto de Distrito de Mejora Turística (DMT) (Civitas, s. d) para complementar la gestión de destinos. De igual forma que las áreas turísticas de Playa Dorada y Punta Cana son gestionadas por una asociación privada, otras zonas turísticas pueden hacer uso del modelo de DMT para mejorar la recolección de residuos, el paisajismo, la gestión de vendedores y el mantenimiento de malecones, paseos, plazas y playas. Los gobiernos locales, las OGD y los DMT tienen cada uno un papel que jugar y pueden coexistir en un destino bien desarrollado para asegurar que la infraestructura, las necesidades comunitarias, la promoción y desarrollo de productos y las instalaciones turísticas, respectivamente, sean desarrolladas y modernizadas.

Cuadro 3. Recomendaciones según destino con base en la etapa de desarrollo turístico en República Dominicana, 2021

	Destinos incipientes (Pedernales) y emergentes (Samaná)	Destinos en desarrollo (Santo Domingo)	Destinos consolidados (La Altagracia)	Destinos maduros/actualizados (Puerto Plata)
Enfoque estratégico	Planificación del desarrollo, provisión de alojamiento y estímulo de la demanda (promoción y acceso)	Crecimiento del mercado principal y desarrollo del producto	Gestión de visitantes y garantía de crecimiento sostenible e inclusivo	Reposicionamiento y modernización de infraestructura e instalaciones antiguas
Instituciones	Turismo estratégico y plan maestro OGD para posicionamiento y promoción	Planificación del ordenamiento territorial OGD para crecimiento del mercado y del producto principal Promoción de asociaciones comerciales y comunitarias	Planificación detallada del desarrollo urbano y la ampliación OGD para iniciativas de gestión de destinos Mayor capacidad de los gobiernos locales	OGD para gestión, reposicionamiento y diversificación del destino
Infraestructura	Conectividad e infraestructura de acceso	Servicios básicos: gestión de residuos sólidos y líquidos	Gestión de la congestión, rehabilitación del tejido urbano, espacios públicos, destinos secundarios	Mejora de la infraestructura urbana y los servicios para visitantes
Iniciativas	Programas de apoyo a proveedores de puntos de amarre y habitaciones de calidad Capacitación para emprendedores	Desarrollo de capacidades del personal técnico Programas de apoyo a actividades, excursiones, oferta gastronómica	Manejo de visitantes Servicios de apoyo y vínculos para microempresas y empresas pequeñas Distribución del turismo	Recalificación y mejora de capacidades Programas para la renovación de lugares de alojamiento, esparcimiento y entretenimiento Diversificación de productos

Fuente: Elaboración propia.
Nota: La sigla OGD refiere a la organización para la gestión de destinos.

Se debe incrementar la participación del sector privado en la planificación de nuevos destinos y productos a través de consejos de asesoría. El desarrollo de nuevos productos y destinos debe estar alineado con la demanda potencial y el interés del sector privado. No todos los territorios cuentan con activos apropiados para el turismo, ni todos están preparados para su desarrollo. La jerarquización de un destino o tipo de producto sin una demanda potencial clara puede resultar en el desperdicio de recursos valiosos. El desarrollo

turístico debe adoptar un enfoque centrado en la demanda, equilibrando las necesidades de desarrollo territorial con la demanda potencial, el interés del sector privado y las estrategias sectoriales. En este sentido, se debe exigir la realización sistemática de estudios de viabilidad y evaluaciones de demanda como parte del proceso de planificación estratégica de nuevos productos o circuitos, particularmente en los nuevos polos y megaproyectos turísticos.

5.2.3 Mejorar las estadísticas a nivel subnacional para proporcionar datos e inteligencia de mercado a la planificación turística y las decisiones de desarrollo.

Es crucial contar con sistemas para analizar y distribuir datos sobre el impacto a nivel regional, incluidos puestos de trabajo, multiplicadores económicos y articulaciones, para comprender las tendencias y elaborar políticas y programas adecuados al lugar. El uso de macrodatos, portales de datos abiertos y plataformas de inteligencia de mercado debe ser incorporado a la planificación, monitoreo y herramientas de evaluación del Ministerio de Turismo. Es de particular importancia recabar inteligencia de mercado para comprender la manera en que los visitantes diversifican sus vacaciones en la playa hacia destinos secundarios y otros productos. Mediante la recopilación de contenidos generados por los usuarios (Salem y Twining-Ward, 2018), encuestas y grupos focales, los creadores de productos podrán comprender i) al tipo de visitante más propenso a diversificar su experiencia, y ii) los obstáculos para que estos visitantes se diversifiquen. Posteriormente, las campañas de promoción pueden reorientarse hacia el tipo de visitante más propenso a elegir una experiencia diversificada, mientras que los creadores de productos pueden minimizar esos obstáculos, ya sean falta de información, opciones de alquiler de vehículos, señalética multilingüe, torres de observación, inclusión en paquetes, seguridad percibida, etc.

5.3 Alinear las políticas y las intervenciones turísticas para apoyar la diversificación de productos y la inclusión

El Gobierno de la República Dominicana debe priorizar sistemáticamente y tomar medidas para diversificar sus productos y mejorar el entorno nacional, de modo de brindar soluciones adaptables a sus destinos. La diversificación debe centrarse en ciertos tipos de producto (turismo cultural, de eventos, de aventura, RICE, agroturismo y turismo comunitario), ubicaciones geográficas (sitios y rutas satélite) y mercados de origen (América del Sur, Asia oriental), para reducir su actual dependencia de un grupo pequeño de productos y mercados, reduciendo así su vulnerabilidad frente a conmociones internas y externas. La diversificación de productos con aportes locales y la consideración de los aspectos únicos del destino pueden ayudar a integrar a las comunidades y las pymes locales a la cadena de valor. El recuadro 9 ofrece algunos ejemplos de estrategias de diversificación de productos.

Recuadro 9

Estrategias de diversificación de productos

El tipo de estrategia de diversificación de productos depende mucho de la estructura del sector turístico y de las características de los visitantes. El desarrollo de rutas y senderos temáticos fue un modelo exitoso en Europa y los Estados Unidos gracias a la importancia de un mercado turístico interno independiente y centrado en el automóvil. En un destino turístico donde predominan los paquetes del tipo todo incluido, se puede trabajar para elevar el número de viajeros independientes (diversificación paralela) e integrar los destinos secundarios a los paquetes existentes (diversificación integradora).

Esto último fue exitoso en el Mediterráneo, donde el turismo cultural potencia la experiencia de los complejos costeros, ofreciendo la posibilidad de realizar excursiones adicionales y asistir a espectáculos culturales. Malta, una isla mediterránea tradicionalmente dependiente del turismo de mar y de complejos, priorizó el turismo rural y ecológico en su actual política turística. El proyecto Malta Goes Rural efectivizó esta política a través de un enfoque integrado por: i) una investigación de mercado para comprender las necesidades de incorporar productos complementarios a su mercado objetivo; ii) inversiones en el patrimonio rural mediante la creación de una red de senderos que conectan a las zonas turísticas existentes con áreas naturales, centros de aldeas y sitios arqueológicos; además los espacios históricos y públicos fueron modernizados, junto a la señalética de los senderos, lo que beneficia a residentes y usuarios por igual, y iii) lanzamiento de una campaña de promoción y una aplicación que permite a los usuarios seguir su ubicación en los senderos geolocalizados, obtener información adicional sobre los puntos de interés y evaluar las caminatas. Un ejemplo similar en el Caribe lo constituye el desarrollo del sendero nacional Waitukubuli en Dominica (A Virtual Dominica, s. d.), el primer sendero de larga distancia del Caribe, que recorre 114 kilómetros a lo largo de toda la isla. La Gran Carretera Oceánica (*Australia.com*, s. d.) es un buen ejemplo de una carretera temática que distribuye el turismo desde el polo turístico de Melbourne hacia áreas rurales costeras. Se puede obtener información adicional en la guía de la Organización Mundial del Turismo para el desarrollo del turismo gastronómico (OMT, 2019) y en el manual de desarrollo de productos turísticos de la Organización Mundial del Turismo y la Comisión Europea de Viajes (UNWTO y ETC, 2011) .

Fuente: Elaboración propia.

5.3.1 Priorizar las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para conectar mejor a las empresas locales con el dinamismo del sector turístico, el Gobierno de la República Dominicana debe priorizar el desarrollo de capacidades y el espíritu empresarial de las mipymes turísticas. El programa de apoyo a mipymes del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) debería ampliarse y descentralizarse aún más para brindar un acceso mejorado y localizado a los servicios de actualización de mipymes. Estos servicios deben enfocarse en el desarrollo de productos en función de la

demanda y en la distribución y promoción digitales, ya que a menudo los principales desafíos que enfrentan las mipymes son el vínculo con los visitantes internacionales y asegurar que los productos cumplen sus necesidades. La orientación del programa para mipymes debe regirse por un análisis detallado de la cadena de valor de los subsectores turísticos. Información detallada sobre este tema puede encontrarse en un análisis de la cadena de valor en Gambia (Mitchell y Faal, 2008). Véase el recuadro 10 para más detalles sobre cómo pueden los gobiernos potenciar el impacto económico local del sector turístico.

Recuadro 10

¿Cómo pueden los gobiernos potenciar el impacto económico local del turismo?

Los programas de desarrollo turístico inclusivo exitosos combinan medidas relacionadas tanto con la oferta (capacitación, financiamiento) como con la demanda (*marketing*, vínculos para la distribución). Elevar la proporción del gasto turístico que ingresa a la economía local depende en cierta medida de aumentar el número de visitantes y sus gastos (mediante estadías más largas y bienes y servicios más abundantes y de mejor calidad), pero también depende mucho del tipo de turista, el producto ofrecido y las condiciones operativas de las grandes y pequeñas empresas. Los programas contactan e incentivan a los grandes jugadores a comprometerse, y brindan apoyo en aspectos no financieros (sociales, culturales). Las estrategias pueden ser: i) aumentar los insumos locales en la cadena de suministro hotelera; ii) fomentar las microempresas y las pequeñas empresas turísticas; iii) impulsar las artesanías y compras turísticas locales; iv) mejorar las oportunidades laborales de las comunidades locales; v) facilitar las alianzas a nivel destino; vi) diversificar el destino, incluyendo más productos locales; vii) utilizar las funciones públicas para influir en el comportamiento del sector privado; viii) facilitar las iniciativas conjuntas entre el sector privado y la comunidad; ix) canalizar los flujos financieros hacia las comunidades, y x) atender los impactos culturales, sociales y físicos. Los enfoques prácticos para cada estrategia se desarrollan en el informe sobre la importancia del turismo en la economía local de la República Dominicana (Ashley, Goodwin y McNab, 2005), cuyas recomendaciones siguen siendo pertinentes y poco utilizadas.

Además de incrementar los vínculos de la cadena de suministro local, fomentar los gastos de bolsillo de los visitantes es una estrategia clave para estimular el desarrollo económico local. Esto requiere de asistencia técnica para mejorar la calidad y la consistencia de los productos y servicios, así como la creación de espacios físicos y ambientes acogedores. Una gama de bienes y servicios únicos y de calidad, bien promocionados, fácilmente accesibles (sombra, un mercado organizado, seguridad, casas de cambio de moneda, información), y actividades complementarias (música, entretenimiento, gastronomía), en un área compacta y preferiblemente peatonal, promueven la realización más frecuente de excursiones, invitan a realizar gastos más elevados y generan una mayor satisfacción.

→

El diseño de estos espacios públicos compartidos depende de los activos locales y es mejor desarrollarlos junto con la comunidad, con base en factores históricos, culturales, sociales y naturales que los hagan únicos e interesantes, con énfasis en la promoción de un sentido de lugar específico activado por una variedad de actividades y aplicaciones. Estos espacios públicos vibrantes incluyen malecones, espacios frente al mar, plazas públicas, centros históricos y corredores patrimoniales, así como lugares más pequeños como las áreas de ingreso a atractivos turísticos y las zonas aledañas a los complejos. Generar estos espacios públicos compartidos, desarrollar sus servicios y asegurar su administración y mantenimiento constituyen acciones importantes del desarrollo y la gestión de productos a nivel destino.

Fuente: Ashley (2006).

El apoyo a las mipymes mencionado más arriba debe integrar a los sectores más pequeños e informales de las áreas turísticas. Esto incluye créditos o capital de inversión para proyectos a pequeña escala, educación (especialmente en idiomas), desarrollo de productos para empresarios comunitarios, oportunidades para crear contactos y desarrollo de capacidades mediante capacitación (Oviedo-García, González-Rodríguez y Vega-Vázquez, 2019). Muchas de estas iniciativas se reflejan en las prioridades del Gobierno de la República Dominicana en términos de planificación y políticas. Su plan nacional a 20 años incluye acciones para integrar las comunidades a las actividades turísticas mediante educación turística y desarrollo de mipymes, así como redes de carreteras para integrar a los centros turísticos con las áreas aledañas. INFOTEP también cuenta con un robusto programa de apoyo a pymes, de acceso libre, que apoya tanto a empresas turísticas formales como informales. Sin embargo, su implementación debe mejorar.

5.3.2 Reducción gradual y eventual eliminación de la ley de incentivos a la inversión.

A mediano plazo, el Gobierno de la República Dominicana puede aumentar el espacio fiscal para mejorar la infraestructura y los servicios básicos en los destinos turísticos reduciendo gradualmente la ley de incentivos a la inversión, algo que liberaría recursos impositivos. La información sobre el desempeño pasado de esos incentivos y entrevistas con el sector privado sugieren que el sector turístico de la República Dominicana es lo suficientemente competitivo y atractivo como para no necesitar de incentivos adicionales para promover las inversiones en complejos a gran escala. Asimismo, estos incentivos no están alineados con las prioridades de política del Gobierno de la República Dominicana, ya que favorecen la inversión extranjera directa a gran escala por sobre el desarrollo económico local (Ministerio de Turismo de la República Dominicana, s. d.). De hecho, sirven como contrapunto de estas prioridades al permitir el crecimiento y propagación del turismo todo incluido. En su lugar, el ahorro impositivo puede reinvertirse en servicios básicos e infraestructura, una prioridad tanto para el sector privado como el gobierno local.

5.3.3 Alinear aún más las campañas de promoción con las políticas de diversificación de productos, con el foco puesto en el marketing digital y en las herramientas de inteligencia de mercado de última generación a través de macrodatos.

Las campañas de promoción deben priorizar la diversificación de mercados, destinos y productos para fortalecer la resiliencia del sector y reflejar las prioridades estratégicas del Ministerio de Turismo. Esto incluye descentralizar la promoción de destinos subnacionales, así como una exposición más amplia de productos y destinos alternativos. Un ejemplo de esto podría ser la adaptación del programa Capitales Europeas de la Cultura (Comisión Europea, s. d.), que escoge un destino diferente cada año, poniendo de relieve los destinos secundarios con una campaña de marketing y a través de la organización de programas de arte y cultura a lo largo del año. Alternando el foco de atención entre varios destinos dominicanos, se podría acentuar el protagonismo de destinos y productos menos conocidos (véase el recuadro 11).

Recuadro 11

Uso de *marketing* y macrodatos para favorecer la diversificación de productos

Ámsterdam utilizó una combinación de ***marketing* y macrodatos para impulsar a los visitantes a recorrer destinos menos conocidos.** Ámsterdam recibe 7,8 visitantes por residente por día y ha intentado diversificar su turismo —desde un tipo de escapadas urbanas de bajo costo y duración hacia un turismo más responsable y de mayor valor—. La Organización para la Gestión de Destinos de la ciudad comenzó a promover los distritos alejados como destinos independientes: i) extendió el alcance del transporte público gratuito brindado por la tarjeta City Card; ii) eliminó y redireccionó el financiamiento y las campañas de promoción de Ámsterdam hacia destinos cercanos; iii) desarrolló una aplicación que resalta las escapadas urbanas alternativas, y iv) colocó cámaras web en atractivos concurridos y sitios alternativos, brindando a los usuarios un anticipo y la oportunidad de elegir áreas menos concurridas. La investigación reveló que un 50% de los turistas eligieron un momento con menos concurrencia para realizar las visitas, mientras que un 20% visitaron un sitio diferente. La ciudad también desarrolló un *chatbot* de inteligencia artificial en Facebook Messenger que, previo consentimiento, indaga el perfil del usuario y sugiere actividades personalizadas a ser realizadas en lugares alternativos. De manera similar, analizaron el chip RFID (identificación por radiofrecuencia) de su City Card en búsqueda de datos sobre flujos de visitantes y empezaron a recomendar (desde su sitio web, aplicación y *chatbot* de Facebook) cruceros por los canales en los horarios menos concurridos del día (Ellwood, 2017). Véanse otros ejemplos en la guía de marketing digital de la Organización Mundial del Turismo (UNWTO y ETC, 2014).

