

REPÚBLICA DOMINICANA REVISIÓN DEL GASTO PÚBLICO



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

zed

Public Disc

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Todos los derechos reservados

La presente obra es producto del personal del Banco Mundial y fue publicada originalmente en inglés en el 2021, con el título Dominican Republic Public Expenditure Review. Las opiniones, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. 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, 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 Permisos

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial fomenta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, con fines no comerciales, siempre que se dé la atribución completa a este trabajo.

Atribución - La obra debe citarse de la siguiente manera: "Banco Mundial. 2021. República Dominicana Revisión del Gasto Público. © Banco Mundial".

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.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Coordinación editorial: Alejandra De La Paz y Johannes Herderschee.

Diseño: Davidaniel Santos (Dávido Cúbico).

Traducción al castellano: Juan Carlos Liceaga.

Enero 2021

REPÚBLICA DOMINICANA REVISIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Asociación Internacional de Fomento
Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión
Región de Latinoamérica y el Caribe



REPÚBLICA DOMINICANA

AÑO FISCAL DEL GOBIERNO

1 de enero - 31 de diciembre

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria: peso dominicano (RD\$)

(Tipo de cambio vigente al 20/5/2020)

US\$1.00 = RD\$55.45

Tabla de contenidos

Abreviaturas y acrónimos	xi
Agradecimientos	xv
Resumen ejecutivo	xix
A. Restablecer una dinámica sostenible a largo plazo de la deuda	xx
B. Acelerar la creación de empleo en el sector formal	xxii
C. Fortalecimiento de la protección social y mejora de la prestación de servicios básicos	xxiii
D. Hallazgos de los capítulos individuales y las notas de política	xxiii
E. Notas de política	xxv
I. Contexto macroeconómico	1
A. Resumen y recomendaciones	2
B. Contexto a mediano plazo	3
C. El impacto de la pandemia de COVID-19	7
D. La respuesta de política al COVID-19	8
E. Limitaciones de la política fiscal y monetaria	11
F. Conclusión	13
G. Resumen de mensajes de política	14
H. Anexos: Evaluación Comparativa	15
II. Aspectos de política fiscal de las EEs y las APPs	19
A. Resumen y recomendaciones	20
B. Entorno institucional	21
C. Metodología	22
D. Cuantificación de los riesgos fiscales que surgen de las EEs y las APPs	23
E. Impacto de los pasivos contingentes en la sostenibilidad de la deuda	29
F. Conclusiones y recomendaciones de política	31
G. Anexos	33
III. Suministro de agua y saneamiento	47
A. Resumen y recomendaciones	48
B. Introducción	50
C. Antecedentes	57

D. Arreglos de gobernanza	66
E. Fuentes y usos de los fondos públicos	70
F. Asignación de recursos	80
G. Desafíos que enfrenta el sector	89
H. Recomendaciones	98
I. Apéndices	104

IV. Protección social 109

A. Resumen y recomendaciones	110
B. Antecedentes	116
C. Arreglos institucionales y jurídicos	123
D. Fuentes y usos de los fondos públicos	132
E. Eficiencia del gasto	142
F. Consideraciones y recomendaciones finales	160
G. Apéndice	164
H. Bibliografía	175

Lista de figuras

Figura I.1:	PIB per cápita y compensación de los empleados como proporción del valor agregado (participación laboral), 2007-2016	4
Figura I.2:	Contribuciones extranjeras, nacionales e indirectas al valor agregado total (%)	6
Figura I.3:	Comercio y flujo de IED (% del PIB)	6
Figura I.4:	Propiedad nacional y extranjera por tamaño de empresa, 2016 (%)	6
Figura I.5:	Tasas de crecimiento proyectadas para 2020 en la región de LAC, original y revisada (%)	7
Figura I.6:	Cambio en el balance fiscal del gobierno central de la RD para 2020 por categoría (RD\$ miles de millones)	9
Figura I.7:	Estímulo fiscal en países seleccionados de LAC (% del PIB de 2019)	9
Figura II.1:	Costos operativos, ingresos y transferencias fiscales de las EEs (% del PIB)	24
Figura II.2:	Transferencias fiscales totales a las EEs (% del PIB)	24
Figura II.3:	Inversión de las EEs (% del PIB)	25
Figura II.4:	Transferencias de capital a las EEs (% del total de inversión de las EEs)	25
Figura II.5:	Deuda PGP por tipo (US\$ miles de millones)	25
Figura II.6:	Deuda de las EEs por sector, 2019 (%)	26
Figura II.7:	Deuda de las EEs por empresa, 2019 (% del PIB)	26
Figura II.8:	Deuda total de las EEs y pérdida estimada anual (RD\$ miles de millones)	28
Figura II.9:	Contribución a los cambios en la deuda pública	30
Figura II.10:	Impacto de los pasivos contingentes identificados	31
Figura II.11:	Probabilidad anual de dificultades financieras	36
Figura III.1:	Población con acceso a suministro básico de agua y a saneamiento básico, 2017	57
Figura III.2:	Población con acceso a servicios básicos de agua por quintil de ingreso, 2000-2017	58
Figura III.3:	Acceso a agua corriente por áreas urbana y rural, 2000-2017	58
Figura III.4:	Proporción de la población con acceso a saneamiento básico por quintil de ingreso, 2000-17	59
Figura III.5:	Porcentaje de la población con cobertura de higiene, 2014	59
Figura III.6:	Cobertura de agua mejorada por provincia (no cubierta por el INAPA), 2002-2015	60
Figura III.7:	Cobertura de agua mejorada por provincia (cubierta por el INAPA), 2002-2015	61
Figura III.8:	Cobertura de saneamiento mejorado por provincia (no cubierta por el INAPA), 2002-2015	62
Figura III.9:	Cobertura de saneamiento mejorado por provincia (cubierta por el INAPA), 2002-2015	62
Figura III.10:	Acceso a agua potable básica en el Caribe, 2017	63

Figura III.11:	Acceso a servicios de saneamiento básico en el Caribe, 2017	63
Figura III.12:	Acceso a servicios básicos de agua por ubicación (pares estructurales), 2017	63
Figura III.13:	Acceso a servicios básicos de agua por ubicación (pares aspiracionales), 2017	64
Figura III.14:	Acceso a servicios de saneamiento básico por ubicación (pares estructurales), 2017	64
Figura III.15:	Acceso a servicios de saneamiento básico por ubicación (pares aspiracionales), 2017	64
Figura III.16:	Arquitectura institucional para la prestación de servicios de APS	67
Figura III.17:	Área de cobertura de los proveedores de servicios de APS	67
Figura III.18:	Ingresos por transferencias corrientes, venta de servicios y otras fuentes, 2014-2018	72
Figura III.19:	Fuentes de ingresos recurrentes de los proveedores de servicios de APS	73
Figura III.20:	Venta de servicios, transferencias recurrentes y otros ingresos como proporción del total de ingresos recurrentes por proveedor, 2014-2018	73
Figura III.21:	Transferencias recurrentes por proveedor	74
Figura III.22:	Total de ingresos recurrentes por proveedor	75
Figura III.23:	Usos de los fondos operativos	75
Figura III.24:	Gasto en personal y en energía por proveedor de APS, 2014-2018	76
Figura III.25:	PIB per cápita vs. CAPEX como % del PIB	79
Figura III.26:	PIB per cápita vs gasto en APS como % del gasto público total	80
Figura III.27:	Transferencias de capital al sector de APS, 2014-2018	82
Figura III.28:	Población sin acceso a agua corriente (%) 2015 vs. índices generales de pobreza (%) 2010 - 25 provincias atendidas por el INAPA, 2014-2018	83
Figura III.29:	Participación de la brecha en el acceso al agua corriente (%) y brecha en el acceso universal al agua corriente (% de la población) 2015 - 25 provincias atendidas por el INAPA, 2014-2018	84
Figura III.30:	Conexión y estatus de pago de los hogares en áreas servidas por la CAASD con conexión de agua corriente, total y por quintil (%)	86
Figura III.31:	Conexión y estatus de pago de los hogares en áreas servidas por el INAPA con conexión de agua corriente, total y por quintil (%)	86
Figura III.32:	Participación de las conexiones por hogar (%)	89
Figura III.33:	Participación del subsidio neto recibido por hogar (%)	89
Figura III.34:	Evaluación comparativa (benchmarking) del agua no facturada	91
Figura III.35:	Número de empleados por cada 1,000 conexiones de agua	93
Figura III.36:	Marco de relaciones de rendición de cuentas	98
Figura III.37:	Participación de los gastos en personal, energía y otros gastos corrientes en el total de gastos recurrentes (2014-2018)	104
Figura III.38:	OPEX por m ³ de agua producida por proveedor, 2018	105
Figura III.39:	Gasto total en APS como porcentaje del PIB (2014-2018)	105
Figura IV.1:	Crecimiento del PIB per cápita (Promedio, US\$ constantes)	116
Figura IV.2:	Pobreza monetaria, 2000-18	116
Figura IV.3:	Pobreza multidimensional, 2000-17	116
Figura IV.4:	Índice de Gini, 2000-17	116
Figura IV.5:	Pobreza monetaria por ubicación, género y edad, 2013-18	117
Figura IV.6:	Pobreza monetaria por región, 2013-18	118
Figura IV.7:	Índices de pobreza monetaria y multidimensional por sexo del jefe de familia y por edad, 2013-18	118
Figura IV.8:	Distribución de la población por sus ingresos, 2000-18	119
Figura IV.9:	Gasto en protección social, 2014-18 (% del PIB)	120
Figura IV.10:	Crecimiento promedio anual del gasto público en protección social, 2014-18	121
Figura IV.11:	Gasto público en protección social por área, 2014 y 2018	121
Figura IV.12:	Comparación del gasto público en asistencia social (% del PIB, países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe)	122
Figura IV.13:	Gasto público en servicios sociales, 2008-19 (% del PIB)	134
Figura IV.14:	Gasto no consolidado en protección social por área, 2018	137
Figura IV.15:	Gasto público en protección social por categoría, 2018 (% del gasto)	138
Figura IV.16:	Gasto público en asistencia social por subcategoría, 2018 (% del gasto)	138

Figura IV.17:	Comparación regional del gasto público en asistencia social (% del PIB)	141
Figura IV.18:	Gasto público en asistencia social y tasa de incidencia de la pobreza por país (% del PIB)	141
Figura IV.19:	Gasto público en transferencias monetarias no condicionadas y tasa de incidencia de la pobreza por país	142
Figura IV.20:	Gasto público en programas de alimentación escolar y tasa de incidencia de la pobreza por país	142
Figura IV.21:	Gasto público en transferencias de alimentos y en especie y tasa de incidencia de la pobreza por país	142
Figura IV.22:	Gasto público en transferencias monetarias condicionadas y tasa de incidencia de la pobreza por país	142
Figura IV.23:	Impacto de los programas de PS en la brecha de pobreza, 2007-2014 (% de reducción de la brecha de pobreza)	143
Figura IV.24:	Cobertura de los principales programas de PS por pobreza monetaria (%), 2018	147
Figura IV.25:	Cobertura de los principales programas de PS por quintil de ingreso (%), 2018	148
Figura IV.26:	Cobertura de los principales programas de PS por pobreza multidimensional (%), 2018	148
Figura IV.27:	Cobertura de los principales programas de PS por lugar de residencia (%), 2018	149
Figura IV.28:	Cobertura de los principales programas de PS por sexo del jefe del hogar (%), 2018	150
Figura IV.29:	Incidencia de los beneficiarios de la PS por pobreza monetaria (%), 2018	151
Figura IV.30:	Incidencia de los beneficiarios de la PS por pobreza multidimensional (%), 2018	152
Figura IV.31:	Incidencia de los beneficiarios de la PS por quintil de ingreso (%), 2018	152
Figura IV.32:	Incidencia de los beneficios de PS por quintil de ingreso (%), 2018	153
Figura IV.33:	Adecuación de los principales programas de PS por pobreza monetaria (%), 2018	154
Figura IV.34:	Adecuación de los principales programas de PS por pobreza multidimensional (%), 2018	154
Figura IV.35:	Aumento de la pobreza monetaria en ausencia de los programas de PS (%), 2018	155
Figura IV.36:	Aumento de la desigualdad en la ausencia de los programas de PS (%), 2018	155
Figura IV.37:	Relación beneficio/costo de los principales programas de PS por pobreza monetaria (RD\$), 2018	157
Figura IV.38:	Cambio en la calidad de vida de los hogares beneficiarios (Cambio en puntos porcentuales entre el primer y el tercer estudio del SIUBEN)	158
Figura IV.39:	Cambio en la calidad de vida de los hogares beneficiarios (Cambio en puntos porcentuales entre el primer y el tercer estudio del SIUBEN)	159
Figura IV.40:	Cambio en las variables de los jefes de familia beneficiarios (Cambio en puntos porcentuales entre el primer y el tercer estudio del SIUBEN)	160

Lista de tablas

Tabla ES-1	Matriz de desafíos y opciones de política	xxvii
Tabla I-1:	Saldo primario que estabiliza la relación deuda pública/PIB en 67 por ciento del PIB	13
Tabla I-2:	Evaluación comparativa (benchmarking) de preparación digital	15
Tabla II-1:	Matriz de riesgo fiscal para los pasivos del gobierno central	23
Tabla II-2:	Indicadores de rentabilidad, liquidez y solvencia de las EEs (promedio 2017-2019)	27
Tabla II-3:	Riesgo crediticio de las EEs	27
Tabla II-4:	Deuda e indicadores económicos ^{1/}	29
Tabla II-5:	Riesgos fiscales identificados	31
Tabla II-6:	Indicadores y umbrales de riesgo financiero	34
Tabla II-7:	Escala de calificaciones de agencia de crédito	36
Tabla II-8:	Calificaciones crediticias y probabilidades de dificultades financieras	36
Tabla II-9:	Resumen de los estados financieros y de resultados de las EEs	41
Tabla II-10:	Información histórica de la deuda de las EEs	42
Tabla II-11:	Deuda pendiente de las EEs	44
Tabla II-12:	Financiamiento y parámetros clave de una APP	46
Tabla II-13:	Costos de operación y mantenimiento	46

Tabla III-1:	Resumen de las opciones de política por área de reforma	56
Tabla III-2:	Cuentas consolidadas de los proveedores de servicios de APS, 2014-2018	71
Tabla III-3:	Transferencias a proveedores de servicios de APS como porcentaje del gasto público total	73
Tabla III-4:	Balance operativo como proporción de los gastos operativos por proveedor, 2014-2018	77
Tabla III-5:	Fuentes de capital para inversiones en APS	78
Tabla III-6:	Balance de capital como proporción del gasto de capital por proveedor, 2014-2018	79
Tabla III-7:	Gasto de los hogares en consumo de agua como porcentaje del gasto total por quintil de gasto (%)	87
Tabla III-8:	Número de hogares en las áreas de servicio del INAPA y la CAASD por quintil de gasto	88
Tabla III-9:	Porcentaje de hogares en las áreas de servicio del INAPA y la CAASD por quintil de gasto	88
Tabla III-10:	Porcentaje de hogares con conexión de agua corriente por quintil de gasto	88
Tabla III-11:	Composición de los Consejos de Directores	95
Tabla III-12:	Total de gastos operativos (OPEX) por proveedor (2014-2018)	104
Tabla III-13:	OPEX por m ³ de agua producida por proveedor - 2018	104
Tabla III-14:	Tabla de tarifas del INAPA para conexiones sin medidor	107
Tabla III-15:	Tabla de tarifas de la CAASD para conexiones sin y con medidor	107
Tabla IV-1:	Indicadores de desarrollo de la República Dominicana	115
Tabla IV-2:	Comparación del gasto público en protección social (% del PIB, República Dominicana y pares regionales)	122
Tabla IV-3:	Instituciones públicas que participan en la implementación de iniciativas de PS, 2018	123
Tabla IV-4:	Iniciativas de protección social por tipo de arreglo institucional, 2018	128
Tabla IV-5:	Superposición temática entre instituciones	129
Tabla IV-6:	Gasto público no financiero consolidado por función, 2018 (% del PIB)	133
Tabla IV-7:	Gasto público en protección social, 2014-18 (Clasificación ASPIRE)	134
Tabla IV-8:	Gasto público en protección social por función presupuestaria, 2018	136
Tabla IV-9:	Beneficiarios y gastos de los programas de protección social	139
Tabla IV-10:	Programas de protección social considerados en el análisis del gasto público	143
Tabla IV-11:	Distribución de la población por pobreza monetaria y multidimensional, 2018	145
Tabla IV-12:	Cobertura de los programas de PS con base en los datos de la ENCFT 2018	146
Tabla IV-13:	Promedio de la transferencia per cápita a los hogares beneficiarios de los principales programas de protección social, 2018 (RD\$)	150
Tabla IV-14:	Superposición de los principales programas de protección social, 2018	156
Tabla IV-15:	Distribución absoluta de los hogares beneficiarios por ICV	157
Tabla IV-16:	Distribución relativa de los hogares beneficiarios por ICV	157
Tabla IV-17:	Transferencias monetarias en RD\$ (US\$) y beneficiarios de PROSOLI - 2018	164
Tabla IV-18:	Cobertura de los programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018	165
Tabla IV-19:	Promedio de transferencia per cápita a los hogares beneficiarios de los principales programas de protección social, por quintil de ingreso (RD\$) - 2018	165
Tabla IV-20:	Promedio de transferencia per cápita de los principales programas de protección social (RD\$) - 2018	166
Tabla IV-21:	Incidencia de los beneficiarios de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018	167
Tabla IV-22:	Incidencia de los beneficiarios de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018	167
Tabla IV-23:	Incidencia de los beneficios de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018	168
Tabla IV-24:	Incidencia de los beneficios de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018	168
Tabla IV-25:	Incidencia relativa de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018	169
Tabla IV-26:	Incidencia relativa de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018	169
Tabla IV-27:	Adecuación de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018	170

Tabla IV-28:	Adecuación de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018	170
Tabla IV-29:	Impacto en los indicadores de pobreza y desigualdad - Principales programas de protección social - 2018	171
Tabla IV-30:	Grupos de transferencias recibidas por los hogares en el panel de beneficiarios	171
Tabla IV-31:	Materiales predominantes en la estructura física de la casa	172
Tabla IV-32:	Tipo de instalación sanitaria	172
Tabla IV-33:	Tipo de sistemas de iluminación interior	172
Tabla IV-34:	Métodos de eliminación de desechos	173
Tabla IV-35:	Combustibles para cocinar	173
Tabla IV-36:	Tipo de vivienda	173
Tabla IV-37:	Propiedad de electrodomésticos y otros bienes	173
Tabla IV-38:	Descripción de los hogares beneficiarios por características sociodemográficas	174
Tabla IV-39:	Características sociodemográficas del jefe de familia del hogar beneficiario	174

Lista de cuadros

Recuadro I.1:	Descomposición del crecimiento	5
Recuadro I.2:	Tecnologías de la información y las comunicaciones en la RD	10
Recuadro I.3:	Rigidez presupuestaria en la República Dominicana	12
Recuadro II.1:	Prioridades de política de las EEs en la República Dominicana	21
Recuadro II.2:	Ilustración de la derivación de probabilidades de dificultades financieras	37
Recuadro III.1:	El enfoque de Pacto Social del sector eléctrico de la República Dominicana	101
Recuadro IV.1:	Arreglos institucionales para la coordinación de las intervenciones de PS	125
Recuadro IV.2:	Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE)	127
Recuadro IV.3:	Sistema de monitoreo y evaluación de PROSOLI	132
Recuadro IV.4:	Principales medidas adoptadas por el gobierno en respuesta al COVID-19	140
Recuadro IV.5:	PROSOLI y las transferencias monetarias condicionadas	144

Abreviaturas y acrónimos

ACE	Acuerdo de compra de energía
ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
AIB	Análisis de incidencia de beneficios
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
APPs	Asociaciones público-privadas
APS	Agua potable y saneamiento
ARS	Administradoras de Riesgos de Salud
ASPIRE	Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BEEP	Bono Escolar Estudiando Progreso
CAFI	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CAID	Centro de Atención Integral para la Discapacidad
CAIPI	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas
CEP	(Programa) Comer es Primero
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CND	Consejo Nacional de Drogas
CNPS	Consejo Nacional de Protección Social
CNSS	Consejo Nacional de la Seguridad Social
COE	Centro de Operaciones de Emergencias
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidad
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
CONAPE	Consejo Nacional de la Persona Envejeciente
CORAA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado
COVID-19	Enfermedad por Coronavirus SARS-CoV-2
CTC	Centros Tecnológicos Comunitarios
DIGEPEP	Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
EBITDA	Ganancias ante de intereses, impuestos, depreciación y amortización (en inglés <i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>)
EES	Empresas estatales
ENCFT	Encuesta Nacional Continua de la Fuerza de Trabajo
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPER	Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales

GLP	Gas licuado de petróleo
IAD	Instituto Agrario Dominicano
ICV	Índice de calidad de vida
IDECOOP	Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar
INABIE	Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil
INAIPI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
INAPA	Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados
INAVI	Instituto de Auxilios y Viviendas
INB	Ingreso Nacional Bruto
INDOCAL	Instituto Dominicano de la Calidad
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda
ISSFFAA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
JCE	Junta Central Electoral
JMP	Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MAP	Ministerio de Administración Pública
MAPRE	Ministerio Administrativo de la Presidencia
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MH	Ministerio de Hacienda
MICM	Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMEs
MINERD	Ministerio de Educación de la República Dominicana
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MISPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MM	Ministerio de la Mujer
MMARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MT	Ministerio de Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
ONE	Oficina Nacional de Estadística
OPRET	Oficina para el Reordenamiento del Transporte
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PEISE	Plan Estratégico Sectorial para la Inclusión Social y Económica
PFRAM	Modelo de Evaluación de Riesgo Fiscal de las APPs (en inglés PPP <i>Fiscal Risk Assessment Model</i>)
PGP	(Deuda) pública y con garantía pública
PIB	Producto Interno Bruto
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PRISS	Patronato de Recaudo e Informática de la Seguridad Social
PROCOMUNIDAD	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias
PROMESECAL	Programa de Medicamentos Esenciales/Central de Apoyo Logístico
PROSOLI	Progresando con Solidaridad
PROVEE	Programa de Protección a la Vejez en Pobreza Extrema

PS	Protección social
PSA	Protección social adaptativa
PTMC	Programa de transferencias monetarias condicionadas
PV	(Programa de) Protección a la Vejez
RD	República Dominicana
RGP	Revisión del Gasto Público
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SFS	Seguro Familiar de Salud
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIPEN	Superintendencia de Pensiones
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
SISDOM	Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SNPMRD	Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres
SNS	Servicio Nacional de Salud
SVDS	Seguro de vejez, discapacidad y supervivencia
TBC	Tarifas por bloques crecientes
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones

Vicepresidente: Carlos Felipe Jaramillo
Director de País: Michel Kerf
Director de Práctica Global: Marcello Estevão
Gerente de Sector: Jorge Thompson Araujo
Líder del Equipo de Trabajo: Johannes Herderschee

Agradecimientos

La presente revisión del gasto público (RGP) se basa en un diálogo continuo entre el personal del Banco Mundial y los Ministerios de Hacienda y de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. En el Ministerio de Hacienda, la tarea fue dirigida por Sr. José Luis Actis, Asesor del Ministro hasta septiembre de 2020 y por el Sr. Gian Lucas Marra, Asesor del Ministro desde el 1º de octubre de 2020, y apoyada por Paola María Vargas Antigua, Coordinadora, y Camila Hernández Villamán, Economista. En el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la tarea fue dirigida por Martín Franco, en ese momento Coordinador de la Unidad de Finanzas Públicas de la UAAES, y Paula Salvador, Coordinadora de Proyectos del Grupo del Banco Mundial. Se invitó a expertos de los ministerios del sector a colaborar con el equipo del Banco Mundial en la preparación de cada capítulo. A petición del Gobierno de la República Dominicana, la Agencia Francesa de Desarrollo (*Agence Française de Développement*, AFD) brindó apoyo financiero para este proyecto. La Directora de la AFD, Sandra Kassab, desempeñó un papel decisivo en la preparación del análisis. Eleonore Pocry, Oficial de País a cargo de la República Dominicana y Martinica, Gwenola Pellen, Oficial de Adquisiciones, en París y Lucas Giménez, Oficial de Proyecto, en Santo Domingo hicieron valiosas aportaciones. Además, el capítulo sobre Servicios de Agua y Saneamiento se benefició del valioso apoyo financiero de la Alianza Mundial para la Seguridad del Agua y el Saneamiento (GWSP).

Esta RGP fue preparada por un equipo interdisciplinario encabezado por personal del Banco Mundial. Johannes (Han) Herderschee (Economista Senior de País) coordinó el equipo en estrecha colaboración con Craig Kullmann (Especialista Senior en Suministro de Agua y Saneamiento, SLCWA), Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), James Sampi Bravo (Economista, ELCMU), Anjali Shahani (Oficial de Operaciones, LCC3C) y Carmen Amaro (Oficial de Operaciones, LCCDO). El equipo se benefició de la orientación y el asesoramiento proporcionados por Jorge Araujo (Gerente, MTI), Rita Cestti (Gerente de Práctica, SLCWA) y Pablo Gottret (Gerente de Práctica, HLCSP). El equipo también desea agradecer la valiosa orientación y los comentarios generales proporcionados por Tahseen Sayed Khan (Directora de País para el Caribe), Michel Kerf (Director para Centroamérica y la República Dominicana), Alessandro Legrottaglie (Gerente de País hasta el 30 de junio de 2020), Alexandria Valerio (Gerente de País desde el 1º de julio de 2020), Abha Prasad (Líder de Programa), Timothy Johnston (Líder de Programa) y Vickram Cuttaree (Líder de Programa). Ricardo Habalian (Oficial de Operaciones, LCC3C) preparó el primer borrador del Resumen Ejecutivo. Juan Carlos Parra Osorio (Economista Senior, ELCPV, hasta el 30 de junio de 2020) y Alejandro De la Fuente (Economista Senior, ELCPV, desde el 1º de julio de 2020) asesoraron en temas de pobreza y en el análisis de incidencia del gasto. También agradecemos sinceramente a los colegas revisores que contribuyeron en las diversas etapas del análisis, incluidos: Aline Coudouel (Economista Principal, HSASP), Mark Charles Dorfman (Economista Senior, HEASP), Henri Fortin (Especialista Principal en Gestión Financiera, EA2G2), Chris Heymans (Especialista Senior en Agua y Saneamiento, SAFW3), Phil Keefer (Asesor Económico Principal, BID), Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE) y el Profesor Thierry Madies (Universidad de Friburgo).

El equipo también desea agradecer a Sean Lothrop (Consultor) y Oscar Parlback (Consultor) por su valiosa ayuda en la revisión de borradores y la edición de la RGP. Enrique Penson Brisindi (Consultor) asesoró sobre fuentes de datos y herramientas analíticas. Sylvaine Cussac (consultora) le dio formato al texto de esta versión y la compañía Davidaniel Santos @Davidocubico llevó a cabo el diseño y diagramación del reporte. Alejandra De La Paz coordinó la diseminación del reporte. Giselle Velásquez (Asistente de Programa, ELCMU) apoyó enormemente este trabajo al facilitar de manera

incansable los procesos administrativos. Maria Hermann (Asistente Ejecutiva en la oficina del Banco Mundial en Santo Domingo) y Samahara Hernández Angulo (Asistente de Equipo en la oficina de Santo Domingo) apoyaron las numerosas rondas de consultas de las misiones visitadoras. La traducción en español fue preparada por Juan Carlos Liceaga.

El capítulo introductorio que documenta el impacto del COVID-19 en la macroeconomía fue preparado por James Sampi Bravo (Economista, ELCMU) y Johannes (Han) Herderschee (Economista Senior de País ELCMU), con contribuciones de Fadwa Bennani (Especialista Senior en Sector Financiero, ELCFN), Rodrigo Cabral (Especialista Senior en Deuda, EMFMD), Ana Cebreiro (Economista Senior, EMFTX), Michele Diez (Especialista Ambiental Senior, EMFMD), Nadia Rocha Gaffurri (Economista Senior, ETIRI), Enrique Penson Brisindi (Consultor, ELCMU), Gemma Vives (Consultora, ETIMT) y Douglas Zhuhua Zeng (Economista Senior, ETIMT).

El capítulo “Aspectos de política fiscal de las empresas estatales y las APPs” fue preparado por Luca Bandiera (Economista Senior, EMFMD) con una contribución sobre los arreglos institucionales de las empresas estatales de Anjali Shahani Moreno (Oficial de Operaciones, ELCMU).

El capítulo “Abastecimiento de agua y saneamiento” fue preparado por un equipo dirigido por Craig Kullmann (Especialista Senior en Abastecimiento de Agua y Saneamiento, SLCWA), y compuesto por Vivek Srivastava (Consultor), Julio González (Consultor), Franco Fugazza (Consultor), Rosa Abreu (Consultora), Omar Jiménez (Consultor), Mario Suardi (Consultor), Ignacio Hanesman (Consultor), Richard Schliif Rapti (Consultor), George Joseph (Economista Senior, SSAW2), Xingchi Wang (Consultor) y Ehui Adovore (Consultor). El equipo agradece al personal de las diversas instituciones que participó en los talleres y discusiones y brindó información para elaborar este informe, incluyendo: el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA), la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca Chica (CORAABO), la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN), la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA), la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Vega (CORAAVEGA), la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPPLATA), la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM) y la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Monseñor Nouel (CORAMON). El equipo también quisiera agradecer a las contrapartes de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) y la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) por su colaboración.

El capítulo sobre “Protección social” fue preparado por un equipo dirigido por Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP) e integrado por María Concepción Steta Gandara (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), Asha Williams (Especialista en Protección Social, HLCSP), Magdalena Lizardo (Consultora, ELCMU), Julián Valdés (Consultor, ELCMU), José Pellerano (Consultor, ELCMU), Daniel de la Rosa (Consultor, ELCMU), Lisselotte Gálvez (Consultora, ELCMU), Marygracia Aquino (Consultora, ELCMU), Briana Wilson (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP) y Patricia Orna (Asistente del Programa de Idiomas, HLCSP). El equipo contó con el apoyo de Héctor Medina (entonces Director de PROSOLI), Rosa Suárez (entonces Directora del Gabinete Social), Ezequiel Volquez (entonces Director de la ADESS), Matilde Chávez (entonces Directora del SIUBEN), José Luis Actis (entonces Asesor del Ministro en el Ministerio de Hacienda), Paola María Vargas Antigua (Coordinadora Técnica Administrativa del Ministerio de Hacienda), Camila Hernández Villamán (Coordinadora Principal de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda), Víctor Romero (Analista del SIUBEN), Alejandro Mercedes (entonces Analista de la DIGEPRES), Martín Franco (entonces Coordinador de la Unidad de Finanzas Públicas del MEPYD) y Paula Salvador (Coordinadora de Proyectos del Grupo Banco Mundial en el MEPYD). Representantes de diferentes instituciones que implementan programas de protección social también colaboraron con información para la elaboración de este informe.

La RGP fue informada por 4 notas de política preparadas en paralelo.

La nota de política titulada “Embarazo en la adolescencia en la República Dominicana” fue preparada por un equipo dirigido por Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP) e integrado por María Concepción Steta Gandara (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), Magdalena Lizardo (Consultora, ELCMU), Marygracia Aquino (Consultora, ELCMU) y Daniel de la Rosa (Consultor, ELCMU). El equipo contó con el apoyo de los funcionarios nacionales, Rosa Suárez (entonces Directora del Gabinete Social), Héctor Medina (entonces Director de PROSOLI), Matilde Chávez (entonces Directora del SIUBEN), Julissa Holguín (entonces Jefa de la Unidad de Políticas del Gabinete Social). Representantes de estas diferentes instituciones que implementan programas de protección social también brindaron información durante la preparación de este informe. El equipo agradece los comentarios de la revisión por pares efectuada por Miriam Müller (Científica Social, ELCPV), Timothy Johnston (Líder de Programa, HLCDR) y Juan Barón (Economista Senior, HSAED).

La nota de política titulada “Respuesta de protección social a la crisis de COVID-19 en la República Dominicana” fue preparada por un equipo dirigido por Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP) e integrado por María Concepción Steta Gandara (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), Magdalena Lizardo (Consultora, ELCMU), Pamela Suero (Consultora, ELCMU) y Úrsula Milagros Martínez Angulo (Consultora, HLCSP). El equipo agradece a Rosa Suárez (entonces Directora del Gabinete Social), Héctor Medina (entonces Director de PROSOLI), Matilde Chávez (entonces Directora del SIUBEN) y Julissa Holguín (entonces Jefa de la Unidad de Políticas del Gabinete Social). El equipo agradece los comentarios de la revisión por pares efectuada por Miriam Müller (Científica Social, ELCPV), Timothy Johnston (Líder de Programa, HLCDR), Aline Coudouel (Economista Principal, HSASP) y Mark Charles Dorfman (Economista Senior, HEASP).

La nota de política titulada “Aprovechar la competencia en el sector de las telecomunicaciones para acelerar el crecimiento económico en la República Dominicana” fue preparada por Georgiana Pop (Líder Global de Política de Competencia), César Borja Galán Santos (Analista del Equipo de Política de Competencia Global) y Noelia Carreras Schabauer (Experta en Competencia del Equipo de Política de Competencia Global). Graciela Miralles Murciego (Economista Senior, Equipo de Política de Competencia Global) brindó valiosos aportes. Martha Licetti (Gerente de Práctica, ETIMT) compartió útiles comentarios. Harish Natarajan (Especialista Senior en Sector Financiero, EFNFI) y Fredesvinda Montes (Especialista Senior en Sector Financiero, EFNFI) prepararon el Recuadro 1 sobre los servicios de pago y se beneficiaron del asesoramiento de Yira Mascaró (Gerente de Práctica, ELCFN). El equipo agradece los comentarios de la revisión por pares efectuada por Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE) y el Profesor Thierry Madies (Universidad de Friburgo).

La nota de política titulada “Revisión del sistema tributario de la República Dominicana” fue preparada por Claudia Vargas (Especialista en Impuestos, EMFTX) con contribuciones sobre fiscalidad internacional de Natalia Aristizabal (Consultora Senior en Fiscalidad Internacional, EMFTX). La autora agradece los útiles comentarios y la orientación recibidos de Daniel Álvarez (Especialista Senior en Sector Público, EMFTX) y Anna Custers (Economista, Unidad de Crecimiento Fiscal y Sostenible, EMFTX). El equipo se benefició de la orientación y el asesoramiento proporcionados por Chiara Bronchi (Gerente de Práctica, EMFTX). Enrique Pension (Consultor) ofreció comentarios informales. El equipo agradece los comentarios de la revisión por pares efectuada por Anne Brockmeyer (Economista Senior, ELCMU), Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE) y el Profesor Thierry Madies (Universidad de Friburgo).



Resumen ejecutivo

- A. Restablecer una dinámica sostenible a largo plazo de la deuda
- B. Acelerar la creación de empleo en el sector formal
- C. Fortalecimiento de la protección social y mejora de la prestación de servicios básicos
- D. Hallazgos de los capítulos individuales y las notas de política
- E. Notas de política

Esta Revisión del Gasto Público (RGP) de la República Dominicana (RD) está diseñada para **informar las políticas de gasto fiscal del gobierno y promover sus prioridades de desarrollo económico y social**. Tras 25 años de fuerte crecimiento económico promedio y tasas de pobreza en declive, la pandemia de COVID-19 ha desencadenado una profunda recesión en la RD y los niveles de pobreza están aumentando por primera vez en décadas. Se estima que el PIB anual se contrajo 6.7 por ciento durante 2020 y los datos preliminares sobre empleo sugieren que la tasa de participación de la fuerza laboral cayó del 64.9 por ciento en el tercer trimestre de 2019 al 59.7 por ciento en el tercer trimestre de 2020. Si bien se están implementando medidas para abordar la recesión, el gobierno ha anunciado que volverá a una postura fiscal sostenible. Mientras tanto, los responsables de formulación de políticas están comprometidos con mejorar la prestación de servicios y acelerar la creación de empleos en el sector formal. El análisis presentado en esta RGP está diseñado para respaldar los esfuerzos del gobierno para lograr sus prioridades de política, que incluyen mitigar el efecto de la crisis en el empleo y la pobreza, posicionar al sector privado para una recuperación sólida y mantener una dinámica sostenible de la deuda.

La RGP fue solicitada por el gobierno en diciembre de 2019, pero su alcance se ha revisado ampliamente para reflejar la rápida evolución de la crisis de COVID-19. El análisis se basa en la RGP del país realizada con anterioridad por el Banco Mundial, que se completó en octubre de 2019. La RGP anterior cubría la política fiscal y el gasto en electricidad, educación y salud. A solicitud del gobierno, la presente RGP inicialmente tenía como objetivo centrarse en los riesgos fiscales derivados de las empresas estatales y las asociaciones público-privadas, así como en el gasto público en los sectores de servicios de agua y saneamiento y de protección social, mientras se preparaba una nota de política separada sobre los desafíos transversales que plantean las altas tasas de embarazo en la adolescencia. A medida que la pandemia trastornó la economía de la RD y alteró radicalmente la posición fiscal del gobierno, se agregó un capítulo introductorio para situar la política fiscal en el contexto de los recientes desarrollos macroeconómicos. El equipo también agregó una nota de política sobre posibles reformas a la política y la administración tributarias que ofrece sugerencias sobre medidas que podrían contribuir a estabilizar la relación deuda/PIB. Dado que el distanciamiento social y el trabajo remoto destacaron la importancia crítica de los servicios digitales, también se adicionó una segunda nota de política sobre

los desarrollos en el sector de las telecomunicaciones y las oportunidades para expandir los servicios digitales. Igualmente, se agregó una tercera nota de política sobre los gastos sociales relacionados con el COVID-19, que amplía el análisis presentado en el capítulo sobre protección social al detallar cómo las redes de seguridad social se ampliaron rápidamente en el contexto de la pandemia. La nota también ofrece una guía sobre cómo las reformas regulatorias pueden continuar fortaleciendo los sistemas de protección social a medida que ceda la crisis.

Esta RGP encuentra que la fragmentación institucional plantea un desafío crítico para la formulación de políticas económicas en la RD. La coordinación inadecuada entre las agencias públicas socava la efectividad y eficiencia de la prestación de servicios y refuerza la estructura monopólica de sectores económicos clave.¹ Estos hallazgos son consistentes con el análisis presentado en la RGP anterior, completada en 2019, que enfatizó la importancia de las ganancias de eficiencia en un contexto de movilización de los ingresos restringida y espacio limitado para el endeudamiento. La fragmentación institucional agrava los tres problemas de política económica más urgentes que enfrenta la RD: (i) una trayectoria de deuda insostenible, (ii) tasas lentas de creación de empleo en el sector formal y (iii) brechas tanto en el sistema de protección social como en la prestación de servicios. La redacción de una estrategia revisada de desarrollo a mediano plazo realizada por la nueva administración recién elegida ofrece una oportunidad para abordar estos problemas. El siguiente resumen ejecutivo presenta las conclusiones estratégicas de la RGP y describe los hallazgos de cada capítulo y las notas de política asociadas.

Restablecer una dinámica sostenible a largo plazo de la deuda

Asegurar la sostenibilidad de la deuda será una prioridad clave después de las políticas de estímulo fiscal adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19, pero esto debe hacerse con cuidado para evitar dañar a los pobres o la recuperación. A medida que se desarrollaba la pandemia, una abrupta caída de la actividad económica, junto con un aumento en el gasto de emergencia, hizo que la relación deuda/PIB del sector público no financiero (SPNF) pasara del 40.4 por ciento en 2019 a un estimado de 55.5 por ciento en 2020.² Antes de la pandemia, los pagos de intereses sobre la deuda del SPNF habían aumentado de manera constante como proporción del PIB,

¹ La fragmentación institucional ocurre cuando múltiples organismos, programas o políticas públicas tienen mandatos y/o beneficiarios superpuestos. La coordinación inadecuada entre organismos es un desafío relacionado, ya que la proliferación de instituciones con roles similares intensifica la necesidad de una acción coordinada al tiempo que aumenta su dificultad.

² Una depreciación significativa, pero necesaria, del tipo de cambio también contribuyó a empeorar la relación deuda/PIB.

pasando del equivalente al 1.8 por ciento en 2009 al 2.7 por ciento en 2019 y después al 3.7 por ciento estimado en 2020. Una fuerte postura fiscal contracíclica, consistente en gastos de emergencia y desgravaciones fiscales, fue la política más adecuada para mitigar el impacto económico de la crisis en los hogares pobres y vulnerables y en la economía. Algunas de estas políticas deberán mantenerse a mediano plazo para apoyar la recuperación económica (es decir, para evitar una retirada brusca del impulso fiscal) y continuar ayudando a los hogares más pobres. Años de gestión fiscal responsable proporcionaron espacio fiscal para contraer préstamos adicionales, pero la recuperación posterior a la crisis tendrá que ir acompañada de esfuerzos para consolidar las cuentas fiscales y comenzar a reconstruir reservas para enfrentar posibles shocks futuros.³ La estabilización de la relación deuda/PIB del SPNF a lo largo del tiempo requiere contar con saldos primarios en el futuro, en un grado que dependerá de la evolución del crecimiento y de las tasas de interés.⁴ Se estima que en 2020 el déficit primario alcanzó el equivalente a 4.1 por ciento del PIB mientras que el PIB se contrajo, lo que implica que incluso si el crecimiento vuelve al 4 por ciento y las tasas de interés reales pueden mantenerse en un promedio de 4.1 por ciento, será necesario un ajuste fiscal sustancial para inclinar hacia abajo la trayectoria de la relación deuda/PIB. Los responsables de la formulación de políticas tienen cuatro opciones complementarias para restaurar la dinámica sostenible de la deuda: (i) acelerar el crecimiento del PIB para reducir el saldo de la deuda en términos relativos; (ii) reducir el gasto público no financiero; (iii) desarrollar un programa de gestión de la deuda que pueda ayudar a reducir las tasas de interés promedio del saldo total de la deuda pública sin acortar los vencimientos; y (iv) incrementar los ingresos fiscales para reducir el déficit y fortalecer la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones futuras.

Una estrategia para estabilizar la relación deuda/PIB podría mejorar la confianza del mercado en los valores gubernamentales y la viabilidad de los proyectos de inversión. La adopción de una ley de responsabilidad fiscal que comprometa al gobierno a mantener una postura de política anticíclica podría enviar una señal poderosa a los mercados financieros. La adhesión constante a las disposiciones de la ley reforzaría la credibilidad del ajuste fiscal al tiempo que fortalecería la gestión fiscal general y minimizaría el riesgo de desvíos de las políticas a medida que se afianza la recuperación posterior a la crisis. Dado que la calificación crediticia de la RD es sensible al impacto de los desastres naturales de gran escala, la

reconstrucción de amortiguadores para enfrentar futuros desastres y el aumento del uso de instrumentos para financiar o transferir estos riesgos a los mercados reforzará aún más la confianza de los inversionistas.

Una recuperación sostenida del crecimiento después de la pandemia requerirá reformas para aumentar la competencia, mejorar el clima empresarial y fomentar la integración con las cadenas de valor mundiales (incluido el posicionamiento del país para una posible ola de relocalización o “near-shoring”). El sector formal de la RD es relativamente pequeño y las grandes empresas establecidas dominan los mercados clave, distorsionando los precios y desacelerando el crecimiento de la productividad. Las barreras regulatorias son un obstáculo importante tanto para la formalización de empresas nacionales como para la entrada de inversionistas extranjeros, pero las circunstancias excepcionales derivadas de la crisis de COVID-19 ofrecen una oportunidad para superar la oposición de intereses creados y avanzar rápidamente en la agenda de reformas estructurales. Si bien la reforma del clima empresarial es una prioridad urgente, también es un proceso a largo plazo y debe estar guiado por una estrategia bien diseñada que secuencie adecuadamente las reformas y goce de un amplio apoyo político.

Aumentar la eficiencia de los gastos no relacionados con los intereses es clave para restaurar la sostenibilidad de la deuda. Los niveles de gasto público deben seguir siendo adecuados para gestionar la demanda agregada y abordar las necesidades sociales críticas, incluido el impacto que sigue teniendo la pandemia de COVID-19. Sin embargo, hay margen para reducir el gasto público abordando la fragmentación institucional y, en particular, consolidando los programas. La RGP de 2019 identificó oportunidades de ahorro en los costos de las adquisiciones del sector de la salud y en la generación de electricidad, y esta RGP encuentra que armonizar y consolidar los programas de protección social conducirá a reducciones de costos y a la mejora de su efectividad. Re-priorizar los gastos también es esencial: a medida que el gobierno implemente su ajuste fiscal, los recortes de gastos deberán centrarse en áreas en las que el sector privado está bien posicionado para llenar los vacíos (por ejemplo, en infraestructura), al tiempo que se protege el financiamiento para programas favorables a los pobres que son costo-efectivos. A mediano plazo, es necesario limitar el crecimiento de la masa salarial del sector público para contener el déficit y crear espacio para una futura política fiscal anticíclica.

³ Si bien la RD disfruta de un amplio acceso a los mercados de bonos internacionales, sus bonos soberanos tienen una calificación que está tres niveles por debajo del grado de inversión (BB- para S&P y Fitch, Ba3 para Moody's), lo que implica altos costos de endeudamiento.

⁴ Cuanto más superen las tasas de interés reales el crecimiento del PIB, mayor será el superávit primario necesario para estabilizar la relación deuda/PIB.

Una gestión más sólida de la deuda podría reducir la vulnerabilidad externa así como la tasa de interés promedio de la deuda pública. Los mercados de capital han financiado en gran medida la acumulación de deuda y, aunque el perfil de la deuda pública ha mejorado, el riesgo cambiario sigue siendo considerable. La estrategia de gestión de la deuda del gobierno para 2016-2020⁵ incluyó objetivos específicos para reducir la deuda en moneda extranjera, abordar el riesgo de refinanciamiento mediante la reducción de la deuda a corto plazo y la extensión del vencimiento promedio, así como la reducción del riesgo de las tasas de interés. Aunque el gobierno está en camino de cumplir con todos sus objetivos estratégicos, el nivel persistentemente alto de la deuda denominada en moneda extranjera expone al gobierno a aumentos abruptos en el saldo total de la deuda durante las depreciaciones del tipo de cambio. La reducción del riesgo financiero generalmente requiere aumentar los costos a corto plazo, y estas compensaciones deben evaluarse cuidadosamente. El aumento sustancial del saldo total de la deuda y la dependencia del gobierno de los mercados de capital requerirán una gestión más sólida de la deuda y del riesgo, así como de un acercamiento proactivo con los inversionistas. Además, el gobierno debe continuar mejorando la curva nacional de rendimiento concentrando las emisiones en títulos de referencia, lo que también facilitará el desarrollo del mercado nacional de capitales.

Por último, pero no menos importante, la recuperación brinda la oportunidad de movilizar ingresos fiscales adicionales a través de una reforma tributaria que también aumente la neutralidad del sistema con respecto al ahorro, la inversión y las decisiones laborales –un desafío de larga data que debe ser abordado en el país. El código tributario excesivamente complejo del país y el historial desigual de su aplicación sobre bases impositivas ciertamente muy estrechas, ha proporcionado una ventaja injusta a las empresas grandes o establecidas y, al mismo tiempo, ha debilitado la eficiencia y progresividad de la estructura tributaria. Los gastos tributarios deben considerarse como una prioridad máxima de reforma, ya que el elaborado sistema de exenciones, deducciones, “vacaciones” fiscales y otros incentivos de la RD favorece a las empresas establecidas, y la eliminación de estas políticas impulsaría los ingresos al tiempo que fomentaría la competencia y nivelaría el terreno de juego. Las reformas fiscales también pueden internalizar los costos ambientales y de salud pública asociados con el consumo de ciertos bienes y servicios. Debe haber un esfuerzo para que los

cambios en el código tributario sean distributivos neutrales o positivos, y una parte de los ingresos movilizados mediante la eliminación de exenciones tributarias debe reservarse para financiar transferencias fiscales compensatorias bien diseñadas para contrapesar cualquier efecto adverso en los hogares de menores ingresos.

Acelerar la creación de empleo en el sector formal

Ampliar el sector formal y maximizar su potencial de empleo será fundamental para revertir el reciente aumento de las tasas de pobreza. A pesar de décadas de sólido crecimiento en el sector privado, la formalización sigue siendo un desafío clave. La aplicación deficiente de la política de competencia, combinada con el aumento constante de las barreras fiscales y reglamentarias, ha contribuido a una concentración excesiva del mercado y ha obstaculizado el crecimiento de las pequeñas empresas intensivas en empleo. El dominio del mercado también desalienta la entrada de empresas e inversionistas extranjeros, ralentizando el crecimiento de la productividad y la transferencia de tecnología al tiempo que inhibe el surgimiento de nuevas industrias y sectores. Abordar estos problemas será vital para permitir la creación de empleo de base amplia y el crecimiento de los salarios en el sector formal, lo que a su vez será necesario para revertir el declive en el bienestar de los hogares causado por la pandemia y expandir la base impositiva para apuntalar los ingresos fiscales durante la recuperación.

Las restricciones a las importaciones, los cuellos de botella en la infraestructura y la coordinación inadecuada entre los organismos encargados de hacer cumplir la política de competencia contribuyen a un alto grado de concentración del mercado y a la informalidad generalizada. A pesar de la membresía de la RD en los principales acuerdos comerciales regionales y globales,⁶ las barreras comerciales continúan protegiendo a las empresas nacionales de la competencia internacional. Las deficiencias de infraestructura socavan la competencia en sectores clave⁷ y la asignación no competitiva de infraestructura compartida refuerza el dominio de mercado. Además, las lagunas en el marco institucional de la política de competencia impiden que las autoridades identifiquen y sancionen de manera confiable los comportamientos anticompetitivos. La nota de política sobre el sector de las telecomunicaciones muestra cómo estas dinámicas

⁵ Ministerio de Hacienda (2016). Estrategia de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública 2016-2020.

⁶ La RD es miembro del Tratado de Libre Comercio Regional entre Centroamérica y República Dominicana (CAFTA DR), y en febrero de 2017 el gobierno ratificó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio.

⁷ Por ejemplo, la RGP de 2019 encontró que las grandes empresas podían limitar el impacto de los apagones frecuentes mediante la operación de sus propios generadores a un costo que resultaba prohibitivo para los competidores pequeños y medianos.

distorsionan la competencia al impedir la entrada de empresas extranjeras e inhibir el crecimiento de nuevas empresas nacionales. La revisión del marco administrativo de la política de competencia para alinear los mandatos, las funciones y las responsabilidades de los organismos de implementación ayudaría a frenar el abuso de poder de mercado, mientras que la armonización de las políticas comerciales con los estándares internacionales aumentaría la presión competitiva, reduciría los precios internos y fomentaría las inversiones en productividad. Dado que las reformas a favor de la competencia pueden encontrar oposición por parte de intereses creados, deben estar guiadas por una estrategia bien diseñada que secuencie cuidadosamente las intervenciones de política y goce de un amplio apoyo político.

La eliminación de políticas regulatorias, fiscales y de gastos que favorezcan indebidamente a las empresas establecidas debe considerarse una prioridad urgente a corto plazo. La transición a un entorno empresarial más competitivo mediante la implementación de políticas fiscales y de gastos favorables a la competencia promovería simultáneamente múltiples objetivos: la simplificación de las políticas fiscales y regulatorias para facilitar el cumplimiento eliminaría una barrera clave de entrada y alentaría la formalización, mientras que aliviar las restricciones burocráticas a la competencia promovería el crecimiento de la productividad, impulsaría la creación de empleo en el sector formal y ampliaría la base impositiva tanto de personas como de empresas. A largo plazo, el gasto público puede apoyar a las pequeñas y medianas empresas, así como a las nuevas empresas, mediante la expansión de la oferta de educación técnica y vocacional, el fomento de la innovación y la reducción de las restricciones de acceso al financiamiento. Para evitar incentivar inadvertidamente la búsqueda de rentas, los costos y beneficios de estas políticas deben cuantificarse cuidadosamente y su efectividad debe reevaluarse periódicamente. Si bien esta RGP se centra en las prioridades urgentes, un análisis más detallado podría ayudar a informar el diseño de políticas de gasto adicionales que mejoren la competencia a mediano y largo plazo.

Fortalecimiento de la protección social y mejora de la prestación de servicios básicos

El aumento del gasto social impulsado por la crisis ha subrayado la necesidad de abordar los desafíos a más largo plazo en la protección social y la prestación de servicios esenciales. Aunque la prolongada expansión económica de la RD redujo drásticamente las tasas de pobreza monetaria, las debilidades en el sistema de protección

social y un suministro inadecuado de bienes públicos básicos han socavado persistentemente las ganancias de bienestar. Enfrentar estos desafíos producirá una mejora permanente en la efectividad del gasto público, acelerando el progreso en los indicadores de desarrollo social y apoyando a la vez el retorno del gobierno a una dinámica sostenible de la deuda.

Será necesario armonizar las políticas y las intervenciones para aumentar la eficiencia del gasto en protección social. En los años previos a la crisis, la fragmentación institucional del sector de la protección social de la RD contribuyó a la proliferación de numerosas intervenciones, a menudo con objetivos y grupos de beneficiarios superpuestos. Será necesario mejorar la coordinación entre las autoridades responsables del diseño e implementación de las políticas de protección social para optimizar las intervenciones en torno a los modelos más efectivos. En este contexto, la consolidación del marco administrativo de protección social bajo una ley única respaldada por mecanismos unificados de focalización podría mejorar enormemente el impacto del gasto social.

Mejorar la calidad y confiabilidad de los servicios de agua y saneamiento también es un desafío importante para la RD. El sector del agua y saneamiento está atrapado en un círculo vicioso, ya que la inversión insuficiente en bienes de capital y mantenimiento contribuye a un suministro de agua errático, lo que socava la disposición a pagar, y las bajas tasas de facturación y cobranza a su vez desestabilizan la posición financiera de los proveedores de servicios, reduciendo aún más la inversión. El establecimiento de un contrato social que rijan la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento podría ayudar a restablecer la confianza entre el público y los proveedores de servicios, permitiendo a estos últimos mejorar la prestación de los servicios, reducir las pérdidas no técnicas y fomentar la cultura de pago. Con el tiempo, los subsidios podrían reducirse para financiar exclusivamente los gastos de capital, mientras que las tarifas podrían cubrir todos los costos de operación y mantenimiento.

Hallazgos de los capítulos individuales y las notas de política

Capítulo I: Recuperación económica y sostenibilidad fiscal

Este capítulo analiza la estructura de la economía y el ajuste fiscal necesario para estabilizar la relación deuda/PIB. Se estima que los niveles consolidados de deuda pública hayan aumentado el equivalente a 16.3 puntos

porcentuales del PIB durante 2020,⁸ mientras que el déficit fiscal se amplió al 7.7 por ciento del PIB y el déficit primario se estima en 4.1 por ciento. Asumiendo que las tasas de interés reales se mantengan en 4.1 por ciento y que la tasa de crecimiento del PIB regrese al 4 por ciento, se necesitará un balance primario de cero para estabilizar la relación deuda/PIB. Lograr este equilibrio en el mediano plazo requeriría un ajuste fiscal equivalente a alrededor de 4.0 puntos porcentuales del PIB, que podría ser aún mayor si las tasas de interés reales aumentan o si el crecimiento no alcanza las expectativas. Si bien la flexibilidad de algunos programas de emergencia puede permitir que éstos se reduzcan rápidamente, la transición hacia una recuperación post-COVID-19 debe gestionarse con cuidado para permitir que un sector privado resurgente ocupe el lugar de las intervenciones gubernamentales.

Capítulo II: Riesgos fiscales que surgen de las empresas estatales y las asociaciones público-privadas

Este capítulo encuentra que las empresas estatales (EEs) y las asociaciones público-privadas (APPs) son una fuente cada vez más importante de riesgo fiscal. El gasto en inversión dentro del presupuesto cayó de un promedio equivalente al 3.2 por ciento del PIB durante 2014-17 a alrededor del 2.5 por ciento en 2018-19.⁹ Si bien las transferencias de capital a las EEs también contribuyen a la acumulación de activos públicos, dichas transferencias han disminuido con el tiempo a medida que el gobierno ha reducido gradualmente la inversión global en el sector eléctrico. En todos los sectores, las transferencias fiscales continúan financiando alrededor del 50 por ciento de la inversión de las EEs, mientras que la otra mitad se financia mediante préstamos externos garantizados por el gobierno central. A fines de junio de 2020, había 31 APPs activas en la RD con un valor total de US\$3,100 millones o el equivalente al 3.5 por ciento del PIB de 2019.¹⁰

Los pasivos contingentes representan una amenaza significativa para el esfuerzo de consolidación fiscal. Juntos, los riesgos que surgen de las EEs, las APPs y los pasivos contingentes vinculados a los programas de pensiones, contra desastres naturales y el aumento de los precios del petróleo, equivalen al 7.8 por ciento del PIB proyectado de la RD para 2021. Si bien el sistema de pensiones es responsable de la mayor parte de los pasivos contingentes, una evaluación preliminar de los riesgos crediticios

que enfrentan las cinco EEs que representan el 99 por ciento de la deuda de las EEs a corto plazo indica que la pérdida promedio estimada de los pasivos contingentes podría ascender al equivalente al 0.3 por ciento del PIB de 2020 o más. Si bien las APPs ofrecen oportunidades para que el gobierno mejore la prestación de servicios y la eficiencia de la gestión, a menudo generan pasivos contingentes a través de garantías otorgadas por el sector público. Según una estimación preliminar, los pasivos contingentes de las APPs en la RD podrían ascender a US\$1,100 millones, o el equivalente al 1.2 por ciento del PIB de 2019. Si bien este nivel es manejable, el gobierno está monitoreando la situación de cerca.

Capítulo III: El sector de los servicios de agua y saneamiento

El capítulo sobre servicios de agua y saneamiento cubre la prestación de servicios, el financiamiento y el impacto de los beneficios de estos servicios. Este capítulo describe al sector de servicios de agua potable y saneamiento (APS) de la RD como un mosaico de empresas estatales nacionales y provinciales que carecen de liderazgo estratégico y sufren deficiencias en su marco de gobernanza. Los proveedores de APS dependen de las transferencias fiscales para cubrir prácticamente la totalidad de sus inversiones de capital y entre el 19 y el 66 por ciento de sus costos operativos recurrentes. La fragmentación institucional, la falta de liderazgo y el marco regulatorio del sector, junto con la dependencia de las transferencias del gobierno central, debilitan los incentivos para que las empresas estatales mejoren su eficiencia o la calidad del servicio. El racionamiento del agua es común y más de la mitad de todos los hogares reportan un suministro de agua inconsistente, mientras que las pérdidas técnicas, el consumo no medido, las conexiones ilegales y las bajas tasas de facturación socavan la solvencia de los proveedores de servicios de APS. Además, más de dos tercios de los hogares utilizan sistemas de saneamiento *in situ*, y la supervisión limitada da como resultado grandes volúmenes de residuos sépticos sin tratar provenientes de tanques sépticos y letrinas que contaminan el agua subterránea, las aguas superficiales y los barrios.

El sector de servicios de APS está atrapado en un círculo vicioso en el que las bajas tasas de facturación y cobranza contribuyen a la mala calidad del servicio, lo que a su vez socava la disposición de los hogares a pagar. Para

⁸ El nivel de deuda estimado se basa en proyecciones presupuestarias publicadas en noviembre de 2020; los datos preliminares publicados en enero de 2021 sugieren que el aumento será 1.6 puntos porcentuales del PIB menor.

⁹ Se refiere a los gastos de capital tal como se definen en el Manual de estadísticas del sector fiscal del FMI.

¹⁰ Este capítulo utiliza la definición de APP proporcionada por el Modelo de Evaluación del Riesgo Fiscal de las APPs (*PPP Fiscal Risk Assessment Model, PFRAM*): "Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para proporcionar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño". El gobierno de la RD distingue entre concesiones, acuerdos de compra de energía y APPs.

enfrentar las frecuentes interrupciones del servicio, los hogares hacen uso de sistemas de almacenamiento y de la compra de agua embotellada, cuyo costo erosiona su confianza en los proveedores públicos y los desalienta a aceptar tarifas más altas que podrían utilizarse para mejorar la prestación del servicio. En este contexto, mejorar la prestación de los servicios requerirá esfuerzos sostenidos para restablecer la confianza entre proveedores y clientes. La RGP detalla recomendaciones de política a corto, mediano y largo plazo para aumentar la rendición de cuentas de los proveedores, fortalecer el liderazgo sectorial, reformar el entorno legal y regulatorio, reducir las pérdidas técnicas y comerciales, lanzar un programa nacional para mejorar la prestación de los servicios de APS, vincular las transferencias del gobierno al desempeño de los proveedores y aumentar la participación del sector privado.

Capítulo IV: Protección social

El capítulo de protección social (PS) presenta los programas existentes, el financiamiento de estos programas y su impacto. Este capítulo encuentra que, aunque los programas de PS han mejorado las condiciones de vida de los hogares más pobres y han ayudado a reducir la pobreza y la desigualdad monetaria, un alto grado de fragmentación disminuye la efectividad del sistema de PS. En 2018, la incidencia de la pobreza monetaria fue del 22.7 por ciento de la población, pero habría sido 8.2 puntos porcentuales más alta en ausencia de los programas de PS. Los programas de seguridad social contributiva y de asistencia social representaron 3.3 y 4.8 puntos porcentuales, respectivamente, de la disminución de la tasa de pobreza frente al contrafactual. Además, un análisis de costo-beneficio revela que cada peso dominicano (RD\$) gastado en los principales programas de PS del país redujo la brecha de pobreza general en RD\$0.20-0.25 en 2018. Casi el 80 por ciento de los hogares en extrema pobreza experimentaron una mejora en sus condiciones de vida entre las rondas de 2012 y 2018 de la encuesta nacional de hogares; sin embargo, casi la mitad de la población sigue siendo vulnerable a la pobreza y el impacto de la pandemia de COVID-19 podría empeorar drásticamente los indicadores de pobreza.

La consolidación de la gama de intervenciones de PS en un sistema coherente respaldado por una asignación clara de funciones y responsabilidades institucionales podría mejorar el impacto del gasto en PS. El sector de la PS comprende más de 100 instituciones públicas que implementan aproximadamente 227 iniciativas. En 2018, el gobierno gastó el equivalente a alrededor del 7.3 por ciento del PIB en el sector de la PS, con casi la mitad destinada a la seguridad social, el 21 por ciento a la asistencia social, el 22 por ciento a los subsidios generales y menos del 10 por ciento a todos los demás programas. Las

tasas de cobertura de los programas de PS entre los hogares en el 20 por ciento inferior de la distribución de ingresos varían sustancialmente, desde el 40 por ciento para las transferencias monetarias (Comer es Primero) hasta casi el 70 por ciento para la nutrición infantil (Alimentación Escolar). A pesar de sus efectos demostrablemente positivos sobre la pobreza y la desigualdad, la complejidad y dispersión de los programas de PS debilita su efectividad. A medida que se reduzca la dotación fiscal, los responsables de la formulación de políticas deberán esforzarse en: (i) crear un marco regulatorio integral para la PS; (ii) establecer una estructura de gobernanza con funciones de coordinación y supervisión bien definidas; (iii) re-priorizar los gastos para aumentar la rentabilidad y asegurar un financiamiento adecuado para los programas de mercado laboral, las iniciativas de PS adaptativa y los servicios de atención social; (iv) focalizar con precisión a los hogares vulnerables y asegurar la inclusión de grupos marginados; (v) eliminar programas redundantes y ampliar iniciativas exitosas; y (vi) establecer un liderazgo estratégico para el sector de la PS.

Notas de política

Políticas de protección social por COVID-19

La efectividad de los mecanismos nacionales de focalización y entrega de la PS permitió a las autoridades ampliar rápidamente las intervenciones en respuesta al COVID-19, pero también se lanzaron nuevos programas ad hoc que eludieron los procedimientos y sistemas existentes. El gobierno introdujo programas especiales para compensar a las empresas por los costos salariales, lo que mitigó el aumento del desempleo durante la crisis. Sin embargo, los programas se administraron de manera ad hoc sin el beneficio de los procedimientos y sistemas ya establecidos. La formalización de estos nuevos programas en el marco de un sistema de protección social consolidado también ofrecerá la oportunidad de diseñar una estrategia de salida del apoyo de emergencia y de diseñar un proceso de planificación para alentar una mayor participación del sector privado a medida que disminuya el papel del gobierno.

Embarazo en la adolescencia

A pesar de sus indicadores económicos en constante mejora, la RD enfrenta tasas persistentemente altas de embarazo en la adolescencia, y abordar este desafío requerirá un compromiso sostenido a lo largo de múltiples áreas del sistema de PS. Las tasas de embarazo en la adolescencia en la RD se encuentran entre las más altas de la región y muy por encima del promedio de su grupo de ingresos. El embarazo en la adolescencia es

un problema crítico de PS, pero también tiene implicaciones complejas para la salud, la educación y la economía. La reducción de la incidencia del embarazo en la adolescencia requerirá un enfoque integrado que incluya una mejor educación en salud sexual y reproductiva, programas sociales ampliados y un mayor acceso a métodos anticonceptivos modernos. Un Decreto Presidencial podría definir el rol de cada organismo público involucrado en abordar el embarazo en la adolescencia, lo que ayudaría a superar la fragmentación de las políticas públicas en esta área crítica.

Mercados de infraestructura digital y telecomunicaciones

La tecnología de la información y los servicios digitales son vitales para aumentar la conectividad con los mercados internacionales y mejorar la prestación de servicios públicos. Si bien los desarrollos en el sector de las telecomunicaciones tienen implicaciones importantes para la política fiscal en la RD, se extienden mucho más allá del alcance de una RGP y, por lo tanto, se exploran en una nota de política específica. El análisis encuentra brechas críticas en los mercados de infraestructura digital y telecomunicaciones e identifica a una serie de cuellos de botella regulatorios que limitan el funcionamiento efectivo del mercado en mercados clave como el principal obstáculo para una mejor prestación de los servicios. Si bien la concentración del mercado en el sector de las telecomunicaciones está impulsada en parte por factores estructurales inherentes, incluidos los altos costos de inversión y los efectos de red, los resultados del mercado observados en la RD se ven reforzados por decisiones de política que protegen a los operadores establecidos y dificultan la entrada de nuevas empresas. Una regulación sectorial más eficaz requerirá reglas que permitan el acceso equitativo a la infraestructura de red y eviten que las empresas establecidas favorezcan a sus propias operaciones. Además, la implementación constante de las leyes y políticas de competencia en la RD será vital para prevenir prácticas

anticompetitivas en el sector. Haciendo eco de las conclusiones de otros trabajos analíticos preparados para esta RGP, la nota de política recomienda medidas para mejorar la coordinación entre las instituciones públicas encargadas de implementar una regulación sectorial efectiva junto con la política de competencia.

Política fiscal

Elevar la prestación de servicios públicos a los estándares regionales mientras se mantienen equilibrios fiscales sostenibles requerirá un aumento sustancial en la movilización de los ingresos internos. En 2018, los ingresos fiscales en la RD equivalieron a solo el 13.2 por ciento del PIB, un poco más de la mitad del promedio de Latinoamérica y el Caribe y uno de los niveles más bajos entre países comparables en todo el mundo. La base impositiva es extremadamente estrecha, con amplias exenciones impositivas, tasas cero y elevadas deducciones y bonificaciones en las principales categorías impositivas. Los gastos tributarios ascendieron al equivalente al 4.8 por ciento estimado del PIB en 2020, y de ese número, las exenciones del impuesto al valor agregado por sí solas representaron el 2.5 por ciento. La racionalización de estas exenciones generaría importantes ganancias, y una parte del aumento de los ingresos podría utilizarse para financiar transferencias fiscales que compensarían cualquier efecto negativo sobre el bienestar de los hogares de menores ingresos. Debido a que la base impositiva es estrecha y a que las exenciones extensas reducen el potencial de ingresos fiscales, mientras que la complejidad del sistema tributario y la baja moral tributaria socavan los esfuerzos de recaudación, una estrategia de movilización de los ingresos debe priorizar reformas destinadas a ampliar la base racionalizando los gastos tributarios y asegurando que proporcionen un apoyo focalizado. Optimizar los incentivos fiscales y fortalecer la administración de los ingresos podría reducir la evasión fiscal y eliminar una barrera clave para la formalización.

Tabla ES-1 Matriz de desafíos y opciones de política

Desafíos	Opciones de política	Plazo
Recuperación económica y sostenibilidad fiscal		
La crisis de COVID-19 amenaza la continuidad de las empresas.	Continuar proporcionando apoyo de liquidez para permitir a las empresas privadas cumplir con sus contratos laborales durante la crisis y, al mismo tiempo, permitir que las empresas estructuralmente insolventes salgan del mercado.	CP
Muchos hogares se enfrentan a importantes pérdidas de ingresos.	Reducir gradualmente los programas de transferencias monetarias por COVID-19 instaurados para mitigar el impacto en el gasto del consumidor.	CP
El marco regulatorio favorece a las empresas ya establecidas.	Revisar y reformar las leyes fiscales y las regulaciones del mercado de productos para nivelar el terreno de juego competitivo y alentar a las empresas productivas a crecer e innovar.	CP/MP
Las empresas dominicanas no están bien integradas en las cadenas de valor mundiales.	Adoptar políticas para profundizar la integración de las empresas dominicanas en las cadenas de valor regionales y mundiales mediante una aplicación más estricta de la política de competencia y la facilitación del comercio.	MP/LP
Los déficits que surgieron durante la pandemia han desestabilizado las balanzas fiscales.	Actualizar la estrategia nacional de gestión de la deuda para reflejar la evolución de las compensaciones entre costos y riesgos.	CP
	Mejorar la eficiencia del gasto mediante la reasignación de recursos dentro del ámbito limitado del presupuesto discrecional.	CP
Los pagos de intereses de los bonos internacionales son cuantiosos y crecientes.	Evaluar las opciones para diseñar y aplicar una regla fiscal para anclar el restablecimiento de una dinámica sostenible de la deuda.	CP/MP
Las transferencias a las EEs socavan la sostenibilidad fiscal.	Mejorar la estructura, las finanzas y la gobernanza de las EEs y reducir su impacto fiscal.	CP/MP
Los desastres naturales son una fuente importante de riesgo macroeconómico.	Evaluar y adoptar estrategias de cobertura contra el riesgo catastrófico, como la creación de un fondo de contingencia, la contratación de un seguro contra el riesgo a través de un vehículo como la <i>Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)</i> y/o la inversión en infraestructura relacionada con la resiliencia.	CP/MP
Riesgos fiscales que surgen de las EEs y las AAPs		
No existe un marco formal para la supervisión de los riesgos fiscales que emanan de las EEs y las AAPs.	Adoptar un marco formal para la emisión de garantías a las EEs y para la evaluación y gestión de los riesgos fiscales relacionados con las AAPs.	CP
Las EEs son deficitarias y están mal capitalizadas.	Fortalecer el marco de gobernanza de las EEs alineando las tarifas con los costos y mejorando sus índices de suficiencia de capital.	MP
La presentación limitada de informes sobre los pasivos contingentes de las EEs plantea un riesgo fiscal.	Exigir la presentación de informes periódicos sobre los pasivos contingentes para fortalecer la gestión de las finanzas públicas y avanzar en los esfuerzos de consolidación fiscal del gobierno.	MP

Tabla ES-1 Matriz de desafíos y opciones de política (Continuación)

Desafíos	Opciones de política	Plazo
Suministro de agua y saneamiento		
Las lagunas en la recopilación de datos inhiben el monitoreo del desempeño.	Establecer indicadores armonizados, protocolos para la recolección de datos sobre el desempeño y requisitos para la recolección y publicación periódicas de datos verificados técnicamente.	CP
	Crear una entidad que dirija la elaboración de indicadores de desempeño armonizados y coordine y monitoree la recolección de datos.	CP
Las pérdidas técnicas y comerciales no están controladas.	Invertir en infraestructura de medición y auditorías del agua.	CP
Los proveedores de servicios de APS carecen de transparencia financiera y rendición de cuentas.	Estandarizar la presentación de informes financieros, la contabilidad y las prácticas de auditoría, e implementar un requisito de auditorías anuales.	CP
Las ineficiencias operacionales de los proveedores de servicios de APS repercuten negativamente en la calidad de los servicios.	Vincular los subsidios gubernamentales a los niveles de desempeño.	CP
	Lanzar un programa nacional basado en resultados que se focalice en la reducción de las pérdidas de agua, la medición del desempeño y la mejora de la calidad de los servicios.	MP/LP
El marco jurídico del sector de los servicios de APS es ambiguo.	Aprobar el proyecto de ley de APS o eliminarlo de la agenda legislativa.	CP
La confianza entre el público y los proveedores de servicios de APS se ha roto.	Implementar proyectos de demostración de la prestación de servicios focalizados en la creación de zonas delimitadas, con medidores distritales, para reducir el volumen de agua no facturada y mejorar la continuidad y la calidad de los servicios.	CP/MP
Los proveedores de servicios de APS dependen excesivamente de las transferencias fiscales.	Reformar la estructura tarifaria para alinear los precios de manera más cercana con los costos.	LP
La capacidad del sector privado para contribuir a la prestación de servicios de APS es limitada.	Proporcionar un entorno jurídico, reglamentario y operacional propicio para la participación del sector privado en el sector de los servicios de APS.	MP/LP
La gobernanza general del sector de los servicios de APS es débil.	Asignar las responsabilidades de dirección del sector a una sola entidad y dotarla de las aptitudes y el personal necesarios para cumplir su mandato.	MP/LP
Protección social		
Armonizar el marco jurídico y reglamentario del sector.	Establecer una sola ley nacional que regule a todo el sector de la PS y exigir que todas las iniciativas relacionadas con PS se adhieran a la ley nacional de PS propuesta.	CP
Mejorar la coordinación de las políticas y programas de PS.	Crear una sola autoridad gubernamental (preferiblemente un ministerio) responsable de gestionar el sistema de PS no contributiva del país.	CP

Tabla ES-1 Matriz de desafíos y opciones de política (Continuación)

Desafíos	Opciones de política	Plazo
Protección social		
Facilitar la adaptabilidad de los programas de PS para responder a los shocks.	Crear programas de PS adaptativa.	MP
Aumentar la eficiencia y la efectividad de los programas de asistencia social.	Mejorar el diseño e implementación de programas de PS seleccionados para focalizarlos en los hogares pobres y vulnerables.	MP
Mejorar los mecanismos de focalización e identificación de los beneficiarios de los programas de PS.	Transformar al SIUBEN en un sistema de información social que integre el registro único de beneficiarios de todos los programas de PS contributiva y no contributiva.	MP
Alinear los criterios para identificar a la población pobre y vulnerable.	Actualizar el modelo de focalización del SIUBEN para alinearlo con la medición oficial de la pobreza del país, que se basa en el ingreso.	CP
Fortalecer el desempeño del sector.	Establecer un sistema de monitoreo y evaluación amplio e integrado para todo el sector de la PS.	LP
Mejorar el monitoreo y la evaluación.	Crear una unidad de inteligencia de PS responsable de integrar los datos de los sistemas de información pública.	CP
Aumentar la rendición de cuentas.	Fortalecer la auditoría social institucionalizando la implementación de tarjetas periódicas de puntuación a nivel de comunidad para todas las iniciativas del Sistema Nacional de Protección Social.	MP
Mejorar la planificación a largo plazo en el sector de la PS.	Formular un plan nacional de PS basado en una visión integral de la PS.	LP
Nota de política: Administración de los programas de protección social por COVID-19		
Los programas de PS en respuesta al COVID-19 son temporales y fiscalmente insostenibles.	Preparar una estrategia de salida para eliminar los programas de PS por COVID-19.	CP
Los servicios que se prestan a través de estos programas no son monitoreados adecuadamente.	Mejorar la capacidad de las autoridades para monitorear a los beneficiarios y a las poblaciones desatendidas y adaptar los programas a las necesidades cambiantes de la población.	CP
El registro de identificación de los beneficiarios está incompleto.	Adoptar un registro de identificación más amplio y flexible para los beneficiarios de los programas de PS por COVID-19.	CP
Los registros de beneficiarios sociales están fragmentados.	Preparar un registro unificado de beneficiarios sociales.	MP
Los programas de protección social por COVID-19 carecen de manuales operativos y de procedimientos.	Preparar sistemáticamente los procedimientos, los manuales de operaciones y las guías de cada programa para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia.	CP

Tabla ES-1 Matriz de desafíos y opciones de política (Continuación)

Desafíos	Opciones de política	Plazo
Nota de política: Embarazo en la adolescencia		
Los programas están fragmentados y los organismos tienen mandatos de política superpuestos.	Emitir un Decreto Presidencial en el que se defina el papel de cada organismo público involucrado en abordar el embarazo en la adolescencia.	CP
El riesgo de embarazo en la adolescencia puede reducirse mediante la participación en programas sociales específicos, pero la disponibilidad de estos programas es limitada.	Ampliar la oferta de programas sociales asociados con una menor probabilidad de embarazo en la adolescencia.	CP
Las adolescentes tienen un acceso limitado a la información sobre salud sexual y reproductiva.	Implementar una estrategia integral para reforzar la educación en materia de salud sexual y reproductiva, en particular en la adolescencia temprana.	MP
Las adolescentes tienen un acceso insuficiente a los hospitales y clínicas públicas.	Fortalecer la prestación de servicios integrales de salud reproductiva para adolescentes en los hospitales y clínicas públicas.	MP
Nota de política: Competencia en las telecomunicaciones y los servicios digitales		
Intervenciones regulatorias <i>ex ante</i> para mejorar la contestabilidad		
Un régimen complejo de licencias y concesiones combinado con procedimientos de calificación engorrosos para proporcionar servicios de telecomunicaciones restringe la entrada al mercado.	Adoptar un régimen general de autorización claro sujeto a requisitos administrativos mínimos.	CP
La ausencia de tarifas reguladas de itinerancia (roaming) al mayoreo y al menudeo otorga a los operadores dominantes la capacidad y el incentivo de cobrar tarifas más altas a los operadores extranjeros.	Promover acuerdos de itinerancia y exigir a los ORM con un poder significativo de mercado (PSM) que alojen a los OVM.	MP
El acceso restringido a las licitaciones para la asignación de espectro a solo los operadores actualmente autorizados puede afectar la dinámica general del acceso y la competencia en las telecomunicaciones móviles.	Introducir un mercado secundario de espectro.	MP
	Otorgar acceso preferencial al espectro a operadores nuevos y más pequeños de manera no discriminatoria.	MP
Las barreras administrativas para el despliegue de infraestructura, principalmente a nivel municipal, limitan la entrada/expansión del mercado.	Promover una armonización y coordinación efectiva de las licencias para el despliegue de infraestructura de red fija.	CP

Tabla ES-1 Matriz de desafíos y opciones de política (Continuación)

Desafíos	Opciones de política	Plazo
Nota de política: Competencia en las telecomunicaciones y los servicios digitales		
Intervenciones regulatorias <i>ex ante</i> para mejorar la contestabilidad		
La falta de una infraestructura compartida eficaz entre los operadores de telecomunicaciones debido a una regulación de tarifas ineficaz limita el acceso de terceros.	Introducir principios asimétricos en la regulación existente sobre el uso compartido de infraestructura pasiva y la aplicación efectiva de los mecanismos para la resolución de conflictos.	CP
El acceso a la infraestructura esencial es obligatorio para operadores sin PSM.	Eliminar el requisito de que los operadores no dominantes proporcionen acceso a su infraestructura de red.	MP
La falta de una regulación <i>ex ante</i> eficaz de las tarifas de interconexión podría provocar efectos de club y discriminación dentro de la red/fuera de la red.	Considerar la adopción de una metodología de costos incrementales con visión de largo plazo para mitigar los efectos de club entre las llamadas dentro de la red/fuera de la red.	CP
Mecanismos de aplicación <i>ex post</i> de la política de competencia		
La prohibición de conductas lícitas a los operadores sin PSM requiere revisiones.	Limitar la prohibición de prácticas consideradas como abusivas a los operadores con un poder significativo de mercado.	CP
La coordinación limitada entre la reglamentación sectorial y la aplicación efectiva <i>a posteriori</i> de las medidas contra las prácticas anticompetitivas puede obstaculizar la dinámica del mercado. No existe un sistema intersectorial de revisión de fusiones para evitar prácticas y resultados anticompetitivos en el sector de las telecomunicaciones.	Fortalecer el marco institucional y seguir desarrollando las reglas, directrices y capacidades administrativas necesarias para prevenir, investigar y perseguir eficazmente las prácticas anticompetitivas.	CP
	Introducir un sistema intersectorial de revisión de fusiones.	CP
Nota de política: Política fiscal y administración tributaria		
Los grandes gastos tributarios repercuten negativamente en la gobernanza, la actividad económica y la distribución de los ingresos.	Racionalizar los gastos tributarios de los principales impuestos	MP
Una base impositiva estrecha limita los ingresos fiscales y distorsiona la carga impositiva.	Ampliar la base impositiva y aumentar la eficiencia del impuesto sobre la renta de las empresas, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el valor agregado.	MP

Tabla ES-1 Matriz de desafíos y opciones de política (Continuación)

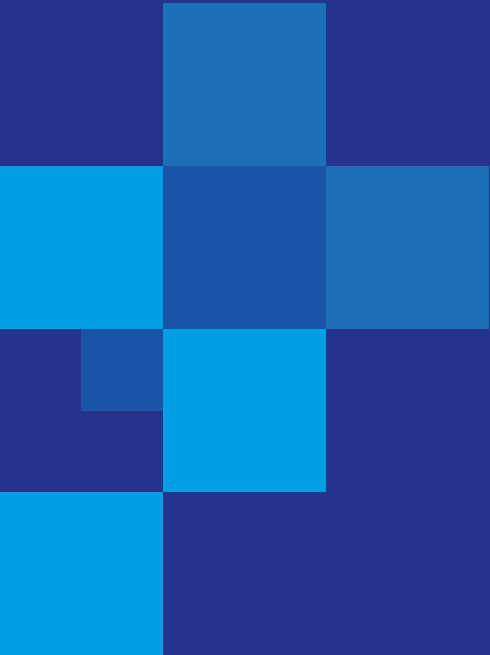
Desafíos	Opciones de política	Plazo
Nota de política: Política fiscal y administración tributaria		
El traslado internacional de los beneficios ofrece cada vez más oportunidades para la evasión de impuestos.	Aplicar las buenas prácticas internacionales para evitar el traslado de beneficios y gravar eficazmente el comercio electrónico.	MP
Los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad son bajos en comparación con los estándares regionales.	Mejorar el diseño de los impuestos sobre la propiedad para aumentar las tasas de recaudación.	MP
La administración general de los ingresos está mejorando, pero siguen existiendo vulnerabilidades.	Seguir fortaleciendo la administración de los ingresos mediante la introducción de estrategias de gestión del riesgo de cumplimiento.	MP

Fuente: Banco Mundial.



I.

Contexto macroeconómico

- 
- A. Resumen y recomendaciones
 - B. Contexto a mediano plazo
 - C. El impacto de la pandemia de COVID-19
 - D. La respuesta de política al COVID-19
 - E. Limitaciones de la política fiscal y monetaria
 - F. Conclusión
 - G. Resumen de mensajes de política
 - H. Anexos: Evaluación Comparativa

Resumen y recomendaciones

Este capítulo examina el impacto de la crisis de COVID-19 en la República Dominicana (RD) y la respuesta de política del gobierno en el contexto de los recientes desarrollos macroeconómicos y fiscales.¹¹ Antes de la crisis, la RD experimentó una tasa de crecimiento del PIB anual promedio de más del 5 por ciento durante más de 25 años, con déficits fiscales procíclicos modestos y una relación deuda pública/PIB que aumentaba lentamente. El crecimiento se aceleró en los años previos a la crisis, y entre 2015 y 2019 la tasa de crecimiento anual del PIB promedió el 6.1 por ciento. La expansión robusta y sostenida de la RD apoyó mejoras generales en los niveles de vida y las tasas de pobreza disminuyeron. Sin embargo, durante este período, las grandes empresas establecidas llegaron a dominar cada vez más sus respectivos sectores, la contribución del comercio al PIB se redujo, la informalidad siguió siendo generalizada y la proporción de la población en riesgo de caer en la pobreza siguió estando entre las más altas en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC).

La crisis de COVID-19 ha afectado profundamente a la economía de la RD. Se estima que el PIB anual se contraiga 6.7 por ciento en 2020, mientras que el déficit fiscal se amplió a 7.7 por ciento del PIB, muy por encima del 2.2 por ciento proyectado en el presupuesto original de 2020. Mientras tanto, la pandemia ha puesto de manifiesto el desafío que plantean las profundas desigualdades regionales y la vulnerabilidad generalizada, que anteriormente se ocultaban detrás del fuerte crecimiento del país y la disminución de las tasas de pobreza. Además, la informalidad generalizada ha obstaculizado la respuesta fiscal del gobierno, ya que los esfuerzos para estabilizar el empleo interno se han restringido en gran medida al estrecho sector formal, mientras que el apoyo fiscal diseñado para mitigar el impacto de la crisis a nivel de empresas ha reforzado inadvertidamente el poder de mercado de las grandes compañías ya establecidas, endureciendo las restricciones preexistentes para la competencia.

Las políticas fiscales y monetarias adoptadas en respuesta a la crisis están afectando tanto la velocidad como la calidad de la recuperación económica de la RD, así como la sostenibilidad de la deuda pública. En el corto plazo, las políticas fiscales expansivas serán necesarias para atenuar el impacto macroeconómico de la pandemia, pero a medida que avanza la crisis, la gestión fiscal responsable será cada vez más importante para salva-

guardar la sostenibilidad de la deuda pública. La relación deuda/PIB del sector público llegó al 50.5 por ciento en 2019 y se estima que aumente al 67 por ciento en 2020.¹² Restaurar la dinámica sostenible de la deuda requerirá un ajuste fiscal importante, cuyo tamaño exacto estará determinado principalmente por las tasas reales de interés de la deuda pública y por la tasa promedio de crecimiento del PIB a mediano plazo. Mientras tanto, la composición de la respuesta fiscal influirá tanto en el nivel como en la calidad del crecimiento económico. A medida que la crisis amaine, el gobierno deberá reducir sus intervenciones fiscales a un ritmo consistente con la estabilización de la relación deuda/PIB. En última instancia, el éxito con el que las autoridades involucren a un sector privado resurgente para suplantar el papel disminuido del gasto público determinará la velocidad y durabilidad de la recuperación.

Las recomendaciones presentadas en este informe están diseñadas para equilibrar el apoyo a una rápida recuperación con el imperativo de mantener una dinámica sostenible de la deuda mientras se abordan los problemas estructurales. Las recomendaciones de política se dividen en dos categorías: (i) catalizar una recuperación económica inclusiva y (ii) salvaguardar la sostenibilidad fiscal. Están organizadas de acuerdo con su cronograma de implementación, que refleja tanto las exigencias de la crisis como la limitada capacidad de las instituciones macroeconómicas. Las políticas que se describen a continuación deben complementarse con medidas continuas para contener la propagación del COVID-19 y minimizar su impacto en la salud pública. En los capítulos siguientes se presentan recomendaciones adicionales centradas en la eficiencia del gasto público, la equidad distributiva y las medidas para reformar los sectores del agua y saneamiento, y de protección social.

Catalizar una recuperación económica inclusiva

Corto plazo

- Continuar brindando respaldo de liquidez para que las empresas privadas puedan cumplir con sus contratos laborales durante la crisis, y, al mismo tiempo, permitir que las empresas estructuralmente insolventes salgan del mercado.
- Reducir gradualmente los programas de transferencias monetarias en respuesta al COVID-19 para mitigar el impacto en curso sobre el gasto de los consumidores.

¹¹ Banco Mundial (2019), Revisión del gasto público de la República Dominicana 2012-18, Washington, D.C., sin publicar.

¹² El nivel de deuda estimado se basa en proyecciones del presupuesto de noviembre 2020, data preliminar publicada en enero 2021 sugiere que el incremento sería de 1.6% menos.

Corto a mediano plazo

- Revisar y reformar las leyes tributarias y las regulaciones del mercado de productos para nivelar el terreno de juego competitivo y alentar a las empresas productivas a crecer e innovar.

Mediano a largo plazo

- Adoptar políticas para profundizar la integración de las empresas dominicanas en las cadenas de valor regionales y mundiales.

Salvaguardar la sostenibilidad fiscal

Corto plazo

- Actualizar la estrategia nacional de gestión de la deuda para reflejar la evolución de las compensaciones entre costo y riesgo.
- Mejorar la eficiencia del gasto mediante la reasignación de recursos dentro del alcance limitado del presupuesto discrecional.

Corto a mediano plazo

- Evaluar opciones para diseñar e implementar una regla de política fiscal para anclar el restablecimiento de una dinámica sostenible de la deuda.
- Mejorar la estructura, las finanzas y la gobernanza de las empresas estatales y reducir su impacto fiscal.
- Evaluar y adoptar estrategias de protección contra el riesgo catastrófico, tales como la creación de un fondo de contingencia, la contratación de seguros contra riesgos a través de un vehículo como la *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF) y/o la inversión en infraestructura relacionada con la resiliencia.

Mediano a largo plazo

- Diseñar e implementar una estrategia para mejorar el desempeño del sistema tributario basándose en esfuerzos previos para ampliar la base tributaria y abordar las brechas en la administración de ingresos, al mismo tiempo que se racionalizan y reducen los gastos tributarios.¹³

Contexto a mediano plazo

La revisión del gasto público anterior cubrió el período 2012-2018, proporcionando una evaluación de referencia de las condiciones macroeconómicas justo antes del inicio de la pandemia de COVID-19. La crisis sigue a un período prolongado de rápido crecimiento económico marcado por una baja volatilidad y una dinámica sostenible de la deuda. El PIB del país creció a una tasa promedio de 5.3 por ciento anual entre 1993 y 2019, una de las tasas más aceleradas de la región, y décadas de expansión sostenida arrojaron ganancias generales en la creación de empleo y la reducción de la pobreza. La introducción de un régimen de metas de inflación permitió la acumulación de reservas de divisas en un contexto de baja inflación y depreciación cambiaria gradual. Sin embargo, incluso durante la expansión prolongada de la RD, el gobierno luchó por mantener equilibrios fiscales estables y la trayectoria de la deuda ha aumentado significativamente en los últimos 15 años.

Durante las últimas tres décadas, el crecimiento económico en la RD ha sido significativamente más estable que en muchos otros países latinoamericanos a pesar de una serie de shocks endógenos y exógenos.

La volatilidad del crecimiento del PIB disminuyó drásticamente entre 1993 y 2018, y el coeficiente de variación se mantuvo más bajo que en los países pares, incluso cuando la RD sufrió repetidos desastres naturales.¹⁴ Diez huracanes han azotado a la RD en los últimos 50 años, el peor de los cuales provocó pérdidas económicas equivalentes a más del 14 por ciento del PIB anual.¹⁵ No obstante, el crecimiento del PIB se mantuvo en general estable. El déficit fiscal promedio se amplió del equivalente al 1.3 por ciento del PIB durante 1997-2003 a un promedio del 2.7 por ciento durante 2004-18.¹⁶ Sin embargo, estos promedios ocultan considerables fluctuaciones anuales, y entre 2003 y 2018 el déficit fiscal osciló entre el 1.1 por ciento y el 6.9 por ciento del PIB. La política fiscal fue levemente procíclica entre 2007 y 2018, y durante 2017-2019 las autoridades redujeron el déficit en un esfuerzo por estabilizar la relación deuda/PIB. Sin embargo, el volumen consolidado de deuda pública de la RD, excluyendo la deuda pendiente emitida por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), aumentó del equivalente al 36.6 por ciento del PIB en 2010 al 50.5 por ciento en 2019.

¹³ Para más detalles sobre las reformas de los ingresos, véase: Banco Mundial (de próxima publicación), República Dominicana: Revisión del sistema tributario, Nota de política.

¹⁴ La República Dominicana se encuentra entre los países del mundo más expuestos a desastres. Índice de riesgo climático global de Germanwatch (2014).

¹⁵ CEPAL. Véase: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25344>.

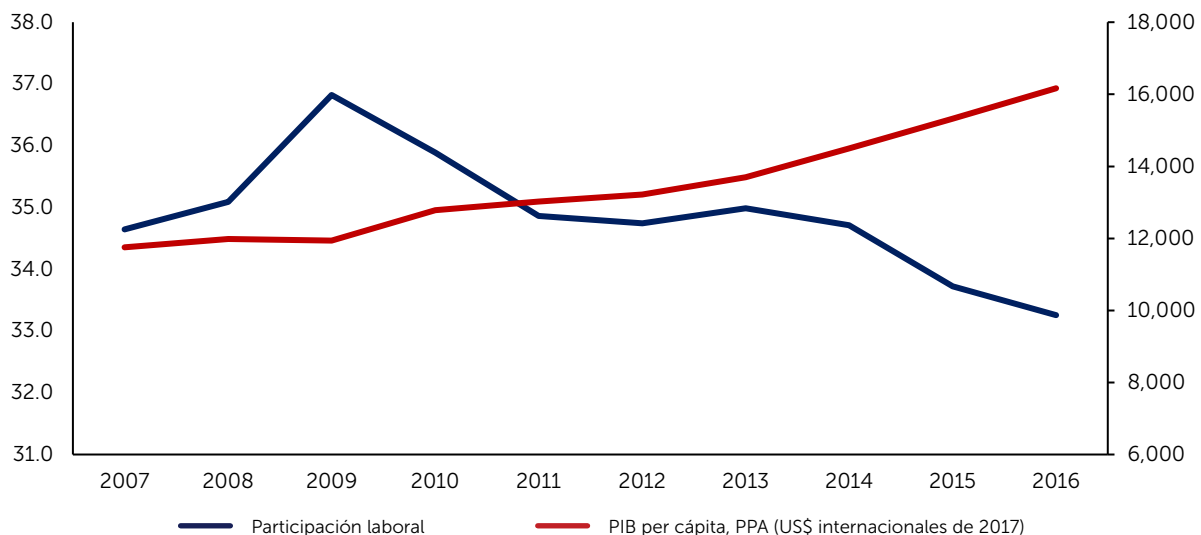
¹⁶ La República Dominicana sufrió una importante crisis bancaria nacional en 2003. Los gastos aumentaron en el equivalente a casi 3 puntos porcentuales del PIB en promedio entre 1997-2002 y 2003-2018.