Fuente: Ashley (2006).

El sector privado, con el objetivo de tener mayor presencia en la promoción de destinos, puede complementar el presupuesto de promoción turística del Ministerio de Turismo a través de un fondo de promoción de gestión privada. Un ejemplo de esto ocurre en Sudáfrica, donde el presupuesto de South Africa Tourism (SAT), la agencia a cargo de promover el turismo a nivel nacional, es complementado por una iniciativa privada administrada por el Consejo Turístico Empresarial de Sudáfrica (TBCSA, Tourism Business Council of South Africa). El TBCSA, una asociación privada sin fines de lucro, administra un impuesto turístico adicional voluntario sobre las noches de hotel que genera 600.000 dólares por año. Estos fondos luego son usados para complementar el presupuesto de promoción de SAT, por lo que TBCSA tiene una influencia considerable sobre el uso de estos fondos. Así se aseguran mayores recursos, aportes del sector privado y una focalización basada en la demanda de las iniciativas de marketing.

5.3.4 Ampliar las actividades de desarrollo de capacidades para centrarse en las posiciones ejecutivas de nivel inicial y alto, mientras se aumenta la capacidad técnica del sector hotelero.

La República Dominicana cuenta con programas de capacitación técnica efectivos; sin embargo, la demanda de puestos de trabajo supera en número a los graduados capacitados y por ende estos programas deben ampliarse. De forma similar, se requiere de más talento local entre los altos directivos, ya que muchos siguen viniendo del extranjero. Los programas para integrar a las comunidades locales, los pobres y los desfavorecidos al sector turístico deben ampliarse para proporcionar las habilidades básicas necesarias para acceder a los puestos de trabajo del sector[21].

5.4 Prioridades estratégicas por destino

Estas recomendaciones permitirían que las iniciativas se ajusten al contexto y necesidades únicas del destino. El gráfico 21 incluye una síntesis de intervenciones específicas (morado), inversiones de infraestructura (verde) e iniciativas (azul) por destino objetivo, identificadas a través de informes y consultores, con protagonistas nacionales y locales del Ministerio de Turismo, municipios, clústeres turísticos, asociaciones y operadores privados. Una síntesis de medidas a nivel destino por plazo y urgencia se puede encontrar en el anexo 5.

21 Véanse recursos adicionales sobre este tema en OCDE (2012).

Cuadro 4. Síntesis de inversiones y actividades por destino objetivo en República Dominicana

Samaná	Santo Domingo	Altagracia	Puerto Plata
• Fortalecer la capacidad de las autoridades locales en la organización y gestión de espacios públicos y frentes de playa.	• Elaborar un plan maestro de turismo para la región SD, que incluya un plan de marketing de destino detallado • Restringir los vehículos pesados de carga de la zona turística y el Malecón	• Desarrollar las capacidades del sector público local • Desarrollar un sistema de suministro de agua	• Reestructurar los sistemas de suministro de agua • Finalización de la planta de tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales de Cabarete • Reubicar y actualizar el vertedero de Sousa • Mejorar la planificación, la infraestructura y la gestión de las playas públicas. • Completar la carretera turística Gregorio Luperón (tramo Gran Parada-Santiago) • Mejorar la infraestructura urbana y los espacios públicos en el centro de Cabarete, incluido el soterramiento de cables eléctricos y estacionamiento centralizado. • Rehabilitación de Isabela Histórica • Construcción de un hospital para Sousa
• Mejoramiento de la línea de costa en Las Terrenas, incluida la peatonalización • Mejorar el acceso a la playa de Rincón (cruce de la autopista) y proporcionar instalaciones de playa, baños; organizar vendedores de playa informales • Detener la contaminación del río Las Terrenas por escorrentía comercial y alcantarillado residencial • Mejorar el mantenimiento de la planta de agua de INAPA en el camino a Las Galeras • Mejorar el sistema de transferencia de residuos sólidos desde la isla Cavo Levantado hasta el relleno sanitario de Santa Bárbara de Samaná	• Desarrollar el Parque Mirador Sur & Norte para uso turístico y de ocio • Construir relleno sanitario • Implementar una planta y un sistema de tratamiento de aguas residuales para el Gran SD • Mejorar la cantidad y calidad de los espacios públicos • Revitalizar el río Ozama en un corredor de recreación y esparcimiento • Implementar la fase 2 de la mejora del Malecón mediante la creación de carriles bici e infraestructura para calmar el tráfico.	• Promocionar paquetes multidestino • Apoyar la mejora y formalización de micro y pequeñas empresas. • Iniciativas para reducir la estacionalidad (dirigidas a MICE, festivales, diversificación) • Mejorar la protección y el cumplimiento de los manglares	
• Gestionar y hacer cumplir la invasión de asentamientos y construcciones frente al mar • Regulación de vehículos de motor en playas • Mejora de la gestión del tráfico y el estacionamiento	• Facilitar la rehabilitación de edificios patrimoniales a lo largo del Malecón • Facilitar el desarrollo de un Centro de Convenciones de Santo Domingo • Desarrollar un programa para recuperar la playa de Santo Domingo para uso lúdico		• Mejor protección y manejo de la laguna de Cabarete

Fuente: Elaboración propia con base en documentos consultados y entrevistas realizadas en 2020 a representantes del sector turístico, clústeres, asociaciones y gobiernos locales. Debido a las restricciones de viaje asociadas con la pandemia de la COVID-19, no se puedo llevar a cabo el trabajo de campo necesario para verificar y clasificar las prioridades.

Nota: El color morado se refiere a las instituciones; el verde, a la infraestructura, y el azul, a las intervenciones.

Bibliografía

A Virtual Dominica (s. d.), "Waitukubuli National Trail", https://www.avirtualdominica.com/project/waitukubuli-national-trail/.

Ahmad, E., D. Dowling, D. Chan, S. Colenbrander, y N. Godfrey (2019), *Scaling Up Investment for Sustainable Urban Infrastructure: A Guide to National and Subnational Reform*, Coalition for Urban Transitions, Londres y Washington D. C., https://newclimateeconomy.report/workingpapers/workingpaper/scaling-up-investment-for-sustainable-urban-infrastructure-a-guide-to-national-and-subnational-reform/.

Amendola, A., M. Boccia, G. Mele, y L. Sensini (2018), *Fiscal Incentives and Firm Performance: Evidence from the Dominican Republic*, Policy Research Working Paper No. 8382, Washington D. C., World Bank, marzo, http://hdl.handle.net/10986/29562.Ashley, C, H. Goodwin, y D. McNab (2005), *Making Tourism Count for the Local Economy in Dominican Republic: Ideas for Good Practice*, septiembre, https://www.researchgate.net/publication/228622543_Making_tourism_count_for_the_local_economy_in_Dominican_Republic_ideas_for_good_practice.

Ashley, C. (2006), *How Can Governments Boost the Local Economic Impacts of Tourism? Options and Tools*, SNV y Overseas Development Institute (ODI), noviembre, https://bibalex.org/baifa/Attachment/Documents/116430.pdf.

Association Strada del Franciacorta (s. d.), "The Strada del Franciacorta", https://www.franciacorta.net/en/the-road/strada-franciacorta/.

Atlas of Economic Complexity (s. d.), "Dominican Republic: Travel and Tourism", https://atlas.cid.harvard.edu/countries/65/export-basket.

Australia.com (s. d.), "Guide to the great ocean road", https://www.australia.com/en/places/melbourne-and-surrounds/guide-to-the-great-ocean-road.html.

Ballester, M. (2018), "Gobierno y Ministerio de Turismo y hoteleros buscan desarrollar a Samaná como un 'destino verde'", *Online Punta Cana Bávaro*, Santo Domingo, 27 de agosto, https://puntacana-bavaro.com/2018/08/27/gobierno-ministerio-de-turismo-y-hoteleros-buscan-desarrollar-a-samana-como-un-destino-verde/#.YcNzJsnMK1s.

Ballester, M. (2019), "Obras en Puerto Plata impactarán de manera positiva la actividad turística de la zona norte", *Online Punta Cana Bávaro*, Santo Domingo, 23 de diciembre, https://puntacana-bavaro.com/2019/12/23/obras-en-puerto-plata-impactaran-de-manera-positiva-la-actividad-turistica-de-la-zona-norte/#.XrwFndVS9PY.Banco Central de la República Dominicana (2018), *Importancia y Evolución del Turismo en la República Dominicana 2012-2017*, octubre, https://cdn.bancentral.gov.do/documents/sala-de-prensa/documents/bc20181017-importancia.pdf?v=1574121600084.

Banco Central de la República Dominicana (s. d.), "Indicadores de turismo 1980-2019".

Banco Mundial (2009), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Banco Mundial y Mayol Ediciones.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2020), Nota Sectorial de Turismo para la República Dominicana, noviembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: Aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA)*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/162), Santiago, CEPAL. Naciones Unidas, https://www.cepal.org/es/publicaciones/46551-evaluacion-efectos-impactos-la-pandemia-covid-19-turismo-america-latina-caribe.

Civitas (s. d.), *Tourism Improvement Districts. A National Study of Results*, https://www.visitsarasota.com/sites/default/master/files/Final%20Tourism%20Improvement%20District%20Report%206-30-17%20copy.pdf.

Cole, S., y N. Morgan (eds.) (2010), *Tourism and Inequality: Problems and Prospects*, CABI, noviembre, DOI: 10.1079/9781845936624.0000.

Comisión Europea (s. d.), "European Capitals of Culture", https://ec.europa.eu/culture/policies/culture-in-cities-and-regions/european-capitals-of-culture.

Consejo Nacional de Competitividad (2019), "Índice de competitividad viajes y turismo-2019", http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2019/09/Indice-de-Competitividad-Viajes-y-Turismo-2019.pdf.

Daude, C., H. Gutiérrez, y Á. Melguizo (2014), *The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: "Doctoring the Ball"*, OECD Development Centre Working Papers No. 322, París, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/5jz3wkh45kmw-en.

Diario Libre (2012), "Desarrollo turístico de Samaná", 7 de julio, https://www.diariolibre.com/opinion/desarrollo-turstico-de-saman-BPDL342883.

Ellwood, M. (2017), "How Amsterdam is solving its overtourism problem", *Condé Nast Traveler*, 19 de octubre, https://www.cntraveler.com/story/how-amsterdam-is-solving-its-overtourism-problem.

Foro Económico Mundial (2019), "Dominican Republic. Travel & Tourism Competitiveness Index 2019 edition", http://reports.weforum.org/pdf/ttci-2019/WEF_TTCI_2019_Profile_DOM.pdf.

Guillén, M. C. (2019), "Samaná, un destino turístico que aporta valor a la marca país de RD", *El Dinero*, 16 de enero, https://www.eldinero.com.do/75818/Samaná-un-destino-turistico-que-aporta-valor-a-la-marca-pais-de-rd/.

Grupo del Banco Mundial (2021), "Dominican Republic's Post COVID-19 Recovery through the Blue Economy".

Holmes, D. (2020), "Turning gray into green. Meishe River Greenway and Fengxiang Park, Haikou, China", *World Landscape Architecture*, 8 de julio, https://worldlandscapearchitect.com/turning-gray-into-green-meishe-river-greenway-and-fengxiang-park-haikou%EF%BC%8Cchina/#.Yno6oOjMLIV.

INFOTEP (Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional) (2020), "INFOTEP focaliza capacitación al sector turismo para contribuir con reapertura segura", 2 de julio, http://www.infotep.gov.do/index.php/noticias/item/1349-infotep-focaliza-capacitacion-al-sector-turismo-para-contribuir-con-reapertura-segura.

InfoTur Dominicano. Portal Dominicano de Noticias Turísticas (2020), "República Dominicana conoce 23 proyectos turísticos con 6,500 habitaciones en el 1er trimestre del 2020", http://infoturdominicano.com/rd/?p=56238.

IPC. Revista de Inversiones Punta Cana (2008), año 3, núm. 17, diciembre, https://issuu.com/revistaipc/docs/ipc17/30.

ITC (International Trade Centre) (2010), *Inclusive Tourism: Linking the Handicraft Sector to Tourism Markets*, Technical Paper, Ginebra, https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Exporters/Sectoral_Information/Service_Exports/Tourism/Linking%20the%20Handicraft%20Sector%20reprint%209%2010%202012%20for%20web.pdf.

Karasz, P. (2018), "Wave after wave of garbage hits the Dominican Republic", *The New York Times*, 23 de julio.

León, Y. M. (2007), "The impact of tourism on rural livelihoods in the Dominican Republic's coastal areas", *The Journal of Development Studies*, vol. 43, núm. 2, https://doi.org/10.1080/00220380601125214.

Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2018), Encuesta de Visitantes Internacionales.

Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2019), *Barómetro Turístico Enero-Diciembre 2019*.

Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2020), correos electrónicos.

Ministerio de Turismo de la República Dominicana (s. d.), *Plan Estratégico Institucional MITUR 2018-2021*, https://transparencia.mitur.gob.do/plan-estrategico-institucional/planificacion-estrategica-institucional/.

Mitchell, J., y J. Faal (2008), *The Gambian Tourist Value Chain and Prospects for Pro-Poor Tourism*, Working Paper No. 289, Londres, Overseas Development Institute, marzo, https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.625.3001&rep=rep1&type=pdf.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), *Operationalisation of Destination Management Organisations in Romania*, OECD Tourism Papers No. 2020/01, París, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9074fc18-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2012), "Policy Approaches to Skills Development in Tourism", *OECD Tourism Trends and Policies 2012*, París, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/tour-2012-5-en.OMT (Organización Mundial del Turismo) (2019), *Guía para el desarrollo del turismo gastronómico*, https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284420995.

OMT (Organización Mundial del Turismo) (2021), "Barómetro Turístico", enero.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2012), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2011. Informe General*, Santo Domingo, https://archivo.one.gob.do/encuestas/enhogar/enhogar-2011.

ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2018), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2018. Informe General*, Santo Domingo, https://web.one.gob.do/media/gzdkwnnn/encuestanacionaldehogaresdeprop%C3%B3sitosm%C3%BAltiplesiinformegeneral2018.pdf.

Oviedo-García, M. Á., M. R. González-Rodríguez, y M. Vega-Vázquez (2019), "Does sun-and-sea all-inclusive tourism contribute to poverty alleviation and/or income inequality reduction? The case of the Dominican Republic", *Journal of Travel Research*, vol. 58, núm. 6, págs. 995-1013, https://doi.org/10.1177/0047287518789272.

Padilla, A., y J. L. McElroy (2005), "The Tourism Penetration Index in large islands: The case of the Dominican Republic", *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 13, núm. 4, págs. 353-372, https://doi.org/10.1080/09669580508668562.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "Rol del turismo para la recuperación socioeconómica sostenible", noviembre.

Raschke, A. B. (2018), *Resident Perceptions of Whale Watching in the Dominican Republic*, Global Foundation for Democracy and Development (GFDD) y Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), https://www.dominicanaonline.org/libros-publicaciones/whale-watching-dr-eng.pdf.

Rey, B. (2019), "Rincón Bay relanzará el destino Samaná con 7 nuevos hoteles y un proyecto residencial de lujo", *Online Punta Cana Bávaro*, 11 de enero, https://puntacana-bavaro.com/2019/01/11/rincon-bay-relanzara-el-destino-samana-con-7-nuevos-hoteles-y-un-proyecto-residencial-de-lujo/#.Ya0YrVXMK1s.

Roessingh, C., y H. Duijnhoven (2005), "Small entrepreneurs and shifting identities: The case of tourism in Puerto Plata (Northern Dominican Republic)", *Journal of Tourism and Cultural Change*, vol. 2, núm. 3, págs. 185-202, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14766820508668663.

Salem, T., y L. Twining-Ward (2018), The Voice of Travelers: Leveraging User-Generated Content for Tourism Development 2018, The World Bank Group, Washington, D. C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30451.

Sambrook, R. A., B. M. Kermath, y R. N. Thomas (1994), "Tourism growth poles revisited: A strategy for regional economic development in the Dominican Republic", *Yearbook*, Conference of Latin Americanist Geographers, págs. 87-96, https://www.researchgate.net/profile/Brian-Kermath/publication/236035308_Tourism_Growth_Poles_Revisited_A_Strategy_for_Regional_Economic_Development_in_the_Dominican_Republic/links/02e7e515edf41d9fd2000000/Tourism-Growth-Poles-Revisited-A-Strategy-for-Regional-Economic-Development-in-the-Dominican-Republic.pdf.

Sasidharan, V., y M. E. Hall (2013), "Dominican resort tourism, sustainability, and Millennium Development Goals", *Journal of Tourism Insights*, vol. 3, núm. 1, art. 5, https://doi.org/10.9707/2328-0824.1029.

Secretaría de Estado de Turismo de la República Dominicana (2001), Ley 158-01 del 9 de octubre del 2001 sobre fomento al desarrollo turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad. Modificada por Ley 184-02 del 23 de noviembre del 2002, y por la Ley 318-04, Santo Domingo, http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/RDM/L_DevTur_s.pdf.

Red Regional de Turismo de Australia y Departamento de Recursos, Energía y Turismo del Gobierno de Australia (s. d.), *The Guide to Best Practice Destination Management*, https://regionaltourism.com.au/projects/destination-management/.

UNWTO y ETC (Organización Mundial del Turismo y Comisión Europea de Viajes) (2014), *Handbook on E-Marketing for Tourism Destinations*, marzo.

UNWTO y ETC (Organización Mundial del Turismo y Comisión Europea de Viajes) (2011), *Handbook on Tourism Product Development*, octubre.

Visit Engand (s. d), *Principles for Developing Destination Management Plans*, https://www.visitbritain.org/sites/default/files/vb-corporate/Documents-Library/documents/England-documents/dm_plans_guiding_principles.pdf.

WTTC (Consejo Mundial de Viajes y Turismo) (2020), "Economic Impact. Dominican Republic", https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/103/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload.

WTTC (Consejo Mundial de Viajes y Turismo) (s. d.), "Investigación anual 2020. República Dominicana".

Anexo 1

Lista de entrevistados

Cuadro A1.1 Lista de personas entrevistadas durante la realización de esta nota

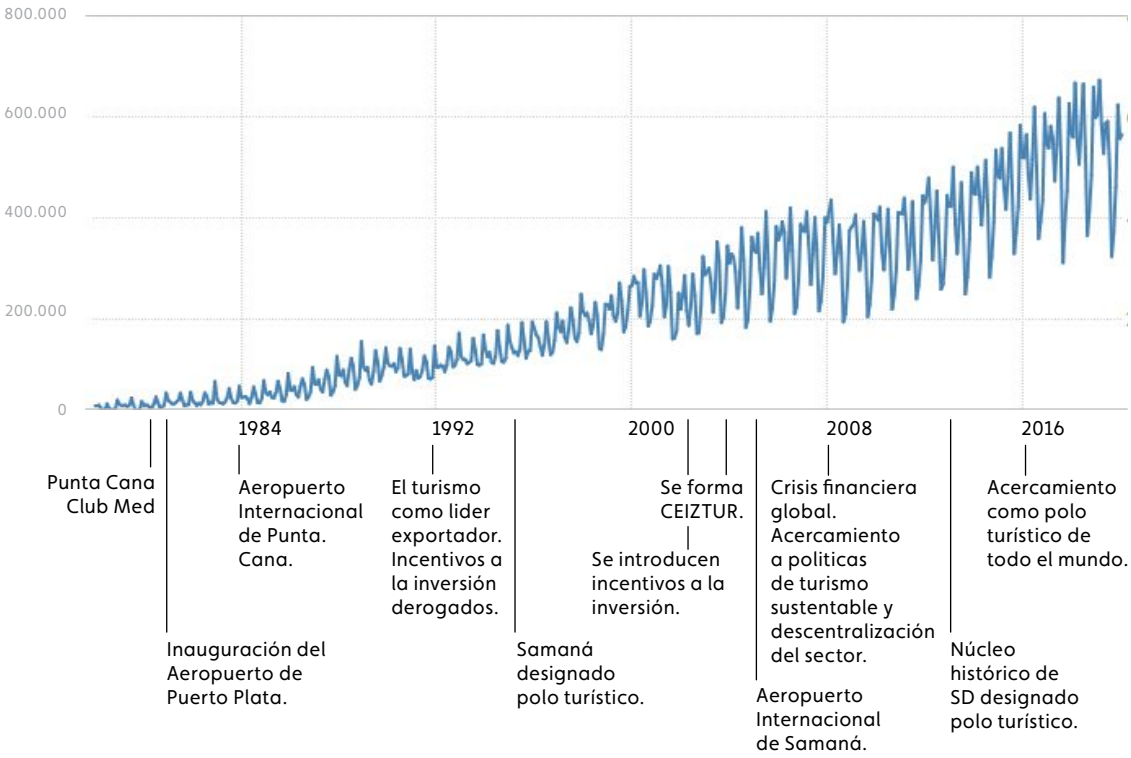
Nombre	Cargo
Shaney Peña Gómez	Directora, Dirección de Planificación y Proyectos, Ministerio de Turismo
Maribel Villalona	Ex Directora, Dirección de Planificación y Proyectos, Ministerio de Turismo
Arq. Kirsis de los Santos	Directora, Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR)
Yarín Casquero	Directora, Empresas y Servicios, Ministerio de Turismo
Carmen Paula	Directora Adjunta, Empresas y Servicios, Ministerio de Turismo
Paula Rainieri	Presidenta, Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES)
Andrés Marranzini	Vicepresidente, Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES)
Amín Serulle	Coordinador, Componente 3, Proyecto para la Rehabilitación del Centro Histórico de Santo Domingo
Mónica Infante	Clúster Turístico de Santo Domingo
Carla Mejía	Clúster Turístico de Santo Domingo
Tamara Mera	Clúster Turístico de Santo Domingo, Coordinadora del Proyecto para la Rehabilitación del Centro Histórico de Santo Domingo
Silvanh Rivel	Clúster Turístico de Santo Domingo
Rafael Blanco	Clúster Turístico de Samaná
Elisa Acosta	Encargada, Escuela de Hotelería, Gastronomía y Pastelería, Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)
Fabeth Martínez	Directora, Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) Sección Santo Domingo
Yudit García	Vicepresidenta, Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) Sección Santo Domingo
Aura Domínguez	Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) Sección Santo Domingo
Arq. Williana Núñez	Directora de Planificación Urbana, Puerto Plata
Lic. Ramón Antonio Ramírez	Alcalde, Distrito Municipal de Verón-Punta Cana
Lic. Juan Antonio Adames	Alcalde, La Romana
Jakaira Cid	Directora, Región de Puerto Plata, Oficina de Promoción Turística, Ministerio de Turismo
Romeo Ramlakhan	Asesor de la Alcaldía, Ciudad de Santo Domingo
Jesús Suazo Paradis	Director, Planificación Urbana, Ciudad de Santo Domingo
Jesus D'Alessandro	Director, Plan Estratégico, Ciudad de Santo Domingo
Jenny Vásquez	Departamento de Finanzas, Ciudad de Santo Domingo

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Hitos clave en el desarrollo turístico de la República Dominicana

Gráfico A2.1. Hitos turísticos clave y número de visitantes por mes en República Dominicana, 1978-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de la República Dominicana y Trading Economics.

Anexo 3

Zonas planificadas por Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico

Cuadro A3.1: Estado de los Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico (2020)

Planes estratégicos (a convertir en Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico)	Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial Turístico aprobados	Sin Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial Turístico
Puerto Plata	Sosúa	Samaná (Zona Sur)
Península de Samaná	San Felipe Puerto Plata	Monte Cristi
Santiago	Las Terrenas (Samaná Norte)	Espaillat
María Trinidad Sánchez	Cabarete	María Trinidad Sánchez
Dajabón	Miches-Seibo-Hato Mayor	Playa Dorada
La Vega	Punta Cana-Bávaro-Macao	Montellano-Punta Bergantín
Valverde	Unidad Ambiental 2 Macao	Bayahibe-Isla Saona
Monte Cristi	Pedernales	Boca Chica
San José de las Matas		Circunvalación Verón
Jarabacoa		Hato Mayor
Miches		La Romana
Punta Cana - Bávaro - Macao		La Vacama hasta Miches
Bayahibe		San Pedro
Boca Chica		Boca de Yuma
Higüey		Baní
San Pedro de Macorís		Azua
Barahona		Barahona
		Municipio Pedernales

Fuente: Ministerio de Turismo de la República Dominicana (2020).

La página web del Ministerio de Turismo ofrece mapas de los polos planificados en https://www.dpp-mitur.gob.do/ci/index.php/pages/mapas.

Anexo 4

Análisis FODA de cada destino objetivo

Cuadro A4.1. Análisis FODA de Samaná

Fortalezas	Debilidades
Red vial e infraestructura para la conectividad. Acceso al aeropuerto. Clúster activo con buena relación con el Ministerio de Turismo y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR). Comunidad empoderada con un fuerte papel de apoyo. Posicionamiento ecoturístico.	Mala gestión de las playas. Desarrollo urbano sin planificar. Usurpaciones costeras (destrucción de manglares por parte de asentamiento informales). Suministro eléctrico inadecuado y costoso. Baja capacidad del gobierno subnacional. Falta de plantas de tratamiento de aguas residuales adecuadas. Falta de vertederos. Falta de competencias turísticas. Contaminación visual de cartelería irregular y falta de uniformidad en las normas.
Oportunidades	**Amenazas**
Activos culturales y naturales variados, incluidas selvas, condiciones de viento y agua para deportes acuáticos, terreno montañoso, y playas apartadas.	Erosión costera. Gobernanza fragmentada: la península se organiza en seis gobiernos locales diferentes. Estacionalidad elevada. Contaminación del mar (aguas residuales), específicamente la contaminación del río Las Terrenas a causa de un vertedero, mataderos, tiendas de maquinaria pesada y aguas servidas residenciales. Construcciones y operaciones ilegales sin permisos ambientales. Pesca ilegal en torno a la isla Cabo Levantado, e incumplimiento de normas para la pesca de langosta y lambí.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A4.2. Análisis FODA de Santo Domingo

Fortalezas	Debilidades
Excelente capital humano dado que todas las universidades y escuelas turísticas tienen su sede en Santo Domingo. Importante oferta de personal capacitado. Alta capacidad del gobierno local de Santo Domingo, proactivo en turismo. Jurisdicción única que facilita la planificación, coordinación e implementación. Amplia oferta de vuelos internacionales. Principal punto de entrada. Entorno de negocios favorable. Destacado destino de turismo médico para los mercados caribeños. Servicios de salud muy desarrollados. Amplia oferta gastronómica (más de 500 restaurantes en la guía oficial). Oferta comercial variada. Fuerte presencia de marcas internacionales. Grandes inversiones hoteleras, oferta de habitaciones moderna y variada. Amplia red vial que conecta a Santo Domingo con el resto del país en un promedio de dos horas. Salarios competitivos atraen el mejor talento. Mayor prioridad para la inversión dada su ubicación como sede del gobierno.	Falta de promoción de su diversa oferta turística. Falta de un centro de convenciones. Deficiencias en la gestión de residuos sólidos. Falta de un plan de desarrollo turístico estratégico. Poca coordinación entre el gobierno local y el Ministerio de Turismo. Inapropiado para el turismo de playa. Suministro eléctrico poco fiable.
Oportunidades	**Amenazas**
Distribución del turismo hacia barrios rezagados con activos turísticos. Centro histórico patrimonial.	Percepción por parte de los visitantes de que no se trata de un destino turístico. Congestión de tráfico. Inseguridad en ciertas zonas de la ciudad. Contaminación derivada de la quema de residuos en Duquesa- Contaminación de los cuerpos de agua y playas de la ciudad causada por residuos y aguas servidas, incluido el río Ozama. Sistema de suministro de agua envejecido, incapaz de atender el crecimiento demográfico.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A4.3. Análisis FODA de Altagracia

Fortalezas	Debilidades
Calidad del alojamiento. Conectividad aérea. Reconocimiento global de la marca. Sector privado dinámico.	Residuos plásticos en las playas. Falta de suministro de agua centralizado. Oferta no diversificada. Baja capacidad de implementación de las inversiones en servicios básicos.
Oportunidades	**Amenazas**
Priorización de la sostenibilidad por parte del sector privado. Trayectoria de alto crecimiento sostenido.	Escasez de agua. Asentamientos informales crecientes. Informalidad creciente. Falta de activos turísticos endógenos que no sean agua, sol y arena. Capacidad de carga de las playas. Usurpaciones en ecosistema de manglares sensible.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A4.4. Análisis FODA de Puerto Plata

Fortalezas	Debilidades
Fuerte reconocimiento de la marca. Gran destino para cruceros. Buena conectividad vial y aérea. Amplia capacidad de alojamiento. Prioridad alta por parte del gobierno. Larga historia con el turismo.	Suministro de agua inadecuado. Desarrollo no regulado. Asentamientos informales y usurpaciones de áreas con manglares. Contaminación con residuos sólidos. Escorrentía de aguas residuales. Número creciente de vendedores y comercios informales. Acoso al turista. Prostitución. Suministro eléctrico inadecuado y costoso. Baja satisfacción con playas y gastronomía.
Oportunidades	**Amenazas**
Centro histórico potencialmente atractivo. Conectividad mejorada como base y puerta de entrada al Noroeste subdesarrollado.	Infraestructura y establecimientos turísticos envejecidos. Posicionamiento y percepción como destino económico. Producto turístico no diversificado.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5

Síntesis de medidas a nivel destino por plazo y urgencia

Cuadro A5.1 Síntesis de medidas o acciones a nivel destino por plazo y urgencia

Medidas o acciones	Plazo de realización	Urgencia
Específicas por destino		
Samaná		
Mejorar el mantenimiento de la planta de agua de INAPA camino a Las Galeras.	Inmediato	Alta
Desarrollar capacidades de autoridades locales para la organización y gestión de espacios públicos y frente al mar.	Inmediato	Moderada
Mejorar el sistema de transferencia de residuos sólidos de la isla Cabo Levantado al vertedero Santa Bárbara de Samaná.	Corto plazo	Alta
Mejorar el malecón en Las Terrenas, incluida la peatonalización.	Corto plazo	Moderada
Mejorar el acceso a playa Rincón (cruce de autopista) y proporcionar servicios playeros y baños; organizar a vendedores informales en la playa.	Corto plazo	Moderada
Regular el uso de vehículos en la playa.	Corto plazo	Moderada
Frenar la contaminación del río Las Terrenas causada por los vertidos comerciales y aguas servidas residenciales.	Medio plazo	Alta
Gestionar y controlar las usurpaciones frente a la playa por parte de asentamientos y construcciones.	Medio plazo	Alta
Mejorar la gestión del estacionamiento y el tráfico.	Medio plazo	Moderada
Santo Domingo		
Producir un plan maestro turístico para el Distrito Nacional, incluido un plan detallado para la promoción del destino.	Inmediato	Alta
Implementar la Fase 2 de la modernización del malecón a través de bicisendas e infraestructura para tranquilizar el tráfico.	Inmediato	Moderada
Construir un vertedero.	Corto plazo	Alta
Construir una planta y un sistema para el tratamiento de aguas residuales en el Gran Santo Domingo.	Corto plazo	Alta
Restringir la circulación de vehículos de carga en zonas turísticas y el malecón.	Corto plazo	Moderada
Desarrollar el Parque Mirador Sur y Norte para su uso turístico y de esparcimiento.	Corto plazo	Moderada
Mejorar la calidad y cantidad de espacios públicos.	Medio plazo	Moderada
Facilitar la rehabilitación de edificios históricos en el malecón.	Medio plazo	Moderada
Facilitar el desarrollo de un Centro de Convenciones para Santo Domingo.	Medio plazo	Moderada
Elaborar un programa para recuperar la playa de Santo Domingo para el esparcimiento.	Medio plazo	Moderada
Convertir al río Ozama en un corredor recreativo.	Medio plazo	Baja

La Altagracia		
Desarrollar un sistema de suministro de agua.	Inmediato	Alta
Apoyar el rescate, modernización y formalización de micro y pequeñas empresas.	Inmediato	Alta
Desarrollar las capacidades del sector público local.	Inmediato	Moderada
Promover los paquetes turísticos multidestino.	Corto plazo	Moderada
Desarrollar iniciativas para reducir la estacionalidad (RICE, festivales, diversificación).	Medio plazo	Alta
Mejorar la protección y el control de los manglares.	Medio plazo	Alta
Puerto Plata		
Finalizar la planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos de Cabarete.	Corto plazo	Alta
Mejorar la infraestructura urbana y los espacios públicos en el centro de Cabarete, incluidos la colocación de cables bajo tierra y el estacionamiento centralizado.	Corto plazo	Moderada
Rehabilitar la zona histórica de La Isabela.	Corto plazo	Moderada
Reestructurar sistemas de suministro de agua.	Medio plazo	Alta
Reubicar y mejorar el vertedero de Sosúa.	Medio plazo	Alta
Construir un hospital en Sosúa.	Medio plazo	Alta
Mejorar la protección y gestión de la laguna de Cabarete.	Medio plazo	Alta
Mejorar la planificación, la infraestructura y la gestión de las playas públicas.	Medio plazo	Moderada
Completar la carretera turística Gregorio Luperón (sección Gran Parada-Santiago).	Medio plazo	Moderada

Fuente: Elaboración propia con base en los aportes de partes interesadas.
Nota: La sigla INAPA refiere a Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado.