Décadas de crecimiento sostenido han reducido las tasas de pobreza y apoyado el crecimiento de la clase media, pero una parte importante de la población sigue en riesgo de caer en la pobreza. Tan solo entre 2013 y 2016, la tasa de pobreza se redujo en aproximadamente 10 puntos porcentuales y la clase media se expandió en un porcentaje similar, pero los rendimientos del crecimiento se distribuyeron de manera desigual entre las regiones y entre las áreas rurales y urbanas. Un análisis del Banco Mundial que utilizó la metodología de compromiso con la equidad (CEQ, por sus siglas en inglés) determinó que la política fiscal redujo el coeficiente de Gini de ingresos del mercado de 0.46 a 0.38 en 2018.¹⁷ Este hallazgo indica que los impuestos, los subsidios indirectos y las transferencias (incluido el valor monetizado de la educación pública y la atención médica) tienden a beneficiar de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos. A pesar del impacto positivo del crecimiento económico y la política fiscal progresiva, se estima que el 41 por ciento de los dominicanos permaneció vulnerable a la pobreza en 2018, entre las mayores proporciones en Latinoamérica.

La vulnerabilidad persistente de los hogares dominicanos a pesar de décadas de expansión económica

sostenida refleja el modesto impacto del crecimiento de la productividad en los salarios. Las ganancias de productividad han contribuido en gran medida al éxito económico de la RD, pero estas ganancias se deben enteramente a la innovación y la actualización tecnológica dentro de las empresas, mientras que la eficiencia con la que se asignan los recursos entre las empresas se ha deteriorado. Este patrón probablemente refleja una combinación de distorsiones regulatorias en el mercado laboral, un marco de competencia débil, restricciones crediticias y otros factores que impiden la reasignación de insumos hacia usos más productivos. Además, la inversión extranjera directa (IED) parece impulsar la innovación entre las grandes empresas, pero estas innovaciones no se diseminan de manera eficiente a través de toda la economía y el crecimiento de la productividad sigue concentrado en una gama limitada de sectores (Recuadro I.1). En consecuencia, tanto los niveles de empleo como los salarios reales no han aumentado en consonancia con la producción, y la remuneración de los empleados como porcentaje del valor agregado ha caído de manera constante en los últimos años (Figura I.1). La pandemia limitará aún más la creación de empleos, especialmente en sectores donde los aumentos de productividad han sido débiles, lo que puede provocar un deterioro significativo de los salarios reales.

Figura I.1: PIB per cápita y compensación de los empleados como proporción del valor agregado (participación laboral), 2007-2016



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos del BCRD y los Indicadores de Desarrollo Mundial.

¹⁷ Véase: Banco Mundial (de próxima publicación). "Poverty and Distributional Impacts of Fiscal Policy in Dominican Republic". Este estudio no tiene en cuenta el impacto distributivo de las transferencias de capital. El análisis de incidencia de beneficios presentado en los capítulos 3 y 4 incluye las transferencias de capital, mientras que la metodología de compromiso con la equidad no incluye estas transferencias. Por lo tanto, aunque los resultados informados en este estudio son comparables en la dirección, no son del mismo orden de magnitud que los informados en los capítulos 3 y 4.

El gobierno ha realizado esfuerzos sustanciales para mejorar el entorno empresarial, pero la RD sigue teniendo un desempeño relativamente bajo en el índice *Doing Business*. Se han logrado avances importantes en la simplificación del proceso de registro de empresas, el establecimiento de divisiones de tribunales comerciales, el fortalecimiento de las protecciones a los accionistas minoritarios y la mejora del marco para resolver la insolvencia. Sin embargo, siguen existiendo desafíos estructurales en áreas clave, incluida la igualdad de condiciones para los nuevos participantes, las pequeñas empresas y los proveedores locales; la actualización de la política fiscal y la normativa comercial; y la reforma de la política de competencia. La acción en estas áreas estimularía el crecimiento del empleo y aliviaría la pérdida de puestos de trabajo durante la pandemia. Mientras tanto, las reformas fiscales complementarias destinadas a ampliar la base impositiva mediante la reducción de exenciones y el aumento de la

progresividad del sistema tributario podrían apoyar la reorientación estructural de la economía, mejorar la eficiencia de asignación, acelerar la creación de empleo en el sector formal y abordar los riesgos de larga data para la sostenibilidad del crecimiento.

El valor agregado por las empresas en la RD está determinado principalmente por los vínculos entre los sectores nacionales más que por la integración internacional. Los insumos extranjeros contribuyen poco menos del 14 por ciento del valor agregado total, significativamente menos que en la mayoría de las economías pares (Figura I.2). La IED aumentó del equivalente al 1.5 por ciento del PIB en 1993 al 3.2 por ciento en 2019, pero el volumen de comercio en relación con el PIB disminuyó durante el período (Figura I.3). Además, la IED se ha centrado en gran medida en las grandes empresas (Figura I.4), mientras que las pequeñas y medianas empresas son

Recuadro I.1: Descomposición del crecimiento

El modelo de crecimiento económico de la RD experimentó un realineamiento sustancial tras la introducción de reformas estructurales a principios de la década de los 90. Estas medidas aumentaron la eficiencia de las estructuras tarifarias e impositivas de las importaciones, eliminaron ciertas distorsiones de precios inducidas por las políticas, redujeron las asimetrías en los incentivos brindados a las industrias y los sectores y reforzaron el equilibrio fiscal. La productividad se aceleró a raíz de las reformas, pero la contribución de la mano de obra al crecimiento de la producción disminuyó. La innovación dentro de los sectores impulsó el crecimiento de la productividad, mientras que la asignación de factores entre sectores se volvió menos eficiente.

Figura a. Descomposición del crecimiento, 1971-1990 y 1991-2017 (% del PIB y tasa de crecimiento anual del PIB)

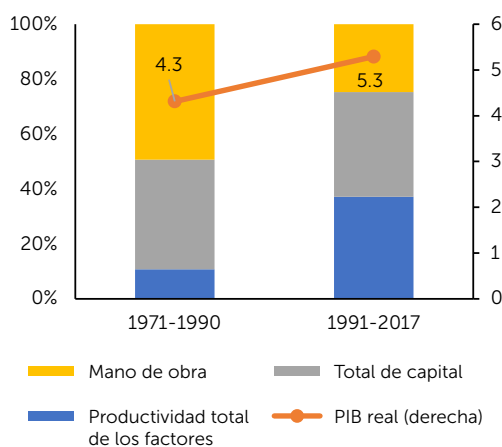
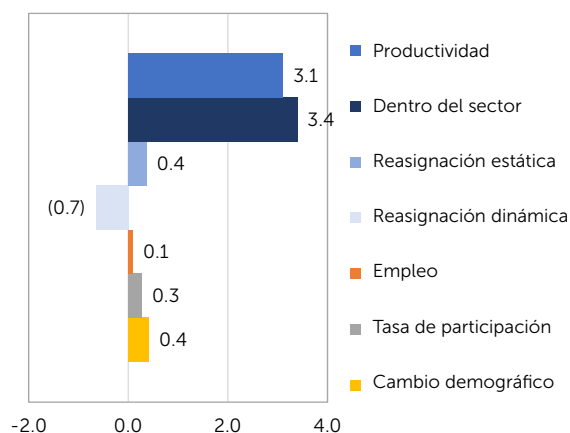


Figura b. Cambios anuales en las contribuciones relativas al crecimiento del PIB per cápita, 1991-2017 (puntos porcentuales)



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en los Indicadores de Desarrollo Mundial y las Encuestas de empresas del Banco Mundial.

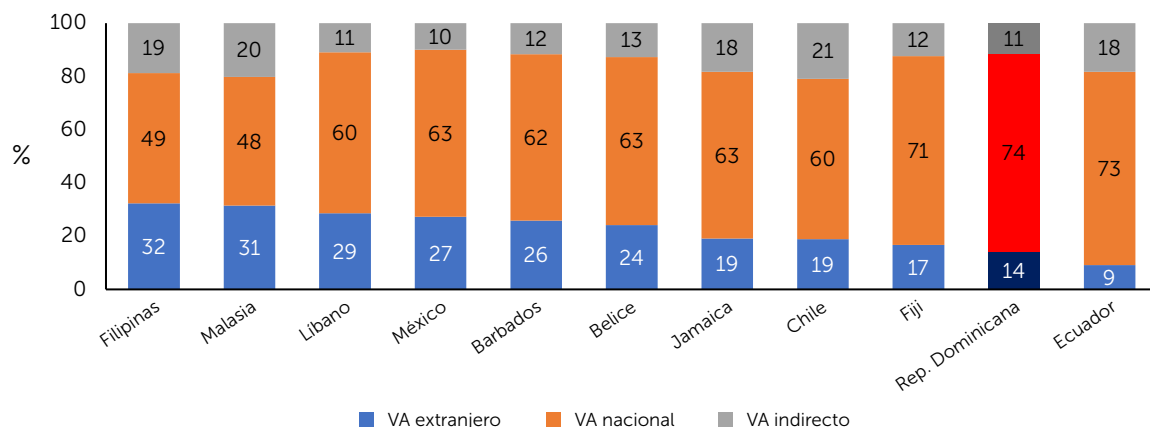
responsables de la mayor parte del crecimiento del empleo en la RD. La enorme importancia de los vínculos entre los sectores nacionales puede amplificar las distorsiones del mercado y reducir el crecimiento de la productividad.

La respuesta inicial de política del gobierno parece estar aliviando el impacto económico a corto plazo de la crisis, pero al mismo tiempo también está exacerbando los desafíos estructurales subyacentes de la RD.

Durante décadas, el crecimiento en la RD ha sido impulsado por la IED y las ganancias de productividad dentro de las empresas en el sector formal intensivo en capital, donde las industrias a menudo están dominadas por grandes compañías que ejercen un poder de mercado monopolístico. Mientras tanto, la creación de empleos se ha producido principalmente en el sector informal, atenuando el vínculo entre la productividad y el crecimiento de los salarios, al tiempo que excluye a una gran parte de los trabajadores

de los beneficios del sector formal y debilita el impacto del seguro de desempleo y otros estabilizadores fiscales basados en la mano de obra. Si bien el gobierno ha realizado un esfuerzo eficaz para apuntalar el consumo de los hogares a través de transferencias incondicionales y otros mecanismos de protección social, su respuesta de política económica se ha centrado principalmente en el sector formal, entregando una parte desproporcionada de los beneficios a los poderosos operadores ya establecidos a expensas de los competidores más pequeños, fracasando en gran parte en mantener la continuidad de las firmas en el sector informal intensivo en empleo. De cara al futuro, las autoridades deben reorganizar sus intervenciones de COVID-19 para aliviar las distorsiones competitivas en el sector formal ampliando a la vez el alcance de las políticas de apoyo fiscal mediante la eliminación de los desincentivos regulatorios que inhiben la formalización.

Figura I.2: Contribuciones extranjeras, nacionales e indirectas al valor agregado total (%)



Fuente: UNCTAD; cálculos del personal del Banco Mundial.

Figura I.3: Comercio y flujo de IED (% del PIB)

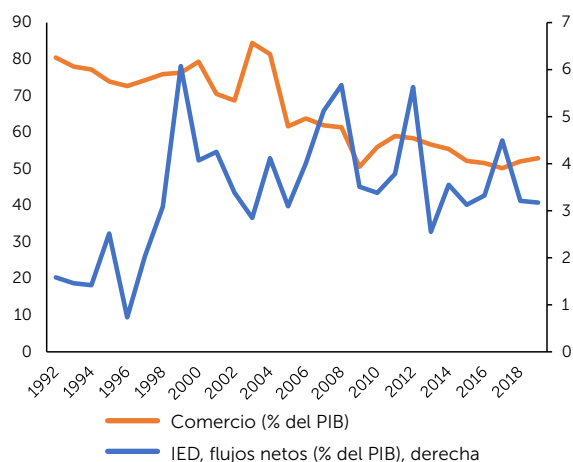
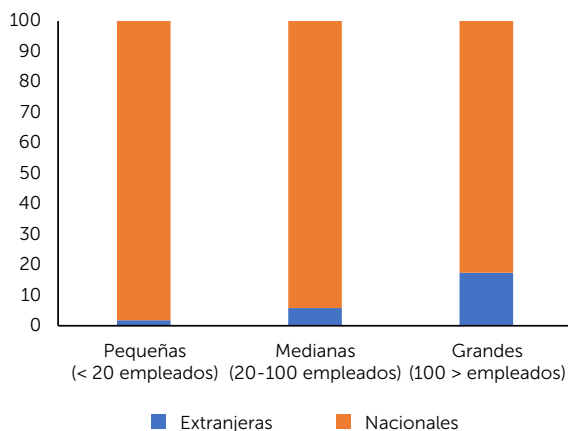


Figura I.4: Propiedad nacional y extranjera por tamaño de empresa, 2016 (%)



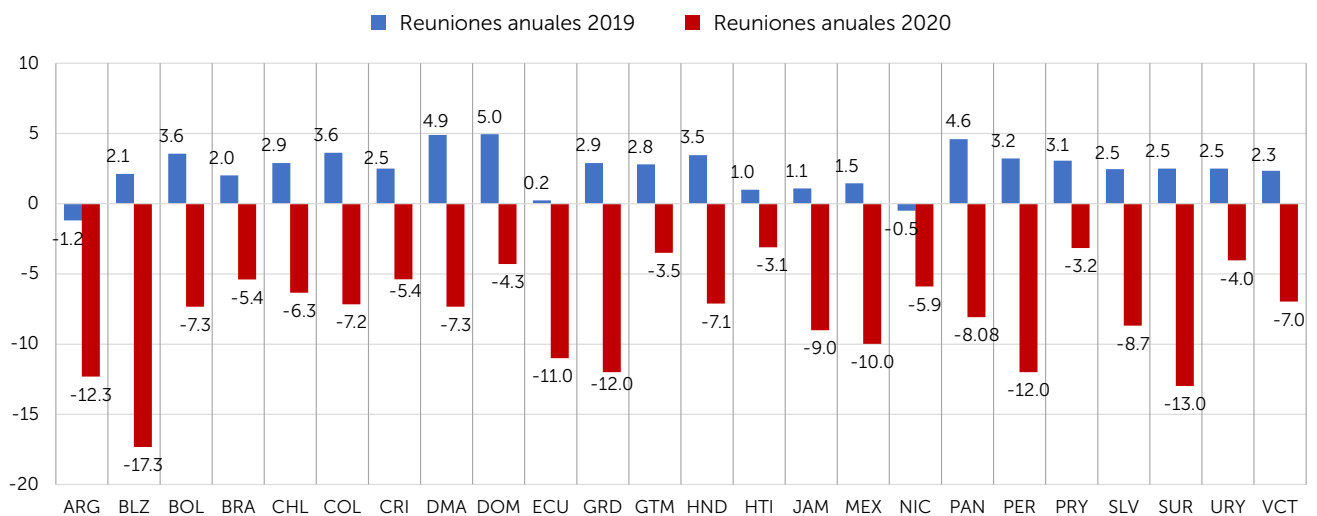
Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en los Indicadores de Desarrollo Mundial y las Encuestas de empresas del Banco Mundial.

La unificación de las intervenciones en un marco único y armonizado aumentaría la eficacia de las políticas fiscales y macroeconómicas del gobierno. Los capítulos y notas de política preparados como parte de esta RGP documentan cómo una miríada de políticas descoordinadas administradas por un conjunto fragmentado de instituciones socava la eficacia de la administración de ingresos y la gestión de gastos al tiempo que distorsionan la competencia en el sector privado. Las empresas grandes y bien establecidas con mayores recursos organizativos pueden navegar mejor en el complejo entorno de políticas de la RD, lo que les da una ventaja significativa sobre los competidores más pequeños y los nuevos participantes, incluidas las empresas extranjeras y las nuevas empresas nacionales. La carga del cumplimiento con las regulaciones desalienta la formalización, restringiendo el ámbito de las políticas fiscales a un sector formal estrecho y poco representativo. La consolidación y racionalización de las intervenciones del sector público reducirían la carga administrativa impuesta tanto a las empresas como al sector público, lo que permitiría al gobierno apalancar de manera más efectiva su reducción fiscal para contrarrestar el impacto de la crisis y respaldar una recuperación sólida y sostenible.

El impacto de la pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha provocado amplias medidas de encierro, la interrupción de los mercados y las cadenas de suministro internacionales, y cambios de comportamiento precautorios entre los consumidores, lo que ha dado lugar a shocks simultáneos tanto en la oferta como en la demanda. En octubre de 2020, el pronóstico de crecimiento anual del PIB de la RD para 2020 fue una contracción del 4.3 por ciento; para diciembre de 2020, el pronóstico revisado era una contracción del 6.7 por ciento. El déficit previsto de 11.1 puntos porcentuales del PIB en comparación con la última proyección anterior a la crisis es ligeramente mejor que el promedio de LAC de 12.5 por ciento y cercano al promedio del Caribe de 11.9 por ciento (Figura I.5).¹⁸ La posición fiscal del gobierno se deterioró en 5.2 puntos porcentuales del PIB, pasando de un déficit del 2.5 por ciento del PIB en 2019 a un déficit del 7.7 por ciento en 2020,¹⁹ ya que los ingresos tributarios están muy por debajo de las proyecciones presupuestarias, mientras que los gastos en salud y sociales aumentan. El aumento de las transferencias fiscales y el gasto relacionado con la salud está diseñado para ser temporal, pero la rigidez del presupuesto deja poco margen para compensar el impacto fiscal de las medidas de respuesta. Si bien la profundidad y duración de la pandemia y los shocks económicos asociados

Figura I.5: Tasas de crecimiento proyectadas para 2020 en la región de LAC, original y revisada (%)



Fuente: Macro-Poverty Outlook (MPO) for October. Reuniones anuales en 2019 y 2020. Banco Mundial.

¹⁸ Estas estimaciones regionales excluyen a Guyana, ya que sus proyecciones de crecimiento están dominadas por la evolución del sector petrolero.

¹⁹ Estas cifras se basan en los últimos comunicados de prensa del gobierno de la RD sobre los resultados fiscales de 2020.

siguen siendo inciertos, una acción rápida y coordinada de política podría acelerar la recuperación económica y proteger la sostenibilidad fiscal.

Se espera que un marco monetario sólido mitigue el impacto de la crisis. El régimen monetario y cambiario basado en metas de inflación adoptado por el BCRD debería continuar apoyando la competitividad externa.²⁰ Mientras tanto, los mercados de deuda internos se están volviendo más sofisticados y el BCRD y el Ministerio de Hacienda han desarrollado una estrategia conjunta para administrar los pasivos del gobierno en poder del banco central.²¹

El COVID-19 ha impactado la economía dominicana a través de canales externos e internos, lo que ha provocado un deterioro proyectado en el saldo de la cuenta corriente en 2020. Antes de la crisis, el sector turístico de la RD representaba el 8.6 por ciento del PIB y más de 206,000 empleos, o 4.8 por ciento del empleo total; cuando se incluyen los empleos indirectos, el número de trabajadores relacionados con el turismo aumenta a 678,000, o 15.9 por ciento del empleo total.²² En abril, el flujo de turistas internacionales se detuvo abruptamente y el futuro del sector es incierto. La disminución de los ingresos laborales se ve parcialmente compensada por el aumento de las remesas entrantes, que aumentaron en un 16 por ciento interanual en 2020, llegando a US\$8,200 millones, o el equivalente al 10.4 por ciento del PIB.²³ Las entradas de remesas están impulsando el gasto de los consumidores y mitigando el impacto de la crisis en las tasas de pobreza. La crisis ha tenido un efecto bastante equilibrado en el comercio de mercancías, ya que la disminución del volumen de las exportaciones se ha visto parcialmente compensada por la caída del volumen de las importaciones y de los precios del petróleo. Sin embargo, las medidas de distanciamiento social y el comportamiento precautorio de los consumidores han provocado una contracción de la oferta y la demanda internas, y es probable que los trabajadores tanto del sector formal como del informal experimenten pérdidas de ingresos

prolongadas a medida que la crisis continúe. En ausencia de medidas de mitigación, la contracción estimada del 47 por ciento en el turismo y del 17 por ciento en los resultados de la construcción durante enero-septiembre de 2020 podría causar importantes pérdidas de empleos tanto en el sector formal como en el informal.²⁴

La respuesta de política al COVID-19

Debido en parte al tamaño relativamente pequeño del sector formal, la respuesta económica del gobierno se ha dado principalmente a través de los servicios sociales. Si bien las autoridades brindaron asistencia directa sustancial a las empresas, la mayor parte del gasto fiscal relacionado con la crisis se realizó a través de la rápida expansión del apoyo social, ya que las autoridades desarrollaron nuevos programas para proteger a los trabajadores independientes y ampliaron los programas existentes para entregar transferencias monetarias de emergencia a los hogares vulnerables e ingresos suplementarios a los trabajadores despedidos o que vieron reducida su jornada laboral. El subdesarrollo del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) de la RD limitó las oportunidades de trabajo remoto y ralentizó el crecimiento compensatorio del comercio electrónico, profundizando el efecto de la crisis en el empleo y la actividad económica (Recuadro I.2 y Anexo I.1). La desgravación fiscal temporal para el sector privado alivió las limitaciones de liquidez entre las empresas formales, pero agravó el impacto adverso de la desaceleración económica en los ingresos fiscales (Figura I.6). Además, las exenciones fiscales y otras formas de asistencia proporcionadas al sector formal exacerbaban los desafíos preexistentes en la RD en relación con la informalidad y el dominio de mercado, ya que una gran parte del apoyo gubernamental se destinó a grandes empresas establecidas, mientras que muchas empresas informales quedaron excluidas. Tanto el tamaño relativo como la composición de la respuesta fiscal de la RD fueron similares a los de otros países de la región (Figura I.7).

²⁰ El FMI clasifica el tipo de cambio de la RD como una flotación administrada y sus políticas cambiarias se han vuelto más flexibles con el tiempo.

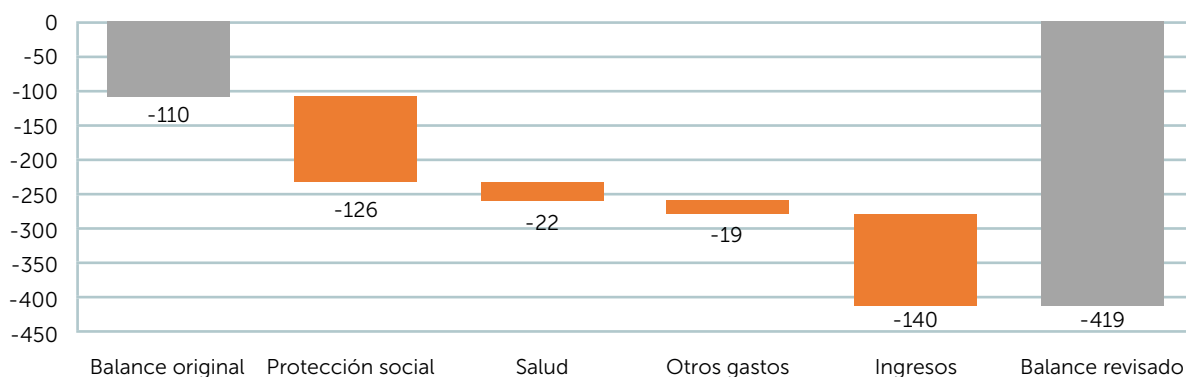
²¹ El BCRD ha establecido un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para administrar conjuntamente la deuda pública emitida y mantenida por el BCRD en nombre del gobierno en respuesta a la crisis bancaria de 2003/04. Véase: <https://m.diariolibre.com/economia/hacienda-y-bcrd-buscan-crear-fideicomiso-para-desmontar-en-20-anos-una-deuda-de-rd-64864-mil-millones-IA18909724>

²² Banco Mundial 2018. *Systematic Country Diagnostic*.

²³ Utilizando las últimas estimaciones del PIB en el presupuesto de la República Dominicana para 2021.

²⁴ Estas cifras son estimaciones preliminares del BCRD.

Figura I.6: Cambio en el balance fiscal del gobierno central de la RD para 2020 por categoría (RD\$ miles de millones)

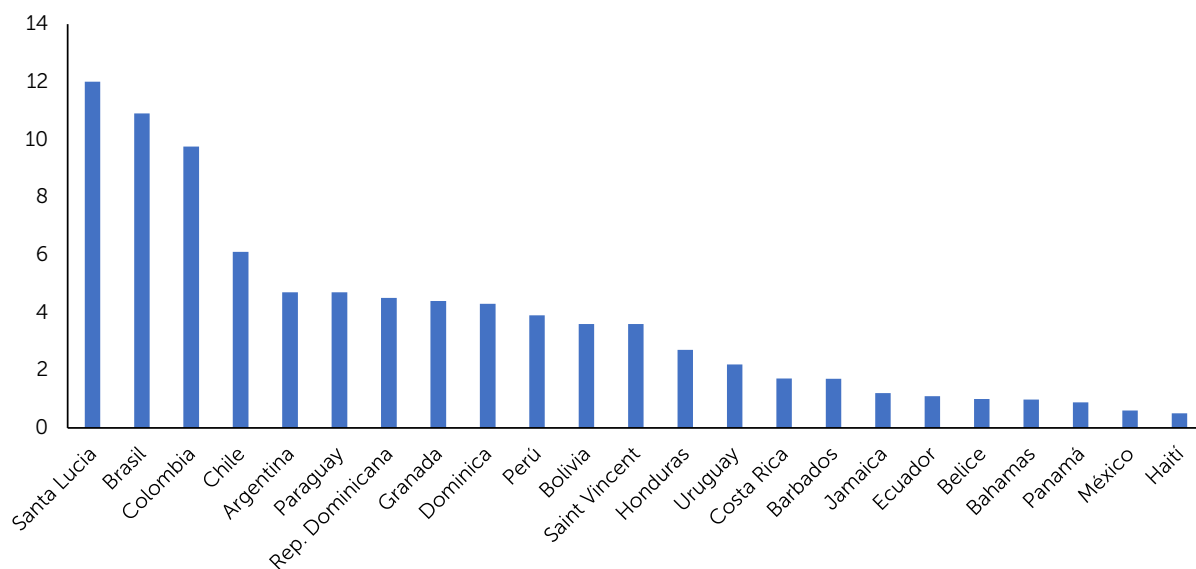


Fuente: Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Hacienda, noviembre de 2020, con base en el presupuesto complementario 2020 publicado por la DIGEPRES del Ministerio de Hacienda.²⁵

Nota: El balance revisado publicado en noviembre representa el 9.3 por ciento del PIB. En enero, el Ministro de Hacienda dio a conocer que el balance real era del 7.7 por ciento del PIB debido a menores gastos y mayores ingresos fiscales.

<https://www.hacienda.gob.do/gobierno-reduce-deficit-fiscal-en-77-mil-millones/>

Figura I.7: Estímulo fiscal en países seleccionados de LAC (% del PIB de 2019)



Fuente: Banco Mundial (2020). "The Cost of Staying Healthy," Semiannual Report of the Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.

²⁵ <https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobierno-general-nacional/>

Recuadro I.2: Tecnologías de la información y las comunicaciones en la RD²⁶

El sector de las TIC de la RD sigue estando subdesarrollado en comparación con los estándares de los países pares. En 2016, el Foro Económico Mundial colocó el nivel de preparación digital general de la RD en la posición 98 de 139 países de todo el mundo. La RD se ubicó por debajo de sus pares estructurales como Ecuador (82), Albania (84), Serbia (75) y Filipinas (77) y muy por debajo de países comparativos aspiracionales como Costa Rica (44), Chile (38) y Malasia (31).²⁷ El subsector del comercio electrónico del país tiene un desempeño marginalmente mejor, ubicándose en el puesto 91 en el Índice de Comercio Electrónico (*E-commerce Index*) de 2019 de la UNCTAD, por encima de Ecuador (102) y Filipinas (92).

Las tasas de uso de computadoras en los hogares de la RD son cercanas o superiores a las de países comparables, pero las tasas de penetración de los teléfonos móviles y de acceso a servicios de gobierno electrónico (*e-government*) son mucho más bajas. La penetración de los teléfonos inteligentes es de aproximadamente el 25 por ciento, y solo alrededor de la mitad de la población dominicana tiene acceso regular y adecuado a Internet. El país también enfrenta una disparidad persistentemente grande entre las zonas rurales y urbanas en el acceso y los precios de Internet fijo. Entre los hogares más pobres, el costo promedio del servicio de Internet fijo es igual al 79 por ciento de los ingresos del hogar, y en 26 municipios ningún hogar ha registrado cuentas de Internet fijo. A nivel nacional, solo el 14.4 por ciento de los hogares tiene acceso a Internet, con tasas que van desde el 22.1 por ciento en las zonas urbanas de Santo Domingo hasta el 5 por ciento en las zonas rurales remotas. En general, los indicadores de conectividad de las TIC de la RD están por debajo del promedio regional de Latinoamérica.²⁸

A pesar de estos desafíos, la RD está haciendo grandes esfuerzos para acelerar su transformación digital. La estrategia República Digital establece la visión audaz del gobierno para lograr la transformación social y económica a través del rápido avance tecnológico. Desde las escuelas primarias rurales hasta los principales hospitales urbanos, el gobierno y sus socios internacionales están invirtiendo activamente en actualizaciones de TIC. Iniciativas como *One Computer* están diseñadas para mejorar los resultados del aprendizaje y fortalecer la alfabetización digital al brindar a todos los niños acceso a una computadora portátil en la escuela. El gobierno también ha anunciado un plan para construir 5,000 puntos Wi-Fi gratuitos en parques públicos, plazas y hospitales. La creación de un sistema de firmas electrónicas podría facilitar transacciones que van desde el pago de impuestos hasta el pago de las tarifas de los autobuses, mientras que la digitalización de los historiales médicos podría mejorar la calidad de la atención médica y los sistemas de gobierno electrónico podrían aumentar la transparencia de los procesos gubernamentales. Además, la expansión de las plataformas de marketing y pagos digitales podría mejorar la eficiencia de las pequeñas y medianas empresas, mismas que son vitales para el país.²⁹

Para lograr sus objetivos de conectividad digital, la RD debe reformar el sector de las TIC para hacer que la prestación de servicios sea más competitiva. El proceso de reforma requerirá un liderazgo sólido respaldado por un plan sostenible a largo plazo para el desarrollo digital que abarque la regulación sectorial, la infraestructura, la cobertura de servicios, la asequibilidad, la alfabetización digital y la brecha rural/urbana en cobertura y precios. Las autoridades deben complementar estas reformas fomentando el emprendimiento digital mediante la creación y expansión de plataformas digitales para el comercio electrónico, la tecnología financiera y los servicios relacionados. Además, las autoridades deben priorizar los sistemas de gobierno electrónico que tienen el mayor potencial para impactar positivamente la vida cotidiana de los ciudadanos y las operaciones rutinarias de las empresas dominicanas, incluido el registro de vehículos, el despacho de aduanas, la gestión del empleo y el mantenimiento de registros, y una sola agencia debe ser designada como promotora principal y coordinadora de implementación de las iniciativas de gobierno electrónico. La inversión pública y privada sostenida será vital para el éxito de la estrategia República Digital, y las autoridades deben movilizar activamente al sector privado y a la sociedad civil en torno a una visión compartida para el desarrollo de las TIC.

²⁶ Las restricciones a la prestación de servicios digitales se exploran con más detalle en: Banco Mundial (de próxima publicación), República Dominicana: Aprovechamiento de la tecnología de la información para acelerar el crecimiento económico y mejorar la prestación de servicios, Washington, D.C., Nota de política.

²⁷ WEF, 2016. El índice mide la solidez del entorno legal, el desarrollo de la infraestructura de TIC, la asequibilidad de los servicios, la presencia de habilidades en TIC y el uso de sistemas de TIC.

²⁸ *Measuring the Information Society*, ITU, 2012. ENHOGAR.

²⁹ The Business Year. 2017. "República Digital: The Dominican Tech Revolution". <https://www.thebusinessyear.com/dominican-republic-2017/republica-digital-a-dominican-tech-revolution/focus>

El régimen de metas de inflación, respaldado por reservas internacionales adecuadas, permitió una flexibilización gradual de la política monetaria que fortaleció la liquidez de las empresas y los hogares. La tasa de interés principal se mantuvo en 4.5 por ciento desde agosto de 2019 hasta marzo de 2020, cuando se redujo a 3.5 por ciento en respuesta a la crisis de COVID-19; en septiembre, la tasa se redujo aún más al 3.0 por ciento. Además, el BCRD proporcionó liquidez al reducir el índice de reservas requeridas.³⁰ El sistema bancario de la RD está bien capitalizado, con altos niveles de liquidez y bajos niveles de préstamos en mora. Tras el estímulo monetario de marzo, el crédito bancario se aceleró en abril. Las amplias reservas de divisas permitieron intervenciones para respaldar una depreciación gradual del tipo de cambio a medida que las entradas de capital se desaceleraron durante 2020. La tasa de inflación general aumentó a 5.26 por ciento en noviembre de 2020, pero permanece cerca de la meta del 4 por ciento +/- 1 por ciento.

Limitaciones de la política fiscal y monetaria

Las limitaciones institucionales y de política preexistentes obstaculizaron la respuesta a la crisis de COVID-19. La limitada capacidad institucional de las agencias gubernamentales inhibió los esfuerzos para am-

pliar rápidamente los programas de salud pública y las intervenciones económicas.³¹ Mientras tanto, las rigideces en el gasto redujeron el margen para reasignar recursos presupuestarios, mientras que los ingresos fiscales cayeron el equivalente a alrededor del 2 por ciento del PIB. El acceso continuo a los mercados internacionales de bonos permitió al gobierno financiar temporalmente su respuesta de política mediante nuevos préstamos. En el futuro, las medidas del lado de los ingresos probablemente serán un componente importante de la respuesta fiscal del gobierno. Dado que la política de ingresos está fuera del alcance de una RGP, se ha preparado por separado una nota de política complementaria sobre la movilización de los ingresos.³²

Las rigideces del gasto son un desafío de larga data para la política presupuestaria en la RD. La RGP anterior encontró que la masa salarial, las pensiones y los pagos de intereses del sector público habían aumentado como porcentaje del gasto total durante 2014-18. Por ejemplo, el gasto público en los pagos del servicio de la deuda aumentó del equivalente al 2.4 por ciento del PIB al 2.7 por ciento. La RD paga tasas de interés más altas sobre su deuda pública que la mayoría de sus pares, y el servicio de la deuda representa una mayor proporción del gasto público total. En consecuencia, el presupuesto de la RD es más rígido que el de los países pares, lo que inhibe la capacidad de los responsables de la formulación de políticas para reasignar recursos en respuesta a una crisis (Recuadro I.3).

³⁰ <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4810-banco-central-y-junta-monetaria-amplian-medidas-que-aumentan-el-flujo-de-recursos-a-los-hogares-y-las-empresas-e-incentivan-la-reduccion-de-las-tasas-de-interes>

³¹ Banco Mundial (2021, de próxima publicación), Análisis de los programas de protección social implementados bajo la respuesta al COVID-19 en la República Dominicana, Nota de política, sin publicar.

³² Banco Mundial (de próxima publicación), República Dominicana: Revisión del sistema tributario, Nota de política.

Recuadro I.3: Rigidez presupuestaria en la República Dominicana

Las rigideces presupuestarias son restricciones institucionales, legales, contractuales o sociopolíticas que limitan la capacidad del gobierno para ajustar el tamaño y la estructura de los gastos a corto plazo. Las rigideces presupuestarias pueden surgir de factores demográficos como el envejecimiento de la población, de las condiciones económicas que afectan las prestaciones por desempleo o el gasto social no discrecional, de las circunstancias políticas y contractuales en torno a los salarios y pensiones públicos, de los compromisos legales con determinadas categorías de gasto, o de otros factores. La estructura del gasto de la RD es comparable a la de sus pares latinoamericanos, aunque los salarios del sector público y los pagos de intereses constituyen una parte ligeramente superior del gasto total comparada con el promedio regional. Si bien el empleo público no es excepcionalmente grande, el 71 por ciento de la masa salarial de la RD es rígido, muy por encima del promedio de LAC del 67 por ciento. La participación de los pagos de intereses en el gasto total también es mayor que en los países del grupo de pares, lo que intensifica la rigidez del gasto.

Figura a. Composición del gasto del gobierno central, 2018

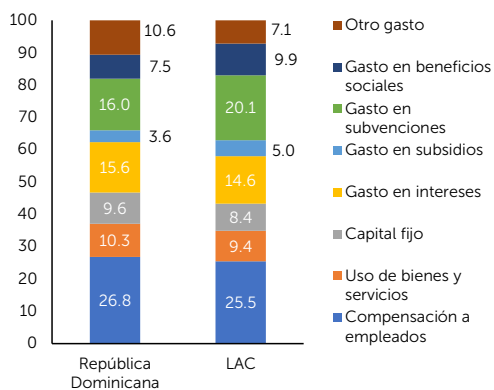


Figura b. Compensación estructural de los empleados públicos como porcentaje de la compensación total, 2017

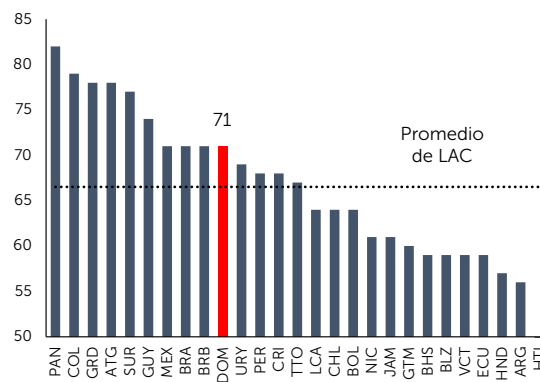


Figura c. Porcentaje por el cual el empleo público supera al empleo estructural

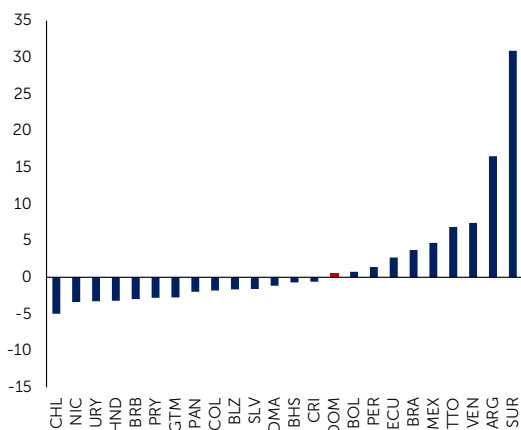
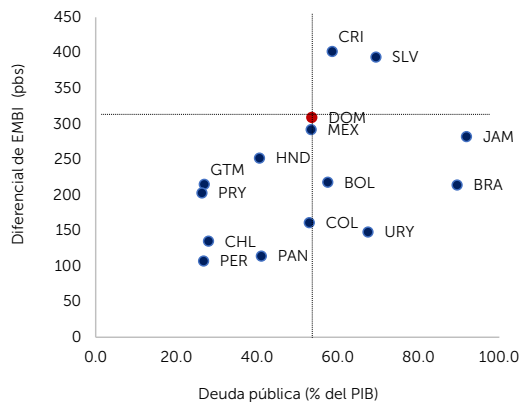


Figura d. Total de deuda pública frente al diferencial de EMBI, finales de 2019



Fuente: FMI, Estadísticas de las finanzas públicas; Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Bloomberg; y Banco Mundial. 2020. "Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences, and Policy Implications". Washington, D.C.

Conclusión

La crisis de COVID-19 ha tenido un impacto profundamente negativo en la RD; sin embargo, el gobierno ha realizado un esfuerzo de respuesta rápida en gran medida exitoso a pesar de sus limitaciones institucionales y de política. Es probable que el sector del turismo se recupere gradualmente con el tiempo, a medida que la industria mundial de viajes se adapte a las circunstancias de la pandemia. Mientras tanto, la actividad doméstica seguirá siendo moderada a medida que la disminución de los niveles de ingresos, la incertidumbre económica y las conductas precautorias impidan el regreso a los niveles de gasto del consumidor previos a la crisis. En este contexto, los esfuerzos del gobierno para impulsar el consumo mediante transferencias monetarias, asistencia por desempleo y otras formas de apoyo a los ingresos serán fundamentales para apuntalar el empleo y mantener la continuidad de las firmas tanto en el sector formal como en el informal.

Si bien la respuesta inicial ha mitigado con éxito el impacto económico de la crisis, amenaza con exacerbar los desafíos estructurales subyacentes planteados por la informalidad y el dominio de mercado. La estrecha base impositiva de la RD es una limitación importante para la movilización de los ingresos, pero también restringe drásticamente el impacto del estímulo fiscal basado en impuestos a una pequeña fracción de empresas. Estas empresas tienden a ser grandes operadores tradicionales que ejercen un poder de mercado significativo, y los gastos fiscales tienden a afianzar su dominio a expensas

de competidores más pequeños, empresas emergentes nacionales e inversionistas internacionales. Las medidas para promover la formalización serán cruciales para ampliar el impacto de las desgravaciones fiscales y otras intervenciones dirigidas al sector privado formal, aliviando las distorsiones competitivas y sentando las bases para una movilización de los ingresos más sólida a medida que la economía se recupere.

Será necesario un importante ajuste fiscal para estabilizar la relación deuda/PIB. Los niveles de deuda aumentaron en 16 puntos porcentuales del PIB durante 2020, mientras que el déficit fiscal alcanzó el equivalente al 7.7 por ciento del PIB y el déficit primario llegó al 4.1 por ciento. Suponiendo que las tasas de interés reales se mantengan en 4.1 por ciento y que la tasa de crecimiento del PIB regrese al 4 por ciento, se necesitará un saldo primario de 0.0 por ciento del PIB para estabilizar la relación deuda/PIB. Alcanzar este superávit requerirá un ajuste fiscal equivalente al 4.1 por ciento del PIB, y el ajuste necesario será aún mayor si las tasas de interés reales aumentan o si el crecimiento no alcanza las expectativas (Tabla I.1). Si bien la flexibilidad de algunos programas de emergencia puede permitir que éstos se reduzcan rápidamente, la transición a una recuperación post-COVID-19 debe gestionarse con cuidado para permitir que un sector privado resurgente ocupe el lugar de las intervenciones gubernamentales. La modificación de la composición del gasto en el contexto de la eliminación gradual de las medidas de apoyo de emergencia podría mejorar la eficiencia del gasto público, lo que ayudaría a mitigar el impacto del ajuste fiscal en la prestación de servicios públicos.

Tabla I.1: Saldo primario que estabiliza la relación deuda pública/PIB en 67 por ciento del PIB³³

	Tasa de crecimiento económico		
	2%	4%	6%
Tasa de interés real de 4.1% ^a	1.4	0.1	-1.2
Tasa de interés real de 3.6%	1.1	-0.3	-1.5
Tasa de interés real de 3.1%	0.7	-0.6	-1.8

Fuente: Evaluación del personal del Banco Mundial.

a) Tasa de interés real en 2020 con base en el interés promedio del 7.56 por ciento pagado por la deuda pública e inflación promedio de 3.5 por ciento.

³³ El saldo primario estabilizador de la deuda se calcula utilizando la siguiente fórmula:

$$b_t^* = \left(\frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) \cdot d_{t-1}$$

donde: b_t^* – saldo primario estabilizador de deuda; r_t – tasa de interés real; g_t – tasa de crecimiento, y d_{t-1} – saldo total de la deuda en el período previo.

En todos los sectores y áreas de política, la fragmentación institucional socava la efectividad y la eficiencia del gasto público.³⁴ La respuesta económica del gobierno ha sido implementada por múltiples instituciones con mandatos superpuestos. La consolidación y armonización de la amplia gama de programas de estímulo fiscal facilitaría los esfuerzos del gobierno para reducir sus intervenciones y estabilizar la relación deuda/PIB mientras continúa brindando apoyo específico a los hogares vulnerables y sectores clave. A medida que la economía se recupere, un enfoque más cohesivo de la política fiscal ayudará a aliviar las restricciones regulatorias a la competencia y acelerará el crecimiento de la productividad total de los factores.

Resumen de mensajes de política

A medida que la pandemia continúe, el desafío más urgente del gobierno será sentar las bases para una recuperación económica sólida e inclusiva, manteniendo al mismo tiempo equilibrios fiscales estables. El apoyo público al sector privado debe tener en cuenta tanto los riesgos fiscales involucrados como la amenaza de que las empresas establecidas capturen las políticas. Las intervenciones diseñadas para permitir que las empresas y los sectores capeen la crisis deben estructurarse para minimizar las distorsiones competitivas y evitar el riesgo moral, y tanto sus efectos económicos como sus implicaciones fiscales deben monitorearse de cerca. El apoyo de liquidez a corto plazo a las empresas proveedoras de servicios públicos debe complementarse con reformas estructurales para mejorar su eficiencia financiera y operativa.³⁵

Las intervenciones que implican la prestación de asistencia financiera directa a las empresas deben evitar la creación o el fomento de un dominio de mercado, y deben establecerse disposiciones explícitas para permitir la salida de empresas improproductivas. Paralelamente al apoyo financiero, el gobierno debe implementar reformas para nivelar el terreno de juego y ayudar a las empresas productivas a crecer e innovar. Específicamente, los regímenes fiscales especiales y las políticas regulatorias deben ajustarse para fomentar el crecimiento de la productividad entre las pequeñas y medianas empresas. En los últimos años, los incentivos fiscales y las políticas regulatorias que favorecen a las empresas arraigadas han inhibido la entrada al mercado y ralentizado el crecimiento de la productividad.³⁶ Las reformas diseñadas para esti-

mular la competencia en los mercados de productos facilitarían la recuperación posterior a la crisis y fortalecerían las bases para el crecimiento de la productividad a largo plazo. Las políticas diseñadas para acelerar el crecimiento de la productividad deben complementarse con medidas para fomentar la integración de las empresas dominicanas en las cadenas de valor mundiales.

La adopción de una regla fiscal o de un objetivo de política vinculante podría reducir las tasas de interés reales de la deuda pública, aliviando las restricciones de gasto al reducir la carga del servicio de la deuda. La RD continúa accediendo a los mercados internacionales de bonos, pero se enfrenta a una prima de riesgo significativa. La tasa de interés de la deuda pública en la RD fue 3.70 por ciento superior a la tasa de Estados Unidos en diciembre de 2020,³⁷ ligeramente más alta que el promedio de 3.67 por ciento de Latinoamérica.³⁸ Para obtener tasas de interés reales más bajas sobre la deuda pública, el gobierno debe adoptar arreglos institucionales que aumenten la confianza del mercado, como una ley de responsabilidad fiscal que ancle el déficit a una meta de deuda de largo plazo y limite la discreción de las autoridades. La experiencia internacional sugiere que la aprobación de una ley de responsabilidad fiscal podría reducir significativamente la prima de riesgo de la RD, expandiendo así el límite del gasto social para aliviar los efectos de la crisis y la inversión pública para impulsar el crecimiento a largo plazo.

Incluso después de la consolidación fiscal, la gestión eficaz de la deuda será cada vez más importante. El Ministerio de Hacienda debe continuar mejorando la curva de rendimiento nacional concentrando sus emisiones de deuda en títulos de referencia, lo que también fomentará el desarrollo del mercado de capitales nacional. La implementación de la estrategia de gestión de la deuda para 2016-2020, que busca alargar los vencimientos y reducir la proporción de deuda denominada en moneda extranjera, ha ayudado a mantener la trayectoria sostenible de la deuda. Sin embargo, esta estrategia debe revisarse para reflejar la evolución de las consideraciones de costo/riesgo, el entorno macroeconómico que ha sido radicalmente alterado y el desarrollo continuo del sector financiero nacional. En el futuro, la estrategia de gestión de la deuda debe actualizarse anualmente para tener en cuenta los cambios en los mercados financieros internos y externos, diversificar las fuentes de endeudamiento y mejorar la comunicación con los inversionistas.

³⁴ La fragmentación institucional se refiere a la mirada de programas y políticas del sector público con mandatos y beneficiarios superpuestos.

³⁵ Capítulo 3 y Banco Mundial 2019, Revisión del gasto público 2012-18, Capítulo 2 "Hacer que el suministro de electricidad sea más confiable y financieramente sostenible", Washington, D.C.

³⁶ Banco Mundial (de próxima publicación), República Dominicana: Revisión del sistema tributario, Nota de política, Washington, D.C.

³⁷ <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2585-entorno-internacional>

³⁸ Estas cifras se basan en JP Morgan's Emerging Market Bond Index (EMBI).

Anexos: Evaluación Comparativa

Tabla I-2: Evaluación comparativa (benchmarking) de preparación digital

Preparación digital (e-readiness)	Puntaje	Puntaje de países comparables						
	República Dominicana	Costa Rica	Chile	Ecuador	Albania	Serbia	Filipinas	Malasia
	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor
Índice Global de Preparación Digital	98 3.6	44 4.5	38 4.6	82 3.9	84 3.9	75 4.0	77 4.0	31 4.9
Pilar 1: Ambiente de negocios	87 3.8	69 4.0	32 4.7	105 3.6	88 3.8	103 3.7	89 3.8	21 5.1
1.01 Leyes relacionadas con las TIC	85 3.6	58 4.1	40 4.5	62 4.0	111 3.1	89 3.6	81 3.7	106 3.2
1.02 Eficiencia del sistema legal en la resolución de disputas	99 3.2	79 3.5	47 4.0	108 3.1	120 2.8	124 2.7	87 3.3	61 3.8
1.03 Protección de la propiedad intelectual	86 3.6	44 4.3	49 4.2	77 3.8	110 3.2	128 3.0	71 3.9	89 3.6
1.04 Tasa de piratería de software (como % del software instalado)	76 75	51 59	51 59	65 68	76 75	67 69	67 69	n/a n/a
1.05 Número de procedimientos para hacer cumplir un contrato	42 34	94 40	58 36	89 39	89 39	58 36	69 37	95 620
1.06 Número de días para hacer cumplir un contrato	45 460	117 852	50 480	83 588	66 525	98 635	116 842	95 620
1.07 Tasa total de impuestos (%)	90 42.4	120 58.0	32 28.9	52 33.0	66 36.5	77 39.7	92 42.9	103 48.3
1.08 Número de días para abrir una empresa	85 15	105 24	28 6	130 51	28 6	72 39.7	114 29	54 9
1.09 Número de procedimientos para abrir una empresa	74 7	105 9	74 7	125 12	54 6	54 6	138 16	41 5
1.10 Intensidad de la competencia local	44 5.3	55 5.2	22 5.6	76 5.0	133 4.0	124 4.3	5.6 5.2	113 4.5
1.11 Disponibilidad de la última tecnología	63 4.9	64 4.9	33 5.6	80 4.5	115 3.9	107 4.0	78 4.6	113 4.3
Pilar 2: Disposición de las TIC	103 4.0	38 5.5	65 4.9	71 4.8	68 4.8	48 5.2	92 4.4	73 4.8
Sub-pilar 1: Infraestructura								
2.01 Disponibilidad de electricidad, kWh per cápita	84 1719.6	79 2174.7	52 4157.1	88 1485.1	74 2401.8	40 5475.5	103 771.4	135 58.9
2.02 Cobertura de la red móvil (% de la población)	88 98.5	1 100.0	104 95.0	99 96.9	49 99.8	54 99.8	67 99.0	137 20
2.03 Ancho de banda internacional de Internet (kB por usuario)	84 24.9	55 48.2	40 73.1	65 36.9	74 32.1	26 112.4	79 27.7	133 1.9
2.04 Servidores seguros de Internet por millón de habitantes	77 28.3	52 99.4	47 127.6	73 34.5	80 23.8	69 43.8	96 10.9	131 1.3
Sub-pilar 2: Asequibilidad								
2.05 Tarifas prepago de telefonía móvil, PPA\$/min	119 0.47	17 0.09	93 0.32	104 0.36	134 0.71	64 0.23	110 0.40	123 0.50
2.06 Tarifas de Internet de banda ancha fija, PPA\$/mes	98 44.63	22 20.75	92 43.12	77 36.13	7 14.98	76 36.05	104 54.59	124 108.35
2.07 Índice de competencia de los sectores de Internet y telefonía, 0-2 (mejor)	95 1.71	103 1.44	1 2.00	1 2.00	80 1.86	1 2.00	1 2.00	114 1.20

Preparación digital (e-readiness)	Puntaje	Puntaje de países comparables						
	República Dominicana	Costa Rica	Chile	Ecuador	Albania	Serbia	Filipinas	Malasia
	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor
Índice Global de Preparación Digital	98 3.6	44 4.5	38 4.6	82 3.9	84 3.9	75 4.0	77 4.0	31 4.9
Pilar 2: Disposición de las TIC	103 4.0	38 5.5	65 4.9	71 4.8	68 4.8	48 5.2	92 4.4	73 4.8

Sub-pilar 3: Habilidades

2.08 Calidad del sistema de educación	125 2.6	28 4.5	86 3.4	71 3.6	29 4.5	110 3.1	31 4.5	109 3.1
2.09 Calidad de la educación en matemáticas y ciencias	137 2.2	55 4.3	107 3.3	85 3.8	28 4.8	48 4.4	67 4.1	110 3.2
2.10 Calidad de las escuelas de administración	103 3.7	27 5.1	21 5.3	65 4.3	61 4.3	116 3.4	40 4.7	109 3.6
2.11 Tasa bruta de matriculación en educación secundaria (%)	93 78.4	10 120.3	40 100.5	31 104.2	59 96.4	64 94.3	78 88.4	100 71.1
2.12 Tasa bruta de matriculación en educación terciaria (%)	56 47.5	51 53.0	9 83.8	65 40.5	38 62.7	44 58.1	73 35.8	70 38.5
2.13 Tasa de alfabetización de adultos (%)	67 91.8	33 97.8	36 97.3	57 94.5	35 97.6	28 98.1	41 96.3	54 94.6
Pilar 3. Uso de las TIC (1/3 Uso individual + 1/3 Uso empresarial + 1/3 Uso gubernamental)	97 3.4	46 4.3	39 4.5	82 3.7	86 3.6	79 3.7	66 3.9	30 5.1

Sub-pilar 1: Uso individual

3.01 Suscripciones a telefonía móvil por cada 100 habitantes	117 78.9	33 143.8	39 133.3	92 103.9	88 105.5	52 122.1	75 111.2	23 148.8
3.02 Porcentaje de individuos que usan Internet	68 49.6	69 49.4	36 72.4	82 43.0	57 60.1	65 53.5	89 39.7	45 67.5
3.03 Porcentaje de hogares con computadora	92 26.2	65 52.3	57 60.3	80 38.0	94 23.5	50 65.6	99 20.5	49 66.5
3.04 Porcentaje de hogares con acceso a Internet (%)	96 21.1	57 55.1	60 53.9	81 32.0	57 60.1	62 51.8	89 39.7	48 65.5
3.05 Suscripciones a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes	81 5.7	65 10.5	58 14.1	74 8.3	78 6.6	53 15.6	38 23.2	68 10.1
3.06 Suscripciones a Internet de banda ancha móvil por cada 100 habitantes	86 30.1	19 87.2	57 50.5	85 30.9	88 105.5	36 66.4	91 28.0	47 58.3
3.07 Uso de las redes sociales virtuales	83 5.4	55 5.8	37 5.9	114 4.8	50 5.8	68 5.6	27 6.1	22 6.2

Sub-pilar 2: Uso empresarial

3.08 Absorción de tecnología a nivel de empresa	75 4.5	44 5.0	38 5.2	76 4.5	112 4.1	127 3.8	40 5.1	23 5.6
3.09 Uso de las TIC para transacciones de empresa a empresa	73 4.6	46 5.1	37 5.2	75 4.6	113 4.0	86 4.5	58 4.8	21 5.7
3.10 Uso de Internet de empresa a consumidor	80 4.2	53 4.7	38 5.1	88 4.1	78 4.2	97 4.0	51 4.8	6 5.9
3.11 Alcance de la formación del personal	103 3.6	31 4.5	52 4.1	94 3.7	37 4.3	134 3.0	26 4.7	3 5.5
3.12 Índice de comercio electrónico (e-commerce)	91 60.4	71 64.1	50 67.0	102 39.9	64 54.4	41 76.2	92 48.6	34 81.9

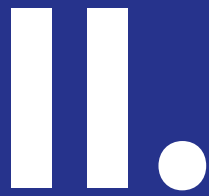
Preparación digital (e-readiness)	Puntaje	Puntaje de países comparables						
	República Dominicana	Costa Rica	Chile	Ecuador	Albania	Serbia	Filipinas	Malasia
	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor	Posición Valor
Índice Global de Preparación Digital	98 3.6	44 4.5	38 4.6	82 3.9	84 3.9	75 4.0	77 4.0	31 4.9
Pilar 3. Uso de las TIC (1/3 Uso individual + 1/3 Uso empresarial + 1/3 Uso gubernamental)	97 3.4	46 4.3	39 4.5	82 3.7	86 3.6	79 3.7	66 3.9	30 5.1

Sub-pilar 3: Uso gubernamental

3.13 Índice de desarrollo del gobierno electrónico (e-government)	82 0.6782	56 0.7576	34 0.8259	74 0.7015	59 0.8001	58 0.828	77 0.7544	47 0.7513
3.14 Índice de servicios en línea del gobierno, 0–1 (mejor)	83 0.39	43 0.61	16 0.82	66 0.48	72 0.45	81 0.39	66 0.48	31 0.68
3.15 Éxito del gobierno en la promoción de las TIC	97 3.6	77 3.9	61 4.1	71 4.0	98 3.6	117 3.3	70 4.0	5 5.8
3.16 Acceso a Internet en las escuelas	108 3.5	53 4.7	49 4.8	76 4.1	45 4.8	89 3.9	58 4.5	26 5.5

Fuente: WEF/Survey: The Global Information Technology Report 2016; UNCTAD B2C E-commerce Index 2019. (Figuras del "2019 Index Value" y "2018 Index Rank") (para el Indicador 3.12); 2020 UN E-Government Survey (para el Indicador 3.13).





Aspectos de política fiscal de las EEs y las APPs

- A. Resumen y recomendaciones
- B. Entorno institucional
- C. Metodología
- D. Cuantificación de los riesgos fiscales que surgen de las EEs y las APPs
- E. Impacto de los pasivos contingentes en la sostenibilidad de la deuda
- F. Conclusiones y recomendaciones de política
- G. Anexos

Resumen y recomendaciones

En 2018, la República Dominicana (RD) adoptó un marco de monitoreo, cuantificación y gestión de riesgos fiscales con el apoyo del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El gobierno publica anualmente un Informe de Riesgos Fiscales,³⁹ que se centra en: (i) el impacto de los cambios en el precio del petróleo sobre los ingresos fiscales y el balance operativo de las empresas estatales (EEs), (ii) el déficit del sistema público de pensiones, y (iii) los costos incurridos por desastres naturales como terremotos y huracanes. Con base en el resultado de este análisis, el presupuesto de la RD asigna al menos el 1 por ciento de los ingresos presupuestarios para cubrir los costos de los desastres naturales, y esta cantidad puede aumentarse hasta en un 0.5 por ciento del PIB.⁴⁰

Identificar y controlar el riesgo fiscal es intrínsecamente desafiante. Los marcos estándar para la gestión del riesgo fiscal tienden a centrarse en los pasivos gubernamentales explícitos y directos, es decir, la deuda pública. Los pasivos contingentes que surgen de las EEs, las asociaciones público-privadas (APPs) y las obligaciones de las entidades fuera del presupuesto generalmente no se incluyen en los indicadores fiscales oficiales, lo que los deja fuera del control de las autoridades fiscales. No informarlos adecuadamente y prepararse para tales riesgos fiscales "ocultos" puede dejar a un país vulnerable a choques inesperados que pueden causar graves problemas fiscales.

El gobierno dominicano ha logrado avances significativos en la mejora de su supervisión de los pasivos contingentes que surgen de las EEs y las APPs. La Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del Ministerio de Hacienda (MH) tiene la tarea de supervisar a las EEs,⁴¹ y los presupuestos de las EEs son aprobados por el MH.⁴² Los gastos de inversión se analizan para verificar su consistencia con el programa nacional de inversiones y los fondos disponibles, y se cuenta con un proceso de presentación de informes trimestrales para abordar las demoras y los sobrecostos. El MH recopila los estados financieros de todas las EEs y publica informes anuales consolidados de presupuesto y resultados presupuestarios para todas las EEs.⁴³ Las EEs dominicanas, especialmente las empresas de servicios públicos de agua y electricidad, siguen dependiendo en gran medida de las transferencias

gubernamentales para financiar tanto los gastos recurrentes como las inversiones. La DIGEPRES también se encarga de aprobar las APPs.⁴⁴

Para garantizar la estabilidad fiscal a largo plazo de la RD, el gobierno debe continuar desarrollando su capacidad para identificar y cuantificar los riesgos fiscales.

Este capítulo analizará los riesgos que surgen de las EEs con base en los datos ya recopilados por el MH, y describirá los riesgos fiscales que ya han sido identificados y cuantificados por el gobierno. Esta información se utilizará luego para realizar evaluaciones de impacto en el marco del marco fiscal de mediano plazo (MFMP) existente del gobierno y diferentes análisis de escenarios preliminares para la sostenibilidad fiscal y de la deuda. El capítulo presentará recomendaciones para fortalecer la identificación y cuantificación de los riesgos fiscales que surgen de las EEs y las APPs, incluido el establecimiento de una distinción clara entre la deuda externa e interna de las EEs y de la deuda que está o no garantizada por el gobierno central. El análisis presentado en el capítulo considera que toda la deuda de las EEs está explícita o implícitamente garantizada por el gobierno, ya que se supone que éste pagaría directamente a los acreedores o transferiría recursos a las EEs para que puedan mantenerse al corriente en el pago de su deuda.

Recomendaciones de política:

A corto plazo:

- El gobierno debe adoptar un marco formal para emitir garantías a las EEs y para gestionar los riesgos asociados con las APPs.

A mediano plazo:

- Fortalecer el marco de gobernanza para las EEs alineando las tarifas con los costos y mejorando sus índices de suficiencia de capital.
- Adoptar un sistema estándar para evaluar los riesgos fiscales que surgen de las APPs.
- Emitir informes periódicos sobre pasivos contingentes para fortalecer la gestión financiera pública y promover los esfuerzos de consolidación fiscal del gobierno.

³⁹ Disponible en <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/10/Informe-de-Riesgos-Fiscales-2020-.pdf>

⁴⁰ Véase la Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06, en su Artículo 33.

⁴¹ *Ibid.* Artículo 64.

⁴² Decreto No. 207-19, del 7 de junio de 2019.

⁴³ <https://www.digepres.gob.do/presupuesto/empresas-publicas/>

⁴⁴ Este capítulo utiliza la definición de APP proporcionada por el Modelo de Evaluación de Riesgo Fiscal de las APPs (*PPP Fiscal Risk Assessment Model*, PFRAM): "Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para proporcionar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño". El gobierno de la RD distingue entre concesiones, acuerdos de compra de energía y APPs.

Entorno institucional

El marco legal de las EEs en la RD está claramente definido. A los efectos de este informe, las EEs o empresas públicas no financieras se definen como "unidades económicas creadas con el objetivo de producir bienes y servicios no financieros para el mercado, tienen personalidad jurídica y capital propio".⁴⁵ El MH informa las cuentas financieras de 18 EEs, incluidas nueve en el sector del agua, una en el sector eléctrico y ocho en otros sectores (Recuadro II.1). Las nueve EEs en el sector del agua incluyen al Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA)

y ocho proveedores de servicios a nivel provincial conocidos como Corporaciones del Acueducto y Alcantarillado (CORAAAs). Las EEs en el sector eléctrico incluyen a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), la Empresa de Generación Hidroeléctrica Dominicana (EGEHID), la Empresa de Trasmisión Eléctrica Dominicana (ETED) y tres empresas regionales de distribución (EDENORTE, EDESUR y EDEESTE).⁴⁶ Las otras nueve EEs se dedican a la radiodifusión y televisión, la producción de azúcar, los servicios postales, el turismo, la administración portuaria, la vivienda y la lotería nacional. En el Anexo II.2 se incluye una lista completa de las EEs.

Recuadro II.1: Prioridades de política de las EEs en la República Dominicana

El MH es el único responsable de aprobar los presupuestos de las EEs y ha creado una unidad especializada para supervisar los presupuestos y planes comerciales de las EEs. El gobierno central tiene prohibido otorgar transferencias, préstamos o desembolsos a cualquier entidad que carezca de un plan anual aprobado por el MH. El MH informa sobre las cuentas financieras de 18 EEs, nueve de las cuales operan en el sector del agua, mientras que las otras nueve están activas en el sector eléctrico, radio y televisión, azúcar, servicios postales, turismo, administración portuaria, vivienda y la lotería nacional. Las nueve EEs del sector del agua incluyen al Instituto Nacional de Agua Potables y Alcantarillados (INAPA) y a ocho proveedores de servicios provinciales conocidos como Corporaciones del Acueducto y Alcantarillado (CORAAAs). En las secciones respectivas de esta RGP se proporciona una revisión exhaustiva del estado de las EEs en los sectores de electricidad y agua. Un análisis más detallado podría arrojar luz sobre los desafíos que enfrentan las EEs en otros sectores, pero será necesario abordar las limitaciones de los datos, ya que los informes publicados en línea son incompletos e inconsistentes, y con accesibilidad limitada.

Para garantizar que las EEs avancen en sus objetivos previstos sin imponer una carga injustificada al presupuesto, los responsables de la formulación de políticas deben revisar periódicamente la justificación de la existencia de cada EE, su ámbito de actividad actual y si ofrece una relación calidad-precio adecuada.⁴⁸ La RD aún no asegura la divulgación transparente de todos los informes financieros de las EEs ni proporciona actualizaciones periódicas sobre el estatus de los indicadores de desempeño. Además, el MH podría fortalecer su papel en el monitoreo del desempeño al exigir auditorías externas de las finanzas de las EEs. El MH es responsable de garantizar la puntualidad y la accesibilidad pública de los estados financieros de las EEs, así como de verificar la independencia y efectividad del auditor.

Un marco sólido para las EEs debe incluir una supervisión financiera sólida, arreglos de gobernanza bien definidos y evaluaciones de desempeño transparentes.⁴⁹ El MH juega un papel clave en la supervisión de los modelos de propiedad de cada empresa. Para mejorar la rendición de cuentas, las calificaciones de los miembros de los Consejos de Directores de las EEs, los criterios para su selección y nombramiento y la composición de las juntas de accionistas deben publicarse en el sitio web del MH. Mejorar la supervisión pública de las estructuras y los procesos de gestión es vital para mejorar el desempeño de las EEs y garantizar que cada una de ellas cumpla con su misión principal.

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

⁴⁵ Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06, Artículo 4.

⁴⁶ Las cuentas financieras de las EEs de electricidad se consolidan en las cuentas de la CDEEE, que es la compañía tenedora del sector. Esto complica el análisis, ya que tanto las empresas de generación como las de transmisión producen regularmente excedentes operativos, mientras que históricamente la CDEEE y las tres empresas de distribución han tenido déficits. Véase "República Dominicana: Revisión del gasto público, 2012-18", octubre de 2019, para una discusión detallada del contexto institucional y el desempeño operativo y financiero de las EEs de electricidad.

⁴⁷ Mediante el Decreto Presidencial No. 207-19, el MH fue encargado de aprobar los presupuestos de las empresas públicas no financieras. Para asegurar la consistencia con el Presupuesto General del Estado, el MH aprobó la Resolución 190-2019 que delinea los procedimientos para aprobar los planes anuales de gasto de las EEs.

⁴⁸ FMI. Monitor Fiscal 2020, Capítulo 3, *State-Owned Enterprises: The Other Government*

⁴⁹ *Ibid.*

En este reporte, las APPs (alianzas público-privadas) se definen como contratos a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para la provisión de un activo o servicio público en los que la parte privada tiene una responsabilidad de gestión significativa y la remuneración está vinculada al desempeño.⁵⁰

De acuerdo con esta definición, que es consistente con el marco legal que rige las APPs en la RD, el país cuenta con 31 APPs activas con una cartera de inversión total valuada en US\$3,100 millones.⁵¹ La mayoría de las APPs operan en el sector eléctrico y son de propiedad totalmente privada, con una participación del gobierno limitada al 10 por ciento del valor de sus activos.

Metodología

Una evaluación de riesgo fiscal emplea un conjunto de herramientas de diagnóstico para determinar la vulnerabilidad de las finanzas públicas a los pasivos directos y contingentes. La evaluación identifica estos pasivos, los evalúa en términos de su probabilidad e impacto anticipado y los mapea en una matriz de riesgo fiscal. Los hallazgos de la evaluación pueden informar el diseño de medidas de reforma individualizadas que reflejen los acuerdos de gobernanza y las políticas fiscales locales, así como las estrategias para monitorear y mitigar riesgos fiscales específicos. Este capítulo se basa en el Diagnóstico Integrado de Empresas Estatales (*Integrated State-Owned Enterprise Diagnostics*, ISOED) del Banco Mundial, el marco de evaluación del riesgo fiscal del FMI y herramientas especializadas como el PFRAM del FMI para las APPs.⁵²

Los riesgos fiscales se materializan cuando los resultados fiscales se desvían de la trayectoria que se anticipó cuando se preparó el presupuesto. Una desviación extrema podría afectar gravemente las finanzas del gobierno y afectar su capacidad para utilizar la política fiscal para estabilizar la volatilidad económica y respaldar el crecimiento a largo plazo. Tras la crisis financiera mundial, los gobiernos de todo el mundo han intensificado sus esfuerzos para identificar y gestionar de forma integral los riesgos fiscales. Las instituciones financieras internacionales, las agencias calificadoras de crédito y los inversionistas también han comenzado a poner más énfasis en una mejor gestión del riesgo fiscal.

La matriz de riesgo fiscal que se presenta a continuación ofrece un marco conceptual útil para identificar todas las formas de pasivos, ya sean explícitos o implícitos, directos o contingentes. Los pasivos explícitos imponen una obligación legal al gobierno, mientras que los pasivos implícitos dependen de las expectativas sobre el comportamiento futuro del gobierno. Aunque el gobierno no está legalmente obligado a cumplir con los pasivos implícitos, puede enfrentar una intensa presión para hacerlo independientemente del impacto fiscal adverso. Los pasivos directos son obligaciones predecibles que se contraerán bajo circunstancias definidas *ex ante*, mientras que los pasivos contingentes son provocados por shocks impredecibles (Tabla II.1).

El gobierno de la RD ya ha desarrollado una metodología para evaluar varios riesgos fiscales. Cada año, el gobierno publica un informe cuantitativo sobre riesgos fiscales. El informe de 2020⁵³ incluye (i) pasivos asociados a los pensionados actuales, considerando el gasto futuro por prestaciones sociales, cuyo valor presente se estima en el equivalente al 5.5 por ciento del PIB de 2019; (ii) costos operativos superiores a los esperados para las empresas de electricidad debido al aumento de los precios del petróleo, que se estiman en US\$12.7 millones adicionales por cada dólar de aumento en el precio por barril de petróleo; y (iii) pérdidas anuales por huracanes y terremotos, que se proyectan en 0.4 por ciento y 0.3 por ciento del PIB de 2018, respectivamente.

Este capítulo complementa el análisis existente del gobierno al presentar una evaluación exhaustiva de los riesgos fiscales que surgen de las EEs y las APPs. El capítulo examina los estados financieros consolidados y los balances generales de las EEs para evaluar su rentabilidad y solvencia generales a lo largo del tiempo y cuantificar el alcance de sus vínculos fiscales explícitos e implícitos con el gobierno. La evaluación utiliza un tablero de puntuación de riesgo crediticio para estimar el riesgo crediticio de las EEs para las que se dispone de datos financieros. El tablero de puntuación permite realizar una evaluación preliminar de la probabilidad de dificultades financieras (*distress*) en las EEs y una evaluación de las pérdidas generales y esperadas en las que incurriría el gobierno a causa de las EEs. En el Anexo II.1 se presentan más detalles sobre la metodología analítica.⁵⁴

⁵⁰ Véase el Modelo de Evaluación de Riesgo Fiscal de las APPs (PFRAM). <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf>

⁵¹ Ley de Alianzas Público-Privadas, Ley No. 47-20; Capítulo I, Artículo 4. Según la ley, las APPs "activas" han logrado el cierre financiero y tienen un contrato o concesión en curso.

⁵² Véase: ISOED 2019, FMI 2016a y FMI 2016b.

⁵³ Disponible en: <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/10/Informe-de-Riesgos-Fiscales-2020-.pdf>

⁵⁴ Véase: Assessing and Managing Credit Risk from Contingent Liabilities, Banco Mundial, Agosto de 2019.

Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/fiscal-risk#liabilities>.

Tabla II-1: Matriz de riesgo fiscal para los pasivos del gobierno central

	Pasivos directos	Pasivos contingentes
Pasivos explícitos	<ul style="list-style-type: none"> Deuda soberana interna y externa Gastos presupuestarios en el año fiscal actual y obligaciones futuras legalmente vinculantes (por ejemplo, salarios y pensiones de los funcionarios públicos) 	<ul style="list-style-type: none"> Garantías sobre préstamos y otras obligaciones de los gobiernos subnacionales y las EEs Garantías relacionadas con riesgos comerciales y del tipo de cambio Garantías para inversionistas privados en APPs Planes estatales de seguros (por ejemplo, seguros de depósitos, fondos de pensiones privados, seguros de cosechas, seguros contra inundaciones, seguros contra riesgos de guerra) Desembolsos inesperados para cubrir acuerdos legales y pagos por orden judicial Reconstrucción de bienes públicos
Pasivos implícitos	<ul style="list-style-type: none"> Costos de pensiones públicas que el gobierno no está obligado legalmente a asumir Costos de seguridad social que el gobierno no está obligado legalmente a asumir Costos de atención médica que el gobierno no está obligado legalmente a asumir Costos recurrentes futuros incurridos por inversiones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Incumplimientos en la deuda no garantizada y otras obligaciones por parte de los gobiernos subnacionales y las EEs Liquidación de pasivos de entidades que son privatizadas Quiebras bancarias que requieren reparación más allá del seguro estatal Quiebras de los fondos de pensiones no garantizados u otros sistemas de seguridad social Recuperación ambiental y alivio en casos de desastre

Fuente: Polackova-Brixi, Hana y Alan Schick (1998), *Government at Risk*, Banco Mundial.

Los riesgos fiscales que surgen de las APPs se estiman utilizando puntos de referencia (*benchmarks*) internacionales. Dado que la información disponible no permite una cuantificación a profundidad de los riesgos fiscales de las APPs, la evaluación de los riesgos fiscales supondrá que los pasivos contingentes del gobierno relacionados con las APPs son iguales a los del promedio de los países comparativos. Se asume que el valor presente de los costos fiscales directos y potenciales futuros incurridos debido a dificultades financieras o cancelación de una APP es equivalente al 35 por ciento del capital social de la misma.⁵⁵

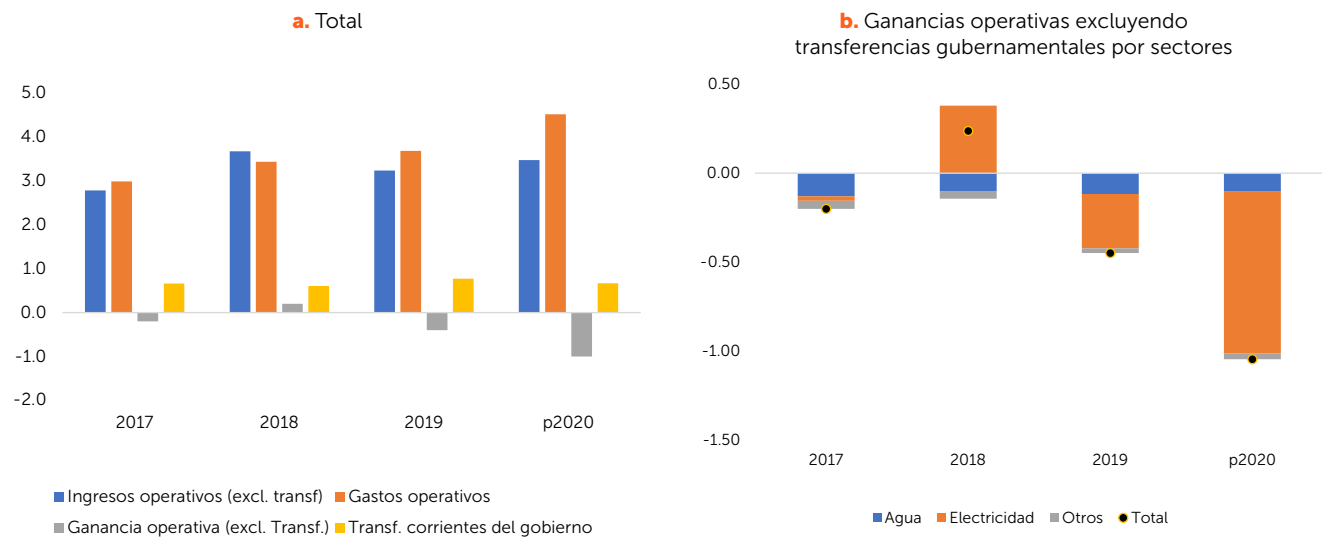
Cuantificación de los riesgos fiscales que surgen de las EEs y las APPs

Empresas estatales

Las EEs dominicanas dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central. Las transferencias corrientes del gobierno central son necesarias para evitar déficits operativos en las EEs, que han ocurrido con frecuencia en los últimos años. El desempeño financiero del sector eléctrico depende del precio del petróleo, mientras que las empresas de agua y otras EEs registran pérdidas operativas con regularidad, independientemente de las condiciones económicas imperantes. El presupuesto de las EEs para 2020, que fue formulado antes de la crisis de COVID-19, indicó una reducción en las transferencias corrientes, especialmente en el sector eléctrico, a pesar de un aumento en los gastos operativos debido a mayores costos de personal e insumos intermedios (Figura II.1). Si bien se realizaron ajustes presupuestarios en respuesta a la crisis de COVID-19, las transferencias generales habrán de permanecer sin cambios con respecto a sus montos presupuestados a un nivel consistente con años anteriores.

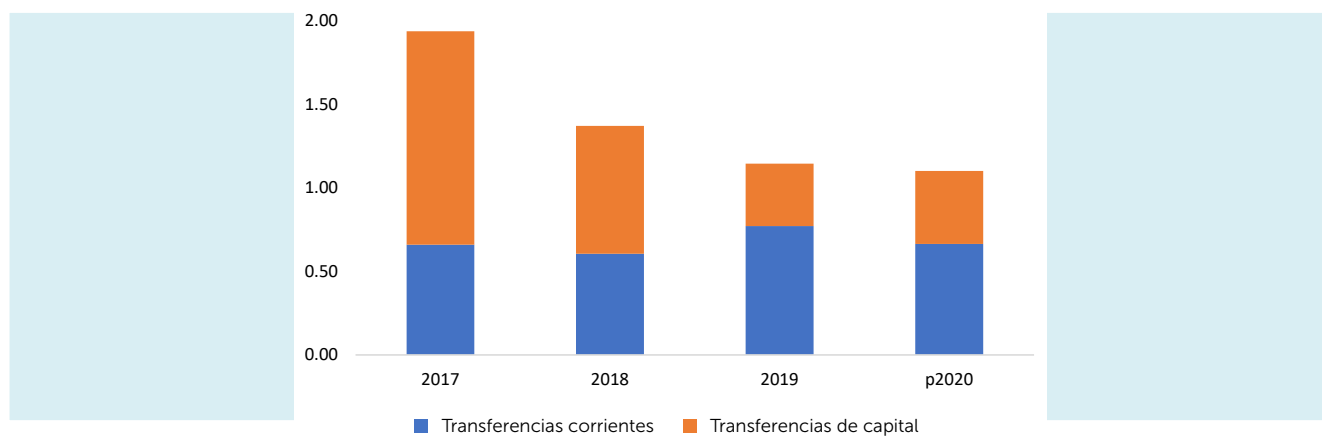
⁵⁵ Véase: *Review of the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, FMI y Banco Mundial, 2017.

Figura II.1: Costos operativos, ingresos y transferencias fiscales de las EEs (% del PIB)



Fuente: Reportes del MH y estimaciones del personal del Banco Mundial.

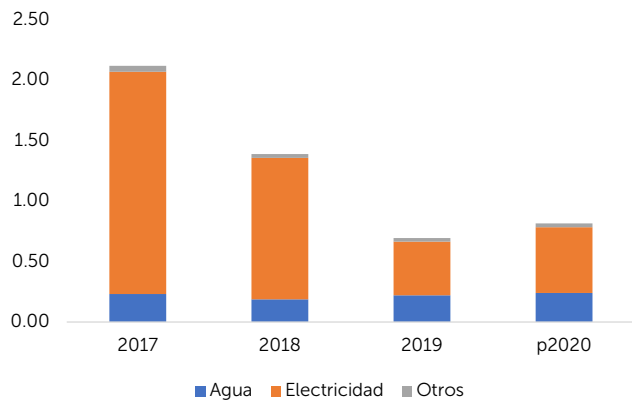
Figura II.2: Transferencias fiscales totales a las EEs (% del PIB)



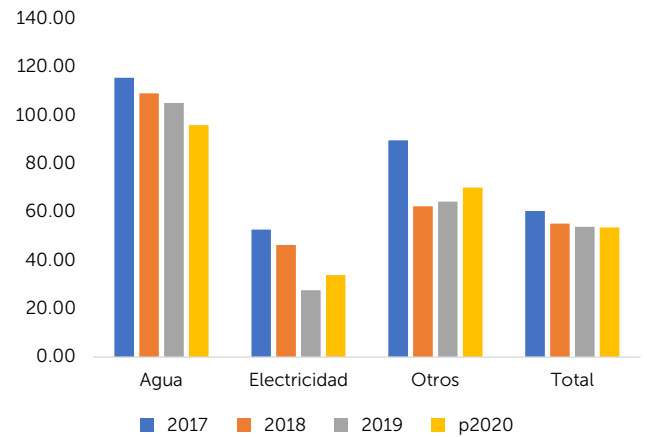
Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

Las transferencias del gobierno son un componente esencial de los presupuestos de las EEs y son necesarias para financiar los gastos corrientes y de capital. Si bien las transferencias corrientes se han mantenido en general estables, las transferencias de capital han disminuido con el tiempo, lo que refleja una reducción gradual

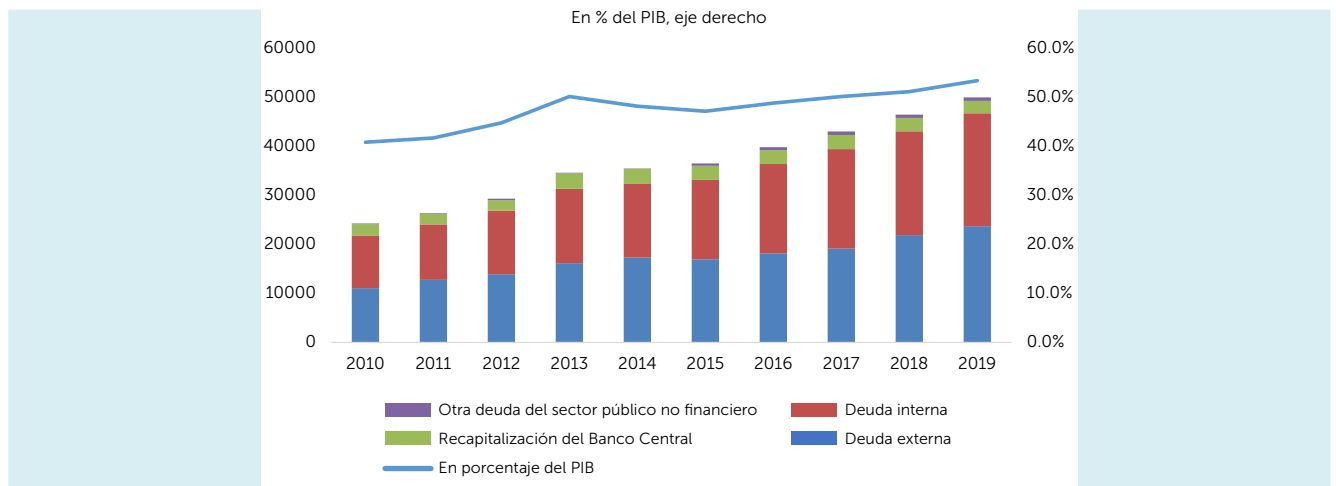
de la inversión global en el sector eléctrico (Figuras II.2 y II.3). En 2017-19, la inversión de las EEs dentro del sector del agua se financió en su totalidad con subvenciones de capital recibidas del gobierno central. A lo largo de todos los sectores, las transferencias fiscales financian el 54 por ciento de la inversión de las EEs (Figura II.4).

Figura II.3: Inversión de las EEs (% del PIB)


Fuente: Ministerio de Hacienda y estimaciones del personal del Banco Mundial.

Figura II.4: Transferencias de capital a las EEs (% del total de inversión de las EEs)


Fuente: Ministerio de Hacienda y estimaciones del personal del Banco Mundial.

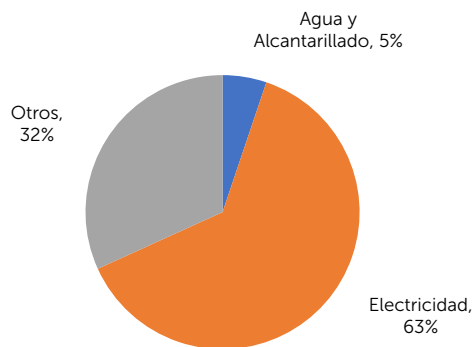
Figura II.5: Deuda PGP por tipo (US\$ miles de millones)


Fuente: Dirección General de Crédito Público.

La deuda de las EEs se incluye en las cuentas de la deuda pública y con garantía pública (PGP) de la RD. El saldo total de la deuda PGP del país alcanzó el equivalente al 53.3 por ciento del PIB a fines de 2019. La deuda externa del gobierno central representa la mayor proporción (26.3 por ciento del PIB de 2019), seguida de la deuda interna emitida por el gobierno central y el banco central (25.9 por ciento del PIB de 2019). La deuda de las EEs, que totalizó US\$732.8 millones a fines de 2019 (0.8 por ciento del PIB de 2019), está compuesta casi en su totalidad por deuda interna con bancos comerciales (Figura II.5). La deuda de las EEs es atendida por el gobierno central y, por lo tanto, constituye un pasivo directo y explícito.

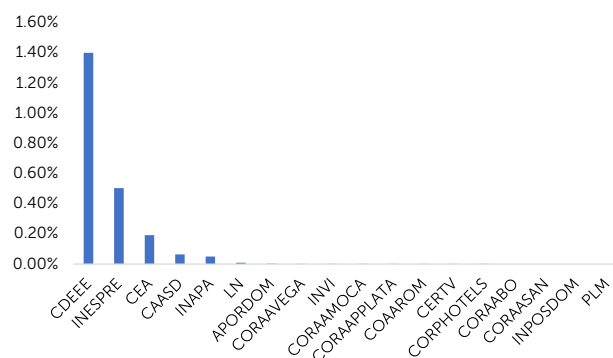
Los estados financieros de las EEs incluyen deuda adicional a corto plazo que asciende al equivalente al 2.2 por ciento del PIB de 2019. Esta deuda, que está compuesta en su totalidad por cuentas por pagar (80 por ciento) y préstamos a corto plazo (20 por ciento), es sustancialmente mayor que la deuda PGP reportada en las estadísticas oficiales sobre la deuda. Las EEs del sector eléctrico representan el 63 por ciento de esta deuda adicional y el 37 por ciento restante se distribuye entre las EEs del sector del agua (5 por ciento del total) y las demás EEs (Figura II.6). La CDEEE, el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y las dos mayores empresas de agua (CAASD e INAPA) representan el 99 por ciento de esta deuda adicional de corto plazo (Figura II.7).

Figura II.6: Deuda de las EEs por sector, 2019 (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda y estimaciones del personal del Banco Mundial.

Figura II.7: Deuda de las EEs por empresa, 2019 (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y estimaciones del personal del Banco Mundial.

Un mapa de calor que muestre indicadores de rentabilidad, liquidez y solvencia de las EEs puede arrojar luz sobre sus riesgos financieros. Un análisis de los estados financieros de las EEs muestra niveles de rentabilidad generalmente bajos, excluidas las transferencias del gobierno. Como reflejo de su dependencia de las transferencias gubernamentales, las EEs no generan suficientes ingresos propios para financiar sus operaciones. Algunas EEs tienen una capacidad limitada para pagar la deuda en sus balances, ya que la generación de flujo de caja, excluidas las transferencias fiscales, sigue siendo escasa. La mayoría de las EEs tienen una amplia liquidez disponible (medida por sus activos a corto plazo) en comparación con sus pasivos a corto plazo. Sin embargo, algunas EEs, incluida la CDEEE, tienen baja liquidez, lo que intensifica los riesgos asociados con su limitada capacidad para atender pasivos de corto plazo (Tabla II.2).

Las cinco EEs con la mayor carga de deuda tienen perfiles de riesgo elevados.⁵⁶ Además de la gran carga de la deuda, estas cinco EEs tienen un bajo nivel de rentabilidad e indicadores de liquidez débiles (Tabla II.3). Los bajos niveles de activos líquidos, junto con una capacidad limitada para generar flujo de efectivo, plantean un riesgo significativo para el gobierno central, del que se espera que transfiera recursos a las EEs para que puedan cumplir con sus obligaciones financieras.

Con base en sus calificaciones crediticias, se puede estimar la probabilidad de dificultades financieras (*distress*) para las cinco EEs con la mayor carga de deuda. Las dificultades financieras no necesariamente implican in-

cumplimiento (*default*), y tales dificultades entre las EEs tienen diferentes implicaciones para los gobiernos que para los acreedores comerciales. Un gobierno puede sufrir una pérdida financiera en la deuda garantizada (explícita o implícitamente) de una EE debido a un episodio de dificultades financieras en el que la EE no incumple sus obligaciones con sus acreedores comerciales. Este es el caso cuando el gobierno realiza un pago anual del servicio de la deuda al acreedor en nombre de la EE o transfiere recursos para que la EE pueda cumplir con sus obligaciones de servicio de la deuda. Con base en esta definición de dificultades financieras, se puede estimar la probabilidad de dificultades de las cinco EEs para cuantificar el riesgo de pérdidas financieras del gobierno (Tabla II.3).

La deuda a corto plazo de las EEs representa un pasivo contingente equivalente a alrededor del 2.3 por ciento del PIB de 2020, con una pérdida esperada para el gobierno de alrededor del 0.3 por ciento del PIB de 2020. Con un estimado de RD\$100.7 mil millones (Figura II.8), el valor nominal de la deuda a corto plazo de las EEs representa la pérdida máxima que el gobierno podría enfrentar en caso de que las EEs no puedan atender sus pasivos a corto plazo. Esta deuda a corto plazo se suma a la deuda de las EEs ya reportada en el saldo total de deuda PGP. La pérdida esperada, que es mucho menor, se calcula ponderando las deudas a corto plazo de las cinco EEs por su respectiva probabilidad de dificultades financieras informada en la Tabla II.3. Sin embargo, debido a que la pérdida esperada corresponde al valor medio de la distribución de pérdidas crediticias, podría excederse fácilmente.

⁵⁶ El riesgo crediticio se define como bajo, moderado, elevado, alto y con dificultades financieras (*distress*) con base en un promedio simple de los indicadores de rentabilidad, solvencia y liquidez. Esta metodología, que se describe en el Anexo II.1, puede ampliarse considerando aspectos cualitativos de los perfiles comerciales de las EEs.

Tabla II-2: Indicadores de rentabilidad, liquidez y solvencia de las EEs (promedio 2017-2019)

Sector	EE	Indicadores					
		Rentabilidad		Liquidez		Solvencia	
		Margen EBITDA 1/	Ratio de rentabilidad 2/	Ratio de liquidez 3/	Ratio de suficiencia del flujo de caja 4/	Ratio de cobertura de deuda 5/	Ratio de solvencia
Suministro de agua y saneamiento	CAASD	-116.5%	-379.6%	2.14	-156.60	36631%	0.00
Suministro de agua y saneamiento	COAROM	-71.4%	-97.3%	21.54	-13.74	860%	4.92
Suministro de agua y saneamiento	CORAABO	-42.3%	-262.4%	..	..	..	..
Suministro de agua y saneamiento	CORAAMOCA	-29.7%	-73.5%	0.61	-7.20	1320%	0.00
Suministro de agua y saneamiento	CORAAPPLATA	-71.5%	-112.3%	28.93	..	..	0.05
Suministro de agua y saneamiento	CORAASAN	-22.6%	-64.3%	4.05	-77.13	29188%	0.00
Suministro de agua y saneamiento	CORAAVEGA	-45.3%	-140.7%	4.14	-22.85	5431%	25.36
Suministro de agua y saneamiento	INAPA	-244.0%	-618.4%	1.80	-33.82	6426%	0.00
Electricidad	CDEEE	4.2%	-40.4%	0.46	-0.57	476%	0.17
Otro	APORDOM	-1.0%	-3.5%	1.33	0.92	92%	0.66
Otro	CEA	0.1%	-11.2%	0.72	-513.37	60658%	-0.13
Otro	CERTV	-61.3%	-79.1%	9.16	..	..	0.02
Otro	CORPHOTELS	25.9%	8.7%	9.33	..	..	0.03
Otro	INESPRE	-3969.5%	-4048.0%	0.00	-343.85	3735%	0.00
Otro	INPOSDOM	-178.2%	-179.0%	0.15	-1661.01	-29901%	4.08
Otro	INVI	-98.8%	-490.2%	0.89	-23.69	13023%	0.00
Otro	LN	-10.9%	-18.7%	6.65	-35.51	4447%	0.08
Otro	PLM	-110.1%	-143.1%	..	-50.97	14%	..