Spotlight:
Adaptar los instrumentos de desarrollo territorial: zonas francas

Diana Tello Medina

Índice

Introducción 350

1 Las zonas francas en el mundo: ¿qué se sabe sobre ellas? 350

2 Las zonas francas en la República Dominicana 353

2.1 ¿Dónde se ubican las zonas francas de la República Dominicana? 354

2.2 Las zonas francas de la República Dominicana juegan un papel importante en las exportaciones y en el empleo formal de algunas áreas, pero sus derrames en el territorio parecen ser limitados 354

2.3 ¿Cómo operan los diferentes canales de transmisión en la República Dominicana? 356

2.3.1 La capacidad de absorción y las cualidades locales son más marcadas en Santo Domingo y Santiago 356

2.3.2 La interacción entre las empresas basadas en las zonas francas y las que se sitúan fuera de ellas es escasa 361

2.3.3 ¿Están interesadas las empresas instaladas en las zonas francas en conectarse con las empresas locales? 364

3 Conclusiones 365

Bibliografía 367

Anexo 1. Encuesta de empresas ubicadas en zonas francas: estadísticas descriptivas 370

Anexo 2. Herramienta de categorización de las MIPyME para facilitar los vínculos productivos con el subsector de dispositivos médicos 371

Anexo 3. Evaluación cualitativa de las zonas francas de la República Dominicana 372

Gráficos

Gráfico 1. Ubicación de las zonas francas en República Dominicana 355

Gráfico 2. Empleo privado formal en las zonas francas (en porcentajes) 356

Gráfico 3. Capacidad de absorción en la República Dominicana, por provincia 357

Gráfico 4. Capacidad de absorción y zonas francas, por provincia 358

Gráfico 5. Principales razones para establecerse en esta zona franca 359

Gráfico 6. ¿Considera que la empresa logra conseguir la mano de obra necesaria para desempeñar sus actividades? 360

Gráfico 7. Organismos con los que interactúan las zonas francas en la República Dominicana 361

Gráfico 8. Dificultades que las zonas francas ayudan a superar 362
Gráfico 9. Principal dificultad para operar en la República Dominicana 363
Gráfico A1.1. Número de empresas consultadas, y sus sectores 370
Gráfico A1.2. Tamaño y origen de las empresas consultadas 370

Cuadros

Cuadro A3.1 Evaluación cualitativa de las zonas francas de la República Dominicana 371

Introducción

Las zonas francas son un instrumento que ha sido utilizado en la República Dominicana y en el mundo para apoyar el desarrollo territorial, aunque con resultados dispares. La efectividad de las zonas francas para promover el desarrollo de los territorios donde se ubican depende de los spillovers (o impactos directos e indirectos) que generen. Los *spillovers* en las economías locales pueden definirse y medirse mediante resultados económicos estáticos y dinámicos, así como por medio de los resultados socioeconómicos (Farole, 2011). Es decir, se espera que las zonas francas beneficien a sus territorios como resultado de atraer nuevos negocios, crear vínculos con empresas locales, generar empleos y mejorar el tejido productivo local, entre otros efectos. Estos *spillovers* se transmiten a la economía local a través de diferentes canales que dependen de varios factores, desde las características de las empresas que se asientan en la zona franca, pasando por la interacción entre estas empresas y las que no se ubican en la zona franca, hasta las características locales del territorio que las alberga.

Este spotlight tiene por objetivo comprender mejor los mecanismos de transmisión a través de los cuales las zonas francas de la República Dominicana apoyan el desarrollo de los territorios donde se ubican. Existe abundante bibliografía que estudia los diferentes aspectos de las zonas francas en todo el mundo (Farole, 2011; Picarelli, 2016; Zeng, 2016). No obstante, la revisión realizada indica que pocos intentaron comprender los vínculos entre las zonas francas y sus territorios (Frick y Rodríguez-Pose, 2019 y 2022), y que ninguno se centró de forma exclusiva en la República Dominicana. Este *spotlight* se basa en una combinación de investigación bibliográfica, encuestas a empresas situadas en zonas francas y reuniones con expertos y actores gubernamentales*. La encuesta de empresas se llevó a cabo entre agosto y octubre de 2020[1], con el fin de comprender mejor: i) los factores que las llevaron a localizarse en la República Dominicana y en una zona franca en particular (o en territorio específico), y ii) sus vínculos con el territorio en términos de cadenas de valor locales, alianzas con actores locales, capital humano y prestación de otros servicios[2] (en el anexo 1 pueden consultarse estadísticas descriptivas).

1. Las zonas francas en el mundo: ¿qué se sabe sobre ellas?

Las zonas francas, también llamadas zonas económicas especiales, son una herramienta de política utilizada en todo el mundo para crear "enclaves" productivos con mejores servicios, pero también para generar oportunidades dentro y fuera de esas zonas, y así promover el logro de objetivos de desarrollo más amplios. A menudo son vistas como una solución para problemas más amplios, como los mercados laborales o las tierras disfuncionales, o los servicios públicos deficientes, que pueden convertirse en un obstáculo para atraer trabajadores y empresas hacia una ubicación dada, a pesar de las ventajas locales. Cuando la solución a estos problemas a escala regional o nacional es difícil, las zonas francas pueden brindar un área física más acotada que permita abordar estas cuestiones e incentivar el agrupamiento de las empresas. Algunos de estos desafíos pueden afrontarse con las normativas nacionales (normalmente aduaneras, pero

---

* En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres.

1 Un total de 68 empresas participaron de la encuesta. Los resultados son indicativos y no representativos.

2 Servicios refiere al transporte entre las zonas francas y las áreas urbanas y rurales, y a los programas de asistencia social (por ejemplo, salud y vivienda).

a veces también normativas relativas al registro de tierras, las leyes laborales o ciertos impuestos). Esto puede incluir, por ejemplo, entregar naves industriales avanzadas a las empresas para que afronten los gastos irrecuperables; superar las fricciones derivadas de las brechas de información respecto de las oportunidades que ofrece un área determinada (ofertas de empleo en línea o una imagen para promocionar la ubicación, por ejemplo), o facilitar los procesos de registro y todo tipo de trámites a través de ventanillas únicas. Otros desafíos requieren de independencia normativa o requieren coordinar acciones y recibir apoyo del gobierno nacional o de las autoridades provinciales, lo que puede incluir, por ejemplo, modificar normativas que regulan la compra de tierra o los permisos de construcción, normativas laborales y migratorias, o procedimientos para el registro de empresas.

Cuando los objetivos de las zonas francas incluyen el desarrollo regional, dichas zonas pueden promover el desarrollo económico local al generar *spillovers* económicos y socioeconómicos en el territorio que las rodea, aunque la evidencia indica que su impacto es limitado. Los beneficios indirectos en los territorios locales pueden incluir resultados económicos y socioeconómicos, ya sea en un período específico de tiempo (por ejemplo, exportaciones, inversión extranjera directa o empleo regional) o resultados estructurales a largo plazo en el territorio (por ejemplo, modernización de tecnologías locales, diversificación económica o mejora de la calidad del empleo) (Farole, 2011). Un reciente estudio cuantitativo de las zonas francas en economías emergentes muestra que contribuyen al desarrollo de los territorios circundantes, lo que confirma la existencia de beneficios indirectos. Sin embargo, también revela que esos beneficios en general tienen lugar en un radio limitado (50 kilómetros a la redonda) (Frick y Rodríguez-Pose, 2022). Las inmediaciones de las zonas francas sí se benefician de estos efectos indirectos, aunque su impacto se debilita a medida que uno se aleja de las zonas francas.

¿Cómo favorecer los spillovers en el territorio de las zonas francas? Como se sabe, uno de los principales objetivos de las zonas francas es captar inversión extranjera directa (IED) a través de la localización de empresas multinacionales. La IED es un factor importante para difundir conocimientos y tecnología a través de las fronteras (Bajo-Rubio y López-Pueyo, 2002; Ernst y Kim, 2002). Las empresas multinacionales situadas en zonas francas representan nuevas fuentes de tecnología para la economía receptora (Ernst y Kim, 2002), algo que puede elevar la productividad, generar nuevos puestos de trabajo locales (Ernst y Kim, 2002) y promover el crecimiento y el desarrollo económicos (Crescenzi, 2005). No obstante, los beneficios indirectos son transmitidos a las economías locales a través de diferentes canales que dependen de tres grandes factores: i) la capacidad de absorción del territorio y sus cualidades; ii) la interacción entre empresas ubicadas en la zona franca y las que se encuentran fuera, con el fin de modernizar los estándares de producción y las competencias laborales locales, y iii) las características de las empresas ubicadas en las zonas francas, para entender qué tan bien se conectarían con las empresas locales (Frick y Rodríguez-Pose, 2021). Cuando una zona franca experimenta efectos secundarios limitados normalmente se debe a una mala elección de la ubicación, políticas complementarias inadecuadas (relativas, por ejemplo, a la infraestructura para la conectividad) o una mala calidad institucional (Frick y Rodríguez-Pose, 2021).

Primero, la capacidad de absorción del territorio y las cualidades locales deben ser tomadas en cuenta a la hora de decidir dónde ubicar una zona franca, con el fin de maximizar los beneficios secundarios. Cuando una zona franca se crea de forma aislada, sin tener en cuenta las necesidades de las empresas en el territorio, y sin poner en marcha de políticas complementarias, generalmente la iniciativa fracasa en lo que respecta a la generación de beneficios secundarios. Las zonas francas pueden conectarse mejor con sus alrededores cuando existe un marco institucional y de políticas apropiado, junto con la combinación

correcta de incentivos, no necesariamente fiscales (FIAS, 2008). La transferencia efectiva de conocimientos demanda habilidades (o capacidad de absorción) a nivel local para poder identificar, interpretar e incorporar el conocimiento adquirido en los procesos de producción locales (Agrawal y Gort, 2002; Audretsch y Feldman, 2004; Boschma, 2005). Asimismo, para mejorar los beneficios secundarios a nivel local también se necesitan acceso y calidad de la infraestructura y los servicios (agua, electricidad, entorno empresarial, seguridad y limpieza, entre otros.); acceso a un gran mercado a través de una conectividad eficiente o proximidad, y acceso al mercado laboral en el territorio. Por ejemplo, un análisis de los beneficios secundarios de las zonas francas en las economías emergentes realizado por Frick y Rodríguez-Pose (2019) —que incluyó a diez zonas francas de la República Dominicana— reveló que es más probable que se obtengan beneficios secundarios cuando la zona franca se ubica cerca de una gran ciudad (300.000 habitantes), lo que permite el acceso a una reserva de capital humano más grande y conlleva conexiones con un número mayor de empresas locales[3].

Cuando las dotaciones del territorio local son escasas, una solución temporal muy común utilizada en todo el mundo consiste en captar empresas mediante incentivos impositivos. Sin embargo, esta solución es costosa y por lo general es ineficaz —los recursos públicos podrían utilizarse para apoyar *spillovers*. Por ejemplo, 12 zonas francas se construyeron en Indonesia oriental para atraer empresas de alta tecnología con el fin de revivir un área atrasada. Sin embargo, apenas tres de ellas recibieron algún tipo de inversión, un 80% de la cual se dirigió a una sola zona franca situada en el oeste más desarrollado. En total, solo el 17% de la inversión prevista fue movilizada (Temenggung, 2013). Si bien los incentivos fiscales fueron el principal instrumento utilizado para atraer empresas de alta tecnología, estas requieren de varios complementos para ser productivas (por ejemplo, economías de aglomeración externas sólidas para proveer servicios empresariales; una fuerza laboral diversa y capacitada, y fuentes de energía e instituciones adecuadas), todo lo cual faltaba en el este aislado. Por lo tanto, el plan no estaba alineado ni con las ventajas preexistentes de la ubicación, ni con las ventajas que pudiesen desarrollarse a medio plazo. Los complementos que sí fueron planeados tuvieron un diseño y una ejecución incorrectos[4] y fueron tantas las zonas francas que se situaron en ubicaciones relativamente "sin edificar" que se limitó la capacidad de las empresas de coordinar acciones en el territorio junto con la ciudadanía y las empresas. En última instancia, el esfuerzo le costó muy caro al país y a los gobiernos locales involucrados. Los presupuestos eran escasos y era preciso destinarlos a abordar cuestiones más urgentes subyacentes en el territorio, como el bajo capital humano, la mala conectividad con la economía nacional y la gestión urbana no planificada (Banco Mundial, 2020a).

Segundo, cuanto más fuertes sean los vínculos entre las empresas ubicadas en la zona franca y las que se encuentran fuera de ella, mayores serán los *spillovers* en el territorio. Tanto la cantidad como la calidad de estos vínculos son importantes en términos de promover el empleo local, modernizar la actividad económica y, en última instancia, fomentar el crecimiento y el desarrollo (Farole, 2011; Zeng, 2016). Los bienes producidos en las zonas francas, así como sus procesos, pueden llevar las prácticas locales y la calidad de sus productos hacia estándares más elevados. Esto a su vez puede incentivar a las empresas locales (y

3 La investigación se basó en un conjunto de datos consultados en Frick, Rodríguez-Pose y Wong (2019), que abarcaban datos sobre las características y el desempeño de las zonas económicas especiales en 346 zonas y 22 países emergentes, incluida la República Dominicana.

4 Se llevaron a cabo algunas inversiones "complementarias", como la recalificación de trabajadores y de MIPyMES, o el desarrollo de infraestructura y de "ventanillas únicas" de registro, aunque dichas inversiones no respondieron a un diagnóstico exhaustivo de las necesidades empresariales.

algunas veces a los gobiernos) a capacitar a su fuerza laboral para responder a las expectativas previstas (Farole y Winkler, 2014).

Tercero, las características de las empresas que se establecen en las zonas francas son importantes para la generación de impacto en el territorio en términos de conocimiento. Más allá de la capacidad de absorción y de las características locales de la economía anfitriona, las características de las empresas que se establecen en las zonas francas (por ejemplo, el país de origen de estas empresas o el sector de la economía en el que se desempeñan) influyen en su decisión respecto de dónde establecerse y, de esta manera, inciden en los intereses que las vinculan con la economía anfitriona (Marín y Giuliani, 2011; Crescenzi, Pietrobelli y Rabellotti, 2016; Iammarino, Padilla-Pérez y von Tunzelmann, 2008). Su nivel tecnológico, sus cadenas de producción mundiales y sus estrategias de crecimiento influyen en la motivación (y la posibilidad) de generar vínculos con la economía local y de producir beneficios secundarios (Farole y Winkler, 2014).

Existe abundante bibliografía que estudia los diferentes aspectos de las zonas francas de la República Dominicana. Algunos trabajos se centran en medir y monitorear su éxito interno, en términos de exportaciones, puestos de trabajo e inversión, incluidos los informes anuales del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) de la República Dominicana. Otros, como un estudio realizado por el Banco Mundial en 2017, apuntan a evaluar las consecuencias de las reformas regulatorias sobre el comportamiento de las exportaciones y los vínculos de las zonas francas con los proveedores locales. El mencionado estudio señala que los beneficios asociados a la generación de un mayor valor agregado en la República Dominicana no se correlacionan con el desarrollo de vínculos más estrechos con las empresas locales fuera de las zonas francas. El documento recomienda pensar en políticas que puedan fortalecer estos vínculos. Asimismo, un estudio publicado por el Grupo Banco Mundial en 2017 analizó los factores que subyacen en el comportamiento de las zonas francas situadas en economías de mercados emergentes, incluidas las diez zonas francas más grandes de la República Dominicana, y examinó hasta qué punto el comportamiento de las zonas francas impulsa el crecimiento económico en las áreas circundantes (Grupo Banco Mundial, 2017).

En las próximas secciones de este *Spotlight* se indagan los mecanismos de transmisión de los spillovers en el territorio de la República Dominicana, y se analiza si los territorios del país son un campo fértil para las zonas francas.

2. Las zonas francas en la República Dominicana

La República Dominicana comenzó a implementar zonas francas en la década de 1960 con el fin de promover el crecimiento económico y apoyar el desarrollo de territorios rezagados. La primera zona franca de la República Dominicana se estableció en 1969 en La Romana, y fue creada y desarrollada por la Gulf and Western Americas Corporation[5]. Posteriormente, la Ley 8/90 sobre Fomento de Zonas Francas (Congreso Nacional de la República Dominicana, 1990) estableció que los objetivos de las zonas francas eran captar inversiones locales y extranjeras, proporcionar capacitación y promover la transferencia de tecnología y conocimientos con el fin de generar puestos de trabajo, particularmente en áreas económicamente desfavorecidas, como el área fronteriza con Haití. Para alcanzar estos objetivos, la ley otorgaba un conjunto importante de incentivos impositivos a las empresas que se ubicasen en las zonas francas. Hoy en día las

5 El 23 de abril de 1969 se promulgó la Ley 299 que autorizaba el establecimiento de zonas francas en la República Dominicana.

zonas francas también incorporan en sus objetivos el impacto que tienen en los territorios o las provincias circundantes[6].

Desde entonces se establecieron muchas zonas francas en el país. A comienzos de 2020, la República Dominicana albergaba 75 parques de zonas francas que comprendían a 551 empresas[7]. La República Dominicana también alberga zonas francas especiales y zonas francas de servicios. Existen 158 empresas individuales en todo el territorio localizadas fuera de los parques designados, que reciben los mismos beneficios que las empresas ubicadas dentro de los parques. Por ejemplo, las empresas que están dentro de los parques pueden elegir establecer una subsidiaria en un territorio diferente de la República Dominicana para beneficiar su producción. Esta subsidiaria recibirá el nombre de zona franca especial o zona franca de servicios y tendrá los mismos beneficios que la empresa ubicada dentro del parque. En el caso de la República Dominicana, cuando se habla de zonas francas se hace referencia a los parques de zonas francas. El CNZFE es el organismo que regula y supervisa las operaciones de las zonas francas en la República Dominicana[8], mientras que la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) representa a los parques y las empresas privadas[9].

2.1 ¿Dónde se ubican las zonas francas de la República Dominicana?

En 2020, la mayoría de los parques de zonas francas de la República Dominicana se ubicaban en las provincias de Santiago y Santo Domingo, aprovechando los beneficios de la conectividad y la aglomeración. Santiago alberga a 27 de los 75 parques, seguida de la provincia de Santo Domingo, que cuenta con 18 (véase el gráfico 1). Si se incluyen las provincias vecinas de estas dos provincias, 63 de las 75 zonas francas se ubican en o alrededor de Santiago y Santo Domingo, con 7 zonas francas en las provincias que rodean a Santiago (1 en Valverde, 3 en Puerto Plata, 1 en Espaillat y 2 en La Vega) y 11 zonas francas en las provincias que rodean a Santo Domingo (8 en San Cristóbal y 3 en San Pedro de Macorís).

2.2 Las zonas francas son clave en la actividad económica, pero su impacto en el territorio parece limitado

Las zonas francas representan más de la mitad de las exportaciones primarias y secundarias de la República Dominicana. En 2019, las zonas francas realizaron exportaciones por un total de 6.264 millones de dólares, lo que representa el 56% de las exportaciones de productos minerales, agropecuarios e industriales del país. Ese mismo año las zonas francas conformaron un 3,2% del PIB de la República Dominicana. Las zonas francas son el quinto sector de la economía que más IED, medida en función de la IED acumulada entre 2010 y 2017 (tras el comercio y la industria, la minería, el turismo y los bienes raíces).

---

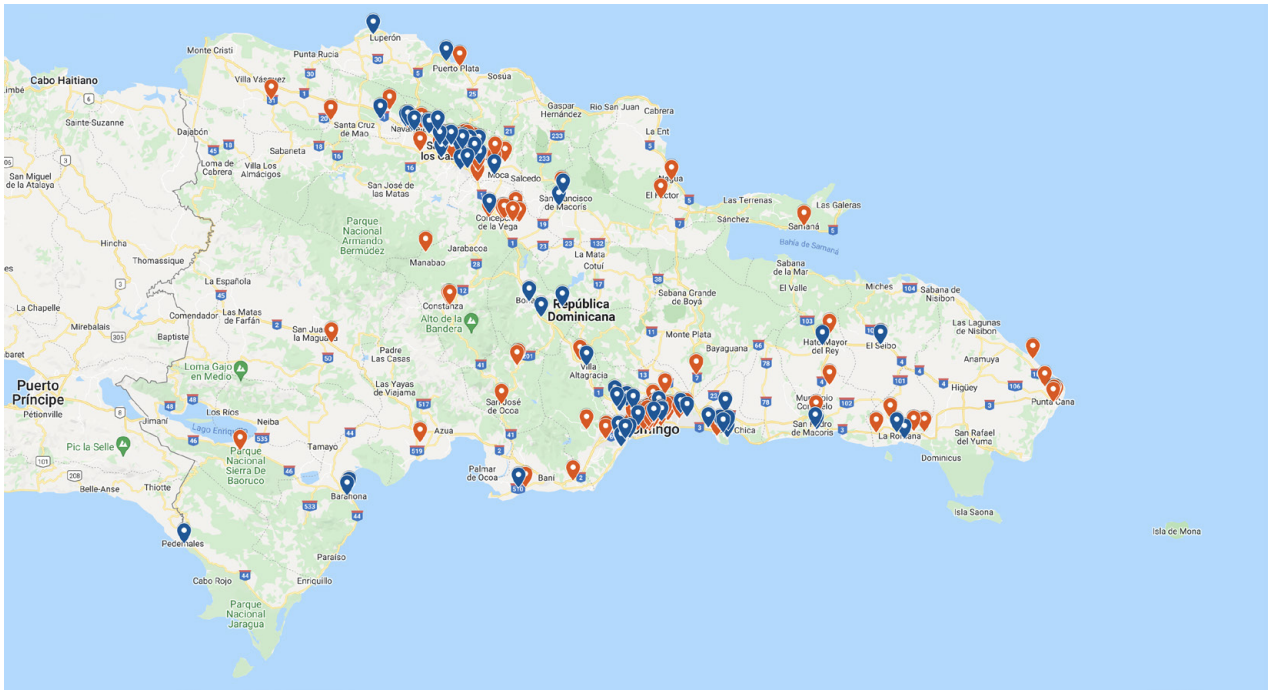
6 Entrevista con José Manuel Torres, vicepresidente ejecutivo de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA).

7 Los datos sobre Consejo Nacional de zonas Francas de Exportación (CNZFE) están actualizados al 16 de julio de 2020 con base en información del Departamento Estadístico de Zonas Francas.

8 El CNZFE fue creado por la Ley 8/90 de 1990 y representa tanto al sector público como al privado.

9 La ADOZONA se formó el 8 de agosto de 1988 y fue reconocida por el Decreto 579/88 del 18 de diciembre de 1988 (datos consultados en ADOZONA, https://adozona.org/sobre-adozona/).

Gráfico 1. Ubicación de las zonas francas en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNZFE.

Nota: Las zonas francas se señalan en color azul. Las zonas francas especiales y las zonas francas de servicios se señalan en color rojo.

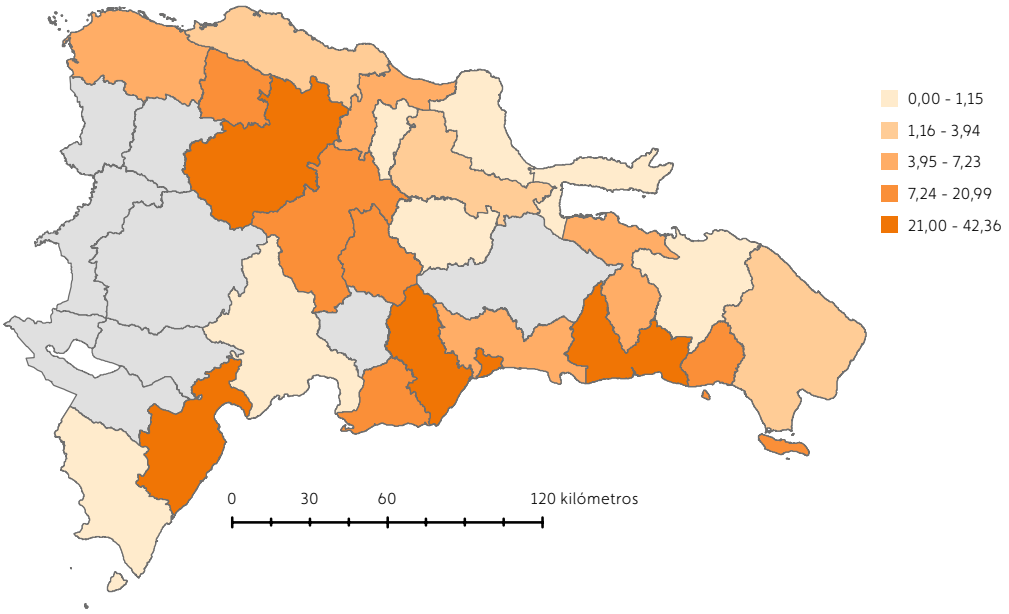
Asimismo, en algunas provincias las zonas francas son responsables de un porcentaje importante del empleo privado formal. Las zonas francas proporcionaron 176.555 empleos directos en 2019, cifra que representa un aumento del 2,8% respecto de 2018 (CNZFE, 2019). La importancia de las zonas francas varía: estas juegan un papel clave en el empleo privado formal en las provincias de San Cristóbal, Barahona, Santiago y San Pedro de Macorís. Por ejemplo, un 42% del empleo privado formal de San Cristóbal proviene de las zonas francas, seguido de un 28% en Barahona y un 26% en Santiago y San Pedro de Macorís (véase el gráfico 2).

Sin embargo, existe evidencia de que, en la República Dominicana, los spillovers en el territorio de las zonas francas sobre las áreas circundantes son extremadamente limitados. Si bien las zonas francas contribuyen al crecimiento económico y a la creación de puestos de trabajo en las áreas donde se ubican, los beneficios territoriales indirectos sobre las áreas circundantes parecen disminuir marcadamente con la distancia y estar influenciados por otras cualidades territoriales[10]. La evidencia de un estudio que analizó 346 zonas francas situadas en 22 economías emergentes, incluidas las 10 zonas francas más grandes de la República Dominicana, indica que cuanto más lejos de Santo Domingo y de Santiago se ubican las zonas francas, menores son los beneficios indirectos de dichas zonas. De hecho, al tomar en cuenta las características regionales, no hay evidencia de que las zonas francas influyan en el crecimiento económico de las áreas ubicadas a más de 50 kilómetros (Grupo Banco Mundial, 2017; Frick y Rodríguez-Pose, 2019). Se esperaría

10 Para subsanar la falta de indicadores económicos fidedignos a la hora de medir el desempeño de la zona franca, el análisis utiliza datos sobre iluminación nocturna como un indicador indirecto del desempeño de la zona franca, así como del desempeño económico del área circundante.

que una gama más amplia de impactos se extienda más allá de los 50 kilómetros debido a los eslabones de la cadena de suministro o a los multiplicadores del gasto, entre otros elementos.

Gráfico 2. Empleo privado formal en las zonas francas (en porcentajes)



Fuente: Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), "Impacto de las zonas francas a la economía dominicana", Analytica, abril de 2019, con base en datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2018 y de CNZFE (2017).

Nota: En gris se identifican las provincias que no incluyen una zona franca y Pedernales, excluida debido a la falta de datos suficientes, aun cuando alberga una zona franca.

2.3 ¿Cómo operan los diferentes canales de transmisión en la República Dominicana?

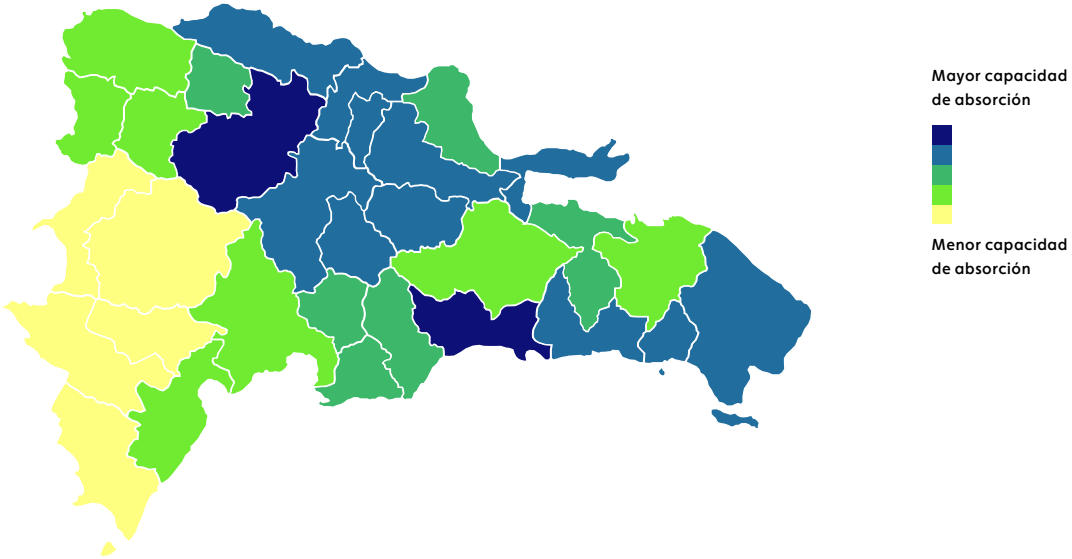
Como ya se mencionó, los derrames en el territorio se transmiten a las economías locales a través de diferentes canales que dependen de tres grandes factores: i) la capacidad de absorción del territorio y sus cualidades; ii) la interacción entre las empresas ubicadas en las zonas francas y las que se sitúan fuera, con el fin de modernizar los estándares de producción y las competencias laborales locales, y iii) las características de las empresas ubicadas en las zonas francas, que deben analizarse para entender qué tan bien se conectarían esas empresas con las empresas locales. ¿Cómo operan estos canales en la República Dominicana?