Fuente: Estados financieros de las EEs y estimaciones del personal del Banco Mundial.

1/ Relación entre EBITDA (Utilidad de operación + Depreciación + Amortización) y los ingresos, excluidas las transferencias del gobierno central, en porcentaje.

2/ Relación entre ganancias e ingresos operativos, excluidas las transferencias del gobierno, en porcentaje.

3/ Relación entre activos corrientes y pasivos corrientes.

4/ Relación entre EBITDA (excluidas las transferencias del gobierno central) y servicio de la deuda, en porcentaje.

5/ Relación entre flujo de caja de operaciones y servicio de la deuda.

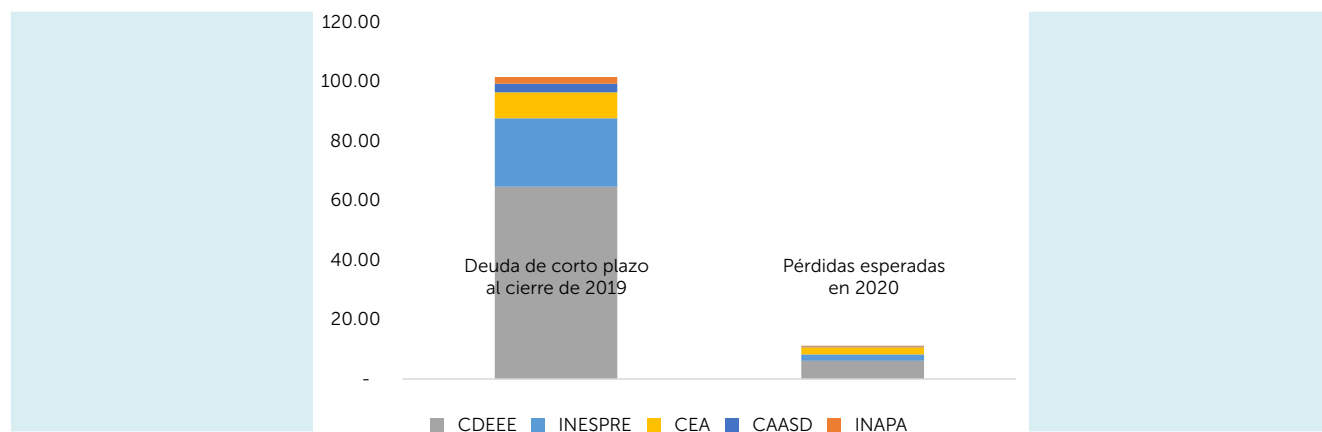
Tabla II-3: Riesgo crediticio de las EEs

EE	Riesgo crediticio	Probabilidades de dificultades financieras
INESPRE	Elevado	9.6%
CAASD	Elevado	9.6%
INAPA	Elevado	9.6%
CDEEE	Elevado	9.6%
CEA	Alto	26.9%

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

Estas estimaciones preliminares son un primer paso hacia la cuantificación de los pasivos contingentes que surgen de las EEs, que podrían superar con creces la pérdida esperada estimada. La pérdida esperada promedio no tiene en cuenta la posibilidad de pérdidas adicionales

debido a eventos de alto costo/baja probabilidad que podrían causar la materialización de una mayor proporción de pasivos contingentes. Cuando se contabilizan estas pérdidas inesperadas, las pérdidas promedio totales del gobierno ascienden al equivalente al 0.4 por ciento del PIB de 2020.⁵⁷ Además, si se asignan mayores probabilidades de dificultades financieras, la pérdida anual promedio ascendería al equivalente al 0.5 por ciento del PIB de 2020, mientras que la pérdida en un escenario de estrés alcanzaría el 0.8 por ciento. Este análisis se basa en el perfil de riesgo indicativo de las EEs derivado de indicadores financieros, y una evaluación de riesgo más integral también debe examinar su capacidad de gestión, el marco legal que las rige y el grado de autonomía operativa. Además, las probabilidades estimadas de dificultades financieras reflejan calificaciones crediticias asumidas basadas en la suposición simplificada de que las EEs de bajo riesgo obtendrían calificaciones crediticias iguales a la calificación soberana de la RD.

Figura II.8: Deuda total de las EEs y pérdida estimada anual (RD\$ miles de millones)

Fuente: Ministerio de Hacienda y estimaciones del personal del Banco Mundial.

Asociaciones público-privadas

A fines de junio de 2020, había 31 APPs activas en la RD con un valor total de US\$3,100 millones, o el equivalente al 3.5 por ciento del PIB de 2019. Según la base de datos del Banco Mundial sobre Participación Privada en Infraestructura,⁵⁸ alrededor de tres cuartas partes de las APPs de la RD se encuentran en el sector eléctrico y la mayoría representan inversiones nuevas en generación de energía. El cuarto restante está en el sector del transporte, con grandes proyectos que involucran infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria. Se estima que el 50 por ciento del valor de las APPs de la RD se financia mediante deuda. Solo una minoría de las APPs tienen una participación accionaria directa del gobierno, lo que limita los pasivos contingentes explícitos que se derivan de su estructura de propiedad.⁵⁹

Las APPs ofrecen oportunidades para que el gobierno mejore la prestación de servicios y la eficiencia de la gestión. Sin embargo, se requiere contar con instituciones de gobernanza sólidas para gestionar los riesgos y evitar posibles costos inesperados derivados de las APPs. A corto plazo, las APPs pueden parecer menos costosas que las formas tradicionales de inversión pública, pero con el tiempo pueden resultar inesperadamente onerosas y so-

cavar la sostenibilidad fiscal, particularmente cuando los responsables de la formulación de políticas no toman en cuenta los costos diferidos y los riesgos fiscales asociados.

Las APPs pueden imponer costos fiscales a través de pasivos directos y contingentes. Los costos fiscales más comunes incurridos por las APPs se dan en forma de incentivos fiscales, subsidios de capital (por ejemplo, pagos por disponibilidad), pagos por servicios basados en el volumen (por ejemplo, peajes sombra o subsidios) y pagos relacionados con los riesgos asumidos por el gobierno (por ejemplo, garantías de ingresos, tipos de cambio y tipos de interés). Los pasivos contingentes explícitos pueden surgir de las garantías de deuda utilizadas para asegurar el financiamiento de las APPs o de otros pagos garantizados. Mientras tanto, los costos asociados con las APPs podrían constituir pasivos contingentes implícitos, ya que los responsables de la formulación de políticas se enfrentan a fuertes incentivos para prevenir el fracaso de las APPs que brindan servicios importantes. Como parte de las cláusulas contractuales, los riesgos fiscales pueden surgir de pagos relacionados con riesgos regulatorios, terminación anticipada o fuerza mayor. Los costos incurridos a causa de renegociaciones, disputas y garantías implícitas para proyectos con dificultades financieras también pueden transferirse al gobierno.⁶⁰

⁵⁷ La pérdida inesperada surge de la exposición de las EEs ponderada por su probabilidad estresada anual de dificultades financieras (*distress*), que es equivalente a la varianza de la distribución de la pérdida. Dada la posibilidad de dificultades financieras p , la varianza de la distribución de eventos de dificultades financieras (es decir, dificultades financieras con probabilidad p y sin dificultades financieras con probabilidad $1-p$) es igual a $p(1-p)$. La probabilidad esperada e inesperada de dificultades financieras es entonces $p+p(1-p)$. Por ejemplo, la probabilidad estresada de dificultades financieras de una EE con riesgo crediticio elevado ascendería al 9.6% (100-9.6%), o 8.7%, y su probabilidad esperada e inesperada de dificultades financieras sería del 18.3%.

⁵⁸ Véase: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>. Entre otros criterios, la base de datos clasifica como APPs a todas las inversiones que tienen al menos un 20 por ciento de participación de capital privado y que reciben la mayor parte de su financiamiento del socio privado.

⁵⁹ Si se crea un vehículo de propósito especial (VPE) como entidad legal responsable de las actividades de la APP, la responsabilidad del gobierno se limitaría legalmente al valor de su participación en el VPE.

⁶⁰ Véase: FMI (2018). *How to Control the Fiscal Costs of PPPs*.

Según una estimación preliminar, los pasivos contingentes de las APPs en la RD podrían ascender a US\$1,100 millones o el equivalente al 1.2 por ciento del PIB de 2019. Se asume que el valor presente de los costos fiscales directos y potenciales futuros derivados de las dificultades financieras o la cancelación de las APPs es equivalente al 35 por ciento del capital social de las APPs.⁶¹ Sin embargo, este análisis no puede cuantificar con precisión los riesgos relacionados con las APPs y utiliza datos de países comparables para complementar la información limitada disponible para la RD.

Impacto de los pasivos contingentes en la sostenibilidad de la deuda⁶²

De acuerdo con las proyecciones a mediano plazo del Banco Mundial, se espera que la deuda PGP del Gobierno de la RD se estabilice gracias a los esfuerzos de consolidación fiscal realizados tras el shock provocado por el COVID-19. Se espera que la deuda consolidada del sector público siga siendo sostenible. Se prevé que aumente drásticamente desde un equivalente al 53.3 por ciento del PIB en 2019 al 64.3 por ciento del PIB en 2020, empujada por el impacto macroeconómico relacionado

con la pandemia y la reacción del gobierno, pero que disminuya gradualmente desde 2021 hasta el equivalente al 59.3 por ciento del PIB para 2025. Las autoridades están enfrentando el shock provocado por el COVID-19 con gasto temporal adicional financiado mediante la reasignación de gastos y préstamos de las instituciones financieras internacionales. A pesar de la fuerte desaceleración del crecimiento en 2020, las perspectivas de crecimiento del país a mediano plazo siguen siendo sólidas. En el contexto de un entorno macroeconómico estable, se espera que el crecimiento converja a su potencial del 5 por ciento a partir de 2022. Igualmente se espera que la inflación general se mantenga contenida, alrededor del 4 por ciento en el mediano plazo, consistente con la meta del banco central. Se prevé que el déficit general consolidado del sector público aumente al equivalente al 8 por ciento del PIB en 2020, antes de caer al 3.6 por ciento del PIB en 2022 y luego reducirse aún más, a menos del 3 por ciento, en 2025; también se espera que los superávits primarios regresen para 2023. Las necesidades de financiamiento seguirán siendo algo elevadas, con un promedio equivalente al 10 por ciento del PIB en 2020-21, pero gracias a la consolidación fiscal y a un endeudamiento prudente, se proyecta un promedio equivalente al 7.6 por ciento del PIB en 2022-2025 (Tabla II.4 y Figura II.9).

Tabla II-4: Deuda e indicadores económicos^{1/}

	Actual								
	2009-2017 ^{2/}	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Deuda pública bruta nominal	45.9	51.1	53.3	64.3	65.5	64.9	61.9	60.5	59.3
Necesidades de financiamiento público bruto	6.0	5.3	7.5	9.9	10.0	8.1	7.7	6.5	7.9
Crecimiento real del PIB (en porcentaje)	5.0	7.0	5.1	-5.5	4.4	4.1	5.0	5.0	5.0
Inflación (deflactor de PIB, en porcentaje)	4.4	4.1	2.5	3.3	5.6	5.5	6.2	4.0	4.0
Crecimiento nominal del PIB (en porcentaje)	9.7	11.4	7.7	-2.4	10.2	9.8	11.5	9.2	9.2
Tasa de interés efectiva (en porcentaje) ^{3/}	5.5	6.0	6.9	6.6	5.7	6.0	5.1	5.5	5.9

Fuente: Estimaciones y proyecciones del personal del Banco Mundial.

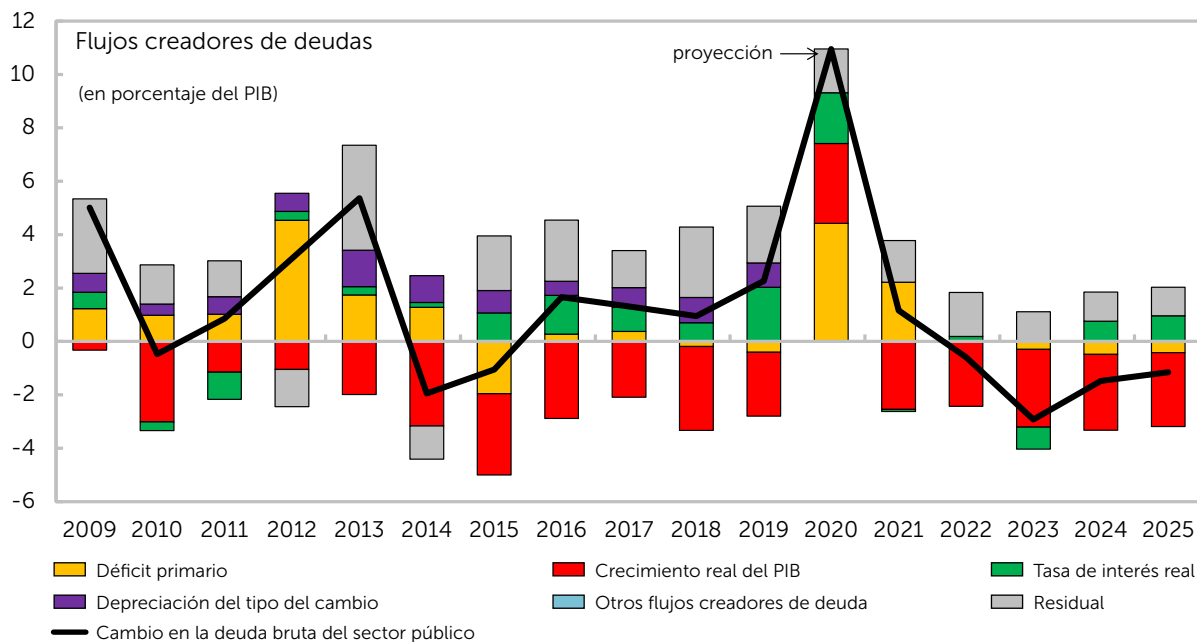
1/ El sector público se define como el gobierno general.

2/ Con base en los datos disponibles.

3/ Definida como los pagos de intereses divididos por el saldo de la deuda (excluidas las garantías) al final del año anterior.

⁶¹ Véase: *Review of the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, FMI y Banco Mundial, 2017.

⁶² Basado en proyecciones macroeconómicas al 1 de octubre de 2020. Las proyecciones macroeconómicas se actualizan periódicamente. Las revisiones cambian la magnitud de los shocks, pero no la narrativa del análisis.

Figura II.9: Contribución a los cambios en la deuda pública

Fuente: Estimaciones y proyecciones del personal del Banco Mundial.

Se estima que los pasivos contingentes identificados en este análisis ascienden a un total equivalente al 7.8 por ciento del PIB de 2020 (Tabla II.5). La mayor parte de este monto se debe a los pasivos contingentes generados por el sistema de pensiones, pero hasta una quinta parte refleja las pérdidas esperadas en las deudas de las EEs y los riesgos fiscales relacionados con las APPs. Esta cantidad aumentaría a un tercio de todos los pasivos contingentes identificados si se considerara la deuda a corto plazo de las EEs, que asciende al equivalente al 2.2 por ciento del PIB de 2020. Los riesgos adicionales que podrían aumentar el financiamiento del gobierno incluyen las pérdidas estimadas por desastres naturales y el impacto de los cambios en el precio del petróleo en los costos operativos de las compañías de electricidad. Utilizando el análisis de sensibilidad realizado por el gobierno, un aumento de una desviación estándar del precio promedio del petróleo en 2020 aumentaría los costos en el equivalente a 0.2 puntos porcentuales del PIB de 2021.⁶³

Los riesgos fiscales identificados provocan que los resultados de la deuda se desvíen significativamente de las perspectivas fiscales. Un análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) se basa en un escenario de referencia y simula la realización contemporánea de los pasivos contingentes identificados como un aumento del gasto, según se define en la Tabla II.5.⁶⁴ En un entorno determinista, la inclusión de los pasivos contingentes identificados alteraría sustancialmente la trayectoria de la deuda sobre la línea de base y representaría un riesgo para el esfuerzo de consolidación fiscal del gobierno. Se proyecta que la deuda PGP, excluyendo el valor presente de las obligaciones futuras con los pensionados existentes, alcance un máximo equivalente al 67.2 por ciento del PIB en 2022 y al 63.8 por ciento del PIB en 2025, 3.5 puntos porcentuales del PIB por encima de la línea de base. Este resultado supone que no habrá más cambios en las perspectivas macroeconómicas y en el costo de endeudamiento. Bajo este escenario, la deuda se mantendría más de 10 puntos porcentuales del PIB por encima de la relación deuda/PIB a fines de 2019, antes del impacto de la crisis de COVID-19, y requeriría

⁶³ El gobierno ha estimado que los costos operativos de las empresas de electricidad aumentarían US\$12.7 millones adicionales por cada dólar de aumento del precio por barril de petróleo. Las perspectivas económicas mundiales del Banco Mundial calculan que los precios del petróleo promediarán US\$41 por barril en 2020 y US\$44 por barril en 2021, de acuerdo con las estimaciones y proyecciones de octubre de 2020. La desviación estándar de los precios futuros del petróleo a un año se estima en 35.4 por ciento, lo que implica un posible aumento de los precios del petróleo de US\$13.5 a US\$51.4 por barril en 2020 y a US\$59.6 en 2021. Por lo tanto, un cambio en los precios del petróleo equivalente a una desviación estándar aumentaría los costos operativos de las empresas de electricidad en US\$170.9 millones en 2020 y US\$197.8 millones en 2021, cantidades equivalentes a 0.2 por ciento del PIB de 2020 y del PIB de 2021.

⁶⁴ Este análisis utiliza el marco de sostenibilidad de la deuda para países con acceso a los mercados elaborado por el FMI, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>.

esfuerzos adicionales de consolidación fiscal para regresar a un nivel de deuda por debajo del 60 por ciento del PIB considerado como línea de base. El incremento de las necesidades de financiamiento bruto en este escenario aumentaría aún más los riesgos del financiamiento. El reconocimiento total de los pasivos futuros de las pensiones aumentaría aún más la deuda PGP a casi el 70 por ciento del PIB en 2025, un total de 20 puntos porcentuales por encima de la línea de base. Un shock más prolongado a causa del COVID-19 podría debilitar la demanda agregada de ingresos tributarios más bajos y prolongados y aumentar el déficit fiscal, ampliar el déficit en cuenta corriente al obstaculizar los ingresos por turismo y, en consecuencia, reducir el crecimiento del PIB.

Conclusiones y recomendaciones de política

Este análisis revela que los pasivos que surgen de las EEs y las APPs representan una amenaza significativa para las finanzas públicas de la RD. La deuda a corto plazo de las EEs, sumada a la deuda de las EEs ya incluida en la deuda PGP, asciende al equivalente al 2.2 por ciento del PIB de 2019, lo que representa un importante pasivo contingente implícito para el gobierno. El tamaño de estos pasivos es grande en comparación con las cifras oficiales del saldo de la deuda de las EEs, que ascendió al equivalente a solo 0.8 por ciento del PIB en 2019. Una evaluación preliminar de los riesgos crediticios que enfrentan las cinco

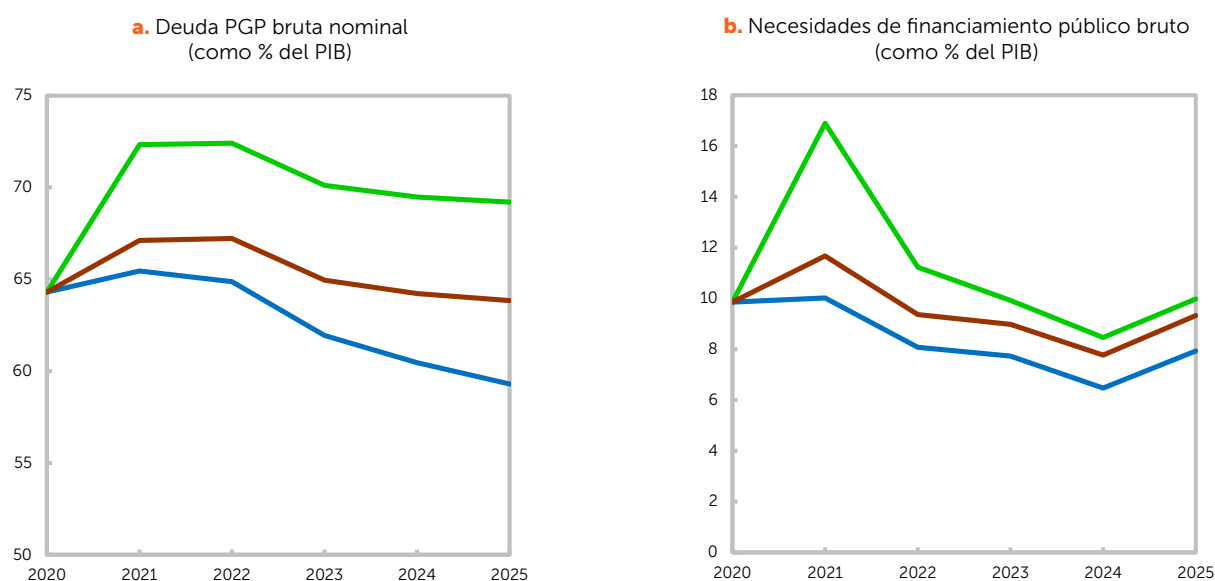
Tabla II-5: Riesgos fiscales identificados

Riesgos fiscales identificados	Monto (% del PIB)	Inclusión en el ASD
Pasivos por pensiones	5.5	Incremento del volumen de deuda en 2021
Pérdidas anuales por huracanes	0.4	Incremento anual del gasto gubernamental en el período 2021-2025
Pérdidas anuales por terremotos	0.3	Incremento anual del gasto gubernamental en el período 2021-2025
Cambio en el precio del petróleo ¹	0.2	Incremento del volumen de deuda en 2021
Pasivos contingentes de las EE	0.3	Incremento del volumen de deuda en 2021
Pasivos contingentes de las APP	1.2	Incremento del volumen de deuda en 2021

Fuente: Gobierno de la RD y estimaciones del personal del Banco Mundial.

¹ Véase la nota 62 al pie de página para obtener una estimación del impacto del cambio en los precios del petróleo en los costos operativos de las compañías de electricidad.

Figura II.10: Impacto de los pasivos contingentes identificados



Fuente: Gobierno de la RD y estimaciones y proyecciones del personal del Banco Mundial.

EEs que representan el 99 por ciento de esta deuda a corto plazo indica que la pérdida promedio estimada de los pasivos contingentes ascendería al equivalente al 0.3 por ciento del PIB de 2020, aunque esta cantidad podría excederse fácilmente. Los pasivos contingentes de las APPs se estiman en el equivalente al 1.2 por ciento del PIB de 2020. Sin embargo, estas estimaciones son preliminares y se basan en datos de los países comparables para estimar los costos asociados con las dificultades financieras o la cancelación de las APPs. Estas estimaciones de pasivos contingentes complementan el sistema existente en la RD para identificar y cuantificar los riesgos fiscales, mismo que produce estimaciones anuales de: (i) los déficits del esquema público de pensiones, (ii) el impacto proyectado de los precios del petróleo en los costos operativos de las empresas de electricidad; y (iii) las pérdidas anuales estimadas por huracanes y terremotos.

En conjunto, los pasivos contingentes estimados representan una amenaza significativa para el esfuerzo de consolidación fiscal del gobierno. La mayoría de los pasivos contingentes identificados pertenecen al sistema de pensiones. Sin embargo, aún si se excluyen los gastos futuros esperados del sistema de pensiones, la realización de los pasivos contingentes aumentaría sustancialmente la carga de la deuda pública, así como las necesidades de financiamiento público bruto, y requeriría una consolidación fiscal adicional. Aunque el costo de refinanciar el sistema de pensiones se distribuiría a lo largo de varios años, la magnitud del posible shock fiscal proporciona una indicación aleccionadora de los riesgos que enfrenta el gobierno durante un período en el que las grandes necesidades de gasto ya amenazan los esfuerzos de consolidación fiscal que se están realizando y que son necesarios para preservar la sostenibilidad de la deuda y desarrollar resiliencia ante futuras crisis.

La metodología utilizada en este análisis representa un paso para contar con una comprensión más completa de los pasivos contingentes en la RD y destaca varias prioridades de política urgentes. A corto plazo, el gobierno debería adoptar un marco formal para emitir garantías a las EEs y para gestionar los riesgos asociados con las APPs. A mediano plazo, los responsables de la formulación de políticas deben fortalecer el marco de gobernanza de las EEs y su viabilidad financiera alineando las tarifas con los costos y mejorando sus índices de suficiencia de capital.

El gobierno debería adoptar un marco para gestionar las garantías públicas de los pasivos de las EEs. El gobierno financia la mayor parte del gasto de capital de las

EEs; garantiza explícita o implícitamente todos los préstamos contratados por las EEs; y realiza grandes transferencias para ayudar a las EEs a cumplir con sus obligaciones financieras. Los costos potenciales que implican estas garantías son difíciles de estimar y rara vez aparecen en el déficit presupuestario reportado. Un marco sólido para administrar las garantías podría ayudar a mejorar su transparencia y a optimizar el análisis de riesgo crediticio para la determinación de las tarifas adecuadas, lo que ayudaría al gobierno a recuperar los costos de las garantías. Además del análisis técnico utilizado para definir las tarifas de las garantías, un marco para la gestión de las garantías también incluiría: (i) límites explícitos sobre su uso y sobre la autoridad para otorgarlas; (ii) un proceso claro de toma de decisiones para el otorgamiento de garantías individuales con base en las condiciones imperantes, estimaciones de los costos, tarifas de las garantías y otros criterios; (iii) requisitos de registro y reporte de las garantías; y (iv) arreglos claramente definidos para el cumplimiento de las garantías.⁶⁵

Reformas adicionales podrían fortalecer aún más la gestión de los pasivos contingentes que surgen de las EEs. Las EEs de la RD dependen en gran medida de las transferencias fiscales y sus pasivos de deuda representan un riesgo significativo para el gobierno. La adopción de una estrategia para reducir los riesgos operativos y financieros y mejorar la rentabilidad de las EEs aumentaría su viabilidad financiera y fortalecería su capacidad para mantenerse al día en sus obligaciones de corto plazo. El gobierno debería adoptar un sistema para evaluar periódicamente el riesgo crediticio de las EEs con base en indicadores cualitativos y cuantitativos relevantes y reducir las transferencias fiscales hacia aquellas que son menos riesgosas. En segundo lugar, se debe reformar el marco de gobernanza de las EEs para reducir su riesgo crediticio, ya que las tarifas de agua y electricidad por debajo del costo requieren transferencias a gran escala para financiar los gastos operativos de las EEs. En tercer lugar, debe mejorarse la estructura financiera de las EEs clave para minimizar los riesgos financieros. Por ejemplo, debido a las grandes y continuas pérdidas, la mayoría de las EEs han utilizado su capital disponible, por lo que la recapitalización de las EEs clave fortalecería su capacidad de pago y ayudaría a reducir los riesgos financieros.

El gobierno debería adoptar un sistema estándar para evaluar los riesgos fiscales que surgen de las APPs. En el corto plazo, el gobierno debería concentrarse en desarrollar su capacidad para identificar los riesgos asociados con las APPs en el sector eléctrico mediante la estimación de la probabilidad de que no puedan realizar los pagos

⁶⁵ Véase: L. Razlog y T Irwin. A Framework for Managing Government Guarantees, Discussion Paper, MTI Global Practice No. 20, Mayo 2020.

por disponibilidad en virtud de los acuerdos de compra de energía. Este proceso es similar al que se utiliza para analizar la probabilidad de dificultades financieras entre las EEs. La mayoría de los demás riesgos relacionados con las APPs reflejan la asignación contractual de los riesgos, especialmente los asociados con la infraestructura, las condiciones de la demanda, el volumen total de deuda contraída y garantizada implícita o explícitamente, la posible renegociación o incumplimiento de contratos y fuerza mayor. Las pérdidas potenciales para el gobierno se pueden cuantificar utilizando el Modelo de Evaluación de Riesgo Fiscal de las APPs (*PPP Fiscal Risk Assessment Model*, PFRAM).⁶⁶

La presentación de informes periódicos sobre los pasivos contingentes ayudaría a fortalecer la gestión de las finanzas públicas y promovería los esfuerzos de consolidación fiscal del gobierno. El gobierno ya publica un análisis anual de riesgos fiscales. Este análisis podría ampliarse para incluir los pasivos contingentes que surgen de las EEs y los riesgos fiscales asociados con las APPs. Además, toda la deuda garantizada y no garantizada de las EEs debe informarse en los boletines trimestrales de deuda y en los informes anuales del gobierno.

Anexos

Anexo II.1: Metodología para definir la probabilidad de dificultades financieras y la pérdida anual estimada de las EEs

La metodología para definir la pérdida anual estimada requiere tres pasos. Primero, la definición de un perfil de riesgo crediticio para las EEs relevantes (por ejemplo, aquellas que potencialmente representarían los mayores pasivos contingentes identificados mediante una matriz de riesgo). En segundo lugar, la definición de un evento de dificultad financiera (*distress*) y la estimación de la probabilidad de dificultades financieras consistente con el perfil de riesgo asociado de las EEs. En tercer lugar, el cálculo de la pérdida esperada derivada de los pasivos contingentes identificados (por ejemplo, reembolsos de deuda).

A. Definición del perfil de riesgo crediticio de las EEs a través de la metodología de Tableros de Puntuación (*Scorecards*)

El riesgo crediticio se refiere al riesgo de que los prestatarios o contrapartes no cumplan con sus obligaciones financieras de acuerdo con los términos acordados (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2020). El riesgo crediticio se deriva del incumplimiento de una corporación pública de las obligaciones financieras (garantizadas o no garantizadas) con los prestamistas⁶⁷ que resultan en un costo para el gobierno central.

La calificación crediticia es una metodología para evaluar el riesgo crediticio.⁶⁸ La calificación crediticia generalmente incluye la calificación o puntuación de varios factores de riesgo que son específicos a las industrias y/o instrumentos financieros en cuestión y la suma de puntuaciones de calificación crediticia⁶⁹ de un deudor.⁷⁰

Las calificaciones crediticias son clasificaciones de riesgo. Para el propósito de este análisis, las calificaciones crediticias se definen con base en los indicadores financieros pasados promedio de las EEs, como *proxy* del desempeño pasado y esperado, sin ningún cambio en el entorno legal y regulatorio ni en las perspectivas económicas. Las calificaciones generalmente se expresan con letras, números o una combinación de ambos.⁷¹ Como clasificaciones, las calificaciones crediticias proporcionan una evaluación de la calidad crediticia de un deudor en relación con el universo calificado y no son una medida absoluta del riesgo. La evaluación de la solvencia crediticia es prospectiva, incluye tanto la capacidad del deudor como su voluntad de cumplir con sus obligaciones financieras, y puede reflejar solo la probabilidad de que un deudor cumpla con sus obligaciones financieras o también incluir una evaluación del tamaño de una pérdida financiera en el caso de incumplimiento (*default*). Las calificaciones crediticias se pueden asignar a emisores o emisiones; a largo o corto plazo; para obligaciones en moneda local o extranjera; y expresadas a escala mundial o nacional/regional.

⁶⁶ Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp-tools#T2>.

⁶⁷ En el caso de (re-)préstamos, el propio gobierno central es el prestamista.

⁶⁸ Standard and Poor's (2014) proporciona un resumen conciso de los elementos esenciales de su calificación crediticia en: https://www.spratings.com/documents/20184/760102/SPRS_Understanding-Ratings_GRE.pdf/298e606f-ce5b-4ece-9076-66810cd9b6aa.

⁶⁹ Bachmair, (2016) discute la calificación crediticia como una metodología de evaluación de riesgos para los administradores de riesgos gubernamentales. (Fitch Ratings, 2020), (Moody's Investors Service, 2020) y (Standard & Poor's, 2020) describen con más detalle sus respectivas definiciones utilizadas para las calificaciones crediticias.

⁷⁰ En el contexto de este análisis, los deudores son sociedades anónimas.

⁷¹ Para una comparación de las escalas de calificación utilizadas por las tres principales agencias calificadoras internacionales, Fitch, Moody's y Standard & Poor's véase: <https://www.moneyland.ch/en/rating-agencies>. Las escalas de calificación crediticia a menudo distinguen entre grados de inversión (menor riesgo) y grados de no inversión o especulativos (mayor riesgo) e incluyen calificaciones para deudores en incumplimiento (*default*).

Las calificaciones crediticias se pueden vincular a frecuencias y probabilidades de incumplimiento. Las bases de datos históricas pueden rastrear calificaciones crediticias históricas y los eventos de incumplimiento correspondientes. Con un proceso de calificación consistente, un conjunto de datos suficientemente grande y un horizonte temporal que abarque los ciclos económicos, las frecuencias promedio de incumplimiento a largo plazo por categoría de calificación deberían ser relativamente estables y aumentar con calificaciones de riesgo más altas. Suponiendo una relación futura estable entre las calificaciones crediticias y las frecuencias de incumplimiento, las probabilidades promedio de incumplimiento por categoría de calificación pueden inferirse de las frecuencias de incumplimiento pasadas.

La calificación crediticia implica calificar y agregar factores de riesgo individuales para llegar a una calificación de riesgo ordinal para una entidad que se compara con otras entidades. Las agencias calificadoras usan puntajes crediticios para construir un perfil de riesgo basado en indicadores cualitativos y cuantitativos del desempeño de la empresa. Los elementos cualitativos incluirían la evaluación y puntuación del entorno operativo y regulatorio, la posición competitiva, la gobernanza y la gestión, y las actividades cuantitativas de las EEs. Los elementos cuantitativos se centrarían en el desempeño financiero medido por indicadores financieros de rentabilidad, liquidez, solvencia, la estructura de la deuda, el programa de gastos de capital y el desempeño pasado en el cumplimiento de las obligaciones financieras.

En el análisis de los pasivos contingentes de las EEs de la República Dominicana (RD), la calificación crediticia se basa únicamente en los indicadores financieros y debe considerarse una aplicación preliminar de la metodología de calificación crediticia. Los datos y la información disponibles de las EEs no permiten una evaluación más amplia de los factores cualitativos y cuantitativos que podrían incluirse. El Gobierno de la RD está implementando un sistema de monitoreo de las EEs para fortalecer la gestión de los riesgos fiscales y este análisis debe considerarse como un primer paso en esa dirección. En este sentido, una evaluación de la capacidad de gestión y del entorno regulatorio proporcionaría información adicional importante para informar una calificación crediticia más amplia.

El riesgo crediticio se define con base en los indicadores de desempeño financiero que se informan a continuación en la Tabla II.6, asignando ponderaciones iguales a las medidas.⁷² Para las ratios financieras utilizadas para evaluar la rentabilidad, la liquidez y la solvencia, la metodología de calificación ilustrada proporciona umbrales absolutos. Sin embargo, estos umbrales absolutos deben tratarse con precaución. Las ratios calculadas dependen de los estándares contables utilizados y de los métodos de cálculo.⁷³ Además, su relevancia es muy específica para un determinado sector: los valores típicos y su distribución varían mucho entre sectores.⁷⁴ Para la mayoría de los factores de calificación, incluidos los indicadores cualitativos, la asignación de puntajes se basa en el criterio y requiere

Tabla II-6: Indicadores y umbrales de riesgo financiero

Medida	Indicador	Definición	Nivel de riesgo				
			Bajo	Moderado	Elevado	Alto	En dificultades
Rentabilidad	Margen EBITDA	(Ganancia Operativa + Depreciación + Amortización)/ Ingreso (%)	> 30%	30% - 15%	15% - 5%	< 5%	..
	Ratio de rentabilidad	Ganancias/ingreso operativo	> 20%	20% - 10%	10% - 5%	< 5%	..
Liquidez	Ratio de liquidez	Activos corrientes-pasivos corrientes	> 2	2 - 1.5	1.5 - 1	< 1	..
	Ratio de suficiencia de flujo de caja	EBITDA/servicio de la deuda	> 5	5 - 2.5	2.5 - 1	< 1	..
Solvencia	Ratio de cobertura de la deuda	Flujo de caja de operaciones o balance operativo/servicio de la deuda	> 30%	30 - 13%	13 - 5%	< 5%	..
	Ratio de solvencia	Deuda total/capital	> 0.8%	0.8 - 1	1 - 2.2	> 2.2	..

⁷² La metodología completa utiliza indicadores cualitativos para calificar el perfil de la empresa y los indicadores financieros. Nota: los umbrales son indicativos y se derivan de un estudio de evaluaciones de riesgo corporativo preparado por S&P (ver *Corporate Methodology*, S&P Global Ratings, 19 de noviembre de 2013). También se encuentran disponibles varios estudios sectoriales (por ejemplo, véase *Regulated Electric and Gas Utilities*, Moody's Investors Services, 23 de diciembre de 2013). Varios gobiernos han adoptado metodologías de calificación para evaluar los riesgos de las empresas estatales y empresas de proyectos en el marco de las asociaciones público-privadas (APPs) y las garantías otorgadas a estas instituciones. Los ejemplos incluyen gobiernos con una larga historia de gestión de riesgos y alta capacidad, así como gobiernos que recientemente han emprendido reformas para fortalecer la gestión de riesgos y una capacidad más limitada.

⁷³ Por ejemplo, Standard & Poor's utiliza cuatro tipos de principios de ajuste (principio de deuda ajustada, principio de ganancias ajustadas, principio de flujo de caja ajustado y principio de interés ajustado) que se describen aquí: https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/2189358.

⁷⁴ Por ejemplo, la varianza de los indicadores de rentabilidad entre industrias en los Estados Unidos se muestra aquí: http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/margin.html.

la experiencia de los analistas y un proceso formalizado para garantizar la calidad y la aplicación consistente.

El proceso de calificación asigna una puntuación numérica a cada factor de calificación y se utilizan ponderaciones de los factores de calificación para llegar a una calificación agregada ponderada para una corporación pública basada en las calificaciones de cada factor de calificación. La metodología de calificación ilustrada asigna, para simplificar, ponderaciones iguales a cada factor de calificación. Las ponderaciones representan la importancia relativa de cada factor de calificación para determinar los eventos crediticios. Las ponderaciones se pueden asignar por criterio; tomando prestado de las metodologías existentes; las metodologías de las agencias calificadoras; o un análisis estadístico.⁷⁵

B. Definición de la probabilidad de dificultades financieras a través de matrices de transición

Las probabilidades de dificultades (PDs) financieras se utilizan para cuantificar aún más las calificaciones crediticias. Los resultados de la metodología de calificación y el tablero de puntuación definidos anteriormente son calificaciones crediticias que clasifican a las corporaciones públicas de acuerdo con su riesgo crediticio. Para calcular métricas de riesgo, tales como pérdidas esperadas y estresadas, las calificaciones crediticias se utilizan para inferir las probabilidades de que las corporaciones públicas experimenten (o permanezcan en) dificultades financieras durante un período determinado. Estas probabilidades se expresan como PDs.⁷⁶

Las PDs están vinculadas a la definición de un evento de dificultad financiera. Un evento de dificultad financiera se puede definir de dos maneras:

1. La corporación pública cae en incumplimiento (default), la totalidad de la deuda desembolsada pendiente vence, el gobierno asume los pasivos de deuda relevantes de la corporación pública y paga (la parte garantizada del) principal desembolsado pendiente más el pago periódico de intereses adeudados (si los pagos de intereses están garantizados) al momento del incumplimiento.

2. El gobierno realiza un pago anual del servicio de la deuda al prestamista en nombre de la corporación pública o proporciona recursos financieros a la corporación pública (por ejemplo, en forma de transferencias de capital/subvención) para que pueda cumplir con sus obligaciones de servicio de la deuda para un año determinado.

Si las dificultades financieras se definen de acuerdo con la opción 1, la posibilidad de dificultades financieras cada año está condicionada a que la corporación pública no haya incumplido en el año anterior (es decir, una corporación pública solo puede incumplir una vez, ya que desde el momento del incumplimiento el gobierno asumiría las obligaciones restantes). Por lo tanto, las PDs acumuladas son la suma de las PDs anuales hasta el año respectivo inclusive.⁷⁷ Como resultado, la suma de las PDs durante cualquier período no puede exceder el 100 por ciento. Por ejemplo, si la PD para las corporaciones públicas calificadas como "en dificultades financieras" durante el primer año es del 100 por ciento, todas las PDs futuras para las entidades calificadas como "en dificultades financieras" deben ser 0. Si las dificultades financieras se definen de acuerdo con la opción 2, sin embargo, las dificultades financieras pueden ocurrir cada año independientemente de si también han ocurrido el año o años anteriores (el Recuadro II.2 analiza la cuantificación de las respectivas probabilidades de permanecer en dificultades financieras vs. la recuperación de eventos de dificultad financiera anteriores). Por lo tanto, es posible que no se llegue a PDs acumulativas mediante la suma.

Las PDs pueden derivarse de varias formas. Los métodos comunes incluyen el uso de reglas generales empíricas, bases de datos históricas internas e información de terceros. Siguiendo las reglas generales, los usuarios podrían distribuir las PDs a lo largo del espectro de calificación basándose en el criterio y la intuición.⁷⁸ Se pueden utilizar bases de datos históricas internas para calcular las frecuencias de dificultades financieras por clasificación e inferir las probabilidades futuras para cada clasificación.⁷⁹ Sin embargo, pocos gobiernos tienen acceso a los datos históricos requeridos. Para superar esta limitación, se puede utilizar información de terceros sobre frecuencias de

⁷⁵ Por ejemplo, probando especificaciones alternativas contra resultados históricos, incluidos eventos crediticios.

⁷⁶ Los lectores pueden estar más familiarizados con el término "probabilidad de incumplimiento" ("default"). Sin embargo, este análisis utiliza el término "dificultades financieras" ("distress") en lugar de incumplimiento para resaltar cómo el impacto de las dificultades financieras de las corporaciones públicas puede diferir desde la perspectiva de los gobiernos en relación con la perspectiva de los acreedores comerciales. En línea con la definición de un evento de dificultad financiera, un gobierno puede experimentar una pérdida financiera en la deuda garantizada (explícita o implícitamente) de una corporación pública debido a las dificultades financieras de la corporación pública sin que ésta incumpla sus obligaciones con los acreedores comerciales.

⁷⁷ Por ejemplo, si la probabilidad de dificultades financieras es del 5 por ciento en el año 1, del 4 por ciento en el año 2 y del 3 por ciento en el año 3, respectivamente, la probabilidad acumulada de dificultades financieras en tres años es igual al 12 por ciento (asumiendo que los eventos de dificultad financiera se definan de acuerdo con la opción 1).

⁷⁸ Por ejemplo, 5 por ciento para bajo riesgo; 20 por ciento para riesgo moderado; 40 por ciento para riesgo elevado; 60 por ciento para alto riesgo; y 100 por ciento para -en dificultades financieras- (distress).

⁷⁹ Esto requiere información histórica adecuada de eventos de dificultad financiera y no dificultad financiera (la variable dependiente) y de calificaciones crediticias antes de los eventos de dificultad financiera (las variables independientes). Turquía es un ejemplo en el que el gobierno recopiló suficiente información histórica para calibrar dicho modelo, como se analiza en (Bachmair, 2016).

incumplimiento (*default*). Un ejemplo común es hacer coincidir las calificaciones crediticias internas con las calificaciones de las agencias calificadoras de crédito y usar los estudios históricos de incumplimiento de las agencias calificadoras para inferir probabilidades futuras de incumplimiento o de dificultades financieras. El Recuadro II.2 describe un enfoque de este tipo ilustrado en la herramienta analítica.

Este análisis deriva las PDs utilizando la probabilidad de incumplimiento asociada con las calificaciones crediticias de una agencia de calificación crediticia. En primer lugar, las calificaciones crediticias obtenidas para cada EE utilizando la metodología de Tableros de Puntuación se asocian con una calificación crediticia asignada por Moody's.⁸⁰ Luego, se asume que la probabilidad de incumplimiento correspondiente a la calificación crediticia también corresponde a las PDs iniciales en el primer año del análisis. La probabilidad de dificultades financieras de los años siguientes se calcula entonces como la probabilidad de dificultades financieras en el año *t*, condicionada a la probabilidad o no de dificultades financieras del año *t-1*, como se ilustra en el Recuadro II.2.

Las PDs asumen que una EE evaluada como de bajo riesgo tendría la misma nota que la calificación soberana. A las EEs evaluadas con mayores riesgos crediticios se les asignan calificaciones crediticias más bajas, lo que correspondería a una mayor probabilidad de incumplimiento. A fines de julio de 2020, la RD ha recibido las siguientes calificaciones sin grado de inversión de las tres principales agencias calificadoras. Con base en estas calificaciones, se han asignado las calificaciones de riesgo crediticio y las PDs para que coincidan con las calificaciones crediticias de las EEs según se informa en la Tabla II.7.

Por último, la metodología asume que las frecuencias históricas de dificultades financieras por clasificación son un buen indicador de las futuras frecuencias de dificultades financieras para las mismas clasificaciones. Por lo tanto, utilizamos frecuencias históricas de dificultades financieras como probabilidades futuras de dificultades financieras. Las PDs anuales resultantes se grafican a continuación en la Figura II.11.

Tabla II-7: Escala de calificaciones de agencia de crédito

Agency	Foreign rating	Local rating	Date
Fitch	BB-	BB-	May 08 2020
S&P	B2	BB-	Apr 16 2020
Moody's	Ba3	Ba3	Jul 20 2017

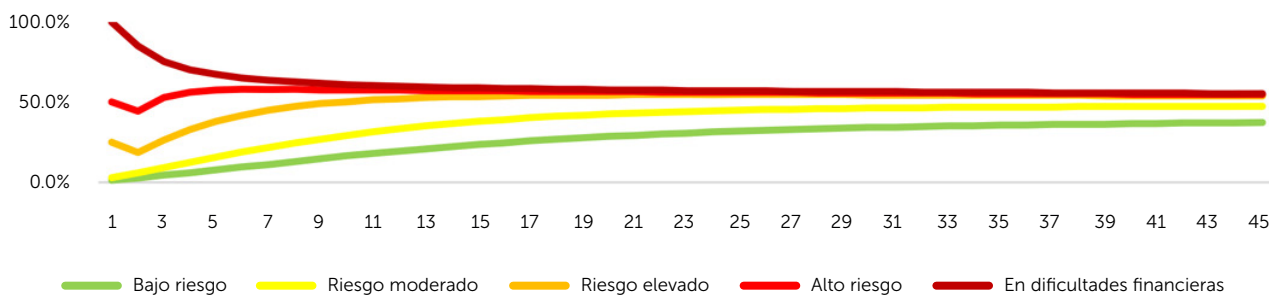
Fuente: Agencias de calificación de crédito.

Tabla II-8: Calificaciones crediticias y probabilidades de dificultades financieras

Riesgo crediticio	Calificación de Moody's	PDs Iniciales
Bajo	Ba3	1.36%
Moderado	B2	2.95%
Elevado	Caa2	9.59%
Alto	C	26.86%
Con dificultades	D	100.00%

Fuente: Agencias de calificación de crédito.

Figura II.11: Probabilidad anual de dificultades financieras



⁸⁰ El análisis utiliza el último informe complementario disponible en agosto de 2020 al que se puede acceder en https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_1112754 con una suscripción gratuita. Otras agencias calificadoras también publican información sobre eventos históricos de incumplimiento (*default*). Un ejemplo de Standard & Poor's puede encontrarse en: <https://www.spratings.com/documents/20184/774196/2018AnnualGlobalCorporateDefaultAndRatingTransitionStudy.pdf>.

Recuadro II.2: Ilustración de la derivación de probabilidades de dificultades financieras

Paso 1: Tasas de migración

La metodología ilustrada utiliza los estudios anuales de incumplimiento (default) de Moody's para incumplimientos y recuperaciones corporativas.⁸¹ La Muestra 29 del estudio de Moody's (copiado en la sección A de la hoja de trabajo "1. Tasas de migración") muestra las tasas de migración promedio de la calificación alfanumérica en un año para el período 1983-2017.

Los números muestran las migraciones históricas de un año entre las calificaciones. Por ejemplo, de 100 empresas calificadas con AAA⁸² en un año determinado, aproximadamente 87 todavía tenían la calificación AAA al año siguiente. Aproximadamente cinco fueron calificadas Aa1 (una rebaja de un grado), dos fueron calificadas Aa2 (una rebaja de dos grados) y una fue calificada Aa3 (una rebaja de tres grados). La tabla muestra que el resultado más probable es que la calificación de las corporaciones permanezca sin cambios de un año al siguiente. Además, la frecuencia de alzas/bajas de calificación disminuye con su magnitud. Cada año, se retiran varias calificaciones (WR; columna W) y la frecuencia de los retiros tiende a aumentar con la disminución de la calidad crediticia.

Paso 2: Puente entre las diferencias en las definiciones de dificultades financieras/incumplimiento

De acuerdo con su definición de incumplimiento,⁸³ la tabla de migración de calificación de Moody's no permite la posibilidad de que las empresas migren de un estado de incumplimiento a un estado de no incumplimiento.⁸⁴ Esto es coherente con la opción 1 de dificultades financieras, pero no con la opción 2 de dificultades financieras. De acuerdo con la definición de dificultades financieras de la opción 1, el incumplimiento desencadena la aceleración de la deuda y un pago del gobierno de toda la deuda garantizada (implícita o explícitamente) al acreedor. Por lo tanto, una corporación pública solo incumpliría una vez sobre un pasivo de deuda determinado.

Sin embargo, de acuerdo con la definición de dificultades financieras en la opción 2, una corporación pública puede experimentar dificultades financieras en cualquier año dado, independientemente de si ha experimentado dificultades en el año anterior o no. La siguiente figura ilustra estos casos para un horizonte temporal de 2 años. La figura muestra una corporación pública que no se encuentra inicialmente en dificultades financieras (año 0). En el año 1, la corporación pública puede experimentar dificultades (con una probabilidad del 10 por ciento) o no (con una probabilidad del 90 por ciento). Una corporación pública en dificultades financieras en el año 1 puede volver a experimentar dificultades en el año 2 o no.⁸⁵ Bajo la opción 2 de dificultades financieras, una corporación pública puede migrar a un evento de dificultad financiera en el año 2⁸⁶ a través de dos caminos alternativos:

Sin dificultades en el año 0 -> Sin dificultades en el año 1 -> Con dificultades en el año 2, o
Sin dificultades en el año 0 -> Dificultades en el año 1 -> Dificultades en el año 2.⁸⁷

Por lo tanto, la PD anual en el año 2 es igual al 18 por ciento ($0.9 \times 0.1 + 0.1 \times 0.9$).

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Las definiciones de las calificaciones de Moody's se pueden encontrar aquí:

<https://www.moody.com/sites/products/AboutMoodyRatingsAttachments/MoodysRatingSymbolsandDefinitions.pdf>.

⁸³ Discutida aquí: <https://www.moody.com/sites/products/AboutMoodyRatingsAttachments/MoodysRatingSymbolsandDefinitions.pdf>.

⁸⁴ Por lo tanto, "incumplimiento" solo se muestra en el eje x (listando los estados a los que pueden migrar las calificaciones) pero no en el eje y (listando los estados desde los que pueden migrar las calificaciones).

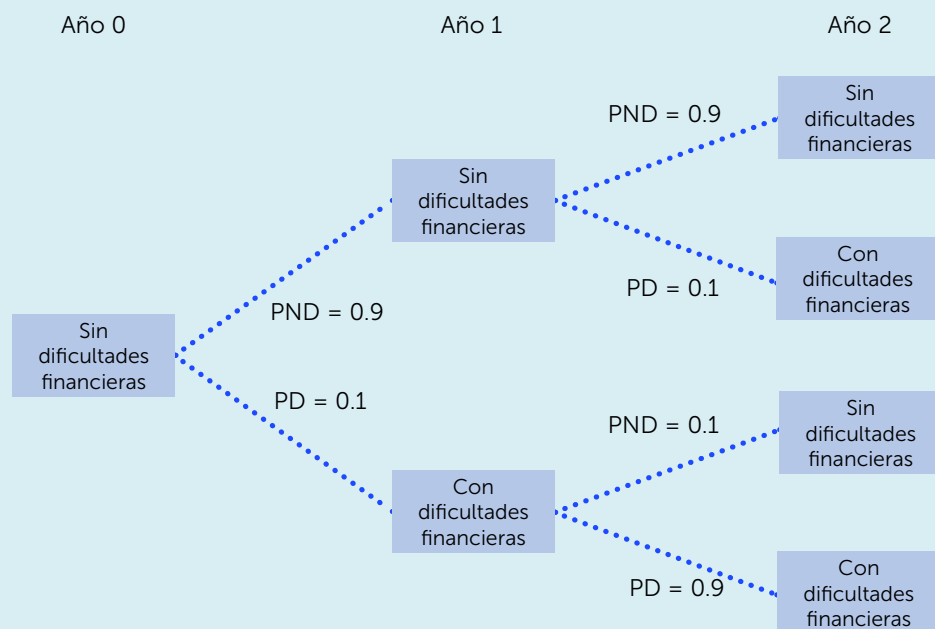
⁸⁵ Las probabilidades correspondientes (90 por ciento de probabilidad de permanecer en dificultades financieras y 10 por ciento de probabilidad de recuperarse de un evento de dificultad financiera) son consistentes con la opinión de que a una corporación pública en dificultades financieras le puede ser difícil recuperarse, asumiendo que los eventos de dificultad financiera son ocasionados por problemas estructurales en lugar de problemas financieros a corto plazo.

⁸⁶ Se puede utilizar la misma lógica para ampliar el horizonte temporal más allá de los 2 años. Las posibles rutas migratorias proliferan a medida que se alarga el período de tiempo. Por ejemplo, durante un período de 3 años, las corporaciones públicas podrían seguir 4 caminos distintos para migrar a un evento de dificultad financiera. (SD-D-D-D; SD-SD-SD-D; SD-SD-D-D; y SD-D-SD-D).

⁸⁷ Sin embargo, en la opción 1 de dificultades financieras, la única migración posible a un evento de dificultad financiera en el año 2 es: Sin dificultades en el año 0 -> Sin dificultades en el año 1 -> Con dificultades en el año 2.

Recuadro II.2: Ilustración de la derivación de probabilidades de dificultades financieras (Cont.)

Posible migración entre estados de no dificultad financiera y de dificultad financiera consistente con la opción 2 de dificultades financieras



PD ... probabilidad de dificultades financieras
 PND ... probabilidad de no dificultades financieras

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

C. Cálculo de la pérdida esperada por la realización de pasivos contingentes de las EEs

La **pérdida esperada (PE)** es la **exposición al momento del incumplimiento (EMI, equivalente al servicio de la deuda pendiente de pago por parte de una EE), asumiendo que no hay recuperación del servicio de la deuda pendiente, con base en las PDs**. Esta pérdida es indicativa del nivel de pérdida esperada promedio derivada de la cartera de deuda de la EE. La pérdida real podría ser mayor (por ejemplo, igual al servicio total de la deuda).⁸⁸ En fórmulas, esto se puede expresar como

$$PE_t = EMI_t * PD_t$$

⁸⁸ En el caso de que el evento de dificultad financiera dé lugar al pago total de la deuda pendiente, la pérdida real sería igual a la deuda pendiente.

Anexo II.2: Lista de las EEs

Acrónimo	Nombre	Sector
CAASD	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo	Suministro de agua y saneamiento
CORAASAN	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago	Suministro de agua y saneamiento
CORAAMOCA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca	Suministro de agua y saneamiento
COAAROM	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana	Suministro de agua y saneamiento
CORAAPPLATA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata	Suministro de agua y saneamiento
CORAABO	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca Chica	Suministro de agua y saneamiento
CORAMON	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Monseñor Nouel	Suministro de agua y saneamiento
CORAAVEGA	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Vega	Suministro de agua y saneamiento
INAPA	Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados	Suministro de agua y saneamiento
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales	Electricidad
CERTV	Corporación Estatal de Radio y Televisión	Otro
CEA	Consejo Estatal del Azúcar	Otro
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios	Otro
CORPHOTELS	Corporación de Fomento Hotelero y Desarrollo del Turismo	Otro
INPOSDOM	Instituto Postal Dominicano	Otro
APORDOM	Autoridad Portuaria Dominicana	Otro
LN	Lotería Nacional	Otro
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda	Otro
PLM	Proyecto La Cruz de Manzanillo	Otro

Anexo II.3: Anexo de datos sobre la identificación de pasivos contingentes de empresas estatales y asociaciones público-privadas

La identificación de pasivos contingentes de empresas estatales (EEs) y asociaciones público-privadas (APPs) se basa en:

1. El marco del Diagnóstico Integrado de Empresas Estatales (*Integrated State-Owned Enterprise Diagnostic, iSOD*) del Banco Mundial; y
2. El Modelo de Evaluación de Riesgo Fiscal de las APPs (*PPP Fiscal Risk Assessment Model, PFRAM*) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Estos dos marcos requieren variables a nivel de EE y APP para evaluar los riesgos financieros relacionados con las EEs y la asignación contractual de riesgos en las APPs.

I. Empresas estatales**Metodología**

Los riesgos fiscales pueden definirse como la fuente de posibles presiones financieras sobre las autoridades fiscales. Se pueden dividir entre obligaciones gubernamentales definidas por la ley o los contratos legales (pasivos explícitos) y aquellas que representan una obligación moral y se basan en expectativas públicas o presiones políticas (pasivos implícitos). Los riesgos fiscales también se pueden dividir entre obligaciones gubernamentales regulares y predecibles (pasivos directos) y obligaciones derivadas de un evento impredecible (pasivos contingentes). Estos cuatro tipos diferentes de riesgos fiscales se pueden clasificar en cuatro fuentes de riesgos fiscales.⁸⁹

- **Pasivos directos explícitos**, que son obligaciones gubernamentales legales o contractuales y son el principal objetivo del análisis fiscal convencional. Estos pasivos incluyen el pago de la deuda soberana, los

⁸⁹ Schick et al. 2020. Government at Risk. Banco Mundial.

gastos basados en la ley presupuestaria del año fiscal en curso y los gastos a largo plazo para las partidas de gastos exigidas legalmente, tales como los sueldos y pensiones del servicio civil, así como, en algunos países, las prestaciones de seguridad social;

- **Pasivos directos implícitos**, que son obligaciones regulares sobre las que el gobierno no está legalmente obligado a actuar, y que a menudo surgen de la implementación de políticas fiscales de largo plazo. Dado que están implícitas, estas obligaciones no se incluyen en los balances del gobierno. Por ejemplo, las pensiones futuras pagaderas en un esquema público de pago sobre la marcha, a menos que estén garantizadas por ley, constituyen un pasivo directo implícito. Otras formas de pasivo implícito directo incluyen la obligación moral del gobierno de garantizar la continuación de la prestación de servicios clave a través de contratistas privados (por ejemplo, proyectos de APPs) o la expectativa del público en general de que el gobierno apoyará financieramente ciertos programas;
- **Pasivos contingentes explícitos**, que son obligaciones legales para el gobierno solo si ocurre un evento en particular. Estos tipos de pasivos incluyen garantías gubernamentales a entidades de propiedad estatal (por ejemplo, un banco de desarrollo nacional o una EE) y esquemas de seguros estatales (por ejemplo, seguro de depósitos). Dado que los costos fiscales de los pasivos contingentes explícitos se desconocen hasta que ocurre el evento, representando un subsidio oculto, pueden dificultar la realización de un análisis fiscal preciso y pueden agotar las finanzas públicas a largo plazo. Esta falta de claridad sobre los costos fiscales directos de los pasivos contingentes explícitos hace que el financiamiento a través de instituciones estatales sea más atractivo que el apoyo presupuestario, a pesar de que potencialmente sea más costoso a largo plazo. Las obligaciones gubernamentales contingentes pueden crear de inmediato un riesgo moral, especialmente si la garantía del gobierno cubre todos los activos subyacentes. Las autoridades fiscales a menudo están obligadas legalmente a cubrir las pérdidas y obligaciones del banco central y de los gobiernos locales; y
- **Pasivos contingentes implícitos**, que son obligaciones voluntarias del gobierno solo si ocurre un evento en particular. Por lo general, este tipo de obligaciones no se reconocen oficialmente hasta después del evento, y el evento, los costos y el tamaño requerido de

los desembolsos del gobierno son inciertos. En la mayoría de los países, el sistema financiero representa el pasivo gubernamental implícito contingente más importante. En el pasado, el mercado ha esperado que el gobierno asegurara la estabilidad del sistema financiero, incluido el rescate de instituciones financieras consideradas 'demasiado grandes para quebrar'. Las autoridades fiscales están obligadas a cubrir las pérdidas y obligaciones de las EEs y de las grandes empresas privadas, así como de las agencias presupuestarias y extrapresupuestarias que son fundamentales para el funcionamiento del mercado.

La Matriz de Riesgo Fiscal cataloga las cuatro fuentes de riesgos fiscales del gobierno. Proporciona un marco analítico útil para identificar riesgos fiscales, y el gobierno puede utilizarla para evaluar diferentes enfoques para evaluar y mitigar su exposición a diferentes fuentes de riesgos fiscales.

La metodología utilizada para identificar los pasivos contingentes de las EEs incluye los siguientes tres pasos:

1. Definir al sector de las EEs

Este paso implica identificar los órganos estatutarios, las EEs y otras entidades que representan una posible obligación del gobierno. Esto se puede hacer mediante una evaluación de las leyes y los actos de constitución. Si la ley no identifica claramente qué entidades son parte del sector público, la evaluación debe aclarar qué entidades deben incluirse en función de los servicios garantizados por el estado. Por ejemplo, si los depósitos bancarios están cubiertos por un seguro, el gobierno debería considerar incluir a la agencia responsable de los seguros de depósitos si los fondos disponibles son insuficientes para asegurar depósitos garantizados dentro del límite aplicable. De manera similar, cualquier empresa con participación del gobierno, a través de uno o más de sus órganos estatutarios, podría incluirse en el análisis de riesgos fiscales si el sector público tiene una participación de control⁹⁰ o si la empresa está prestando un servicio público y recibe ayuda financiera del gobierno.

2. Evaluar el desempeño del sector de las EEs

Se utiliza información financiera clave para definir tendencias en el sector agregado de las EEs. La información financiera es recopilada por la Unidad de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y debe incluir:

⁹⁰ Normalmente definida como una participación de propiedad de al menos el 50 por ciento.

- **Estados de resultados**, incluida información sobre ingresos, gastos operativos, transferencias al gobierno central y gasto bruto de capital. Con esta información, las autoridades deberían poder evaluar las necesidades generales de financiamiento del sector de las EEs a lo largo del tiempo e identificar tendencias. Si los estados financieros provisionales y los estados trimestrales están disponibles, podrían usarse para definir las necesidades financieras esperadas; y
 - **Estados financieros**, incluyendo un desglose de activos y pasivos totales, activos y pasivos corrientes, y pasivos de deuda y capital neto total.
- La información debe solicitarse al menos una vez al año.** La Tabla II.8 proporciona un ejemplo de cómo se podría sistematizar la información en una forma simple y requerir que las EEs la proporcionen anualmente. Además de los tres años más recientes, se podría solicitar a las EEs que proporcionen el presupuesto para el año en curso y los estados de resultados esperados para los próximos dos años. La evolución esperada de la variable presupuestaria puede, a su vez, utilizarse para proyectar cambios en los activos, los pasivos y el capital.

Tabla II-9: Resumen de los estados financieros y de resultados de las EEs

Presupuesto y Estados de Resultados	2017	2018	2019	2020 (Presupuesto)
Ingresos	7,875,173,148	7,408,498,536	8,344,046,590	9,650,249,769
Ingresos operativos (1)	1,184,973,587	1,227,761,821	1,500,000,000	1,510,538,338
Transferencias	6,511,059,989	5,923,065,377	5,949,932,240	7,434,264,233
Transferencias corrientes (2)	1,724,584,163	2,056,550,529	2,002,927,648	2,286,784,233
Transferencias de capital	4,786,475,826	3,866,514,848	3,947,004,592	5,147,480,000
Otros ingresos (3)	179,139,572	257,671,338	894,114,350	705,447,198
Egresos	8,065,081,032	7,411,560,308	8,344,046,590	9,650,249,769
Gastos corrientes de operaciones (1)	3,536,924,513	3,000,323,780	4,343,683,990	4,438,888,058
Costo de insumos (e.g. compra de electricidad, petróleo, otros insumos)	2,278,720,738	1,409,370,576	2,215,352,495	2,555,499,991
Costo de personal	1,258,203,775	1,590,953,204	2,128,331,495	1,883,388,067
Pagos de intereses/cargos financieros (2)	10,187,015	7,292,508	8,400,000	8,000,000
Transferencias corrientes (3)	3,284,780	5,451,026	2,500,000	2,500,000
Otros gastos (4)	34,332,398	32,582,446	32,458,008	42,881,711
Inversiones de capital	4,480,352,326	4,365,910,548	3,957,004,592	5,157,980,000
Depreciación y amortización		94,178,373	95,524,123	
Ingresos operativos (1)+(3)	7,875,173,148	7,408,498,536	8,344,046,590	9,650,249,769
Gastos operativos (1)+(2)+(3)+(4)	3,584,728,706	3,045,649,760	4,387,041,998	4,492,269,769
Resultado Operativo (ingresos operativos - gastos operativos)	4,290,444,442	4,362,848,776	3,957,004,592	5,157,980,000
Resultado general (ingresos - egresos)	-189,907,884	-3,061,772	0	0

Balance General 1/	2017	2018	2019	2020
Activos	34,196,998,618	38,512,279,203	42,528,632,976	n.a.
Activos corrientes	6,557,366,801	6,842,183,804	7,316,059,729	
Activos no corrientes	27,639,631,817	31,670,095,399	35,212,573,247	
Pasivos	3,224,587,964	3,378,967,508	3,246,280,410	n.a.
Pasivos corrientes	3,207,520,931	3,295,197,192	3,162,510,094	n.a.
Cuentas por pagar de corto plazo	2,931,633,983	2,985,155,585	2,822,378,742	
Prestamos de corto plazo	0	0	41,367,404	
Otros pasivos corrientes	275,886,948	310,041,607	298,763,948	
Pasivos no corrientes	17,067,033	83,770,316	83,770,316	n.a.
Deuda	17,067,033	83,770,316	83,770,316	
Otros pasivos no corrientes				
Patrimonio neto	30,972,410,653	35,133,311,695	39,282,352,564	n.a.
Capital	29,842,791,137	34,059,702,003	38,096,151,848	
Resultado del ejercicio (pérdidas/ganancias del período)	-112,893,386	-141,210,286	52,072,356	
Resultados acumulados	1,242,512,902	1,214,819,978	1,134,128,360	

Fuente: Ejemplo del Banco Mundial de un país anónimo.

3. Identificar las fuentes de pasivos contingentes de las EEs

La Matriz de Riesgo Fiscal se utiliza para identificar pasivos contingentes. El análisis de las EEs debe centrarse principalmente en la deuda garantizada y no garantizada, que constituye un pasivo contingente del gobierno. Si bien los pasivos contingentes no se reflejan inmediatamente en los gastos presupuestarios, podrían traducirse en importantes desembolsos del gobierno en caso de un shock inesperado. La Matriz de Riesgo Fiscal se utiliza para identificar las fuentes de- y calcular los pasivos contingentes, así como para determinar el tipo de riesgo asociado a los diferentes pasivos. Los riesgos típicos incluyen riesgos de refinanciamiento (es decir, grandes necesidades de refinanciamiento); riesgos de liquidez (por ejemplo, venta de activos con pérdidas); riesgos cambiarios (sobre la deuda externa); riesgos de tasa de interés (sobre deuda

variable o de corto plazo); riesgos de precios de los productos básicos (relacionados con los insumos); riesgos de sostenibilidad a mediano/largo plazo (tendencias a largo plazo); riesgos políticos (relacionados con la reversión de políticas); y riesgos operativos (por ejemplo, debido a una mala selección de proyectos o riesgos de construcción). Además de evaluar los riesgos fiscales, la metodología también se puede utilizar para evaluar los activos (actualmente disponibles o que podrían estar disponibles en el futuro) que podrían utilizarse para compensar los pasivos contingentes identificados.

Para monitorear eficazmente el volumen total de deuda, el servicio de la deuda y los riesgos relacionados, la información financiera recopilada de las EEs debe incluir datos detallados sobre la deuda garantizada y no garantizada. Esto incluye información sobre el período de gracia, los atrasos (principal e intereses) y si la tasa

Tabla II-10: Información histórica de la deuda de las EEs

Información de deuda	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deuda a corto plazo (fin del período, en US\$)							
Con Garantía del Gobierno							
Valor							
Cuentas							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Pagos de intereses							
Cuentas							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Sin Garantía del Gobierno							
Cuentas							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Pagos de intereses							
Cuentas							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							

Tabla II-10: Información histórica de la deuda de las EEs (Continuación)

Información de deuda	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dueda a largo plazo (fin del período, en US\$)							
Con Garantía del Gobierno							
Valor							
Bonos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Pagos							
Bonos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Reembolsos							
Bonos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Pagos de intereses							
Bonos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Sin Garantía del Gobierno							
Cuentas							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Pagos de intereses							
Cuentas							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							
Préstamos							
RD\$							
US\$							
Otras monedas							

Tabla II-11: Deuda pendiente de las EEs

Deuda pendiente a fin de DICIEMBRE 2019	Tipo	"Nombre del acreedor/ nombre del instrumento"	Residencia	Moneda	Obligaciones	Desembolsos	Deuda pendiente
	(Cuenta/Bono/ Préstamo)		(domestica/ extranjera)		(En moneda original)		
Con Garantía del Gobierno							
Ejemplo 1	cuenta	Certee	Domestica	RD\$	100	100	0
Ejemplo 2	préstamo	NNN	Extranjera	USD	100	50	50
Sin Garantía del Gobierno							
Deuda pendiente a fin de DICIEMBRE 2019	Fecha de emisión de deuda	Fecha de primer pago	Fecha de último pago	Tipo de interés	Ratio base	Tasa de interés	Número de pagos por año
				(Fijo/Var)	(en caso variable)	(spread si es Var, en puntos base)	(en caso de estar amortizando)
Con Garantía del Gobierno							
Ejemplo 1	6/10/2019	6/9/2020	6/9/2020	Var	Libor	400	..
Ejemplo 2	12/15/2019	12/15/2024	12/15/2034	Fijo	..	7.20%	2
Sin Garantía del Gobierno							

de interés es variable o fija (Tabla II.9 y Tabla II.10). Además, los desembolsos deben registrarse por separado y no compensarse con los reembolsos, y la información sobre la deuda debe ser lo suficientemente detallada como para proyectar pagos futuros.

II. Asociaciones público-privadas

El PFRAM fue desarrollado por el FMI y el Grupo del Banco Mundial como una herramienta analítica para evaluar los riesgos y costos fiscales de los proyectos de APPs. Fue diseñado para ayudar a los gobiernos a evaluar los riesgos fiscales relacionados con las APPs y gestionar de forma proactiva los proyectos de APPs. Desde su lanzamiento en abril de 2016, el PFRAM se ha utilizado en el contexto de la asistencia técnica del FMI y del Banco Mundial, y también ha sido utilizado por las autoridades de los países (por ejemplo, las unidades de APPs en los Ministerios de Finanzas o las EEs) para comprender mejor las implicaciones fiscales a mediano y largo plazo de las APPs.⁹¹ El PFRAM está respaldado por un manual del usuario⁹² y una herramienta de simulación.⁹³ Esta sección se centra en los requisitos de datos necesarios para evaluar los pasivos contingentes de las APPs.

Metodología

Las APPs pueden mejorar los servicios públicos y crear condiciones para una mejor gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, los proyectos de APPs también pueden representar un desafío para la gestión fiscal, ya que sus costos son diferidos y, a menudo, inciertos, y no se puede confiar en el proceso presupuestario tradicional del gobierno para garantizar el uso eficiente de las APPs. La herramienta PFRAM se creó para permitir a las autoridades nacionales tomar mejores decisiones en torno a las APPs. Si bien las APPs son a veces la solución más rentable y eficiente, es posible que no sean el enfoque correcto para brindar cualquier tipo de servicios de infraestructura.

Una APP es un contrato a largo plazo entre un organismo público y una empresa privada para la prestación de servicios públicos. La empresa generalmente realiza una inversión y brinda servicios a los ciudadanos o al organismo público. En contraste con una inversión puramente privada, el organismo público generalmente ejerce un control considerable sobre el diseño de la APP y la naturaleza, precio y calidad de los servicios. Además, a diferencia de una inversión financiada con fondos públicos, el organismo público firma un contrato con una empresa que asume la responsabilidad de brindar el servicio.

⁹¹ <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp-tools>.

⁹² <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM2.pdf>.

⁹³ <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp-tools#T2>.

Los costos fiscales de las APPs tienden a ser diferidos o contingentes. Si el gobierno paga por el servicio, normalmente comienza a pagar solo cuando el producto o servicio se ha proporcionado (o se está suministrando). Si la APP se financia con tarifas de usuario, el principal costo fiscal puede ser un costo de oportunidad diferido, y si el proyecto de APPs es financiado por el gobierno, el gobierno podría optar por pagar la inversión directamente o financiar la inversión a través de tarifas de usuario. También puede haber garantías gubernamentales que podrían resultar en costos fiscales potencialmente elevados. Incluso en ausencia de garantías explícitas, el gobierno puede verse presionado para renegociar el contrato de APP si surgen problemas durante la implementación.

Los costos diferidos y contingentes no se contabilizan efectivamente en los presupuestos tradicionales del gobierno. Si bien los presupuestos tradicionales, junto con los pronósticos fiscales a mediano plazo, ayudan a controlar los costos predecibles en los que se incurrirá en los próximos años, no son buenos para administrar los costos incurridos más allá del horizonte del pronóstico o los costos inciertos de las garantías. Como resultado, los compromisos fiscales asumidos en las APPs pueden escapar a un escrutinio adecuado, lo que puede aumentar los riesgos fiscales, socavar la efectividad del presupuesto y las reglas fiscales asociadas y conducir a la implementación de proyectos costosos e ineficientes. Esto es particularmente un desafío en países que ya tienen grandes déficits fiscales y altos riesgos de refinanciamiento de la deuda.

Si bien las APPs conllevan riesgos, pueden tener importantes ventajas sobre los acuerdos contractuales tradicionales. Aplazar los pagos hasta que el servicio esté disponible permite al gobierno responsabilizar plenamente a la empresa por la prestación del servicio. Por lo general, esto no es posible en un proyecto financiado con fondos públicos, incluso cuando la construcción, las operaciones y otros insumos se subcontraten. Además, una APP bien diseñada debería exponer al gobierno a un menor riesgo fiscal que un proyecto comparable financiado directamente con recursos públicos porque permite transferir más riesgos al sector privado. También existen posibles implicaciones fiscales a largo plazo de los proyectos financiados con fondos públicos, incluidos los costos operativos recurrentes. Sin embargo, los costos diferidos tienden a ser mayores en las APPs, por lo que es especialmente importante complementar un análisis fiscal estándar a corto y mediano plazo junto con una evaluación cuidadosa de los riesgos fiscales a largo plazo.

Para mitigar los riesgos que plantean las APPs, el gobierno debe realizar una evaluación de riesgo fiscal de la APPs. Esto debe hacerse una vez que se haya determinado que el proyecto general beneficia a la sociedad

y está alineado con las estrategias de desarrollo del país. Para identificar los riesgos fiscales relacionados con una APP, las autoridades deben: i) estimar los efectos de la APP en el flujo de caja del gobierno; e (ii) identificar los riesgos alrededor del flujo de caja y determinar sus efectos en las cuentas del gobierno.

La metodología utilizada para identificar los riesgos fiscales de las APPs incluye los siguientes dos pasos:

1. Estimar los efectos de la APP en el flujo de caja del gobierno

Si la APP es parte del plan de inversión pública, las autoridades deben pronosticar el impacto fiscal de la APP en las finanzas públicas. Las autoridades deben comenzar por estimar las salidas y entradas de efectivo planeadas o predecibles durante la vida del proyecto. Para una APP financiada por el gobierno, también es importante pronosticar los pagos del gobierno (también llamados "pagos por disponibilidad"). La fórmula para determinar estos pagos debe estar en el borrador del contrato, que debe revisarse. Los pagos pueden depender de la disponibilidad del servicio (por ejemplo, el acuerdo de compra de energía incluiría pagos mínimos al proveedor contingentes a la producción de electricidad), pero los pronósticos normalmente deben basarse en el supuesto de que el servicio está completamente disponible. Aún en una APP financiada por los usuarios, se puede esperar que el gobierno subsidie la construcción o la prestación de servicios, y las autoridades deben prever dichos subsidios. Una APP también puede incluir fuentes de entradas fiscales de efectivo predecibles. En una APP financiada por los usuarios, por ejemplo, el gobierno puede recibir una tarifa de concesión, que podría ser fija o depender de los ingresos o las ganancias del concesionario. En ausencia de evidencia al contrario, puede ser razonable suponer que el gobierno cobrará todas las tarifas a los usuarios si el proyecto se financia con recursos públicos, aunque las autoridades deben considerar la posibilidad de que la presión política conduzca a tarifas más bajas. Ya sea que el proyecto sea una APP o un proyecto financiado con fondos públicos, podría impulsar la actividad económica, lo que a su vez podría aumentar los ingresos fiscales. Si bien es necesario incluir el aumento potencial de los ingresos en el análisis fiscal general, es difícil proyectar de manera confiable tales aumentos.

Si la APP es emprendida por una empresa pública, las autoridades deben pronosticar sus pagos e ingresos predecibles. Ejemplos de este tipo de asociación incluyen a las APPs de agua a granel, en las que una empresa pública de agua compra agua que luego distribuye a los consumidores, y proyectos de energía independientes, en los que una empresa de electricidad estatal compra energía que luego vende a los consumidores o a mino-

ristas de electricidad. El gobierno puede realizar o recibir pagos predecibles de forma independiente como parte de la APP, por ejemplo, un subsidio para mantener bajos los precios del agua, y estos pagos deben incluirse en el análisis general, pero las autoridades deben asegurarse de que no haya una doble contabilización de los costos a cargo de la empresa que luego se transfieren al gobierno.

Para estimar los efectos de una APP en el flujo de caja del gobierno, las autoridades necesitan contar con acceso a datos financieros clave. Necesitan recopilar datos sobre: (i) parámetros clave de financiamiento y fiscales, incluidas las tasas de interés y los ingresos y gastos generales; (ii) costos de operación y mantenimiento proyectados; y (iii) pagos y garantías gubernamentales (Tabla II.11 y Tabla II.12). Se debe proporcionar información para cada

APP y los datos deben basarse en el primer año contractual (por ejemplo, el comienzo de la construcción o de la concesión).

2. Identificar los riesgos fiscales y determinar sus efectos en las finanzas públicas

Las autoridades deben estimar los pasivos del gobierno una vez que se haya recopilado toda la información necesaria sobre una APP. Con la herramienta PFRAM, el gobierno debería poder estimar los pagos de los que es responsable. Dotadas de un conocimiento de los pasivos del gobierno, las autoridades necesitan estimar los riesgos fiscales en caso de un shock que pueda tener un impacto en los ingresos, gastos y pasivos de la APP.

Tabla II-12: Financiamiento y parámetros clave de una APP (Durante el primer año del contrato)

Porcentaje de los costos de inversión financiado con deuda
Tasa de interés de los préstamos
Participación de la deuda en FX (%)
Porcentaje de la deuda que está garantizada por el gobierno
Tasa de impuesto sobre la renta de las empresas
Componentes importados de los activos

Fuente: Manual del Usuario del PFRAM.

Tabla II-13: Costos de operación y mantenimiento (Para los años de vida útil del proyecto)

Mantenimiento
Operación
Tarifas de usuario para el gobierno
Regalías
Otros pagos al gobierno
Otros costos

Fuente: Manual del Usuario del PFRAM.



Suministro de agua y saneamiento

- A. Resumen y recomendaciones
- B. Introducción
- C. Antecedentes
- D. Arreglos de gobernanza
- E. Fuentes y usos de los fondos públicos
- F. Asignación de recursos
- G. Desafíos que enfrenta el sector
- H. Recomendaciones
- I. Apéndices

Resumen y recomendaciones

Dado que la República Dominicana (RD) es una nación insular ecológicamente vulnerable que depende en gran medida del turismo de playa, el agua es vital para su continuo desarrollo social y económico. A medida que el cambio climático aumenta la frecuencia y la gravedad de las sequías, las inundaciones y los fenómenos meteorológicos extremos, la gestión racional del sector de los servicios de agua potable y saneamiento (APS) será crucial para prevenir la degradación del medio ambiente y mantener la salud y el bienestar humanos. Entretanto, la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve los riesgos para la salud pública que plantea un suministro de agua inadecuado, ya que las interrupciones del servicio pueden exacerbar la propagación local del virus al reducir el lavado de manos. La dependencia de los proveedores de servicios de APS de las transferencias gubernamentales también aumenta los riesgos fiscales planteados por el sector, y es probable que la pandemia contribuya a la disminución de los ingresos procedentes de fuentes propias de los proveedores de servicios de APS, lo que intensificará las demandas sobre el presupuesto del gobierno central en un momento en que los recursos fiscales ya están sometidos a una gran presión.

La RD no está gestionando sus escasos recursos hídricos de manera sostenible. Los indicadores de calidad y fiabilidad del servicio se encuentran por debajo de los estándares de países pares, exacerbando la vulnerabilidad de la RD a los desastres naturales. Las elevadas pérdidas de agua aumentan la exposición de la RD a las sequías, y la mala gestión de los servicios de tratamiento de aguas residuales y residuos sépticos intensifica la amenaza de enfermedades transmitidas por el agua durante las inundaciones. La contaminación de las aguas subterráneas, superficiales y oceánicas amenaza la salud y la seguridad públicas, socava la gestión ambiental y es inconsistente con el nivel de desarrollo económico de la RD. La ineficiencia del sector de los servicios de APS se caracteriza por los altos niveles de agua no facturada, que varían entre el 45 y el 95 por ciento entre los diversos proveedores, las bajas tasas de facturación y cobro, y los altos costos de personal en comparación con los estándares internacionales y países pares. Además, la mayoría de las tarifas se fijan por debajo del costo de prestación de los servicios.

El sector de los servicios de APS de la RD está atrapado en un círculo vicioso en el que la mala calidad del servicio socava la voluntad de pago de los hogares, lo que, sumado a la ineficiencia, priva al sector de los recursos necesarios para mejorar la calidad del servicio. La crónica falta de inversión en operaciones y mantenimiento contribuye a la discontinuidad del suministro de

agua y al tratamiento inadecuado de las aguas residuales. Los hogares dominicanos hacen frente a la mala calidad del servicio recurriendo a mecanismos de almacenamiento doméstico y al agua embotellada, lo que erosiona su confianza en los proveedores públicos y socava su disposición a pagar tarifas que reflejen los costos. A lo largo de todo el espectro socioeconómico, los hogares gastan mensualmente mucho más en agua embotellada que en el suministro público. El 40 por ciento más pobre de los hogares es el que más sufre, ya que asignan una mayor parte de sus gastos al suministro de agua (principalmente agua embotellada) que el 60 por ciento más rico. Las reformas sistémicas serán decisivas para el futuro del sector de los servicios de APS, pero esas reformas se han venido debatiendo durante las dos últimas décadas y ha habido poco progreso. La inacción de múltiples administraciones en este tema clave ha frenado la convergencia de la RD con países pares y está exacerbando los desafíos que plantea el cambio climático.

Nota sobre la metodología

El diagnóstico y las recomendaciones que se presentan en este capítulo se basan en reuniones y entrevistas con actores clave del sector de APS y en un análisis de los datos limitados disponibles sobre el desempeño y la eficiencia de los proveedores de servicios de APS. El marco de rendición de cuentas desarrollado en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial se utiliza para identificar las debilidades en las relaciones entre el gobierno central y los proveedores de servicios de APS y entre éstos y los ciudadanos. Algunas recomendaciones tienen por objeto mejorar la rendición de cuentas en esas relaciones, mientras que otras se centran en mejorar el desempeño de los proveedores de servicios de APS, fortalecer los arreglos institucionales que sustentan al sector y fomentar una mayor participación del sector privado.

Mensajes principales

Los niveles relativamente altos de cobertura de APS en la RD ocultan graves deficiencias en la calidad de los servicios, grandes pérdidas técnicas y comerciales de agua y desequilibrios fiscales crónicos entre los proveedores de servicios. Dado que el gobierno central cubre casi el 49 por ciento de los costos operativos y financia totalmente sus déficits operativos, los proveedores de servicios de APS enfrentan limitaciones presupuestarias blandas y tienen poco o ningún incentivo para mejorar la eficiencia del desempeño o aumentar las tasas de facturación y cobro. Aunque los proveedores de servicios de APS están legalmente establecidos como instituciones independientes, en la práctica funcionan como departamentos gubernamentales.

La escasez de datos oculta las debilidades del sector de APS y socavan la rendición de cuentas de los proveedores de servicios. Dado que no se producen datos sobre desempeño a nivel de proveedor, los encargados de la formulación de políticas carecen de la información necesaria para diseñar reformas a la medida o para responsabilizar a los proveedores del cumplimiento de parámetros de desempeño. Mientras tanto, la ausencia de prácticas contables estandarizadas y de auditorías periódicas aumenta la opacidad de la gestión financiera y contribuye a la falta de rendición de cuentas tanto ante el gobierno como ante los consumidores.

El sector de APS carece de liderazgo estratégico y adolece de otras deficiencias en su marco de gobernanza.

El sector se encuentra actualmente bajo la autoridad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el cual está mal equipado para hacer frente a los problemas técnicos, de infraestructura o financieros del sector. Además, dado que no hay un órgano regulador, la fijación de las tarifas está politizada, la mayoría de las tarifas está por debajo de los niveles de recuperación de los costos y no se supervisa sistemáticamente la eficiencia de los proveedores de los servicios.

Las deficiencias en los fundamentos regulatorios e institucionales del sector de APS han contribuido a una cultura de bajas expectativas de prestación de los servicios que refuerza su disfunción.

La distinción borrosa entre los proveedores de servicios de APS y el gobierno contribuye a la percepción de que los servicios de APS son un "beneficio" público prestado por el Estado y no un servicio comercial por el cual los usuarios deberían pagar. Más del 50 por ciento de los hogares que están conectados a la red pública proporcionada por el INAPA o la CAASD informan que no pagan su factura de agua. Esta percepción de "beneficio" público complica los esfuerzos para elevar las tarifas, aumentar la medición, la facturación y las tasas de cobro, y desconectar a los clientes que no pagan, medidas que son esenciales para obtener los ingresos necesarios para cubrir los costos y mejorar la calidad del servicio. En consecuencia, el sector de APS sigue atrapado en un círculo vicioso en el que el débil desempeño comercial de los proveedores da lugar a una persistente falta de inversión en operaciones y mantenimiento, lo que provoca frecuentes interrupciones del servicio y la adopción de costosos mecanismos de adaptación por parte de los usuarios que, a su vez, reducen la disposición de los hogares a pagar por los servicios, lo que erosiona aún más la viabilidad comercial del sector.

Conclusiones y recomendaciones

Elevar el desempeño del sector de APS de la RD al nivel de sus pares internacionales y regionales requerirá un programa de reforma integral con un enfoque de implementación por etapas.

- Las medidas de reforma a corto plazo incluyen: i) aprobar y promulgar el proyecto de ley de APS o retirarlo de la agenda legislativa; ii) establecer indicadores de desempeño armonizados, protocolos para la recolección, verificación y publicación de datos sobre desempeño; iii) establecer una unidad de desempeño que dirija la elaboración de indicadores armonizados y coordine y supervise la recolección de datos; iv) invertir en infraestructura de medición y en auditorías del agua para determinar la cuantía y las fuentes de las pérdidas técnicas y comerciales; v) mejorar y armonizar las prácticas de presentación de informes financieros, contabilidad y auditoría; vi) crear incentivos para mejorar el desempeño de los proveedores de servicios de APS condicionando las transferencias gubernamentales a su desempeño; vii) promover la participación del sector privado mediante contratos de administración o de servicio debidamente diseñados para apoyar a los proveedores de servicios de APS, y viii) completar un diagnóstico de saneamiento para evaluar la gestión de los lodos fecales y las aguas residuales y desarrollar las medidas adecuadas para el cumplimiento de la reglamentación.
- Las medidas a mediano plazo incluyen: i) realizar proyectos de demostración de la prestación de los servicios para mostrar mejoras cualitativas y fomentar la confianza del público en los proveedores de servicios de APS; y ii) limitar las pérdidas técnicas y comerciales mediante la reducción del consumo no facturado y la redistribución del agua recuperada gracias a la reparación de fugas.
- Las medidas a largo plazo incluyen: i) poner en marcha una iniciativa nacional centrada en la reducción de las pérdidas de agua, la medición del desempeño y la mejora de la calidad del servicio sobre la base de las enseñanzas extraídas de la implementación de los proyectos de demostración; ii) aumentar la independencia y la rendición de cuentas de los proveedores de servicios de APS mediante la redefinición de su relación de facto con el gobierno; iii) crear las bases para que el sector privado asuma riesgos e invierta en el sector; y iv) establecer un liderazgo sectorial eficaz y crear un órgano regulador independiente.

Introducción

Introducción y antecedentes

Los servicios de agua potable y saneamiento (APS) de alta calidad son esenciales para proteger la salud humana y aumentar la resistencia a las crisis, incluida la actual pandemia de COVID-19 y los cada vez más frecuentes y graves fenómenos meteorológicos asociados al cambio climático. Los esfuerzos para combatir la propagación del COVID-19 ponen de relieve la importancia de contar con servicios fiables de APS, ya que el acceso inmediato al agua para el lavado de manos es esencial para frenar la transmisión del virus. Hasta que se disponga de opciones terapéuticas o preventivas fiables, el lavado de manos desempeñará un papel vital en la respuesta a la pandemia. Mientras tanto, la RD continúa estando altamente expuesta a fenómenos relacionados con el clima, tales como sequías, huracanes e inundaciones, y la disponibilidad, calidad y capacidad de recuperación de los servicios de APS desempeñan un papel importante en la mitigación de los riesgos de desastres y en el logro de una recuperación rápida y robusta. Los servicios ineficientes de suministro de agua aumentan la vulnerabilidad de la población a las sequías, mientras que los servicios de aguas residuales y residuos sépticos mal gestionados permiten la contaminación de las aguas subterráneas, superficiales y oceánicas, lo que agrava los riesgos de salud pública asociados a las enfermedades transmitidas por el agua, que se agravan especialmente durante las inundaciones y otros desastres naturales. Además de su papel clave en la salud pública y el bienestar, la calidad de los recursos hídricos tiene una gran influencia en el sector turístico de la RD, que es una parte integral de la economía nacional.

A pesar de la importancia vital de los servicios de APS, el gobierno ha sido lento en implementar mejoras en la calidad del servicio y en abordar los nuevos desafíos del sector del agua. En las últimas dos décadas se han estado debatiendo reformas, pero se ha avanzado poco en la implementación de medidas altamente necesarias para mejorar el liderazgo en el sector, la regulación, la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de los proveedores de servicios de APS. Estas reformas serán cruciales para asegurar la gestión sostenible de los recursos hídricos, hacer frente a desafíos de saneamiento cada vez más sofisticados y equipar al país para hacer frente a las consecuencias del cambio climático y mitigar el impacto a las crisis idiosincráticas tales como la pandemia de COVID-19.

Si bien este capítulo abarca el período anterior a la aparición de la pandemia de COVID-19, sus conclusiones y recomendaciones son aún más importantes en el contexto actual. Se prevé que la pandemia hará que disminuyan en todo el mundo los ingresos de fuentes pro-

pias de los proveedores de servicios de APS a medida que aumente el desempleo y se reduzca la actividad del sector privado. En la RD, se prevé que el debilitamiento del crecimiento económico aumente la presión sobre el presupuesto central, limitando potencialmente los recursos de los proveedores de servicios de APS, dada su dependencia de las transferencias gubernamentales para financiar sus gastos operativos. Aunque las transferencias a los proveedores de servicios de APS representan una parte relativamente pequeña del presupuesto global del gobierno central, cualquier demanda adicional sobre el presupuesto intensificará la presión fiscal en un momento en que el espacio fiscal ya está severamente limitado.

El presente capítulo tiene por objeto ayudar al gobierno a determinar las opciones de política para mejorar el desempeño del sector de APS mediante la mejora en la prestación de los servicios y el fortalecimiento de su sostenibilidad financiera a largo plazo. El capítulo: (i) revisa la eficiencia y efectividad del gasto público en el sector de APS; (ii) identifica los principales desafíos que enfrenta el sector y las acciones para mejorar los incentivos y el desempeño de los proveedores de servicios; (iii) brinda recomendaciones centradas en el financiamiento, la eficiencia del gasto y la calidad del servicio; y (iv) busca aumentar la comprensión del público sobre la importancia de mejorar la calidad de los servicios de APS.

Las limitaciones de los datos impiden una evaluación exhaustiva de la eficiencia financiera y operativa de los proveedores de servicios. Actualmente no se colectan de forma rutinaria datos esenciales tales como el alcance de las pérdidas comerciales y físicas, el costo y el volumen del agua no facturada, las tasas de facturación y cobro, la productividad laboral y la calidad del servicio, lo que impide una evaluación adecuada de la eficiencia operativa de los proveedores de servicios. La crisis debida al COVID-19 ha agravado las limitaciones subyacentes en materia de datos al obstaculizar los esfuerzos para obtener información sobre la eficiencia de las inversiones, incluyendo la frecuencia y la dimensión de los excesos de costos, los retrasos en la implementación y cuestiones sobre adquisiciones o capacidad. Tan pronto como sea factible, la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) debería emprender una evaluación de las ineficiencias en el gasto de capital en APS y sus causas.