2.3.1 La capacidad de absorción y las cualidades locales son más marcadas en Santo Domingo y Santiago

El impacto de las zonas francas se ve limitado por las condiciones locales, y esto da lugar a mayores desigualdades territoriales en caso de no existir planes activos para modernizar los territorios rezagados. La disminución del impacto a medida que se incrementa la distancia puede estar relacionada con el tamaño y las características de la zona; sin embargo, es más probable que se relacione con la capacidad de absorción de muchas de las áreas donde se ubican estas zonas. La combinación de zonas francas de baja tecnología,

ubicadas en regiones con capacidad de absorción limitada (mano de obra poco calificada, infraestructura deficiente, e instituciones débiles) limita la capacidad de las zonas francas de maximizar el impacto en el territorio (Frick y Rodríguez-Pose, 2019). En general, las empresas que se establecen en las zonas francas de los países emergentes aún buscan ubicaciones de bajo costo situadas en las áreas menos desarrolladas de los países, cercanas a la ciudad principal, y con un fácil acceso a los mercados de América del Norte y Europa (Grupo Banco Mundial, 2017). En la República Dominicana se observa que la mayoría de las zonas francas se ubican en o cerca de las provincias con mayor capacidad de absorción (véanse los gráficos 3 y 4), calculada indirectamente en función del índice de dimensión social, que toma en cuenta el nivel educativo, el empleo productivo de los recursos humanos, y la estructura y el dinamismo demográficos de las provincias[11]. La ubicación de las zonas francas en estas provincias entonces es esperable e incluso deseable si se desea establecer vínculos con el territorio.

Gráfico 3. Capacidad de absorción en la República Dominicana, por provincia



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las variables consideradas para crear el índice de capacidad de absorción del territorio son el porcentaje de la población con educación terciaria (Censo 2010), el porcentaje de la fuerza laboral empleada en la agricultura (ENFT 2015) y el porcentaje de la población en edad laboral (cálculo de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), 2015). En cuanto al uso de colores en el mapa, en color azul oscuro se señalan las zonas con mayor capacidad de absorción y en color amarillo se señalan las zonas con menor capacidad de absorción. Los colores intermedios de la escala señalan los niveles de absorción contenidos entre esos dos extremos.

La ubicación actual de las zonas francas en los alrededores de Santo Domingo y Santiago contradice uno de sus objetivos, que es promover el desarrollo económico en las partes menos desarrolladas del país (por ejemplo, la frontera con Haití). En 2020 solo había un parque de zona franca (de 75) y tres zonas francas especiales (de 158) ubicados en provincias fronterizas con Haití (la zona franca de Pedernales, dos zonas

11 El índice de capacidad de absorción se enfoca en tres aspectos principales de la estructura social: el nivel educativo (Lundvall, 1992; Malecki, 1997); el empleo productivo de los recursos humanos (Gordon, 2001), y la estructura y el dinamismo demográfico (Rodríguez-Pose, 1999). El análisis del componente principal se utiliza para transformar las variables correlacionadas en un conjunto de variables desvinculadas (componentes principales) que explican la varianza total.

Gráfico 4. Capacidad de absorción y zonas francas, por provincia



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las provincias están ordenadas según su índice de capacidad de absorción, de mayor (Santo Domingo) a menor (Elías Peña). Los rectángulos verdes identifican las provincias aledañas a Santo Domingo y Santiago que albergan zonas francas.

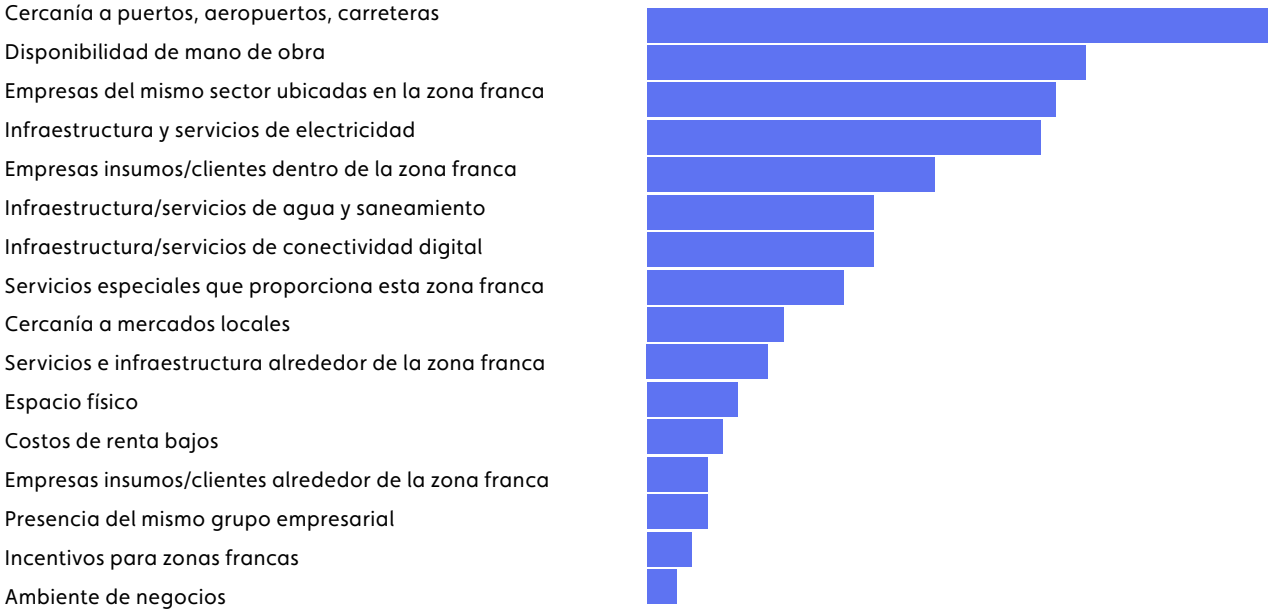
francas especiales en Monte Cristi y una zona franca especial en Independencia).

Pero esto probablemente refleje la preferencia de las empresas por asentarse en lugares con mejores cualidades territoriales. De acuerdo con la encuesta realizada, las empresas prefieren tener un mejor acceso a los puertos del norte y al mercado de los Estados Unidos (cerca de Santiago) y al capital humano que

ofrece la mayor aglomeración económica del país (Santo Domingo). La conectividad, el capital humano y la ubicación previa de otras empresas en el mismo sector son las principales razones para que las empresas se localicen en las zonas francas de la República Dominicana[12].

Entre las dotaciones territoriales, el acceso a los mercados y la conectividad es el factor más importante que atrae a las empresas a las zonas francas de la República Dominicana, mientras que los incentivos fiscales no se encuentran entre los más importantes. La República Dominicana estableció diferentes incentivos impositivos para atraer empresas a sus zonas francas, como una exención impositiva del 100% a la importación de materias primas, los alquileres, las patentes, la importación de vehículos de carga y los vehículos para transportar a los trabajadores de las empresas[13]. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, estos incentivos no necesariamente constituyen los principales atractivos. La encuesta realizada por el Banco Mundial en 2020 revela que el factor más importante para que las empresas se establezcan en las zonas francas de la República Dominicana es la buena conectividad, tanto internacional como entre los polos más importantes del país. Además, la infraestructura y los servicios como electricidad, agua y saneamiento, así como la conectividad digital, se encuentran entre los diez primeros factores (véase el gráfico 5). Estas cualidades territoriales se concentran en y alrededor de Santiago y Santo Domingo.

Gráfico 5. Principales razones para establecerse en esta zona franca



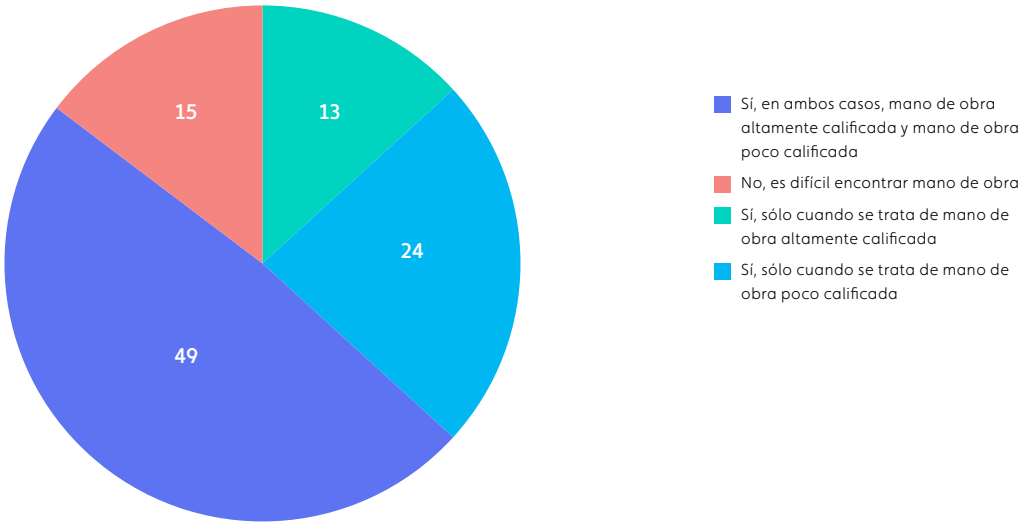
Fuente: Banco Mundial, encuesta a empresas situadas en las zonas francas de la República Dominicana, 2020.Nota: La sigla ITBIS refiere al impuesto a la transferencia e importación de bienes industrializados, así como a la prestación de servicios.

12 El equipo del Banco Mundial realizó una encuesta a 68 empresas ubicadas en las zonas francas de la República Dominicana entre agosto y noviembre de 2020.

13 CNZFE, julio de 2020, http://www.cnzfe.gob.do/index.php/es/.

La disponibilidad de capital humano es el segundo factor más importante que las empresas consideran para establecerse en las zonas francas de la República Dominicana (véase el gráfico 5). Un 37% de las empresas entrevistadas mencionaron que sí encuentran la calidad de capital humano que necesitan; sin embargo, solo con relación a mano de obra poco calificada (un 24%) o solo con relación a mano de obra altamente calificada (un 13%). Un 15% de las empresas entrevistadas mencionaron que de hecho es difícil hallar el mercado laboral adecuado para los puestos de trabajo que ofrecen (véase el gráfico 6). Por lo tanto, la planificación de las zonas francas debería incluir proyectos para fortalecer el contexto local. A la hora de fijar el enfoque estratégico de las zonas francas y determinar los sectores objetivo, es importante identificar, junto con el sector privado, las habilidades que demandarán las empresas dentro y fuera de las zonas francas. En algunos casos, los inversores privados de las zonas francas pueden participar tanto en el financiamiento como en la capacitación de ese proyecto. A su vez, esto permitirá determinar los mecanismos necesarios para procurar una fuerza laboral calificada e identificar vínculos clave con centros de investigación locales, universidades y organismos de capacitación vocacional, así como con otros socios locales. Por ejemplo, Santo Domingo cuenta con mejores universidades y con mano de obra calificada, es decir que los sectores de alta tecnología son atraídos por las cualidades y externalidades positivas de la ciudad capital, mientras que otras partes del país podrían seducir a sectores mejor conectados con su tejido local. El mercado laboral y la economía local deben absorber innovaciones.

Gráfico 6. ¿Considera que la empresa logra conseguir la mano de obra necesaria para desempeñar sus actividades?

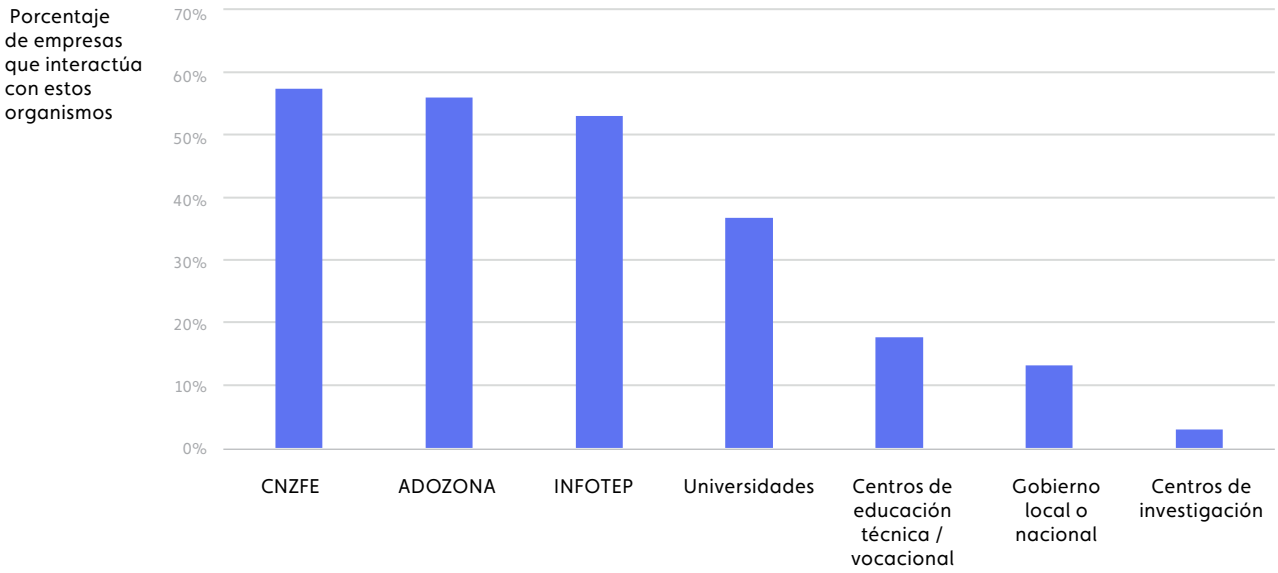


Fuente: Banco Mundial, encuesta a empresas situadas en las zonas francas de la República Dominicana, 2020.

Conseguir capital humano capacitado es un desafío mayor en las zonas rezagadas; los actuales programas de capacitación pueden ayudar a mitigar esta limitación, aunque podrían utilizarse mejor. De hecho, existen programas para vincular la educación profesional con las necesidades de las zonas francas. La ADOZONA, por ejemplo, identifica las necesidades y luego el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional

(INFOTEP)[14] adapta los programas educativos a esas necesidades. Desde 1992, el 35% de lo recaudado por el INFOTEP se utiliza en la capacitación de los empleados de las zonas francas. La ADOZONA también coordina este tipo de programas con el Ministerio de Educación Superior. No obstante, solo la mitad de las empresas que respondieron a la encuesta del Banco Mundial realizada en 2020 mencionaron que coordinan la capacitación con el INFOTEP, lo que deja margen para una mayor cooperación (véase el gráfico 7).

Gráfico 7. Organismos con los que interactúan las zonas francas en la República Dominicana



Fuente: Banco Mundial, encuesta a empresas situadas en las zonas francas de la República Dominicana, 2020.

Nota: La sigla CNZFE refiere al Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación; la sigla ADOZONA, a la Asociación Dominicana de Zonas Francas, y la sigla INFOTEP, al Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional.

La mayor capacidad de absorción y las cualidades locales de Santo Domingo y Santiago refuerzan la localización de empresas en estas dos provincias, y esto amplía las desigualdades territoriales debido a la cantidad de beneficios indirectos que reciben estos territorios de por sí más dotados, mientras que las demás regiones están cada vez más alejadas de estos beneficios.

2.3.2 La interacción entre las empresas basadas en las zonas francas y las que se sitúan fuera de ellas es escasa

Los vínculos entre las zonas francas y el resto de la economía parecen ser escasos en la República Dominicana debido a la calidad de los productos (Banco Mundial, 2017). Los encadenamientos productivos hacia atrás son escasos, ya que el 81% de los insumos provienen de empresas situadas fuera de la República Dominicana, y esto señala una desconexión entre las zonas francas y las empresas locales[15]. Además, si bien

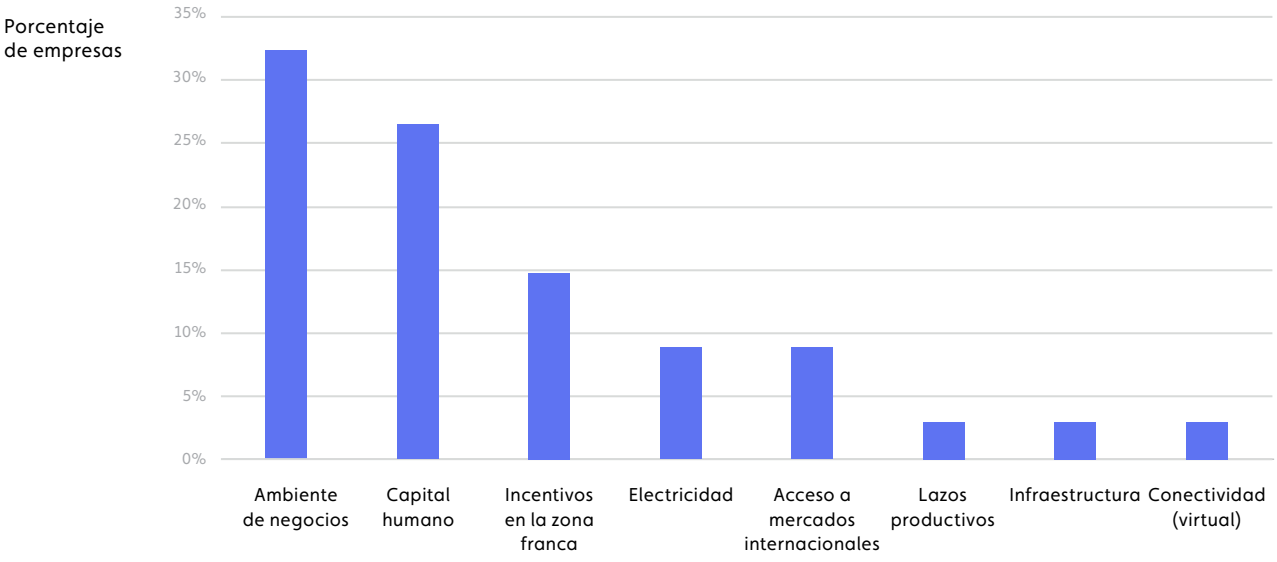
14 Banco Mundial, encuesta a empresas situadas en las zonas francas de la República Dominicana, 2020.

15 Banco Mundial, encuesta a empresas situadas en las zonas francas de la República Dominicana, 2020.

las reformas recientes permiten a las empresas que operan en las zonas francas vender productos en el mercado interno, muy pocas lo hacen y la mayoría de los vínculos tienen lugar dentro de las zonas francas. Por lo general las empresas se dedican a exportar y solo en raras ocasiones venden en el mercado interno, ya sea para satisfacer pequeños pedidos o vender excedentes de exportación que no cumplen los estándares internacionales. Además, las empresas situadas en las zonas francas en general adquieren servicios profesionales o equipos de oficina del mercado local, en lugar de insumos para la producción, debido a la mala calidad de los productos y servicios, un entorno de negocios complicado para acceder al mercado local y la falta de mecanismos para encontrar empresas locales que satisfagan sus necesidades[16].

Detrás de la variable *calidad de los productos*, las regulaciones impositivas (impuestos elevados) y el entorno de negocios (burocracia/aduana) son los aspectos que las empresas de las zonas francas quisieran que mejoren para poder adquirir productos de empresas situadas fuera de las zonas francas[17]. La República Dominicana introdujo un proceso rápido para el establecimiento de las empresas que se instalan en las zonas francas. El proceso que conlleva establecer una empresa en una zona franca dura aproximadamente 30 días a partir del momento en que los documentos requeridos son recibidos. El proceso puede llevar hasta un año en los Estados Unidos, por ejemplo (Administración de Comercio Internacional, s. d.). La licencia de operación es otorgada por el CNZFE[18]. A través de la ADOZONA, el sector privado participa activamente en las discusiones sobre políticas y promueve una serie de iniciativas, que incluyen la creación de un fondo para la promoción de las exportaciones y la inversión. Pero incluso cuando el entorno de negocios es facilitado por la zona franca (véase el gráfico 8), este sigue siendo el principal obstáculo para que las empresas se establezcan en la República Dominicana (véase el gráfico 9). Muchas empresas mencionan en particular a los procesos burocráticos como el principal desafío para operar en la República Dominicana.

Gráfico 8. Dificultades que las zonas francas ayudan a superar



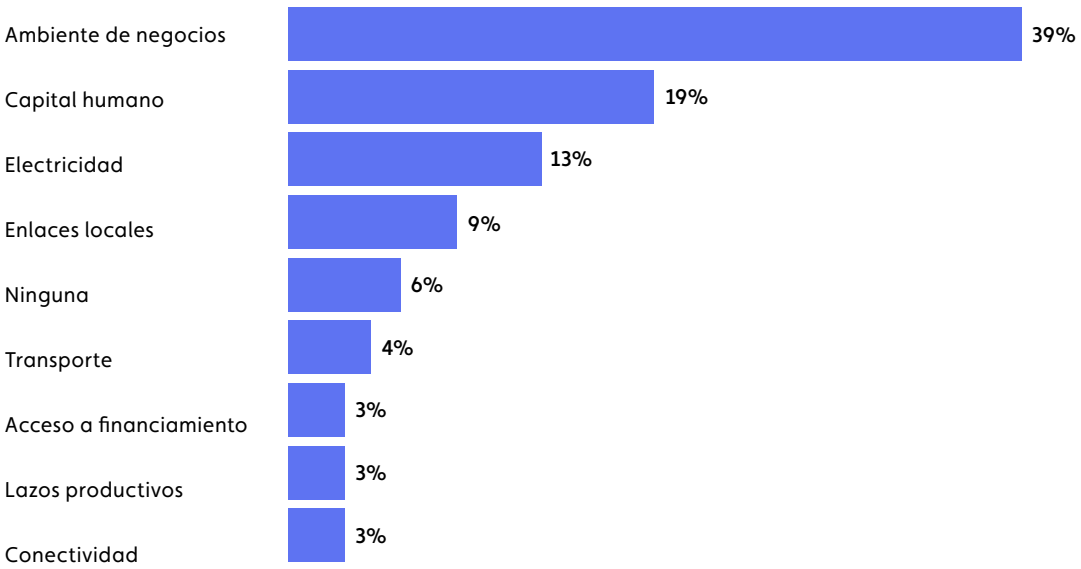
Fuente: Encuesta del Banco Mundial (2020) realizada a empresas ubicadas en las zonas francas de la República Dominicana.

16 Banco Mundial, encuesta a empresas situadas en las zonas francas de la República Dominicana, 2020.

17 Banco Mundial, encuesta a empresas situadas en las zonas francas de la República Dominicana, 2020.

18 CNZFE, julio de 2020, http://www.cnzfe.gob.do/index.php/es/.

Gráfico 9. Principal dificultad para operar en la República Dominicana



Fuente: Encuesta del Banco Mundial (2020) realizada a empresas ubicadas en las zonas francas de la República Dominicana.

Falta información respecto de cómo vincularse con las empresas en las zonas francas y viceversa. A pesar de las acciones en curso, la falta de información respecto a lo que se necesita para vincularse con las empresas en las zonas francas es uno de los principales cuellos de botella de la República Dominicana. Por ejemplo, la calidad de la producción de las empresas ubicadas fuera de las zonas francas debe cumplir con los estándares de exportación, algo que en la actualidad no sucede. No hay directrices sobre cómo producir para exportar. En la actualidad las empresas locales solo piensan en abastecer el mercado local, que tiene requisitos más flexibles que otras economías.

Para responder a este desafío, el gobierno y las organizaciones públicas y privadas están llevando a cabo nuevas iniciativas para promover los vínculos de producción entre las zonas francas y la economía local, aunque se debe hacer más. El Gobierno comenzó a organizar mesas redondas entre empresas locales y empresas instaladas en las zonas francas. Además, los socios públicos y privados coordinan acciones entre ellos con el objetivo de apoyar las cadenas productivas. Los principales objetivos son promover las reuniones empresariales; establecer un centro de información donde las empresas de las zonas francas puedan identificar fácilmente a los proveedores locales, y llevar a cabo iniciativas conjuntas para mejorar estas cadenas (Banco Mundial, 2017). En el anexo 2 se analiza un ejemplo de esto.

Incluso en lugares con mayor capacidad de absorción y cualidades locales (las provincias de Santo Domingo y Santiago), las empresas establecidas en las zonas francas no tienen buenos vínculos con las empresas situadas fuera de esas zonas, lo que limita el impacto estructural y de desarrollo a largo plazo de estas dos provincias.

2.3.3 ¿Están interesadas las empresas instaladas en las zonas francas en conectarse con las empresas locales?

La República Dominicana carece de una estrategia nacional oficial para llevar IED a las empresas de las zonas francas que deseen integrarse a la economía local. Se asignan algunos recursos para captar potenciales inversores mundiales. El CNZFE, la ADOZONA, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) en general trabajan conjuntamente en actividades de *marketing*. Sin embargo, no hay una estrategia unificada ni una evaluación de resultados. En la actualidad, la manera más efectiva de atraer inversiones es focalizarse en "empresas emblemáticas", es decir aquellas que traerían consigo proveedores o competidores. Por ejemplo, 8 de las 30 empresas más importantes del sector médico internacional se encuentran en las zonas francas de la República Dominicana. Esta captación de inversiones en general es llevada a cabo a nivel nacional por el CNZFE y la ADOZONA. Cada parque cuenta también con cierta capacidad para hacerlo, pero esta es limitada. Sin embargo, no existe ninguna acción coordinada dirigida a vincular la capacidad de absorción de los territorios locales con las empresas y los sectores instalados en las zonas francas.

Idealmente, las empresas basadas en las zonas francas aprovecharían las ventajas comparativas existentes e intensificarían la diversidad y complejidad en sectores relacionados con los ya existentes. Las zonas francas no deben procurar grandes saltos tecnológicos, ya que estos a menudo terminan en fantasías de alta tecnología[19]; tampoco deben resignarse a la manufactura de productos de baja tecnología con salarios bajos, algo que genera una trampa de bajo desarrollo en estas regiones. Las zonas francas primero deben comprender los factores contextuales locales. El sector buscado debe reflejar el tipo de empresas y sectores ya instalados, apuntar a un aumento en la capacidad tecnológica de las empresas y sectores existentes, y evitar los desfases tecnológicos excesivos, ya que esto muchas veces deriva en zonas francas con empresas de alta tecnología completamente desconectadas del tejido productivo local. Este enfoque gradual resulta en una mayor diversidad —en base a una gama de productos relacionados— y en avances tecnológicos, y también contribuye a mejorar la competitividad de las empresas locales (por ejemplo, personas, tecnología, calidad o información) en caso de existir los mecanismos para vincular a las empresas locales con las empresas en la zona franca. Las zonas francas que fracasaron en países emergentes a menudo fueron demasiado ambiciosas con sus objetivos tecnológicos en áreas que en general están muy lejos de la frontera tecnológica. De esta manera, los cambios paulatinos dirigidos a diversificar los sectores existentes y elevar la complejidad representan un camino mucho más viable para el desarrollo de la zona franca y el establecimiento de vínculos con la economía local y nacional.

Esto puede significar atraer distintos sectores a territorios diferentes, con base en las características locales. Las intervenciones públicas no deben utilizar un enfoque único ni adoptar estrategias donde se elige un ganador. Deberían apuntar a conectar sectores complementarios e inducir la transferencia de conocimientos para permitir la diversificación y modernización de las cadenas de valor locales (Boschma, 2009). Los acuerdos internacionales determinaron el tipo de actividad económica que tiene lugar en las zonas francas de la República Dominicana, desplazándolas de los textiles a actividades de mayor tecnología. La canasta de productos de las zonas francas de la República Dominicana es diversa (véase el gráfico 3); sin

19 Véase Castells y Hall (1994).

embargo, su complejidad tecnológica sigue estado en la parte baja del espectro. De las 709 empresas ubicadas en las zonas francas, un 23% pertenece a servicios (centros de llamadas, logística); un 15% a textiles; un 13% a tabaco y derivados, y el resto a diferentes productos[20].

Más allá de la capacidad de absorción y de las cualidades locales que atraen empresas a un territorio, es crucial entender y poder influir en el tipo de empresa que la República Dominicana atrae para maximizar los beneficios indirectos, tanto económicos como socioeconómicos, a largo plazo.

3. Conclusiones

En todo el mundo las zonas francas se establecieron como instrumentos para promover el desarrollo económico local, impulsando los beneficios indirectos a través de la creación de puestos de trabajo, la promoción de las exportaciones y la modernización de las habilidades y tecnologías a nivel local. Sin embargo, los resultados son mixtos. El éxito de las zonas francas a menudo depende de la capacidad de absorción de los territorios donde se ubican y las cualidades locales (como las instituciones, políticas, infraestructura pública y habilidades a nivel local), el nivel de interacción entre empresas ubicadas en las zonas francas y las que se encuentran fuera, así como las características de las empresas que se establecen en las economías anfitrionas.

Las zonas francas de la República Dominicana podrían mejorar su impacto económico si lograsen elevar los beneficios indirectos sobre el territorio, fortaleciendo los mecanismos a través de los cuales esos beneficios se transmiten. En la República Dominicana, la mayoría de las zonas francas se ubica cerca de las dos grandes aglomeraciones urbanas del país (Santo Domingo y Santiago), favoreciendo el acceso a los mercados y la conectividad (capacidad de absorción y cualidades locales) sobre los incentivos fiscales. El costo final no es insignificante (aunque aún debe ser calculado), mientras que los beneficios en general son localizados y no se extienden sobre la mayor parte del territorio. Son pocas las zonas francas que se establecieron en zonas rezagadas o fronterizas del país. Esto posiblemente se deba a la falta de las cualidades locales que necesitan las empresas en una zona franca. Los incentivos fiscales por sí solos no son suficientes para subsanar los déficits de la ubicación. Además, incluso en aquellas áreas de la República Dominicana donde se concentran las zonas francas, la interacción entre empresas ubicadas en las zonas francas y las que se encuentran fuera es escasa. La calidad relativamente baja de la producción local, junto a obstáculos institucionales, limita la creación de redes y la generación de beneficios indirectos, incluso en áreas cercanas a Santo Domingo y Santiago. Asimismo, la República Dominicana carece de una estrategia focalizada para atraer tipos específicos de empresas que podrían adaptarse mejor a las características locales, desaprovechando algunos beneficios indirectos.

Si la República Dominicana desea utilizar las zonas francas como un instrumento para el desarrollo territorial, como muchos otros países del mundo, debe contar con una estrategia clara, que también incluya políticas complementarias. Esa estrategia debe incorporar lo que las empresas necesitan, pero también un conocimiento del territorio, sus activos, el capital humano, las empresas locales y la forma en que estas pueden vincularse con las zonas francas para beneficiar y modernizar el tejido económico local. A la hora de decidir la utilización de las zonas francas como instrumento para el desarrollo, la estrategia planteada debe ir acompañado de políticas complementarias. Estas deben centrarse en los cuellos de botella

20 Los datos sobre la CNZFE están actualizados al 16 de julio de 2020, con base en información del Departamento Estadístico de Zonas Francas.

más importantes en términos de capacidad de absorción y cualidades locales, en la interacción entre las empresas ubicadas en las zonas francas y las empresas locales, y en la focalización adecuada de la IED. Por último, las zonas francas pueden ser consideradas como una de tantas políticas disponibles para promover el desarrollo territorial (véanse algunos ejemplos en Banco Mundial, 2020a). Para elegir la herramienta adecuada, una que genere la mayor cantidad de beneficios indirectos sobre el territorio, primero se necesita una comprensión cabal de los principales cuellos de botella locales (un ejemplo de diagnóstico espacial puede consultarse en Banco Mundial, 2020b).

Bibliografía

Administración de Comercio Internacional (s. d.), *The U.S. Foreign-Trade Zones Program: Information for CBP*, https://enforcement.trade.gov/ftzpage/info/FTZ_Info_for_CBP.pdf.

Agarwal, R., y Gort, M. (2002), "Firm and product life cycles and firm survival", *American Economic Review*, vol. 92, núm. 2, págs. 184-190.

Audretsch, D. B., & Feldman, M. P. (2004). Knowledge spillovers and the geography of innovation. In Handbook of regional and urban economics (Vol. 4, pp. 2713-2739). Elsevier.