Aunque la mayoría de los hogares de la RD tienen acceso a los servicios básicos de agua, las tendencias recientes no son alentadoras. En 2017, el 97 por ciento de la población tenía acceso al suministro básico de agua. Sin embargo, el acceso al agua corriente en las zonas rurales aumentó modestamente, del 59 por ciento en 2001 al 66 por ciento en 2017, lo que refleja una tasa de creci-

miento anual promedio inferior al 0.7 por ciento. Si bien el aumento en el acceso es positivo, el ritmo del cambio es demasiado lento si el gobierno tiene como objetivo brindar un servicio de mayor calidad para 2030. Durante el mismo período, el acceso a los servicios de agua corriente disminuyó marginalmente en las zonas urbanas, pasando del 87 por ciento al 84 por ciento. La disminución de las tasas de acceso en las zonas urbanas sugiere que la expansión de las redes de agua no se ha mantenido al ritmo del crecimiento de la urbanización, y/o que la mala calidad del servicio puede estar impulsando a los hogares a adoptar soluciones privadas tales como la perforación de pozos propios. Más aún, el acceso al agua dentro del hogar, que es especialmente importante para facilitar el lavado de manos y combatir la propagación de COVID-19, varía en función de la situación socioeconómica. En las zonas urbanas, más del 90 por ciento de los hogares del quintil más rico tiene acceso a agua corriente dentro del hogar, mientras que lo mismo ocurre en solo el 40 por ciento de los hogares de los dos quintiles más pobres.

La mayoría de los dominicanos dependen de soluciones privadas para manejar los excrementos humanos.

Mientras que en 2017 el 84 por ciento de la población tenía acceso a los servicios de saneamiento básico, las soluciones privadas de saneamiento *in situ* representaban una gran parte de estos servicios. De manera similar al patrón observado en el suministro de agua corriente, el acceso a los servicios públicos de alcantarillado en las zonas urbanas disminuyó del 40 por ciento en 2000 al 27 por ciento en 2017, mientras que la proporción de hogares urbanos que dependen de soluciones privadas (por ejemplo, las fosas sépticas) aumentó del 27 por ciento al 60 por ciento durante el mismo período. Las soluciones *in situ* son una opción aceptable si la contención, la recolección, el transporte y el tratamiento de los residuos sépticos están bien gestionados y regulados. Sin embargo, en la RD hay poco control sobre la cadena de prestación de servicios de saneamiento *in situ*, lo que da lugar a la contaminación de aguas subterráneas y superficiales, y este problema se ve agravado por los bajos niveles de tratamiento de aguas residuales. La dependencia de soluciones privadas para gestionar los excrementos humanos ha dado lugar a niveles variables de acceso a las instalaciones de saneamiento entre los diferentes grupos socioeconómicos. Por ejemplo, el 15 por ciento de los hogares rurales en el quintil más pobre de la distribución de ingresos todavía defeca al aire libre. Además de su considerable costo para la salud humana y los niveles de vida, la falta de atención del gobierno al saneamiento es inconsistente con el nivel de desarrollo económico de la RD en términos de PIB per cápita.

Las inversiones en infraestructura deben complementarse con mejoras en la calidad del servicio. El 65 por

ciento de los hogares urbanos y el 52 por ciento de los hogares rurales declaran tener un suministro de agua intermitente. Como resultado, el 86 por ciento de los hogares urbanos y el 76 por ciento de los rurales dependen de mecanismos de adaptación tales como tanques de almacenamiento, bombas y cisternas para garantizar la disponibilidad fiable de agua para el consumo diario. Además, los hogares gastan mucho más en agua embotellada que en los servicios públicos para sentir que tienen una fuente de agua potable. Los hogares más pobres atendidos por la CAASD gastan en servicios de agua hasta el 12.8 por ciento de su consumo mensual (11.7 por ciento corresponde al gasto en agua embotellada). La proporción de aguas residuales y residuos sépticos tratados subraya aún más la mala calidad de los servicios de APS. En 2015, la RD contaba con un total de 79 plantas de tratamiento de aguas residuales con una capacidad instalada de 11.43 metros cúbicos por segundo (m^3/s). Sin embargo, solo 50 se encontraban en operación y esas instalaciones funcionaban a solo el 42 por ciento de su capacidad de diseño agregada, tratando solo $3.22 m^3/s$. En contraste, los proveedores de servicios de APS de la RD producen $62 m^3/s$ de agua potable, de los cuales se estima que un 80 por ciento es devuelto en forma de aguas residuales. Esto significa que la capacidad de tratamiento de aguas residuales instalada en el país está muy por debajo del nivel requerido. Además, se estima que unas 100,000 toneladas de residuos sépticos producidos cada año por las fosas sépticas y las letrinas no terminan siendo tratados.

Las interrupciones en el suministro de agua reflejan en gran medida las grandes pérdidas de agua.

Los proveedores de servicios de APS de la RD estiman que producen, en promedio, más de 300 litros per cápita por día (lpcd). Esta cantidad debería ser más que suficiente para satisfacer las necesidades del país y proporcionar un suministro continuo de agua, considerando niveles estándar de pérdidas técnicas. Sin embargo, debido a la falta casi total de medición en todo el país, los proveedores no pueden medir los niveles de producción ni monitorear o controlar las pérdidas técnicas y comerciales de agua, lo que da lugar a servicios poco fiables y racionamientos. Mientras tanto, los bajos niveles de micromedición aumentan el desperdicio por parte de los usuarios finales.

El bajo nivel de confianza en el suministro público de agua ha hecho que el agua embotellada sea la principal fuente de agua potable del país, con graves consecuencias ambientales.

La proporción de la población que utiliza agua potable embotellada en las zonas urbanas y rurales aumentó del 13 por ciento y el 0.7 por ciento, respectivamente, en 1990 al 89 por ciento y el 68 por ciento en 2016. En consecuencia, los hogares pagan dos tarifas: una por el agua potable embotellada –considerada segura para el consumo– que se paga a productores privados, y

otra por el acceso al suministro público de agua –no considerada segura para el consumo– que se paga al proveedor de APS. En conjunto, los hogares de la RD pagan más por el agua que los hogares de ciudades como Guayaquil en Ecuador o Manila en Filipinas, donde el agua suministrada públicamente es segura para el consumo. Además, la explosión del consumo de agua embotellada en las últimas dos décadas ha contribuido al creciente problema de la contaminación por plásticos en la RD.

Arreglos institucionales

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) y el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) son las principales instituciones responsables del diseño y la aplicación de políticas en el sector de los servicios de APS. El MISPAS formula y ejecuta las políticas de APS desde una perspectiva de salud pública. El INAPA dirige y supervisa la prestación de servicios de APS en todo el país y puede proponer políticas pertinentes. Los diversos proveedores de servicios son responsables de planificar las inversiones y formular los presupuestos dentro de sus jurisdicciones. El Ministerio de Hacienda (MH) aprueba sus presupuestos operativos anuales.

Nueve entidades paraestatales se encargan de prestar servicios de APS en la RD. El INAPA atiende a 24 de las 31 provincias del país, que representan alrededor del 40 por ciento de los habitantes del país, la mayoría de los cuales residen en ciudades pequeñas y medianas y en zonas rurales. Por ley, los ocho proveedores de servicios restantes, conocidos como corporaciones del acueducto y alcantarillado (CORAAAs), son responsables cada uno de una provincia, a excepción de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca Chica (CORAAABO), que cubre el municipio de Boca Chica. Cada prestador de servicios es responsable de fijar sus tarifas, excepto el INAPA y la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), cuyas tarifas deben ser aprobadas por el presidente del país.

El sector de APS carece de liderazgo estratégico. Esta deficiencia se identifica y aborda en el proyecto de ley de APS. El liderazgo estratégico (denominado en el proyecto de ley como funciones de "rectoría" y "dirección") es necesario para crear una visión para el sector y llevar a cabo eficazmente las funciones de formulación de políticas, planificación, presupuesto y asistencia técnica. Aunque el MISPAS es responsable de los servicios de APS, tiene otras prioridades y en la actualidad carece de los conocimientos especializados necesarios para proporcionar orientación técnica y operativa a los proveedores de servicios de APS.

Tanto los proveedores de servicios de APS como el proyecto de ley de APS identifican la ausencia de un órgano regulador como una debilidad importante. Los in-

gresos procedentes de la venta de servicios son demasiado bajos para cubrir los gastos operativos de los proveedores de servicios de APS, y las tarifas son vulnerables a la influencia política. En cambio, un órgano regulador independiente podría fijar las tarifas para todos los proveedores sobre la base de consideraciones económicas y técnicas.

Diagnóstico

Los proveedores de servicios de APS dependen del gobierno central para financiar sus costos operativos y gastos de capital. En conjunto, el INAPA y las CORAAAs dependen de las transferencias del gobierno central para cubrir casi el 49 por ciento de sus costos operativos, aunque esta proporción varía entre los proveedores de servicios públicos. El gasto de inversión en el sector de APS es financiado en su totalidad por el gobierno o por fuentes externas. Entre 2014 y 2018, el gobierno central dedicó un promedio del 7.2 por ciento de su presupuesto de capital a inversiones en APS. En el mismo período, el gasto público total en el sector representó el 1.9 por ciento del gasto total del gobierno, muy por encima de los niveles de los países comparativos regionales como México (0.17 por ciento) o de pares estructurales como Albania (0.10 por ciento). Con algunas excepciones, los gastos en el sector de APS han representado en promedio entre el 2 y el 3 por ciento del gasto público total desde la década de los 60. En 2017, la RD gastó el 0.23 por ciento de su PIB en inversiones de capital en el sector de APS, comparable a los niveles de Panamá (0.21 por ciento) y Costa Rica (0.17 por ciento).

Las tasas de facturación y cobro en el sector de APS son bajas, y los ingresos procedentes de la venta de servicios no cubren los gastos operativos de ningún proveedor de servicios de APS. La constitución de la RD consagra el acceso a servicios públicos de calidad, incluidos los servicios de agua y saneamiento, como un derecho individual. En la práctica, esto se interpreta como que los hogares no pueden ser privados de los servicios públicos por falta de pago, aún cuando los proveedores tienen la autoridad legal de cortar los servicios en caso de incumplimiento. Como consecuencia, los consumidores de servicios de APS no enfrentan la amenaza de desconexión en caso de incumplimiento, lo que contribuye a una cultura de no pago por parte de los usuarios. Las tarifas cobradas por el INAPA y la CAASD, que son aprobadas por el presidente, son bajas, presumiblemente debido a la prominencia política de los servicios de agua. Esto es particularmente evidente en Santo Domingo, donde los esfuerzos por aumentar las tarifas se han echado para atrás tres veces en los últimos años en respuesta a la presión de grupos de interés.

Un análisis de incidencia de beneficios (AIB) revela que, aunque el INAPA y la CAASD han establecido un sistema de Tarifas por Bloques Crecientes (TBC) diseñado

para brindar subsidios cruzados a los hogares pobres, este sistema es ineficaz. Las bajas tasas de facturación y cobranza en los hogares de todos los niveles de ingresos impiden que el mecanismo de subsidio cruzado logre el resultado deseado y, *de facto*, el subsidio para el consumo de agua es en gran parte implícito y no focalizado, ya que refleja la falta de pago de los servicios de agua por parte de todas las categorías de consumidores. Si bien algunas de las transferencias proporcionadas por el gobierno central llegan a los consumidores, estos recursos son consumidos en gran medida por la ineficiencia (exceso de personal, consumo ineficiente de energía y pérdidas técnicas) del INAPA y la CAASD. Aunque el agua proporcionada por la CAASD y el INAPA está fuertemente subsidiada, los hogares en sus áreas de servicio gastan una cantidad significativa de sus ingresos en agua embotellada de suministro privado.

El 40 por ciento más pobre de los hogares asigna una mayor proporción de sus gastos a la compra de agua pública y privada que los hogares del 60 por ciento más rico. En las áreas atendidas por la CAASD, los hogares en el 40 por ciento inferior de la distribución de ingresos asignan el 12.8 por ciento de sus gastos de consumo mensual al suministro de agua, y más del 90 por ciento de este gasto se destina a la compra de agua embotellada. Aunque en las áreas atendidas por el INAPA, el agua representa una proporción menor del gasto de consumo de los hogares, el 40 por ciento más pobre de los hogares gasta alrededor del 3.5 por ciento de sus ingresos en agua, y casi el 80 por ciento de este gasto se destina a comprar agua embotellada.

El sector de APS de la RD está estancado en un equilibrio de bajo nivel, que se caracteriza por la mala calidad del servicio. Las bajas tasas de facturación y cobro por parte de los proveedores, así como las tarifas por debajo del costo, dan lugar a bajos ingresos, y la inversión inadecuada en operaciones y mantenimiento da lugar a un alto nivel de pérdidas de agua, frecuentes interrupciones del servicio y un tratamiento limitado de las aguas residuales. La respuesta de acudir a mecanismos de adaptación, tales como el almacenamiento personal de agua y la compra de agua embotellada, aumenta los gastos del bolsillo de los consumidores y erosiona la confianza en los proveedores de servicios de APS. La falta de confianza socava la voluntad del público de pagar las tarifas existentes, y menos aún las tarifas más altas necesarias para mejorar la calidad del servicio.

Los proveedores de servicios de APS carecen de los incentivos y la capacidad necesarios para mejorar su eficiencia operativa y la calidad de sus servicios. El nivel extraordinariamente alto de agua no facturada en la RD es el resultado de las pérdidas técnicas, el excesivo consumo no medido, las conexiones ilegales y las bajas tasas de facturación y cobro. Los proveedores de servicios de APS

pueden depender de los subsidios del gobierno para financiar sus déficits operativos, lo que debilita su incentivo para reducir los costos o aumentar la eficiencia. Si bien los medios de comunicación informan ocasionalmente sobre la discontinuidad de los servicios, la presión pública y la acción colectiva para mejorar la calidad del servicio parecen limitadas. Aunque los proveedores de servicios de APS son, en principio, empresas estatales, en la práctica funcionan como departamentos gubernamentales. La mayoría de los miembros de sus consejos de directores y sus directores generales son nombrados por el gobierno o son funcionarios públicos *ex officio*. Además, los encargados de la formulación de políticas carecen de la información necesaria para medir y dar seguimiento al desempeño de los proveedores de servicios de APS y compararlo con puntos de referencia nacionales e internacionales. La insuficiencia de datos sobre el desempeño dificulta que el gobierno central o los ciudadanos hagan responsables a los proveedores de su desempeño. Por último, la presentación de informes financieros por parte de los proveedores de servicios de APS es incompleta y esporádica, las prácticas contables de los proveedores no están estandarizadas y sus cuentas no se auditan periódicamente.

Recomendaciones

Para mejorar la calidad de los servicios, aumentar la eficiencia del desempeño en el sector de APS y hacer que los proveedores de servicios dependan menos del gobierno central, las autoridades deberían considerar un programa de reformas por etapas. Basándose en las lecciones aprendidas de la implementación desigual de esfuerzos anteriores de reforma, un programa por etapas daría prioridad a las medidas que son relativamente fáciles de lograr –tanto técnica como políticamente– antes de pasar a áreas más desafiantes. Este enfoque permitiría al gobierno y a los organismos implementadores realizar cambios y adaptaciones según sea necesario durante el proceso de implementación. A continuación se describen las opciones de política propuestas para cada fase del proceso de reforma.

Fase de preparación: A corto plazo

Comenzar a desarrollar indicadores armonizados, protocolos para la recolección de datos y requisitos para la recolección y publicación periódicas de datos técnicamente verificados. La disponibilidad de información sobre el desempeño es fundamental para evaluar la calidad del servicio, identificar las fuentes de ineficiencia técnica y aumentar la rendición de cuentas tanto a los hogares que dependen de los servicios de APS como a las autoridades presupuestarias que financian a los proveedores de servicios. Una mejor información sobre el desempeño aumentaría la transparencia y permitiría al gobierno comprender

mejor las razones de las diferencias de desempeño entre los proveedores de servicios.

Crear una unidad organizacional que dirija el desarrollo de indicadores armonizados de desempeño y que coordine y supervise la recolección de datos. Una unidad pequeña dirigida por profesionales capacitados podría encabezar e impulsar las mejoras de la calidad de los datos descritas anteriormente bajo la guía del MH u otro organismo apropiado. Esta unidad podría establecerse por decreto presidencial con el mandato de apoyar a los proveedores de servicios de APS en la elaboración de indicadores de desempeño y puntos de referencia y en el monitoreo de la recolección de los datos. Con el tiempo, estas actividades deberían transferirse a un departamento o ministerio designado o a un nuevo órgano regulador si y cuando se estableciera uno.

Alentar a los proveedores de servicios de APS a que mejoren su desempeño vinculando los niveles de financiamiento a los indicadores de desempeño. Una vez que se disponga de datos e indicadores básicos de desempeño, el gobierno debería crear incentivos para los proveedores condicionando la entrega de fondos al desempeño con objeto de mejorar su eficiencia y la calidad del servicio. Los indicadores de desempeño deberían revisarse y ampliarse a medida que se disponga de nuevas formas de información sobre el desempeño.

Invertir en infraestructura de medición y en auditorías del agua para que los proveedores de servicios de APS puedan reunir información crítica sobre las pérdidas técnicas y comerciales. Si bien la ampliación de la micro-medición podría dejarse para una etapa posterior si resulta políticamente delicada, las inversiones en infraestructura de medición global y las auditorías del agua deberían ir acompañadas de la adopción de estrategias para que cada proveedor de APS reduzca la cantidad de agua no facturada. Se podría recurrir a socios de desarrollo externos a fin de que ayuden a financiar estas inversiones.

Mejorar la presentación de informes financieros, las prácticas contables y las auditorías. Las prácticas de presentación de informes financieros, contabilidad y auditoría deben estandarizarse y optimizarse inmediatamente. Para aumentar la transparencia financiera, las autoridades deberían hacer obligatorias las auditorías anuales. Estas auditorías podrían ser realizadas por empresas privadas si la Cámara de Cuentas no tiene los recursos o la capacidad necesarios.

Tomar una decisión final sobre el proyecto de ley de APS tan pronto como sea posible. Durante dos décadas se han debatido diferentes versiones de un proyecto de ley de APS, habiéndose presentado la última propuesta

en 2020. Varias reformas que podrían implementarse inmediatamente se están posponiendo con el argumento de que se implementarán una vez que la ley haya sido aprobada. Los encargados de la formulación de políticas deberían eliminar esta incertidumbre ya sea aprobando y promulgando la ley o eliminándola de la agenda.

Realizar un diagnóstico sobre el manejo de los lodos fecales. La Estrategia Nacional de Saneamiento exige este diagnóstico, pero aún no se ha realizado. Es necesario realizar una evaluación de la gestión de los lodos fecales y las aguas residuales para abordar las deficiencias de información e informar un diálogo sobre las reformas de las políticas y las intervenciones programáticas.

Fase de demostración: A mediano plazo

Implementar proyectos de demostración de la prestación de servicios para demostrar su viabilidad técnica y crear confianza entre el público y los proveedores de servicios de APS. Para justificar cualquier aumento de las tarifas, los proveedores de servicios de APS deben ganarse la confianza de los usuarios mejorando la calidad del servicio. Dada la renuencia de los usuarios a pagar por los servicios de APS, la implementación satisfactoria de proyectos de demostración podría probar la capacidad de los proveedores de ofrecer mejores servicios. Con el tiempo, a medida que el suministro de agua se vuelva más fiable, los consumidores podrán reducir sus gastos relacionados con el agua mediante la eliminación de los mecanismos de adaptación a los que hayan recurrido y la disminución de su dependencia del agua embotellada a medida que se vaya garantizando la seguridad del agua suministrada. Los proyectos de demostración podrían permitir que dos o tres proveedores crearan zonas delimitadas, con medidores distritales, para reducir el volumen de agua no facturada y mejorar la calidad y la continuidad del servicio.

Aumentar el porcentaje de agua facturada reduciendo tanto el consumo autorizado no facturado como el consumo ilegal/no autorizado, y mejorar la continuidad de los servicios mediante la redistribución del agua recuperada gracias a la reparación de fugas. Los proyectos de demostración podrían enseñar que los beneficios de la reducción de las pérdidas técnicas y comerciales justifican la considerable inversión necesaria para establecer una medición adecuada, mejorar las redes de distribución y crear fuertes programas de comunicación y divulgación. Estos proyectos también pueden ayudar a reducir estos costos mediante la identificación de los desafíos técnicos y políticos que será necesario abordar. El sector de APS puede aprender de las iniciativas exitosas en el sector eléctrico que se diseñaron para fomentar la confianza de los clientes mediante la creación de contratos sociales. De ser necesario, los proveedores de servicios

de APS pueden promover la participación de operadores del sector privado mediante contratos de gestión del desempeño o de servicios para ayudar en el diseño y la implementación de los proyectos.

Identificar proyectos de demostración adecuados en coordinación con ministerios gubernamentales, proveedores de servicios de APS y donantes internacionales. Las autoridades podrían identificar posibles proyectos mediante un diálogo con el MH, el MEPyD, el MISPAS, el Ministerio de Energía y Minas, los proveedores de servicios de APS y las organizaciones internacionales de desarrollo. Ese diálogo debería centrarse en resultados y establecer metas con plazos determinados para definir el alcance, los desafíos de desempeño, los objetivos, el calendario y las necesidades de financiamiento de cada proyecto.

Fase de ampliación: A largo plazo

Tras la implementación de los proyectos de demostración descritos anteriormente, lanzar una iniciativa nacional centrada en la reducción de las pérdidas de agua, la medición del desempeño y la mejora de la calidad de los servicios. Esta iniciativa debería reflejar las lecciones aprendidas de la implementación de los proyectos, y podría utilizarse para ampliar los proyectos a programas nacionales y mejorar así la eficiencia y la calidad de los servicios de APS en todo el país. La iniciativa debería incluir un conjunto de objetivos para agua no facturada, macromedición y micromedición, facturación y cobro, y calidad del servicio.

Aumentar la independencia y la rendición de cuentas de los proveedores de servicios de APS. Esto probablemente requerirá más que la promulgación de nuevas leyes o decretos, ya que llevará tiempo redefinir la relación entre los proveedores y el gobierno. El gobierno debería reducir

gradualmente la dependencia del INAPA y las CORAAs del financiamiento público y eventualmente imponer restricciones presupuestarias duras. Deben establecerse tarifas que reflejen los costos sobre la base de consideraciones económicas y aisladas de la influencia política.

Aumentar la participación del sector privado mediante contratos de gestión o de servicios debidamente diseñados para ayudar a los proveedores de servicios a mejorar su desempeño, sus balances generales, la recolección de datos y la calidad de sus servicios. El proyecto de ley de APS incluye disposiciones para la participación del sector privado, incluidos acuerdos de arrendamiento y concesión. Una vez que se haya establecido y entre en funcionamiento un órgano regulador y se disponga de datos sobre los activos, los pasivos y el desempeño de los proveedores de servicios, las empresas privadas podrán tener la confianza necesaria para invertir en el sector de servicios de APS y concertar contratos en los que asuman más riesgos.

Establecer un liderazgo claro y una regulación independiente para los servicios de APS. Si bien el proyecto de ley de APS debe ser votado o eliminado de la agenda, la gestión del sector de APS debe reestructurarse independientemente de si se aprueba o no el proyecto de ley de APS. El gobierno debe conferir la responsabilidad del liderazgo del sector a un organismo dotado de personal y recursos adecuados, y debe crear un órgano regulador independiente encargado de establecer los arreglos necesarios para una supervisión profesional e independiente. Estas reformas serán vitales para separar la función de formulación de las políticas de la prestación de los servicios y brindar una mayor autonomía a los proveedores de servicios. Asimismo, estas reformas serán necesarias para alentar al sector privado a invertir en APS.

Tabla III-1: Resumen de las opciones de política por área de reforma

ÁREA DE REFORMA	OPCIONES DE POLÍTICA	FASE
Gobernanza e instituciones	Proyecto de ley: Tomar una decisión final sobre el proyecto de ley de APS tan pronto como sea posible.	Fase de preparación: A corto plazo
	Unidad de desempeño: Crear una dependencia que dirija el desarrollo de indicadores armonizados de desempeño y que coordine y supervise la recolección de datos.	Fase de preparación: A corto plazo
	Arreglos institucionales: Establecer un liderazgo sectorial claro y crear un órgano regulador independiente.	Fase de ampliación: A largo plazo
	Arreglos financieros: Aumentar la independencia y la rendición de cuentas de los proveedores de servicios de APS reduciendo gradualmente la dependencia del INAPA y las CORAAs del financiamiento público e imponiendo eventualmente restricciones presupuestarias duras.	Fase de ampliación: A largo plazo
Reforma de los servicios públicos	Gestión financiera: Mejorar la presentación de informes financieros, las prácticas contables y las auditorías.	Fase de preparación: A corto plazo
	Indicadores de desempeño y recolección de datos: Comenzar a desarrollar indicadores armonizados, protocolos de recolección de datos y requisitos para la recopilación y publicación periódicas de datos técnicamente verificados.	Fase de preparación: A corto plazo
	Medición: Invertir en infraestructura de medición y auditorías del agua para permitir a los proveedores de servicios de APS recopilar información crítica sobre las pérdidas técnicas y comerciales.	Fase de preparación: A corto plazo
	Incentivos: Alentar a los proveedores de servicios de APS a mejorar su desempeño vinculando los niveles de financiamiento a los indicadores de desempeño.	Fase de preparación: A corto plazo
Prestación de los servicios	Diagnóstico de saneamiento: Realizar un diagnóstico sobre el manejo de los lodos fecales y las aguas residuales.	Fase de preparación: A corto plazo
	Demostración: Identificar proyectos de demostración adecuados en coordinación con ministerios gubernamentales, proveedores de servicios de APS y donantes internacionales. Implementar proyectos de prestación de servicios para fomentar la confianza del público en los proveedores de servicios de APS y reducir las pérdidas técnicas y comerciales.	Fase de demostración: A mediano plazo
	Programa nacional: Lanzar una iniciativa nacional centrada en la reducción de pérdidas de agua, la medición del desempeño y la mejora de la calidad del servicio.	Fase de preparación: A corto plazo
Participación del sector privado	Medir el interés del sector privado en participar en contratos de gestión o de servicios debidamente diseñados para asistir a los proveedores de servicios de APS a mejorar su desempeño, sus balances generales, la recolección de datos y la calidad del servicio.	Fase de demostración: A mediano plazo
	Inversión privada: Incentivar al sector privado para realizar inversiones de mayor escala una vez que se disponga de la regulación necesaria y de datos sobre el desempeño de los proveedores.	Fase de ampliación: A largo plazo

Antecedentes

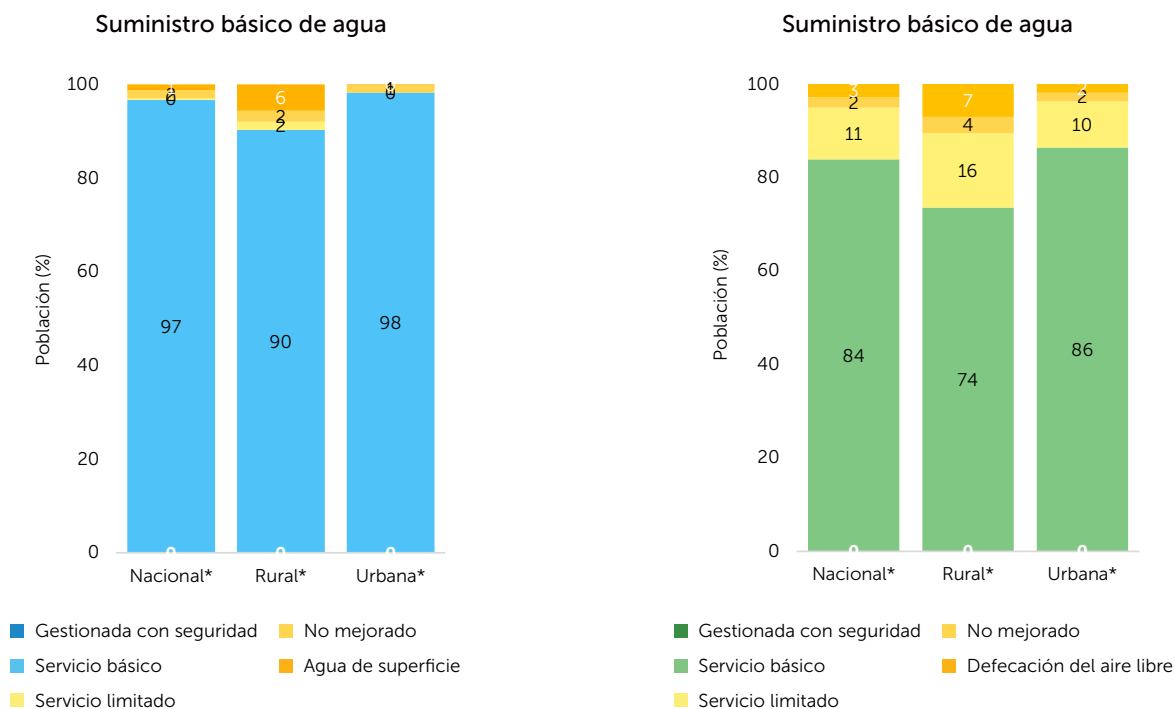
Cobertura de los servicios básicos de suministro de agua y saneamiento

En las últimas décadas, la RD ha logrado el acceso casi universal a los servicios básicos de suministro de agua y tasas relativamente altas de acceso a los servicios básicos de saneamiento. En 2017, el 97 por ciento de la población del país tenía acceso al suministro básico de agua y el 84 por ciento tenía acceso a servicios básicos de saneamiento (Figura III.1).⁹⁴ De forma similar a las tendencias mundiales y regionales, existe un mayor acceso a ambos servicios en las zonas urbanas que en las rurales. Por ejemplo, el porcentaje de la población que utiliza el agua de superficie para beber es del 6 por ciento en las zonas rurales, pero del 0 por ciento en las zonas urbanas. Además, la tasa de defecación al aire libre reportada es del 7 por ciento en la población rural pero solo del 2 por ciento en la población urbana, y la

brecha se amplía cuando se considera el uso de servicios de saneamiento no mejorados y limitados que sí cumplen las normas mínimas para contener los excrementos humanos.

Las inversiones públicas en la infraestructura hídrica del país durante las dos últimas décadas han dado lugar a un acceso equitativo a los servicios básicos de suministro de agua. En 2017, el 94 por ciento de los hogares del quintil de ingreso más pobre tuvo acceso al suministro básico de agua del país, en comparación con el 98 por ciento de los hogares más ricos (Figura III.2). Entre 2000 y 2017, la proporción de los hogares más pobres con acceso a los servicios básicos de agua aumentó en 14 puntos porcentuales a nivel nacional, 3 puntos porcentuales en las zonas urbanas y 22 puntos porcentuales en las zonas rurales. A pesar de estas mejoras, el 11 por ciento de los hogares más vulnerables del país en las zonas rurales siguen dependiendo del agua de superficie o de servicios de agua limitados o mejorados para obtener agua potable.

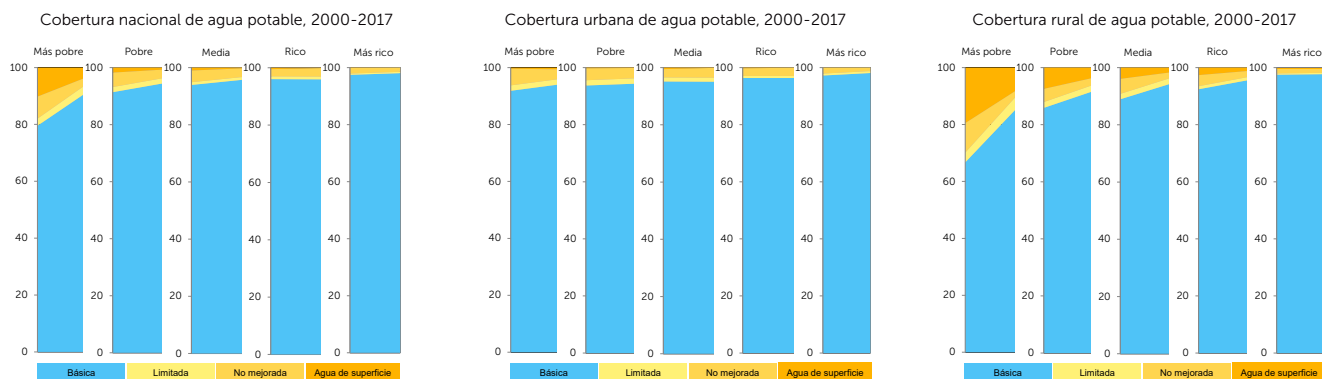
Figura III.1: Población con acceso a suministro básico de agua y a saneamiento básico, 2017



Fuente: Estimaciones del uso del agua potable, saneamiento, y higiene en la República Dominicana, Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (OMS/UNICEF 2019), última modificación en junio de 2019, <https://www.washdata.org/data/downloads#DOM>

⁹⁴ El Programa Conjunto de Monitoreo (Joint Monitoring Programme, JMP) de la Organización Mundial de la Salud (OMS)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) define el servicio básico como el acceso a agua potable proveniente de una fuente mejorada para la que el tiempo de recolección no supera los 30 minutos de ida y vuelta. El saneamiento básico se define como el uso doméstico de instalaciones mejoradas que no se comparten con otros hogares. Fuente: <https://washdata.org/monitoring/>. Debido a la falta de información, no se dispone de estimaciones sobre "gestión segura" en la RD, que tiene en cuenta aspectos de calidad de los servicios de APS.

Figura III.2: Población con acceso a servicios básicos de agua por quintil de ingreso, 2000-2017

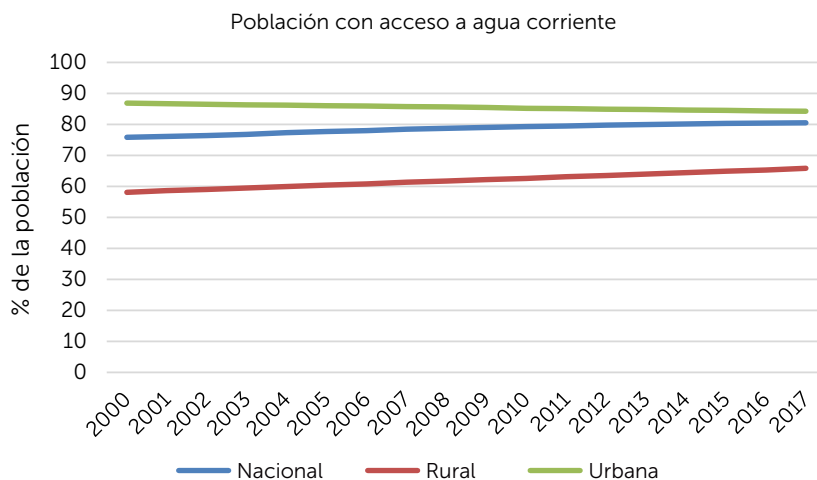


Fuente: Estimaciones sobre el agua, el saneamiento y la higiene en los hogares por quintil de ingreso y región subnacional en la República Dominicana, Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (OMS/UNICEF - Disparidades 2019), última modificación en diciembre de 2019, <https://www.washdata.org/data/downloads#DOM>

Si bien la mayoría de los hogares en la RD tienen acceso a los servicios básicos de agua, las tendencias recientes son motivo de preocupación. En 2017, el 97 por ciento de la población del país tenía acceso al suministro básico de agua. Sin embargo, el acceso al agua corriente en las zonas rurales solo aumentó del 59 por ciento en 2001 al 66 por ciento en 2017, lo que representa un aumento anual medio de solo 0.7 por ciento. Si bien el aumento en el acceso es positivo, el ritmo del cambio es demasiado lento si el gobierno tiene como objetivo brindar un servicio de mayor calidad para 2030. En el mismo período, el acceso a los servicios de agua corriente se redujo del 87 por ciento al 84 por ciento en las zonas urbanas (Figura III.3). Esta disminución puede deberse a que la

deficiencia de los servicios está impulsando a los hogares a optar por soluciones privadas, como la perforación de pozos propios, y/o a que la expansión de las redes de agua no se ha mantenido al ritmo del crecimiento de la urbanización. Independientemente de la razón, la tendencia es preocupante. Además, el acceso al agua dentro del hogar, especialmente importante en la era del COVID-19, varía notablemente en función del estatus socioeconómico. En las zonas urbanas, más del 90 por ciento de los hogares del quintil más rico tienen acceso a agua corriente dentro del hogar, mucho más que el 28 por ciento y el 55 por ciento de los hogares del quintil más pobre y el segundo más pobre, respectivamente.⁹⁵

Figura III.3: Acceso a agua corriente por áreas urbana y rural, 2000-2017



Fuente: OMS/UNICEF 2019.

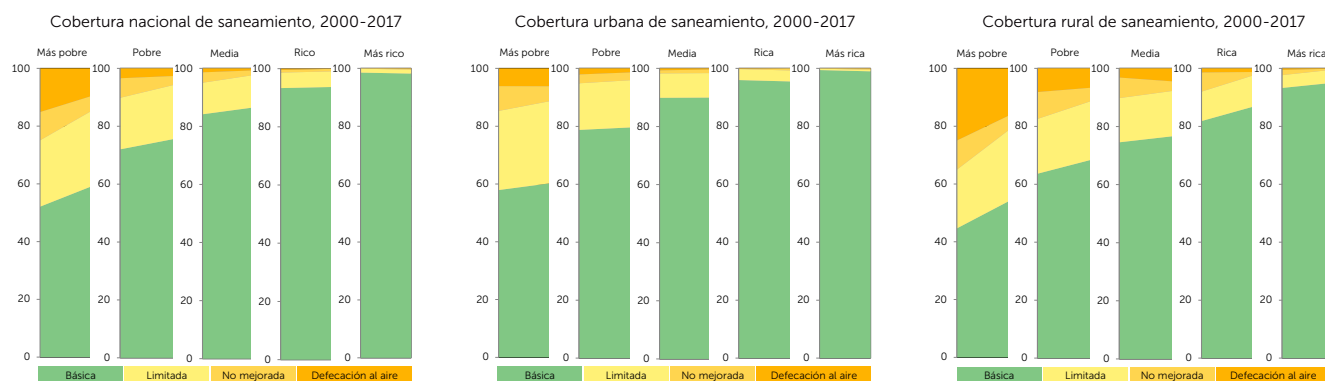
⁹⁵ Los cálculos sobre el acceso al agua corriente dentro de los hogares se basan en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2018.

La mayoría de los dominicanos dependen de soluciones privadas para manejar los excrementos humanos.

Mientras que en 2017 el 98 por ciento de los hogares en el quintil de ingreso más rico tenía acceso a servicios de saneamiento básico, lo mismo ocurría en solo el 60 por ciento de los hogares del quintil más pobre del país (Figura III.4). A pesar de que el acceso a los servicios de saneamiento básico aumentó en 8 puntos porcentuales entre 2000 y 2017 para el quintil más pobre a nivel nacional, en 2017 el 9 por ciento de dicho quintil todavía practicaba la defecación al

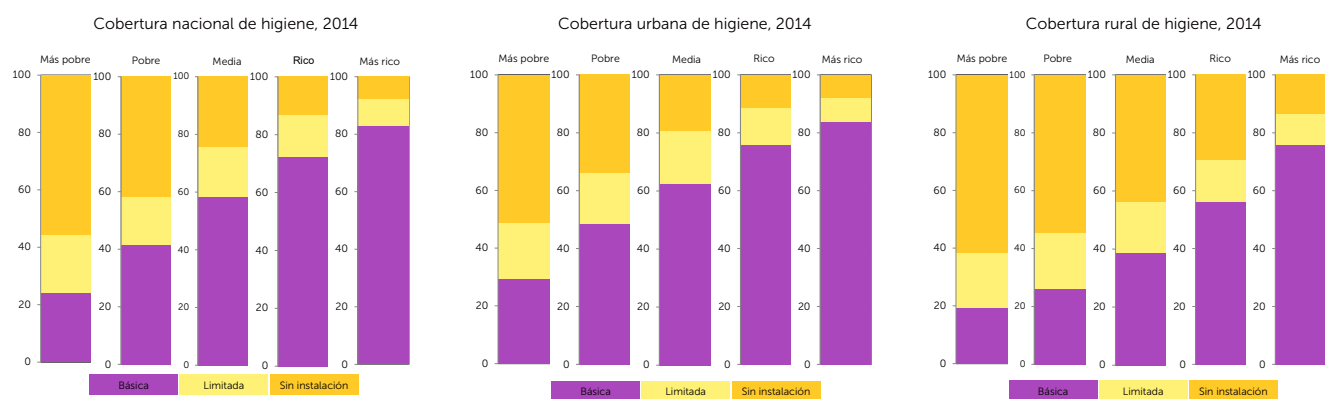
aire libre y otro 31 por ciento solo tenía acceso a servicios de saneamiento limitados o no mejorados. Además, el 30 y el 24 por ciento de los hogares rurales en el quintil más bajo y en el segundo más bajo, respectivamente, dependen de servicios de saneamiento no mejorados o limitados. Desde 2000, el acceso al alcantarillado en las zonas urbanas ha disminuido notablemente del 40 al 27 por ciento, mientras que la dependencia de soluciones privadas in situ, como las fosas sépticas, aumentó del 27 al 60 por ciento.⁹⁶

Figura III.4: Proporción de la población con acceso a saneamiento básico por quintil de ingreso, 2000-17



Fuente: OMS/UNICEF - Disparidades 2019.

Figura III.5: Porcentaje de la población con cobertura de higiene, 2014



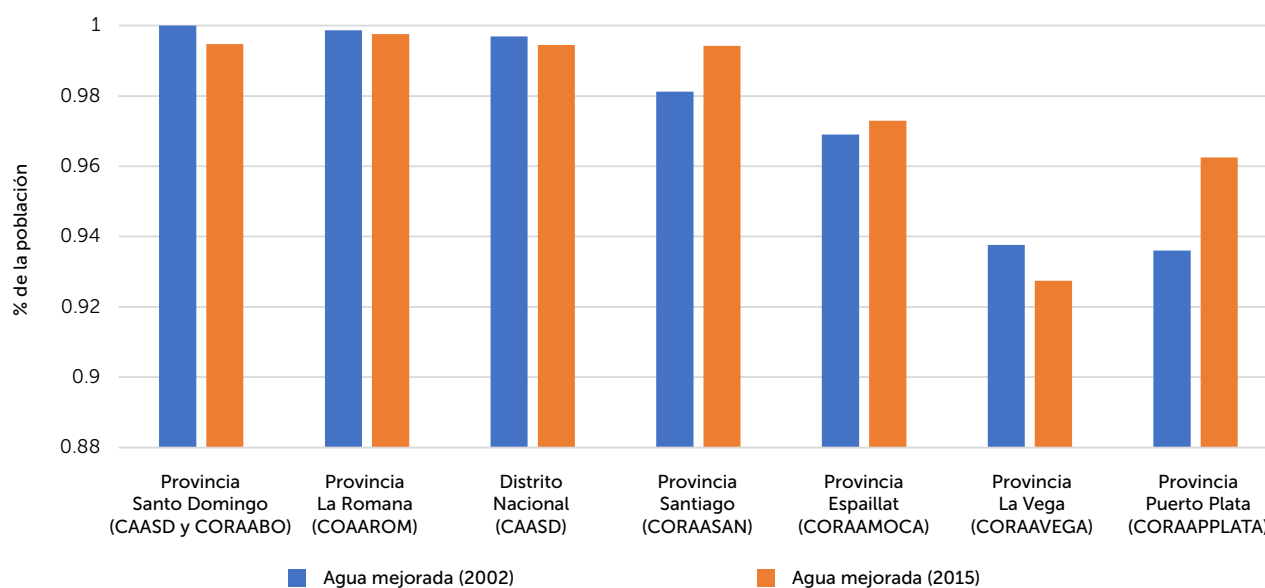
Fuente: OMS/UNICEF - Disparidades 2019.

⁹⁶ Estimaciones sobre el uso del agua, el saneamiento y la higiene en la República Dominicana. Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, <https://www.washdata.org/data/downloads#DOM>

Los datos de las encuestas de hogares muestran que una parte importante de los hogares urbanos y rurales de todo el espectro de riqueza no tenía acceso a instalaciones para lavarse las manos en 2014.⁹⁷ Al igual que en el caso de los servicios de agua y saneamiento, los hogares de los quintiles de ingreso más pobres no tienen acceso a instalaciones para lavarse las manos o lo tienen de forma limitada: el 76 por ciento de los hogares del quintil de ingreso más pobre no tenían acceso a instalaciones de higiene en 2014 (Figura III.5). Aunque muchos hogares urbanos de bajos ingresos carecen de acceso a instalaciones para el lavado de manos, el acceso está significativamente más limitado en el caso de los hogares vulnerables de las zonas rurales. El bajo nivel nacional de cobertura de higiene en la RD es especialmente significativo, ya que el lavado de manos con agua y jabón es una intervención sanitaria preventiva fundamental para luchar contra las enfermedades transmisibles como el COVID-19.

Debido a los progresos realizados para aumentar el acceso a los servicios básicos de suministro de agua, el acceso mejorado al agua potable se ha mantenido relativamente estable en todas las provincias desde principios de 2000. En 2015, todas las provincias del país tenían una cobertura mejorada de agua superior al 90 por ciento, con la excepción de Elías Piña, que tenía una tasa de cobertura de alrededor del 85 por ciento (Figura III.6 y Figura III.7). Entre 2002 y 2015, la tasa de cobertura aumentó más en Samaná (8 puntos porcentuales), San Juan (11 puntos porcentuales), Baoruco (11 puntos porcentuales), Santiago Rodríguez (9 puntos porcentuales) y Monte Plata (6 puntos porcentuales), mientras que disminuyó ligeramente en La Romana, el Distrito Nacional, La Vega, Barahona, San José de Ocoa, Peravia y Salcedo.

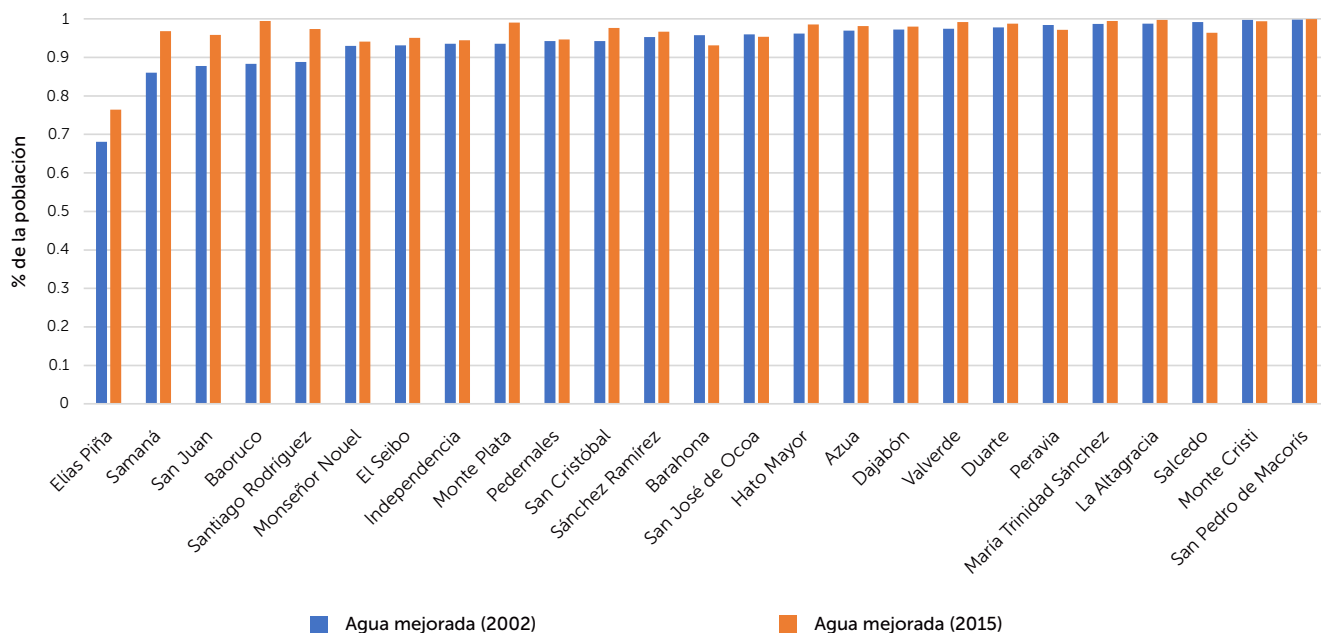
Figura III.6: Cobertura de agua mejorada por provincia (no cubierta por el INAPA), 2002-2015



Fuente: Cálculos de los autores a partir de las Encuestas Demográficas de Salud 2002, 2007 y la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR), 2015. Debido a las limitaciones de los datos, en estos cálculos se utiliza la definición de fuente "mejorada" de agua potable en lugar de "básica", que se presenta en las Figuras 1 y 2. La definición de "mejorada" del JMP no considera el parámetro de accesibilidad en menos de 30 minutos.

Nota: Las provincias definen el área de servicio de los operadores de servicios públicos de agua y saneamiento, con la excepción de Boca Chica, que es un municipio, pero es atendido por la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca Chica.

⁹⁷ El nuevo indicador mundial de ODS para el lavado de manos es la proporción de la población que dispone de instalaciones para lavarse las manos con agua y jabón en el hogar. Las instalaciones para el lavado de manos pueden consistir en un lavamanos con agua del grifo, pero también pueden incluir otros dispositivos que contengan, transporten o regulen el flujo de agua. Cubetas con grifos, *tippy-taps* y lavabos portátiles son todos ejemplos de instalaciones para el lavado de manos. Para fines de monitoreo, el jabón en barra, el jabón líquido, el detergente en polvo y el agua jabonosa cuentan como jabón.

Figura III.7: Cobertura de agua mejorada por provincia (cubierta por el INAPA), 2002-2015

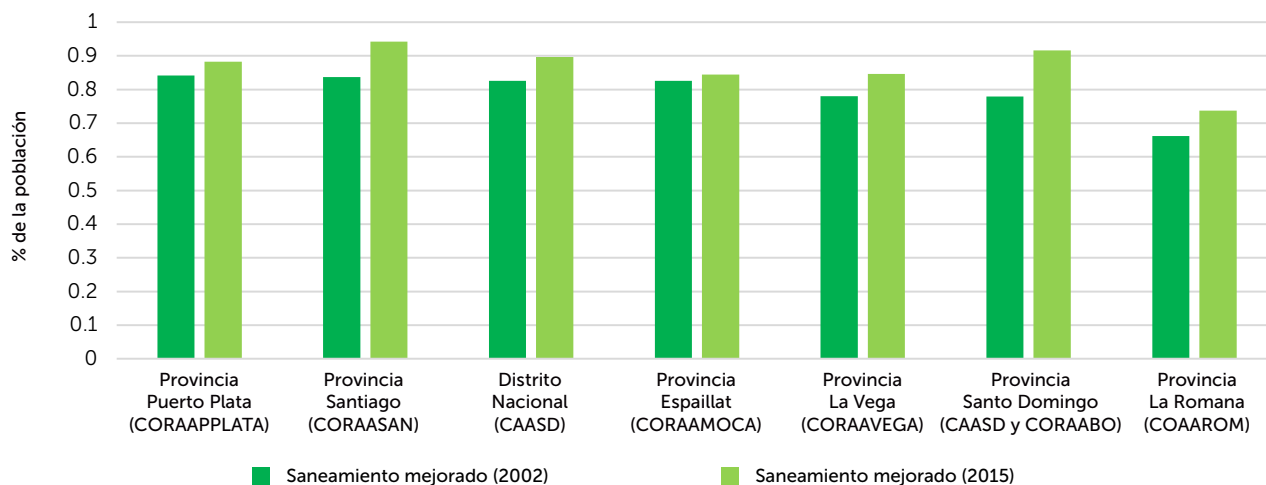
Fuente: Cálculos de los autores utilizando las Encuestas Demográficas de Salud 2002, 2007, y ENHOGAR, 2015. Debido a las limitaciones de los datos, estos cálculos utilizan la definición de fuente de agua potable "mejorada" en lugar de "básica", que se presenta en las Figuras 1 y 2. La definición de "mejorada" del JMP no considera el parámetro de accesibilidad en menos de 30 minutos.

Se ha avanzado en la mejora del acceso a los servicios de saneamiento básico en todas las provincias. Entre las zonas no cubiertas por el INAPA, las provincias de Santiago y Santo Domingo y el Distrito Nacional experimentaron un aumento relativamente significativo de la cobertura de los servicios de saneamiento mejorado en 2002-15 (Figura III.8). Debido a las limitaciones de los datos a nivel provincial, es difícil determinar en qué medida estas mejoras se debieron a inversiones privadas en soluciones in situ o a inversiones públicas en la expansión del alcantarillado.

Sobre la base de las estimaciones a nivel nacional mencionadas anteriormente, gran parte de este progreso parece deberse a la inversión privada. De las veinticinco provincias cubiertas por el INAPA,⁹⁸ dieciocho experimentaron un aumento en la cobertura de saneamiento mejorado en el mismo período, aunque la tasa de cobertura de la mayoría de las provincias sigue siendo inferior al 80 por ciento (Figura III.9). Las mejoras oscilaron entre un aumento de 3 puntos porcentuales en Azuá hasta uno de 20 puntos porcentuales en El Seibo.

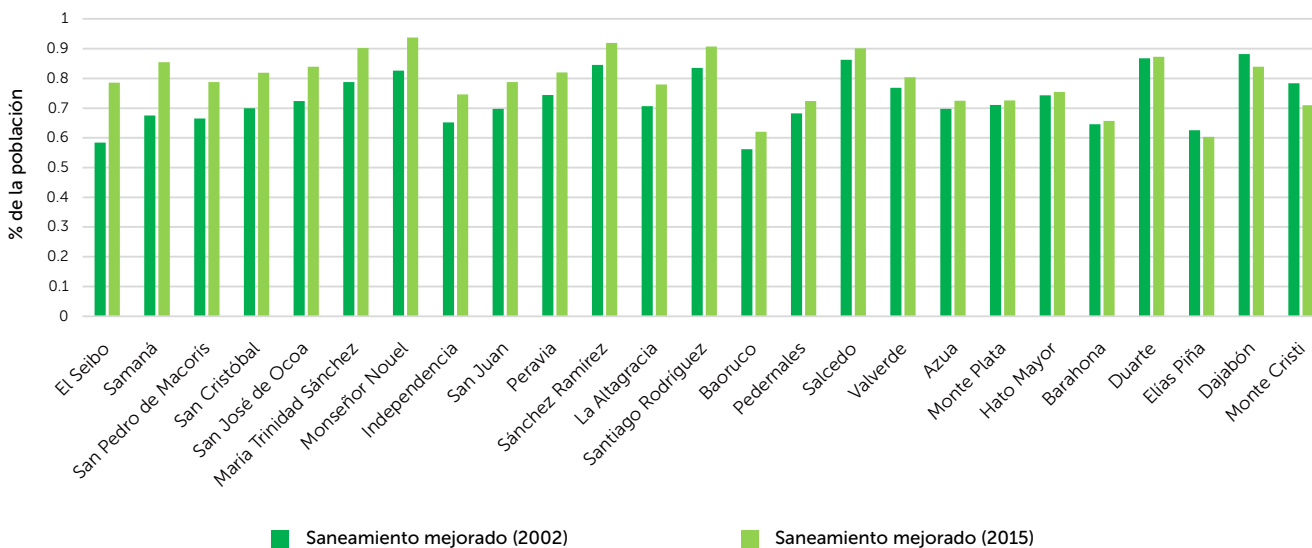
⁹⁸ La provincia de Monseñor Nouel se encontraba dentro del área de cobertura del INAPA hasta 2019.

Figura III.8: Cobertura de saneamiento mejorado por provincia (no cubierta por el INAPA), 2002-2015



Fuente: Cálculos de los autores utilizando las Encuestas Demográficas de Salud 2002, 2007 y ENHOGAR 2015. Los cálculos sobre saneamiento mejorado siguen los mismos parámetros utilizados para el saneamiento "básico" bajo los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como se muestra en las Figuras 1 y 3.

Figura III.9: Cobertura de saneamiento mejorado por provincia (cubierta por el INAPA), 2002-2015



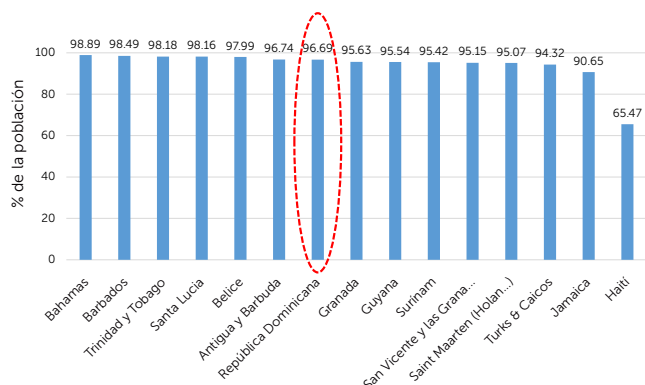
Fuente: Cálculos de los autores utilizando las Encuestas Demográficas de Salud 2002, 2007 y ENHOGAR 2015. Los cálculos sobre saneamiento mejorado siguen los mismos parámetros utilizados para el saneamiento "básico" bajo los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como se muestra en las Figuras 1 y 3.

Evaluación comparativa (benchmarking) de la cobertura y de la calidad

Si bien la RD está en línea con sus vecinos caribeños en cuanto a la provisión de acceso a agua potable básica, su nivel de acceso al saneamiento básico es inferior al de casi todos sus pares de la región. Con la excepción de Haití, más del 90 por ciento de la población del Caribe tiene acceso al suministro de agua potable básica (Figura III.10).

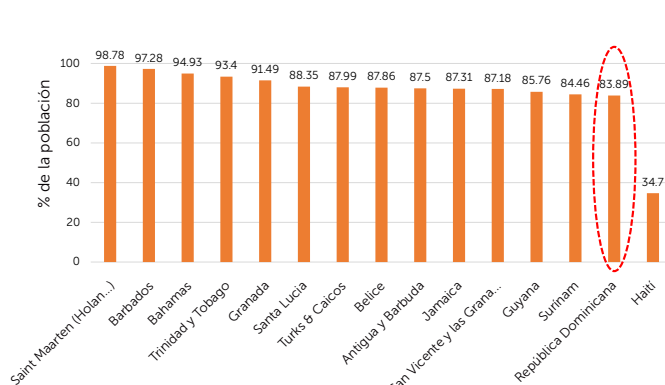
Esto es importante, ya que muchos de estos países dependen del turismo para su crecimiento económico. En cambio, el acceso de los hogares a los servicios de saneamiento básico varía un poco en toda la región, siendo Haití, una vez más, el país atípico. El nivel de acceso a los servicios de saneamiento básico es más bajo en la RD (84 por ciento) que en otros países con menor producto interno bruto (PIB) per cápita, como Jamaica (87 por ciento), Belice (88 por ciento) y Guyana (86 por ciento) (Figura III.11).

Figura III.10: Acceso a agua potable básica en el Caribe, 2017



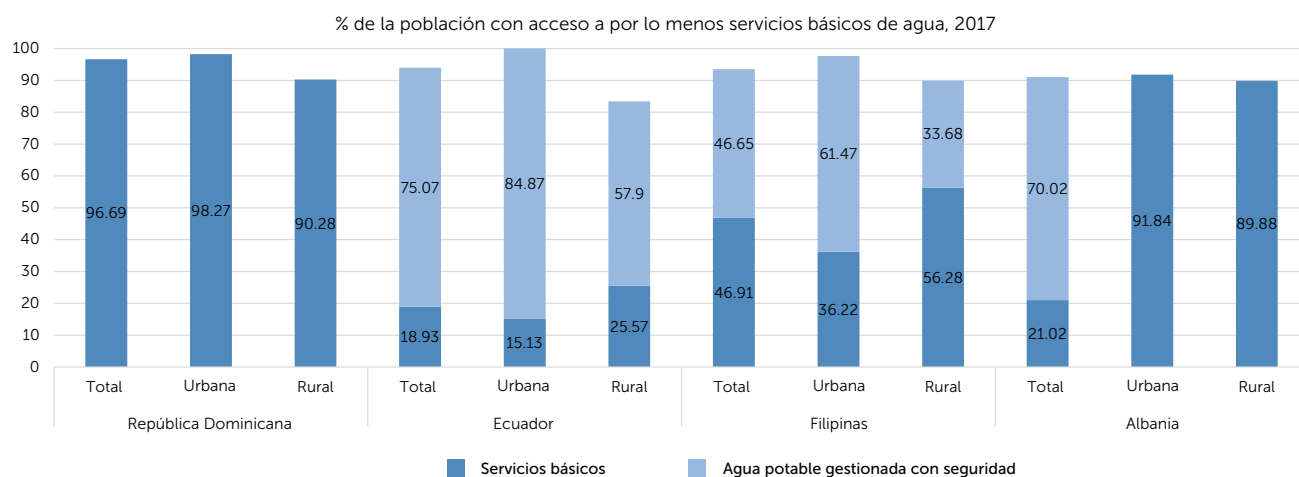
Fuente: Cálculos de los autores utilizando la base de datos OMS/UNICEF 2019.

Figura III.11: Acceso a servicios de saneamiento básico en el Caribe, 2017



Fuente: Cálculos de los autores utilizando la base de datos OMS/UNICEF 2019.

Figura III.12: Acceso a servicios básicos de agua por ubicación (pares estructurales), 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de OMS/UNICEF 2019.

Nota: Todos los pares estructurales y aspiracionales de la RD pueden informar sobre el indicador 6.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible relativo al suministro de agua potable gestionado de forma segura, que considera la calidad del suministro de agua tomando en cuenta factores como la continuidad y la calidad del agua. Esta información no está disponible en la RD debido a la falta de datos consolidados.

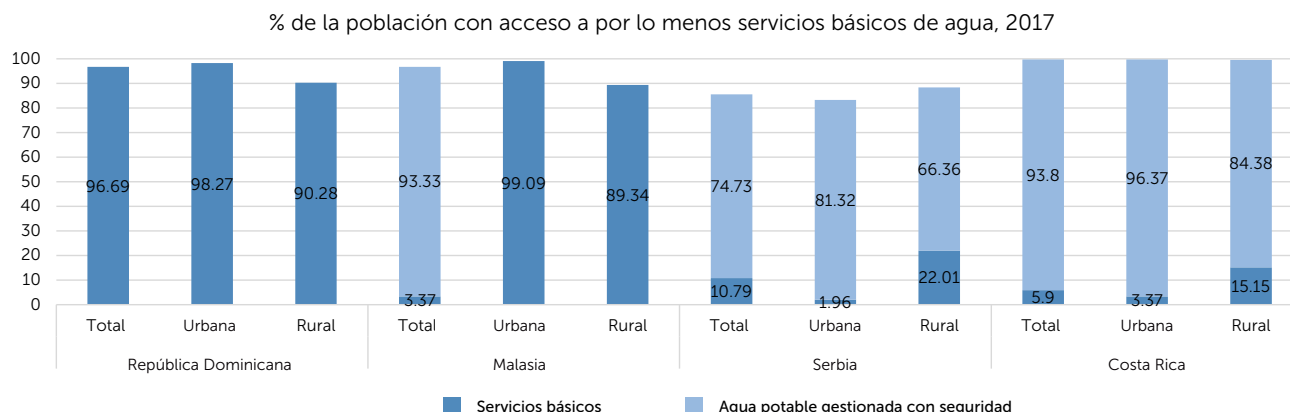
El nivel de acceso a los servicios básicos de agua en la RD está a la par con el de sus pares estructurales y aspiracionales. Los pares estructurales del país son Ecuador, Filipinas y Albania, mientras que los pares aspiracionales son Malasia, Serbia y Costa Rica.^{99,100} La proporción de la población con acceso a los servicios básicos de agua fue mayor en la RD (97 por ciento) en 2017 que en todos los pares estructurales (94.0 por ciento, 93.6 por ciento y 91.0 por ciento en Ecuador, Filipinas y Albania, respectivamente), aunque fue mayor en las zonas urbanas de Ecuador (Figura III.12). En comparación con los pares aspiracionales,

la proporción de la población con acceso a los servicios básicos de agua fue mayor en la RD que en Serbia (85.5 por ciento), aunque menor que en Costa Rica (99.7 por ciento) e igual que en Malasia (96.7 por ciento) (Figura III.13). Mientras que la proporción de la población con acceso a los servicios básicos de agua fue mayor en las zonas urbanas de Malasia, fue mayor en las áreas rurales de la RD. Costa Rica fue el único país de la muestra que tuvo un mejor desempeño que la RD en términos de acceso a los servicios básicos de agua a nivel nacional y en las zonas urbanas y rurales.

⁹⁹ Los pares estructurales son países que son más similares a la RD en términos de indicadores seleccionados. El nivel de similitud fue medido por la distancia, es decir, cuán cerca estaba la RD de todos los demás países con base en la clasificación mundial relativa de cada país en los indicadores seleccionados.

¹⁰⁰ Los pares aspiracionales son países que son estructuralmente similares a la RD, pero que han evolucionado y tienen un mejor desempeño en indicadores seleccionados.

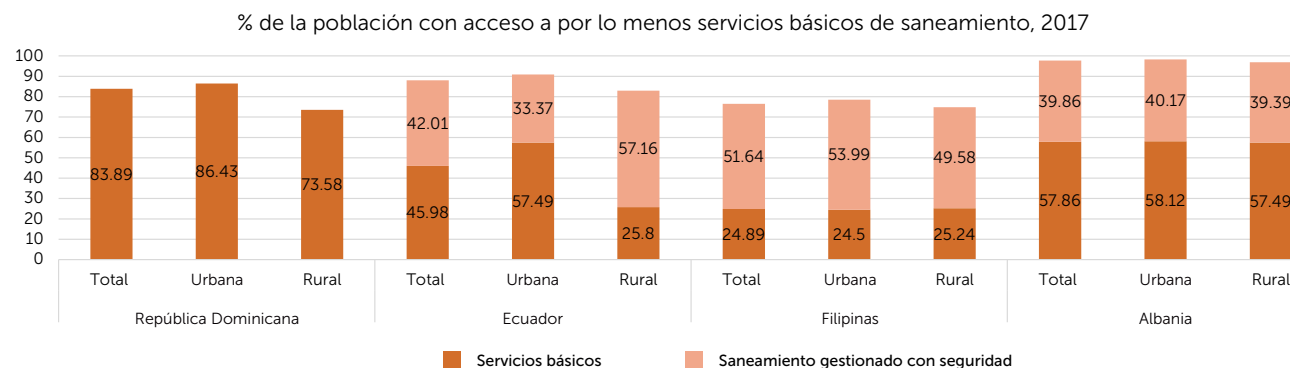
Figura III.13: Acceso a servicios básicos de agua por ubicación (pares aspiracionales), 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de OMS/UNICEF 2019.

Nota: Todos los pares estructurales y aspiracionales de la RD pueden informar sobre el indicador 6.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible relativo al suministro de agua potable gestionado de forma segura, que considera la calidad del suministro de agua tomando en cuenta factores como la continuidad y la calidad del agua. Esta información no está disponible en la RD debido a la falta de datos consolidados.

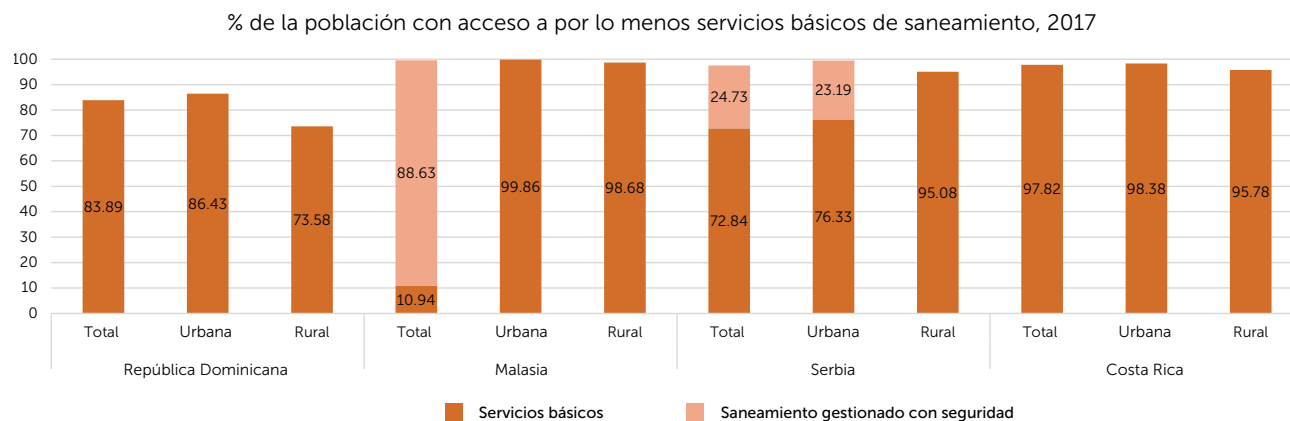
Figura III.14: Acceso a servicios de saneamiento básico por ubicación (pares estructurales), 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de OMS/UNICEF 2019.

Nota: Todos los pares estructurales y aspiracionales de la RD pueden informar sobre el indicador 6.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible relativo al saneamiento gestionado de forma segura, que considera la calidad de la infraestructura de saneamiento. Esta información no está disponible en la RD debido a la falta de información consolidada sobre cómo se tratan y eliminan las aguas residuales y los lodos fecales (generados por los sistemas de saneamiento in situ).

Figura III.15: Acceso a servicios de saneamiento básico por ubicación (pares aspiracionales), 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de OMS/UNICEF 2019.

Nota: Todos los pares estructurales y aspiracionales de la RD pueden informar sobre el indicador 6.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible relativo al saneamiento gestionado de forma segura, que considera la calidad de la infraestructura de saneamiento. Esta información no está disponible en la RD debido a la falta de información consolidada sobre cómo se tratan y eliminan las aguas residuales y los lodos fecales (generados por los sistemas de saneamiento in situ).

Sin embargo, el nivel de acceso a los servicios de saneamiento básico en la RD es inferior al de todos sus pares estructurales, con la excepción de Filipinas, y al de sus pares aspiracionales. Ecuador (88.0 por ciento), Albania (97.7 por ciento), Malasia (99.6 por ciento), Serbia (97.6 por ciento) y Costa Rica (97.8 por ciento) tuvieron una mayor proporción de población con acceso a servicios de saneamiento básico que la RD (83.89 por ciento), tanto a nivel nacional como en las zonas urbanas y rurales (Figura III.14 y Figura III.15). Si bien la RD tuvo un mejor desempeño que Filipinas a nivel nacional y en las zonas urbanas, la proporción de la población con acceso a los servicios de saneamiento básico en las zonas rurales fue mayor en Filipinas (74.8 por ciento) que en la RD (73.6 por ciento).

Desempeño y desafíos

Calidad de los servicios de suministro de agua

A pesar de los avances en el aumento de la cobertura de los servicios básicos de agua potable en la RD, la calidad de los servicios prestados por el Estado se ha estancado en un equilibrio de bajo nivel. El 65 por ciento de los habitantes urbanos y el 52 por ciento de los hogares rurales de la RD reportan tener un suministro de agua intermitente, y el 86 y el 76 por ciento de los hogares urbanos y rurales, respectivamente, dependen de sus propios mecanismos de adaptación, tales como tanques de almacenamiento, bombas y cisternas, para garantizar volúmenes adecuados de agua para el consumo diario. El racionamiento¹⁰¹ del agua por parte de los operadores de APS del país es una práctica común, misma que implica que la distribución de agua a diferentes sectores geográficos se realice de acuerdo con un calendario establecido, y que muchas zonas solo tengan acceso al agua dos o tres días a la semana.

Los operadores públicos de APS de la RD estiman que producen colectivamente, en promedio, más de 300 litros per cápita por día (lpcd), lo que es más que suficiente para satisfacer las necesidades básicas del país, incluso después de considerar las pérdidas técnicas.^{102,103} La falta de medición significa que los proveedores no pueden monitorear y controlar sus pérdidas técnicas y comerciales de agua, lo que da lugar a servicios discontinuos. El bajo nivel de confianza en el suministro público de

agua ha hecho que el agua embotellada suministrada por el sector privado sea la principal fuente de agua potable del país. El uso de agua potable embotellada en las zonas urbanas y rurales aumentó del 13 por ciento y el 0.7 por ciento, respectivamente, en 1990 al 89 por ciento y el 68 por ciento, respectivamente, en 2016.¹⁰⁴ En consecuencia, los hogares pagan dos tarifas: una por el agua embotellada, que consideran segura para el consumo, que se paga a las empresas privadas, y otra por el acceso al suministro público de agua, que consideran no segura para el consumo, que se paga al proveedor del servicio. En conjunto, los hogares pagan más por el agua en la RD que en ciudades como Guayaquil en Ecuador o Manila en Filipinas, donde el agua potable pública es segura para el consumo. Además, el aumento del consumo de agua embotellada en las dos últimas décadas ha contribuido al importante problema de la contaminación por plásticos del país.

Se estima que en las zonas rurales hay alrededor de 3,000 sistemas de suministro de agua que suelen ser administrados por organizaciones comunitarias. De ellos, el INAPA ha registrado 555 en el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR), apoyado por el Banco Mundial, que hace un seguimiento de la sostenibilidad de los sistemas de agua. De estos sistemas a los que se da seguimiento, 56 están en funcionamiento, 272 requieren reparaciones que pueden ser realizadas por las comunidades y 227 requieren asistencia externa para ser puestos en funcionamiento.¹⁰⁵ El número de sistemas que necesitan asistencia externa para funcionar pone de relieve los problemas de sostenibilidad de los sistemas gestionados por la comunidad.

Calidad de los servicios de saneamiento

Más de dos tercios de los hogares de la RD dependen de sistemas de saneamiento *in situ*. Aunque el 84 por ciento de la población tenía acceso a servicios de saneamiento básico en 2017, las soluciones privadas de saneamiento *in situ* representaban una gran parte de estos servicios. El acceso a los servicios de alcantarillado público en las zonas urbanas disminuyó del 40 por ciento en 2000 al 27 por ciento en 2017, mientras que la dependencia de soluciones privadas, como las fosas sépticas, aumentó del 27 por ciento al 60 por ciento en el mismo período.¹⁰⁶ Las soluciones *in situ* pueden funcionar bien con un enfoque

¹⁰¹ Banco Central. 2018. Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) 2018. Santo Domingo, República Dominicana: Banco Central.

¹⁰² La Organización Mundial de la Salud considera que 100 litros de agua per cápita por día o más es un nivel óptimo para reducir los riesgos para la salud.

¹⁰³ El volumen total estimado de agua producida por los proveedores públicos en la RD es de 7 mil millones de litros por día, según los sitios web del INAPA y las CORAAs. Aproximadamente el 80 por ciento de la población está conectada a una fuente de agua corriente, lo que equivale aproximadamente a 2.5 millones de hogares, con un promedio de 3.7 personas por hogar. Cálculos de los autores basados en la producción reportada por los proveedores. Esto supone un 50 por ciento de pérdidas físicas y un 20 por ciento de consumo por parte de usuarios no residenciales.

¹⁰⁴ Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR), 2016.

¹⁰⁵ Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR), consultado en marzo de 2020, <http://globalsiasar.org>.

¹⁰⁶ OMS/UNICEF - 2019.

de saneamiento para toda la ciudad si la contención, recolección, transporte y tratamiento de los residuos sépticos están bien gestionados y regulados. Sin embargo, en la RD hay poco control sobre la cadena de prestación de servicios de saneamiento *in situ*, lo que resulta en 100,000 toneladas anuales estimadas de residuos sépticos provenientes de fosas sépticas y letrinas que no son tratadas y que terminan contaminando las aguas subterráneas, las aguas superficiales y los barrios. Por otra parte, en 2015, había setenta y nueve plantas de tratamiento de aguas residuales (PTARs) en el país, con una capacidad de tratamiento instalada de 11.43 metros cúbicos por segundo (m³/s). De ellas, solo cincuenta estaban en funcionamiento y operaban al 42 por ciento de su capacidad de diseño, tratando solo 3.22 m³/s. En contraste, los proveedores de servicios de APS de la RD producen 62 m³/s de agua potable, de los cuales se estima que un 80 por ciento es devuelto en forma de aguas residuales. Esto significa que la capacidad de tratamiento de aguas residuales instalada en el país está lejos de satisfacer las necesidades de la población.¹⁰⁷

Los servicios de recolección y tratamiento de aguas residuales están interrelacionados con los servicios de suministro de agua, ya que son técnica y comercialmente interdependientes. Las PTARs dependen de un consumo adecuado de agua para funcionar correctamente, y los proveedores dependen de los ingresos procedentes de las tarifas de agua y aguas residuales para cubrir los costos operativos y de mantenimiento de las PTARs. Los proveedores de servicios de APS solo proporcionan servicios de gestión de aguas residuales a una pequeña parte de la población, y no pueden recuperar los costos operativos de los servicios de suministro de agua, lo que dificulta aún más cubrir los costos de recolección y tratamiento de las aguas residuales.

Incapacidad de cubrir los costos operativos

Si bien los nueve proveedores de servicios de APS de la RD están legalmente obligados a recuperar los costos operativos para ser financieramente autosuficientes, actualmente ninguno de ellos puede cubrir sus costos operativos y de mantenimiento con ingresos propios. Los proveedores dependen del gobierno central para cubrir entre el 19 y el 66 por ciento de sus costos operativos recurrentes. Las tasas de facturación y cobro varían sustancialmente entre los proveedores, pero son uniformemente bajas. Además, todos los proveedores dependen casi totalmente del gobierno central para financiar sus inversiones de capital, lo que limita aún más su capacidad para ampliar los servicios y mejorar la infraestructura.

Dado que la RD aspira a convertirse en un país de ingreso alto para el año 2030, las autoridades deben revisar los acuerdos institucionales que rigen al sector de los servicios de APS y la eficiencia y efectividad del gasto público en el sector. Los servicios de APS constituyen un pilar fundamental de la sociedad y son particularmente importantes en el contexto de la RD, ya que su sector turístico y sus recursos naturales (por ejemplo, las playas) son impulsores fundamentales del crecimiento económico. La mala gestión del capital natural, incluidos los recursos de agua dulce, y la contaminación de las aguas superficiales y oceánicas amenazan tanto la sostenibilidad de los recursos naturales como la economía del país. Las deficiencias en la prestación de servicios de APS también aumentan la vulnerabilidad de la RD a shocks exógenos, tales como los desastres naturales, y a los riesgos relacionados con el clima; igualmente reducen su capacidad para controlar pandemias como la de COVID-19.

Arreglos de gobernanza

Esta sección ofrece una visión general de la gobernanza en el sector del agua potable y saneamiento (APS) de la RD y de la arquitectura institucional de los servicios de APS. El sector cuenta con nueve proveedores de servicios de APS y múltiples instituciones y organizaciones nacionales que influyen directa y/o indirectamente en la calidad de la prestación de los servicios.

Estructura del gobierno

La RD es un estado unitario, con una estructura de gobierno subnacional de un solo nivel que consiste en 159 distritos municipales. Los distritos municipales están encabezados por alcaldes y consejos municipales elegidos cada cuatro años. Para efectos administrativos, hay 31 provincias y un Distrito Nacional. Las provincias están encabezadas por un gobernador nombrado por el presidente, mientras que el Distrito Nacional está dirigido por un alcalde elegido por votación popular. La Constitución de 2010 especifica que los municipios y la ciudad de Santo Domingo (dentro del Distrito Nacional, con estatuto especial) constituyen el primer y único nivel de gobierno subnacional. Las autoridades nacionales y municipales son los únicos niveles de gobierno elegidos por votación popular.¹⁰⁸ Si bien los gobiernos municipales tienen la tarea de coordinar los servicios de APS, no tienen un papel directo en la prestación de dichos servicios.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Estrategia Nacional de Saneamiento 2016. Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA). Santo Domingo, República Dominicana: INAPA.

¹⁰⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. "República Dominicana". <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Dominican-Republic.pdf>.

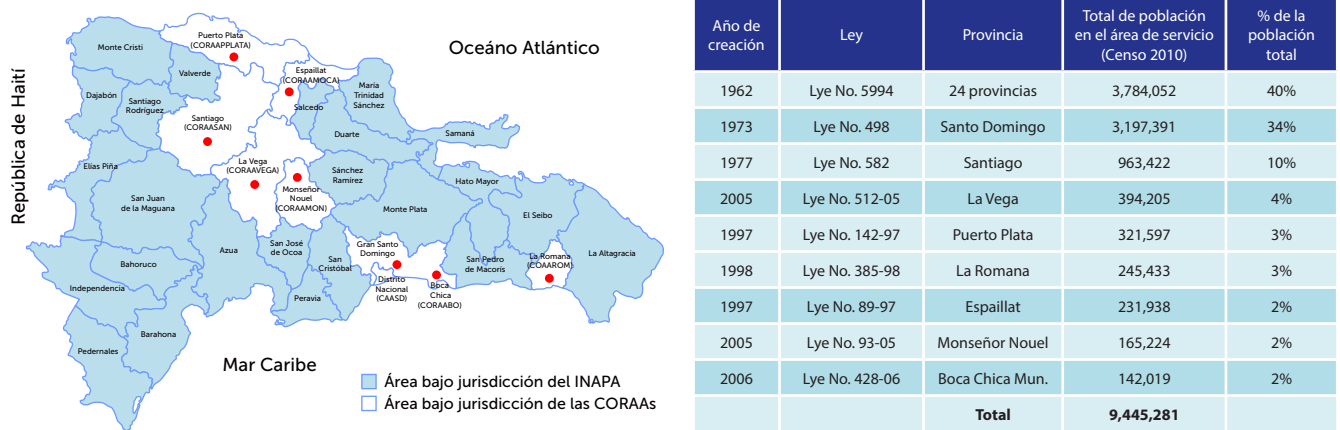
¹⁰⁹ Gobierno de la República Dominicana. 2007. "Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios".

Figura III.16: Arquitectura institucional para la prestación de servicios de APS



Fuente: Autores.

Figura III.17: Área de cobertura de los proveedores de servicios de APS



Fuente: Cálculos de los autores con datos del Censo 2010.

Nota 1: CORAMON fue creada por ley en 2005 pero empezó a operar hasta 2020. Previo a ese año, la provincia de Monseñor Nouel fue atendida por el INAPA.

Nota 2: Hasta 2019, el INAPA cubría 25 provincias. A partir de 2020, el INAPA cubre 24 provincias, ya que CORAMON inició sus operaciones en la provincia de Monseñor Nouel.

Arquitectura institucional

Existen nueve entidades paraestatales responsables de la prestación de servicios públicos de APS en la RD (Figura III.16). Estas también son conocidas como corporaciones del acueducto y alcantarillado (CORAAs) y son legalmente similares a los entes autónomos en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC). El Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) atiende a 24 de las 31 provincias del país, y a alrededor del 40 por ciento de la población. Los clientes del INAPA suelen residir en

ciudades pequeñas y medianas y en zonas rurales (Figura III.17). Por ley, el resto de los proveedores públicos cubren a sus respectivas provincias, con la excepción de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca Chica (CORABO), que cubre al municipio de Boca Chica. En conjunto, el INAPA; la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), que atiende a la provincia de Santo Domingo –con la excepción del municipio de Boca Chica– y al Distrito Nacional; y la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN), que atiende a la segunda ciudad más grande, Santiago, y a la provincia

de Santiago, cubren alrededor del 85 por ciento de la población y a 26 de las 31 provincias, más el Distrito Nacional. A pesar de que la ley les exige prestar servicios tanto en las áreas urbanas como en las rurales, las CORAAs se enfocan principalmente a las zonas urbanas y los pueblos pequeños. El INAPA atiende a las zonas rurales y apoya la creación de asociaciones comunitarias para la gestión de acueductos rurales (ASOCARs) para administrar sistemas de agua de pequeña escala en todo el país.

El INAPA se estableció en 1962 como el proveedor nacional de APS y posteriormente a lo largo del tiempo se crearon las CORAAs con responsabilidades provinciales y activos que les fueron transferidos desde el INAPA. Las CORAAs se establecieron como un híbrido entre un organismo gubernamental y una empresa comercial. El INAPA y las CORAAs fueron creados y se rigen por sus respectivas leyes, que son de naturaleza similar. Sin embargo, el INAPA y las CORAAs difieren en cuanto a la composición de sus Consejos de Directores, el nombramiento de sus directores generales y la aprobación de sus estructuras y niveles tarifarios, todo lo cual es importante para la prestación de sus servicios.

Políticas, legislación y regulación

En esta sección se describen las responsabilidades y funciones clave de las instituciones y organizaciones que participan en la prestación de servicios de APS en la RD. En el marco institucional actual, no existe un organismo regulador central para el sector de APS.

Políticas y legislación

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) y el INAPA son las principales instituciones responsables de las políticas públicas en el sector de APS. El MISPAS es responsable de diseñar y ejecutar las políticas gubernamentales de APS, ya que los servicios de APS constituyen una importante función de salud pública.¹¹⁰ El INAPA lidera y supervisa la prestación de servicios de APS en todo el país, y también puede proponer leyes y políticas pertinentes.¹¹¹

En 2011 se creó el Consejo para la Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento para coordinar y preparar una propuesta para la creación de una nueva estructura jurídica e institucional para el sector de APS.¹¹² Este consejo transitorio está encabe-

zado por el Director Ejecutivo del INAPA e integrado por representantes del MEPyD, el MISPAS, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMARN), el Ministerio de Turismo, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), la CAASD y dos miembros rotatorios de las otras CORAAs.

En 2016, el Gobierno estableció un órgano de coordinación de los recursos hídricos (Mesa del Agua) para coordinar y llevar a cabo un examen jurídico e institucional del sector de APS.¹¹³ También se le encomendó la elaboración de la propuesta para una nueva Ley General de Aguas para la gestión de los recursos hídricos y la redacción de una propuesta para la nueva Ley de Aguas y Saneamiento. Este órgano transitorio está liderado por el MEPyD e incluye al INAPA y al MISPAS, así como a otros ministerios competentes.

El MMARN es el principal organismo de implementación de las políticas de recursos hídricos del gobierno. Es responsable de desarrollar, ejecutar y supervisar la aplicación de las políticas relacionadas con los recursos hídricos, incluyendo el agua potable y las aguas residuales.

Regulación

Cada uno de los proveedores de servicios de APS del país es responsable de regular su propio desempeño y de establecer sus tarifas. La CAASD y el INAPA son los únicos proveedores cuyas tarifas necesitan ser aprobadas por el presidente. Los Consejos de Directores de los otros proveedores de servicios de APS tienen autoridad para determinar sus tarifas.

El MMARN es responsable de la regulación ambiental. Supervisa la calidad de las aguas superficiales y la descarga en los cuerpos de agua receptores (aguas dulces o marinas); elabora normas ambientales; supervisa la aplicación de la legislación ambiental; y emite permisos y licencias para actividades de construcción que puedan tener un impacto negativo en el medio ambiente.

El Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL) es responsable de establecer las normas de calidad del agua y el MISPAS es responsable de monitorear la calidad del agua. INDOCAL, que anteriormente era la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), es un organismo público dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMEs (MICM) que se encarga de

¹¹⁰ Gobierno de la República Dominicana. 2007. "Ley General de Salud No. 42-01".

¹¹¹ Gobierno de la República Dominicana. 2007. "Ley del INAPA No. 5994".

¹¹² Gobierno de la República Dominicana. 2011. Decreto Presidencial No. 465-11.

¹¹³ Gobierno de la República Dominicana. 2016. Decreto Presidencial No. 265-16.

definir y establecer estándares de calidad del agua, incluyendo el agua potable, los cuerpos de agua receptores y los efluentes industriales. El MISPAS monitorea la calidad del agua potable y realiza auditorías de la calidad del agua de los sistemas gestionados por los proveedores de servicios de APS, aunque los resultados solo se comparten con los proveedores individuales y no con el público.

El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), que depende del MMARN, regula la asignación y el uso de las aguas superficiales y subterráneas. La Constitución del país da prioridad a los recursos hídricos para el consumo humano. El INDRHI es responsable de la gestión del agua y de los recursos relacionados con el agua, así como del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los programas, proyectos y actividades destinados a controlar y regular el uso de las aguas superficiales y subterráneas.

Planificación y presupuesto

El MEPyD es responsable de la planificación general y de la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Gestiona el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y se encarga de evaluar los proyectos de inversión, independientemente del sector del que se trate. El MEPyD realiza evaluaciones técnicas para asegurar el cumplimiento de cada proyecto con la política de gestión de la inversión pública del país y con las normas técnicas generales establecidas bajo su Dirección General de Inversión Pública (DGIP). El MEPyD no cuenta con lineamientos específicos para la planificación de inversiones en el sector de APS.

El INAPA y las CORAAs se encargan de la planificación de las inversiones dentro de sus jurisdicciones y de la formulación de los presupuestos anuales de los gastos operativos y de capital. El MISPAS revisa y autoriza todos los proyectos de inversión presentados por el INAPA y por los proveedores de servicios de APS y aprueba sus presupuestos operativos anuales.

El MH se coordina con el MEPyD y el Ministerio de la Presidencia para identificar las inversiones prioritarias que deben incluirse en el proyecto de ley de presupuesto cada año. También aprueba todos los presupuestos operativos del INAPA y de las CORAAs en el sector de APS.

Financiamiento

El gobierno central, con el apoyo de agencias externas, financia todos los gastos de capital en el sector de APS.

Aunque, de acuerdo con la ley, las tarifas deben cubrir los costos de reposición de las inversiones de capital en el sector de APS, todas las inversiones son financiadas por el presupuesto del gobierno central y las tarifas no cubren siquiera los costos operativos.¹¹⁴ Como se señaló anteriormente, los hogares financian la mayor parte de las inversiones en soluciones de saneamiento in situ tanto en las zonas urbanas como rurales, ya que el nivel de cobertura del alcantarillado es relativamente bajo en la RD.

Las subvenciones del gobierno central financian gran parte de los gastos operativos de los proveedores de servicios de APS. Aunque en principio los cargos al usuario deberían cubrir los gastos operativos y de capital, el gobierno central los subvenciona en diversos grados para todos los proveedores de servicios de APS. Los hogares financian los gastos de operación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento in situ e invierten en mecanismos propios de adaptación para hacer frente al suministro intermitente de agua.

Desarrollo de capacidades y gestión de los recursos humanos

El Ministerio de Administración Pública (MAP) es el ministerio responsable del empleo público y supervisa la aplicación de la Ley de la Administración Pública (Nº 247-12). El MAP establece las normas y estándares para las estructuras de remuneración y grados, así como las descripciones de los puestos de trabajo de los funcionarios públicos y del personal de los proveedores de servicios de APS. También aprueba los cambios en el establecimiento y el organigrama de los proveedores de servicios de APS. Aunque los proveedores de servicios de APS tienen autoridad para proponer la contratación y el despido de personal a sus Consejos de Directores, estas acciones son reguladas y supervisadas (en el caso de los niveles profesionales medios y superiores) por el MAP.

Aunque diversos organismos públicos, entre ellos el MAP, la DGIP y la Dirección General de Contrataciones Públicas, regulan y orientan ciertas funciones, no hay ningún organismo del gobierno central que preste apoyo técnico, operativo y de gestión comercial a los proveedores de servicios de APS. Se ha proporcionado asistencia técnica con respecto a la prestación de servicios a través de varios proyectos pasados y en curso financiados por organizaciones multilaterales y bilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Agencia Francesa de Desarrollo y el Banco Mundial.

¹¹⁴ Las regulaciones de las demás CORAAs no estaban disponibles para su revisión.

Prestación de los servicios

El INAPA y las CORAAs son legalmente responsables de la provisión de la mayoría de los servicios de suministro de agua en la RD. La CAASD, CORAABO y CO-RAAPPLATA tienen contratos de gestión con empresas privadas para la facturación y el cobro. En las zonas rurales remotas, el INAPA transfiere los activos y delega la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de los sistemas de suministro de agua a las Asociaciones Comunitarias de Acueductos Rurales (ASOCARs) u organizaciones no gubernamentales (ONGs). Además de operar y mantener estos sistemas, se supone que las ASOCARs y las ONGs deben encargarse también de los servicios de facturación y cobro en estas zonas. Para el suministro global de agua del país, el INDHRI construye, posee y explota instalaciones de almacenamiento de agua para usos múltiples, se enfoca en la gestión de los recursos hídricos y distribuye agua a diversos proveedores de servicios de APS que no tienen capacidad propia de producción.

El INAPA y las CORAAs también son responsables de la gestión de los servicios de manejo de aguas residuales en sus respectivas jurisdicciones. Esto incluye gestionar la recolección, transporte y tratamiento de los lodos fecales generados por los sistemas in situ y la gestión de las PTARs. Si bien los proveedores de servicios de APS están obligados por ley a servir tanto a las zonas urbanas como a las rurales, la asignación de la responsabilidad de promover prácticas de saneamiento en las zonas rurales no está clara.

Fuentes y usos de los fondos públicos

Esta sección ofrece un panorama general del gasto público en el sector de APS e incluye un desglose de los costos operativos y las inversiones de capital de los proveedores de servicios de APS en 2014-18. También proporciona un análisis de las fuentes de los fondos, incluyendo el grado en que el INAPA y las CORAAs dependen de las transferencias del gobierno central.

Financiamiento de los gastos operativos

A nivel agregado

Las transferencias del gobierno central constituyen la mayor fuente de ingresos recurrentes para los proveedores de servicios de APS, y los salarios son su mayor gasto recurrente. En 2018, los ingresos recurrentes de los proveedores de servicios de APS procedían de: i) las transferencias corrientes (RD\$4,600 millones – 48.7 por ciento de los ingresos totales) efectuadas por el gobierno central para el pago de los gastos operativos; ii) la venta de servicios de APS (RD\$4,200 millones – 44.8 por ciento de los ingresos totales); y iii) otras fuentes (RD\$600 millones – 6.7 por ciento de los ingresos totales) que incluyen recargos y multas. En el mismo año, los gastos recurrentes de los proveedores de servicios de APS consistieron en: i) gastos en personal (RD\$5,100 millones – 56.1 por ciento del total de gastos recurrentes), incluidos los sueldos y salarios, así como las contribuciones sociales; ii) gastos en energía (RD\$2,300 millones – 25.5 por ciento del total de gastos recurrentes), que son una estimación aproximada de los costos de la electricidad;¹¹⁵ y iii) otros gastos recurrentes (RD\$1,700 millones – 18.4 por ciento del total de gastos recurrentes), incluidos los materiales y suministros (Tabla 2).

¹¹⁵No hay datos desglosados de los gastos incluidos dentro del rubro de servicios básicos (2.2.1), que incluyen a los gastos en electricidad (por ejemplo, energía eléctrica y electricidad no cortable). Por lo tanto, otros gastos tales como los servicios de telefonía, internet y correo, y los gastos en radiocomunicaciones, pueden estar incluidos dentro de los costos de energía, pero es probable que sean relativamente pequeños.

Tabla III-2: Cuentas consolidadas de los proveedores de servicios de APS, 2014-2018

(Miles de millones de RD\$ corrientes)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos por la venta de servicios	3.44	3.84	3.88	3.93	4.24
Ingresos por transferencias corrientes*	3.55	3.64	4.02	4.22	4.61
Otras fuentes de ingresos corrientes	0.05	0.03	0.54	0.61	0.63
Total de ingresos recurrentes (I)	7.05	7.51	8.44	8.76	9.47
Gasto en energía	2.21	2.13	2.08	2.43	2.32
Gastos de personal	3.63	4.06	4.19	4.33	5.11
Otros gastos corrientes	1.46	1.58	2.25	2.69	1.67
Total de gastos recurrentes (II)	7.30	7.77	8.52	9.45	9.11
Balance operativo (III=I-II) (Resultado Económico)	(0.25)	(0.26)	(0.08)	(0.69)	(0.37)
Transferencias de capital:					
De fuentes internas	2.24	4.04	5.00	7.25	7.54
De fuentes externas	2.36	2.01	1.49	2.85	1.07
Total de transferencias de capital (IV)*	4.59	6.05	6.49	10.11	8.60
Total de gastos de capital (V)	4.73	5.31	6.78	8.75	7.88
Balance de capital (VI=IV-V) (Resultado de Capital)	(0.14)	0.74	(0.29)	1.36	0.72
Resultado financiero (VII=III-VI) (Balance operativo - Balance de capital)	(0.39)	0.48	(0.37)	0.67	1.092

Fuente: Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018.

Nota 1: Incluye datos sobre las cuentas de capital y recurrentes del INAPA y las CORAAs en el sector de APS. Los datos incluyen los balances a fin de año (déficit/superávit) de ambas cuentas, y el resultado financiero es el balance neto.

Nota 2: Tanto las transferencias recurrentes como las de capital incluyen transferencias de fuentes internas y externas, siguiendo la metodología contable de la DIGEPRES. Las fuentes internas están conformadas por las transferencias gubernamentales del fondo general, mientras que las fuentes externas pueden incluir créditos y/o donaciones externas.

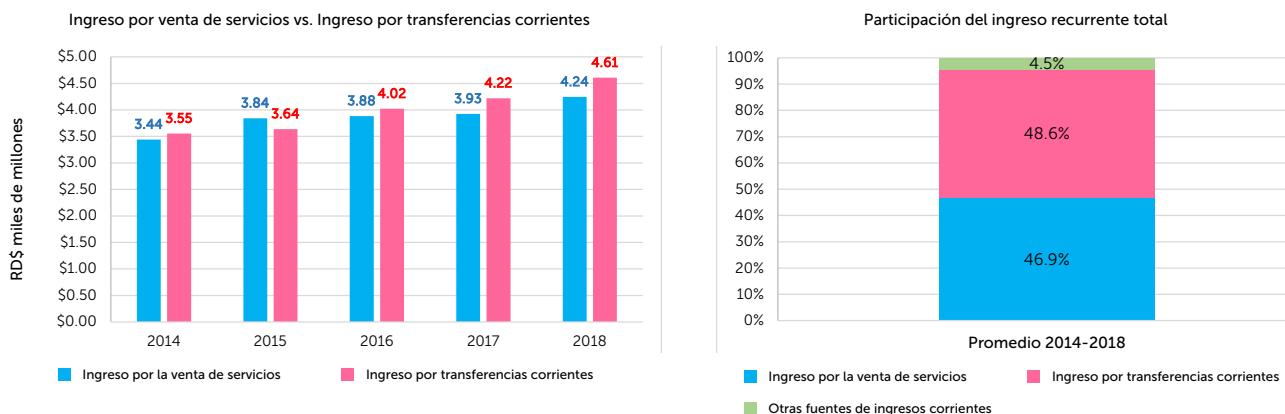
Nota 3: En esta tabla se utilizan los mismos términos empleados por la DIGEPRES en sus informes para comprender los usos y las fuentes de los fondos públicos.

Nota 4: El MEPyD implementó un proyecto de APS de US\$27.5 millones (2010-2018) financiado por el Banco Mundial que benefició a CORAAPLATA, CORAAMOCA y COAAROM, que no se incluye en este análisis. La información sobre los gastos anuales de capital del MEPyD no estaba disponible.

Nota 5: El análisis no incluye a CORAMON ya que comenzó a operar en 2020, por lo que está fuera del periodo de estudio.

El INAPA y las CORAAs dependen en gran medida del gobierno central para financiar sus gastos operativos (OPEX). Entre 2014 y 2018, las transferencias del gobierno central constituyeron casi la mitad (48.6 por ciento) de los ingresos recurrentes de los proveedores de servicios de APS, seguidos de los ingresos por ventas de servicios (46.9

por ciento) y otras fuentes (4.5 por ciento) (Figura III.18). Las transferencias corrientes del gobierno central fueron la mayor fuente de ingresos OPEX para los proveedores de servicios de APS en todos los años, excepto en 2015, cuando los ingresos por ventas de servicios fueron superiores a las transferencias del gobierno central.

Figura III.18: Ingresos por transferencias corrientes, venta de servicios y otras fuentes, 2014-2018

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Tabla III-3: Transferencias a proveedores de servicios de APS como porcentaje del gasto público total

	2014	2015	2016	2017	2018
Transferencias recurrentes a los proveedores de APS como % de los gastos recurrentes del gobierno	0.9%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%
Transferencias de capital a los proveedores de APS como % de los gastos de capital del gobierno	5.8%	7.0%	7.2%	8.1%	8.2%
Total de transferencias a los proveedores de APS como % del gasto total del gobierno	1.7%	1.9%	1.9%	2.3%	1.9%

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

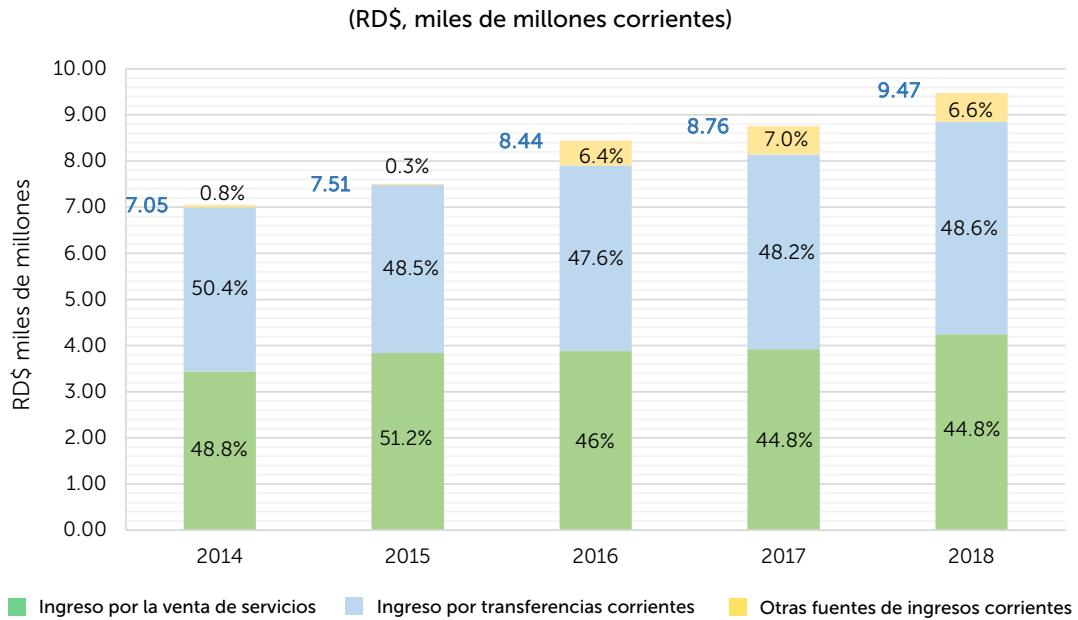
Entre 2014 y 2018, los ingresos recurrentes totales de los proveedores de servicios de APS crecieron en términos nominales en un 34.3 por ciento, de RD\$7,050 millones a RD\$9,470 millones (Figura III.19).¹¹⁶ Sin embargo, las transferencias recurrentes del gobierno a los proveedores de servicios de APS crecieron a un ritmo más rápido que sus ingresos por la venta de servicios. El crecimiento promedio anual de las transferencias recurrentes durante este período fue del 6.7 por ciento, mientras que los ingresos por la venta de servicios crecieron a una tasa promedio anual del 5.4 por ciento.

Variaciones entre los proveedores

La proporción de los ingresos generados por la venta de servicios varía considerablemente entre los proveedores de servicios. Mientras que, de manera global, el INAPA y las CORAAs recibieron en conjunto el 46.9 por ciento de sus ingresos por la venta de servicios en 2014-18 (Figura III.17), CORAAVEGA obtuvo el 79 por ciento de sus ingresos por la venta de servicios, oscilando entre el 75 por ciento en 2014 y el 83 por ciento en 2016 (Figura III.20). CORAASAN y CORAAMOCA generaron el 72 y el 71 por ciento, respectivamente, de sus ingresos por la venta de servicios en el mismo período. En cambio, la proporción de los ingresos generados por la venta de servicios fue solo del 39 por ciento para la CAASD y del 28 por ciento para el INAPA en 2014-18.

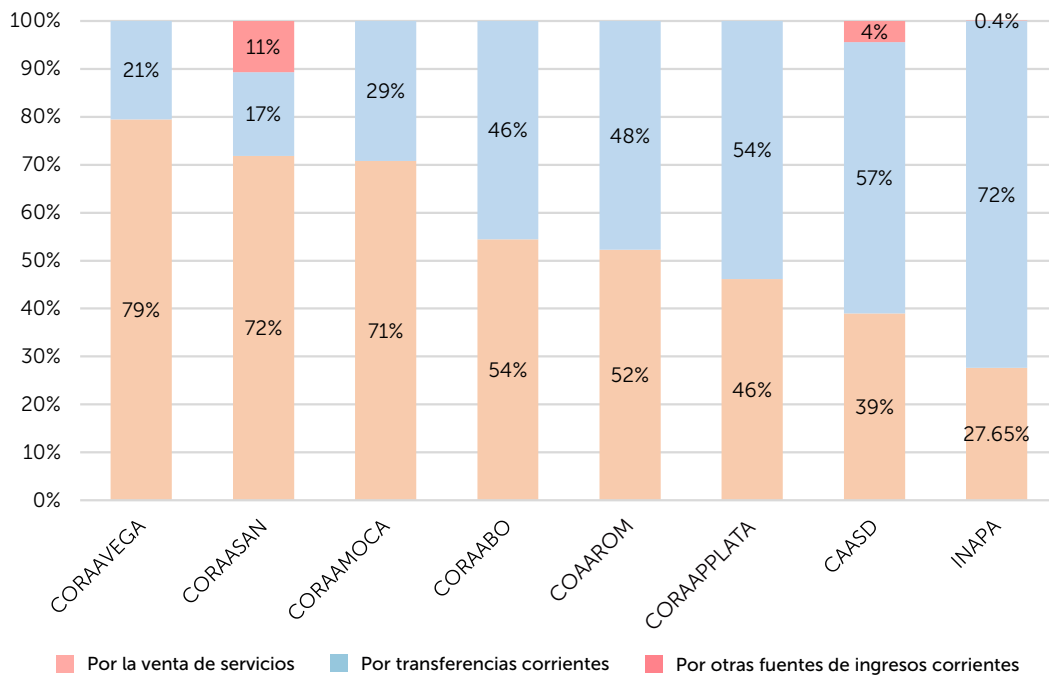
¹¹⁶ Estos valores están en precios corrientes y el aumento del 34 por ciento es un aumento nominal; por lo tanto, es probable que el aumento real sea menor. Se utilizaron los precios corrientes ya que la inflación fue relativamente baja -2.4 por ciento- y estable durante este período.

Figura III.19: Fuentes de ingresos recurrentes de los proveedores de servicios de APS

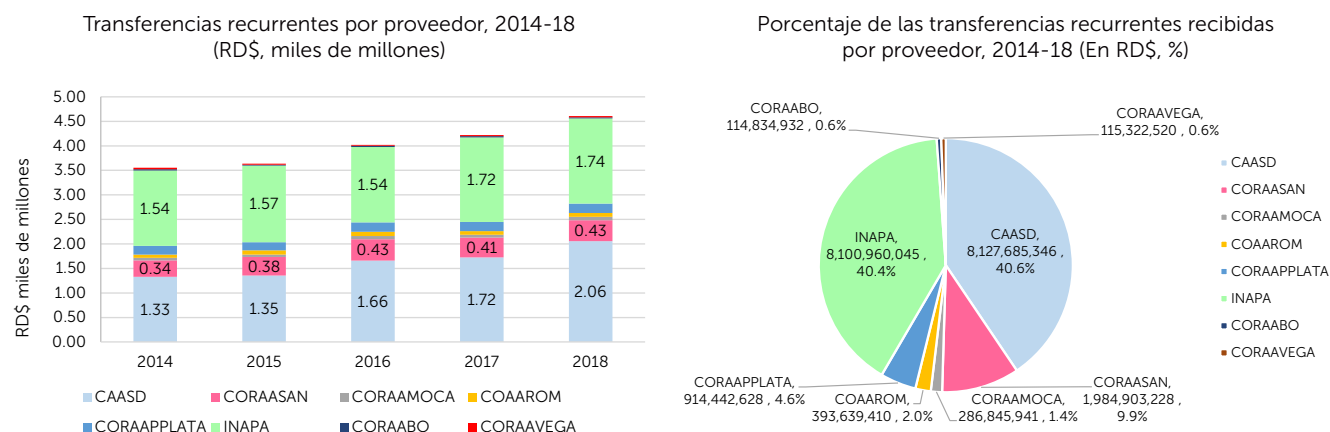


Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Figura III.20: Venta de servicios, transferencias recurrentes y otros ingresos como proporción del total de ingresos recurrentes por proveedor, 2014-2018



Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Figura III.21: Transferencias recurrentes por proveedor

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Los proveedores de servicios de APS con la menor proporción de ingresos por la venta de servicios son los que más dependen de las transferencias del presupuesto central. Entre 2014 y 2018, las transferencias recurrentes cubrieron el 72 y el 57 por ciento de los costos recurrentes del INAPA y de la CAASD, respectivamente. En cambio, CORAASAN y CORAAVEGA obtuvieron solo el 17 y el 21 por ciento, respectivamente, de sus ingresos recurrentes de las transferencias centrales.

La mayor parte de las transferencias del gobierno central se destina a los dos mayores proveedores de servicios de APS –INAPA y CAASD– mismos que atienden a alrededor del 74 por ciento de la población del país.¹¹⁷ En el período 2014-18, el INAPA y la CAASD recibieron RD\$8,100 millones y RD\$8,130 millones, respectivamente, en transferencias recurrentes, lo que representa el 81 por ciento del total de las subvenciones recurrentes del gobierno central a todos los proveedores de servicios de APS (Figura III.21). CORAASAN recibió el 9.9 por ciento de las transferencias recurrentes en el mismo período, mientras que las demás CORAAs recibieron una asignación mucho menor.

A pesar de atender a una población más pequeña que el INAPA,¹¹⁸ la CAASD tiene los ingresos recurrentes más altos entre todos los proveedores de servicios de APS de la RD (Figura III.22).¹¹⁹ Sus ingresos recurrentes

promediaron RD\$2,900 millones por año en 2014-18, lo que representa el 35 por ciento de los ingresos recurrentes agregados de todos los proveedores de servicios de APS. En el mismo período, los ingresos recurrentes de CORAASAN (DR\$2,300 millones/año en promedio) y del INAPA (DR\$2,200 millones/año en promedio) representaron el 28 por ciento y el 27 por ciento, respectivamente, de los ingresos recurrentes agregados de todos los proveedores de servicios de APS. El gran porcentaje de participación de la CAASD en el total de ingresos recurrentes se debe tanto al alto nivel de transferencias recurrentes que recibe del gobierno central como al alto nivel de ingresos que genera por la venta de servicios (el segundo más alto después de CORAASAN).

Uso de los recursos operativos

A nivel agregado

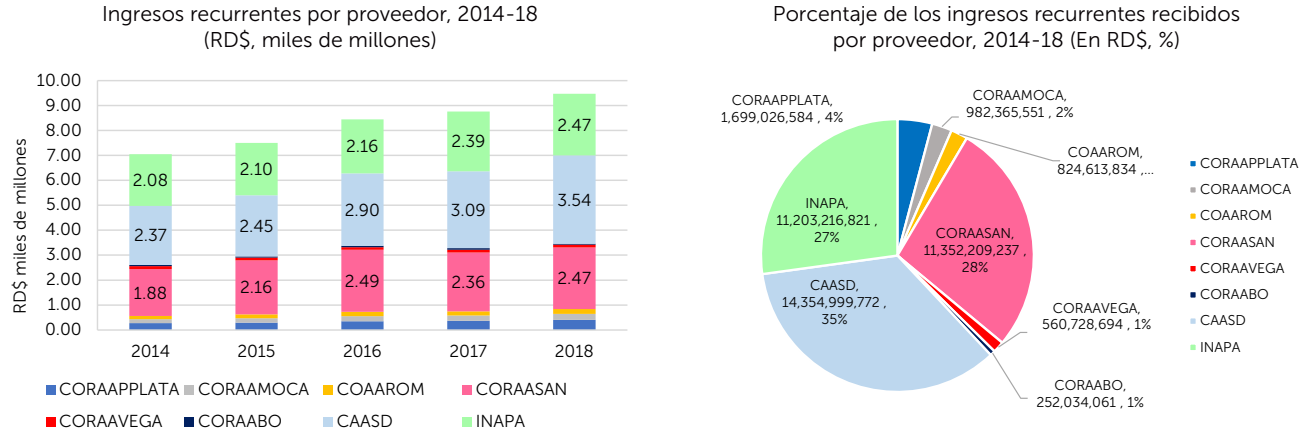
Los salarios y los costos de la energía son las partidas de gastos recurrentes más importantes de los proveedores de servicios de APS. De manera agregada, el gasto en salarios y los costos de la energía de todos los proveedores constituyeron el 50.6 y el 26.5 por ciento, respectivamente, de los gastos en 2014-18 (Figura III.23). Otros costos recurrentes/operativos representaron el 22.9 por ciento restante de los gastos.

¹¹⁷ Con base en el Censo de Población 2010.

¹¹⁸ Con base en el censo de 2010, el INAPA, CAASD y CORAASAN atienden al 40, 34 y 10 por ciento de la población, respectivamente.

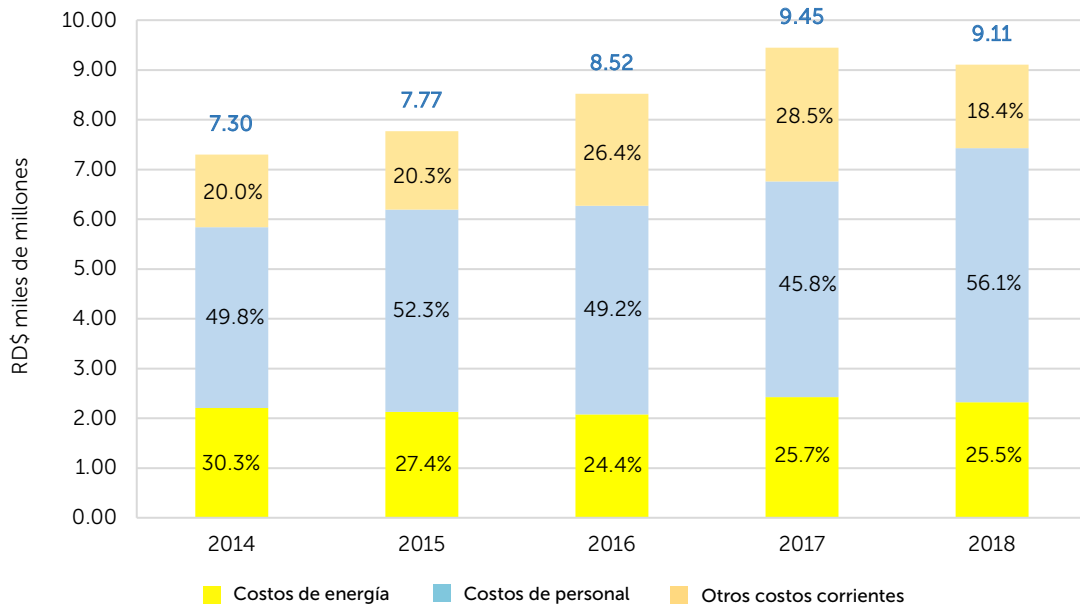
¹¹⁹ El total de ingresos recurrentes es el resultado de la combinación de los ingresos procedentes de la venta de servicios, de las transferencias corrientes y de otras fuentes de ingresos.

Figura III.22: Total de ingresos recurrentes por proveedor



Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Figura III.23: Usos de los fondos operativos

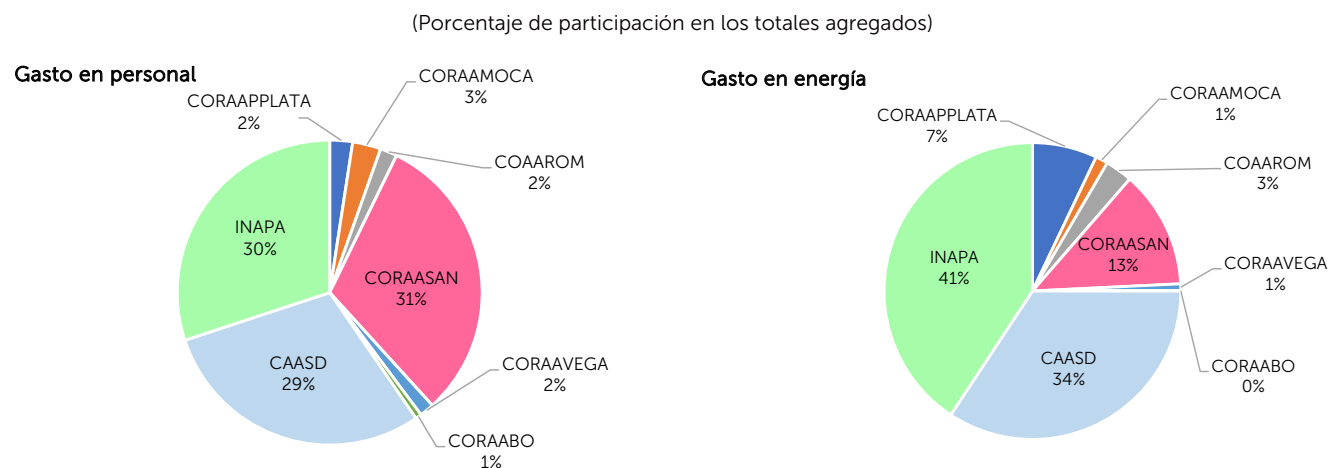


Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Entre 2014 y 2018, los gastos en personal de los proveedores de servicios de APS aumentaron, mientras que sus gastos en energía se mantuvieron relativamente estables. La factura salarial agregada creció 40.7 por ciento, a una tasa promedio anual del 8.9 por ciento durante el quinquenio. Por el contrario, los gastos en energía solo aumentaron alrededor del 5 por ciento en el mismo

período. El gasto en energía fluctúa por razones técnicas, incluida la dependencia de fuentes de agua subterránea y de superficie,¹²⁰ y debido a otros factores exógenos como las sequías y los precios de la energía. Impulsado en gran medida por el gasto en salarios, el gasto recurrente agregado de todos los proveedores creció 24.8 por ciento en términos nominales durante el período 2014-18.

¹²⁰ Por ejemplo, los costos de bombeo son más altos para la extracción de agua subterránea.

Figura III.24: Gasto en personal y en energía por proveedor de APS, 2014-2018

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Las tres empresas más grandes de servicios públicos de APS (es decir, INAPA, CAASD y CORAASAN) fueron responsables del 90.6 por ciento y el 88.0 por ciento del gasto agregado en salarios y en energía, respectivamente, de todos los proveedores de servicios de APS en el período 2014-18 (Figura III.24). En conjunto, estas 3 empresas representan el 90 por ciento de los gastos operativos consolidados de todos los proveedores de servicios de APS.

Variaciones entre los proveedores

La participación de los gastos en personal en los gastos totales varía entre los proveedores de servicios. Entre 2014 y 2018, en CORAAMOCA y CORAASAN los salarios representaron el 65 por ciento y el 63 por ciento, respectivamente, de sus gastos recurrentes totales, mientras que los gastos en salarios representaron el 50 por ciento y el 43 por ciento del gasto recurrente total del INAPA y de la CAASD, respectivamente. En el mismo período, los salarios representaron solo el 34 por ciento del total de gastos recurrentes de CORAAPPLATA.¹²¹

De manera similar, la participación de los gastos en energía en los gastos recurrentes varía entre los proveedores de servicios de APS. Estas diferencias podrían deberse a las diferentes fuentes de agua utilizadas por cada proveedor (por ejemplo, bombeo o uso de la gravedad, o una combinación de ambos) y/o a los diferentes

niveles de tratamiento de las aguas residuales entre los proveedores.¹²² Durante el período 2014-18, la energía representó la mayor proporción de los gastos operativos de CORAAPPLATA (52 por ciento en promedio), en un rango que fluctuó entre un máximo de 64 por ciento en 2014 y un mínimo de 46 por ciento en 2016. En el mismo período, el gasto en energía de COAAROM, que es conocida por tener altos costos de bombeo, representó el 38 por ciento de sus gastos operativos. El INAPA, la CAASD y CORAASAN –los tres proveedores con los mayores costos de energía en números absolutos– gastaron el 35 por ciento, 26 por ciento y 14 por ciento, respectivamente, de sus presupuestos operativos en energía en 2014-18.

Equilibrio operativo

A nivel agregado

El balance operativo consolidado de los proveedores de servicios de APS fue negativo al final de cada año entre 2014 y 2017. El déficit operativo de fin de año osciló entre el 1 por ciento de los gastos totales en 2016 y 7.3 por ciento en 2017, con un superávit del 4 por ciento en 2018. El déficit agregado de todos los proveedores fue de 2.17 por ciento durante el período 2014-18. Los déficits operativos son financiados por el presupuesto del gobierno central y constituyen un cargo en el presupuesto, adicional a las transferencias anuales para gastos recurrentes.

¹²¹ Véase el Anexo III.1 para un desglose detallado de los gastos por proveedor.

¹²² El uso de equipos mecánicos y de bombeo para los sistemas de agua y aguas residuales aumenta el uso de energía, elevando su costo. Estos sistemas varían según el proveedor.

Tabla III-4: Balance operativo como proporción de los gastos operativos por proveedor, 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Agregado 14-18*
CORAAPPLATA	9.67%	0.92%	10.46%	13.01%	23.38%	11.86%
CORAAMOCA	-8.86%	-5.49%	0.67%	10.85%	-1.75%	-0.86%
COAAROM	-10.85%	-29.56%	12.96%	-1.71%	7.55%	-6.10%
CORAASAN	8.06%	7.99%	8.29%	1.26%	15.44%	8.09%
CORAAVEGA	5.90%	-1.57%	-16.37%	-17.19%	-22.45%	-11.21%
CORAABO	1.99%	22.08%	-7.95%	15.65%	14.82%	7.96%
CAASD	-6.84%	-1.57%	1.87%	-13.84%	16.30%	-1.10%
INAPA	-9.39%	-13.03%	-14.09%	-10.11%	-17.27%	-12.97%
TOTAL ANUAL	-3.39%	-3.39%	-0.95%	-7.31%	4.06%	-2.17%

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES

*Este es el cociente de los agregados (es decir, el superávit o déficit agregado de cada proveedor dividido por el total agregado de los gastos recurrentes de cada proveedor).

Variaciones entre los proveedores

El INAPA y CORAAVEGA tuvieron los mayores déficits operativos en relación con sus gastos en 2014-18 (Tabla III.4). Mientras que el INAPA experimentó déficits todos los años, variando desde el 9.39 por ciento del total de los gastos operativos en 2014 hasta el 17.27 por ciento en 2018, CORAAVEGA tuvo un déficit en cuatro de los cinco años, y su balance operativo varió desde un superávit del 5.9 por ciento en 2014 hasta un déficit del 22.45 por ciento en 2018.

Por el contrario, CORAAPPLATA y CORAASAN tuvieron superávits operativos todos los años en el mismo período. En CORAAPPLATA, el superávit osciló entre el 0.92 por ciento del total de los gastos operativos en 2015 y el 23.38 por ciento en 2018, y en CORAASAN entre el 1.26 por ciento en 2017 y el 15.44 por ciento en 2018. CORAABO tuvo un superávit en cuatro de los cinco años y su balance operativo osciló entre un superávit del 22.08 por ciento en 2015 y un déficit del 7.95 por ciento en 2016. Sin embargo, incluso los proveedores de servicios de APS con superávits habrían tenido un déficit operativo, tanto anual como agregado, si no hubiesen recibido subvenciones operativas del gobierno central.

Un análisis de las fuentes y usos de los fondos para gastos recurrentes revela la dependencia de los proveedores de servicios de APS del gobierno central. Específicamente, todos los proveedores de servicios de APS dependen de las transferencias del gobierno central para satisfacer sus necesidades operativas. Sus propios ingresos (en gran parte procedentes de la venta de servicios) son insuficientes para solventar sus gastos operativos.

Financiamiento de los gastos de capital

A nivel agregado

Las transferencias de capital del gobierno central constituyen la única fuente de financiamiento de las inversiones de los proveedores de servicios de APS.¹²³

Los gastos de capital incluyen todos los recursos utilizados para adquirir, mejorar y mantener activos físicos tales como propiedades, edificios, plantas industriales, tecnología o equipo. Las inversiones en infraestructura de APS y para la rehabilitación de la infraestructura existente se financian íntegramente con ingresos provenientes del presupuesto central y de proyectos financiados internacionalmente. Como las empresas de servicios públicos de APS no tienen suficientes ingresos propios para financiar sus costos operativos, no contribuyen a los proyectos de inversión.

¹²³ En el sistema de contabilidad del gobierno, las transferencias de capital provienen de fuentes internas y/o externas. Las fuentes internas son el Fondo General del gobierno central y/o los ingresos de fuentes propias (si los hay). Las fuentes externas son el crédito y las donaciones externas (si los hay). Las fuentes internas o externas de financiamiento de inversiones se clasifican como transferencias de capital.

Tabla III-5: Fuentes de capital para inversiones en APS

	2014	2015	2016	2017	2018	Agregado 14-18*
Recursos del gobierno	49%	67%	77%	72%	88%	73%*
Créditos externos	49%	29%	18%	25%	10%	24%*
Donaciones externas	2%	4%	5%	3%	2%	3%*
Transferencias totales de capital (RD\$, miles de millones)	\$4.59	\$6.05	\$6.49	\$10.11	\$8.60	\$7.17

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES

*Este es el cociente de los agregados (es decir, el superávit o déficit agregado de cada proveedor dividido por el total agregado de los gastos recurrentes de cada proveedor).

Entre 2014 y 2018, el gobierno central dedicó un promedio del 7.2 por ciento de su presupuesto de capital a inversiones en el sector de APS (Tabla III.3). Esta cifra osciló entre el 5.8 por ciento en 2014 y el 8.2 por ciento en 2018. Durante este período, el gobierno asignó un promedio de RD\$7,170 millones a los proveedores de servicios de APS cada año, con un pico de RD\$10,110 millones en 2017 (Tabla III.5). La asignación anual para inversiones en APS creció 87.4 por ciento entre 2014 y 2018.

De la cantidad del presupuesto central asignada a las inversiones, el 27 por ciento se financia con fuentes externas (Tabla III.5).¹²⁴ De esta cantidad, el 89 por ciento se financia a través de créditos externos y el 11 por ciento mediante donaciones/subvenciones externas.

En términos nominales, el total de gastos de capital (CAPEX) en el sector de APS aumentó 66.6 por ciento entre 2014 y 2018 (Figura III.26). El CAPEX relacionado con APS creció de RD\$4,730 millones en 2014 a RD\$7,880 millones en 2018, a una tasa de crecimiento anual promedio del 13.6 por ciento.

Variaciones entre proveedores

El INAPA, la CAASD y CORAASAN fueron los únicos proveedores de servicios de APS que recibieron transferencias de capital de fuentes externas en 2014-18.

Durante este período, el INAPA recibió RD\$6,030 millones en transferencias de capital de fuentes externas (61.7 por ciento del total del financiamiento proveniente de fuentes externas), la CAASD recibió RD\$2,900 millones (29.7 por ciento) y CORAASAN recibió RD\$846 millones (8.6 por ciento). Los otros cinco proveedores no recibieron transferencias de capital de fuentes externas en el mismo período.

Balance de capital

A nivel agregado

Si bien la mayoría de los proveedores de servicios de APS reportaron un déficit agregado de capital para el período 2014-18, el balance agregado de capital combinado de todos los proveedores de servicios de APS revela un pequeño superávit (Tabla III.6). El balance combinado de capital fue negativo en dos de los cinco años y positivo los otros tres. En el caso de los balances de capital, un superávit implica que los recursos asignados no se están utilizando durante el año fiscal, y por la misma lógica un déficit implica un exceso de compromiso en el mismo año fiscal. Se necesita más información sobre la forma en que se presupuestan y asignan los fondos de inversión para comprender cómo se relaciona el balance de capital con la calidad y la gestión de los proyectos de inversión.

¹²⁴ Las fuentes externas incluyen los créditos externos y las donaciones externas (por ejemplo, proyectos de agencias donantes u de organismos internacionales de desarrollo). Como se indica en la Tabla 2, esta cantidad no incluye el proyecto de US\$27.5 millones ejecutado por el MEPyD en beneficio de CORAAPPLATA, CORAAMOCA y COAAROM entre 2010 y 2018.

A nivel de proveedor

Todos los proveedores registraron un déficit agregado de capital entre 2014 y 2018, excepto el INAPA y CORAAVEGA, que registraron superávits de 20.07 por ciento y 11.95 por ciento, respectivamente. Sin embargo, los déficits de la mayoría de los proveedores de servicios de APS fueron relativamente pequeños y no revelaron ningún gasto excesivo o insuficiente persistente, con la excepción de los grandes déficits registrados por CORAAPPLATA

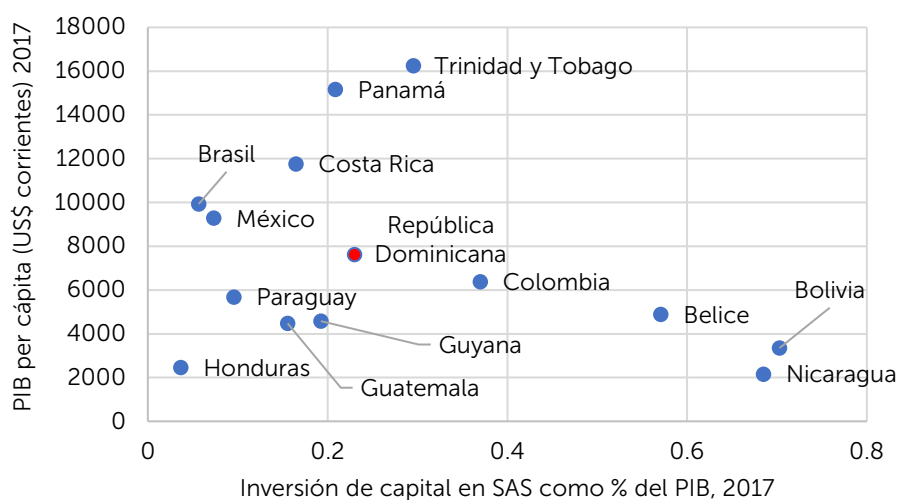
(48.69 por ciento) y CORAABO (27.05 por ciento). Dado que el INAPA y la CAASD reciben casi el 90 por ciento del presupuesto de capital para APS, su desempeño determina el desempeño global de los gastos de capital. Por ejemplo, los grandes superávits del INAPA compensan los déficits de otros proveedores. Una vez aprobados los proyectos, los presupuestos de inversión son asignados al INAPA y a las CORAAs con base en sus planes de inversión originales. Si los proveedores de servicios de APS gastan menos de lo previsto, los fondos excedentes se quedan con

Tabla III-6: Balance de capital como proporción del gasto de capital por proveedor, 2014-2018

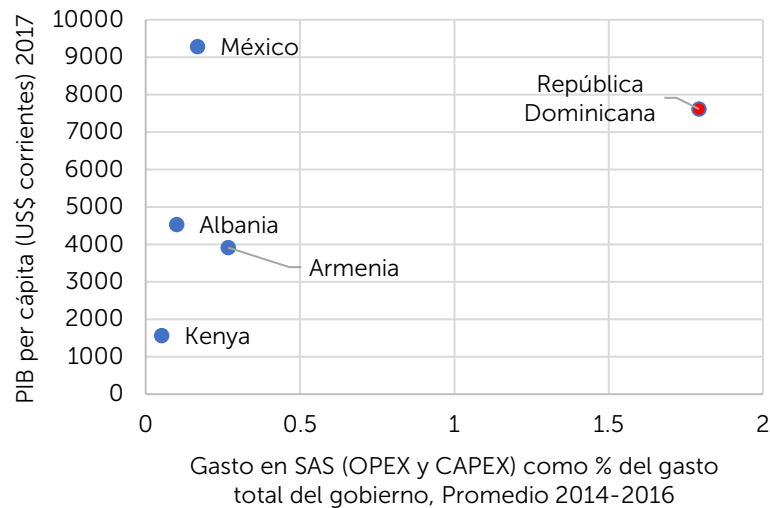
	2014	2015	2016	2017	2018	Agregado 14-18*
CORAAPPLATA	-66.59%	-6.86%	-72.57%	-14.85%	-58.24%	-48.69%
CORAAMOCA	-3.44%	-0.64%	-0.06%	-0.90%	-9.66%	-3.46%
COAAROM	-24.05%	-14.16%	-1.69%	-20.16%	48.78%	-1.00%
CORAASAN	-17.36%	-18.74%	-13.22%	14.30%	-13.68%	-8.05%
CORAAVEGA	-41.58%	-4.45%	-3.22%	146.21%	-9.20%	11.95%
CORAABO	-3.96%	-48.61%	-100%	-17.92%	-20.26%	-27.05%
CAASD	-5.86%	-3.23%	-2.07%	6.83%	-11.44%	-2.46%
INAPA	-0.17%	28.33%	-4.25%	26.27%	61.79%	20.07%
TOTAL ANUAL	-2.93%	14.03%	-4.27%	15.54%	9.14%	7.16%

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.
*Este es el cociente de los agregados (es decir, el superávit o déficit agregado de cada proveedor dividido por el gasto de capital total agregado de cada proveedor).

Figura III.25: PIB per cápita vs. CAPEX como % del PIB



Fuente: <http://es.infralata.com/info/dataviews/252249/agua/>

Figura III.26: PIB per cápita vs gasto en APS como % del gasto público total

Fuente: Andrés L., et al. 2019. Banco Mundial.¹²⁵

el proveedor, lo que significa que el MEPyD no deduce el excedente del presupuesto del año siguiente (es decir, los fondos no se devuelven a la Tesorería). Se requiere más información para determinar cómo se financian los déficits y la forma en que se monitorean y evalúan los retrasos de los proyectos. Por ejemplo, no está claro por qué el INAPA no está utilizando plenamente su presupuesto de capital (por ejemplo, ¿hay cuellos de botella en las adquisiciones? o ¿carece de capacidad de implementación?).

Comparación de los gastos operativos y de capital con otros países

La RD gastó alrededor del 0.23 por ciento del PIB en inversiones en el sector de APS en 2017, lo que fue similar a Costa Rica, Panamá y Guyana (Figura III.25 y Anexo III.1). La RD estuvo ligeramente por debajo del promedio regional después de Bolivia, Nicaragua, Belice, Colombia y Trinidad y Tobago.

Sin embargo, la RD destinó un promedio de 1.8 por ciento del total del gasto gubernamental entre 2014 y 2016 a operaciones e inversiones en materia de APS, cifra que es considerablemente más alta que la de otros países de la región como México o su par estructural –Albania–, que gastaron 0.17 y 0.10 respectivamente.

Asignación de recursos

En esta sección se analiza el proceso de asignación de recursos para la inversión y los gastos operativos, y también se revisa la eficiencia de asignación de las inversiones para suministro de agua entre las provincias atendidas por el INAPA.

Planificación y aprobación de las inversiones

El MEPyD es responsable de la planificación e implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030.¹²⁶ Esto incluye la gestión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y la evaluación de todos los proyectos de inversión. El objetivo de la evaluación técnica del ministerio es asegurar el cumplimiento de la política de gestión de la inversión pública del país y de las normas técnicas generales establecidas por la Dirección General de Inversión Pública (DGIP). El MEPyD consolida un programa de inversión plurianual para todos los sectores, identifica los proyectos prioritarios (en coordinación con el Ministerio de la Presidencia) y presenta una lista de proyectos de inversión al MH, que la incluye en el proyecto de ley de presupuesto de cada año. Los recursos de inversión no se asignan a las provincias o a los proveedores de servicios de APS. Los proveedores de servicios de APS presentan los proyectos al MEPyD para su evaluación técnica.

¹²⁵ Andrés, Luis A., Michael Thibert, Camilo Lombana Córdoba, Alexander V. Danilenko, George Joseph y Christian Borja-Vega. 2019. *Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation*. Banco Mundial, Washington, DC.

¹²⁶ MEPyD. 2017. Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública. Viceministerio de Planificación. Santo Domingo, República Dominicana.

No existen directrices especiales para la planificación de las inversiones en el sector de APS, tales como fórmulas para tener en cuenta las necesidades básicas de los hogares, las tasas de pobreza, las deficiencias de infraestructura o las estadísticas de salud; sin embargo, el análisis de costo-beneficio realizado por el MEPyD sí tiene en cuenta los costos y beneficios económicos y sociales.

La selección de nuevos proyectos de inversión se basa en un plan estratégico de cuatro años que es consistente con la END. Al inicio del plan estratégico multianual, varios proyectos nuevos a los que se les asigna un código único son añadidos al SNIP. Sin embargo, no todos los proyectos con un código SNIP están incluidos en el presupuesto. Una gran parte de la cartera de proyectos consiste en proyectos que ya se están ejecutando, dado que en el proceso de asignación presupuestaria se da prioridad, con razón, a los proyectos en curso (proyectos de arrastre). Entre 2016 y 2018, se incluyeron en el presupuesto 151 proyectos de APS, de los cuales 54 eran nuevos y 97 se encontraban ya en curso, habiéndose iniciado antes de 2016.¹²⁷

Los proveedores de servicios de APS del país son legalmente responsables de la planificación de las inversiones en sus jurisdicciones. Los nuevos proyectos de inversión en APS son identificados y propuestos por el INAPA y las CORAAs y enviados al MISPAS para su aprobación administrativa, antes de ser remitidos al MEPyD, que realiza una revisión técnica. Sin embargo, los criterios utilizados por los proveedores de servicios de APS para identificar los proyectos no son claros. El INAPA tiene un plan plurianual de inversiones para 2020-24 y la CAASD tiene uno para 2020-23.¹²⁸ El plan del INAPA incluye proyectos de inversión por valor de RD\$66,000 millones (equivalentes a US\$1,200 millones), mientras que la CAASD tiene previsto gastar RD\$15,000 millones (US\$274.4 millones) y RD\$15,900 millones (US\$290.9 millones) para financiar proyectos en curso y nuevos, respectivamente, en el período 2020-2023.¹²⁹

En su revisión técnica, el MEPyD calcula el valor actual neto (VAN) y la tasa interna de retorno (TIR) de cada proyecto de inversión. El proceso de admisión de un proyecto en el SNIP incluye una evaluación no solo de su viabilidad financiera sino también de su impacto y relevancia. Por ejemplo, el MEPyD realiza un análisis cualitativo que

evalúa el impacto técnico, socioeconómico y ambiental de un proyecto. Los proyectos se devuelven a los organismos de implementación cuando los diseños de los proyectos no proporcionan suficiente información. A algunos proyectos de inversión se les asigna un código SNIP provisional cuando es necesario realizar estudios adicionales.

A los proyectos que cumplen con los requisitos necesarios se les admite en el SNIP y se les asigna un código único. Este es un paso crítico porque el MH solo asigna recursos presupuestarios a los proyectos de inversión que tienen un código SNIP. La inclusión en el SNIP es una condición necesaria pero no suficiente para la selección final de un proyecto, ya que los proyectos admitidos son examinados por el MH, en consulta con el Ministerio de la Presidencia, sobre la base del presupuesto plurianual y las asignaciones presupuestarias totales/específicas por sector para el año en curso. Aunque se desalienta esta práctica, a veces los organismos gubernamentales y los proveedores de servicios de APS pueden eludir el proceso del SNIP recibiendo recursos extrapresupuestarios (principalmente mediante órdenes presidenciales).

Los proveedores de servicios de APS más pequeños no cuentan con la capacidad para preparar proyectos de calidad. Considerando su tamaño, es lógico que el INAPA, la CAASD y CORAASAN deban tener una gran participación en las nuevas inversiones, pero es notable que ninguna de las otras CORAAs tuvo un solo proyecto de inversión en 2016-18.^{130,131} De todas maneras, 17 de los 21 proyectos nuevos (80 por ciento) fueron clasificados como proyectos de "rehabilitación" durante este período, presumiblemente para infraestructuras existentes en lugar de construcciones totalmente nuevas.¹³²

La mayoría de los proyectos de inversión en el sector de APS se centran en el suministro de agua en lugar de en la gestión de las aguas residuales, a pesar de la publicación por parte del INAPA en 2016 de la Estrategia Nacional de Saneamiento y de los efectos negativos para la salud y el medio ambiente que provocan las prácticas de saneamiento deficientes. Si bien la Estrategia Nacional de Saneamiento pide que se aumente la inversión en saneamiento y se mejore la calidad de los servicios de APS, la mayoría de las inversiones en el sector siguen estando relacionadas con la infraestructura de

¹²⁷ Si bien el análisis global de los gastos realizado para este informe se basa en los datos de 2014-18 de la DIGEPRES, los datos sobre los proyectos en esta sección se limitan a 2016-18 y se basan en los datos de los proyectos proporcionados por el MEPyD.

¹²⁸ No está claro si las otras CORAAs tienen planes de inversión plurianuales. Sin embargo, durante el período cubierto por este informe, no existen proyectos de inversión que se encuentren bajo la jurisdicción de las otras CORAAs, con la excepción de CORAASAN.

¹²⁹ Plan de Inversiones de la CAASD 2020-2023 y Plan de Inversiones del INAPA 2020-2024.

¹³⁰ Entre 2016 y 2018, el INAPA inició catorce nuevos proyectos, la CAASD inició seis nuevos proyectos y CORAASAN inició un nuevo proyecto.

¹³¹ El proyecto financiado por el Banco Mundial y ejecutado por el MEPyD para beneficio de CORAAPLATA, CORAAMOCA y COAAROM no está incluido.

¹³² En 2016-18 hubo diecisiete proyectos de rehabilitación, tres proyectos de construcción nueva y uno relacionado con el desarrollo del capital humano.

suministro de agua. Si bien todos los nuevos proyectos de APS creados en 2016 se focalizaban en la gestión de las aguas residuales (cinco proyectos), esta proporción se redujo al 19 por ciento y al 15 por ciento de todos los nuevos proyectos en 2017 y 2018, respectivamente. En consecuencia, la proporción de proyectos en curso dedicados a la gestión de las aguas residuales osciló entre el 20 y el 30 por ciento en 2016-18. La limitada inversión en infraestructura para el manejo de aguas residuales en el país es incompatible con la dependencia de la RD del turismo y la necesidad de preservar su capital natural.

Si bien la Estrategia Nacional de Saneamiento incluye inversiones para mejorar la calidad de los servicios y aumentar la eficiencia de los proveedores de servicios de APS, ésta ha tenido un impacto limitado en la selección de proyectos. La estrategia exige un aumento de la micromedición, mejores prácticas de facturación/cobro y una reducción del agua no facturada, así como la disminución de la dependencia de los proveedores de servicios de APS de los subsidios para financiar sus gastos de operaciones. La Estrategia Nacional de Saneamiento parece haber tenido un impacto limitado, ya que durante 2016-2018 solo hubo un proyecto de inversión (administrado por COAAROM) que incluía explícitamente la micromedición (instalación de 10,000 micro medidores) y cuatro proyectos dedicados al fortalecimiento institucional (de los cuales tres se iniciaron antes de 2016). Todos los proyectos centrados en el fortalecimiento institucional se financiaron con créditos o donaciones externas.

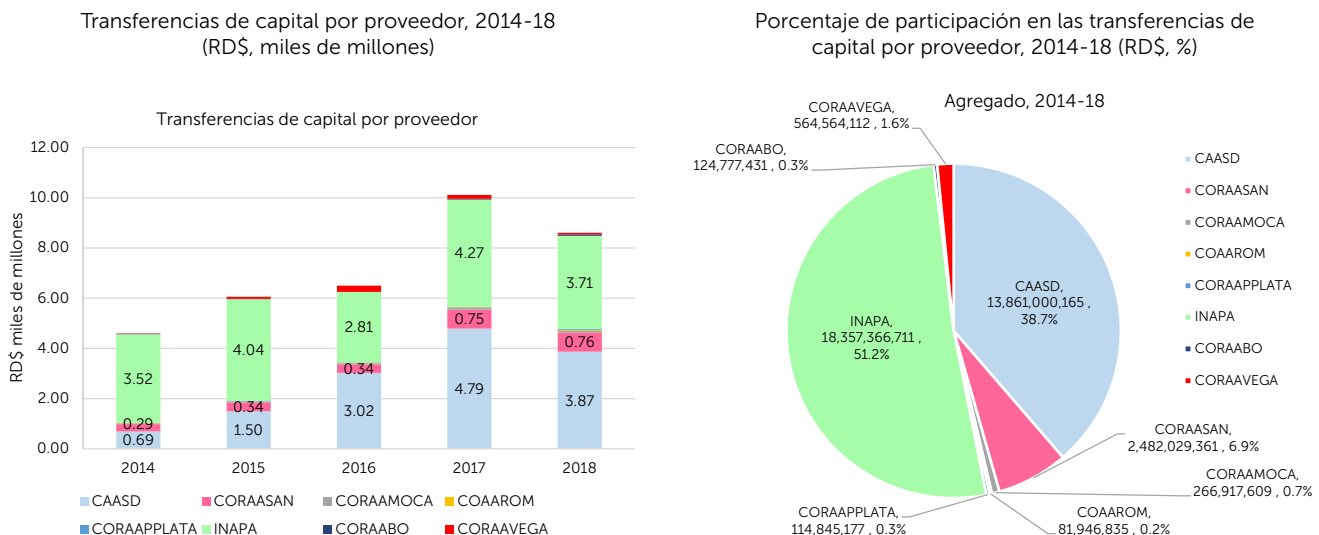
Asignación presupuestaria para gastos operativos

El MH aprueba los presupuestos anuales propuestos por los proveedores de servicios de APS y sus Consejos de Directores. Hasta 2019, los presupuestos operativos eran revisados por el Ministerio de la Presidencia antes de ser presentados al MH. Esto cambió en 2019 con el Decreto Presidencial 207-19 que delegó al MH la aprobación de los presupuestos y de las modificaciones presupuestarias para las empresas públicas no financieras (que incluyen a los proveedores de servicios de APS).

Las CORAAs siguen un plan estratégico de cuatro años que es consistente con la END. Con base en la END, las CORAAs desarrollan un plan operativo anual que incluye: i) los planes de compras y contratos; ii) el número de clientes previsto; iii) los proyectos para el año en curso; y iv) los gastos de años anteriores, con un incremento basado en la inflación y en aumentos salariales aceptables.

Básicamente, las subvenciones del gobierno central a los proveedores de servicios de APS se asignan como incrementos basados en la asignación del año anterior y no se basan en sus necesidades o desempeño actuales. El presupuesto del año anterior se utiliza como punto de partida en el proceso de asignación presupuestaria. Si bien la disponibilidad de fondos a nivel nacional determina el volumen de fondos disponibles, no es una restricción vinculante, ya que las subvenciones a los proveedores de servicios de APS representan una proporción relativamente pequeña del presupuesto ordinario del gobierno central (menos del 1 por ciento) (Tabla III.2. Sección III).

Figura III.27: Transferencias de capital al sector de APS, 2014-2018



Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Asignación presupuestaria para gastos de capital

El INAPA y la CAASD reciben la mayor parte de las transferencias de capital. Reciben la mayor cantidad de recursos porque no solo cubren la mayor área de servicio y atienden a la mayor cantidad de personas en relación con otros proveedores, sino también porque tienen una mejor capacidad para postularse a proyectos de inversión. Entre 2014 y 2018, el INAPA y la CAASD recibieron casi el 90 por ciento del total de las transferencias de capital al sector de APS, mientras que CORAASAN recibió el 6.9 por ciento, CORAAVEGA el 1.6 por ciento y los proveedores restantes de APS recibieron menos del 1 por ciento cada una de todas las transferencias de capital (Figura III.27).

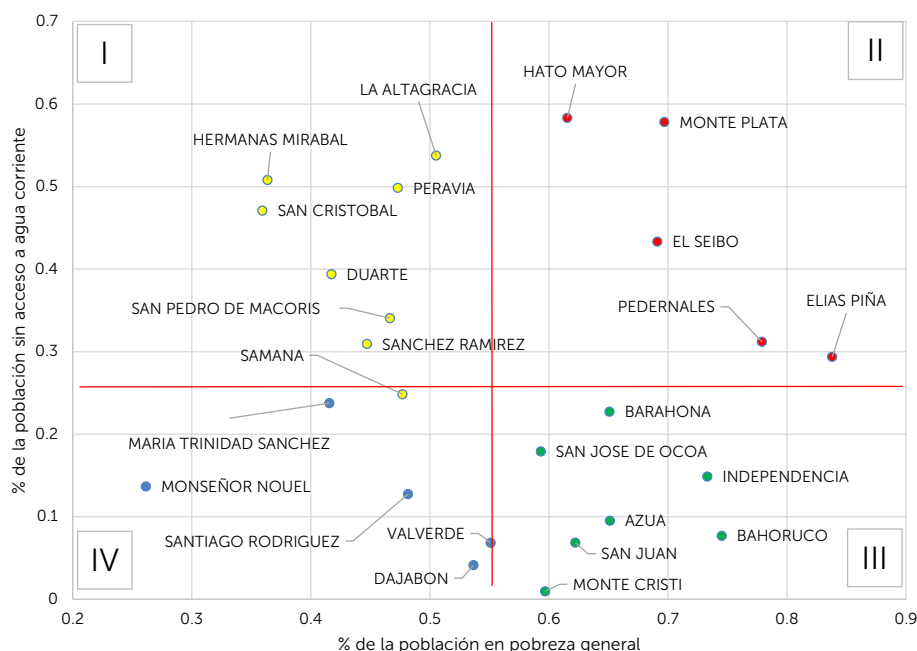
Asignación de recursos para inversiones en suministro de agua en zonas atendidas por el INAPA

Como ya se ha señalado, no existe una fórmula para asignar presupuestos de capital a los proveedores de servicios de APS o a las provincias. Los proyectos son presentados por los proveedores, aprobados por el MEPyD y seleccionados por el MH y el Ministerio de la Presidencia para ser incluidos en el presupuesto. Si bien en la evaluación de los proyectos por parte del MEPyD se toman en cuenta los beneficios sociales, no está claro en qué

medida figuran en esos cálculos factores como la pobreza y el acceso al agua corriente. Dado que los Objetivos de Desarrollo Sostenible aspiran a lograr el acceso universal y a reducir las desigualdades en el acceso a los servicios gestionados con seguridad, vale la pena estudiar si el mayor proveedor del país en términos de población y número de provincias –el INAPA– ha podido llegar a los más necesitados. Esto no quiere decir que otros factores como los costos unitarios per cápita para ampliar los servicios, la densidad de población y las ganancias de eficiencia al llegar a más personas, y otros factores no sean válidos para ser considerados en la asignación de los escasos recursos para proyectos de inversión de capital; sin embargo, vale la pena explorar si la asignación de recursos para inversiones está o no beneficiando a los pobres.

Según los datos disponibles, no hay una correlación evidente entre los índices de pobreza de las provincias y el porcentaje de la población sin acceso al agua corriente en las provincias atendidas por el INAPA. En la Figura III.28, las 25 provincias atendidas por el INAPA entre 2014 y 2018 están situadas en uno de cuatro cuadrantes basados en la tasa media de pobreza y el porcentaje medio de personas sin acceso a agua corriente en la provincia. Como dato positivo, siete de las doce provincias con tasas de pobreza superiores al 55 por ciento (la mediana) tienen porcentajes menores de población sin acceso a agua corriente, lo que indica que las inversiones han sido posible-

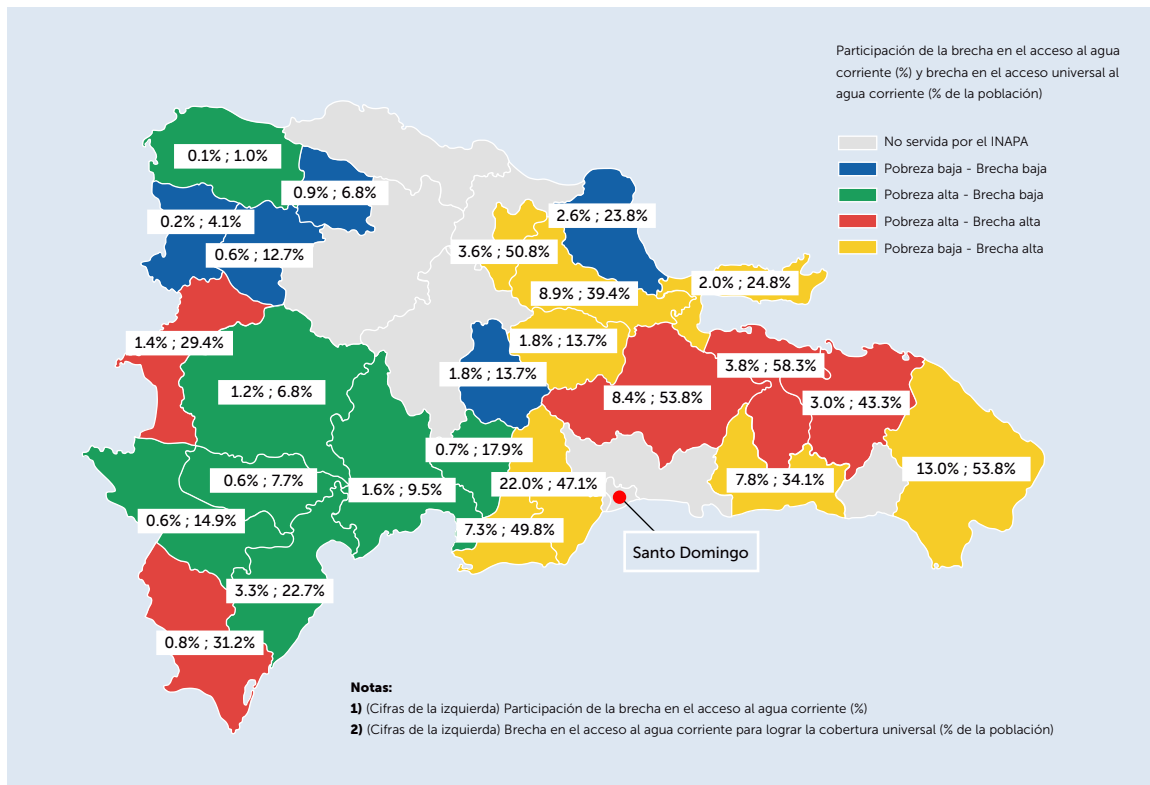
Figura III.28: Población sin acceso a agua corriente (%) 2015 vs. índices generales de pobreza (%) 2010 - 25 provincias atendidas por el INAPA, 2014-2018



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Las estimaciones a nivel provincial de acceso al agua corriente se derivan de ENHOGAR, 2015. Los niveles de pobreza se derivan del Mapa de la Pobreza del MEPyD 2010. Para delimitar los cuadrantes se utilizaron los valores medios de población sin acceso al agua corriente y los niveles de pobreza general.

Figura III.29: Participación de la brecha en el acceso al agua corriente (%) y brecha en el acceso universal al agua corriente (% de la población) 2015 - 25 provincias atendidas por el INAPA, 2014-2018



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Las estimaciones a nivel provincial de acceso al agua corriente se derivan de ENHOGAR, 2015. Los niveles de pobreza se derivan del Mapa de la Pobreza del MEPyD 2010. Para delimitar los cuadrantes se utilizaron los valores medios de población sin acceso al agua corriente y los niveles de pobreza general.

mente en favor de los pobres. Esto puede posiblemente explicarse en parte por un proyecto de inversión de US\$75 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que se inició en 2010 y que invirtió en las provincias de Bahoruco, Barahona, Independencia, San Juan, Elías Piña, San Cristóbal y San Pedro de Macorís. Las cuatro primeras de estas provincias se encuentran en el Cuadrante III, con altas tasas de pobreza, pero también un alto nivel de acceso al agua corriente y podrían considerarse desviaciones positivas. En esta figura también se observa que siguen existiendo importantes brechas en el acceso al agua corriente en las provincias de mayor pobreza como Hato Mayor, Monte Plata, El Seibo, Pedernales y Elías Piña (Cuadrante II). Cabe destacar que también se mantienen importantes brechas de acceso al agua corriente en provincias con tasas de pobreza inferiores a la mediana, como La Altagracia, Peravia y San Cristóbal (Cuadrante I). Basándose únicamente en las tasas de pobreza y el acceso al agua corriente, el Cuadrante IV sería el de las provincias de menor prioridad.

Las provincias occidentales, que también están más alejadas de la capital, parecen tener un mejor acceso al agua corriente. En la Figura III.29 se muestra una agrupación espacial de las provincias clasificadas por los cuadrantes de la Figura III.28. Las provincias verdes (Cuadrante III) se agrupan en la mitad occidental del país y obtienen mejores resultados en cuanto al acceso al agua corriente que las provincias azules (Cuadrante IV). Las provincias en amarillo están concentradas en la mitad oriental del país y, si bien tienen tasas de pobreza provinciales más bajas, colectivamente poseen la mayor parte de la brecha en el acceso al agua corriente. Las provincias en rojo, con las tasas de pobreza más altas y las mayores brechas en el acceso al agua corriente, se agrupan principalmente en la parte oriental del país. Las razones de la gran brecha en el acceso al agua corriente entre el este y el oeste no están claras. Si bien las inversiones del INAPA durante la última década parecen haber favorecido en gran medida a los pobres, con miras a los ODS, el Gobierno podría considerar la posibilidad de asignar los escasos recursos de capital disponibles basándose en fórmulas que utilicen datos objetivos para asegurar un acceso equitativo en todas las provincias. Para ello habría que tener en cuenta otros factores, como la ca-

pacidad de los demás proveedores distintos a la CAASD y el INAPA para formular proyectos bien diseñados que respondan a las necesidades provinciales. Además, toda metodología de asignación basada en fórmulas debería tener en cuenta una asignación mínima por provincia para que las inversiones valgan la pena.

Subsidios al consumo de servicios de agua en áreas atendidas por el INAPA y la CAASD

Esta sección examina el tamaño y la distribución de los subsidios al consumo para los servicios de agua potable y saneamiento (APS). Utiliza el análisis de incidencia de beneficios (AIB) para evaluar el impacto distributivo del gasto público en APS por grupo socioeconómico y si la asignación de subsidios es progresiva o regresiva. La sección evalúa los diversos tipos de subsidios de servicios de APS proporcionados en la RD; sin embargo, no examina la eficiencia de asignación de las inversiones en la expansión del servicio emprendidas como parte del esfuerzo del gobierno para brindar acceso universal a los servicios de APS.¹³³

Mecanismos de subsidio

Un subsidio al consumo representa la diferencia entre el costo de proporcionar un servicio y el monto pagado por el usuario. Al igual que otros subsidios al consumo, los subsidios a los servicios de APS pueden ser implícitos o explícitos. Los subsidios no focalizados se aplican a todos los consumidores independientemente del nivel de ingresos u otras características socioeconómicas. Los subsidios implícitos reflejan una diferencia entre la tarifa oficial del servicio y la tarifa real que pagan los consumidores, a menudo debido a una medición inadecuada o a las bajas tasas de facturación y cobranza. Los subsidios explícitos son tarifas por debajo del costo que se ofrecen a grupos específicos de consumidores. La mayoría de los subsidios explícitos a los servicios de APS se basan en los volúmenes de consumo, en donde los consumidores de bajo volumen pagan tarifas más bajas que los consumidores de alto volumen bajo un sistema de tarifas por bloques crecientes (TBC). Los subsidios de APS se financian mediante: (i) transferencias fiscales a las empresas proveedoras de agua; (ii) subsidios cruzados creados por las tarifas más altas pagadas por consumidores de alto volumen; y/o (iii) ahorros a corto plazo por interrupciones del servicio o subinversión en infraestructura de APS.

Alcance del análisis

El AIB presentado en esta sección se limita a las áreas geográficas atendidas por la CAASD y el INAPA. Estos dos proveedores son los más grandes de la RD: cubren aproximadamente al 75 por ciento de la población y reciben el 88 por ciento de todas las transferencias recurrentes del gobierno central. El análisis se basa en datos de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) 2018. De los 8,881 hogares incluidos en la ENGIH 2018, 6,948 se ubicaban dentro de las áreas de servicio de la CAASD y el INAPA. Estos hogares proporcionan una muestra suficientemente grande para los propósitos del análisis.

Los subsidios en la práctica

El INAPA y la CAASD han establecido un sistema de TBC diseñado para brindar subsidios cruzados a los hogares pobres, pero este sistema es ineficaz en la práctica. En principio, el sistema de TBC impone una estructura tarifaria progresiva, en la que los hogares sin medidor (que conforman la gran mayoría de los hogares) se asignan a categorías de consumo en función de sus características socioeconómicas, y los hogares más pobres están sujetos a una tarifa marginal más baja que sus contrapartes más ricas.¹³⁴ En la práctica, sin embargo, las bajas tasas de facturación y cobranza en los hogares de todos los niveles de ingresos impiden que el mecanismo de subsidio cruzado logre el resultado deseado.¹³⁵ En consecuencia, el subsidio real para el consumo de agua es en gran parte implícito, ya que refleja la falta de pago de los servicios de APS por parte de todas las categorías de consumidores.

Las altas tasas de impago de los servicios de agua provocan los déficits operativos de los proveedores de APS. El 71.1 por ciento de los hogares conectados a la red de agua corriente en la jurisdicción de la CAASD reportan no pagar por el agua que consumen (Figura III.30), al igual que el 53.8 por ciento de los hogares conectados a la red de agua corriente en la jurisdicción del INAPA (Figura III.31). Mientras tanto, solo alrededor de 16 y 27.4 por ciento de los hogares en las áreas de servicio de la CAASD y el INAPA, respectivamente, informan que pagan por el agua corriente que consumen.¹³⁶ Estos patrones son similares en todos los quintiles de consumo tanto para los clientes de la CAASD como del INAPA.

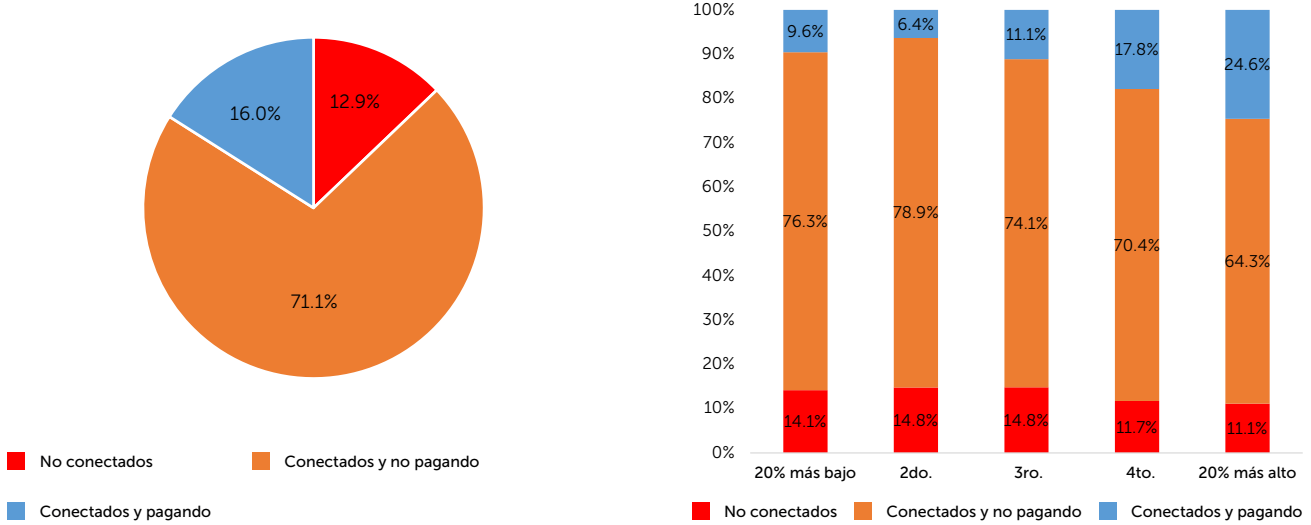
¹³³ Abramovsky et al. 2020. *Study of the Distributional Performance of Piped Water Consumption Subsidies in 10 Developing Countries*. Policy Research Working Paper. Banco Mundial: Washington, D.C.

¹³⁴ Véase el Anexo III.3.

¹³⁵ La CAASD estima una tasa de cobranza de alrededor del 59 por ciento, mientras que para el INAPA es difícil verificar los datos para este rubro. Como se señaló en la Sección VI, solo se factura a 141,600 de los cientos de miles de clientes del INAPA, de los cuales solo alrededor de 55,000 (39 por ciento) pagan sus facturas. Los datos de las encuestas de hogares sobre el pago por los servicios de agua corroboran la magnitud del problema.

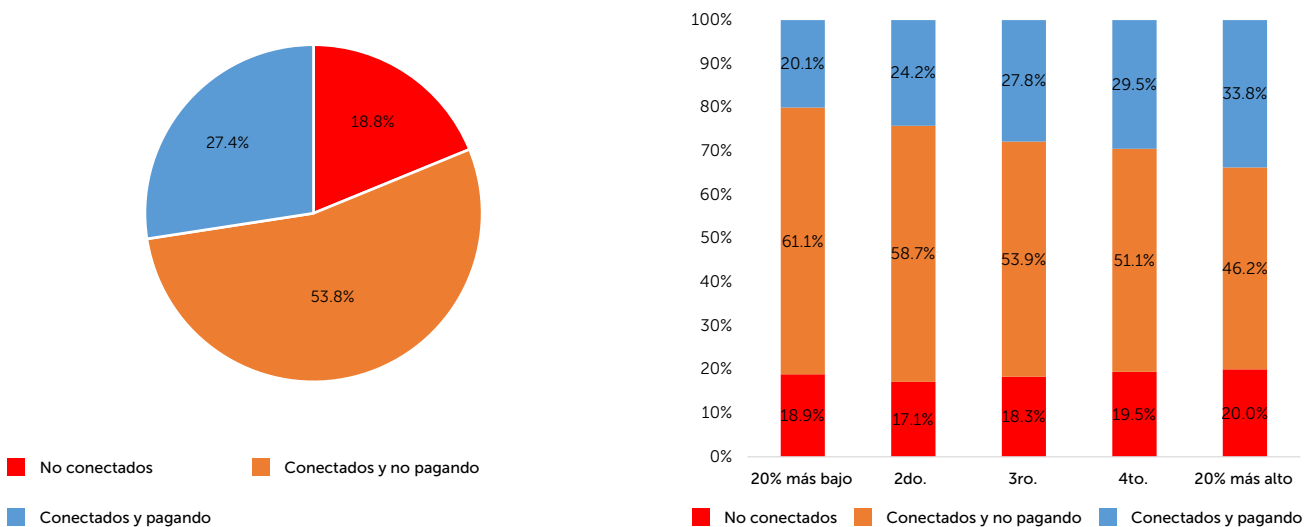
¹³⁶ Tómese en cuenta que la falta de pago de las facturas de agua reportada por los propios usuarios en la ENGIH puede verse influenciada, particularmente en áreas urbanas, por hogares que viven en unidades de vivienda de varios pisos, como apartamentos, que pueden no ver una factura de agua porque está incluida en su alquiler. No obstante, los datos administrativos sobre tasas bajas de facturación y cobranza corroboran los datos reportados por los consumidores.

Figura III.30: Conexión y estatus de pago de los hogares en áreas servidas por la CAASD con conexión de agua corriente, total y por quintil (%)



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

Figura III.31: Conexión y estatus de pago de los hogares en áreas servidas por el INAPA con conexión de agua corriente, total y por quintil (%)



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

Si bien algunas de las transferencias provistas por el gobierno central llegan a los consumidores, estos recursos son consumidos en gran medida por la ineficiencia del INAPA y la CAASD. Ambas empresas de servicios públicos enfrentan costos operativos innecesariamente altos debido a una combinación de exceso de personal, consumo ineficiente de energía y pérdidas técnicas en la red de agua. Dado que las transferencias fiscales cubren los déficits operativos de los proveedores, su in-

eficiencia es una carga para el presupuesto nacional. Además, aunque los precios unitarios del agua reflejados en la estructura de tarifas pueden estar por debajo del costo eficiente de producción, las bajas tasas de facturación y cobranza son un problema más urgente. En conjunto, la ineficiencia de los proveedores y la falta de pago por parte de los consumidores hacen que el gobierno central transfiera RD\$4.07 mil millones por año al INAPA y la CAASD para asegurar que los servicios continúen.¹³⁷

Tabla III-7: Gasto de los hogares en consumo de agua como porcentaje del gasto total por quintil de gasto (%)

		20% más bajo	2do.	3ro.	4to.	20% más alto	40% más bajo	60% más alto
CAASD	Gasto en agua pública	1.1%	1.0%	1.1%	0.6%	0.5%	1.0%	0.5%
	Agua embotellada	11.2%	12.1%	7.7%	4.1%	1.6%	11.7%	2.5%
	Total	12.4%	13.1%	8.8%	4.7%	2.0%	12.8%	3.0%
INAPA	Gasto en agua pública	0.8%	0.7%	0.7%	0.5%	0.4%	0.7%	0.5%
	Agua embotellada	2.8%	2.8%	2.5%	2.4%	1.4%	2.8%	1.9%
	Total	3.6%	3.5%	3.2%	2.9%	1.8%	3.5%	2.4%

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

Patrones de consumo

Aunque el agua provista por la CAASD y el INAPA está fuertemente subsidiada, los hogares ubicados en sus áreas de servicio gastan una cantidad significativa de sus ingresos en agua embotellada de suministro privado.

Cada mes, los hogares de todos los niveles de ingresos gastan mucho más en agua embotellada de suministro privado que en agua de suministro público (Tabla III.7). A nivel mundial, se ha adoptado ampliamente un límite superior del 5 por ciento de los ingresos familiares como punto de referencia para la asequibilidad de los servicios de APS.¹³⁸ Sin embargo, los clientes de la CAASD gastan habitualmente más del 5 por ciento de sus ingresos solo en servicios de agua.

En la RD, el 40 por ciento más pobre de los hogares asigna una mayor proporción de sus gastos a la compra de agua pública y privada que los hogares del 60 por ciento más rico.

En las áreas atendidas por la CAASD, los hogares en el 40 por ciento inferior de la distribución de ingresos asignan el 12.8 por ciento de sus gastos de consumo mensual al suministro de agua, y la abrumadora mayoría (11.7 por ciento) se destina a compras de agua embotellada. En las áreas servidas por el INAPA, el agua representa una proporción menor del gasto de consumo de los hogares y los hogares más pobres gastan un porcentaje más alto que sus contrapartes más ricas. Los hogares del 40 por ciento más pobre gastan alrededor del 3.5 por ciento de sus ingresos en agua, casi el 80 por ciento del cual se destina a pagar agua embotellada.

Los altos niveles de gasto en agua embotellada por parte de consumidores ricos y pobres sugieren una falta general de confianza en los servicios de agua públicos. Alentar a los hogares a usar el agua provista a través de la red requerirá grandes esfuerzos por parte de los proveedores públicos para mejorar la continuidad de los servicios y, al mismo tiempo, convencer a los consumidores de la calidad y seguridad del agua provista públicamente.

Distribución de los subsidios al consumo de agua según los niveles de ingreso

Los hogares en áreas atendidas por la CAASD y el INAPA son ligeramente más ricos que el promedio. Los hogares en el área de servicio de la CAASD tienden a ser relativamente ricos, mientras que los hogares en el área de servicio del INAPA están distribuidos de manera más uniforme entre los niveles de gasto (Tablas III.8 y III.9).^{139,140}

Más del 80 por ciento de los hogares tiene acceso a agua corriente, con altas tasas de acceso observadas en todos los quintiles de gasto. La gran mayoría de los hogares en las áreas de servicio de la CAASD y el INAPA tienen acceso a agua corriente a través de una conexión en su casa o en su propiedad o mediante una toma pública (Tabla III.10).¹⁴¹ Aunque las tasas de acceso no difieren sustancialmente entre los quintiles de gasto, los niveles de acceso a la red de agua corriente son más altos dentro de la jurisdicción principalmente urbana de la CAASD.

¹³⁷ En 2018, el INAPA recibió RD\$2,250 millones (48.8 por ciento de todas las transferencias a los proveedores de APS) y la CAASD RD\$1,820 millones (39.5 por ciento de todas las transferencias a los proveedores de APS).

¹³⁸ Komives, et al. 2005. *Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Directions in Development. Banco Mundial: Washington, D.C.

¹³⁹ El índice de consumo utilizado para generar quintiles de gasto se basa en la metodología del Banco Central, institución que gestionó la ENGIH 2018.

¹⁴⁰ Se trata de hogares con y sin acceso a la red pública que se encuentran en el área de servicio del proveedor.

¹⁴¹ La Tabla 11 presenta el porcentaje de hogares por quintil (de la Tabla 9) con acceso a una red de tuberías.

Tabla III-8: Número de hogares en las áreas de servicio del INAPA y la CAASD por quintil de gasto

	Total	20% más bajo	2do.	3ro.	4to.	20% más alto
Nacional	8,881	1,776	1,776	1,776	1,776	1,776
CAASD	1,956	227	312	355	426	636
INAPA	4,990	889	928	1,003	1,064	1,105

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

Nota: Estas cifras incluyen a hogares que no están conectados a la red.

Tabla III-9: Porcentaje de hogares en las áreas de servicio del INAPA y la CAASD por quintil de gasto

	Total	20% más bajo	2do.	3ro.	4to.	20% más alto	Total
Nacional	8,881	20%	20%	20%	20%	20%	100%
CAASD	1,956	11.6%	16.0%	18.2%	21.8%	32.5%	100%
INAPA	4,990	17.8%	18.6%	20.1%	21.3%	22.2%	100%

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

Tabla III-10: Porcentaje de hogares con conexión de agua corriente por quintil de gasto

	20% más bajo	2do.	3ro.	4to.	20% más alto	Global
CAASD	85.9%	85.2%	85.2%	88.3%	88.9%	87.1%
INAPA	81.1%	82.9%	81.7%	80.5%	80.0%	81.2%

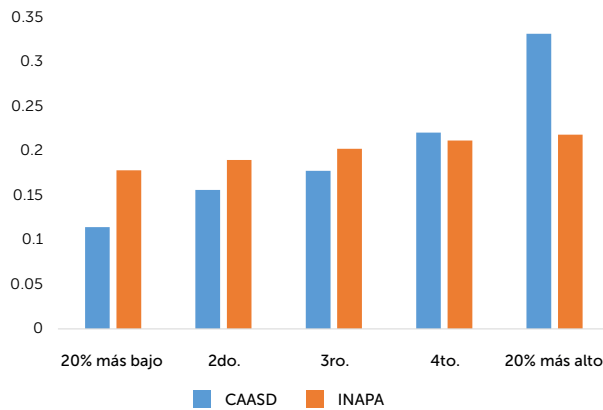
Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

La distribución de los subsidios al agua es regresiva en las áreas atendidas por la CAASD y casi neutra en las áreas atendidas por el INAPA.¹⁴² En la jurisdicción de la CAASD, una mayor proporción de hogares conectados a la red se encuentra en el quintil superior que en el quintil inferior, mientras que en la jurisdicción del INAPA las proporciones son prácticamente iguales (Figuras III.32 y III.33). Esta distribución de hogares conectados en el área de servicio de la CAASD sesga la distribución de los subsidios al agua hacia los hogares más ricos (Figura III.32 b). Los porcentajes muy parecidos de hogares pobres y ricos en el caso del INAPA dan como resultado una distribución relativamente equitativa de los subsidios. En efecto, el

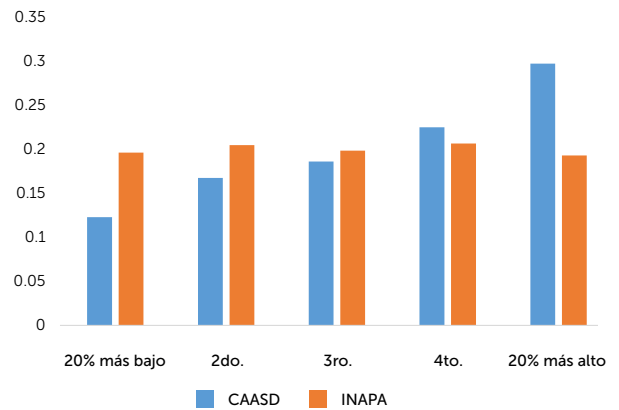
INAPA ofrece un subsidio no focalizado que es neutral y beneficia aproximadamente por igual a los hogares ricos y pobres.¹⁴³ Por el contrario, en la jurisdicción de la CAASD la incidencia del subsidio es regresiva, con el 40 por ciento inferior de los consumidores recibiendo solo el 29 por ciento del subsidio total y el 40 por ciento superior recibiendo el 52 por ciento. Debido a que la CAASD brinda servicios a una población que es más rica en promedio que la población en la jurisdicción del INAPA, una mayor parte de los subsidios se acumula para los hogares más ricos. En ambos casos, la distribución del subsidio se ve afectada por las bajas tasas de facturación y cobranza, lo que anula la progresividad pretendida por las TBC.

¹⁴² Véase el Anexo III.3 para la metodología de cálculo del subsidio neto.

¹⁴³ Komives et al. 2005. *Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Directions in Development. Washington, D.C: Banco Mundial.

Figura III.32: Participación de las conexiones por hogar (%)

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

Figura III.33: Participación del subsidio neto recibido por hogar (%)

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENGIH 2018.

Conclusión

Los subsidios al consumo de agua que reciben los hogares en la RD no reflejan el diseño de su sistema de TBC, sino que son el resultado de la falta de pago generalizada entre los hogares ricos y pobres. Los altos niveles de agua no facturada y las bajas tasas de cobranza privan a los proveedores de ingresos, creando grandes déficits operativos que socavan la prestación de los servicios. Como resultado, las transferencias fiscales proporcionadas al sector del agua subsidian principalmente la ineficiencia de los proveedores de servicios. Mientras tanto, los consumidores reciben subsidios en forma de agua gratuita o por debajo del costo; estos subsidios no están focalizados y se acumulan para los hogares ricos y pobres a tasas aproximadamente iguales. En consecuencia, la participación relativa de hogares pobres y ricos en cada área de servicio determina la distribución de beneficios entre los quintiles de gasto. Dado que el área de servicio de la CAASD incluye un mayor número de hogares más ricos, la distribución de los subsidios es regresiva.

Los hogares pobres gastan hasta el 12 por ciento de sus ingresos en agua embotellada, lo que indica una falta generalizada de confianza en la calidad, seguridad y confiabilidad de los servicios públicos de agua. Las reformas e inversiones que reduzcan las pérdidas técnicas en la red de agua serán vitales para asegurar que los proveedores de servicios tengan los recursos necesarios para mantener niveles adecuados de servicio. Las medidas clave incluyen expandir la macro-medición, realizar auditorías anuales de agua, implementar medidores a nivel de

distrito, actualizar los catastros de usuarios y desarrollar estrategias de reducción de pérdidas de agua y planes de inversión. La expansión gradual de la micro-medición aumentará la cantidad de agua facturada, haciendo que la progresividad del sistema de TBC sea más efectiva en la práctica. El aumento de las tasas de facturación y cobranza requerirá un alcance social sólido junto con mejoras en la calidad del servicio que sean visibles para los consumidores, lo que ayudará a establecer la confianza en la calidad y seguridad del agua suministrada públicamente. Las mejoras en la calidad del servicio pueden ayudar a los hogares pobres a reducir su gasto en agua embotellada costosa mientras reasignan una parte de ese gasto a los proveedores públicos.

Desafíos que enfrenta el sector

Atrapado en un equilibrio de bajo nivel

Si bien la cobertura de los servicios de APS en la RD es relativamente alta y comparable a la de países pares, sigue habiendo importantes desafíos. Por ejemplo, el porcentaje de hogares en las zonas urbanas, donde vive el 80 por ciento de la población, con acceso a los servicios de alcantarillado es solo del 27 por ciento.¹⁴⁴ Solo una pequeña porción de las aguas residuales de los hogares que están conectados al sistema de alcantarillado es tratada, y los que no están conectados dependen de soluciones de saneamiento *in situ* que contaminan las aguas subterráneas.¹⁴⁵ Se espera que esta situación empeore a medida que aumente la población. Siguen existiendo importantes

¹⁴⁴ Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). 2014. Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples. 2014.

¹⁴⁵ Ibid 12.

brechas en las zonas rurales, con un 10 por ciento de la población sin acceso a la cobertura básica de suministro de agua y un 26 por ciento sin acceso al saneamiento básico. Los datos indican que los desafíos del país en el sector de APS están relacionados con la calidad de los servicios, misma que no puede mejorarse únicamente con un aumento del gasto en inversiones. Incluso en las zonas clasificadas como "cubiertas" por los servicios públicos de suministro de agua, el 65 por ciento de los habitantes de las ciudades y el 52 por ciento de los hogares rurales reportan un suministro de agua intermitente y racionamiento. Como resultado, el 86 por ciento y el 76 por ciento de los hogares urbanos y rurales, respectivamente, dependen de mecanismos de adaptación tales como tanques de almacenamiento, bombas y cisternas para asegurar volúmenes adecuados de agua para el consumo diario.¹⁴⁶

El sector de APS de la RD está atrapado en un equilibrio de bajo nivel que se caracteriza por: i) mala calidad del servicio; ii) tarifas bajas; iii) bajos niveles de facturación y cobro; iv) atención inadecuada a las operaciones y al mantenimiento, lo que da lugar a un alto nivel de pérdidas y discontinuidad del agua; v) hogares que dependen de mecanismos de adaptación (soluciones alternativas) para mitigar el suministro poco fiable; y vi) renuencia a pagar tarifas más altas que podrían ser utilizadas por los proveedores de servicios de APS para mejorar la calidad del servicio.

La experiencia de otros países con problemas similares sugiere que la persistencia del equilibrio de bajo nivel suele deberse a la falta de confianza entre los clientes y los proveedores de servicios. Varios países, como la India, Nigeria y Tanzania, se encuentran en situaciones similares. Utilizando el marco del *World Development Report* (WDR) 2014 del Banco Mundial, la "ruta corta de rendición de cuentas" entre los proveedores de servicios y los clientes en la RD se caracterizaría como débil.¹⁴⁷ El problema se agrava por el gobierno central que sigue subvencionando los déficits operativos de los proveedores de servicios de APS y manteniendo bajas las tarifas. La tarea de crear confianza entre los proveedores y los clientes del sector de APS es difícil, en particular si los consumidores solo tienen la experiencia de servicios poco fiables e intermitentes. No obstante, existen paralelos con el sector eléctrico de la RD, donde las autoridades han podido avanzar en la mejora de la calidad de los servicios y en el fomento de la confianza mediante iniciativas como *Back to Electricity* y el Pacto Eléctrico.

Grandes pérdidas de agua

Muchos de los proveedores de servicios de APS del país operan muy por debajo de las normas internacionales de eficiencia. La CAASD, que presta servicios de suministro de agua al Distrito Nacional de Santo Domingo y a la provincia de Santo Domingo (excluido el municipio de Boca Chica), produce un estimado de 220 litros de agua per cápita por día (lpcd) y, sin embargo, presta un servicio intermitente.¹⁴⁸ La capacidad de producción combinada en 2019 de todos los proveedores sugiere que, en promedio, se dispone de más de 300 lpcd, lo que debería ser más que suficiente para proporcionar un suministro continuo de agua.¹⁴⁹ Por ejemplo, la ciudad francesa de París proporciona a sus residentes un suministro continuo de agua con 120 lpcd. La estrategia actual de la CAASD, junto con la del INAPA y las demás CORAAs, es aumentar la cantidad de agua,¹⁵⁰ con un enfoque limitado en la reducción de las pérdidas, la mejora de los servicios y la creación de confianza en que los servicios podrían mejorar.

Los niveles extraordinariamente altos de pérdidas de agua (agua no facturada o ANF) en la RD se deben a las fugas y al consumo excesivo tanto legal como ilegal. Aunque la ausencia de medición dificulta la estimación precisa de las pérdidas de agua, la diferencia entre el agua producida y la vendida proporciona una estimación aproximada del ANF. Utilizando este método, el porcentaje de ANF por las CORAAs más pequeñas oscila entre el 45 por ciento en CORAAPPLATA, el 68 por ciento en COAAROM y el 95 por ciento en CORAAMOCA. Según un estudio realizado hace más de una década, el nivel de ANF de la CAASD era de hasta el 70 por ciento. Un análisis de la base de clientes del INAPA (alrededor de 3.8 millones) y el número de micro medidores instalados (aproximadamente 1,400) sugiere que el nivel de ANF es probablemente alto. El nivel de ANF de los proveedores de servicios de APS de la RD es mayor que el de los proveedores de los países vecinos del Caribe y significativamente mayor que el de las empresas de servicios públicos con mejor desempeño en África (Figura III.34). La falta de monitoreo de las pérdidas de agua y de la capacidad para reducir el ANF resulta no solo en la pérdida de ingresos sino también en un suministro poco confiable e intermitente. Esta situación es insostenible tanto desde el punto de vista social como ambiental, especialmente si se tienen en cuenta los desafíos relacionados con el clima a los que se enfrentan países insulares como la RD.

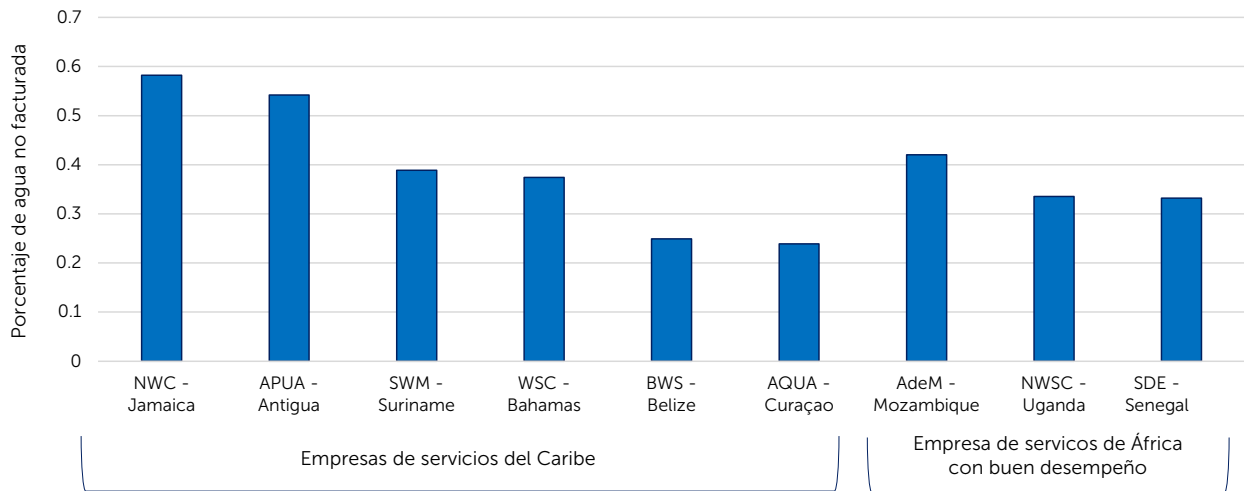
¹⁴⁶ Banco Central. 2018. Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGH) 2018. Santo Domingo, República Dominicana: Banco Central.

¹⁴⁷ Banco Mundial. 2003. *Making Services Work for Poor People: World Development Report 2004*. Washington, DC: Banco Mundial.