Bajo-Rubio, O., y C. López-Pueyo (2002), "Foreign direct investment in a process of economic integration: The case of Spanish manufacturing, 1986-1992", *Journal of Economic Integration*, núm. 17, págs. 85-103, https://doi.org/10.11130/jei.2002.17.1.85.

Banco Mundial (2017), *Zonas francas en República Dominicana. Consideraciones de política para un sector más competitivo e incluyente,* Santo Domingo, Banco Mundial, Oficina de la República Dominicana, https://documents1.worldbank.org/curated/es/734421487332577036/pdf/112878-REVISED-SPANISH-50-PGS-Zonas-Francas.pdf.

Banco Mundial (2020a), *Territorial Development in Argentina: Using Differentiated Policies to Reduce Disparities and Spur Economic Growth,* Washington D. C., http://hdl.handle.net/10986/34115.

Banco Mundial (2020b), *Desarrollo territorial en Argentina. Diagnóstico de los retos como primer paso para mejores políticas públicas*, Washington D. C., http://hdl.handle.net/10986/34116.

Boschma, R. (2009), "Evolutionary economic geography and its implications for regional innovation policy", *Papers in Evolutionary Economic Geography*, vol. 9, núm. 12, págs. 1-33.

Boschma, R. A. (2005), "Proximity and innovation: A critical assessment", *Regional Studies*, vol. 39, núm. 1, págs. 61-74, 10.1080/0034340052000320887.

Castells, M., & Hall, P. (1994). Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI (p. 363). Madrid: Alianza.

CNZFE (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación) (2019), *Informe estadístico sector zonas francas 2019*, Santo Domingo, https://www.cnzfe.gob.do/phocadownload/Publicaciones/Informeestadistico/Informe%20CNZFE%202019_web.pdf.

Congreso Nacional de la República Dominicana (1990), Ley 8-90 sobre Fomento de Zonas Francas, Santo Domingo, https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Leyes%20de%20Incentivos%20y%20Fomentos/8-90.pdf.

Crescenzi R., P. Pietrobelli, y R. Rabellotti (2016), "Regional strategic assets and the location strategies of emerging countries' multinationals in Europe", *European Planning Studies*, vol. 24, núm. 4, págs. 645-667, http://eprints.lse.ac.uk/64603/1/Crescenzi_Regional%20strategic%20assets_2015.pdf.

Crescenzi, R. (2005), "Innovation and regional growth in the enlarged Europe: The role of local innovative capabilities, peripherality and education", *Growth and Change*, vol. 36, núm. 4, págs. 471-507.

Ernst, D., y Kim, L. (2002), "Global production networks, knowledge diffusion, and local capability formation", *Research Policy*, vol. 31, núms. 8-9, págs. 1417-1429.

Farole, T. (2011), *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Washington D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.

Farole, T., y G. Akinci (eds.) (2011), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions,* Washington, D. C., Banco Mundial, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2341/638440PUB0Exto00Box0361527B-0PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Farole, T., y Winkler, D. (2014). Firm location and the determinants of exporting in low-and middle-income countries. Journal of Economic Geography, 14(2), 395-420.

FIAS (Foreign Investment Advisory Service) (2008), *Special Economic Zone: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, Washington D. C., Grupo Banco Mundial, abril, https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf.

Frick, S. A., y A. Rodríguez-Pose (2019), "Are Special Economic Zones in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas?", *Transnational Corporations Journal*, vol. 26, núm. 2, págs. 75-94.

Frick, S. A., y A. Rodríguez-Pose (2022), "Special Economic Zones and sourcing linkages with the local economy: Reality or pipedream?" *The European Journal of Development Research*, vol. 34, núm. 2, págs. 655-676.

Frick, S. A., A. Rodríguez-Pose, y M. D. Wong (2019), "Toward economically dynamic Special Economic Zones in emerging countries", *Economic Geography*, vol. 95, núm. 1, págs. 30-64.

Gordon, I. R (2001), "Unemployment and spatial labor markets: Strong adjustment and persistent concentration". En Geographies of labor market inequality, ed. R. Martin y P. Morrison , 55–82, Londres, Routledge.

Grupo Banco Mundial (2017), *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*, Washington D. C., http://hdl.handle.net/10986/29054.

Iammarino, S., R. Padilla-Pérez, y N. von Tunzelmann (2008), "Technological capabilities and global-local interactions: The electronics industry in two Mexican regions", *World Development*, vol. 36, núm. 10, págs. 1980-2003.

Lundvall, B. Å. (1992). User-producer relationships, national systems of innovation and internationalization. National systems of innovation.

Malecki, E. J. (1997). Technology and economic development: the dynamics of local, regional, and national change. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.

Marín, A., y E. Giuliani (2011). "MNC subsidiaries' position in global knowledge networks and local spillovers: Evidence from Argentina", *Innovation and Development*, vol. 1, núm. 1, págs. 91-114.

Picarelli, N. (2016), "Who really benefits from export processing zones? Evidence from Nicaraguan municipalities", *Labour Economics*, vol. 41, agosto, págs. 318-332.

Rodríguez Pose, A. (1999). Innovation prone and innovation averse societies: Economic performance in Europe. Growth and change, 30(1), 75-105.

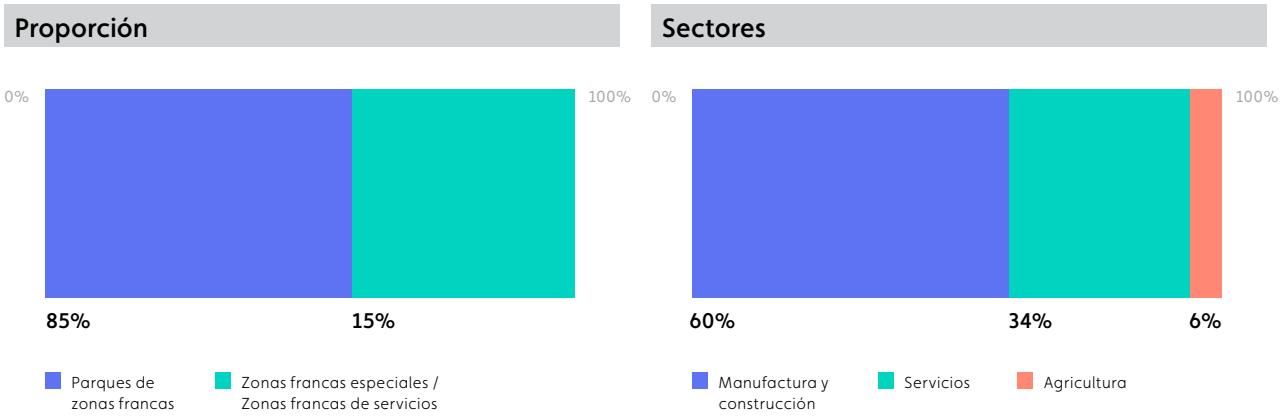
Temenggung, D. (2013), "Policies to promote development and integration of lagging regions: The Indonesian experience", *The Internal Geography of Trade: Lagging Regions and Global Markets*, Washington D. C., Grupo Banco Mundial, págs. 209-227.

Zeng, D. Z. (2016), "Global experiences of Special Economic Zones with focus on China and Africa: Policy insights", *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 7, núm. 3, págs. 1-27.

Anexo 1

Encuesta de empresas ubicadas en zonas francas: estadísticas descriptivas

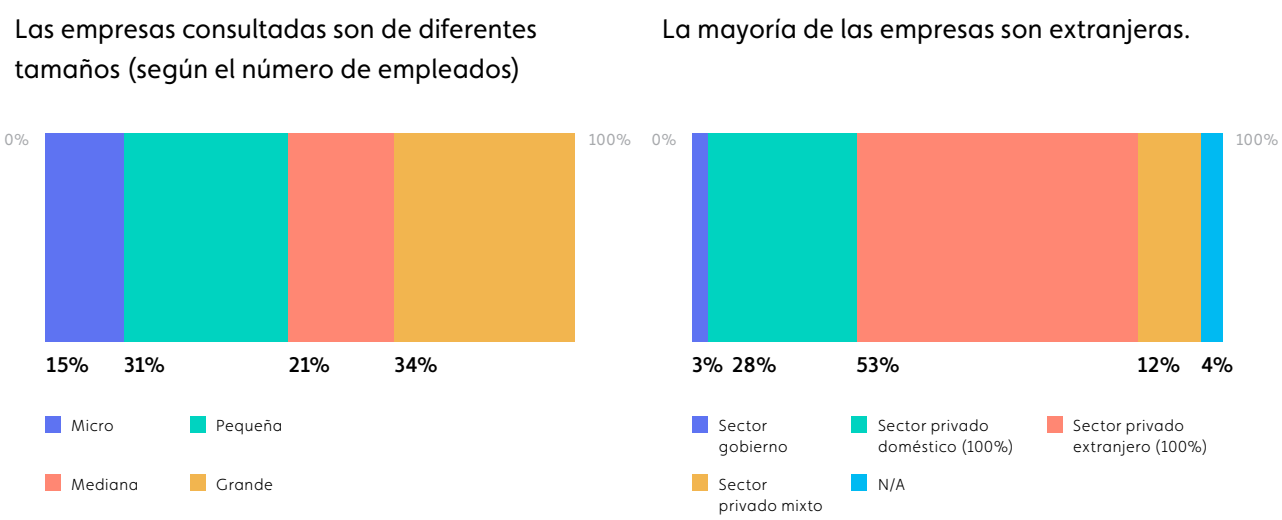
Gráfico A1.1. Número de empresas consultadas, y sus sectores



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a empresas del Banco Mundial de 2020.

Nota: La categoría manufacturas y construcción incluye a: i) industrias alimentarias; ii) elaboración de bebidas y productos del tabaco; iii) elaboración de productos textiles, prendas de vestir, productos de cuero y calzado; iv) fabricación de productos de caucho y plásticos; v) otras industrias manufactureras, y vi) construcción. La categoría servicios incluye a los siguientes sectores: i) comercio; ii) telecomunicaciones; iii) salud, y iv) otros servicios.

Gráfico A1.2. Tamaño y origen de las empresas consultadas



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a empresas del Banco Mundial de 2020.

Anexo 2

Herramienta de categorización de las MIPyME para facilitar los vínculos productivos en el subsector de dispositivos médicos

En los últimos años, el subsector de dispositivos médicos y farmacéuticos de la República Dominicana se caracterizó por su crecimiento y la incorporación de procesos cada vez más sofisticados que agregan valor a la producción. Este subsector de las zonas francas se convirtió en uno de los motores del desarrollo económico del país, posicionándose como el principal producto de exportación del rubro manufacturas (un 25% de las exportaciones), uno de los principales generadores de puestos de trabajo (cuarto, tras textiles, tabaco y derivados, y servicios) y el sector con el mayor nivel de inversión acumulada a la fecha (ha recibido el 27,3% de la inversión en zonas francas durante 2018, seguido de tabaco y derivados, y textiles, en ese orden). El desarrollo y la consolidación de cadenas de suministro locales y mundiales efectivas es crucial para que esta industria mejore su eficiencia operativa e impulse un mayor nivel de crecimiento en la República Dominicana.

En 2015 se estableció el Clúster de Dispositivos Médicos y Farmacéuticos de zonas francas, que opera en la Asociación Dominicana de zonas francas (ADOZONA) con el apoyo del CNZFE, quienes junto a las empresas no han parado de trabajar para identificar y promover iniciativas tendientes a mejorar la competitividad de esta importante actividad productiva.

En la actualidad, las empresas en las zonas francas adquieren 60.000 millones de pesos dominicanos al año en productos locales; sin embargo, habrá muchas oportunidades de incrementar este monto en caso de persistir los esfuerzos conjuntos entre organismos privados e instituciones públicas que hasta ahora sirvieron para promover las cadenas productivas.

Para impulsar y hacer más eficientes estas cadenas, el Clúster diseñó una herramienta digital que permite la generación de vínculos entre las empresas en las zonas francas y la economía local. En 2018, ADOZONA presentó el proyecto Herramienta de Categorización de Empresas para Encadenamiento Productivo con el Subsector de Dispositivos Médicos, que fue evaluada y aprobada por el Comité de Evaluación. El proyecto es el resultado de una iniciativa para la ejecución del Programa de Encadenamiento Productivo Digital (PEPD), puesto en marcha por el Viceministerio de Fomento a las MIPyME del Ministerio de Industria, Comercio y MIPyME (MICM) y coordinado por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD)[21].

Tiene el objetivo de evaluar y al mismo tiempo categorizar a cada potencial proveedor, en base a los requisitos establecidos por el subsector de los dispositivos médicos y farmacéuticos (que está altamente regulado). Con esta evaluación, cada proveedor potencial identifica la categoría en que se ubica en base a los requisitos de las empresas del subsector. Las empresas identifican sus fortalezas y debilidades, permitiéndoles incrementar la calidad de sus productos y servicios, y dándose así la posibilidad de convertirse en proveedores de la industria, tanto a nivel local como internacional. La herramienta les permite a los proveedores potenciales acceder a información como: i) requisitos del sector para cada categoría de producto; ii) herramienta de autoevaluación en línea; iii) un diagnóstico claro de los proveedores potenciales; iv) una lista de los proveedores existentes por categoría, y v) información sobre las oportunidades de mejora para empresas que deseen convertirse en proveedores. Las empresas que necesiten mejorar recibirán asistencia técnica por parte del Clúster.

Fuente: Documento sobre el proyecto compartido por ADOZONA.

21 Representa a la industria local.

Anexo 3

Cuadro A1.2. Evaluación cualitativa de las zonas francas de la República Dominicana

Zona franca		Dinamismo con base en luces nocturnas		Número de graduaciones de verde a la derecha	Características básicas de la zona				Infraestructura de la zona		Distancia hasta Santo Domingo y Santiago	
Nombre	Ubicación	Crecimiento absoluto, 2007-2012	Ritmo de crecimiento en comparación con el crecimiento a nivel nacional		Años de operación	Tamaño (en hectáreas)	Operador	Alta tecnología	Subestación eléctrica	Ventanilla única en el sitio	Santo Domingo (ciudad más grande)	Ciudad de 300.000 habitantes más cercana
Bella Vista	Santo Domingo	En crecimiento	Más rápido	4: pocos años de operación, grande, subestación eléctrica, 44 kilómetros de distancia de Santo Domingo	3	227	Privado	No	1	0	44	44
De Santiago	Santiago (Norte)	Estable	Igual	1: 4 kilómetros de Santiago	33	125	Asociación público-privada	No	0	0	162	4
De las Américas	Santo Domingo	En crecimiento	Igual	3: subestación eléctrica, ventanilla única, 23 kilómetros de Santo Domingo	18	117	Privado	No	1	1	23	23
De La Romana I	La Romana (Este)	Estable	Igual	1: ventanilla única	38	114	Privado	No	0	1	122	122
San Pedro de Macorís	San Pedro de Macorís (Este)	Estable	Igual	0: sin información	34	110	Público	No		0	74	74
De Baní	Peravia (Sur)	En crecimiento	Igual	0: sin información	21	100	Privado	No		0	72	72
De La Romana II	La Romana (Este)	En crecimiento	Igual	1: ventanilla única	20	100	Privado	No	0	1	118	118
De San Isidro	Santo Domingo	En crecimiento	Igual	2: subestación eléctrica, 13 kilómetros de Santo Domingo	18	86	Privado	No	1	0	13	13
Pisano	Santiago (Norte)	En crecimiento	Más rápido	2: subestación eléctrica, 10 kilómetros de Santiago	14	60	Privado	No	1	0	181	10
De Villa Mella	Santo Domingo	Estable	Más lento	1: 8 kilómetros de Santo Domingo	19	57	Privado	No		0	8	8

Fuente: Elaboración propia con base en Grupo Banco Mundial (2017).

Nota: Las subestaciones eléctricas y la proximidad a Santo Domingo o Santiago parecen ser importantes. En cuanto al uso de colores en el cuadro, el color rojo se utiliza para señalar características que se consideran negativas; el verde, para señalar características que se consideran positivas, y el amarillo, para señalar las características cuyo valor se considera intermedio .