¹⁴⁸ La CAASD reporta que produce 499,373,000 m³/año y que tiene aproximadamente 674,000 clientes activos [a los que se les factura el servicio] e inactivos [usuarios a los que no se les factura el servicio], lo que equivale a 548 litros per cápita por día (lpcd). Asumiendo un 50 por ciento de pérdidas físicas y otro 20 por ciento para usos no residenciales, la CAASD debería ser capaz de entregar cerca de 220 lpcd.

¹⁴⁹ Esto supone un 50 por ciento de pérdidas físicas y un 20 por ciento de consumo por parte de usuarios no residenciales. Fuente: Cálculos de los autores basados en la producción declarada por los proveedores.

¹⁵⁰ Reuniones con el INAPA y la CAASD el 6 y 7 de febrero de 2020.

Figura III.34: Evaluación comparativa (benchmarking) del agua no facturada

Fuente: Banco Mundial 2020. A Benchmark for the Performance of State-Owned Water Utilities in the Caribbean. Washington DC: Banco Mundial; International Benchmarking Network (IBNET), Banco Mundial, Washington, DC (consultado el 2 de marzo de 2020), <http://www.ib-net.org>.

Países vecinos con altos niveles de ANF, como Jamaica (aunque menores que la RD), han dado prioridad a los esfuerzos para reducir las pérdidas de agua. La Comisión Nacional del Agua de Jamaica ha puesto en marcha un programa quinquenal de gestión compartida de la reducción de ANF con un socio del ámbito de la eficiencia del agua. El programa de US\$42.5 millones está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y se centra en el tratamiento de las fugas, la conversión de los consumidores que no pagan en clientes que pagan y la instalación de nuevos medidores que cuantifiquen el consumo con precisión. Un aspecto clave del programa es un fuerte componente social de participación y comunicación con los usuarios.

Los proveedores de servicios no han dado prioridad a la sectorización de las redes y de la medición, lo que dificulta la detección de fugas, la reparación de la infraestructura y la conversión de las conexiones ilegales a clientes registrados. Por ejemplo, personal de la CAASD ha informado que las muy necesarias inversiones en un centro de control operativo que les permitiría gestionar mejor los recursos no han sido una prioridad. Además, las bajas tarifas y tasas de facturación y la falta de prácticas rigurosas de cobro no alientan a los usuarios a conservar el agua, y la ausencia de un suministro continuo de agua provoca un desperdicio adicional como resultado de grifos que se dejan abiertos para llenar cisternas que se desbordan. Además, los proveedores de servicios de APS han informado que no es infrecuente que el agua

producida para el consumo doméstico se desvíe de manera inapropiada e ilegal hacia el uso agrícola, a menudo de manera clandestina. Esto contribuye no solo a tener elevadas pérdidas comerciales, sino también a un suministro intermitente de los servicios de agua, que afecta principalmente a los hogares vulnerables.

Bajos niveles de medición

Los proveedores de servicios de APS carecen de capacidad para medir la cantidad de agua producida y utilizada. La macromedición está en gran parte ausente y el INAPA y las CORAAs no pueden medir el agua cruda utilizada, el agua potable producida y distribuida a través de las redes o las aguas residuales canalizadas a través de la red de alcantarillado y eliminadas con o sin tratamiento. Los medidores instalados con anterioridad son disfuncionales debido a la falta de mantenimiento y otras razones técnicas. La micromedición varía entre los proveedores, pero sigue siendo baja en general.¹⁵¹ Por ejemplo, solo una pequeña fracción del total de usuarios y de clientes facturados del INAPA son medidos y únicamente el 15 por ciento de los clientes de COAAMOCA son medidos. Por otra parte, mientras que otras CORAAs como CORAASAN han instalado medidores para el 61 por ciento de sus clientes, y la CAASD y CORAAPPLATA han tenido cierto éxito en la subcontratación de las funciones de facturación y medición, con incentivos para identificar conexiones ilegales, solo el 30 por ciento de los clientes de la CAASD y el 27.6 por ciento de los clientes de CORAAPPLATA son medidos.

¹⁵¹ Según la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de 2018, en ese año solo alrededor del 10 por ciento de los hogares eran medidos.

Bajo nivel de facturación y cobro

El bajo nivel de facturación y cobro contribuye al equilibrio de bajo nivel en el sector de APS. Solo se remiten facturas a 141,600 de los cientos de miles de clientes del INAPA, y de ellos solo alrededor de 55,000 (39 por ciento) pagan sus facturas. Las tasas de cobro oscilan entre el 33 por ciento en CORAAVEGA y el 81 por ciento en CORAAMOCA, mientras que la CAASD y CORAAPPLATA tienen tasas de cobro del 59 y el 45 por ciento, respectivamente. Si bien el INAPA ha comenzado a progresar en el aumento de sus tasas de facturación y cobro en los últimos años, décadas de no facturación han contribuido a una cultura de no pago.

Altos costos e ineficiencias de energía y de personal

El costo operativo por metro cúbico de agua producida oscila entre RD\$6.20/m³ para CORAAVEGA y RD\$17.25/m³ para CORAASAN.¹⁵² El costo operativo es superior a la tarifa facturada por metro cúbico de agua producida en el INAPA, la CAASD, CORAAPPLATA y CORAAMOCA. Tomando en cuenta la eficiencia de la recolección de pagos, ninguno de los proveedores de servicios es financieramente viable a partir de la venta de sus servicios. Esto se debe a los altos niveles de pérdidas comerciales y físicas y otras ineficiencias, incluyendo niveles de personal por encima de los estándares internacionales, mantenimiento subóptimo y falta de esfuerzos para mejorar la eficiencia energética. Por ejemplo, aún no se ha ejecutado un proyecto identificado en el plan de actividades de CORAAMOCA en junio de 2013 para reconfigurar el sistema de conducción de agua en Moca, que podría haber dado lugar a un ahorro anual aproximado de US\$150,000.

El gasto en salarios constituye la mayor parte de los costos recurrentes de los proveedores de servicios de APS, y va desde el 60 por ciento para CORAAMOCA y CORAASAN hasta el 34 por ciento para CORAAPPLATA. Sin embargo, las CORAAs no tienen control sobre el nivel de la remuneración, ya que su estructura de remuneración y grados es determinada por el MAP. Sus niveles salariales

son bajos en relación con el salario medio del gobierno. El salario medio en el INAPA y en CORAASAN es inferior a la media del gobierno, y los salarios ofrecidos en la CAASD son supuestamente inferiores a los salarios en el INAPA y en CORAASAN.

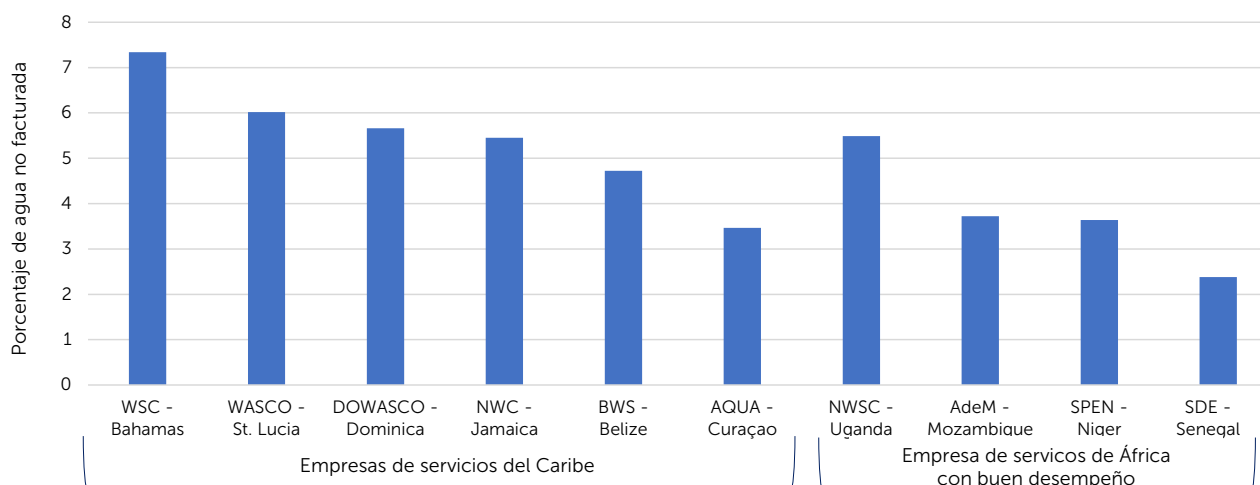
Si bien los salarios pueden considerarse bajos en comparación con los promedios gubernamentales, puede haber margen para reducir los costos aumentando la productividad de los empleados. Los niveles de personal de los proveedores de servicios de APS de la RD están muy por encima del estándar de los países desarrollados de 2 a 3 empleados por cada 1,000 conexiones de agua, y también por encima de los de los países comparativos regionales y de otros países en desarrollo. La estimación de los niveles de personal en la RD es difícil debido a: i) la limitada información sobre el número real de conexiones; ii) la incapacidad de diferenciar entre los empleados que participan en el suministro de agua y en la gestión de aguas residuales; y iii) la tercerización de algunos servicios por parte de algunos proveedores. Sin embargo, las estimaciones sugieren que el número de personal empleado por las CORAAs oscila entre 7.2 por cada 1,000 conexiones en CORAAVEGA y más de 21 por cada 1,000 conexiones en CORAAMOCA.¹⁵³ En cambio, los vecinos caribeños del país tienen entre 3.5 y 7.3 empleados por cada 1,000 conexiones, mientras que algunas de las empresas de servicios públicos con mejor desempeño de África tienen ratios aún más bajas (Figura III.35).

Casi todos los gastos en energía de los proveedores de servicios de APS se pagan con transferencias del gobierno central, eliminando cualquier incentivo para que las empresas de servicios públicos sean más eficientes en el uso de la energía. A pesar de que los costos de la energía están incluidos en los presupuestos de las CORAAs, el MH paga directamente sus facturas de energía, ya que el gobierno quiere evitar los incumplimientos de pago a las empresas de electricidad. Las empresas de APS son víctimas del robo de energía mediante conexiones ilegales en sus plantas y estaciones de bombeo, lo que aumenta aún más sus costos e incrementa la carga sobre las finanzas públicas.¹⁵⁴

¹⁵² El costo operativo por metro cúbico se calcula dividiendo el OPEX total por el volumen de agua producida. Este número se reporta para el año 2019.

¹⁵³ Basado en los entrevistadores y en la información disponible en los sitios web de las CORAAs.

¹⁵⁴ Entrevistas al personal de la CAASD el 7 de febrero de 2020.

Figura III.35: Número de empleados por cada 1,000 conexiones de agua

Fuente: Banco Mundial 2020. A Benchmark for the Performance of State-Owned Water Utilities in the Caribbean. Washington DC: Banco Mundial; International Benchmarking Network (IBNET), Banco Mundial, Washington, DC (consultado el 2 de marzo de 2020), <http://www.ib-net.org>.

Costos adicionales derivados de la mala calidad de los servicios

Los proveedores de servicios de APS deben también pagar por los productos químicos y los camiones cisterna, y los costos varían según la temporada. Si bien los productos químicos son necesarios para cualquier proceso de tratamiento de agua y aguas residuales, los altos niveles de pérdida de agua hacen que se desperdicien recursos en productos químicos para el tratamiento del agua. Los proveedores necesitan comprar o alquilar camiones cisterna para entregar el agua a los hogares que tienen un servicio deficiente o que no tienen acceso a las redes públicas. Debido a la prestación intermitente del servicio, la mayoría de los proveedores poseen y/o alquilan camiones cisterna para distribuir el agua. Por ejemplo, la CAASD es propietaria de quince camiones cisterna y alquila alrededor de setenta camiones (con contratos quincenales). El alquiler de los camiones varía según la disponibilidad de agua. Si bien la CAASD alquila alrededor de veinte camiones cuando la disponibilidad de agua es alta durante la temporada de lluvias, este número aumenta considerablemente durante los períodos de sequía, como en 2019, cuando alquiló hasta cien camiones a la vez.¹⁵⁵ En 2017, la CAASD informó que los costos de alquiler de los camiones ascendieron a US\$640,000 para 20,025 operaciones de tanqueo, con un promedio de treinta camiones alquilados permanentemente. Incluso proveedores más pequeños como CORAAMOCA también tienen camiones

cisterna y dependen de los alquileres para satisfacer las necesidades de la población en tiempos de sequía.

Incentivos a los proveedores de servicios

El equilibrio de bajo nivel en el sector de APS de la RD ha persistido durante algún tiempo. Esto sugiere que el INAPA y las CORAAs carecen de los incentivos, el conocimiento y los recursos necesarios para mejorar la eficiencia de sus operaciones y la calidad de los servicios.

Restricciones presupuestarias blandas

El INAPA y las CORAAs carecen de incentivos para mejorar su eficiencia operativa. Ningún proveedor de servicios en el sector de APS de la RD puede cubrir actualmente sus costos operativos con ingresos de su propia fuente. Para complementar sus propios ingresos, los proveedores de servicios de APS dependen de subvenciones del presupuesto central para financiar sus costos operativos, y hay reportes de que a veces recurren a sus presupuestos de inversión para financiar gastos operativos. El Estado considera los servicios de APS como un derecho humano, lo que significa que el gobierno financia los gastos operativos de las CORAAs según sea necesario. En la práctica, los proveedores de servicios están sujetos a restricciones presupuestarias blandas, lo que significa que no están restringidas por límites vinculantes en sus presupuestos, ya que sus déficits de ingresos son financiados rutinariamente por el gobierno

¹⁵⁵ Se estima que un camión cisterna transporta alrededor de 2,500 galones, equivalentes a 9.46 m³ de agua. Se estima que el volumen total de los tanques usados por la CAASD fue de 423,531 m³ en los primeros 10 meses de 2019, equivalentes a 9,750 m³ por semana.

central. Esto crea incentivos para extraer mayores subsidios para financiar los gastos operativos en lugar de reducir los costos y aumentar la eficiencia.

El gobierno central interviene para que los proveedores de servicios no arrastren déficits operativos al año siguiente. Los déficits operativos de fin de año suelen ser financiados por el gobierno. Si existieran fuertes restricciones presupuestarias (es decir, si no hubiese otros recursos disponibles para cuando se agotan los fondos presupuestados), los proveedores de servicios de APS se verían presionados a mejorar la eficiencia de su desempeño (incluida la facturación y el cobro) o la calidad de sus servicios y la cobertura se deteriorarían considerablemente. La evidencia sugiere que el gobierno no está dispuesto a asumir los riesgos que entraña presionar al INAPA y las CORAAs para que mejoren su desempeño operativo. En cambio, el gobierno sigue permitiendo que los proveedores de servicios operen con restricciones presupuestarias blandas, lo que posibilita que persista el equilibrio de bajo nivel.

Así pues, para todos los efectos prácticos, los proveedores de servicios de APS funcionan como departamentos gubernamentales y no como empresas de servicios públicos de carácter comercial. Si bien se crearon legalmente como entidades autónomas,¹⁵⁶ la única diferencia entre las CORAAs y los departamentos gubernamentales es que las primeras retienen y utilizan los ingresos de su propia fuente para financiar parcialmente sus operaciones. Por lo tanto, no existe una relación de independencia entre el gobierno y los proveedores de servicios de APS, lo que significa que no existe un "pacto" eficaz entre los encargados de la formulación de políticas y los proveedores de servicios. En consecuencia,¹⁵⁷ los encargados de la formulación de políticas tienen una capacidad limitada para hacer que el INAPA y las CORAAs rindan cuentas por la mala calidad del servicio y la ineficiencia operativa.

Informes sobre los ingresos de su propia fuente

Aunque las CORAAs pueden generar sus propios ingresos (principalmente por los cargos a los usuarios), no fijan objetivos de ingresos y la información financiera es débil. La calidad de sus informes financieros suele ser deficiente, y los informes no están sujetos a controles frecuentes, tales como auditorías financieras periódicas. El INAPA y las CORAAs informan anualmente sobre sus ingre-

sos y gastos a la DIGEPRES, que genera informes anuales de gastos para todas las empresas públicas no financieras. Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto Público 423-06 estipula que las empresas públicas no financieras deben informar los ingresos y gastos devengados, algunos proveedores utilizan una combinación de métodos contables en base al efectivo y en base a lo devengado. Por ejemplo, en lugar de informar la cantidad facturada como ingreso devengado y listar las cuentas por cobrar como activos, algunos proveedores solo informan como ingreso la cantidad real recaudada. Los proveedores de servicios de APS podrían estarlo haciendo porque saben que no podrán cobrar el monto que facturan y sus cuentas por cobrar continuarían acumulándose.

Transparencia y rendición de cuentas

Gobernanza corporativa

El INAPA y las CORAAs están constituidos como organismos estatutarios, también conocidos como entidades paraestatales, y son un híbrido entre un organismo gubernamental y una empresa comercial. Aunque en principio son autónomos, su funcionamiento es similar al de los departamentos gubernamentales.

La mayoría de los miembros de los Consejos de Directores de los proveedores de servicios de APS son nombrados por el gobierno o son funcionarios públicos ex officio. Este es el caso de todos los miembros de los Consejos de Directores del INAPA y de la CAASD, que atienden a alrededor del 80 por ciento de la población, y del 78 por ciento o más de los miembros de los Consejos de Directores de las otras CORAAs, excepto CORAAPPLATA y COAAROM, donde es así para el 67 por ciento de los miembros (Tabla III.11). Además, el poder ejecutivo designa a los directores generales de todos los proveedores de servicios de APS, excepto CORAAVEGA y COAAROM. Incluso en estos dos últimos casos, los miembros del consejo que son nombrados por el poder ejecutivo pueden influir en el nombramiento de los directores generales. Como tales, los nombramientos están directamente vinculados al ciclo electoral de cuatro años, cuyo inicio suele ir acompañado de cambios de administración, sobre todo cuando hay un cambio de partido. La relación entre el gobierno y algunas CORAAs es tal que algunos miembros del personal de los proveedores de servicios de APS participan directamente en actividades de campaña.

¹⁵⁶ Ley del INAPA No 5994, Ley CAASD No 498, Ley CORAASAN No 582, Ley CORAAVEGA No 512-05, Ley CORAAPPLATA No 142.97, Ley COAAROM No 385-98, Ley CORAAMOCA No 89097, Ley CORAABO No 438.06.

¹⁵⁷ Banco Mundial. 2004. *World Development Report*.

Tabla III-11: Composición de los Consejos de Directores

Institución	INAPA	CAASD	CORAASAN	CORAAMOCA	CORAAPPLATA	COAAROM	CORAABO	CORAAVEGA
Miembros del Consejo	5	7	9	0	9	9	6	20
Nombramientos del Poder Ejecutivo	1	5	4	4	2	1	1	1
Miembros del Ejecutivo nombrados	4	1	-	-	1	-	2	-
Funcionarios electos nombrados	-	1	2	2	2	4	1	14
Representantes del INAPA o una CORAA	-	-	1	2	1	1	1	1
Nombramientos de la sociedad civil no elegidos por el Poder Ejecutivo	-	-	2	1	3	2	1	3
Nombramientos internos	-	-	-	-	-	1	-	1
Miembros del Consejo nombrados por el Ejecutivo + funcionarios públicos ex officio (incluidos representantes del INAPA o la CORAA) [A]	5	7	7	8	6	6	5	16
[A] % del total de miembros del consejo	100%	100%	78%	89%	67%	67%	83%	80%

Fuente: Cálculos de los autores basados en las leyes y regulaciones de la RD.

Ausencia de datos sobre el desempeño

La información necesaria para elaborar indicadores de desempeño reconocidos internacionalmente es inexistente o de mala calidad en la RD. El ANF es un indicador de desempeño crítico para cualquier empresa de servicios de agua, pero la falta de medición por parte de los proveedores dificulta el establecimiento de una línea de base y la medición de mejoras, lo que se agrava por la falta de datos sobre las redes y el número de conexiones. Los proveedores de servicios no tienen o tienen catastros parciales de las redes, lo que les impide tener una imagen clara de sus activos de infraestructura. Solo una provincia servida por el INAPA cuenta con un catastro de usuarios actualizado y otra se encuentra actualmente siendo relevada. Algunos proveedores tienen registros de activos y otros están incompletos. A menudo la valoración de estos activos no se basa en supuestos realistas y no son comparables entre proveedores. Por ejemplo, algunos proveedores como CORAAMOCA no deprecian los activos en absoluto, mientras que otros proveedores deprecian algunos tipos de activos pero no otros, incluida la infraestructura. La falta de información sobre el número real de conexiones hace que la productividad laboral, medida como el número de empleados por cada 1,000 conexiones de agua o alcantarillado, sea difícil de calcular. Se requiere un trabajo significativo de los proveedores para actualizar los registros de sus activos, así como de los catastros de redes y usuarios, y establecer una línea de base de desempeño precisa. Aunque de los datos disponibles pueden obtenerse estimaciones aproximadas sobre algunos indicadores de desempeño,

éstas no son útiles para realizar un monitoreo riguroso del desempeño o evaluaciones comparativas (*benchmarking*). Mientras que el INAPA y la CAASD publican sus estructuras tarifarias en sus sitios web, otros proveedores no lo hacen.

La información recolectada por los proveedores de servicios de APS no es ni consistente ni comparable entre ellas. Los datos producidos por los proveedores difieren en su calidad y consistencia y no permiten una comparación fácil y significativa.

- Algunas CORAAs no realizan un análisis de las aguas residuales tratadas y el INAPA no realiza un análisis microbiológico del agua purificada de muchos de sus acueductos secundarios.
- El consumo y los subsidios de energía no son comparables ya que los proveedores de servicios de APS no utilizan la misma metodología o enfoque al registrar los costos de la energía en sus sistemas de contabilidad.
- La información sobre la facturación no está armonizada y los datos sobre el consumo real son escasos, lo que dificulta la elaboración de una imagen fiable del volumen de agua que llega realmente a los consumidores.
- En el caso de las cuentas por cobrar, los diferentes enfoques seguidos por los proveedores de servicios de APS en su registro no permiten una comparación

de los activos corrientes de corto plazo entre las CO-RAAs. La falta de bases de datos de clientes confiables también indica que -más allá de los registros contables- incluso la información comercial interna de los proveedores de servicios de abastecimiento de agua no es comparable.

- Si bien todos los proveedores producen informes de ingresos y financieros, éstos no reflejan ni el valor económico de sus activos ni sus pasivos corrientes. La inconsistencia de las prácticas contables entre los proveedores también dificulta la comparación de las ratios de trabajo (es decir, ingresos propios de los proveedores divididos por los gastos operativos). Los costos de la energía y las depreciaciones no se registran adecuadamente, lo que pone en duda no solo los resultados sino también el progreso registrado en términos de mejora patrimonial. Es imperativo que los proveedores de servicios de APS armonicen sus registros y prácticas contables, reconstruyan los catastros de sus redes y reevalúen plenamente sus bases de activos (para que la información contable refleje la realidad económica de los proveedores) a fin de poder comparar sus balances generales y estados de ingresos a lo largo del tiempo. Esto es importante para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y el desempeño general, para atraer inversiones del sector privado y para el órgano regulador (cuando se establezca uno para llevar a cabo el monitoreo del desempeño).

Ausencia de auditorías regulares

Aunque el INAPA¹⁵⁸ y la CAASD¹⁵⁹ están legalmente sujetos a auditorías, las auditorías financieras anuales de los proveedores de servicios de APS del país no son legalmente obligatorias. El MISPAS es responsable de las auditorías de la calidad del agua, y la Contraloría General (Cámara de Cuentas) tiene la autoridad legal para auditar. Del mismo modo, aunque los Consejos de Directores de las CORAAs tienen la autoridad legal para nombrar a un auditor externo, no es un requisito legal. En consecuencia, no hay auditorías externas regulares de las cuentas financieras de los proveedores de servicios de APS. En virtud de la Ley 10-07 (Ley de Control Interno y de la Contraloría General de la República) se creó una unidad de auditoría interna (Revisión y Análisis) para la CAASD, para llevar a cabo preauditorías. En el caso del INAPA, la función de auditoría se centra más en el cumplimiento de políticas internas que en auditorías financieras.

La Cámara de Cuentas no tiene un calendario de auditorías para el INAPA y las CORAAs. La frecuencia de las auditorías depende de su capacidad y de los recursos disponibles. Desde 2008, el INAPA y la CAASD han sido auditados dos veces, mientras que CORAABO y CORAASAN fueron auditadas una vez. Todos los informes de auditoría revisados para este estudio incluían calificaciones. La Cámara de Cuentas está auditando actualmente a la CAASD por un período de seis años (2012-18) correspondiente al mandato del director anterior de la CAASD.

De acuerdo con evaluaciones internacionales, el desempeño de auditoría en la RD se considera pobre. La evaluación de Gasto Público y Rendición de Cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA) para 2016 calificó al país con "D+" en Auditorías Externas (indicador 30); "D" tanto en Cobertura y Normas de Auditoría (30.1) como en Seguimiento de la Auditoría Externa (30.3); y "C" en Independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior/Cámara de Cuentas (30.4).¹⁶⁰ Además, la Encuesta de Presupuesto Abierto de la International Budget Partnership revela que la Cámara de Cuentas del país realiza una supervisión presupuestaria limitada, y recomienda que el gobierno proporcione a la Cámara de Cuentas los fondos adecuados para desempeñar sus funciones (según lo determine la legislatura o el poder judicial).¹⁶¹ La ausencia de una auditoría financiera regular del INAPA y las CORAAs significa que existe una falta de control y supervisión de la forma en que se gastan las subvenciones del gobierno y los ingresos propios para prestar servicios esenciales.

Arreglos institucionales

Ausencia de liderazgo estratégico

La opinión generalizada es que el sector de APS adolece de una falta de liderazgo estratégico en el gobierno. Esta es una de las principales deficiencias identificadas y abordadas en el proyecto de ley de APS.¹⁶² El liderazgo estratégico (identificado como "rectoría" y "dirección" en el proyecto de ley) es necesario para crear una visión del sector y llevar a cabo las funciones de formulación de políticas, planificación, presupuesto y asistencia técnica. El MISPAS es responsable de los servicios de APS, pero tiene otras prioridades varias y no cuenta con los conocimientos especializados necesarios para proporcionar orientación técnica y operativa a los proveedores de servicios de APS.

¹⁵⁸ Ley 5944, Capítulo X.

¹⁵⁹ Ley 3402, Capítulo IX.

¹⁶⁰ *Public Expenditure and Financial Accountability*. 2016. "Dominican Republic 2016." <http://pefa.org/assessments/summary/686>.

¹⁶¹ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=do>.

¹⁶² Proyecto de Ley General de Aguas y Saneamiento, Santo Domingo, RD, 5 de febrero de 2019 (Versión Final).

Las funciones del MISPAS con respecto a las funciones de APS son actualmente limitadas. El MISPAS recibe información sobre el presupuesto y la planificación de inversiones de los proveedores de servicios APS como una formalidad; sin embargo, en la práctica, los proveedores de servicios de APS tratan directamente con la DIGEPRES en el MH y la DGIP en el MEPyD en lo que respecta a sus presupuestos y planes de inversión, sin ninguna participación sustantiva del MISPAS.

Ausencia de una función reguladora

Los proveedores de servicios de APS y el nuevo proyecto de ley de APS señalan que la ausencia de un órgano regulador es un problema importante para el sector. La opinión predominante es que, con el establecimiento de un órgano regulador, las tarifas, que suelen ser demasiado bajas para cubrir los costos operativos del INAPA y las CORAAs, se liberarán de la influencia política y se basarán en consideraciones económicas y técnicas. Además, el INAPA y las CORAAs consideran que el proyecto de ley propuesto, incluido el establecimiento de un órgano regulador, es la solución a muchos problemas que afectan al sector.

Economía política

El agua como un derecho humano

La Organización de las Naciones Unidas¹⁶³ y la mayoría de los países reconocen el acceso al agua como un derecho humano básico. La idea de que el acceso al agua es un derecho humano se señala en varios pasajes del proyecto de ley de APS. En el preámbulo del proyecto de ley se afirma que "el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano universal esencial para la vida y para la realización de todos los derechos humanos."

Además, el artículo 61 de la Constitución de la RD establece el derecho a la salud, que incluye el acceso al agua potable. El artículo 147 de la Constitución también establece que el gobierno garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, incluidos los servicios de APSAS. Esta disposición sugiere que no se puede privar a los hogares de los servicios públicos en caso de falta de pago de las tarifas, aunque los proveedores tienen la facultad legal de interrumpir los servicios en caso de incumplimiento. Dado que los consumidores no enfrentan una amenaza real de desconexión, existe una cultura de no pago de las tarifas por parte de los usuarios. Esta cultura de derecho al agua se ve reforzada por los bajísimos niveles de facturación y

cobro del INAPA y la CAASD, que en conjunto atienden al 74 por ciento de la población del país.¹⁶⁴ Estos desafíos se ven agravados por las restricciones presupuestarias blandas a las que están sujetas las CORAAs, que por ello tienen pocos incentivos para ganarse la confianza de los clientes o para aumentar las tasas de cobro y facturación.

Equilibrio del nivel tarifario correcto

El presidente del país aprueba las tarifas para el INAPA y la CAASD, que se mantienen bajas presumiblemente debido a la prominencia política de los servicios de agua. Esto es especialmente evidente en Santo Domingo, donde los esfuerzos por aumentar las tarifas se han echado atrás tres veces en el pasado reciente ante la presión social y de los medios de comunicación, y a veces por sugerencia presidencial. Por otro lado, el área de servicio de CORAASAN tiene tarifas más altas. Sin embargo, los ingresos por tarifas no cubren los costos operativos de ninguno de los proveedores de servicios de APS. La disyuntiva radica típicamente entre ofrecer tarifas bajas y servicios deficientes o cobrar tarifas más altas y la posibilidad de brindar mejores servicios. Los consumidores que nunca han experimentado mejores servicios tienden a aceptar el nivel subóptimo de los servicios en lugar de aceptar tarifas más altas, ya que tienen poca confianza en que la calidad del servicio pueda mejorar.

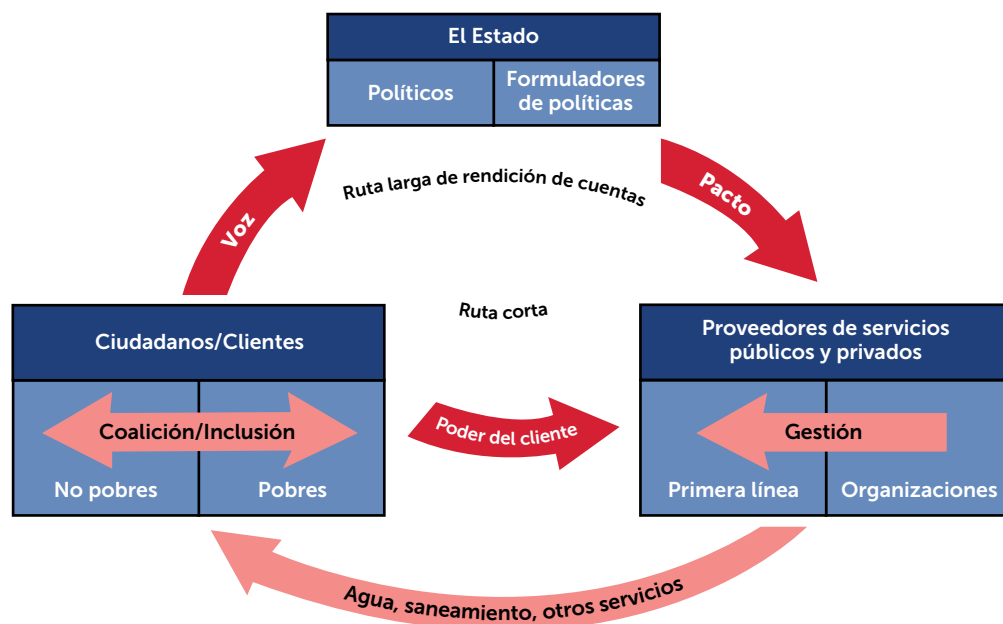
Si bien algunos niveles tarifarios pueden ser bajos, los usuarios no deberían tener que pagar por la ineficiencia de los proveedores de servicios de APS. No hay consistencia en la forma en que se diseñan o estructuran las tarifas, y algunos proveedores simplemente reflejan lo que cobran los otros sin haber analizado sus propias estructuras de costos y su base de clientes. Sin datos más detallados sobre el volumen de agua facturada, las autoridades no pueden estimar los niveles tarifarios promedio de los proveedores. Si bien la información disponible sugiere que el precio de venta de un metro cúbico de agua es inferior a su costo de producción, es difícil justificar el aumento de tarifas sin abordar las ineficiencias y la calidad de los servicios.

Independencia y autonomía de los proveedores

A pesar de la disposición jurídica, las CORAAs son de facto entidades no autónomas. Sus Consejos de Directores no son plenamente independientes del ejecutivo, y el MAP establece su estructura de remuneración y grados, regula las decisiones de contratación y despido, aprueba

¹⁶³ Resolución 64/292 de la Asamblea General.

¹⁶⁴ Fjeldstad, Odd-Helge. 2004. "What's trust got to do with it? Non-payment of service charges in local authorities in South Africa." *Journal of Modern African Studies*, Volume 42, Issue 4, pp 539 – 562.

Figura III.36: Marco de relaciones de rendición de cuentas

Fuente: Banco Mundial. 2003. *Making Services Work for Poor People: World Development Report 2004*. Washington, DC: Banco Mundial.

su establecimiento y sus organigramas, y participa directamente en la contratación de personal senior (es decir, técnico, profesional y directivo). Los despidos se rigen por la Ley de la Función Pública N° 4108, que regula las relaciones laborales. Las decisiones de inversión son determinadas por el MEPyD y el MH. Aunque el INAPA y las CORAAs pueden emitir bonos, en la práctica el MH no les permite pedir préstamos.

Recomendaciones

Sobre la base de los diagnósticos presentados en la sección anterior, en esta sección se recomienda un conjunto de medidas para mejorar la calidad de los servicios de APS y, con el tiempo, reducir la dependencia de las transferencias del gobierno. En este análisis se utiliza el marco de rendición de cuentas elaborado en el *World Development Report (WDR) 2014* (Banco Mundial 2003),¹⁶⁵ para determinar las actuales deficiencias en las relaciones: i) entre los encargados de la formulación de políticas/gobierno y los proveedores de servicios de APS (el "pacto"); y ii) entre los proveedores de servicios de APS y los ciudadanos – "la vía corta de la rendición de cuentas" ("poder del cliente") (Véase la Figura III.36.) Las medidas para mejorar la rendición de cuentas en esas relaciones contribuirán a

mejorar el desempeño del sector y la calidad de los servicios. Las recomendaciones que se presentan aquí no abordan la ruta larga de la rendición de cuentas –la relación de "voz" entre los ciudadanos y los encargados de la formulación de políticas– ya que esto está fuera del alcance de este análisis. Se presentan recomendaciones adicionales sobre el desempeño de los proveedores de servicios de SA, los acuerdos institucionales existentes y los límites a la participación del sector privado a corto y mediano plazo.

Las reformas al sector de APS no son un tema nuevo en la RD. La falta de liderazgo en el sector, la ausencia de un órgano regulador y la falta de una cultura de desempeño entre los proveedores de servicios de APS han sido discutidas durante los últimos veinte años sin ningún cambio.¹⁶⁶ Las discusiones sobre las reformas se iniciaron a finales de la década de los 90 con el BID como parte de una operación de préstamo de inversión que el gobierno finalmente no aprobó. Con el tiempo, el sector se ha ido fracturando cada vez más con la adición de CORAAs autorreguladas que han asumido la responsabilidad de áreas que habían estado bajo el área de cobertura del INAPA. El intento más reciente de introducir una nueva legislación sobre APS fue a principios de 2020, cuando se presentó un proyecto de ley para su examen por los poderes ejecutivo y legislativo.

¹⁶⁵ Banco Mundial. 2003. *Making Services Work for Poor People: World Development Report 2004*. Washington, DC: Banco Mundial.

¹⁶⁶ Véase el Anexo III.2 para más detalles sobre las reformas sectoriales.

Si bien el actual proyecto de ley de APS tiene por objeto abordar algunos de los problemas identificados, tales como la falta de liderazgo estratégico y la necesidad de una regulación independiente, no dice nada sobre las reformas al desempeño de las CORAAs existentes.

En el presente informe se recomienda un programa de reforma cuidadosamente priorizado y secuenciado, sujeto a las limitaciones que plantea la viabilidad técnica y política. El gobierno ya ha dado pasos en esta dirección. El proyecto de ley de APS que se está examinando reconoce y aborda algunas de las limitaciones del sector para mejorar la prestación de servicios. Como nota positiva, la mayoría de los agentes que participan en el sector son conscientes de los problemas, lo que sugiere que es más probable que las limitaciones sean de carácter político y cultural que técnico.

Las autoridades deberían considerar un programa de reformas por etapas, reconociendo los desafíos que implica implementar un programa de reformas de gran alcance de una vez. El programa podría iniciarse con una fase de preparación que establezca el escenario para nuevas reformas, seguida de una fase de demostración y finalmente una fase de ampliación. Dado que los esfuerzos anteriores para implementar reformas han tenido un éxito limitado, un programa por etapas comenzaría con reformas que son más fáciles de implementar desde el punto de vista técnico y político, antes de centrarse en áreas con mayores desafíos. Esto permitiría al gobierno y a los organismos de implementación extraer lecciones, hacer correcciones a mitad de camino y realizar adaptaciones durante la ejecución.

Fase de preparación: A corto plazo

Medición y evaluación comparativa (benchmarking) del desempeño

La disponibilidad de información sobre el desempeño es fundamental para aumentar la rendición de cuentas hacia abajo, a los clientes que pagan por los servicios, y hacia arriba, al gobierno que financia los gastos recurrentes y de capital. La entidad del gobierno responsable de la dirección del sector, como lo sería el Viceministerio de Aguas y Saneamiento previsto en el proyecto de ley, así como el órgano regulador previsto en la ley, no podrían desempeñar sus funciones en ausencia de esta información básica. Incluso en el marco de los arreglos institucionales existentes, el MISPAS, que aprueba los presupuestos de los proveedores de servicios de APS, el MEPyD, que aprueba los proyectos de inversión, y el MH, que proporciona los fondos para los gastos operativos y para las inversiones de capital, deberían tener acceso a tales datos para fundamentar sus decisiones.

Medir y recopilar regularmente métricas de desempeño es un requisito básico para realizar evaluaciones comparativas (benchmarking) y mejorar el desempeño.

La necesidad de contar con datos sobre el desempeño se ha identificado en numerosos diagnósticos a lo largo de los años y es un componente central de la Estrategia Nacional de Saneamiento de 2016. Actualmente no existen incentivos para que los proveedores de servicios de APS colecten y publiquen datos sobre su desempeño. La recopilación y publicación de esta información podría vincularse a las aprobaciones anuales de los presupuestos operativos y de capital. La información sobre el desempeño aumentaría la transparencia y permitiría al gobierno y a los proveedores de servicios de APS comprender mejor por qué algunos de ellos tienen un mejor o peor desempeño que otros. Éste es un ingrediente fundamental para fortalecer el "pacto" entre los encargados de la formulación de las políticas y los proveedores.

Proporcionar incentivos para mejorar el desempeño una vez que se disponga de datos e indicadores básicos de desempeño.

Las subvenciones del gobierno central para cubrir los gastos operativos del INAPA y las CORAAs se otorgan sobre una base histórica con incrementos anuales por inflación y aumentos salariales. Solo se puede introducir un elemento de desempeño si se mide el desempeño. También será difícil celebrar en el futuro contratos de gestión eficaces como se prevé en la ley si no es posible medir y hacer un seguimiento del desempeño.

El establecimiento de una línea de base para la medición y el monitoreo del desempeño es un primer paso necesario y factible para mejorar el desempeño del sector de APS.

El sector de APS en la RD carece de una cultura del desempeño. Los indicadores de desempeño que se recopilan y monitorean de manera rutinaria a nivel mundial, tales como la extensión de las pérdidas técnicas, el costo y el volumen de agua no facturada, las tasas de facturación y cobro, la productividad laboral, la calidad del servicio y otros son difíciles de conseguir en la RD. Las acciones necesarias para desarrollar un conjunto acordado de indicadores armonizados, protocolos para la recopilación de datos y requisitos para la recopilación y publicación periódica de datos verificados técnicamente deberían emprenderse inmediatamente.

Unidad de desempeño

Crear inmediatamente una entidad que dirija la elaboración de indicadores armonizados de desempeño y que coordine y supervise la recolección de datos.

El establecimiento de un arreglo provisional para desarrollar indicadores armonizados y una línea de base para el sector puede hacerse sin que se apruebe la nueva ley. Hasta que se establezca una nueva arquitectura institucional del

sector, una unidad dirigida por un equipo de profesionales debidamente capacitados podría coordinar esta actividad bajo la orientación del MH o de cualquier otra entidad que el gobierno considere apropiada. Con el tiempo, la actividad se transferiría al departamento/ministerio designado y al futuro órgano regulador cuando y si éste se establezca.

Medición

Invertir en infraestructura de medición y auditorías del agua para que los proveedores de servicios de APS puedan recopilar información crítica sobre las pérdidas técnicas y comerciales. La inversión en infraestructura de medición y auditorías del agua permitiría a los proveedores de servicios de APS recolectar información crítica sobre las pérdidas técnicas y comerciales. Se podría recurrir a las agencias internacionales de desarrollo para que ayuden a financiar esas inversiones. Estas inversiones deberían ir acompañadas de la adopción de estrategias para que cada proveedor de APS reduzca la cantidad de agua no facturada. Si es políticamente sensible, la ampliación de la micromedición podría dejarse para una etapa posterior.

Contabilidad y presentación de informes

La mejora de la presentación de informes financieros, de las prácticas contables y las auditorías como una prioridad. Los informes financieros son generalmente incompletos, inconsistentes y esporádicos. Las prácticas contables de todos los proveedores de servicios de APS son inconsistentes. Si bien la ley exige que se aplique una contabilidad basada en valores devengados, en la práctica los diversos proveedores utilizan alguna combinación de contabilidad en base al efectivo y en base a lo devengado. La ley no exige auditorías anuales. Las auditorías anuales deberían introducirse como requisito inmediato en aras de la probidad y la transparencia financieras. Si la Cámara de Cuentas no tiene los recursos y la capacidad para llevar a cabo estas auditorías, los proveedores de servicios de APS deberían contratar a empresas privadas de auditoría para que las llevaran a cabo.

Ley de APS

Tomar una decisión final sobre el proyecto de ley de APS tan pronto como sea posible. Diferentes versiones de un proyecto de ley de APS han estado en discusión durante dos décadas, con la última propuesta presentada en 2020. Varias reformas que podrían implementarse ahora se están posponiendo con el pretexto de que ocurrirán una vez que la ley haya sido promulgada. Los encargados de la formulación de políticas deberían eliminar esta incertidumbre ya sea aprobando y promulgando la ley o eliminándola de la agenda.

Fase de demostración: A mediano plazo

Fortalecer la ruta corta de la rendición de cuentas

Actualmente no existe una relación proveedor-cliente en el sentido tradicional – la "ruta corta de la rendición de cuentas" está rota. En una relación tradicional proveedor-cliente, el proveedor entrega un servicio/producto y el cliente paga por el servicio o acude a una alternativa en la que puede elegir. Como los servicios en red son un monopolio natural, las alternativas son limitadas. Las únicas opciones son la sustitución por agua embotellada y/o la inversión en arreglos alternativos para hacer frente a la situación, lo cual es más difícil para los pobres y tiene un alto costo económico.

Como resultado, lo que existe en realidad es una relación de proveedor y "beneficiario". En esta situación, todo servicio que se recibe es considerado como un "beneficio" otorgado por el proveedor y el beneficiario paga poco o nada por ello. La falta de pago y los servicios deficientes son elementos del equilibrio de bajo nivel: la "cultura del no pago" persiste y los servicios deficientes persisten. En la situación actual sería difícil convencer al cliente de que pague (o pague más), ya que no hay confianza en que esto se traducirá en mejores servicios. El proveedor tiene la excusa de que unos pocos clientes pagan, de que muchos clientes no pagan o pagan muy poco, y de que, por lo tanto, no es posible hacer las inversiones necesarias para prestar mejores servicios.

Proyectos de entrega de servicios

Implementar proyectos de demostración de prestación de servicios para crear confianza entre el público y los proveedores de servicios de APS. Para justificar un aumento de las tarifas, los proveedores de servicios de APS deben ganarse la confianza de los usuarios mejorando la calidad de los servicios y reduciendo las ineficiencias de desempeño. En vista de la renuencia de los usuarios a pagar por los servicios de APS en la RD, la implementación satisfactoria de proyectos podría demostrar la capacidad de los proveedores de servicios de APS de prestar mejores servicios. Con el tiempo, los consumidores tendrán la suficiente confianza para eliminar los mecanismos de adaptación a los que han recurrido y reducir la dependencia del agua embotellada.

Los proyectos de demostración podrían limitarse inicialmente a 2 o 3 proveedores y centrarse en la creación de zonas delimitadas con medidores distritales para reducir el volumen de agua no facturada y mejorar la continuidad y la calidad de los servicios.

Las razones para intentarlo a manera de demostración son: i) es probable que para que la implementación sea exitosa se requiera una inversión considerable en medición, la mejora de las redes de distribución y programas sólidos de comunicación y divulgación; ii) habrá desafíos técnicos y políticos que pueden abordarse mediante el aprendizaje obtenido de los proyectos; y iii) el sector del agua puede aprender –y adaptar– de las iniciativas exitosas en el sector eléctrico que se diseñaron para fomentar la confianza de los clientes mediante la creación de contratos sociales. De ser necesario, los proveedores de servicios de APS pueden acceder a conocimientos técnicos especializados contratando a operadores del sector privado mediante contratos de gestión del desempeño o de servicios para ser asistidos en el diseño y la implementación de los proyectos.

El gobierno podría comenzar a medir el interés de las empresas del sector privado en contratos de gestión para prestar asistencia técnica de más largo plazo. La participación en la discusión o la negociación de un contrato, por una parte, ayudaría a los proveedores a establecer las mejoras incrementales que serían necesarias para aumentar la calidad de los servicios y, por otra

parte, a comprender mejor las "peticiones" del contratista. Es probable que estas últimas incluyan inversiones en infraestructura por parte del gobierno (rehabilitación de redes, detección y manejo de fugas, medición) y esferas de independencia. Ya sea que los contratos se firmen o no al final, el acto de negociar un contrato de este tipo revelaría los diversos pasos que se necesitan para pasar del bajo nivel de equilibrio actual a uno mejor. En una primera instancia, la atención debe centrarse en las mejoras del servicio, con la independencia financiera como un elemento secundario.

Un elemento clave sería la creación de un contrato social entre los usuarios y los proveedores de servicios de APS. El fortalecimiento del contrato social requeriría inversiones en divulgación social y una campaña amplia de educación de los clientes que involucre a todos los sectores de la ciudadanía. Los ciudadanos tendrían que entender que, aunque el agua es un derecho humano, la entrega de agua limpia en el hogar o cerca de él cuesta dinero. También necesitarían entender la importancia y el propósito de la medición para realizar una mejor gestión de este recurso escaso, y cómo se vincula con mejores servicios. Los agricultores tendrían que entender por qué el

Recuadro III.1: El enfoque de Pacto Social del sector eléctrico de la República Dominicana

El sector eléctrico en la RD se ha enfrentado a retos similares en la prestación de servicios y la rendición de cuentas que el sector del agua. Esto incluye servicios de baja calidad, empresas de servicios públicos no receptivas, bajos niveles de pago de los consumidores, presión política sobre las tarifas, altos subsidios operativos, vandalismo de los medidores, poca supervisión pública y transparencia, y racionamiento de los servicios por parte de los proveedores como mecanismos de respuesta. Como resultado, el sector eléctrico quedó atrapado en un equilibrio de bajo nivel.

El programa de reforma eléctrica de la República Dominicana es un trabajo en curso, pero una reforma notable que ha tenido un impacto positivo ha sido el desarrollo de un enfoque de Pacto Social destinado a fortalecer la relación proveedor-cliente, crear confianza y romper el bajo nivel de equilibrio. El enfoque se elaboró en el marco del Proyecto de Rehabilitación de Redes de Electricidad de la República Dominicana (2009-2013), financiado por el Banco Mundial, y posteriormente se amplió en el marco del Programa de Modernización de la Red de Distribución y Reducción de Pérdidas Eléctricas, financiado por múltiples socios de desarrollo.

El enfoque en etapas genera confianza al identificar primero el área de intervención en función de los problemas en la prestación de servicios, para después proceder a la sensibilización de los clientes y los dirigentes locales sobre los problemas y las intervenciones propuestas. Una parte integral del enfoque consiste en la firma de un acuerdo formal (pacto social) entre el proveedor y un grupo de usuarios en el que se detalla el compromiso de ambas partes. Las intervenciones incluyen la rehabilitación para reducir las pérdidas, el aumento de la medición, una amplia divulgación en la comunidad y el seguimiento de los compromisos.

Este enfoque ha ayudado a reducir el índice de pérdida de energía de los distribuidores del 35.5% en 2012 al 28.4% en 2018, a disminuir el vandalismo de los medidores, y a aumentar la transparencia y la supervisión pública, lo que se ha traducido en una mayor confianza de los consumidores en las empresas de servicios públicos, satisfacción con el servicio y el compromiso del cliente de pagar por los servicios recibidos.

Fuente: Presentación de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEE) sobre la Red de Distribución y el Programa de Reducción de Pérdidas Eléctricas. Marzo de 2019.

agua producida para ser bebida no debería desviarse para fines agrícolas, y debiéndose encontrar fuentes alternativas. Sería necesario reducir los robos mediante la educación, así como a través de medidas punitivas. La RD ha tenido cierto éxito en el sector eléctrico con iniciativas que han utilizado el enfoque de Pacto Social (véase el Recuadro III.1). Existen lecciones a aprender de estas iniciativas que son directamente relevantes y aplicables al servicio de APS.

Identificar proyectos de demostración adecuados en coordinación con los ministerios gubernamentales, los proveedores de servicios de APS y los donantes internacionales. Las autoridades podrían identificar posibles proyectos mediante un diálogo con el MH, el MEPyD, el MISPAS, el Ministerio de Energía y Minas, los proveedores de servicios de APS y las organizaciones internacionales de desarrollo. Este diálogo debería centrarse en los resultados y fijar metas con plazos determinados para definir el alcance, los desafíos de desempeño (por ejemplo, pérdidas técnicas y comerciales), los objetivos (estándares de servicio), el calendario y las necesidades de financiamiento de cada proyecto.

Fase de ampliación: A largo plazo

Programa nacional

Lanzamiento de un programa nacional basado en resultados focalizado en la reducción de las pérdidas de agua, la medición del desempeño y la mejora de los servicios. El programa debería basarse en las lecciones aprendidas de la implementación de los proyectos de demostración. Un programa nacional con un conjunto de objetivos de agua no facturada, macromedición y micromedición, facturación y cobro, y calidad del servicio podría utilizarse para ampliar los proyectos de demostración y mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios de APS en todo el país.

Independencia y rendición de cuentas de los proveedores

Aumentar la independencia y la rendición de cuentas de los proveedores de servicios de APS para fortalecer el "pacto" entre los encargados de la formulación de las políticas y los proveedores de servicios. Es muy probable que esto requiera algo más que la promulgación de nuevas leyes o decretos, ya que llevará tiempo redefinir la relación entre los proveedores, que actualmente funcionan de facto como departamentos gubernamentales en vez de entidades comerciales, y el gobierno. El gobierno debería reducir gradualmente la dependencia del INAPA y de las CORAAs del financiamiento público e imponer gradualmente restricciones presupuestarias duras. Si bien

será importante mejorar la eficiencia del desempeño de los proveedores, las tarifas también deben basarse en consideraciones económicas. La implementación satisfactoria de los proyectos de demostración permitirá a las autoridades hacer que las tarifas reflejen los costos y reducir su prominencia política.

Una forma práctica de avanzar puede ser iniciar el proceso con cualquiera de los proveedores que esté dispuesto a una mayor rendición de cuentas a cambio de contar con más autonomía. Incluso esto tendría que implementarse de manera gradual, ya que las mejoras en el desempeño requerirán inversiones para mejorar la calidad de las redes. No es evidente de inmediato si la independencia para gestionar los recursos humanos y fijar los salarios podrá proporcionar incentivos adecuados a los proveedores de servicios de APS. ¿Bajo qué circunstancias un Consejo de Directores valorará la independencia para la toma de decisiones? Si las tarifas siguen fijándose políticamente, es probable que persista el actual equilibrio subóptimo. No es probable que el mero establecimiento de un órgano regulador aborde esta cuestión.

El sector privado podría desempeñar un papel

El proyecto de ley de APS contiene un conjunto exhaustivo de disposiciones para la participación del sector privado en el sector de APS, incluidos acuerdos de arrendamiento y concesión. Si bien esto es bienvenido, es poco probable que se produzca un financiamiento importante del sector por parte de la iniciativa privada a mediano plazo. Dada la situación financiera de los proveedores, junto con la falta de registros de activos, catastros de la red incompletos, la mínima medición, la mala calidad de la infraestructura de distribución, la interferencia política en las tarifas y la falta de regulación es improbable que el sector privado asuma el riesgo de invertir en el sector. Hasta que las prácticas regulatorias estén mejor establecidas, los balances generales de los proveedores estén más sanos, los problemas relacionados con la propiedad de los activos se aclaren y se disponga de mejores datos e información sobre la calidad de los activos, podrá ser más realista esperar que el sector privado se interese por los contratos de gestión o de servicios. Dichos contratos podrían ayudar a los proveedores de servicios a mejorar su desempeño, mejorar sus balances generales, producir datos de desempeño y mejorar los servicios. A mediano y largo plazo, una vez que se haya establecido y se encuentre en operación un órgano regulador y que haya acceso público a los indicadores sobre los activos, los pasivos y el desempeño de los proveedores de servicios, el sector privado podría tener la confianza necesaria para realizar inversiones en el sector y celebrar contratos en los que asuma más riesgos.

Arreglos institucionales: Foco en las funciones

El proyecto de ley de APS reconoce la necesidad de un liderazgo más eficaz en el gobierno central, así como la necesidad de un órgano regulador. El proyecto de ley propone un Viceministro de Agua y Saneamiento con un fuerte apoyo técnico. Una función clave del Viceministro es proporcionar un liderazgo estratégico para "lograr la sostenibilidad y la independencia económica y financiera de los proveedores de servicios" (Art. 25.6). Con respecto a las tarifas (que han sido un tema recurrente en este informe), el Viceministro "definirá los criterios y aprobará la metodología del sistema financiero y tarifario del sector" (Art. 26.13). El Viceministro también tiene la responsabilidad de "reforma y modernización" del sector.

En el proyecto de ley también se propone establecer un nuevo órgano regulador del sector de APS que será descentralizado y autónomo (Art. 34). Según lo previsto, el órgano regulador es responsable de la regulación de las tarifas, concretamente, del diseño, la aprobación y el control del régimen tarifario y de los niveles de las tarifas. En relación con la determinación de las tarifas, la Ley también especifica que el órgano regulador define los criterios para la operación eficiente. El proyecto de ley especifica además que el órgano regulador aprueba y controla la ejecución de los planes de gestión de los proveedores de servicios. Esto es consistente con las funciones y prácticas observadas en los órganos reguladores que funcionan correctamente en otros lugares. Dada la falta de una cultura de medición y la falta de buenos datos, una prioridad de primer orden, como se ha señalado anteriormente, es desarrollar y recopilar un conjunto común de indicadores de desempeño y establecer una línea de base para el sector. De no ser así, será difícil que un órgano regulador desempeñe sus funciones económicas.

Cabe señalar que, si bien el establecimiento de una entidad de liderazgo y la existencia de un órgano re-

gulador de APS pueden ser condiciones necesarias para mejorar el desempeño y los resultados del sector, éstas no son, por sí mismas, condiciones suficientes.

En la actualidad se reconoce ampliamente¹⁶⁷ que el establecimiento de una "forma" de organización no garantiza que las funciones que se supone deben desempeñar esas entidades realmente se lleven a cabo, mientras que las disfunciones podrían persistir.

Se recomienda que la atención se centre en abordar los problemas de desempeño más que en establecer la forma de organización. Si al gobierno y los proveedores les interesa y se preocupan por la calidad de los servicios prestados a sus ciudadanos y clientes, entonces los verdaderos problemas de desempeño que deben abordarse son la reducción de las pérdidas de agua y el agua no facturada, la discontinuidad del servicio y el aumento de la facturación y el cobro, lo que puede hacerse incluso antes de que se establezca un órgano regulador independiente. El hecho de centrarse en abordar problemas prácticos como estos podría conducir a la identificación de mejores soluciones a largo plazo que sean política y técnicamente viables en el contexto local y reduzcan el riesgo de mimetismo isomórfico.

Es necesario establecer un liderazgo sectorial y un órgano regulador independiente, ya sea que se apruebe o no en su forma actual el proyecto de ley de APS.

Como se ha señalado anteriormente, debe resolverse la incertidumbre derivada del hecho de que la ley lleva ya algún tiempo en proyecto. Independientemente de esto, el gobierno debe establecer claramente la responsabilidad de liderazgo del sector con una entidad que cuente con las aptitudes y el personal necesarios. Se debe establecer un órgano regulador independiente para crear un mecanismo profesional e independiente que supervise y mejore el desempeño del sector y proporcione, a su debido tiempo, las condiciones necesarias para que el sector privado invierta y asuma riesgos financieros.

¹⁶⁷ Existe una creciente literatura sobre "mimetismo isomórfico" que señala el riesgo de centrarse en las formas de la organización más que en su funcionalidad. Véase, por ejemplo: Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock. 2013. "Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)." *World Development* 51: 234-44; Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Reino Unido: Oxford University Press; Buntaine, M., B. C. Parks y B. P. Buch. 2017. "Aiming at the Wrong Targets: The Domestic Consequences of International Efforts to Build Institutions." *International Studies Quarterly* 61 (2): 471-88; Srivastava, Vivek, Eeman Amjad y Craig Kullmann. 2019. "Getting Practical: The Search for 'Best Fit' Solutions to Improve Water Sector Outcomes: A Primer on a Problem-Driven Diagnostic Approach." Banco Mundial, Washington, DC.

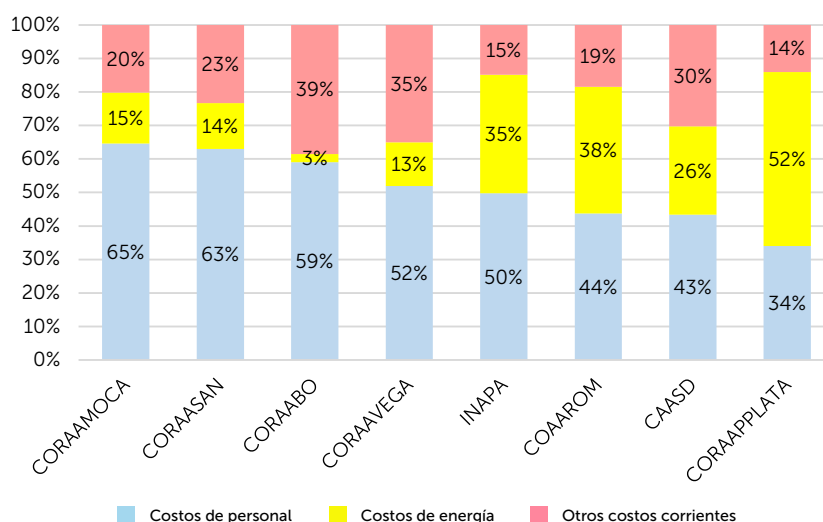
Apéndices

Tabla III-12: Total de gastos operativos (OPEX) por proveedor (2014-2018)

2014-2018	CORAAPPLATA	CORAAMOCA	COAAROM	CORAASAN	CORAAVEGA	CORAABO	CAASD	INAPA
Costos de energía	789,502,016	150,609,639	331,718,849	1,433,256,826	82,465,074	5,836,675	3,826,940,030	4,547,515,688
Costos de personal	516,463,638	640,065,878	384,007,224	6,615,699,237	327,694,672	137,734,817	6,291,696,626	6,410,625,695
Otros costos corrientes	212,931,506	200,200,600	162,465,628	2,453,495,674	221,356,019	89,879,998	4,395,706,793	1,914,776,403
Total de costos recurrentes (II)	1,518,897,160	990,876,117	878,191,701	10,502,451,737	631,515,765	233,451,490	14,514,343,449	12,872,917,786
% del total de costos recurrentes	CORAAPPLATA	CORAAMOCA	COAAROM	CORAASAN	CORAAVEGA	CORAABO	CAASD	INAPA
Costos de energía	52%	15%	38%	14%	13%	3%	26%	35%
Costos de personal	34%	65%	44%	63%	52%	59%	43%	50%
Otros costos corrientes	14%	20%	19%	23%	35%	39%	30%	15%
Total de costos recurrentes (II)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Figura III.37: Participación de los gastos en personal, energía y otros gastos corrientes en el total de gastos recurrentes (2014-2018)



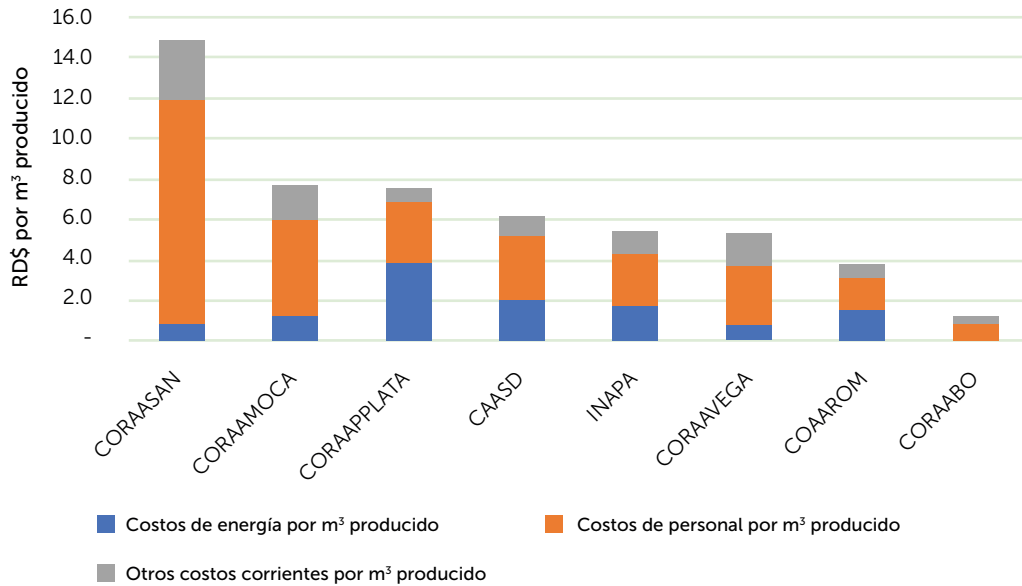
Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Tabla III-13: OPEX por m³ de agua producida por proveedor - 2018

2018	CORAAPPLATA	CORAAMOCA	COAAROM	CORAASAN	CORAAVEGA	CORAABO	CAASD	INAPA
Costos de energía	165,741,992	36,976,615	70,014,975	112,755,893	19,262,458	1,117,664	974,286,210	941,253,203
Costos de personal	131,883,129	156,391,976	78,074,671	1,608,872,420	80,163,913	23,149,194	1,590,953,204	1,440,609,840
Otros costos corrientes	31,110,265	52,236,831	33,061,966	414,275,442	42,604,276	11,899,385	480,410,346	608,060,535
Total de costos recurrentes (II)	328,735,386	245,605,422	181,151,612	2,135,903,755	142,030,647	36,166,243	3,045,649,760	2,989,923,578
Volumen de agua producido m³ 2019	43,588,161	32,158,685	47,801,206	144,580,881	26,752,032	32,342,543	499,373,665	556,882,719
Costos de energía/m³ producido	3.8	1.1	1.5	0.8	0.7	0.0	30%	15%
Costos de personal/m³ producido	3.0	4.9	1.6	11.1	3.0	0.7	100%	100%
Otros costos corrientes/m³ producido	0.7	1.6	0.7	2.9	1.6	0.4	100%	100%
Total OPEX/m³ producido	7.5	7.6	3.8	14.8	5.3	1.1	100%	100%

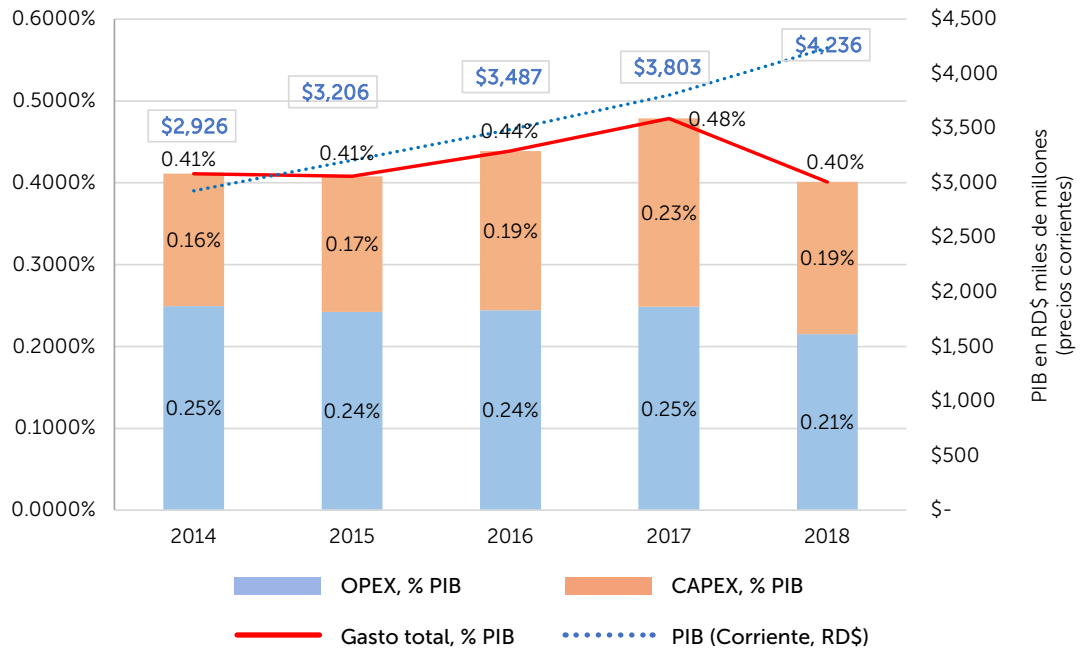
Fuente: Cálculos de los autores basados en el Informe de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2018 realizado por DIGEPRES.

Figura III.38: OPEX por m³ de agua producida por proveedor, 2018



Fuente: Cálculos de los autores basados en el Informe de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2018 realizado por DIGEPRES; los datos de producción de agua fueron extraídos de los sitios web individuales de las CORAAs y el INAPA.

Figura III.39: Gasto total en APS como porcentaje del PIB (2014-2018)



Fuente: Cálculos de los autores basados en los Informes de Ejecución Presupuestaria de las Empresas Públicas No Financieras 2014-2018 realizados por DIGEPRES.

Anexo III.1: Gastos**Anexo III.2: Esfuerzos de reforma de APS**

Las reformas del sector comenzaron en 1962 con la creación del INAPA. Desde entonces, se han llevado a cabo una serie de reformas y/o esfuerzos de reforma a nivel subnacional y nacional. A continuación se presenta una cronología de los acontecimientos.

- **1973 y 1977:** CAASD y CORAASAN fueron creadas respectivamente.
- Entre **1997 y 1998:** se crean CORAAPPLATA, CORAAMOCA y COAAROM que asumen los servicios del INAPA para las provincias de Puerto Plata, Espaillat y La Romana.
- **1999:** El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo de US\$71 millones para modernizar al sector del agua y el saneamiento. El préstamo tenía por objeto financiar inversiones con el INAPA y las empresas regionales y proporcionar asistencia técnica para convertir a las cinco CORAAs en compañías accionarias públicas competitivas con participación de la sociedad civil en sus Consejos de Directores. Las reformas incluían la participación del sector privado mediante contratos de administración para dos de las CORAAs. El INAPA habría de descentralizarse gradualmente en unidades regionales autónomas. Una condición de efectividad del préstamo era la aprobación por parte del Congreso de una ley marco sobre agua y saneamiento que habría establecido un organismo del gobierno central para liderar el sector, así como un órgano regulador del agua y el saneamiento.¹⁶⁸
- **2002:** Un proyecto de ley de agua y saneamiento se debatió en el Congreso y nuevamente en junio de 2004, pero no fue aprobado. El préstamo del BID no se hizo efectivo.¹⁶⁹
- **2004:** Las reformas a nivel nacional se estancaron.
- **2005:** Se aprobaron las leyes de creación de las CORAAs para las provincias de La Vega y Monseñor Nouel, pero CORAAVEGA no empezó a funcionar hasta 2010, y CORAMON hasta 2020. En 2006 se estableció una CORAA para el municipio de Boca Chica dentro de la provincia de Santo Domingo.
- **2009:** El INAPA inició un proyecto piloto para concentrar la provincia de San Juan con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- **2009:** Préstamo del Banco Mundial para servicios de aguas residuales con CORAAPPLATA, pero que también incluía financiamiento para apoyar las reformas a nivel nacional y el proyecto de ley de APS.
- **2010:** Se inició el proceso de la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC) entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y los donantes para aplicar 30 recomendaciones destinadas a luchar contra la corrupción, mejorar los mecanismos de transparencia y mejorar el desempeño en 10 áreas temáticas como la salud, la educación, las adquisiciones públicas, la energía, el agua y el saneamiento.¹⁷⁰
- **2011:** El INAPA, la AECID y el BID desarrollaron un proyecto para desconcentrar las funciones de INAPA central hacia las estructuras administrativas del INAPA en 7 provincias.
- **2011:** Se creó el Consejo para la Reforma y Modernización del Suministro de Agua y Saneamiento para coordinar y proponer proyectos de ley.
- **2012:** Un proyecto de ley revisado por el Congreso no fue aprobado. Se reconoció la necesidad de una reforma más amplia de los recursos hídricos y de una nueva ley general de aguas junto con una ley de APS.
- **2016:** Desarrollo de una Estrategia Nacional de Saneamiento por parte del INAPA, pero no avalada formalmente por el gobierno.
- **2016:** Se estableció un órgano de coordinación de los recursos hídricos (Mesa del Agua) para coordinar la elaboración de una ley general de aguas y apoyar la elaboración de una ley de APS.
- **2016:** Proclamación presidencial de que 2016-2020 es el período cuatrienal del agua.
- **2018:** Los proyectos de ley de APS y de la ley general de aguas son completados y presentados.
- **2019:** Los proyectos de ley son presentados al poder ejecutivo para su revisión.
- **2020:** La Ley General de Aguas es aprobada por el Senado en junio de 2020 y se ha turnado a la Cámara de Diputados para su aprobación final. La ley de APS permanece bajo revisión.

¹⁶⁸ EIADB. 1999. <https://www.iadb.org/en/news/idb-approves-71-million-modernize-water-and-sanitation-dominican-republic>

¹⁶⁹ USAID / RTI International. 2006. Evaluation of USAID Strategy to Increase Potable Water Access and Sanitation in Rural Areas - Dominican Republic

¹⁷⁰ Fritz, Verena, Brian Levy y Rachel Ort. 2014. Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience. Directions in Development. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-0121-1.

Anexo III. 3: Tablas de tarifas y cálculo del monto del subsidio neto

Tabla III-14: Tabla de tarifas del INAPA para conexiones sin medidor

Categoría	Clase social/ hogar/tamaño	Precio del agua (RD\$) por bloque de consumo mensual (m ³)				
		1-15 m ³	16-25 m ³	26-45 m ³	46-55 m ³	56-130 m ³
1	Baja	5.2				
2	Media-Baja		8			
3	Meda		10			
4	Media-Alta			10		
5	Alta			10		

Fuente: Contenido en desarrollo.

Tabla III-15: Tabla de tarifas de la CAASD para conexiones sin y con medidor

Categoría	Precio del agua (RD\$) por bloque de consumo mensual (m ³)	
	1-32 m ³	32+ m ³
Residencial	6	
		8*

Fuente: Contenido en desarrollo.

Nota: *Aplica solo a hogares con medidor.

Cálculo del monto del subsidio neto

Paso 1. Distribuir los hogares en deciles

Los hogares se distribuyeron en deciles en función de sus niveles de gasto en el consumo mensual per cápita reportados por los propios consumidores en la ENGIH.

Paso 2. Calcular el subsidio bruto a nivel del hogar

La información sobre subsidios/transferencias para gastos corrientes (operación y mantenimiento) del gobierno central a los proveedores de servicios públicos se obtiene de los reportes de la DIGEPRES. El subsidio bruto a nivel de hogar se calcula dividiendo las transferencias por el número de hogares conectados al agua corriente después de tener en cuenta el peso de los hogares. Después, este monto se ajustó por inflación.

Paso 3. Calcular el valor del subsidio neto

Este número se construye utilizando las variables descritas anteriormente y el gasto en agua de los hogares reportado por los propios consumidores en la ENGIH; para cada hogar. El monto del *Subsidio Neto* es igual al *Subsidio Bruto a Nivel de Hogar* – *Gasto del Hogar en Agua reportado por el consumidor*.



IV.

Protección social

- A. Resumen y recomendaciones
- B. Antecedentes
- C. Arreglos institucionales y jurídicos
- D. Fuentes y usos de los fondos públicos
- E. Eficiencia del gasto
- F. Consideraciones y recomendaciones finales
- G. Apéndice
- H. Bibliografía

Resumen y recomendaciones

Tras varias décadas de crecimiento económico sostenido, la República Dominicana (RD) ha logrado avances impresionantes en la protección del bienestar de sus ciudadanos más pobres y vulnerables. Una focalización constante en una sólida programación de la protección social (PS) puede ayudar a salvaguardar el consumo de los hogares, fomentar la inversión en capital humano, mejorar los indicadores de pobreza, promover la igualdad de género, prevenir la discriminación y mejorar la salud, la educación y el bienestar general de las personas y los hogares. La mejora de los resultados de la RD en el Índice de Capital Humano del Banco Mundial y en las encuestas nacionales sobre el bienestar de los hogares ilustra la medida en que el gobierno ha impulsado el desarrollo económico para apoyar los avances de base amplia en materia de bienestar social.

A medida que avanza para convertirse en un país de ingreso alto, la RD debe seguir progresando en los desafíos que enfrenta como país en desarrollo y, al mismo tiempo, desarrollar la capacidad de abordar los problemas de PS de una economía avanzada. La RD está completando su transición demográfica, y la edad media de su población está aumentando constantemente. Incluso en los países más ricos del mundo, hacer frente a las demandas del envejecimiento de la población plantea un importante desafío administrativo y político. La RD tendrá que garantizar la seguridad económica de un porcentaje cada vez mayor de jubilados y, al mismo tiempo, asumir una carga cada vez mayor de enfermedades no transmisibles, incluidas las enfermedades crónicas relacionadas con la edad y las discapacidades, y mantener un marco adecuado de PS en una sociedad que envejece requerirá el desarrollo de nuevas capacidades institucionales respaldadas por mayores recursos fiscales. La transición de la RD hacia una economía avanzada también dará lugar a problemas cada vez más sofisticados relacionados con la urbanización y los mercados laborales, lo que requerirá la creación de competencias administrativas adicionales. A la vez que el gobierno da un giro para abordar estos nuevos desafíos, también debe seguir avanzando en las prioridades de desarrollo ya existentes, incluyendo la seguridad alimentaria, el desarrollo durante la primera infancia, el empleo juvenil, el empoderamiento económico de la mujer y la reducción de la pobreza, especialmente entre los hogares encabezados por mujeres y en los hogares con niños y adolescentes.

Este capítulo presenta y evalúa alternativas estratégicas para gestionar los cambiantes desafíos para la PS en la RD. También revisa el marco institucional del país para la PS e identifica formas de mejorar la efectividad del gasto público. Proporciona una visión general de

cómo se determina el gasto público en PS y qué tipo de programas se están implementando para avanzar en los objetivos del gobierno, y ofrece recomendaciones para mejorar la calidad del gasto público en el sector de la PS. La primera sección examina los recientes desarrollos en los indicadores de bienestar y el alcance de la PS en la RD. La segunda sección evalúa la arquitectura institucional del sistema de PS y describe su marco jurídico, e identifica las oportunidades para mejorar la efectividad de las políticas y los programas de PS. La tercera sección evalúa el gasto en PS del país en términos de su asignación a través de objetivos estratégicos, categorías y programas. La cuarta sección analiza la efectividad de los principales programas de PS del gobierno con base a su cobertura, costo y efectos sobre la pobreza y la desigualdad. Por último, la última sección ofrece recomendaciones a los responsables de la formulación de políticas para mejorar la calidad y la efectividad del gasto público en PS.

Gasto en protección social

El gasto público total en PS en la RD alcanzó el 7.3 por ciento del PIB en 2018 (RD\$310.5 mil millones), equivalente al 41.4 por ciento del gasto público no financiero consolidado del país. El gasto real per cápita en PS se incrementó 17 por ciento entre 2014 y 2018. El gasto nominal aumentó en todas las áreas de la PS, excepto en los subsidios generales. Sin embargo, el gasto público total en PS disminuyó como proporción del PIB, pasando del 7.98 por ciento en 2014 al 7.3 por ciento en 2018.

El gasto público en PS se divide casi por igual entre los programas contributivos (49 por ciento) y los no contributivos (51 por ciento). La mayor parte del gasto en PS corresponde a la seguridad social (49 por ciento), seguida de la asistencia social (22 por ciento) y los subsidios generales (21 por ciento). Menos del 10 por ciento del gasto en PS se asigna a servicios de atención social, programas de mercado laboral y PS adaptativa. Menos del 20 por ciento del gasto en PS se registra explícitamente bajo la clasificación funcional de PS utilizada por la DIGEPRES, mientras que más del 80 por ciento se clasifica como gasto en electricidad, educación, salud u otros sectores.

Además de la seguridad social, los principales programas de PS del gobierno incluyen apoyos alimentarios, transferencias en especie, subsidios de electricidad y servicios para niños y adolescentes. Más de dos tercios del gasto público en asistencia social se dedica al apoyo alimentario, las transferencias en especie y las transferencias de cuasi-dinero. Las siguientes categorías más importantes son las transferencias monetarias y otras formas de asistencia social. La mayor parte del apoyo alimentario, las transferencias en especie y las transferencias de cuasi-dinero ayudan a los beneficiarios a acceder a la alimen-

tación escolar y a los servicios de salud, mientras que los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas se centran en el alivio de la pobreza. Del mismo modo, más de dos tercios de los subsidios generales consisten en subsidios de electricidad, seguidos de subsidios de agua y transporte.¹⁷¹ Más de dos tercios de los servicios de atención social se centran en los niños y adolescentes, mientras que los programas de atención familiar y otros servicios de atención social constituyen la mayor parte del resto. Por último, más de tres cuartas partes del apoyo al empleo se centran en programas activos de mercado laboral, específicamente en la capacitación laboral. Otras categorías de gastos en PS están subfinanciadas, incluidos los servicios de atención social dedicados a las personas con discapacidades, los ancianos y los miembros de la población en edad de trabajar con vulnerabilidades específicas como la drogodependencia. Además, la RD no está aprovechando al máximo los mecanismos de prestación de PS modernos tales como el seguro de desempleo, los planes de pensiones para los trabajadores informales y los programas innovadores de mercado laboral.

Arreglos institucionales

Un total de 88 leyes y decretos constituyen el marco regulador del sector de la PS de la RD. Existen seis acuerdos institucionales principales para la prestación de servicios de PS: (i) el Sistema Dominicano de Seguridad Social, (ii) el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, (iii) el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, (iv) el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, (v) el Programa de Protección Social del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, y (vi) los Programas Especiales de la Presidencia. Mientras que otros países de Latinoamérica y el Caribe han creado una sola institución gubernamental para supervisar y coordinar las políticas de PS, la superposición de instituciones, objetivos y directrices de la RD reduce la efectividad del gasto y el impacto de las políticas de PS.

Numerosas organizaciones están involucradas en la prestación de servicios de PS en la RD y muchos de los programas de PS del país sufren de la duplicación de esfuerzos y recursos. La redundancia en los programas y las estructuras de gestión afecta a la eficiencia y la efectividad de las políticas sociales. Ciento cinco entidades del gobierno implementan alrededor de 287 iniciativas de PS, y muchos de los 391 municipios y distritos municipales del país implementan iniciativas locales paralelas. La mayoría de estas iniciativas se gestionan por separado, con poca

coordinación entre ellas, y muchas son gestionadas por autoridades que también se encargan de la implementación de otros programas en diferentes sectores.

De igual forma, la RD opera múltiples mecanismos de monitoreo y evaluación que cubren diferentes áreas programáticas y niveles de la administración pública.

Cada institución tiene sus propios sistemas y mecanismos para dar seguimiento y evaluar los programas. Algunos programas de PS no contributivos –incluyendo el principal programa de transferencias monetarias de la RD, Progresando con Solidaridad (PROSOLI)– son monitoreados y evaluados a través de sistemas bien desarrollados. Sin embargo, otros programas tienen mecanismos rudimentarios de monitoreo y evaluación o no cuentan con uno.

Efectividad de la protección social

Los hogares en pobreza moderada o extrema participan en la mayoría de los programas de PS a tasas más altas que los hogares no pobres.

La única excepción son los programas de seguridad social contributiva, en los que predominan los hogares no pobres con trabajadores empleados en el sector formal. La orientación generalmente progresiva de los programas de PS de la RD se confirma por las tasas de cobertura relativamente altas de los hogares de bajos ingresos, aunque los hogares multidimensionalmente pobres están subrepresentados en los programas de asistencia social. La tasa de cobertura de los aproximadamente 657,000 hogares que se encuentran en el 20 por ciento inferior de la distribución del ingreso va desde el 40 por ciento para el programa principal de transferencias monetarias (Comer es Primero) y el subsidio de gas para los hogares (Bonogas Hogares) hasta el 60 por ciento para el seguro de salud subsidiado (Seguro Familiar de Salud, SFS), y cerca del 70 por ciento para el programa de comidas escolares (Alimentación Escolar). Si bien la cobertura de la mayoría de los programas de PS es en general similar en las zonas rurales y urbanas, el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) cubre más hogares urbanos, mientras que más hogares rurales están cubiertos por la asistencia social.

Alrededor de un tercio de los hogares beneficiarios de los programas de PS de la RD están encabezados por mujeres, y el 52 por ciento por personas de 25 a 49 años.

En 2018, los hogares encabezados por hombres representaban un promedio del 60 al 70 por ciento de todos los hogares participantes en los programas de PS, mientras que Protección a la Vejez era el único programa de PS con más hogares encabezados por mujeres (50.1

¹⁷¹ Los subsidios generales consisten en transferencias a empresas y entidades autónomas que prestan servicios públicos relacionados con la electricidad, el agua potable y el transporte; cubren tanto los déficits operativos como los gastos de capital. También se subsidian los insumos agrícolas.

por ciento) que por hombres. Aunque esta distribución es consistente con el hecho de que el 62.4 por ciento de todos los hogares de la RD están encabezados por hombres, la incidencia de la pobreza es casi 6 puntos porcentuales más alta entre los hogares encabezados por mujeres (20.8 por ciento) que entre los encabezados por hombres (15.0 por ciento). En consecuencia, una parte significativa de los hogares encabezados por mujeres elegibles puede no tener acceso a los programas de PS.

Los hogares de bajos ingresos reciben una gran parte del total de los beneficios de asistencia social, y las transferencias de asistencia social representan la mitad de los ingresos de los hogares extremadamente pobres.

Los hogares del primer y quinto quintil de ingreso recibieron un promedio mensual de RD\$794 (US\$16) y RD\$482 (US\$9.7), respectivamente en 2018. El Programa de Alimentación Escolar de la RD es el programa de PS más importante del país en cuanto a su contribución al consumo de los hogares en situación de pobreza extrema. Más del 70 por ciento de los estudiantes de las escuelas públicas reciben desayuno, merienda y almuerzo gratuitos a través del programa de Alimentación Escolar. Los hogares extremadamente pobres tienden a recibir más beneficios, ya que tienen más hijos que el hogar promedio. Otros programas de transferencias monetarias, como Comer es Primero y el Incentivo a la Asistencia Escolar, también tienen un impacto relevante en los ingresos de los hogares más pobres, a pesar de que su poder adquisitivo ha disminuido con el tiempo.

Los programas de PS de la RD han reducido tanto la pobreza monetaria como la desigualdad de ingresos, evitando al mismo tiempo un aumento de la brecha de pobreza.

En 2018, la incidencia de pobreza monetaria habría sido 8.2 puntos porcentuales más alta (30.9 por ciento en lugar de 22.7 por ciento) en ausencia de los programas de PS. Los programas de seguridad social contributiva y de asistencia social representaron 3.3 y 4.8 puntos porcentuales de este diferencial, respectivamente. Mientras tanto, la brecha de pobreza –medida como la distancia entre el ingreso promedio de los hogares pobres y la línea nacional de pobreza expresada como porcentaje de la línea de pobreza– habría aumentado del 6.7 al 11.4 por ciento en ausencia de los programas de PS. Un análisis de la relación beneficio-costado de los principales programas de PS de la RD revela que cada peso invertido redujo la brecha de pobreza general en RD\$0.25 en promedio en 2018. Finalmente, el nivel de desigualdad de ingresos habría sido 7.3 por ciento más alto sin los programas de PS del país.

La falta de documentos de identificación constituye un desafío estructural para aumentar la cobertura de PS

entre los más necesitados. Si bien el sistema de PS llega a una gran parte de sus beneficiarios previstos, persiste una amplia brecha de cobertura entre los hogares extremadamente pobres. En 2017-18, el 25.5 por ciento de los jefes de familia (42,561 personas) que obtuvieron la puntuación más baja en el Índice de Calidad de Vida (ICV)¹⁷² no tenían un documento de identificación o no informaron que lo tenían. Esta falta de documentación reduce el acceso a los programas de PS ya que los posibles beneficiarios deben proporcionar una identificación para poder aplicar a ellos.

Una parte importante de los beneficiarios de las transferencias monetarias ha experimentado mejoras en su nivel de vida.

Casi el 80 por ciento de los hogares extremadamente pobres (ICV-1) mejoraron su nivel de vida entre el primer estudio en 2004-2008 y el tercer estudio del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en 2017-2018. Estas mejoras incluyeron mejores condiciones de vivienda y un mayor acceso a los servicios públicos, entre otros.

Desafíos de la protección social

La RD ha logrado progresos significativos en la reducción de la pobreza y el aumento del nivel de vida, pero muchos hogares siguen siendo vulnerables a las crisis.

Alrededor de la mitad de la población se sigue considerando como vulnerable, y el sistema de PS se enfrenta a enormes desafíos que se han exacerbado con la pandemia de COVID-19. Las autoridades deben proteger los recientes avances en la reducción de la pobreza y, al mismo tiempo, seguir mejorando los niveles de vida de los grupos más vulnerables del país, en particular de los hogares en situación de pobreza extrema.

Si bien el gasto público en PS ascendió al 7.3 por ciento del PIB en 2018, las reformas organizacionales y programáticas podría mejorar el impacto de las intervenciones de PS.

El gobierno ha creado una amplia gama de programas, instituciones y mecanismos para ofrecer beneficios de PS. Sin embargo, la proliferación de pequeñas intervenciones con alcances y recursos limitados socava la eficiencia del sector de la PS. Más aún, muchos de los grandes programas de mercado laboral de la RD, así como de las iniciativas de PS y de los servicios de atención social, no tienen el impacto deseado en términos de alivio de la pobreza y reducción de los riesgos sociales, lo que hace cuestionar la asignación y priorización del gasto social. El contexto actual de baja presión fiscal ofrece una valiosa oportunidad para aumentar la efectividad y la eficiencia del gasto en PS, y el gobierno debería priorizar sus esfuerzos para dirigirse a las poblaciones más vulnerables y ampliar el alcance de

¹⁷² La categoría más baja es ICV-1.

las intervenciones de PS para incluir a los grupos que actualmente están excluidos o que se benefician solo marginalmente de los programas y sistemas de PS.

El sector de la PS de la RD se enfrenta a cinco desafíos clave.

Estos incluyen: i) crear un marco regulatorio eficaz y reducir las lagunas regulatorias; ii) establecer una estructura de gobernanza clara en cuanto a las responsabilidades, los procesos de toma de decisiones y los mecanismos para facilitar la coordinación; iii) priorizar y asegurar el uso eficaz de los recursos; iv) eliminar las redundancias programáticas y operacionales y mejorar la efectividad de los programas; y v) establecer un liderazgo estratégico en el sector de la PS. Gran parte del marco regulatorio de la PS se centra en la creación de instituciones, muchas regulaciones están obsoletas y buena parte de las instituciones sectoriales existentes están respaldadas por decretos presidenciales en lugar de leyes formales, lo que las hace vulnerables a los cambios de liderazgo político. Además, la supervisión de los programas de PS está fragmentada y hay una falta de coordinación entre los órganos de gobierno. Por último, la ausencia de una estrategia sectorial integrada, aunada a una estructura de gestión fragmentada, aumenta la dificultad de administrar las políticas sociales. Estos desafíos complicarán y probablemente impedirán una respuesta adecuada del gobierno a los impactos de la pandemia de COVID-19 sobre la pobreza y la PS.

Recomendaciones

Mejorar el marco estratégico y legislativo de la protección social

- **Formular un plan nacional de PS basado en una visión integral del desarrollo social.** Este plan debe incluir políticas de mediano y largo plazo que reconozcan la interdependencia de las diferentes áreas de la PS. Este plan debe complementar y alinearse con documentos estratégicos más amplios, como la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), y debe servir de base para informar los presupuestos anuales y los planes de gastos de mediano plazo. El plan nacional de PS debe elaborarse a través de un diálogo inclusivo en el que participen representantes de los diversos organismos públicos que intervienen en el sector de la PS, así como organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil.
- **Adoptar un plan nacional de preparación para casos de desastre focalizado en el sector de la PS para garantizar que las instituciones públicas puedan responder rápida y eficazmente a las necesidades de los hogares y las comunidades afectadas.** El plan debe especificar los mecanismos administrativos, los criterios de selección de los be-

neficiarios, las disposiciones de financiamiento compatibles con la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo y la infraestructura logística responsable de la preparación y la respuesta a los desastres. El plan también debe incluir disposiciones para ofrecer apoyo esencial a las poblaciones afectadas por un desastre en los casos en que no se haya declarado todavía una emergencia nacional.

- **Establecer una sola ley nacional que regule a todo el sector de la PS.** Esta ley debe (i) identificar y facultar a las autoridades responsables del sector de la PS; (ii) armonizar todas las regulaciones de PS en los niveles de gobierno central y local; (iii) establecer los principios de operación de los programas de PS; (iv) clarificar el financiamiento, los instrumentos y las herramientas disponibles para las autoridades responsables; y (v) permitir a las autoridades responsables de los programas de PS contributivos y no contributivos coordinar sus políticas, estrategias y programas. Se debe requerir que todas las iniciativas relacionadas con la PS se adhieran a la ley de PS y que todas las instituciones públicas que participan en la PS sigan las directrices emitidas por la autoridad gubernamental pertinente. Esas directrices deben incluir requisitos estandarizados para el registro y la aprobación de las iniciativas de PS, y ninguna entidad pública debe poder implementar o recibir financiamiento para las intervenciones de PS sin la aprobación del órgano de gobierno.

Reestructurar las instituciones

- **Crear un nuevo ministerio responsable de la gestión de todo el sistema de PS no contributiva.** Esta autoridad debería ser responsable de establecer la dirección estratégica global de los programas de PS contributivos y no contributivos del país, mientras que las autoridades rectoras definidas en la legislación de PS serían responsables de la implementación de sus respectivos programas. Este marco institucional revisado requeriría mecanismos y procesos claros para asegurar una gestión y coordinación efectiva de las políticas y programas, así como la armonización de la PS no contributiva y la seguridad social. Si la creación de un nuevo ministerio resultase inviable, los responsables de la formulación de políticas podrían crear en su lugar un consejo de PS con un mandato similar.
- **Establecer una unidad de inteligencia de PS encargada de recopilar y consolidar todos los datos pertinentes de los sistemas de información pública.** Esta unidad debe ser capaz de gestionar grandes volúmenes de datos y su personal debe poseer los conoci-

mientos analíticos necesarios para identificar las lagunas de información. La unidad debe integrar los datos del sistema de monitoreo y evaluación con los registros administrativos y operativos de los programas.

Mejorar los mecanismos y procesos administrativos

- **Fortalecer el procedimiento de contabilidad de costos para los programas de PS con objeto de medir sus costos, beneficios y valor por el dinero de manera más efectiva.** Actualmente, múltiples instituciones desarrollan e implementan iniciativas de PS en la RD, particularmente aquellas relacionadas con el mercado laboral. El gobierno debe evaluar su efectividad y reasignar recursos para ampliar las intervenciones exitosas mientras consolida o elimina aquellas que ofrecen poco valor por el dinero.
- **Crear instrumentos institucionales y financieros adaptativos que permitan a las autoridades responder con rapidez y eficacia a crisis socioeconómicas nacionales.** Toda la población debe poder acceder a los servicios de PS en tiempos de crisis, como los que se viven por la actual pandemia de COVID-19 o por los riesgos relacionados con las condiciones del tiempo y el clima a los que la RD está altamente expuesta. Las autoridades deben establecer criterios y modalidades que permitan que los sistemas de PS proporcionen beneficios a los hogares necesitados y, al mismo tiempo, comunicar eficazmente la disponibilidad de esos beneficios a toda la población.
- **Establecer un sistema de monitoreo y evaluación amplio e integrado para todo el sector de la PS.** El sistema debería incluir módulos para monitorear: i) resultados, productos e indicadores de progreso financiero; ii) beneficios recibidos por cada beneficiario; y iii) la oferta de servicios sociales públicos. También debe incluir una población objetivo y un mecanismo de selección de beneficiarios, así como un tablero con un conjunto de indicadores específicos para medir la efectividad de las intervenciones. Este sistema debe asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información de los programas individuales de PS contributivos y no contributivos en el mediano y largo plazo.
- **Desarrollar un sistema de focalización multidimensional para identificar a los posibles beneficiarios de todos los programas de PS.** Si bien el sistema de focalización debe ser consistente con la línea nacional de pobreza, también debe reflejar indicadores no monetarios de bienestar, tales como la calidad de la vivienda y el acceso a los servicios, así como la exposición a los riesgos de desastres natura-

les, pandemias y crisis económicas, considerando la posibilidad de efectos diferenciados entre territorios, actividades económicas y grupos de población. Además, el sistema debe ser capaz de identificar y rastrear a los individuos que carecen de identificación formal, ya que los que tienen menos probabilidades de poseer documentos de identificación son también los que tienen más probabilidades de pertenecer a los grupos a los que se dirigen los programas de PS. El sistema de focalización debe ser directamente compatible con el SIUBEN y, además de identificar a posibles beneficiarios que no participan actualmente en un programa de PS, debe utilizar los datos socioeconómicos recopilados por el SIUBEN para identificar programas adicionales a los que podrían acceder los actuales beneficiarios de la PS.

- **Transformar al SIUBEN en un sistema de información social que integre a todos los beneficiarios de los programas de PS contributivos y no contributivos del país.** El SIUBEN debe permitir al gobierno identificar a todos los actuales beneficiarios de la PS y monitorear los beneficios que reciben de todos los programas. Contar con datos exhaustivos sobre los beneficiarios permitirá a las autoridades reducir la redundancia y asegurar que los beneficios lleguen a la población objetivo. Para los años en que no se realicen encuestas, se pueden utilizar algoritmos para estimar el número de hogares clasificados como ICV-1, 2 o 3.
- **Publicar regularmente tableros de puntuación a nivel de comunidad para todas las iniciativas de PS con objeto de fortalecer el control social.** La experiencia de PROSOLI con los informes comunitarios basados en la participación demuestra que éstos pueden promover la rendición de cuentas, aumentar la transparencia y la efectividad de las intervenciones y fortalecer la participación pública y el control social. La adopción de nuevas tecnologías podría ayudar a las autoridades a automatizar el proceso de presentación de informes.

Reformar políticas y programas individuales

- **Evaluar y consolidar los programas de transferencias monetarias.** Es preferible un pequeño número de programas bien diseñados que se focalicen efectivamente en los hogares pobres y vulnerables a la existencia de numerosas iniciativas superpuestas implementadas tanto por las autoridades centrales como las locales. El gobierno debería examinar todos los programas de transferencias monetarias para evaluar si sus beneficios combinados son adecuados para elevar a los hogares pobres por encima de la línea de pobreza. Los niveles de los beneficios deben ajustarse

según sea necesario, y la administración de los programas debe consolidarse para aumentar la cobertura y reducir los costos. Adicionalmente, la indexación de los beneficios por la inflación de los precios al consumidor podría ayudar a mantener el poder adquisitivo de las transferencias monetarias a lo largo del tiempo. Por último, se debe evaluar en qué casos la entrega de beneficios podría ser más eficiente, efectiva y transparente utilizando transferencias monetarias en lugar de la actual modalidad de transferencias de alimentos, en especie o de quasi-dinero.

- Sustituir gradualmente los subsidios generales para los servicios públicos, en particular de la electricidad y de los servicios de agua potable y saneamiento, por un nuevo sistema de subsidios vinculados al sistema

de transferencias monetarias condicionadas, como parte de los procesos de reforma sectorial integral destinados a mejorar la eficiencia y el impacto social del gasto público. La RD necesita profundizar los procesos de reforma en la prestación de servicios públicos que permitan reducir los costos y las pérdidas técnicas y no técnicas, ampliar el acceso y la calidad de los servicios, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la estructura de gobernanza, combatir la cultura del impago y asegurar su funcionamiento y expansión de manera financiera y fiscalmente sostenible. Además, estos procesos deben contar con un mecanismo eficaz para proporcionar prestaciones de bienestar a los hogares de menores ingresos. A más largo plazo, el gobierno debe esforzarse por eliminar por completo los subsidios de electricidad y agua y

Tabla IV-1: Indicadores de desarrollo de la República Dominicana

	2000	2010	2018
Población total (millones)	8.4	9.4	10.3
0-14 años (%)	35.1	31.1	27.5
15-24 años (%)	19.8	19.3	17.8
25-64 años (%)	40.2	43.8	47.8
65 años y más (%)	4.9	5.9	7.3
Población urbana (%)	61.7	73.8	81.0
Crecimiento de la población (% anual)	1.5	1.2	1.1
Densidad de población (personas por km ² de superficie terrestre)	175.4	200.7	220
INB per cápita, método del Atlas (precios actuales en US\$)	2,680	5,330	7,760
INB per cápita, PPA (precios actuales en US\$)	6,350	11,000	17,330
Porcentaje de la población en situación de pobreza general	31.8	40.5	22.8
Porcentaje de la población en situación de pobreza monetaria extrema	7.9	10.8	2.9
Porcentaje de la población en situación de pobreza monetaria moderada	23.9	29.7	19.9
Esperanza de vida al nacer, total (años)	69	72	74
Tasa de fecundidad, total (nacimientos por mujer)	2.8	2.5	2.3
Tasa de fecundidad adolescente (nacimientos por cada 1,000 mujeres de 15 a 19 años)	108	100	93
Partos atendidos por personal de salud calificado (% del total)	98	97	100
Tasa de mortalidad, niños menores de cinco años (por cada 1,000 nacidos vivos)	41	34	29
Inmunización, sarampión (% de niños de 12 a 23 meses)	85	85	95
Tasa de finalización de la educación primaria, total			
(% del grupo de edad pertinente)	79	93	93
Matriculación en la escuela primaria (% bruto)	115.8	110.5	105.7
Matriculación en la escuela secundaria (% bruto)	60	78	80
Ingresos fiscales, excluidas las donaciones (% del PIB)	13.8	13.8	15.2

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial; y MEPyD y ONE

Nota: La distribución de la población por grupos de edad corresponde a las estimaciones para 2000, 2010 y 2018.

saneamiento y sustituirlos por transferencias monetarias de igual o mayor valor que puedan destinarse con mayor precisión a los hogares pobres y vulnerables.

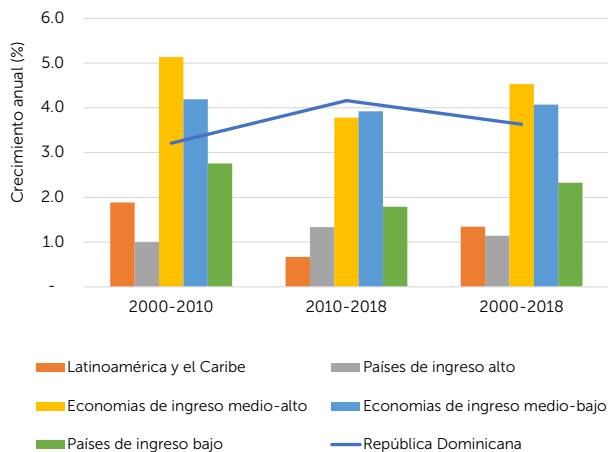
Antecedentes

Acontecimientos recientes

La RD ha alcanzado la condición de país de ingreso medio alto y ha logrado importantes avances en la reducción de la pobreza, pero todavía se enfrenta a importantes retos en materia de inclusión y protección social (PS). Con una población de 10.3 millones de

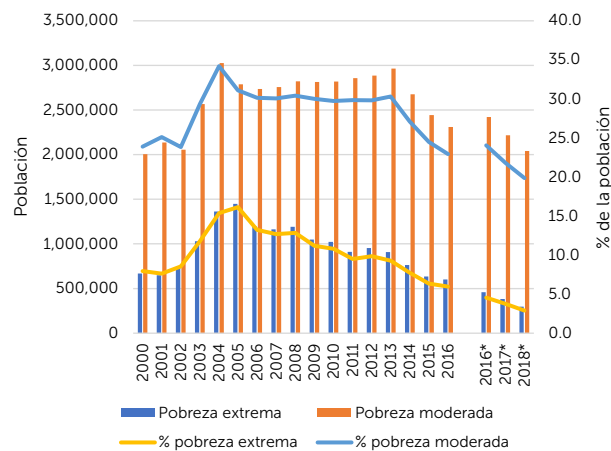
habitantes, aproximadamente el 19.9 y el 2.9 por ciento de la población vivían en pobreza monetaria moderada y extrema, respectivamente, en 2018 (Tabla IV.1). El país se encuentra actualmente en medio de una transición demográfica, ya que la población es cada vez más urbana y de más edad, lo que aumenta la importancia de iniciativas como los programas de protección a la vejez. Mientras tanto, el país se enfrenta a muchos desafíos similares a los de los países de ingresos más bajos, entre ellos la forma de promover la igualdad de acceso a las oportunidades económicas, fomentar el desarrollo inclusivo y mitigar los efectos del cambio climático y de los shocks exógenos como las pandemias.

Figura IV.1: Crecimiento del PIB per cápita (Promedio, US\$ constantes)



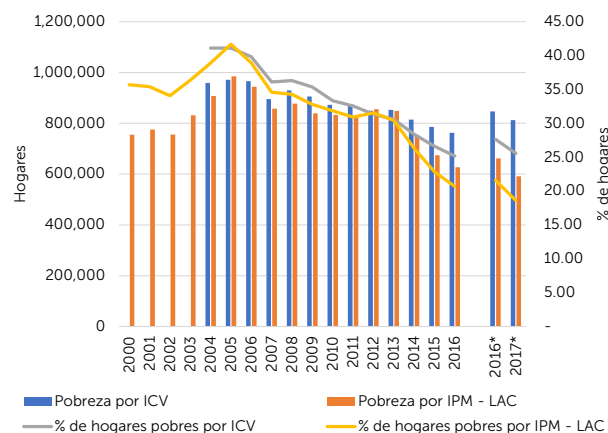
Fuente: Banco Mundial.

Figura IV.2: Pobreza monetaria, 2000-18



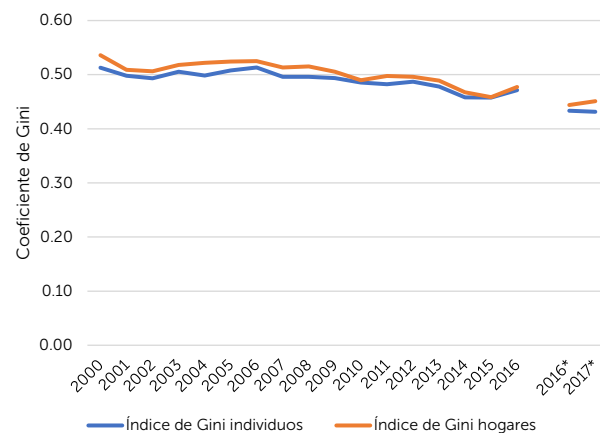
Fuente: Cálculos de los autores basados en los datos del SISDOM 2017, ENFT y ENCF.

Figura IV.3: Pobreza multidimensional, 2000-17



Fuente: Cálculos de los autores basados en SISDOM 2017.

Figura IV.4: Índice de Gini, 2000-17



Fuente: Cálculos de los autores basados en SISDOM 2017.

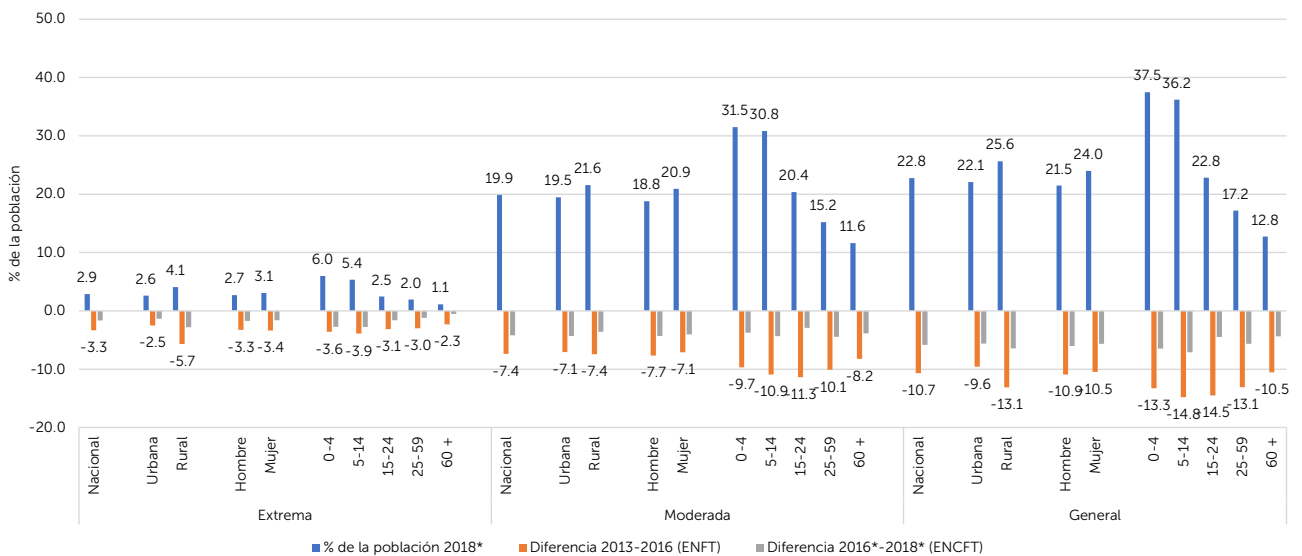
El alto crecimiento económico de la RD en los últimos años permitió a las autoridades acelerar el ritmo de reducción de la pobreza (Figura IV.1). Tras un rápido aumento de la pobreza monetaria durante la crisis bancaria de 2003-2004, el número de personas en situación de pobreza se redujo de 4.4 millones (49.5 por ciento de la población) en 2004 a 2.3 millones (22.9 por ciento) en 2018 (Figura IV.2). La tasa de pobreza se redujo en un promedio de 1.1 puntos porcentuales (de los cuales las tasas de pobreza extrema y moderada se redujeron en 0.7 y 0.4 puntos porcentuales, respectivamente) por año en 2004-13, antes de acelerarse a un promedio anual de 3.4 puntos porcentuales (2.1 y 1.3 puntos porcentuales, respectivamente) en 2013-18. Los indicadores de pobreza multidimensional confirman los progresos del país en la reducción de la pobreza (Figura IV.3). De manera similar, se ha producido una disminución de la desigualdad de ingresos en la última década, aunque ha empeorado ligeramente en los últimos años (Figura IV.4).

El cambio en la incidencia de la pobreza en 2013-18 varió según la zona y el grupo de población tanto para la pobreza extrema como para la moderada (Figura IV.5). Tanto la pobreza moderada como la extrema se redujeron más en las zonas rurales. La tasa de pobreza extrema cayó más para la población de 15 años o menos, mientras que la tasa de pobreza moderada se redujo más para la población de 15 a 24 años. Adicionalmente, la pobreza extrema se redujo más en las regiones de El Cibao Noroeste, Higuamo, Valdesia y El Valle, y entre las mujeres jefas de hogar (Figura IV.6). En contraste, la tasa de pobreza general tuvo una mayor reducción en las regiones con niveles medios de pobreza general y entre las personas de 10 a 24 años, así como entre las de 60 o más años.

La tasa de pobreza es alta en los hogares encabezados por mujeres y en los niños y adolescentes. En 2018, la tasa de pobreza monetaria, tanto moderada como extrema, de los hogares encabezados por mujeres era superior a la de los hogares encabezados por hombres (Figura IV.7). Sin embargo, la tasa de pobreza multidimensional era más alta en los hogares encabezados por hombres que en los encabezados por mujeres, lo que muestra las dificultades para medir la pobreza multidimensional y los cuellos de botella que enfrentan las mujeres al tratar de acceder a un trabajo remunerado. Ese mismo año, la incidencia de la pobreza multidimensional, moderada y extrema entre los jóvenes menores de diecisiete años fue mucho mayor que los promedios nacionales. Por ejemplo, la tasa de pobreza monetaria moderada entre los niños y adolescentes fue del 31.0 por ciento en 2018, casi el doble de la tasa de pobreza nacional del 19.9 por ciento. Dado que en muchos países es común que la tasa de pobreza sea más alta para los niños y adolescentes, los programas de PS a menudo se dirigen a la población joven y a los hogares encabezados por mujeres.

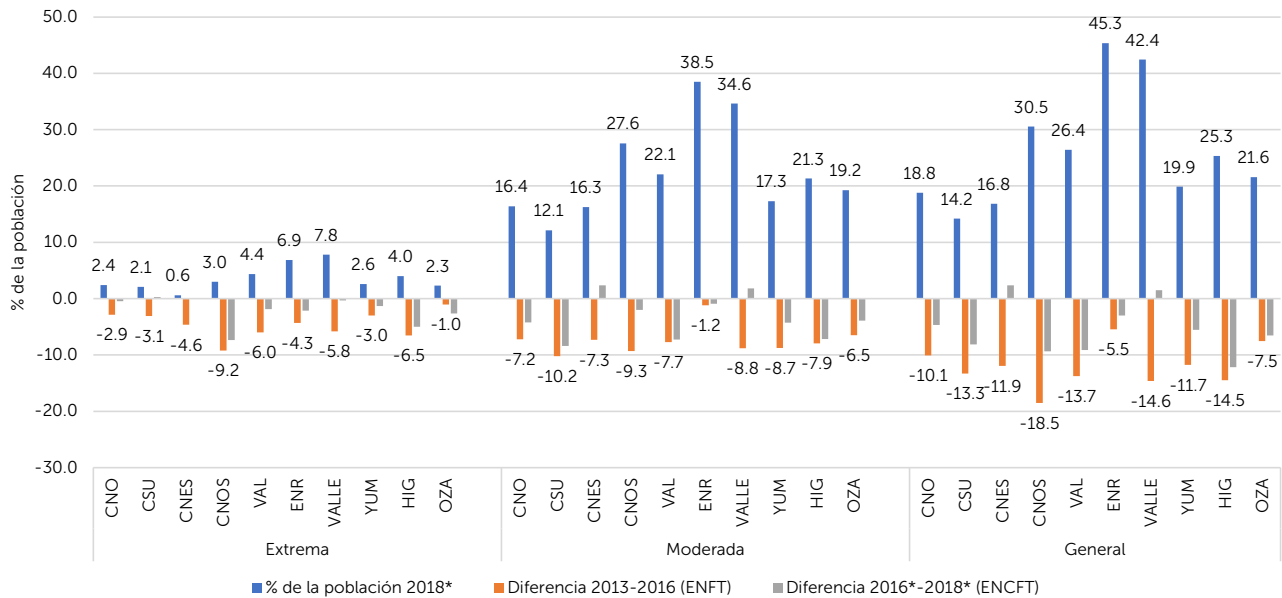
A pesar de los progresos realizados en la reducción de la pobreza monetaria, muchos hogares siguen siendo vulnerables. Mientras que la proporción de población pobre (personas que viven con menos de US\$4 al día) se redujo del 42.4 por ciento en 2004 al 17.2 por ciento en 2018, la población vulnerable (personas que viven con US\$4-10 al día) representaba casi la mitad de la población dominicana en 2018, cifra muy superior al 39.1 por ciento en 2004 (Figura IV.8). Los hogares considerados vulnerables corren un alto riesgo de volver a caer en la pobreza en caso de una crisis.

Figura IV.5: Pobreza monetaria por ubicación, género y edad, 2013-18



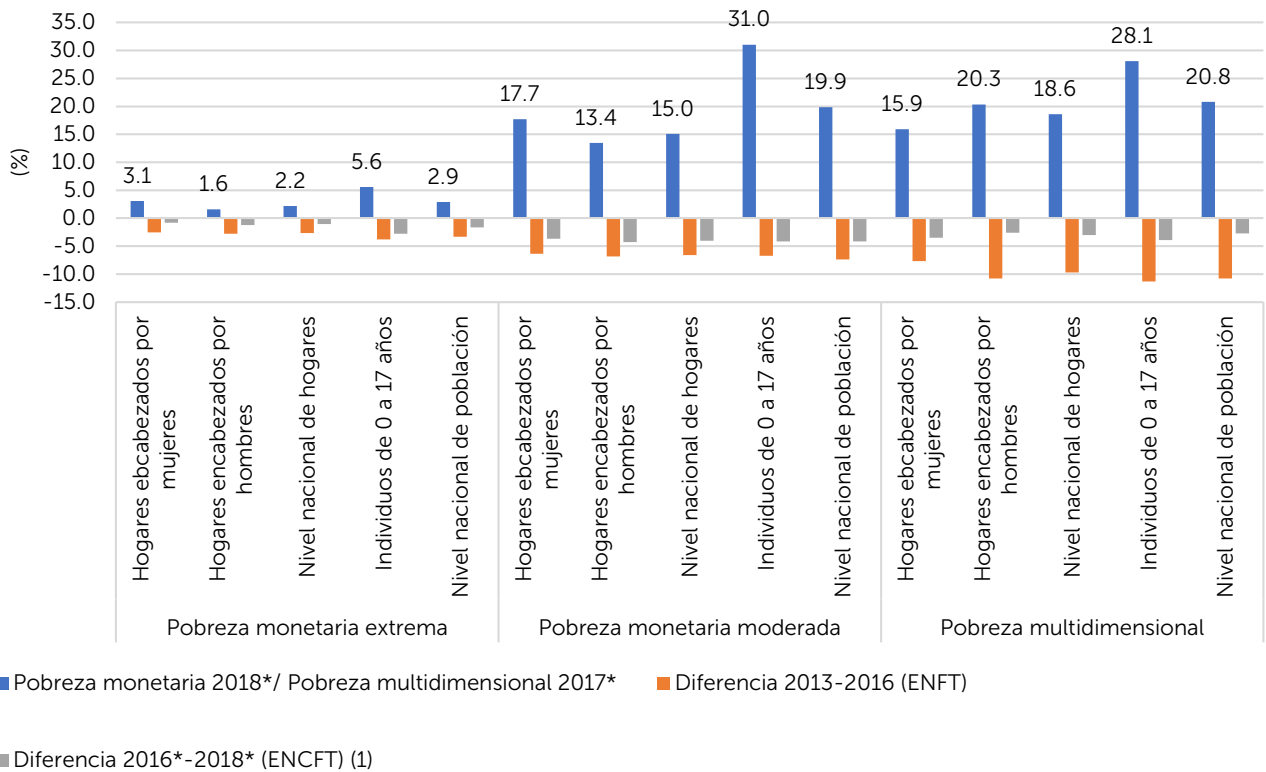
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de ENFT y ENCFT (*).

Figura IV.6: Pobreza monetaria por región, 2013-18



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del SISDOM 2017, ENFT y ENCFT.

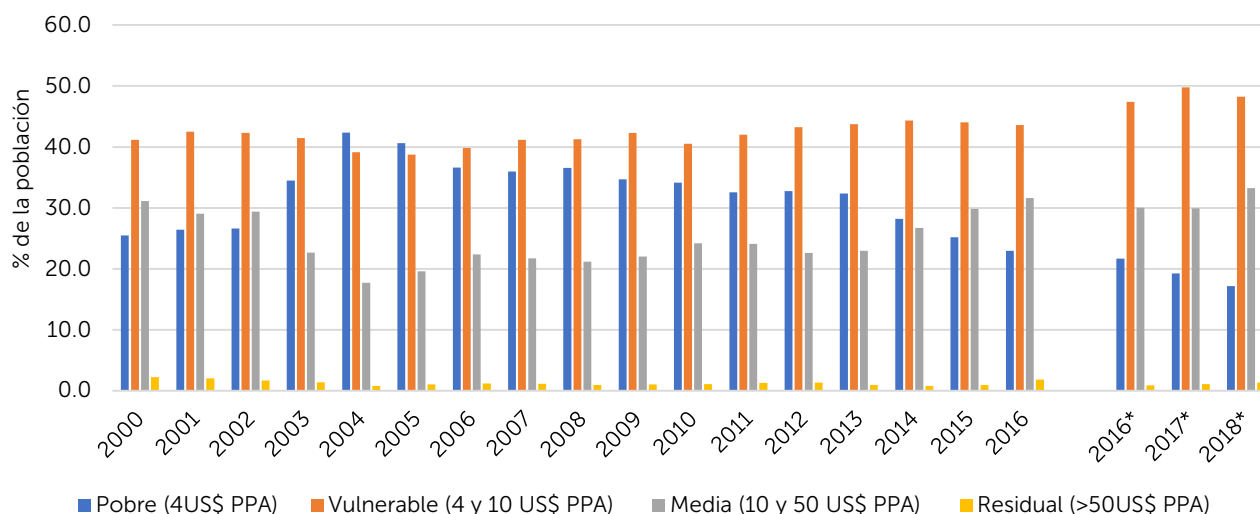
Figura IV.7: Índices de pobreza monetaria y multidimensional por sexo del jefe de familia y por edad, 2013-18



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del SISDOM 2017, ENFT y ENCFT.

* Corresponde a la ENCFT.

Nota 1: Para la pobreza multidimensional la diferencia corresponde a 2016*-2017*. La pobreza multidimensional corresponde al Índice de Pobreza Multidimensional de Latinoamérica y el Caribe.

Figura IV.8: Distribución de la población por sus ingresos, 2000-18

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del SISDOM 2017, ENFT y ENCFE.

Nota: Datos contruidos con la metodología del BM-CEDLAS.

Alcance de la protección social

El régimen de PS del país tiene por objeto mitigar los riesgos sociales, sostener el consumo y promover el desarrollo de capacidades entre la población pobre y vulnerable. Comenzó con el establecimiento del sistema de seguridad social en la década de los 40 y se ha ido transformando con el tiempo para incorporar los cambios en las condiciones sociodemográficas, económicas y políticas. Hoy en día, existen alrededor de 111 instituciones públicas que participan en la implementación de 287 iniciativas de PS en el sector público financiero y no financiero. La PS incluye a la asistencia social –como es el caso de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, los programas de alimentación escolar, el seguro de salud familiar subsidiado y el programa de medicamentos esenciales¹⁷³– y a la seguridad social –incluidos los seguros contributivos de salud, vejez, discapacidad y supervivencia, y de riesgos laborales–, así como a los fondos de pensiones privados y los programas de pensión y jubilación en el marco del antiguo sistema de reparto.¹⁷⁴ Además, existen programas de mercado laboral tales como iniciativas de empleo y de formación profesional, y la creación de empleo es apoyada mediante exenciones fiscales, financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y servicios de extensión agrícola, aunque no

existen planes de seguro de desempleo. Los servicios de atención social del país se focalizan principalmente en la abogacía, la protección de derechos y, en menor medida, la prestación de servicios a niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y ancianos. Por último, el gobierno subsidia diversos servicios, tales como la electricidad, el agua potable y el transporte colectivo, y los pequeños productores agrícolas también reciben subsidios.

Si bien la RD cuenta con instituciones y mecanismos de financiamiento para responder a las emergencias, se necesitan medidas y sistemas de apoyo adicionales de PS adaptativa. Tradicionalmente, las autoridades se han centrado en la respuesta inmediata a las emergencias de los hogares y en los esfuerzos para reparar la infraestructura dañada después de una crisis. Sin embargo, recientemente el gobierno ha acelerado los esfuerzos por armonizar los instrumentos de PS con los mecanismos de respuesta a los desastres a fin de reducir el impacto de las emergencias en la economía y los medios de vida. Por ejemplo, en respuesta a la pandemia de COVID-19, el gobierno ha emitido transferencias monetarias no condicionadas a una gran parte de los hogares, independientemente de sus antecedentes socioeconómicos previos a la pandemia, para mitigar los efectos económicos adversos de la crisis.

¹⁷³ Si bien la Ley del Régimen Contributivo 87-01, aprobada en 2001, estableció una pensión de solidaridad, la ley solo entró en vigor en 2019.

¹⁷⁴ Ley del Régimen Contributivo 87-01, aprobada en 2001.

A pesar de los avances del país en el aumento de la cobertura y la diversidad de los servicios sociales, no existe una correlación directa entre el número de iniciativas de PS y la asignación de recursos públicos.

En 2018, la mayor parte de las intervenciones de PS fueron en el área de la asistencia social, seguidas las de mercado laboral y los servicios de atención social. Sin embargo, la mayor parte del financiamiento público de la PS se destinó a la seguridad social, seguida de los subsidios generales y la asistencia social. Esto significa que los programas de asistencia social y de mercado laboral de gran alcance coexisten con un gran número de iniciativas de pequeña escala (tanto en términos de beneficiarios como de recursos financieros).

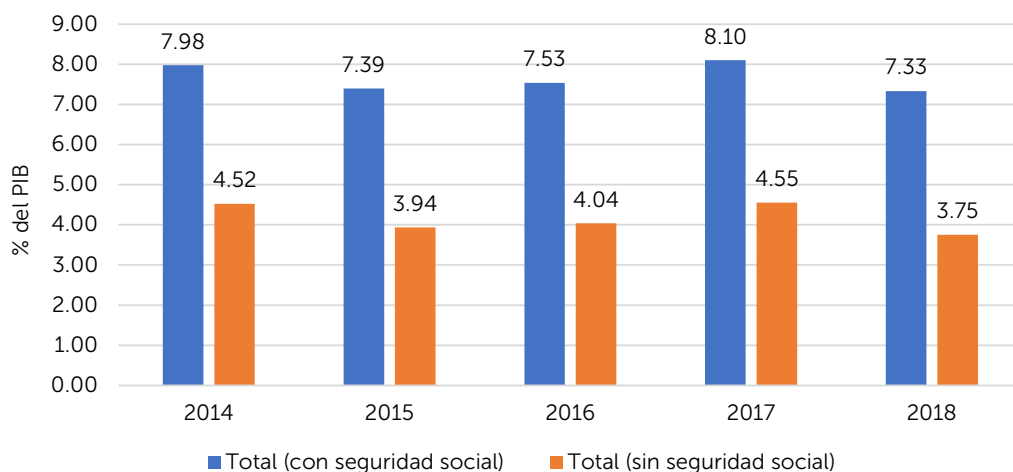
Tendencias nacionales en el gasto en protección social

Una gran parte del gasto en PS no está clasificada como tal en las finanzas públicas del país. Utilizando el Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE) del Banco Mundial, el gasto público en PS ascendió a RD\$310,556.9 millones (7.3 por ciento del PIB) en 2018 (Figura IV.9). De este monto, la seguridad social representó RD\$151,529.1 millones, es decir, el 3.6 por ciento del PIB. El gasto público en otras áreas de la PS totalizó RD\$159,027.8 millones (3.7 por ciento del PIB) en el mismo año. De acuerdo con la clasificación utilizada por la DIGEPRES, excluyendo la contribución individual al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), solo RD\$61,554.1 millones (1.4 por ciento del PIB) fueron clasificados como PS, mientras que RD\$136,117.1 millones (3.2 por ciento del PIB) fueron

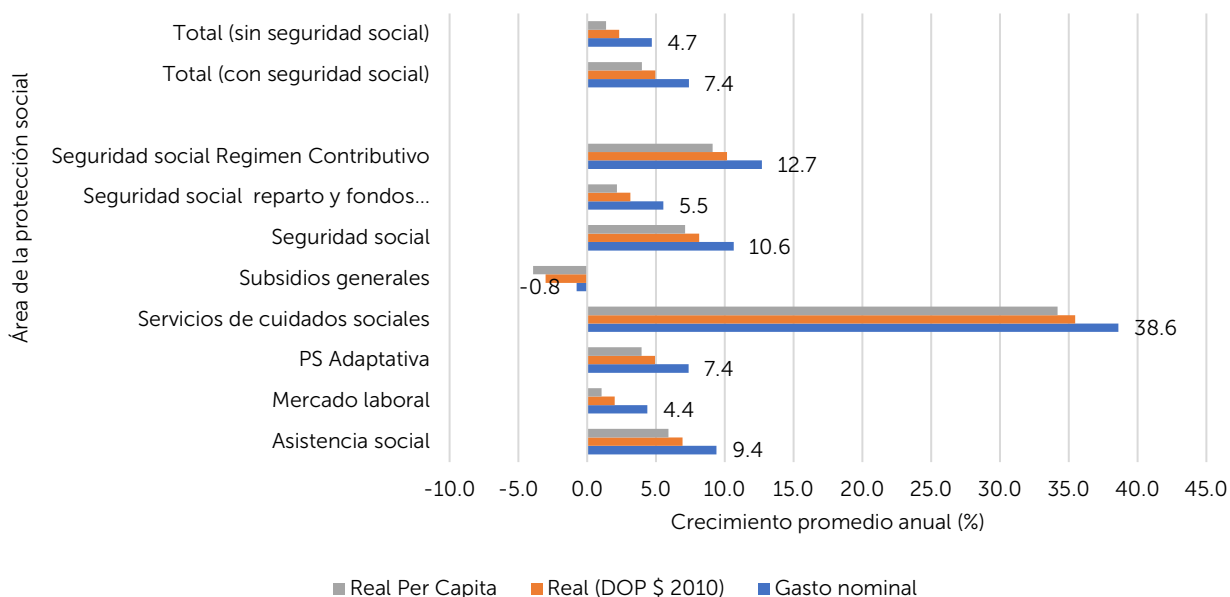
clasificados como gastos en otras categorías funcionales, tales como energía y combustible, educación, salud, agricultura, vivienda y servicios comunitarios, y asuntos económicos y laborales. El gobierno dominicano transfiere una cantidad significativa de recursos para subsidiar la provisión de servicios públicos, particularmente la electricidad y el agua potable y saneamiento. Estas transferencias cubren los déficits operativos y las necesidades de inversión de las empresas públicas que prestan los servicios, situación que se origina por el establecimiento de tarifas que no reflejan los costos y por las pérdidas técnicas y no técnicas en la prestación de los servicios. Si se excluyen los subsidios generales, el gasto en PS fue equivalente al 5.8 por ciento del PIB en 2018.

Si bien el gasto público real en PS aumentó en los últimos años, se redujo como porcentaje del PIB. Siguiendo la clasificación del ASPIRE, el gasto público real en PS aumentó a una tasa media anual de 5.3 por ciento en 2014-18, mientras que cayó del 8.0 por ciento al 7.3 por ciento del PIB en el mismo período, debido principalmente a la reducción de los subsidios generales (Figura IV.10). El crecimiento general del gasto público en PS fue principalmente el resultado de una expansión de los programas de seguridad y asistencia social (más del 7 por ciento en términos reales y nominales), los que representaron más del 65 por ciento del total del gasto público en PS (Figura IV.11). El gasto público en servicios de asistencia social, programas de mercado laboral y PS adaptativa también se expandió entre 2014 y 2018, aunque estas áreas representan el 8 por ciento del total del gasto público en PS.

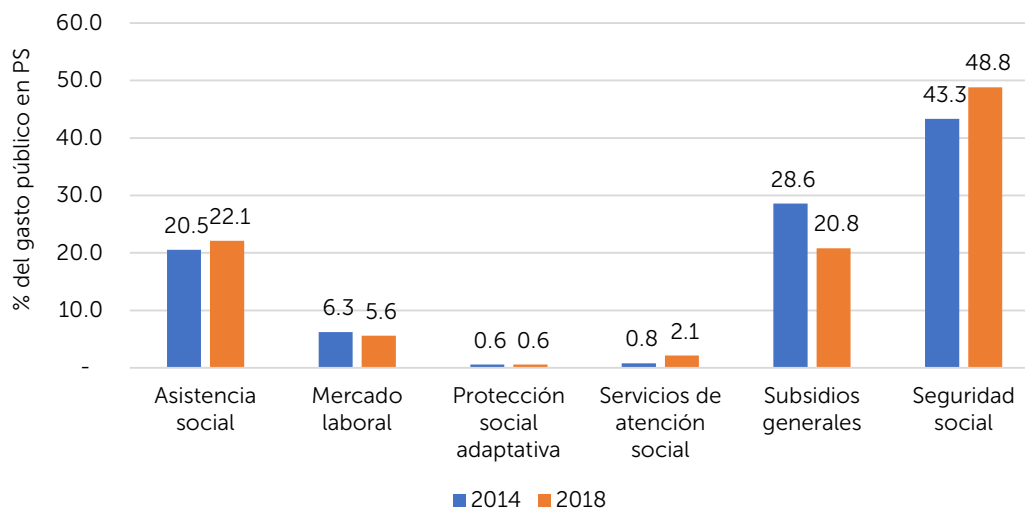
Figura IV.9: Gasto en protección social, 2014-18 (% del PIB)



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la DIGEPRES y del Banco Central.

Figura IV.10: Crecimiento promedio anual del gasto público en protección social, 2014-18


Fuente: Cálculos de los autores con datos de la DIGEPRES y del Banco Central.

Figura IV.11: Gasto público en protección social por área, 2014 y 2018


Fuente: Cálculos de los autores con datos de la DIGEPRES.

El gasto público en PS per cápita también ha aumentado en los últimos años, principalmente debido a la expansión del sistema de seguridad social. El gasto per cápita en PS se incrementó de RD\$19,444.5 en 2014 a RD\$22,729.1 en 2018. Si bien la seguridad social

representó una gran parte de este aumento, el gasto público en PS fuera de la seguridad social también se incrementó, de RD\$11,021.6 a RD\$11,639.0 per cápita¹⁷⁵ en el mismo período.

¹⁷⁵ A precios de 2020.

Tendencias regionales del gasto en protección social

El gasto público total en PS es mayor en la RD que en muchos otros países de la región. Un análisis comparativo de los pares regionales en Latinoamérica y el Caribe revela que el gasto público total en PS en la RD (7.3 por ciento del PIB en 2018) fue superado solo por Costa Rica (8.9 por ciento del PIB en 2014) (Tabla IV.2). Otros países como Guatemala (3.0 por ciento en 2014), Nicaragua (4.4 por ciento en 2014) y El Salvador (4.5 por ciento en 2014) gastan significativamente menos en PS que la RD.

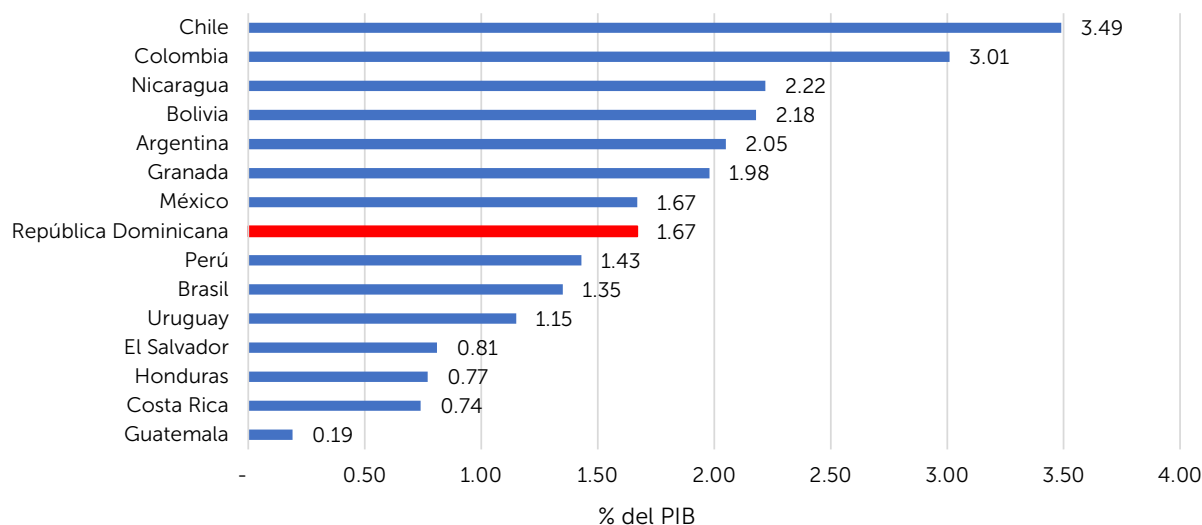
El gasto público total en asistencia social en la RD es inferior al promedio de Latinoamérica y el Caribe. Al controlar por el nivel de pobreza e ingresos, el gasto en asistencia social en la RD se acerca al promedio de países con características similares.¹⁷⁶ En 2015, la RD gastó 1.67 por ciento del PIB en asistencia social, por debajo del promedio regional del 2 por ciento (Figura IV.12). El nivel de gasto público en asistencia social en la RD fue menor que el de países como Chile (3.49 por ciento del PIB), Colombia (3.01 por ciento) y Nicaragua (2.22 por ciento), pero mayor que el de países como Honduras (0.81 por ciento), Costa Rica (0.74 por ciento) y Guatemala (0.19 por ciento). Los subsidios generales han representado históricamente una gran parte del gasto de la RD en protección social.

Tabla IV-2: Comparación del gasto público en protección social (% del PIB, República Dominicana y pares regionales)

País	% del PIB
Costa Rica (2014)	8.9
Nicaragua (2014)	4.4
Guatemala (2014)	3.0
El Salvador (2014)	4.5
Panamá (2013)	6.1
Honduras (2014)	6.5
Jamaica (2018)	4.9
Trinidad y Tobago (2016)	5.1
República Dominicana	
2014	8.0
2016	7.5
2018	7.3

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la Revisión del Gasto Público de Centroamérica 2016 del Banco Mundial, Trinidad y Tobago 2018 y Jamaica 2016.

Figura IV.12: Comparación del gasto público en asistencia social (% del PIB, países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe)



Fuente: Base de datos ASPIRE.

Nota: Las cifras correspondientes a Guatemala, Costa Rica, Honduras y El Salvador son de 2014. La cifra correspondiente a la República Dominicana ha sido revisada, ya que la cifra original publicada en el ASPIRE era del 1.18 por ciento del PIB en 2015.

¹⁷⁶ La línea de pobreza utilizada es PPA US\$5.5 diarios, como se muestra en la Figura 18.

Arreglos institucionales y jurídicos

Estructura institucional y legislación

Marco legal

El marco legal de la RD para PS se basa en 88 leyes y decretos. Las principales leyes y decretos son: (i) Ley 87-01, que creó el SDSS; (ii) Ley 136-03, que creó el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes; (iii) Ley 47-02, que creó el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres; (iv): Ley 589-16, que creó el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional; v) Decretos 1251-04 y 570-05, por los que se creó el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) y se le asignaron funciones ejecutivas; vi) Decreto 1554-04, por el que se creó el Programa de Protección Social del GCPS; vii) Decreto 491-12, por el que se crearon los Programas Especiales de la Presidencia; y viii) Decreto 102-13, por el que se creó el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia.

Instituciones de protección social

En 2018 se crearon numerosas iniciativas públicas y privadas de PS que adolecían de un marco de gobierno limitado y de mecanismos de coordinación débiles. Ciento cinco instituciones del sector público no financiero y seis instituciones del sector público financiero desarrollaron iniciativas de PS en 2018 (Tabla IV.3). De las instituciones no financieras, cuarenta y nueve eran organizaciones del gobierno central, doce eran instituciones descentralizadas o autónomas, dieciocho eran instituciones de seguridad social, doce eran empresas públicas no financieras y cuatro eran cuasi-empresas no financieras. Por su parte, las instituciones financieras públicas consistían en una entidad de crédito, una administradora de fondos de pensiones y tres administradoras de fondos de seguros de salud y de riesgos laborales. El elevado número de instituciones públicas que participan en la PS hace que sea difícil para las autoridades coordinar e implementar eficazmente las iniciativas de PS, especialmente en ausencia de un marco regulatorio integral.

Tabla IV-3: Instituciones públicas que participan en la implementación de iniciativas de PS, 2018

Sector público no financiero						
Gobierno General						Empresas públicas no financieras
Gobierno Central						Empresas públicas no financieras
Instituciones del gobierno central				Instituciones de seguridad social		
Legislatura -Senado de la República -Cámara de Diputados Judicial -Consejo de la Judicatura Ejecutivo Presidencia de la República Fondo del Poder Ejecutivo	-Programa de Solidaridad -Administradora de Subsidios Sociales -Sistema Único de Beneficiarios -Consejo Nacional de la Persona Envejeciente -Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias -Cocinas comunitarias	-Dirección General de Escuelas Vocacionales -Dirección General del Plan Social del Ministerio de Defensa -Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	Ministerio de Trabajo Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones -Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones -Consejo Interinstitucional para Coordinación Viviendas -Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructuras y Edificaciones	Administración de las Obligaciones de la Tesorería Ministerio de Agricultura Órganos constitucionales -Junta Central Electoral -Cámara de Cuentas -Tribunal Constitucional	-Consejo Nacional de Estancias Infantiles -Instituto Dominicano de Seguridad Social -Instituto de Auxilios y Viviendas -Superintendencia de Pensiones -Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales -Consejo Nacional de Seguridad Social -Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional -Fondo del Banco Central -Fondo de Solidaridad Social -Fondo de Pensiones de la Suprema Corte de Justicia -Fondo de Pensiones del Congreso Nacional -Fondo de Pensiones de la Junta Central Electoral -Fondo de Pensiones para Maestros -Seguro de salud para maestros	-CORAA de Santo Domingo -CORAA de Santiago -CORAA de Moca -CORAA de La Romana -CORAA de Puerto Plata -CORAA de Boca Chica -CORAA de Monseñor Nouel -CORAA de La Vega -Instituto de Aguas Potables y Alcantarillados -Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales -Instituto de Estabilización de Precios -Instituto de la Vivienda
Ministerio Administrativo de la Presidencia -Ministerio Administrativo de la Presidencia -Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial -Despacho de la Primera Dama -Consejo Nacional de Drogas -Desarrollo Territorial y Comunidades	-Dirección General de Desarrollo Fronterizo -Dirección General de Desarrollo de la Comunidad Ministerio de la Presidencia -Ministerio de la Presidencia -Centro de Operaciones de Emergencias -Servicios integrales de emergencias -Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Hacienda -Ministerio de Hacienda -Dirección General de Contrataciones Públicas -Dirección General de Jubilaciones y Pensiones	Ministerio de Industria y Comercio -Ministerio de Industria y Comercio -Industria Nacional de la Aguja -Oficina del Procurador General de la República	Entidades no financieras descentralizadas y autónomas -Consejo Nacional de Población y Familia -Defensa Civil -Instituto Agrario Dominicano -Instituto de Recursos Hidráulicos -Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones -Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas -Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo		Cuasi-empresas no financieras -Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses
Gabinete de Política Social		Ministerio de Educación -Ministerio de Educación -Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia	Ministerio de la Mujer -Ministerio de la Mujer			

Tabla IV-3: Instituciones públicas que participan en la implementación de iniciativas de PS, 2018 (Cont.)

Sector público no financiero						
Gobierno General						Empresas públicas no financieras
Gobierno Central						Empresas públicas no financieras
Instituciones del gobierno central					Instituciones de seguridad social	
-Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales -Dirección General de Comunidad Diga -Plan Social de la Presidencia -Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial -Consejo Nacional de Discapacidad	-Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado Ministerio del Interior y Policía -Dirección General de la Reserva de la Policía Nacional -Junta de Retiro de la Policía Nacional Ministerio de Defensa -Ministerio de Defensa -Dirección General de Albergues y Residencias para Niños, Niñas y Adolescentes -Hermandad de Pensionados	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -Consejo Nacional para el VIH y el SIDA	-Junta de Directores de Refugios y Albergues Temporales Ministerio de la Juventud Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	-Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario -Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia -Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional -Oficina Nacional de Defensa Pública -Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil	-Fondo de Pensiones y Jubilaciones para Choferes -Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción -Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos -Fondo de Jubilación de la Universidad Autónoma de Santo Domingo	-Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses -Oficina para el Reordenamiento del Transporte. Unidad de Implementación para el Tránsito Masivo -Lotería Nacional -Fondo de Medicamentos Esenciales/ Centro de Apoyo Logístico
Gobierno Local: 157 ayuntamientos y 232 juntas de distrito municipales						
Sector público no financiero						
Instituciones financieras cautivas	Fondo de pensiones			Fondo de seguridad social		
-Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa -Fundación Reservas del País	-Administradora de Fondos de Pensiones Banreservas			-Gerente de Riesgos Laborales, Seguridad de la Salud -Gerente de Riesgos de Salud, Seguridad de la Salud -Seguro Nacional de Salud		

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la DIGEPRES (2014 y 2018).

Nota: CORAA: Corporación del acueducto y alcantarillado.

Coordinación interinstitucional

Las intervenciones de PS del país se implementan y coordinan mediante seis arreglos institucionales que a menudo adolecen de superposición de instituciones, objetivos y directrices. La dispersión y la fragmentación desafían la coordinación y la efectividad de los programas de PS. Existen seis arreglos institucionales relacionados con los PS en la RD: (i) el Programa de Protección Social del GCPS; (ii) el programa Quisqueya sin Miseria; (iii) el SDSS; (iv) el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales

de los Niños, Niñas y Adolescentes; (v) el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres; y (vi) el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los mecanismos de coordinación de las actividades de esas entidades son débiles y se limitan a establecer estrategias, informar sobre planes institucionales independientes y adoptar políticas.¹⁷⁷ La estructura de gobierno fragmentada ha dado lugar a una falta de integración vertical de los planes y estrategias, así como a una falta de coherencia horizontal entre los organismos y programas.

¹⁷⁷ 2013. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana. CEPAL.

Recuadro IV.1: Arreglos institucionales para la coordinación de las intervenciones de PS

El propósito del Programa de Protección Social del GCPS es proteger a la población en pobreza extrema o vulnerable a diversos riesgos.¹⁷⁸ Fue creado por el GCPS y es administrado por el Coordinador del Gabinete Social. El programa agrupa a veinte entidades involucradas en la PS no contributiva, y está organizado en cinco subprogramas: i) el Subprograma de Desarrollo Local y Territorial, que incluye los esfuerzos para mejorar el entorno propicio de determinadas localidades y zonas fronterizas; ii) el Subprograma de Asistencia Social, que incluye los programas de transferencias monetarias condicionadas y otras medidas dirigidas a los pobres; iii) el Subprograma de Inclusión de Grupos Vulnerables o Específicos, que incluye programas dirigidos a los niños, los ancianos, las personas seropositivas o que padecen adicciones, y la población en torno a los ingenios azucareros (es decir, bateyes); iv) el Subprograma de Empleo, que se encarga de gestionar las iniciativas que apoyan la creación de empleo y los esfuerzos de capacitación; y v) el Subprograma de Subsidios Sociales, que agrupa los subsidios alimentarios y los subsidios sociales implementados por el gobierno.

El programa Quisqueya sin Miseria fue creado para aumentar la efectividad de las políticas sociales del gobierno destinadas a reducir la pobreza y la exclusión social, fortalecer a la clase media y promover una ciudadanía activa y participativa.¹⁷⁹ Está coordinado por la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), y todas las autoridades del gobierno central que participan en el programa Quisqueya sin Miseria están obligadas a coordinar sus actividades relacionadas con el programa y a utilizar sus presupuestos para financiar sus intervenciones. El programa coordina sus actividades con los ministerios encargados de educación, interior y policía, defensa y cultura, así como con el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET), el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIFI), los gobiernos locales, el Congreso Nacional y la Junta Central Electoral.

El objetivo del SDSS es proteger a la población de los riesgos relacionados con la vejez, la discapacidad y el desempleo debido a la vejez, la maternidad o los riesgos laborales.¹⁸⁰ El sistema está regido por el Consejo Nacional de Seguridad Social y está compuesto por diecinueve entidades de seguridad social, de las cuales quince reciben financiamiento del presupuesto nacional. El SDSS se financia a través de: (i) un régimen de pensiones contributivo, que cubre a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, todos los cuales realizan aportes a las pensiones; (ii) un régimen de pensiones subsidiado, que es financiado por el gobierno y cubre a los trabajadores independientes con ingresos inestables y a los trabajadores que ganan menos del salario mínimo nacional, así como a la población desempleada, discapacitada y pobre; y iii) un régimen de pensiones contributivo y subsidiado que aún no se ha implementado pero que cubriría a los profesionales y técnicos independientes, así como a los trabajadores independientes que ganen el equivalente al salario mínimo o más, y que se financiaría con las contribuciones de los trabajadores y con subsidios públicos.

El objetivo del Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes es garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y promover su pleno desarrollo. Está integrado por quince instituciones y organizaciones públicas y no gubernamentales que formulan, coordinan, integran, monitorean, ejecutan y evalúan políticas y programas relacionados con la infancia y la adolescencia a nivel nacional, regional y municipal. Está encabezado por el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), que también rige el Sistema de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia. Además del CONANI, existen tribunales para los casos que involucran a niños y niñas; un defensor (ombudsman) técnico que brinda apoyo legal gratuito; y un Ministerio Público para Niños, Niñas y Adolescentes que se encarga de investigar y procesar los casos que involucran a niños y niñas.

El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SNPMRD) está a cargo de la implementación de las políticas de gestión de riesgos del país. Está regida por el Consejo Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, que se encarga de coordinar la labor de cuarenta instituciones

¹⁷⁸ Decreto 1554-04.

¹⁷⁹ Decreto 491-12.

¹⁸⁰ Ley 87-01.

Recuadro IV.1: Arreglos institucionales para la coordinación de las intervenciones de PS (Cont.)

públicas y privadas. El SNPMRD comprende un conjunto de directrices, regulaciones, programas e instituciones que tienen por objeto: a) reducir el riesgo y prevenir los desastres; b) socializar las estrategias para prevenir y mitigar el riesgo; c) asegurar una respuesta efectiva en caso de emergencia o desastre natural; y d) facilitar una recuperación rápida y sostenible de las zonas y poblaciones afectadas. Además del órgano rector, las principales instituciones son: i) la Comisión Nacional de Emergencias; ii) el Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos; iii) el Centro de Operaciones de Emergencias; iv) el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia; v) los equipos asesores; y vi) los comités territoriales regionales. Desde el punto de vista operativo, el Centro de Operaciones de Emergencias, la Oficina de la Defensa Civil, los servicios integrales de emergencia 911 y el Ministerio de la Presidencia son las principales instituciones financiadas con fondos públicos.

El Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional se encarga de elaborar políticas e instrumentos relacionados con la soberanía y la seguridad del suministro de alimentos del país.

Coordina la labor de trece entidades públicas y sus políticas son relevantes para las prioridades agrícolas, económicas, de salud y de PS del país y tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de todos los dominicanos. Las intervenciones relacionadas con la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional están explícitamente vinculadas a la PS en lo que respecta al acceso del país a los alimentos y la preparación para emergencias y desastres. El Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional está compuesto por doce entidades gubernamentales y está regido por el Consejo Nacional.

Además de los arreglos institucionales oficiales de PS del país, también existen iniciativas sectoriales y municipales. Existen 58 ministerios e instituciones autónomas que implementan programas de PS en diversos sectores, y 391 municipios y juntas municipales que tienen el mandato legal de prestar servicios relacionados con la PS.

Desafíos

A diferencia de la RD, los países de Latinoamérica y el Caribe tienden a concentrar en una sola institución el papel de gobernar y coordinar la PS no contributiva. Un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe¹⁸¹ encuentra que solo la RD y otros cuatro de veintisiete países de Latinoamérica y el Caribe no tienen un ministerio (o secretaría de estado) para el desarrollo social y la inclusión que se centre en el alivio de la pobreza y la PS no contributiva. El estudio también encuentra que quince países han hecho a este ministerio responsable de las autoridades encargadas de asegurar el bienestar y los derechos de segmentos particulares de la población, tales como los niños y adolescentes, los ancianos, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, entre otros. Si bien la estructura organizativa de la PS debe reflejar las circunstancias especiales de cada país, los programas de PS de la RD están fragmentados y no existe un enfoque sistémico, lo que reduce la efectividad de las intervenciones de PS.

La implementación de las políticas de PS del país sufre de superposición, redundancias y falta de coordinación.

Existen 111 entidades estatales y 391 municipios y distritos municipales que implementan programas de PS en la RD. Todos tienen su propia estructura y procesos de gestión, lo que reduce la efectividad en función de los costos de las intervenciones de PS, haciendo menos probable que las políticas sociales tengan el efecto deseado en la mejora del bienestar de la población. Esta situación se agrava por la falta de liderazgo en el sector de la PS y la ausencia de planes y estrategias para coordinar el trabajo entre las instituciones y los diferentes niveles de gobierno.

A pesar del amplio marco legal que rige al sector de la PS, existen muchas lagunas regulatorias. Una gran parte de las regulaciones relacionadas con la PS del país se adoptaron para crear las instituciones responsables de la implementación de las políticas sociales, y muchas de ellas están obsoletas (o pertenecen a marcos regulatorios o institucionales anticuados) o tienen un alcance limitado (por ejemplo, la Ley 87-01, que solo cubre la seguridad social). Además, gran parte del marco institucional existente para la PS, tanto en términos de órganos de gobierno como de instrumentos de prestación de servicios, está respaldado por decretos presidenciales en lugar de leyes establecidas,

¹⁸¹ Martínez, R. (2019). Institucionalidad social en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Recuadro IV.2: Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE)

El ASPIRE clasifica los programas de PS públicos y privados en cinco áreas principales, que a su vez se clasifican en varias categorías y subcategorías dependiendo de cómo se entregan los beneficios, la población objetivo y las metas y objetivos del programa. Las cinco áreas de los programas son:

1. Asistencia social, que incluye programas no contributivos que apoyan a las personas y hogares crónicamente pobres o vulnerables;
2. Seguridad social, que incluye programas contributivos que minimizan el impacto negativo de las crisis en los individuos y las familias;
3. Mercado laboral, que incluye programas pasivos y activos destinados a aumentar el empleo, facilitar la intermediación laboral y asegurar que los trabajadores mantengan sus ingresos a lo largo de sus carreras;
4. Servicios de atención social, que incluyen servicios integrados de atención y protección de las personas y las familias durante períodos de vulnerabilidad debidos a la vejez o a circunstancias especiales; y
5. Subsidios generales, incluidos los subsidios universales para bienes y servicios, como la electricidad, los alimentos, el transporte, el agua potable y la vivienda, que suelen proporcionarse a toda la población, independientemente de la capacidad de pago de los usuarios.

Fuente: Banco Mundial 2018.

lo que lo hace altamente vulnerable a cambios en el liderazgo político. La brecha regulatoria también se debe a la obsolescencia de muchas regulaciones, que se debe a la falta de un marco contextual, regulatorio e institucional.

Oferta programática y prestación de servicios

Esta subsección realiza un análisis de los objetivos, mecanismos y financiamiento de las intervenciones de PS en la RD. Se basa en el ASPIRE, que es un marco para clasificar los programas de PS e incluye indicadores sobre asistencia social, seguridad social y programas de mercado laboral para más de 120 países (Recuadro IV.2).

Políticas y planes

El Sistema Nacional de Planificación, bajo la rectoría del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), define las políticas nacionales de PS del país. Las políticas se basan en diversas estrategias y planes. El segundo eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), denominado Sociedad con Igualdad de Derechos y Oportunidades, esboza los objetivos y prioridades de PS del gobierno para el período que va hasta 2030. Además, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) establece las prioridades del gobierno a mediano plazo para alcanzar los objetivos señalados en la END.

Sin embargo, no existe un plan integrado de mediano o largo plazo que coordine los planes y sistemas individuales creados por cada autoridad participante en el sector de la PS. Si bien cada institución que participa en la implementación de la PS crea sus propios planes basados en las prioridades nacionales y sectoriales, aún es necesario desarrollar o fortalecer mecanismos específicos para garantizar la coherencia con las prioridades nacionales y/o sectoriales. Por ejemplo, el SDSS tiene un plan estratégico para 2014-20, y el GCPS creó el Plan Estratégico Sectorial para la Inclusión Social y Económica para 2018-24 con el fin de orientar la implementación de su Programa de Protección Social. A pesar de estos planes, existen pocos mecanismos para coordinar las intervenciones de PS.

Iniciativas de protección social

En 2018, alrededor de 111 instituciones públicas participaban en la implementación de 287 iniciativas de PS contributivas y no contributivas en la RD (Tabla IV.4). Algunas de estas iniciativas estaban fuera del ámbito de las principales autoridades de la PS del país o tenían vínculos limitados con ellas. Más de la mitad de las iniciativas de PS se implementaron a través de programas de PS específicos para un sector, seguidos de aquellos que forman parte del Programa de Protección Social y del SDSS. La otra mitad de las iniciativas de PS se implementó a través

Tabla IV-4: Iniciativas de protección social por tipo de arreglo institucional, 2018

Estructura	Iniciativas	
	#	%
Programa de Protección Social	70	24.4%
General Quisqueya sin el programa Miseria	4	1.4%
Sistema Dominicano de Seguridad Social	43	15.0%
Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes	9	3.1%
Programas de PS específicos para un sector	158	55.1%
Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres	3	1.0%
Total	287	100.0%

Fuente: Cálculos de los autores basados en información de la DIGEPRES y Memorias Institucionales.

de una variedad de instituciones públicas. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas gestiona cinco iniciativas sectoriales, más que las cuatro iniciativas gestionadas por el programa Quisqueya sin Miseria. También existen otras instituciones públicas, como la Cámara de Cuentas, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, que implementan iniciativas relacionadas con la PS pero que no están clasificadas como PS.

Casi un tercio de las iniciativas de PS en la RD están relacionadas con la asistencia social, aunque la PS adaptativa ha adquirido mayor importancia en los últimos años.

En 2018, los programas de asistencia social representaron el 33 por ciento de todas las intervenciones de PS, seguidos por los programas de mercado laboral (25 por ciento), la seguridad social (14 por ciento) y los servicios de atención social (21 por ciento). Los programas de subsidios generales y de PS adaptativa representaron el 6 y el 1 por ciento, respectivamente, de todas las intervenciones de PS en ese año. Sin embargo, la PS adaptativa se ha convertido en una parte importante de la agenda social del gobierno. Las autoridades han utilizado los programas de PS del país para mitigar los efectos de los desastres naturales, como huracanes e inundaciones, y otras emergencias, protegiendo la vida y el bienestar de la población afectada, así como reconstruyendo la infraestructura dañada. Sin embargo, esta respuesta carece de un enfoque estratégico tanto a corto como a largo plazo. Por lo tanto, en los dos últimos años, el GCPS ha estado preparando una estrategia integral de PS adaptativa, que sirvió de base para la respuesta del país a la pandemia de COVID-19. El plan integra las medidas de PS con la gestión del riesgo de desastres. Dado que la PS adaptativa se basa en los servicios ofrecidos por las instituciones de PS existentes en la RD, la estrategia debe ser evaluada a fondo en términos del alcance, impacto y financiamiento de los programas de PS para asegurar que el sistema global de PS esté preparado para la próxima emergencia.

Beneficios

La PS en la RD implica esfuerzos para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en medio de riesgos idiosincrásicos y covariantes. Por lo tanto, incluye la provisión de una amplia gama de bienes y servicios. Aunque los programas de PS se focalizan en diferentes segmentos de la población, necesitan coordinar sus esfuerzos para reducir la superposición de responsabilidades administrativas. El país se beneficiaría no solo de la creación de mecanismos de coordinación más fuertes entre los ministerios, sino también de un mecanismo tipo matriz para asegurar la consistencia con los objetivos de desarrollo de la RD. Estos esfuerzos de coordinación podrían aprovechar las herramientas de PS existentes tales como el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS).

Las iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria y las transferencias de alimentos son implementadas por el Programa de Protección Social del GCPS, el Ministerio de Educación y el Ministerio Administrativo de la Presidencia (Tabla IV.5). Estas instituciones deben coordinar la focalización y la prestación de los servicios para evitar la superposición y la duplicación de esfuerzos. El Programa de Protección Social cuenta con nueve iniciativas de venta de alimentos subsidiados, entre ellas las gestionadas por el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), que deben coordinarse con los programas implementados por el Ministerio de la Presidencia, tales como los comedores comunitarios y el Plan de Asistencia Social de la Presidencia. Además, el Ministerio de Educación proporciona almuerzos a los estudiantes de las escuelas públicas a través del programa de alimentación escolar del Instituto de Bienestar Estudiantil.

Tabla IV-5: Superposición temática entre instituciones

Servicios	Instituciones que prestan los servicios
Obras e infraestructura comunitarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial 2. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial 3. Desarrollo Territorial y Comunidades 4. Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD) 5. Dirección General de Comunidad Digna 6. Fondo patrimonial de las empresas reformadas
Transferencias en especie (artículos de uso doméstico)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección General de Comunidad Digna 2. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial 3. Desarrollo Territorial y Comunidades 4. Plan Social de la Presidencia 5. Fondo patrimonial de las empresas reformadas
Transferencias en especie (alimentos y nutrición)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección General de Comunidad Digna 2. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial 3. Plan Social de la Presidencia 4. Comedores Económicos' 5. Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil 6. Instituto de Estabilización de Precios
Mejoras a la vivienda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial 2. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial 3. Dirección General de Comunidad Digna 4. Plan Social de la Presidencia
Formación profesional y técnica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección General de Comunidad Digna 2. Desarrollo Territorial y Comunidades 3. Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional 4. Programa Progresando con Solidaridad
Brigadas médicas/ Asistencia sanitaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial 2. Plan Social de la Presidencia 3. Programa Progresando con Solidaridad 4. Despacho de la Primera Dama 5. Programa de Medicamentos de Alto Costo 6. Programa de Medicamentos Esenciales/Centro de Apoyo Logístico 7. Fondo patrimonial de las empresas reformadas
Sostenibilidad ambiental	<ol style="list-style-type: none"> S1. Dirección General de Comunidad Digna 2. Desarrollo Territorial y Comunidades

Fuente: Cálculos de los autores basados en información de la DIGEPRES y Memorias Institucionales.

Entrega de beneficios

La ADESS es responsable de administrar y emitir los subsidios específicos de PS a la población vulnerable.

Actualmente gestiona seis programas de transferencias monetarias condicionadas y cuatro no condicionadas.¹⁸²

Los beneficiarios utilizan la tarjeta de débito prepagada PROSOLI, que se emite a petición de ADESS, para recibir y usar el dinero. Los beneficiarios pueden utilizar una red de

5,572 tiendas, comercios, librerías, cajas de pago de matrículas universitarias, oficinas de pago de electricidad y estaciones de recarga de petróleo licuado para comprar alimentos, material escolar y petróleo licuado, así como para pagar las matrículas universitarias y las facturas de electricidad. Aunque la ADESS es un buen ejemplo de un esfuerzo de racionalización¹⁸³ de la entrega de subsidios, el país todavía necesita desarrollar un mecanismo de transferencias monetarias innovador y basado en la tecnología

¹⁸² La ADESS administra los siguientes programas de transferencias monetarias condicionadas: Comer es Primero, Incentivo a la Asistencia Escolar, Bono Escolar Estudiando Progreso, Incentivo a la Educación Superior, Incentivo a la Policía Preventiva e Incentivo Alistados Armada República Dominicana; y los siguientes programas de transferencias monetarias no condicionadas: Suplemento Alimenticio de PROVEE, Bonogás Hogar, Bonogás Chofer y Bonoluz.

¹⁸³ 2017. Better services for a more inclusive growth in the Dominican Republic. OECD.

para asegurar la inclusión financiera de los beneficiarios, en particular las mujeres.

La Tesorería de la Seguridad Social (TSS) supervisa el Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR) y el SDSS, y ha aumentado la eficiencia del sistema de administración de pensiones.¹⁸⁴ Es responsable de la tramitación, recaudación, distribución y pago de las pensiones y otros beneficios de la seguridad social. La TSS es asistida por la Junta de Recaudación e Información de la Seguridad Social, entidad sin fines de lucro creada exclusivamente para administrar el SUIR y recaudar las contribuciones a la seguridad social. También cuenta con la asistencia de UNIPAGO, una empresa privada que gestiona los módulos del sistema de información de la Seguridad Social. La TSS desembolsa recursos a los administradores de los fondos, que a su vez los distribuyen a los proveedores de servicios.

Los bienes y servicios relacionados con la PS que no se entregan a través de la ADESS o la TSS son entregados directamente por las instituciones de PS o a través de terceros. Las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado desempeñan un papel importante en el suministro de bienes y servicios relacionados con la PS financiados con recursos públicos. Por ejemplo, el INAIPI administra directamente 495 centros de atención integral a la primera infancia y centros de atención a la infancia y la familia, mientras que los 146 centros restantes son administrados por organizaciones sociales.¹⁸⁵ Por otra parte, las empresas privadas son ampliamente utilizadas por (i) las administradoras de riesgos de salud (ARS), las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y los proveedores de servicios de salud para los programas de PS contributivos; (ii) la ADESS; y (iii) el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE) para programas de PS no contributivos (por ejemplo, INABIE cuenta con una amplia red de MIPY-MEs que proporcionan alimentos a las escuelas).

Desafíos

La RD ofrece una diversidad de iniciativas sociales para cubrir los tres pilares de la PS, lo que ha resultado en la fragmentación y dispersión de los programas. Esta expansión de la agenda social y el aumento de la complejidad institucional también ha ocurrido en muchos países regionales. Muchos países tienen múltiples intervenciones heterogéneas con un bajo nivel de articulación que a menudo se centran en poblaciones específicas, lo que re-

sulta en una multiplicidad de autoridades responsables.¹⁸⁶

La gestión de los programas de PS está fragmentada y existe una falta de coordinación entre los órganos de gobierno y los niveles de gobierno. En particular, hay una falta de integración vertical de las políticas, planes y estrategias relacionadas con las intervenciones de PS no contributivas, y hay poca coordinación entre agencias y programas. Para garantizar que los programas de PS aborden las necesidades de la población, las autoridades no solo deben fortalecer los instrumentos existentes para identificar a los beneficiarios, entregar los beneficios y monitorear los programas, sino también emplear soluciones innovadoras de gestión de la información y permitir la interoperabilidad de los sistemas de información existentes.

Existe una multitud de organizaciones involucradas en la prestación de servicios de PS en la RD, y muchos de los programas de PS del país sufren de duplicación de esfuerzos y recursos. La redundancia en los programas y las estructuras de gestión afecta la eficiencia y la efectividad de las políticas sociales. Ciento once entidades gubernamentales implementan alrededor de 287 iniciativas de PS, y los 391 municipios y distritos municipales del país implementan iniciativas locales separadas. Muchos de estos programas se gestionan por separado, con poca coordinación entre ellos, y muchos programas de PS son gestionados por autoridades gubernamentales que también son responsables de otros programas en diferentes sectores.

Focalización, monitoreo y evaluación

Identificación y selección de los beneficiarios

Las intervenciones de PS en la RD se clasifican como iniciativas universales, enfocadas geográficamente o enfocadas individualmente. El mapa de la pobreza del país se utiliza para identificar las áreas más pobres en un determinado territorio y la distribución geográfica general de la población pobre del país. Se basa en el Índice de Calidad de Vida (ICV), que utiliza cuatro dimensiones y diecisiete variables de pobreza para medir las condiciones materiales de vida.¹⁸⁷ Además, las autoridades utilizan el SIUBEN para identificar, categorizar, registrar y priorizar los hogares que viven en la pobreza. Éste se basa en datos censales, utiliza el mismo método que el mapa de la pobreza y clasifica los hogares según el ICV.¹⁸⁸

¹⁸⁴ 2020. Economic Challenges of Pension Systems: A sustainability and International Management Perspective. Springer.

¹⁸⁵ A partir de noviembre de 2019.

¹⁸⁶ Martínez, R. (2019). Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

¹⁸⁷ Las cuatro dimensiones de la pobreza son: ICV-1: Pobreza extrema; ICV-2: Pobreza moderada; ICV-3: Sin pobreza, pero vulnerable; e ICV-4: Sin pobreza.

¹⁸⁸ El SIUBEN es la herramienta de orientación utilizada para Comer es Primero, Incentivo a la Asistencia Escolar, Bono Escolar Estudiando Progreso, Bonoluz, Bonogas Hogar, Incentivo a la Educación Superior y Suplemento Alimenticio.

Las iniciativas universales constituyen el mayor grupo de programas de PS. Un estudio del Programa de Protección Social del GCPS encuentra que el 50 por ciento de las iniciativas son universales, el 22 por ciento utiliza el mapa de la pobreza para identificar a los beneficiarios, otro 22 por ciento utiliza el SIUBEN, y el 5 por ciento se centra en las zonas fronterizas del país.¹⁸⁹ El mismo estudio revela que el 11 por ciento del presupuesto del programa se asigna a iniciativas que utilizan criterios discrecionales para seleccionar a los beneficiarios.

La lista del SIUBEN de hogares elegibles no ha sido renovada ni actualizada de manera consistente. Se supone que debe ser renovada y actualizada cada cuatro años,¹⁹⁰ pero se necesitaron ocho y seis años para publicar la segunda y tercera lista, respectivamente, después de que se realizara el primer censo en 2004-05. Estos retrasos crean incertidumbre y dificultan la definición precisa de los posibles beneficiarios de los programas de PS del país. No obstante, existen planes para garantizar que la lista de hogares elegibles se actualice con mayor frecuencia. Si bien el SIUBEN tiene un sistema de gestión bien desarrollado, depende de las autoridades rectoras de los programas de PS para actualizar la lista de beneficiarios. Sin embargo, dichas autoridades a menudo carecen de los recursos para recopilar los datos necesarios, y el proceso para asegurar que el SIUBEN esté actualizado está en desarrollo, lo que da lugar a que se cuente con información obsoleta sobre los beneficiarios.

Tampoco existen mecanismos para utilizar el SIUBEN para proyectar los cambios socioeconómicos de la población en los años entre encuestas. Es importante que las autoridades puedan estimar el número de beneficiarios potenciales para ajustar la cobertura y los beneficios de los programas de PS. También le permitiría al gobierno entender, manejar y controlar las fugas.¹⁹¹ Si bien los algoritmos basados en el ICV son útiles para segmentar con precisión a la población según su situación socioeconómica, las autoridades deben ser capaces de estimar los cambios en la pobreza, especialmente entre la población más pobre.¹⁹²

Monitoreo y evaluación

En la RD existen varios mecanismos públicos de monitoreo y evaluación centrados en diferentes áreas y niveles de la administración pública. Por ejemplo, el

MEPyD monitorea y ejecuta el PNPSP a través de su Sistema de Gestión del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (RUTA), y actualmente está desarrollando un sistema nacional de monitoreo y evaluación. Mientras tanto, el Ministerio de la Presidencia monitorea las prioridades de gestión del gobierno a través del Sistema de Metas Presidenciales, una aplicación del sistema de gestión de la gobernanza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por último, la Dirección General de Presupuesto ha integrado un módulo de monitoreo y evaluación en el presupuesto nacional, como parte de la implementación del nuevo modelo de presupuesto plurianual orientado a los resultados.¹⁹³

Sin embargo, no existe un sistema integral de monitoreo y evaluación para el sector de la PS. En cambio, cada institución tiene sus propios sistemas y mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas. Mientras que algunos de los programas de PS no contributivos del país son monitoreados y evaluados con sistemas bien desarrollados (por ejemplo, el sistema de monitoreo y evaluación de PROSOLI, Recuadro IV.3), otros programas tienen mecanismos de monitoreo y evaluación rudimentarios o no los tienen del todo (por ejemplo, el Plan de Asistencia Social de la Presidencia y el programa Comunidad Dignidad).¹⁹⁴ Por lo tanto, las autoridades necesitan un conjunto de directrices nacionales de monitoreo y evaluación, y se debería permitir a las instituciones ejercer discreción en cuanto a la periodicidad, la profundidad, etc.

Muchos programas de PS no contributivos también carecen de una lista de beneficiarios. Esto impide que las autoridades hagan un seguimiento de los beneficios que reciben los hogares y evalúen el desempeño de las intervenciones de PS. La ausencia de datos sobre los beneficiarios también fomenta la duplicación de esfuerzos y de beneficiarios. Entre las iniciativas o instituciones relacionadas con la PS que carecen de una lista de beneficiarios se encuentran los Comedores Económicos, el Plan de Asistencia Social de la Presidencia, la Dirección General de Comunidad Digna, la Dirección General de Desarrollo Comunitario, la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial, la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial y PROCOMUNIDAD.

¹⁸⁹ Rubio, M. 2017.

¹⁹⁰ Decreto 426-04.

¹⁹¹ Valdés, J. 2018.

¹⁹² Parodi et al. 2016: 28.

¹⁹³ DIGEPRES, 2016.

¹⁹⁴ Rubio, M. 2017.

Recuadro IV.3: Sistema de monitoreo y evaluación de PROSOLI

El sistema de monitoreo de PROSOLI consta de diferentes modalidades para i) el monitoreo interno; ii) el monitoreo externo, y iii) el monitoreo del plan operativo anual (POA).

Las unidades del programa se encargan del monitoreo interno, que puede hacerse de forma continua o periódica. El monitoreo continuo se realiza mediante personas de enlace y supervisores que visitan los hogares beneficiarios; buzones de sugerencias en los centros de capacitación y de prestación de servicios; y evaluaciones realizadas por los supervisores al final de las actividades de capacitación. El monitoreo periódico se realiza mediante la preparación de informes anuales de la comunidad, que constituyen una forma de supervisión social e incluyen encuestas a los beneficiarios, los líderes comunitarios y los proveedores de servicios.

La Dirección Técnica del GCPS, con la participación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, se encarga de las funciones de monitoreo externo. El monitoreo externo se realiza tanto anualmente como en ocasiones específicas, y puede involucrar cualquier etapa del proceso del programa. Además, el PROSOLI cuenta con un mecanismo de auditoría y control social, los Reportes Comunitarios y Puntos Solidarios, para consultar a los beneficiarios sobre cómo mejorar la calidad y la eficiencia de la prestación de los servicios.

La Dirección de Planificación y Desarrollo monitorea el POA basándose en los informes del Sistema de Información de PROSOLI. El sistema de información procesa los datos de los beneficiarios sobre la situación de las familias recopilados por las personas de enlace y los supervisores en el campo. La información sobre los beneficiarios es evaluada y analizada por la Dirección de Monitoreo y Evaluación, que prepara y publica informes mensuales, trimestrales y anuales.

La Dirección Técnica del GCPS coordina las evaluaciones externas de PROSOLI. El GCPS cuenta con un sistema integrado de monitoreo y evaluación que recopila datos de PROSOLI, SIUBEN y ADESS, lo que le permite realizar sus propias evaluaciones de PROSOLI. También supervisa las evaluaciones realizadas por terceros independientes.

Desafíos

Si bien el país cuenta con diversos mecanismos de monitoreo y evaluación enfocados en diferentes áreas y niveles de la administración pública, no existe un sistema de monitoreo y evaluación completo e integrado para el sector de la PS. En su lugar, las instituciones implementan sus propios mecanismos o no cuentan con un sistema para monitorear y dar seguimiento a las actividades del programa. Existen mecanismos para identificar y seleccionar a los beneficiarios –el mapa de la pobreza y el SIUBEN– aunque solo una minoría de los programas de PS los utilizan. Por último, la mayoría de las autoridades gubernamentales no tienen acceso a sistemas de información integrados para monitorear y evaluar eficazmente los programas de PS. Con la excepción de sistemas como el de PROSOLI o el de la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia, existen pocos sistemas integrales de información, monitoreo y evaluación que permitan a las autoridades evaluar el desempeño de los programas en el pasado y tomar decisiones informadas sobre las iniciativas futuras. La mayor fortaleza de los sistemas de in-

formación y las bases de datos administrativas radica en su integración, ya que los responsables de la formulación de políticas deben comprender la relación entre los distintos datos de los hogares para poder tomar decisiones informadas.

Fuentes y usos de los fondos públicos

Panorama del gasto público en servicios sociales

El gasto público no financiero consolidado¹⁹⁵ en la RD ascendió al 17.6 por ciento del PIB en 2018 (Tabla IV.6). El gobierno central representó el 73 por ciento del total del gasto público, seguido por las empresas públicas no financieras con el 16 por ciento, las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras con el 7.3 por ciento, los gobiernos locales con el 0.4 por ciento y las instituciones de seguridad social con el 2.2 por ciento. Más del 60 por ciento del gasto del sector público no financiero se destina a los servicios sociales y a los intereses de la deuda pública, según la clasificación utilizada por la Dirección General de Presupuesto.

¹⁹⁵ En esta sección se analiza el gasto público en servicios sociales según se clasifica en la Función Presupuestaria definida por la DIGEPRES.

Tabla IV-6: Gasto público no financiero consolidado por función, 2018 (% del PIB)

Propósito/función	Gobierno central	Instituciones no financieras descentralizadas y autónomas	Instituciones de seguridad social	Gobiernos locales	Empresas públicas no financieras	Total
1 - SERVICIOS GENERALES	2.41	0.09	0.00	0.14	0.00	2.64
1.1 - Administración general	0.90	0.07	0.00	0.13	0.00	1.11
1.2 - Relaciones internacionales	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.21
1.3 - Defensa nacional	0.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.56
1.4 - Justicia, orden público y seguridad	0.74	0.01	0.00	0.01	0.00	0.77
2 - SERVICIOS ECONÓMICOS	1.20	0.36	0.00	0.07	2.38	4.00
2.1 - Asuntos económicos y laborales	0.12	0.04	0.00	0.02	0.00	0.19
2.2 - Agricultura, caza, pesca y silvicultura	0.15	0.06	0.00	0.00	0.07	0.28
2.3 - Riego	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.09
2.4 - Energía y combustible	0.01	0.02	0.00	0.00	2.27	2.30
2.5 - Regulación y supervisión de la construcción	0.01	0.00	0.00	0.03	0.00	0.03
2.6 - Transporte	0.74	0.12	0.00	0.03	0.02	0.91
2.7 - Comunicaciones	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01	0.03
2.8 - Banca y seguros	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01
2.9 - Otros servicios económicos	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15
3 - PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	0.09	0.01	0.00	0.12	0.17	0.39
3.1 - Protección del aire, el agua y el suelo	0.03	0.00	0.00	0.01	0.17	0.22
3.2 - Gestión de residuos	0.06	0.01	0.00	0.11	0.00	0.17
4 - SERVICIOS SOCIALES	6.07	0.84	0.26	0.05	0.25	7.47
4.1 - Vivienda y servicios comunitarios	0.01	0.00	0.00	0.01	0.18	0.21
4.2 - Salud	0.61	0.80	0.01	0.00	0.00	1.43
4.3 - Actividades deportivas, recreativas, culturales y religiosas	0.16	0.01	0.00	0.02	0.01	0.19
4.4 - Educación	3.91	0.00	0.00	0.00	0.00	3.91
4.5 - Protección social	1.38	0.02	0.25	0.02	0.05	1.73
5 - INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA	3.10	0.00	0.00	0.00	0.00	3.10
5.1 - Intereses y comisiones de la deuda pública	3.10	0.00	0.00	0.00	0.00	3.10

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la DIGEPRES (2018). Tabla 9. Pág. 37.

Nota: La tabla no incluye los recursos gestionados por las instituciones financieras bajo el SDSS.

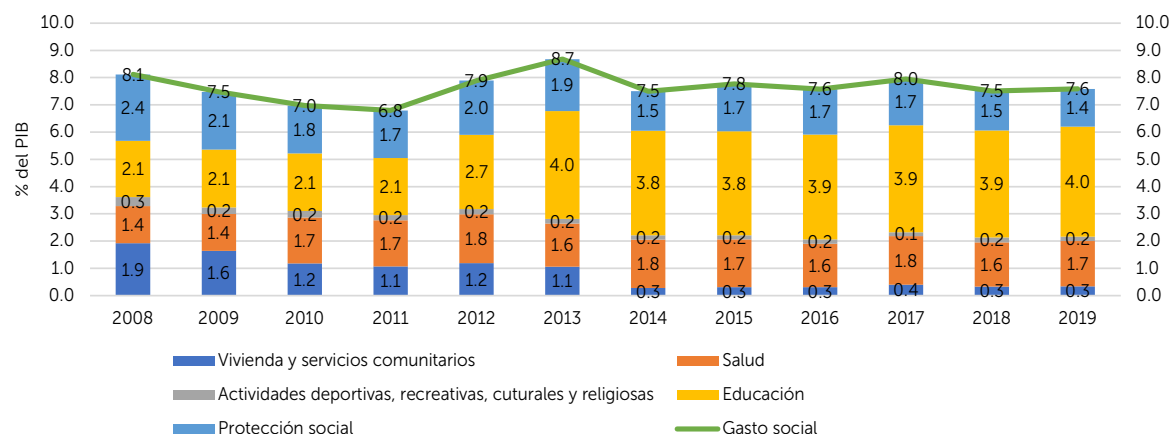
En el presupuesto nacional, el gasto público en servicios sociales alcanzó un promedio de 7.7 por ciento del PIB en 2008-19. Como proporción del PIB, pasó del 8.1 por ciento en 2008 a un máximo del 8.7 por ciento en 2013, antes de caer al 7.6 por ciento en 2019. En este período, la educación representó la mayor área de gasto en servicios sociales (promedio de 3.8 por ciento), seguida por la PS (1.8 por ciento), la salud (1.6 por ciento), los servicios comunitarios y la vivienda (0.8 por ciento) y las actividades deportivas, recreativas, culturales y religiosas (0.2 por ciento). El gasto en educación ha aumentado a expensas

del gasto en servicios comunitarios y vivienda y en PS. La proporción del gasto en servicios sociales destinada a servicios comunitarios y vivienda y a PS se redujo del 23.7 por ciento y el 30.0 por ciento, respectivamente, en 2008 al 4.4 por ciento y al 18.2 por ciento, respectivamente, en 2019.

Panorama del gasto público en protección social

El gasto público en PS, según la clasificación del ASPIRE, alcanzó RD\$310,556.9 millones, equivalentes al

Figura IV.13: Gasto público en servicios sociales, 2008-19 (% del PIB)



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la DIGEPRES.

Tabla IV-7: Gasto público en protección social, 2014-18 (Clasificación ASPIRE)

Área de protección social	2014	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual 2014-18 ¹
RD\$ Millones						
Asistencia social	47,924.5	53,036.8	58,835.6	70,383.7	68,680.4	43.3
Mercado laboral	14,587.9	15,883.1	16,712.2	17,350.7	17,314.8	18.7
Protección social adaptativa	1,303.4	759.6	2,158.3	2,000.8	1,732.4	32.9
Servicios de atención social	1,793.3	2,481.1	4,377.0	5,241.0	6,620.9	269.2
Subsidios generales	66,675.3	54,131.6	58,647.9	78,124.1	64,679.3	-3.0
Seguridad social	101,094.0	110,735.3	121,982.9	134,897.1	151,529.1	49.9
Distribución y fondos especiales	31,173.2	31,683.0	32,933.8	35,239.4	38,675.1	24.1
Contributiva (contribuciones individuales)	69,920.9	79,052.4	89,049.2	99,657.8	112,854.0	61.4
Total (con la seguridad social)	233,378.3	237,027.5	262,713.9	307,997.4	310,556.9	33.1
Total (sin la seguridad social)	132,284.3	126,292.2	140,731.0	173,100.3	159,027.8	20.2
% del PIB						
Asistencia social	1.64	1.65	1.69	1.85	1.62	-0.02
Mercado laboral	0.50	0.50	0.48	0.46	0.41	-0.09
Protección social adaptativa	0.04	0.02	0.06	0.05	0.04	0.00
Servicios de atención social	0.06	0.08	0.13	0.14	0.16	0.10
Subsidios generales	2.28	1.69	1.68	2.05	1.53	-0.75
Seguridad social	3.46	3.45	3.50	3.55	3.58	0.12
Distribución y fondos especiales	1.07	0.99	0.94	0.93	0.91	-0.15
Contributiva (contribuciones individuales)	2.39	2.47	2.55	2.62	2.66	0.27
Total (con la seguridad social)	7.98	7.39	7.53	8.10	7.33	-0.65
Total (sin la seguridad social)	4.52	3.94	4.04	4.55	3.75	-0.77
Per cápita (RD\$ Diciembre 2010)						
Asistencia social	3,993.0	4,339.7	4,693.2	5,385.8	5,026.6	25.9
Mercado laboral	1,215.4	1,299.6	1,333.1	1,327.7	1,267.2	4.3

Tabla IV-7: Gasto público en protección social, 2014-18 (Clasificación ASPIRE) (Continuación)

Área de protección social	2014	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual 2014-18 ¹
	Per cápita (RD\$ Diciembre 2010)					
Protección social adaptativa	108.6	62.2	172.2	153.1	126.8	16.8
Servicios de atención social	149.4	203.0	349.1	401.0	484.6	224.3
Subsidios generales	5,555.2	4,429.3	4,678.2	5,978.0	4,733.8	-14.8
Seguridad social	8,422.9	9,060.9	9,730.3	10,322.3	11,090.1	31.7
Distribución y fondos especiales	2,597.3	2,592.5	2,627.1	2,696.5	2,830.6	9.0
Contributiva (contribuciones individuales)	5,825.6	6,468.5	7,103.2	7,625.8	8,259.6	41.8
Total (con la seguridad social)	19,444.5	19,394.8	20,956.1	23,567.9	22,729.1	16.9
Total (sin la seguridad social)	11,021.6	10,333.9	11,225.8	13,245.6	11,639.0	5.6
<i>Población</i>	<i>9,883,486</i>	<i>9,980,243</i>	<i>10,075,045</i>	<i>10,169,172</i>	<i>10,266,149</i>	
<i>PIB</i>	<i>2,925,665.1</i>	<i>3,205,61</i>	<i>3,487,292.5</i>	<i>3,802,655.8</i>	<i>4,235,846.8</i>	
<i>Índice de precios al consumidor (diciembre de 2010)</i>	<i>121.4</i>	<i>122.5</i>	<i>124.4</i>	<i>128.5</i>	<i>133.1</i>	

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del Sistema de Información de Gestión Financiera.

Nota: El porcentaje del PIB corresponde a los cambios en puntos porcentuales.

7.3 por ciento del PIB en 2018 (Tabla IV.7). Hubo una distribución casi igual del gasto en intervenciones de PS contributivas (48.8 por ciento) y no contributivas (51.2 por ciento). En el mismo año, el gasto per cápita en PS ascendió a RD\$22,729.1 en precios de 2010, aunque no incluye todos los gastos relacionados con PS de las entidades públicas ni los costos tributarios de los incentivos que se otorgan a las empresas y los consumidores. Las instituciones públicas no financieras, tanto a nivel local como central, dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central para financiar sus gastos en PS. El gobierno central también dedica recursos para subsidiar la prestación de servicios públicos. Los subsidios generales representaron el 1.5 por ciento del PIB en 2018, orientados principalmente a cubrir los déficits operativos y las necesidades de inversión de los proveedores de servicios públicos, situación que se origina por el establecimiento de tarifas que no reflejan los costos y por las pérdidas técnicas y no técnicas en la prestación de los servicios. Si se excluyen los subsidios generales, el gasto en PS fue equivalente al 5.8 por ciento del GPD en 2018.

La seguridad social recibe la mayor parte de los recursos públicos para la PS, seguida de la asistencia social y los subsidios generales. El gasto público en seguridad social ascendió al 3.6 por ciento del PIB en 2018, del cual el esquema de pensiones contributivas de capitalización individual representó el 2.7 por ciento del PIB y el antiguo sistema de reparto y los fondos especiales de pensiones representaron el 0.9 por ciento del PIB. En ese mismo año,

la asistencia social y los subsidios generales totalizaron el 1.6 y el 1.5 por ciento del PIB, respectivamente, mientras que los servicios de atención social, los programas de mercado laboral y la PS adaptativa representaron en conjunto apenas el 0.61 por ciento del PIB.

Con la excepción de los subsidios generales, todas las áreas de la PS crecieron en términos reales per cápita en 2014-18. El gasto público en servicios de atención social aumentó en un impresionante 269.2 por ciento durante este período, y el gasto en seguridad social contributiva aumentó en un 61.4 por ciento, los programas de mercado laboral en un 18.7 por ciento y la asistencia social en un 43.3 por ciento. Este aumento del gasto en PS se relacionó principalmente con el desarrollo de programas centrados en el bienestar de los niños, la asistencia social en el sector de la salud, las pensiones, los subsidios de agua y la expansión de los programas para jóvenes y de capacitación.

Sin embargo, la mayor parte del gasto público en PS en la RD está registrado bajo funciones presupuestarias distintas a la PS. Mientras que RD\$61,554.1 millones se registraron en el presupuesto del gobierno central como gasto en PS en 2018, otros RD\$136,117.7 millones también fueron destinados a la PS a través de una serie adicional de funciones presupuestarias, tales como educación, salud, transporte, y energía y combustible (Tabla IV.8). Esto incluye los subsidios para los servicios de electricidad; los programas de alimentación escolar, salud y bienestar del INABIE; la modalidad de seguro de salud no contributivo

Tabla IV-8: Gasto público en protección social por función presupuestaria, 2018

Función de presupuesto	RD\$ Millones	% del gasto total en PS	% del PIB
Función de protección social	61,554.1	19.8	1.45
Protección social bajo otras funciones	136,117.7	43.8	3.21
Energía y combustible	42,071.1	13.5	0.99
Educación	41,247.4	13.3	0.97
Salud	20,497.2	6.6	0.48
Vivienda y servicios comunitarios	13,097.5	4.2	0.31
Transporte	9,350.4	3.0	0.22
Agricultura, caza y pesca	5,572.0	1.8	0.13
Defensa nacional (defensa civil)	1,725.4	0.6	0.04
Administración general	1,275.9	0.4	0.03
Asuntos económicos y laborales	783.2	0.3	0.02
Justicia, orden público y seguridad	485.1	0.2	0.01
Otros servicios económicos	12.4	0.0	0.00
Total (excluido el SDSS contributivo)	197,671.7	63.7	4.67
Seguridad social contributiva	112,854.0	36.3	2.66
Gasto total en protección social	310,525.7	100.0	7.33
Memo			
Gasto autofinanciado	116,745.0	37.6	2.75
Educación (Infotep)	3,891.0	1.3	0.09
Seguridad social contributiva	112,854.0	36.3	2.66

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la DIGEPRES.

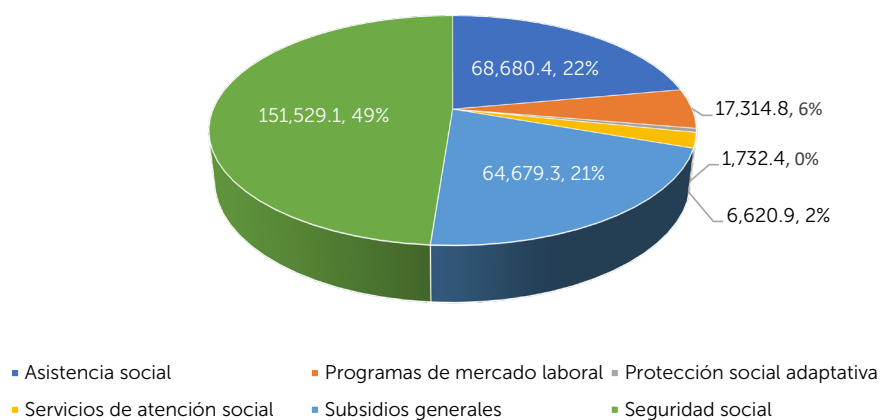
del SENASA; los servicios de transporte (por ejemplo, metro, teleférico, autobuses y peajes); los servicios de agua y saneamiento; y el suministro de medicamentos del PROMESE-CAL y el Ministerio de Salud Pública. El gasto autofinanciado representó el 37.6 por ciento del gasto total en PS y está integrado por la seguridad social contributiva y la formación profesional que brinda el INFO-TEP, ambos financiados con aportes de los empleadores y los trabajadores.

Gasto en protección social por área

Si bien la multiplicidad de programas e iniciativas existentes dificulta la clasificación del gasto público dedicado a la PS, los datos disponibles revelan que el gasto en seguridad social representa casi la mitad del gasto público en PS. Además, a menudo no existen registros detallados de los gastos en PS a nivel de programa. Utilizando la clasificación del ASPIRE, el gasto público no consolidado en PS en la RD se centró en la seguridad social contributiva (49 por ciento) en 2018, seguido de la asistencia social (22 por ciento) y los subsidios generales (21 por ciento) (Figura IV.14). Aunque existe un número significa-

tivo de programas de mercado laboral, éstos reciben una proporción relativamente baja de recursos (6 por ciento). El gasto en servicios de atención social y en PS adaptativa representaron el 2 por ciento y el 1 por ciento, respectivamente, del gasto total en PS en el mismo año.

Excluyendo la seguridad social, las prioridades de PS del gobierno incluyen transferencias de alimentos, en especie y de cuasi-dinero, subsidios de electricidad y servicios para niños y adolescentes. Más de dos tercios del gasto público en asistencia social se destina a las transferencias de alimentos, en especie y de cuasi-dinero (66.8 por ciento), seguidas de las transferencias monetarias (21.2 por ciento) y otras formas de asistencia social (12.0 por ciento) (Figura IV.15). La mayoría de las transferencias de alimentos, en especie y de cuasi-dinero ayudan a los beneficiarios a acceder a las comidas escolares y a los servicios de salud (por ejemplo, el SFS subsidiado, el programa de medicamentos esenciales del PROMESE-CAL y el Programa de Medicamentos de Alto Costo), mientras que los programas de transferencias monetarias se centran en el alivio de la pobreza (por ejemplo, Comer es Primero e Incentivo a la Asistencia Escolar) (Figura IV.16).

Figura IV.14: Gasto no consolidado en protección social por área, 2018

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la DIGEPRES.

Más de dos tercios de los subsidios generales consisten en subsidios de electricidad (64.1 por ciento), seguidos de subsidios de agua (19.9 por ciento) y de transporte (14.2 por ciento). Estos subsidios consisten en transferencias corrientes y de capital del gobierno central a las empresas y entidades autónomas que prestan servicios públicos relacionados con la electricidad, el agua potable y el transporte, y cubren los déficits operativos y los recursos de capital, que se asocian a tarifas que no cubren los costos y a las pérdidas técnicas y no técnicas. En el caso del servicio de electricidad, además de una tarifa general subsidiada aplicada a los consumidores de menos de 300 Kwh/mes, los hogares pobres y vulnerables también reciben una transferencia monetaria para el pago de las facturas de electricidad, equivalente a aproximadamente 100 Kwh por mes. Si bien el 98 por ciento de los hogares están conectados a la red eléctrica pública, más del 40 por ciento de los hogares de los estratos socioeconómicos más bajos tienen acceso a la electricidad menos de 14 horas al día. En el caso del suministro de agua y el saneamiento, el 28.3 por ciento del quintil inferior de la distribución de los hogares no está conectado a la red pública.¹⁹⁶ Por otra parte, el uso del transporte público subsidiado se concentra en la capital.

Más de dos tercios de los servicios sociales se dirigen a los niños y adolescentes (70.1 por ciento), seguidos por otros servicios de atención social (19.4 por ciento) y la atención a las familias (10.3 por ciento). Sin embargo, solo una pequeña parte del gasto en servicios de atención social se dedica a las personas con discapacidades,

los ancianos y la población en edad laboral con vulnerabilidades específicas como la drogodependencia.

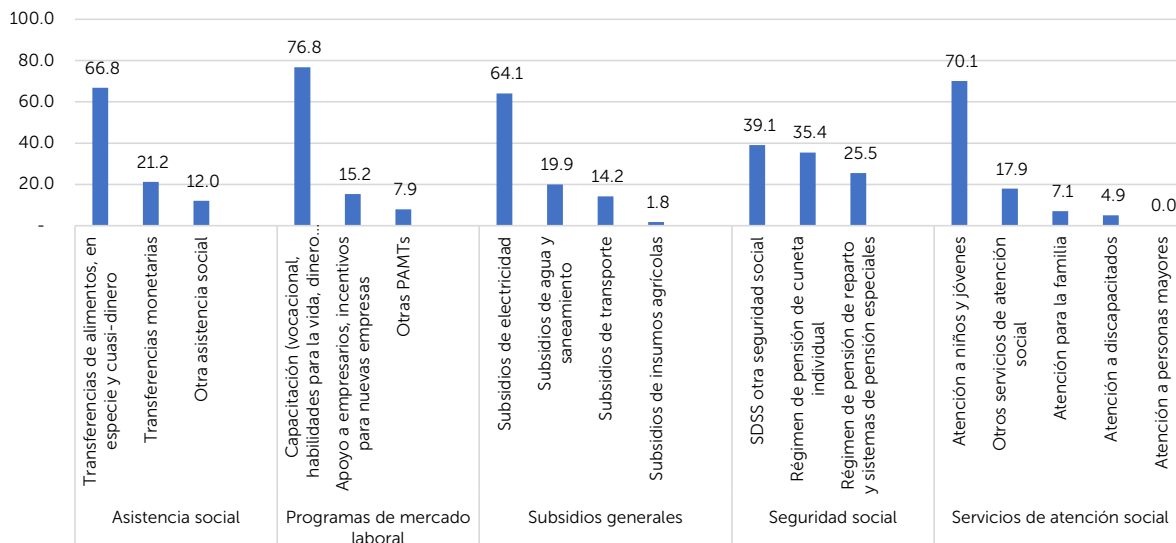
La mayoría de los programas de mercado laboral promueven políticas laborales activas. Los programas de mercado laboral del país se centran en la capacitación laboral (76.8 por ciento) y en el apoyo a los empresarios (15.2 por ciento). Solo hay dos programas de intermediación laboral en la RD, y no existe el seguro de desempleo. En su lugar, las liquidaciones son pagadas por los empleadores. Los programas activos de mercado laboral podrían desempeñar un papel más relevante en la RD, donde la tasa de desempleo abierto es significativamente más alta en las personas de entre 15 y 24 años (10.0 por ciento para los hombres y 20.4 por ciento para las mujeres) que para la población en general (4.0 por ciento para los hombres y 7.8 por ciento para las mujeres).¹⁹⁷

La mayor parte del gasto público en seguridad social en la RD se destina a programas de seguro contributivos. El SFS contributivo y el seguro de riesgos laborales representan el 39.1 por ciento del total del gasto público en seguridad social, y el 35.4 por ciento del gasto cubre las contribuciones al SVDS. Además, el gobierno asigna el 25.5 por ciento del gasto en seguridad social a: (i) los fondos de pensiones y jubilaciones en el marco del antiguo sistema de reparto para los empleados públicos; y (ii) los fondos de pensiones privados para ciertos grupos de empleados públicos como los maestros y los miembros de la policía, el ejército y el poder judicial. Aunque el 97 por ciento de la población ocupada estaba afiliada al SDSS en

¹⁹⁶ Datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018.

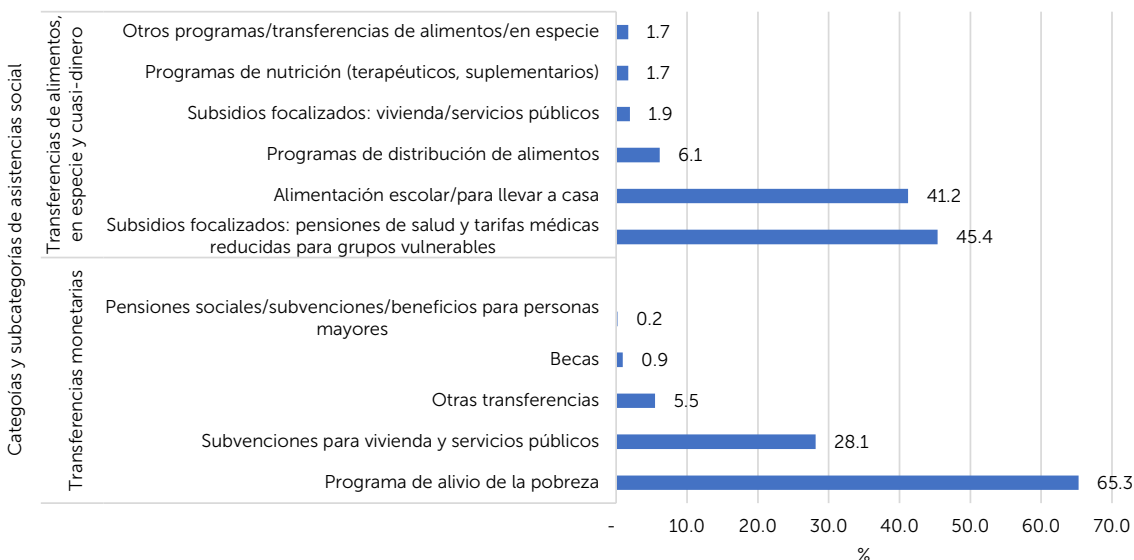
¹⁹⁷ SISDOM, 2017. Tablas 06 3 010a.2, 06 3 011b.2.

Figura IV.15: Gasto público en protección social por categoría, 2018 (% del gasto)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la DIGEPRES.

Figura IV.16: Gasto público en asistencia social por subcategoría, 2018 (% del gasto)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la DIGEPRES y de las autoridades dominicanas.

2018, la densidad contributiva fue del 49 por ciento, 6.9 por ciento de los contribuidores correspondieron al sistema de reparto. La mayoría de los contribuyentes al SDSS no ganan más de dos salarios mínimos (71 por ciento).¹⁹⁸ Además, solo el 13.0 por ciento de las personas mayores de cincuenta y nueve años recibía una pensión en 2018, y este

porcentaje era sustancialmente menor entre las personas que vivían en la pobreza monetaria (4.2 por ciento).¹⁹⁹ Se prevé la primera generación de trabajadores que pertenecen al plan de pensiones de ahorro individual, que comenzó en 2001, comenzará a percibir una pensión en 2025.

¹⁹⁸ CNSS (2019). Pág. 48.

¹⁹⁹ Cálculos de los autores con datos de la ENCFT 2018.

Dado que el actual sistema de seguridad social está orientado principalmente a los trabajadores formales, la existencia de un alto nivel de informalidad laboral entre los trabajadores independientes aumenta su vulnerabilidad. Los trabajadores independientes representaban el 39 por ciento de la población ocupada en 2019. Casi todos los trabajadores independientes están en el sector informal (97 por ciento). Aunque la Ley de Seguridad Social 87-01, aprobada en 2001, creó el Régimen Contributivo Subsidiado de Seguridad Social para los trabajadores independientes, todavía no se ha implementado.

Según los datos administrativos correspondientes al período 2014-18, el gasto público en el programa de alimentación escolar, la formación técnico profesional

en el INFOTEP, los subsidios de agua y el seguro social contributivo aumentó a un ritmo mayor que el gasto en el SFS subsidiado y en Comer es Primero. En cambio, en el mismo período se redujo el gasto público en el Incentivo a la Asistencia Escolar y en Bonoluz. Aunque el aumento de la cobertura del programa de alimentación escolar fue modesto durante este período, el programa introdujo beneficios adicionales en 2013 para incluir no solo el desayuno, sino también bocadillos y almuerzos para los estudiantes de las escuelas públicas. Además, durante el período se crearon dos nuevos servicios de atención social: el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia y los Centros de Atención Integral para la Discapacidad, ambos centrados en los niños y sus familias.

Tabla IV-9: Beneficiarios y gastos de los programas de protección social

Programas principales	Beneficiarios	Beneficiarios	Cambio (%)	Gasto ejecutado	Gasto ejecutado	Cambio (%)
	2013	2018	2013/2018	2014	2018	2014/2018
Asistencia social						
Programa Comer es Primero (hogares)	698,196	831,106	19.0	6,942.1	8,453.7	21.8
Incentivo a la Asistencia Escolar (hogares)	288,111	254,277	-11.7	776.8	740.8	-4.6
Bonogas Hogares (hogares)	843,439	957,790	13.6	2,305.7	2,587.4	12.2
Bonoluz (hogares)	533,766	452,433	-15.2	2,178.8	2,052.6	-5.8
Programas de alimentación escolar (personas)	1,630,456	1,814,974	11.3	7,959	17,456	119.3
SFS subsidiado (personas)	2,751,753	3,620,150	31.6	6,840	9,442	38.0
Servicios de atención social						
Programa de atención integral a la primera infancia (personas)		175,711			4,161	
Mercado laboral						
Formación técnico profesional, INFOTEP (personas)	468,373	804,935	71.9	2,250	4,088	81.7
Programa de Educación para Adultos (personas)	193,879	237,524	22.5		5,971	
Seguridad social						
SFS contributivo (personas)	2,859,306	4,153,987	45.3	33,171	54,020	62.8
SVDS (personas)	1,508,392	1,935,968	28.3	33,592	53,637	59.7
Seguro de riesgos laborales (personas)	1,530,322	2,173,990	42.1	3,158	5,197	64.6
Subsidios generales						
Subsidio de electricidad (gastos corrientes y de capital)				49,566	42,071	-15.1
Suministro de agua (gastos corrientes y de capital)				7,855	13,098	66.7

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la DIGEPRES y de las autoridades dominicanas.

Recuadro IV.4: Principales medidas adoptadas por el gobierno en respuesta al COVID-19

La RD es el país con el 7° mayor número de casos confirmados de COVID-19 en Latinoamérica y el Caribe. Al 25 de mayo de 2020, había un total de 15,073 casos confirmados, 8,285 personas se habían recuperado y 460 personas habían fallecido a causa de la enfermedad. El número de casos confirmados aumentó de 581 el 28 de marzo a 20,808 el 10 de junio. El gobierno está respondiendo a la pandemia y a la desaceleración económica asociada con un programa centrado en la salud pública, el gasto social y el apoyo al sector privado. Para proteger los ingresos y los empleos de los hogares, esta respuesta incluye una expansión sustancial del apoyo social, la ampliación de los programas existentes para entregar transferencias monetarias de emergencia a los hogares vulnerables y a los trabajadores despedidos, y el desarrollo de nuevos programas para proteger a los trabajadores independientes. Los programas de apoyo incluyen:

- El programa "Quédate en Casa", que busca beneficiar a hasta 1.5 millones de hogares pobres y vulnerables con una transferencia de US\$93 a US\$130 por hogar para cubrir gastos en alimentos y medicinas durante dos meses. Este programa amplía verticalmente el programa de transferencias monetarias existente para complementar las transferencias durante el encierro a los beneficiarios existentes según su nivel de vulnerabilidad y horizontalmente para incluir 690,000 nuevos hogares pobres y vulnerables;
- El "Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado" (FASE), que apoya a los trabajadores formalmente empleados subsidiando entre US\$93 y US\$158 de sus salarios mensuales. El programa tiene como objetivo beneficiar a 770,000 empleados formales;
- El programa "Para ti" (PA' TI), que tiene como objetivo apoyar a alrededor de 220,000 trabajadores independientes no elegibles para los programas mencionados arriba y afectados por las medidas de distanciamiento social impuestas por la pandemia. Se depositará una transferencia mensual de US\$93 en sus cuentas bancarias durante dos meses;
- Paquetes de alimentos proporcionados a las familias a través de diferentes programas de seguridad alimentaria implementados por diferentes instituciones, tales como: el Plan Social (que atiende a 315,000 hogares por semana con tres comidas), los Comedores Económicos (que sirven alrededor de 100,000 comidas diarias), el Ministerio de Educación (1.3 millones de comidas por semana), y los centros de desarrollo de la primera infancia para niños menores de cinco años (22,000 hogares).

Con respecto al sector privado, el gobierno de la RD está concediendo exenciones fiscales y apoyo de liquidez gestionado por el Banco Central. Tanto a los individuos como a las empresas se les ofrecieron extensiones de pago de impuestos. El Banco Central ha flexibilizado la política monetaria reduciendo las principales tasas de interés, tales como la tasa de interés oficial (del 4.5 por ciento al 3.5 por ciento), la tasa REPO a un día (del 6 por ciento al 4.5 por ciento) y la tasa de depósitos a la vista (del 3 por ciento al 2.5 por ciento), y reduciendo el coeficiente de reserva legal para los bancos. El Banco Central también ha prestado un apoyo sustancial en materia de liquidez al sector financiero y ha flexibilizado las regulaciones prudenciales de las instituciones financieras congelando las calificaciones de los deudores, limitando las provisiones requeridas y facilitando la reestructuración de los préstamos. Estas medidas pueden contribuir a evitar una ola de impagos a corto plazo y ofrecer un alivio inmediato al sector real y más tiempo para que los bancos y los prestatarios se ajusten. Además, los bancos han acordado aplazar los pagos de las tarjetas de crédito, no cobrar comisiones por mora y reducir las tasas de interés de las tarjetas de crédito en un punto porcentual durante tres meses, entre abril y junio de 2020.

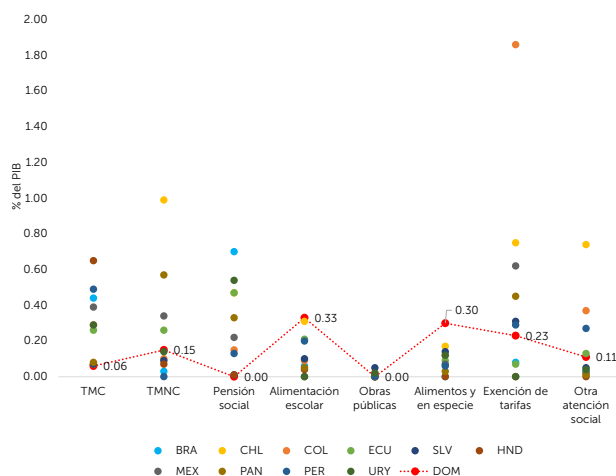
Por último, el gobierno también apoyará a las micro y pequeñas empresas (MYPEs) mediante un programa de participación en los costos con entidades de intermediación financiera. La creación de un fondo de garantía y financiamiento en beneficio de las MYPEs fue acordada por el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Asociación de Bancos Comerciales de la RD, con el apoyo técnico de organizaciones multilaterales. El fondo garantizará recursos para las MYPEs a las tasas de interés más bajas. En este esquema, el gobierno estaría garantizando hasta el 50 por ciento de la cartera, mientras que los bancos estarían garantizando el 50 por ciento restante. Esto beneficiará a más de 210,000 MYPEs en sectores clave afectados por la pandemia.

Las autoridades también han comenzado a asignar más recursos a la PS adaptativa para responder a las emergencias relacionadas con el cambio climático, tales como huracanes e inundaciones. Los esfuerzos para desarrollar una estrategia nacional de PS adaptativa facilitaron la preparación de la respuesta del gobierno al COVID-19 y el reajuste de los recursos. La crisis en la RD debida al COVID-19 se produce tras un período de 15 años de crecimiento económico ininterrumpido, y amenaza con amplificar los riesgos fiscales que se han mantenido controlados gracias al rápido aumento del PIB del país. Dado que el país tuvo condiciones iniciales fuertes, se proyecta que la desaceleración en el crecimiento económico de casi 6 puntos porcentuales llevará a una contracción comparativamente modesta del 0.8 por ciento en 2020. Sin embargo, la fuerte disminución del crecimiento económico aumenta el riesgo fiscal, ya que el gobierno tiene que financiar tanto la respuesta como los esfuerzos para estabilizar la economía una vez que la crisis haya pasado.

Análisis comparativo (benchmarking) del gasto en protección social

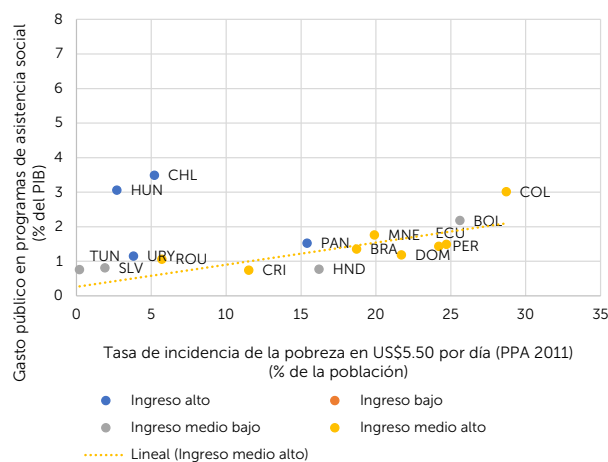
La RD asigna una parte relativamente alta del gasto público a las transferencias de alimentos, en especie y de cuasi-dinero, aunque gasta relativamente poco en transferencias monetarias condicionadas. La RD gasta alrededor del 0.33 por ciento del PIB en programas de alimentación escolar y 0.30 por ciento del PIB en transferencias de alimentos y en especie, más que el promedio de 0.17 y 0.16 por ciento, respectivamente, de sus pares regionales (Figura IV.17). En cambio, los programas dirigidos a los ancianos y los desempleados representan una proporción relativamente baja del gasto público en asistencia social. Además, el gasto del país en transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas está por debajo del promedio regional, representando el 0.271 y el 0.267 por ciento del PIB respectivamente.²⁰⁰

Figura IV.17: Comparación regional del gasto público en asistencia social (% del PIB)



Fuente: Base de datos ASPIRE.

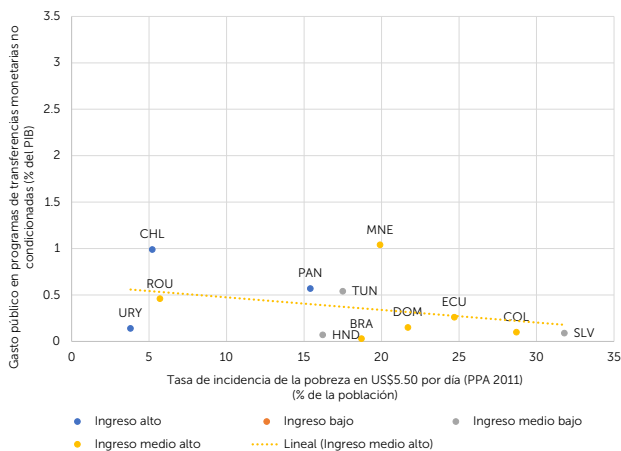
Figura IV.18: Gasto público en asistencia social y tasa de incidencia de la pobreza por país (% del PIB)



Fuente: Base de datos ASPIRE.

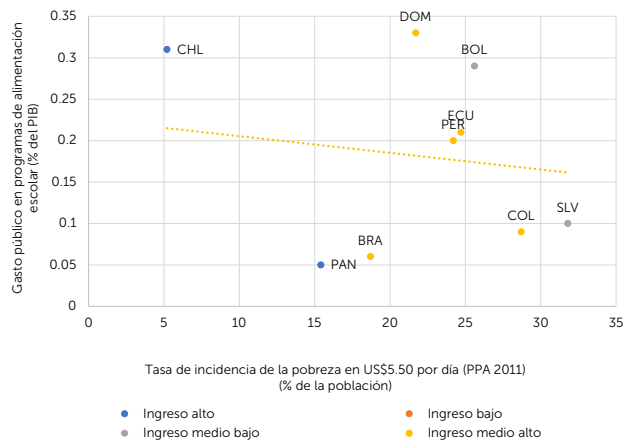
²⁰⁰ El ejercicio de benchmarking compara la RD con los países del DR-CAFTA, otros países de LAC y países con similitudes estructurales. Ver Banco Mundial (2018c).

Figura IV.19: Gasto público en transferencias monetarias no condicionadas y tasa de incidencia de la pobreza por país



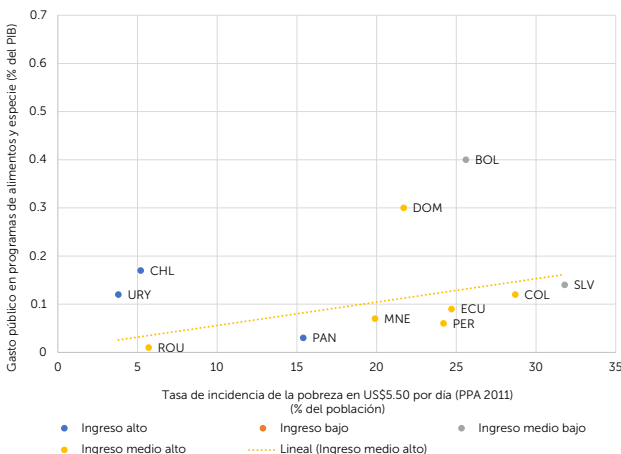
Fuente: Base de datos ASPIRE.

Figura IV.20: Gasto público en programas de alimentación escolar y tasa de incidencia de la pobreza por país



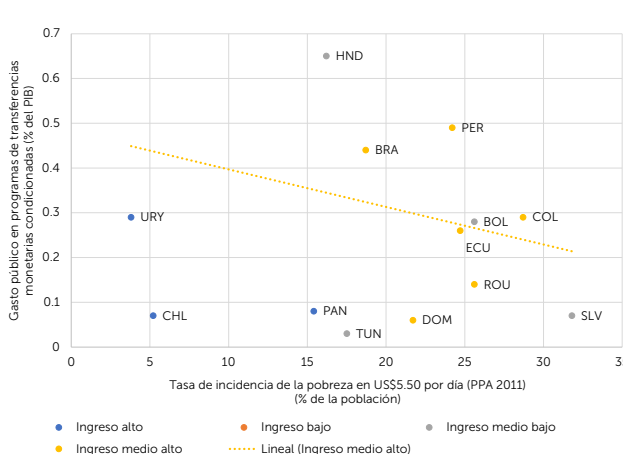
Fuente: Base de datos ASPIRE.

Figura IV.21: Gasto público en transferencias de alimentos y en especie y tasa de incidencia de la pobreza por país



Fuente: Base de datos ASPIRE.

Figura IV.22: Gasto público en transferencias monetarias condicionadas y tasa de incidencia de la pobreza por país



Fuente: Base de datos ASPIRE.

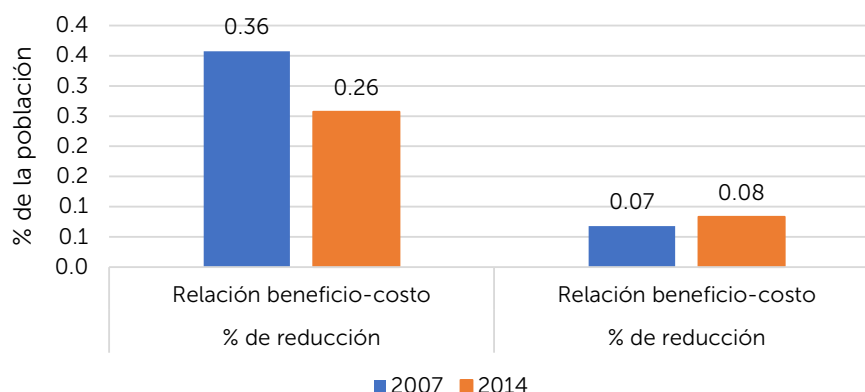
El impacto de los programas de asistencia social de la RD en la reducción de la brecha de pobreza fue menor en 2014 que en 2007. En 2007, por cada RD\$ gastado en asistencia social, la brecha de pobreza se redujo en un 0.36 por ciento, más que el 0.26 por ciento registrado en 2014. Esto podría deberse a que las transferencias monetarias no se han indexado a la inflación desde 2011, lo que significa que un aumento de la cobertura no se traduce en un incremento de la relación beneficio-costos de los programas de asistencia social.

Eficiencia del gasto

Consideraciones metodológicas

Esta sección proporciona una visión general de la efectividad del gasto público en el sector de la PS de la RD. Tiene como objetivo analizar y evaluar la cobertura, adecuación e impacto de nueve programas sociales: cinco programas de transferencias monetarias, dos programas de transferencias alimentarias, en especie y de

Figura IV.23: Impacto de los programas de PS en la brecha de pobreza, 2007-2014
(% de reducción de la brecha de pobreza)²⁰¹



Fuente: Base de datos ASPIRE.

Nota: Relación Beneficio-Costo: % de reducción de la brecha de pobreza por cada RD\$ gastado en programas sociales. La relación beneficio-costo se estima como (brecha de pobreza antes de la transferencia - brecha de pobreza después de la transferencia)/monto total de la transferencia.

Tabla IV-10: Programas de protección social considerados en el análisis del gasto público

Nombre	Monto del beneficio ^a	Frecuencia	Gasto ejecutado (RD\$ Millones)
Comer es Primero	RD\$825 (US\$16.7)	Mensual	8,315.70
Incentivo a la Asistencia Escolar	RD\$600-RD\$1,200 (US\$12.1-US\$24.2)	Bimestralmente por hogar ^b	709.4
Protección de la vejez	RD\$400 (US\$8)	Mensual	381.9
Bonogas Hogares	RD\$228 (US\$4.6)	Mensual	2,496.10
Bonoluz	Hasta RD\$444 (US\$9) ^c	Mensual	1,395.00
Programa de Alimentación Escolar		Almuerzo, desayuno y bocadillo durante el horario escolar	18,099.90
SFS subsidiado (por miembro)	RD\$220.3 (US\$4.4)	Mensual	9,303.00
Seguridad social contributiva			
SVDS		Mensual	53,637.20
SFS contributivo		Mensual	59,216.80

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de los respectivos programas.

^a A precios corrientes de 2018. La tasa de cambio utilizada corresponde al promedio anual de 2018 de RD\$49.47 por US\$.

^b Depende del número de niños que asisten a la escuela.

^c Depende del consumo de electricidad del hogar, hasta 100 kWh por mes.

cuasi-dinero, y dos programas de seguridad social contributiva, especialmente en términos de su capacidad para atender a la población más vulnerable (Tabla IV.10). El análisis se basa en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) de 2018, que recoge información sobre el acceso de los hogares a un conjunto de programas sociales. La principal ventaja de utilizar la ENCFT es que su muestra representativa puede utilizarse para analizar la

efectividad de los programas sociales a nivel nacional.

PROSOLI administra los programas de transferencias monetarias condicionadas (Recuadro IV.5). Estos incluyen Comer es Primero, Incentivo a la Asistencia Escolar, Bono Escolar Estudiando Progreso, Bonogas Hogares, Bonoluz, y el programa de Protección a la Vejez, que proporciona subsidios de alimentos a los hogares

²⁰¹ Relación Beneficio-Costo: % de reducción de la brecha de pobreza por cada RD\$ gastado en programas sociales. La relación beneficio-costo se estima como (brecha de pobreza antes de la transferencia - brecha de pobreza después de la transferencia)/monto total de la transferencia.

Recuadro IV.5: PROSOLI y las transferencias monetarias condicionadas

La crisis económica provocada por la quiebra de tres grandes bancos en 2003 dio lugar no solo a una caída del 1.3 por ciento del PIB, sino también al fin de más de una década de crecimiento económico sostenido en la RD. Además, la tasa de pobreza general aumentó del 32.9 por ciento en 2002 al 49.5 por ciento en 2004, mientras que la tasa de pobreza extrema aumentó del 8.5 por ciento al 15.4 por ciento en el mismo período. Para reducir el impacto de la crisis, el gobierno creó el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) SOLIDARIDAD en octubre de 2004.

El objetivo del PTMC era abordar las causas intergeneracionales fundamentales de la pobreza proporcionando a los hogares pobres recursos para comprar alimentos y acceder a la educación y los servicios de salud; aumentar las oportunidades de empleo; y promover la acumulación de capital humano (Manual de Operaciones PROSOLI 2017). En 2012, tras la fusión de SOLIDARIDAD y PROGRESANDO, el PTMC cambió de nombre a PROSOLI y las autoridades añadieron los siguientes componentes: identificación; formación humana y concientización ciudadana; generación de ingresos; habitabilidad y protección del medio ambiente; y acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y reducción de la brecha digital.

Las transferencias monetarias condicionadas del país se dirigen a los hogares más pobres según el mapa de la pobreza de la RD, y el SIUBEN se utiliza para identificar a las familias según su clasificación de ICV. El programa se dirige a las familias clasificadas como ICV-1 o ICV-2, especialmente a las familias con madres embarazadas, niños menores de cinco años o niños en edad escolar.

PROSOLI se implementa mediante: i) transferencias monetarias condicionadas; ii) apoyo socioeducativo mediante visitas a domicilio; y iii) vinculación de las familias a los programas y servicios de sus comunidades. Los programas de transferencias monetarias condicionadas son Comer es Primero, el Incentivo a la Asistencia Escolar y el Bono Escolar Estudiando Progreso. El primero requiere que los beneficiarios acudan a los servicios de salud, incluyendo exámenes pre y postnatales, vacunas y exámenes de rutina para niños menores de cinco años. Los otros dos programas están abiertos a las familias con miembros de entre 5 y 21 años si inscriben a sus hijos en la escuela y aseguran su asistencia regular a la misma. También hay programas de transferencias monetarias no condicionadas como Bonogas, Bonoluz y Protección a la Vejez. Los dos primeros programas incluyen subsidios específicos para que los hogares compren gas licuado de petróleo para cocinar y paguen las facturas de electricidad, respectivamente. Mientras tanto, la tercera transferencia monetaria no condicionada implica la asistencia alimentaria para los hogares con miembros de 65 años o más.

Después de más de quince años desde que se emitieron por primera vez las primeras transferencias monetarias, PROSOLI se ha convertido en uno de los principales programas de asistencia social de la RD. En 2018, cerca de 830,000 hogares se beneficiaron del programa Comer es Primero, lo que equivale a más de 2.8 millones de personas o el 27.7 por ciento de la población del país.

con integrantes de 65 años o más.^{202,203} Los tres primeros programas son condicionados, ya que requieren que los beneficiarios cumplan ciertos criterios, y están dirigidos a hogares clasificados como ICV-1 (es decir, pobres multidimensionales extremos) o ICV-2 (pobres moderados) en el SIUBEN. Los últimos tres programas son no condicionados y están disponibles no solo para los hogares clasificados como ICV-1 o ICV-2, sino también para los clasificados

como ICV-3 (es decir, no pobres vulnerables). Los hogares clasificados como ICV-4 (es decir, no pobres) solo son elegibles para los beneficios de Bonogas Hogares. El programa Bono Escolar Estudiando Progreso, diseñado exclusivamente para los hogares beneficiarios de Comer es Primero con integrantes que son estudiantes de bachillerato, no se incluye en el análisis de efectividad, ya que no se utilizó en 2018. Además, PROSOLI gestiona otras transferencias,

²⁰² En el caso del Incentivo a la Asistencia Escolar y de Protección a la Vejez, la ENCF no logra captar adecuadamente el número total de hogares beneficiarios, principalmente porque estos programas tienen menos beneficiarios que Comer es Primero, Bonogas Hogares y Bonoluz. Por lo tanto, el análisis imputó la diferencia en los hogares beneficiarios para aproximar los datos administrativos sobre los beneficiarios en 2018. La imputación se hizo de forma aleatoria para los hogares que cumplían los criterios de elegibilidad y recibían los beneficios de Comer es Primero.

²⁰³ Si bien el subsidio de alimentos dentro de Protección a la Vejez se deposita a través del sistema de pago de PROSOLI, es financiado por el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente.

entre las que se encuentran Bonogas Chofer, el Incentivo a la Educación Superior, el Programa de Incentivo a la Policía Preventiva y el Programa de Incentivo Alistados Armada República Dominicana.

El resto de las iniciativas de PS incluidas en el análisis son programas de asistencia y seguridad social. El Programa de Alimentación Escolar y el SFS subsidiado se clasifican como asistencia social. Aunque el SFS subsidiado es parte del SDSS, se considera como asistencia social. Los programas de seguridad social son el SFS contributivo y el SVDS.²⁰⁴

La ENCFT 2018 se utiliza para calcular los beneficios que los hogares reciben de los programas de PS. La encuesta pide a los hogares que estimen el valor que tienen los beneficios del Programa de Alimentación Escolar –incluyendo desayuno, merienda y almuerzo– en términos de sus ingresos para así estimar el valor mensual de las transferencias en especie que reciben los hogares. También es necesario imputar los valores mensuales de las transferencias recibidas para el SFS y el SVDS. En el caso del SFS subsidiado, la imputación de las transferencias monetarias corresponde al monto pagado por la TSS al SENASA por cada beneficiario del SFS subsidiado. En el caso del SFS contributivo y del SVDS, las aportaciones realizadas por los empleadores por cada trabajador se imputan a los ingresos del hogar del trabajador. Todos los ejercicios de imputación incluyen un análisis de los valores atípicos. Los indicadores se estiman utilizando el programa ADePT

así como la distribución de los ingresos netos de cada programa social. Si bien las encuestas de hogares proporcionan detalles sobre las características sociodemográficas de la población, tienden a subrepresentar a los hogares en los extremos de la distribución del ingreso, lo que debe tenerse en cuenta al interpretar los resultados.²⁰⁵ De igual manera, desde que el sistema de pensiones de base individual fue establecido por la Ley 87-01 en 2001, los trabajadores comenzarán a recibir pensiones en 2025, lo que significa que el análisis de la cobertura del SDSS incluye a las personas que actualmente cotizan al SDSS.

La pobreza en la República Dominicana

En 2018, el 22.8 por ciento de la población de la RD era considerado pobre monetario y el 2.9 por ciento era considerado pobre monetario extremo (Tabla IV.11). Si bien las zonas urbanas, en particular en las provincias de Santo Domingo y Santiago, tienen la mayor concentración de pobres, la tasa de pobreza en las zonas rurales (19.2 por ciento) es más alta que en las zonas urbanas (16.7 por ciento), a pesar de la drástica disminución de la tasa de pobreza en los hogares rurales durante la última década.

La incidencia de la pobreza multidimensional es mayor que la de la pobreza monetaria. La pobreza multidimensional extrema (ICV-1) a nivel de hogar era de 6.7 por ciento en 2018, muy superior al 2.2 por ciento de la pobreza monetaria extrema. Esto significa que 148,000 hogares fueron considerados como pobres extremos en términos

Tabla IV-11: Distribución de la población por pobreza monetaria y multidimensional, 2018

	Número de personas	%	Número de hogares	%
Pobreza monetaria (línea oficial de pobreza)				
Pobreza extrema	296,591	2.90%	70,613	2.20%
Pobreza moderada	2,039,330	19.90%	494,127	15.00%
No pobres	7,929,358	77.20%	2,719,319	82.80%
Pobreza multidimensional (ICV SIUBEN)				
Pobreza extrema (ICV 1)	552,165	5.40%	218,934	6.70%
Pobreza moderada (ICV 2)	2,549,030	24.80%	808,554	24.60%
No pobres vulnerables (ICV3)	4,567,759	44.50%	1,402,259	42.70%
No pobres	2,596,329	25.30%	854,312	26.00%
Total	10,265,279		3,284,059	

Fuente: Elaboración de los autores con base en los datos de la ENCFT 2018.

²⁰⁴ Tanto los empleados como los empleadores aportan a la seguridad social contributiva, mientras que el gobierno contribuye al SFS subsidiado.

²⁰⁵ La evidencia anecdótica de las encuestas del Banco Central sobre la fuerza de trabajo muestra que los hogares de los quintiles de ingreso más altos están más subrepresentados que los hogares del extremo inferior de la distribución del ingreso.

de pobreza multidimensional pero no en términos de pobreza monetaria, lo cual es relevante cuando se compara la efectividad de los programas dirigidos a la población más vulnerable. La diferencia puede explicarse por la forma en que se calcula el nivel de pobreza para cada indicador. El ICV considera los activos físicos de un hogar, el acceso a los servicios básicos y el perfil demográfico. Por lo tanto, un hogar en pobreza monetaria moderada, cuyo jefe de familia tiene un trabajo formal con un ingreso que excede la línea de pobreza extrema, puede residir en una vivienda inadecuada sin acceso a agua, lo que lo clasificaría en el rango de pobreza extrema (ICV-1) en términos de pobreza multidimensional.

Además, el 70 por ciento de los hogares son considerados como no pobres vulnerables o no pobres en términos de pobreza multidimensional, cantidad menor al 83 por ciento de los hogares que son clasificados como no pobres monetarios. En 2018, el 42.7 por ciento y el 26.0 por ciento de la población se clasificó como ICV-3 y ICV-4, respectivamente. Es importante tener en cuenta estas diferencias al interpretar los resultados del

análisis de efectividad, que presenta los resultados por pobreza monetaria y multidimensional (y en algunos casos por quintil de ingreso).

Cobertura de la protección social

La expansión del SDSS durante los últimos dieciocho años fue uno de los acontecimientos más importantes en el sector de la PS en la RD.²⁰⁶ En 2018, aproximadamente el 48 y el 44 por ciento de los hogares del país tenían al menos un integrante que estaba cubierto por el SFS contributivo o subsidiado, respectivamente (Tabla IV.12). Además, alrededor del 42 por ciento de los hogares tenían al menos un integrante que estaba cubierto por el SVDS contributivo.²⁰⁷ Otros programas con una cobertura significativa son Bonogas Hogares, el Programa de Alimentación Escolar y Comer es Primero, que cubrieron al 28.6, 27.6 y 25.0 por ciento de los hogares en el mismo año, respectivamente, mientras que el Incentivo a la Asistencia Escolar cubrió al 7.1 por ciento y el programa de Protección a la Vejez cubrió solo al 2.6 por ciento de los hogares.²⁰⁸

Tabla IV-12: Cobertura de los programas de PS con base en los datos de la ENCFT 2018

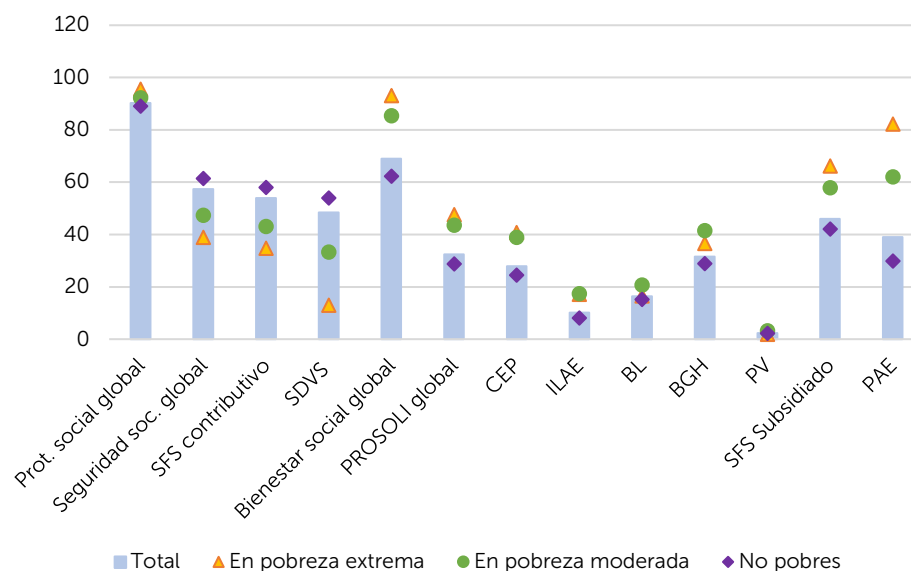
	Total de hogares beneficiarios	% de hogares beneficiarios
Transferencias monetarias condicionadas		
Comer es Primero	822,372	25.00%
Incentivo a la Asistencia Escolar	232,866	7.10%
Transferencias monetarias no condicionadas		
Bonoluz	485,858	14.80%
Bonogas Hogares	938,568	28.60%
Protección a la Vejez	86,823	2.60%
Transferencias de alimentos y quasi-dinero		
Programa de Alimentación Escolar	907,467	27.60%
SFS subsidiado	1,433,323	43.60%
Régimen contributivo de la seguridad social		
Plan de seguro de salud contributivo	1,585,250	48.30%
SDSV contributivo	1,375,927	41.90%
Total	3,284,059	

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la ENCFT 2018.

²⁰⁶ El SDSS fue establecido por la Ley 87-01 en 2001. El SFS subsidiado fue creado en noviembre de 2002 y el SFS contributivo en septiembre de 2007. Mientras tanto, los empleados comenzaron a ser cubiertos por el SVDS en febrero de 2003 y las contribuciones al sistema comenzaron en agosto del mismo año.

²⁰⁷ El régimen subsidiado de pensiones comenzó en 2019 y cubre aproximadamente a 6,000 personas.

²⁰⁸ Los hogares beneficiarios de estos dos programas fueron ajustados con base a los datos de la ENCFT 2018 y la ADESS. Dado que estaban subrepresentados en la ENCFT, se hizo un ejercicio de imputación aleatoria de los hogares beneficiarios para reflejar los datos administrativos.

Figura IV.24: Cobertura de los principales programas de PS por pobreza monetaria (%), 2018

Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Con la excepción de la seguridad social contributiva, los hogares en situación de pobreza moderada o extrema participan en los programas de PS en mayor medida que los hogares no pobres (Figura IV.24). La subrepresentación de los hogares pobres en la seguridad social contributiva se debe probablemente a la mayor participación de los hogares de altos ingresos en el sector formal. En términos de asistencia social, la diferencia de cobertura entre los hogares considerados pobres monetarios y los considerados no pobres es especialmente grande para el Programa de Alimentación Escolar, el SFS subsidiado y Comer es Primero, ya que estos programas se centran en la población más pobre del país. Los programas de alimentación escolar del país, que no incluyen a las instituciones educativas privadas, cubren a una gran parte de los hogares en situación de pobreza monetaria extrema. Además, el SFS subsidiado ayudó a cerrar la brecha de seguro de salud entre los hogares pobres y no pobres: casi el 60 por ciento de los hogares de la RD tuvieron acceso al seguro de salud subsidiado en 2018.²⁰⁹

De igual forma, la naturaleza progresiva de los programas de PS de la RD se confirma por su relativamente alta cobertura de hogares de bajos ingresos. La tasa de cobertura de los hogares en el 20 por ciento inferior de la distribución del ingreso –alrededor de 657,000 hogares– oscila entre el 40 por ciento para Comer es Primero y Bonogas Hogares y el 60 por ciento para el SFS subsidiado y

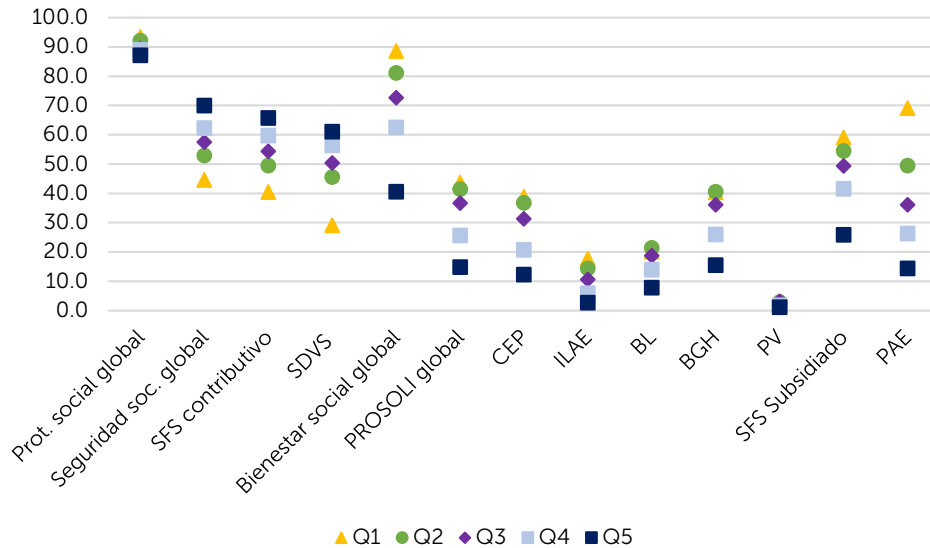
cerca del 70 por ciento para el Programa de Alimentación Escolar (Figura IV.25). Se observa un patrón similar en los hogares del segundo quintil de ingreso, con la excepción del Programa de Alimentación Escolar.

Sin embargo, los hogares pobres multidimensionales están subrepresentados en los programas de asistencia social (Figura IV.26). La tasa de cobertura de los hogares clasificados como pobres moderados (ICV-2) o no pobres vulnerables (ICV-3) es generalmente más alta que la de los hogares clasificados como pobres extremos (ICV-1). Esto se debe probablemente a que los hogares ICV-3 son elegibles para transferencias monetarias no condicionadas en el marco de PROSOLI y los hogares ICV-4 (no pobres) son elegibles para Bonogas Hogares. Mientras tanto, la alta cobertura de hogares ICV-3 del programa Comer es Primero se debe principalmente a la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios desde que se creó el programa, especialmente entre los hogares incluidos en sus primeros años de existencia.

Una parte significativa de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias de la RD mejoran su nivel de vida. Un análisis de la situación socioeconómica de los beneficiarios de PROSOLI revela que casi el 80 por ciento de los hogares clasificados como ICV-1 en 2004-09 habían escapado de la pobreza extrema en 2017-18. Además, el 49.6 por ciento de los hogares clasificados

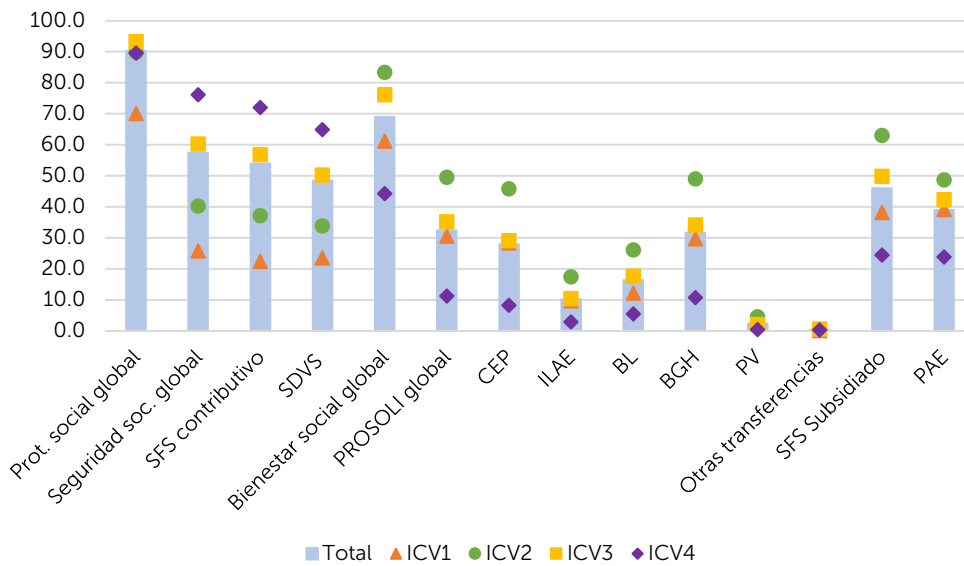
²⁰⁹ Además de los indicadores globales para PS, seguridad social y asistencia social, los programas de transferencias monetarias se agrupan en un indicador conjunto llamado PROSOLI Global.

Figura IV.25: Cobertura de los principales programas de PS por quintil de ingreso (%), 2018



Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Figura IV.26: Cobertura de los principales programas de PS por pobreza multidimensional (%), 2018



Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

como ICV-2 en 2004-09 se clasificaron como ICV-3 (45 por ciento) o ICV-4 (4.6 por ciento) en 2017-18. Como resultado, una parte significativa de los hogares beneficiarios experimentaron una mejora en sus niveles de vida en tér-

minos de la condición física de sus hogares, su acceso a los servicios básicos, la posesión de electrodomésticos, el hacinamiento y el nivel educativo, especialmente para los niños en edad escolar de 5 a 14 años.²¹⁰

²¹⁰ En la subsección 5.8 se examina la movilidad social ascendente en los programas de transferencias monetarias de PROSOLI, analizando la situación socioeconómica de casi 400,000 hogares beneficiarios.

A pesar de las tendencias positivas en el alivio de la pobreza, sigue existiendo una gran brecha de cobertura, especialmente en el grupo de hogares extremadamente pobres. En 2017-18, el 25.5 por ciento de los jefes de familia (42,561) clasificados como ICV-1 no tenían documentos de identificación o no informaron que los tenían. Dado que los potenciales beneficiarios necesitan identificarse para acceder a los programas de PS, la falta de documentos de identificación constituye un desafío estructural para aumentar la cobertura de PS para las personas más necesitadas. En 2019, casi 109,000 hogares ICV-1 no eran beneficiarios de los programas de PS del país, de acuerdo con el SIUBEN.

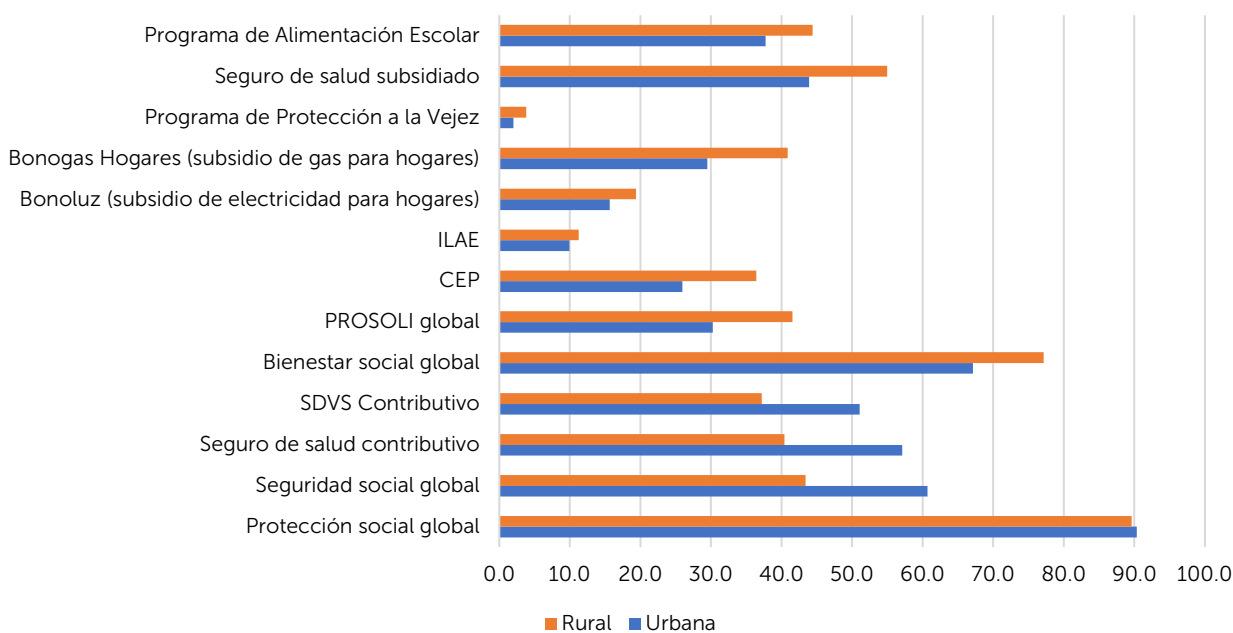
Si bien la cobertura de la mayoría de los programas de PS es relativamente similar entre las zonas rurales y urbanas, el SDSS cubre más hogares urbanos mientras que más hogares rurales están cubiertos por la asistencia social. En 2018, el SDSS cubría al 60.7 por ciento de la población urbana y solo al 43.4 por ciento de la población rural, lo que se debe principalmente a la mayor presencia de empleos formales en las ciudades (Figura IV.27). En cambio, la cobertura de los programas de asistencia social fue del 77.1 por ciento en las zonas rurales, frente al 67.1 por ciento en las zonas urbanas, lo que refleja la mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales. La mayor cobertura de los programas de asistencia social en las zonas rurales que en las urbanas es probablemente una de las razones de la mayor reducción de la pobreza en los hogares rurales durante la última década.

Finalmente, cerca de un tercio de los hogares beneficiarios de los programas de PS de la RD están encabezados por hombres. Los hogares encabezados por hombres representaron un promedio del 60 al 70 por ciento de todos los hogares que participaron en los programas de PS en 2018 (Figura IV.28). Por ejemplo, el 64.2 por ciento de los hogares beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar estaban encabezados por hombres. El Programa de Protección a la Vejez fue el único programa de PS con más hogares encabezados por mujeres (50.1 por ciento) que por hombres. Si bien esto refleja el hecho de que el 62.4 por ciento de todos los hogares en la RD están encabezados por hombres, la incidencia de la pobreza es casi 6 por ciento más alta en los hogares encabezados por mujeres (20.8 por ciento) que en los hogares encabezados por hombres (15.0 por ciento).

Beneficios de los programas de protección social

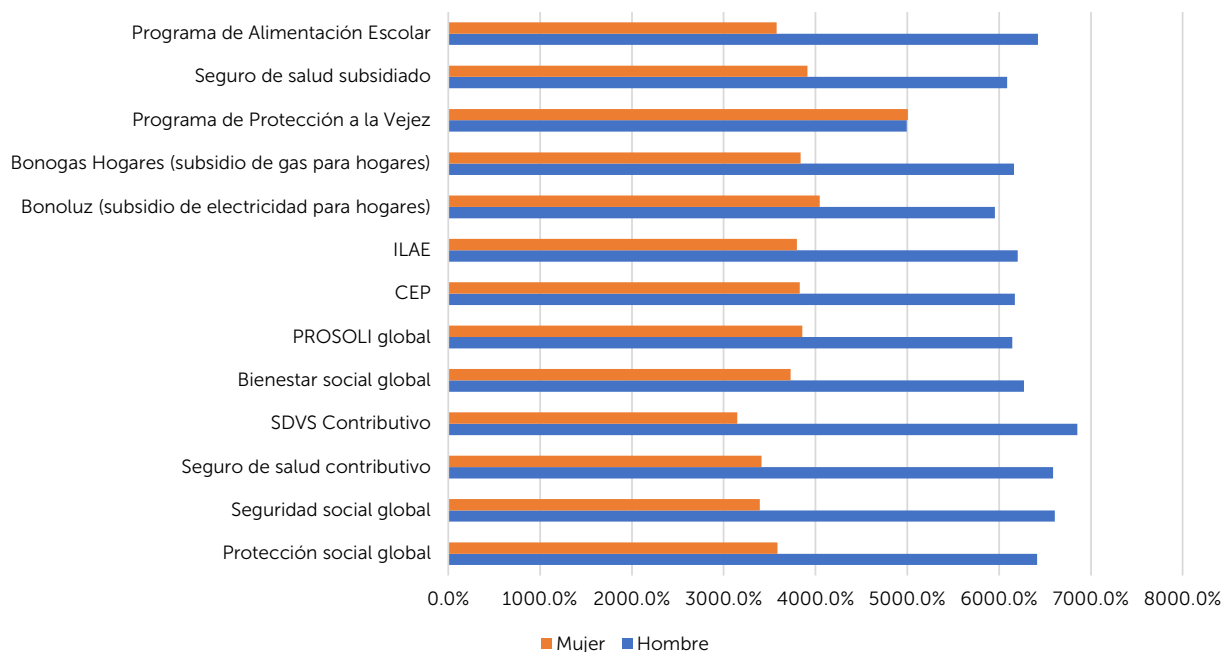
Un análisis de la transferencia promedio per cápita a los hogares beneficiarios de los principales programas de PS de la RD confirma la progresividad del gasto no relacionado con la seguridad social en el sector de la PS. Mientras que los programas de asistencia social dirigen sus beneficios principalmente hacia la población pobre, la mayoría de los beneficios de la seguridad social se destinan a los hogares no pobres o no pobres vulnerables, lo que se explica por la relación entre las mejores condiciones de vida y el empleo formal (Tabla IV.13).

Figura IV.27: Cobertura de los principales programas de PS por lugar de residencia (%), 2018



Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Figura IV.28: Cobertura de los principales programas de PS por sexo del jefe del hogar (%), 2018



Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Tabla IV-13: Promedio de la transferencia per cápita a los hogares beneficiarios de los principales programas de protección social, 2018 (RD\$)

	Total	Pobreza multidimensional				Pobreza monetaria		
		ICV1	ICV2	ICV3	ICV4	Pobreza extrema	Pobreza moderada	No pobres
Protección social	1,059	794	898	1,016	1,340	1,224	946	1,078
Seguridad social	954	582	652	839	1,297	703	705	1,019
SFS contributivo	576	412	480	581	629	672	588	571
SVDS contributivo	489	246	248	348	823	97	165	546
Asistencia social	591	664	653	581	482	1,009	661	509
PROSOLI	383	459	408	366	328	343	346	401
Comer es Primero	252	298	255	246	237	195	212	273
Incentivo a la Asistencia Escolar	67	69	66	67	72	66	66	68
Bonoluz	130	155	127	130	128	94	106	139
Bonogas Hogares	68	76	68	67	65	49	54	73
Protección a la Vejez	143	164	146	139	102	92	111	157
Otras transferencias	224	167	235	207	268	119	204	235
SFS subsidiado	134	135	138	135	118	141	134	133
Alimentación Escolar	570	550	524	584	623	876	563	515

Fuente: ENCFT 2018.

Nota: En precios corrientes de 2018.

Los beneficios de los principales programas de PS del país son relativamente bajos. El promedio de la transferencia per cápita a los hogares beneficiarios de los principales programas de seguridad social y asistencia social representó solo el 21.4 por ciento y el 19.2 por ciento, respectivamente, de la línea general de pobreza en 2018, lo que equivale a RD\$4,956 (US\$100) a precios corrientes de 2018. La mayor transferencia promedio per cápita a los hogares beneficiarios provino del Programa de Alimentación Escolar, seguido por el SFS contributivo y Comer es Primero.²¹¹ Un análisis de la transferencia promedio per cápita a los hogares beneficiarios por quintil de ingreso revela resultados similares: los hogares del primer y quinto quintil de ingreso recibieron en promedio transferencias mensuales de asistencia social de RD\$794 (US\$16) y RD\$482 (US\$9.7), respectivamente, en el mismo año.²¹²

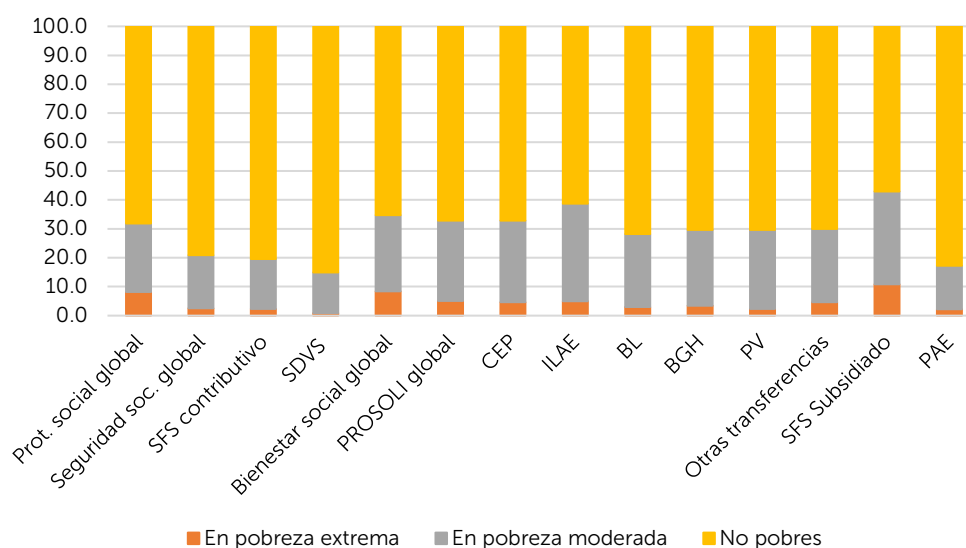
Incidencia y adecuación de la protección social

Esta subsección analiza la incidencia y adecuación de los beneficios de PS en la RD. Esto se hace mediante la medición de: (i) la participación relativa de los diferentes grupos en los principales programas de PS del país; (ii) la participación de cada grupo en los beneficios de PS; y (iii) la importancia relativa de los beneficios en términos del ingreso familiar de cada grupo.

Los hogares no pobres monetarios, o los hogares clasificados como pobres moderados o no pobres vulnerables, representan una gran parte de los beneficiarios de los principales programas de PS del país. En 2018, los hogares no pobres monetarios, que representaban el 83 por ciento del total de hogares, constituyeron el 68 por ciento de los beneficiarios de la PS (Figura IV.29). De igual manera, el 80 por ciento de los beneficiarios de los principales programas de asistencia social fueron hogares pobres moderados (ICV-2) o no pobres vulnerables (ICV-3), que en conjunto representan el 67 por ciento de todos los hogares dominicanos (Figura IV.30). En contraste, los hogares pobres monetarios extremos y los hogares ICV-1 representaban solo el 8.1 y el 4.2 por ciento de los beneficiarios de la PS, respectivamente. Si bien la baja participación de los hogares en situación de pobreza extrema se debe en parte a que representan una baja proporción del total de hogares, muchos de los pobres extremos tampoco están cubiertos por los programas de PS del país (por ejemplo, porque carecen de identificación, etc.).

Sin embargo, casi la mitad de los beneficiarios de la asistencia social en la RD son hogares que pertenecen al 40 por ciento inferior de la distribución del ingreso (Figura IV.31). Además, los hogares del 60 por ciento inferior representan el 70 por ciento de todos los beneficiarios de la asistencia social. Por el contrario, los beneficiarios

Figura IV.29: Incidencia de los beneficiarios de la PS por pobreza monetaria (%), 2018

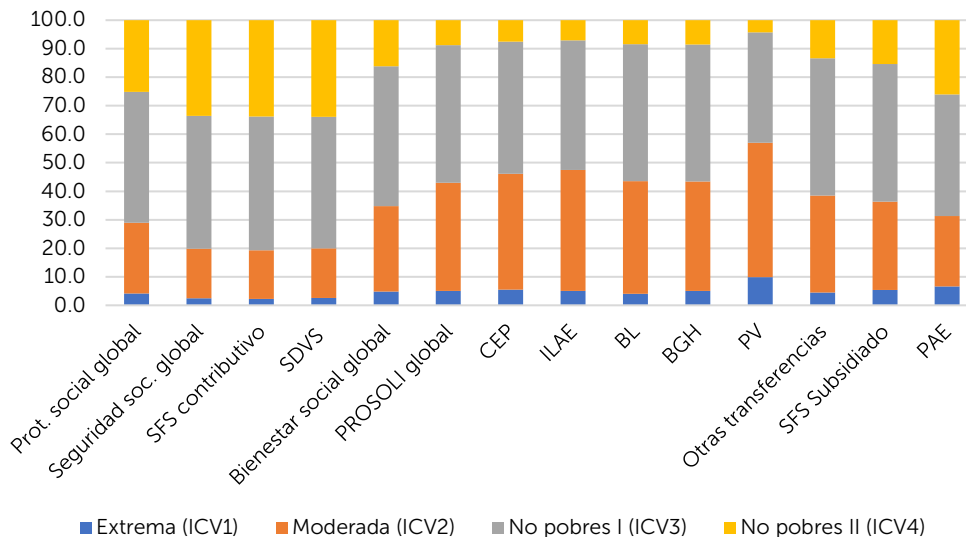


Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

²¹¹ Una parte importante de los hogares que reciben beneficios de Comer es Primero también reciben beneficios de Bonogas Hogares y Bonoluz, por lo que el promedio de beneficios por hogar recibidos de PROSOLI es similar a los recibidos del Programa de Alimentación Escolar.

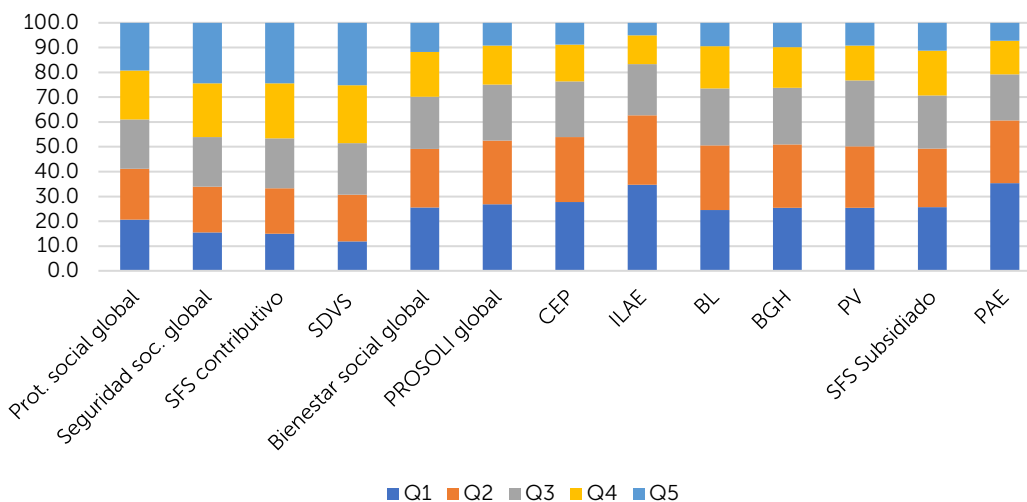
²¹² Ver Tabla A.4

Figura IV.30: Incidencia de los beneficiarios de la PS por pobreza multidimensional (%), 2018



Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Figura IV.31: Incidencia de los beneficiarios de la PS por quintil de ingreso (%), 2018



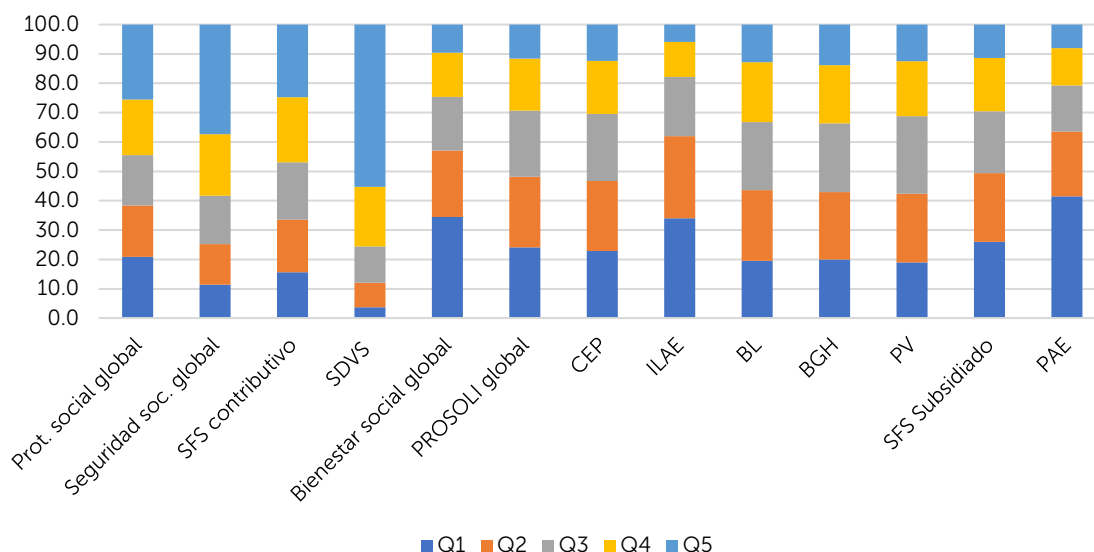
Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

de la seguridad social de los hogares en el 60 por ciento superior de la distribución del ingreso son más que los beneficiarios en el 40 por ciento inferior.

La población no pobre monetaria y los hogares clasificados como ICV-2 o ICV-3 reciben más de dos tercios de los beneficios de los principales programas de PS. Casi el 70 y el 78 por ciento de los beneficios de PS van a los hogares no pobres monetarios y a los hogares clasificados como ICV-2 (moderadamente pobres) o ICV-3 (no pobres vulnerables), respectivamente. Esto es de

esperarse, dada la alta participación de estos hogares en los programas de asistencia social y de seguridad social del país.

No obstante, un análisis de los hogares por quintil de ingreso revela que los hogares de bajos ingresos reciben una gran parte de los beneficios de PS. En 2018, el 40 por ciento de la población más pobre recibió el 57 por ciento del total de beneficios de asistencia social, y los hogares del 60 por ciento más pobre de la distribución del ingreso recibieron el 75 por ciento de todos los beneficios

Figura IV.32: Incidencia de los beneficios de PS por quintil de ingreso (%), 2018

Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

(Figura IV.32). Por ejemplo, los hogares en el 40 por ciento inferior de la distribución del ingreso recibieron más del 60 por ciento de los beneficios del Incentivo a la Asistencia Escolar y del Programa de Alimentación Escolar. En cambio, los beneficios de la seguridad social se concentraban en el 20 por ciento superior de la población.

Los beneficios de los principales programas de PS de la RD representan casi la mitad de los ingresos de los hogares extremadamente pobres. En 2018, los beneficios de PS representaron el 46.8 por ciento de los ingresos de los hogares pobres monetarios extremos, mucho más que el 20.2 por ciento y el 7.0 por ciento de los ingresos de los hogares pobres moderados y los no pobres, respectivamente (Figura IV.33). También representaron el 12.7 por ciento de los ingresos de los hogares ICV-1 (pobres extremos) e ICV-2 (pobres moderados), respectivamente –más que el 6.3 por ciento de los ingresos de los hogares ICV-4 (no pobres) (Figura IV.34). Por último, los beneficios de las iniciativas de PS del país representaron el 30.5 por ciento de los ingresos de los hogares en el quintil de ingreso más pobre –mucho más que el 15.5 por ciento para los hogares en el segundo quintil de ingreso.

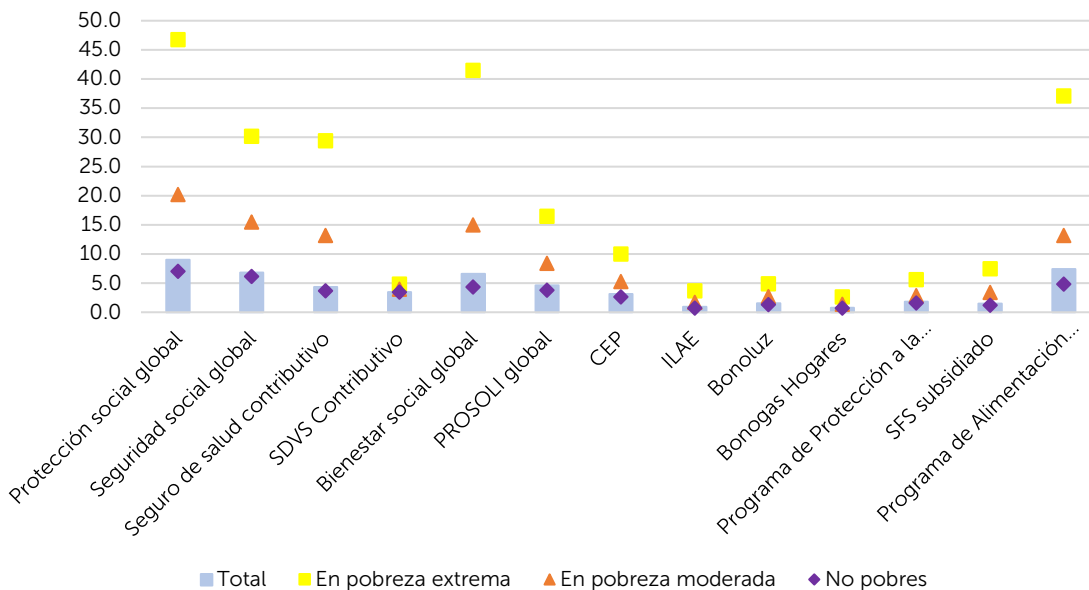
La iniciativa de alimentación escolar del país es el programa más importante de PS en cuanto a las finanzas

de los hogares pobres monetarios extremos. Los beneficios del Programa de Alimentación Escolar y de Comer es Primero representaron el 37.1 y el 16.5 por ciento, respectivamente, de los ingresos de estos hogares en 2018. Si bien la importancia del programa de alimentación escolar podría deberse a una sobreestimación de los ingresos para cubrir los beneficios, es probable que también se deba: i) a la ampliación de la jornada escolar de más del 70 por ciento de los estudiantes de las escuelas públicas, lo que les da derecho a un desayuno, una merienda y un almuerzo gratuitos; y ii) a que los hogares en situación de pobreza extrema tienen más hijos que el hogar promedio, ya que los beneficios se entregan por niño.

Los beneficios de PS son generalmente bajos y su poder adquisitivo se ha erosionado con el tiempo. Por ejemplo, los beneficios de Comer es Primero no se han ajustado desde que aumentaron de RD\$700 a RD\$825 en junio de 2013. Esto significa que el valor de los beneficios se había erosionado en un 13 por ciento hasta diciembre de 2018, excepto para el 19.6 por ciento de los beneficiarios que también formaban parte del programa Progresando Unidos, ya que sus beneficios aumentaron a RD\$1,000 en diciembre de 2018.²¹³ De manera similar, los beneficios de otros programas como Bonogas y el SFS subsidiado han cambiado poco desde que fueron creados.

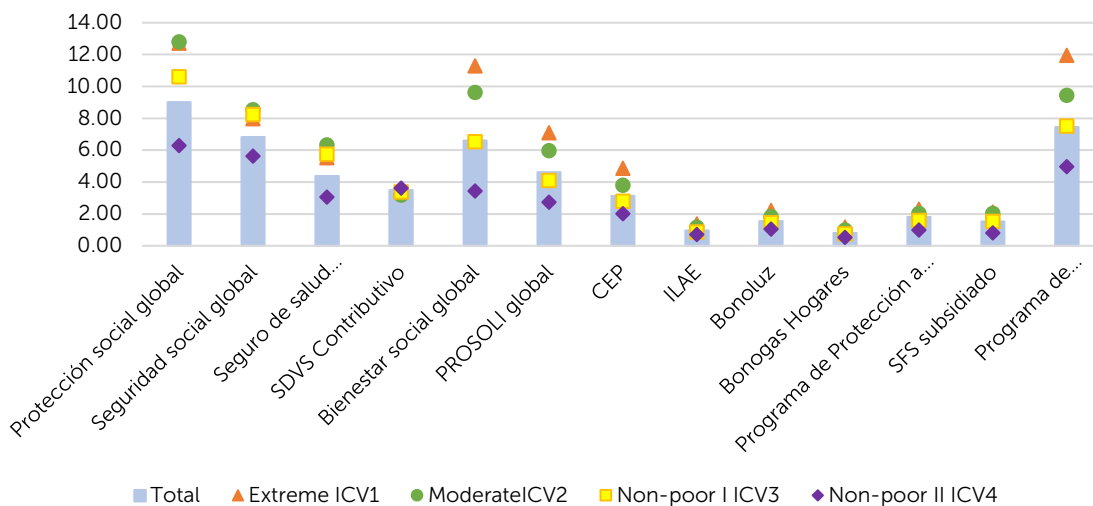
²¹³ Progresando Unidos fue una iniciativa dentro de PROSOLI para desarrollar el capital humano, ayudar a las personas a acceder al empleo y mejorar la vivienda en provincias seleccionadas. Se implementó en catorce provincias con la mayor proporción de población en pobreza extrema y en algunas provincias con los niveles absolutos más altos de hogares en pobreza extrema.

Figura IV.33: Adecuación de los principales programas de PS por pobreza monetaria (%), 2018



Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Figura IV.34: Adecuación de los principales programas de PS por pobreza multidimensional (%), 2018



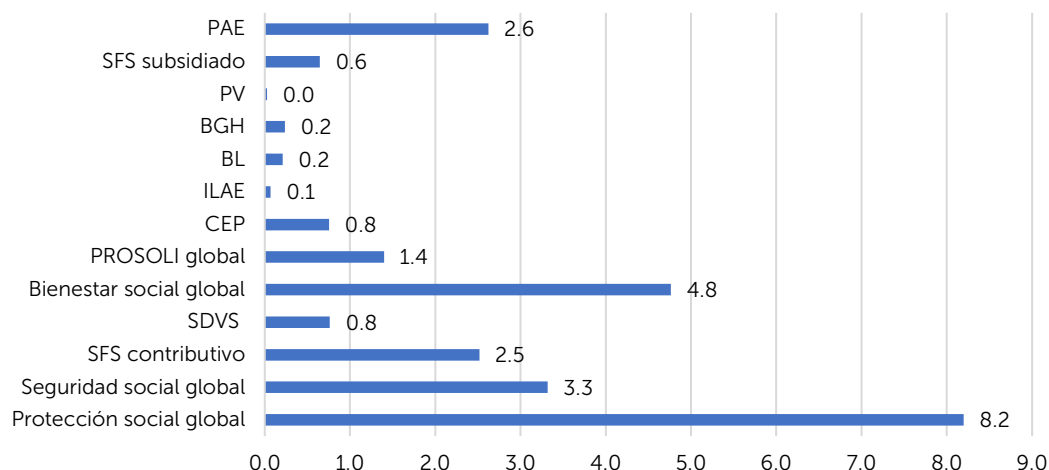
Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Pobreza y desigualdad de los ingresos

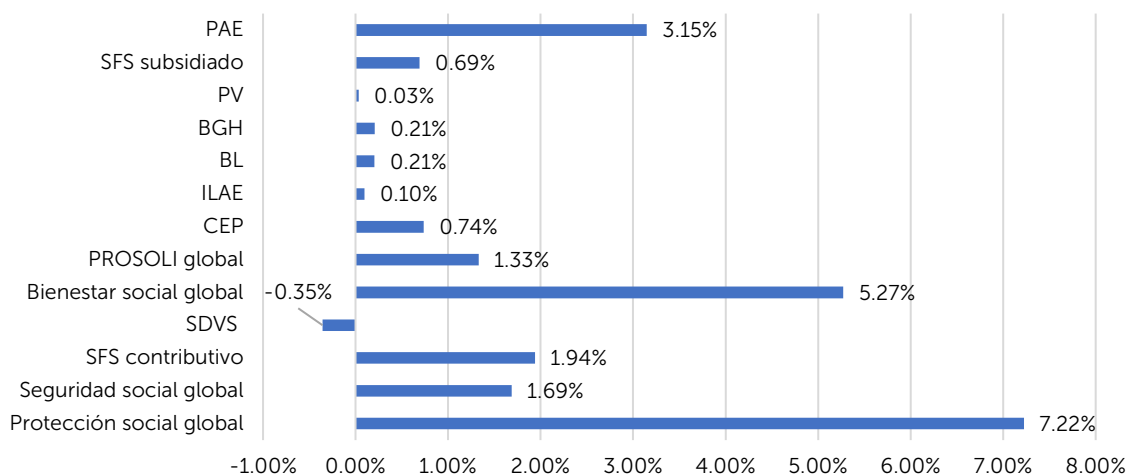
Los programas de PS de la RD han reducido tanto la pobreza monetaria como la desigualdad de ingresos.

En 2018, la incidencia de la pobreza monetaria habría sido 8.2 puntos porcentuales mayor (30.9 por ciento en lugar de 22.7 por ciento) si no existieran los programas de PS, de los cuales la seguridad social contributiva y la asistencia social representaron 3.3 y 4.8 puntos porcentuales, respectivamente (Figura IV.35). El Programa de Alimentación Escolar, PROSOLI y el SFS subsidiado representaron

2.6, 1.4 y 0.65 puntos porcentuales, respectivamente, de la reducción de la pobreza. Además, sin los programas de PS del país, el nivel de desigualdad de ingresos habría sido 7.3 por ciento más alto en 2018 (aumento del coeficiente de Gini de 0.0032 en términos absolutos), debido principalmente al impacto del Programa de Alimentación Escolar y el SFS contributivo en el sustento de los hogares en situación de pobreza extrema (Figura IV.36). El pequeño efecto negativo del SVDS sobre la desigualdad de ingresos se debe a la alta participación de los hogares de altos ingresos en este programa.

Figura IV.35: Aumento de la pobreza monetaria en ausencia de los programas de PS (%), 2018

Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Figura IV.36: Aumento de la desigualdad en la ausencia de los programas de PS (%), 2018

Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Las intervenciones del PS del país también han evitado un aumento de la brecha de pobreza.²¹⁴ En 2018, la brecha de pobreza habría aumentado del 6.7 por ciento al 11.4 por ciento en ausencia de los programas de PS. Los programas de asistencia social del país fueron especialmente importantes para prevenir un aumento de la brecha de pobreza, ya que se dirigen a la población en pobreza moderada y extrema. Las intervenciones de asistencia social impidieron aproximadamente dos tercios del aumento total del 'índice de severidad de la pobreza' (de 0.029 a 0.061), que se calcula como la brecha de pobreza al cuadrado.

Finalmente, un análisis de la relación beneficio-costado de los principales programas de PS de la RD revela que cada peso invertido redujo la brecha de pobreza general en RD\$0.25 en promedio en 2018 (Figura IV.37). Si bien dos tercios de los hogares dominicanos son considerados no pobres, una gran parte de los hogares también se clasifican como no pobres vulnerables (ICV-3) y en riesgo de volver a caer en la pobreza en caso de un shock relativamente menor. Los programas con las mayores relaciones beneficio-costado son el Programa de Alimentación Escolar y el Incentivo a la Asistencia Escolar con RD\$0.43 y

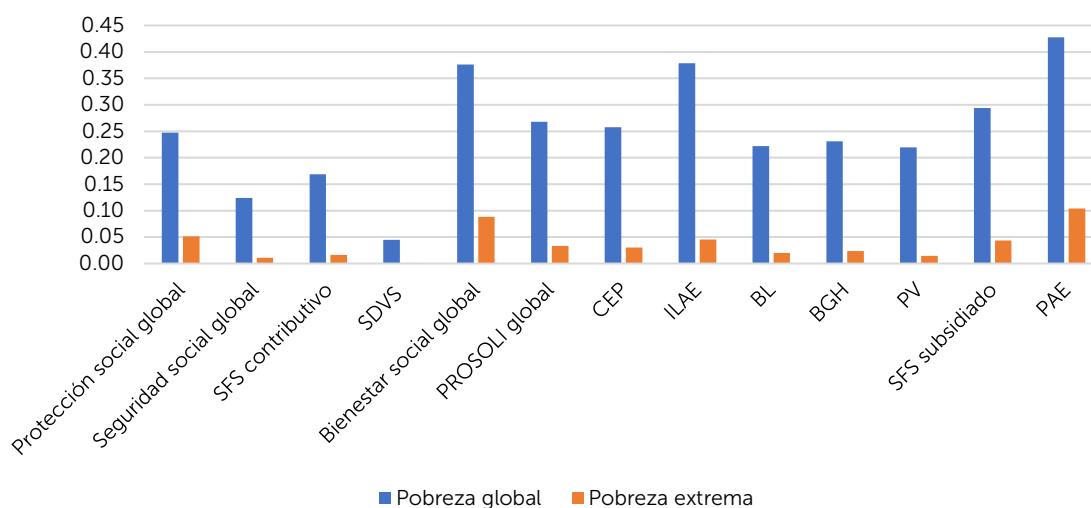
²¹⁴ La brecha de pobreza se mide como la distancia promedio entre los ingresos de los hogares pobres y la línea general de pobreza, expresada como porcentaje de la línea de pobreza.

RD\$0.38, respectivamente. A pesar de la baja importancia relativa de este último programa para el ingreso general de los hogares en situación de pobreza extrema, está bien definido y focalizado, lo que contribuye a un gasto de PS eficiente. En términos de los hogares en pobreza monetaria extrema, la relación beneficio-costo global de los programas de PS es menor, debido principalmente a la brecha de cobertura existente y a una menor participación e incidencia de los beneficios.

Superposición de la protección social

Muchos de los principales programas de PS de la RD sufren de iniciativas y mandatos superpuestos. La superposición es común en las transferencias monetarias condicionadas, ya que se crean para hacer frente a necesidades socioeconómicas superpuestas (por ejemplo, PROSOLI). Por ejemplo, de los hogares que recibieron beneficios de Comer es Primero en 2018, el 36 por ciento también recibió beneficios del Incentivo a la Asistencia Escolar, el 50 por ciento recibió beneficios de Bonoluz y casi

Figura IV.37: Relación beneficio/costo de los principales programas de PS por pobreza monetaria (RD\$), 2018



Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Tabla IV-14: Superposición de los principales programas de protección social, 2018

	SSG	SFS RC	SVDS	ASG	CEP	ILAE	BL	BGH	PV	SFS RS	PAE
SSG	100%	94%	84%	63%	24%	10%	15%	28%	2%	33%	38%
SFS RC	100%	100%	83%	63%	24%	10%	15%	28%	2%	31%	39%
SVDS	100%	93%	100%	63%	24%	10%	15%	28%	1%	32%	39%
ASG	52%	49%	44%	100%	40%	15%	24%	46%	3%	67%	57%
CEP	50%	47%	42%	100%	100%	36%	50%	98%	8%	74%	51%
ILAE	54%	50%	47%	100%	100%	100%	49%	98%	5%	70%	75%
BL	52%	49%	43%	100%	86%	31%	100%	99%	9%	75%	49%
BGH	51%	47%	43%	100%	87%	32%	51%	100%	7%	72%	50%
PV	37%	35%	24%	100%	100%	20%	63%	100%	100%	89%	31%
SFS RS	41%	37%	33%	100%	45%	16%	27%	50%	5%	100%	45%
PAE	57%	53%	49%	100%	37%	20%	20%	41%	2%	53%	100%

Fuente: Datos de la ENCFT 2018 y ADePT.

Nota: SFS RC: Seguro Familiar de Salud del régimen contributivo; SVDS: Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia; ASG: Programas de Asistencia Social; CEP: Comer es Primero; ILAE: Incentivo a la Asistencia Escolar; BL: Bonoluz; BGH: Bonogas Hogares; PV: Protección a la Vejez; SFS RS: Seguro Familiar de Salud del régimen subsidiado; y PAE: Programa de Alimentación Escolar.

todos recibieron beneficios de Bonogas Hogares (Tabla IV.14). Asimismo, de los hogares que recibieron beneficios del Incentivo a la Asistencia Escolar, todos recibieron beneficios de Comer es Primero, la mitad de ellos recibieron beneficios de Bonoluz y el 98 por ciento recibió beneficios de Bonogas Hogares.

Cambio en las condiciones de vida

Esta subsección analiza los cambios en las condiciones de vida de algunos beneficiarios de PROSOLI. Se centra en 396,060 hogares beneficiarios que recibieron transferencias monetarias condicionadas de, por lo menos, Comer es Primero en 2004-2009.^{215,216,217} Compara las condiciones de vida de estos hogares entre el período del primer (antes de 2009) y del tercer (2017-18) Estudio Socioeconómico de Hogares del SIUBEN.²¹⁸ También proporciona un desglose por componente del ICV y ubicación geográfica. El objetivo es entender las tendencias

en la reducción de la pobreza y el surgimiento de la población no pobre vulnerable en la RD.

Casi el 80 por ciento de los hogares en situación de pobreza extrema (ICV-1) mejoraron sus condiciones de vida entre el primer y el tercer estudio (Tabla IV.15 y Tabla IV.16). La mayoría de estos 61,305 hogares se clasificaron como ICV-2 (42,351), seguidos por ICV-3 (17,597) e ICV-4 (1,357). Entre los dos estudios, 197,760 hogares mejoraron sus condiciones de vida, lo que equivale a casi la mitad de todos los beneficiarios encuestados. Solo 30,966 hogares, o el 7.8 por ciento, experimentaron un empeoramiento de sus condiciones de vida. En consecuencia, la movilidad social ascendente neta total equivalió a 166,794 hogares, es decir, el 42.1 por ciento, durante ese período, en línea con la reducción gradual de la pobreza monetaria desde la crisis económica de 2003 y la aceleración de la reducción de la pobreza en 2012-13.

Tabla IV-15: Distribución absoluta de los hogares beneficiarios por ICV

Primer estudio	Tercer estudio				
	ICV 1	ICV 2	ICV 3	ICV 4	Total
ICV-1	15,808	42,351	17,597	1,357	77,113
ICV-2	12,923	121,321	120,676	12,412	267,332
ICV-3	955	16,300	29,868	3,367	50,490
ICV-4	2	91	695	337	1,125
Total	29,688	180,063	168,836	17,473	396,060

Fuente: Datos del primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares del SIUBEN y ADESS.

Tabla IV-16: Distribución relativa de los hogares beneficiarios por ICV

Primer estudio	Tercer estudio			
	ICV 1	ICV 2	ICV 3	ICV 4
ICV-1	20.5%	54.9%	22.8%	1.8%
ICV-2	4.8%	45.4%	45.1%	4.6%
ICV-3	1.9%	32.3%	59.2%	6.7%
ICV-4	0.2%	8.1%	61.8%	30.0%

Fuente: Datos del primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares del SIUBEN y ADESS.

²¹⁵ Las diez principales combinaciones de transferencias cubrieron al 97.2 por ciento de los hogares de la muestra.

²¹⁶ De estos hogares, 99.2 por ciento seguía siendo beneficiario en 2019.

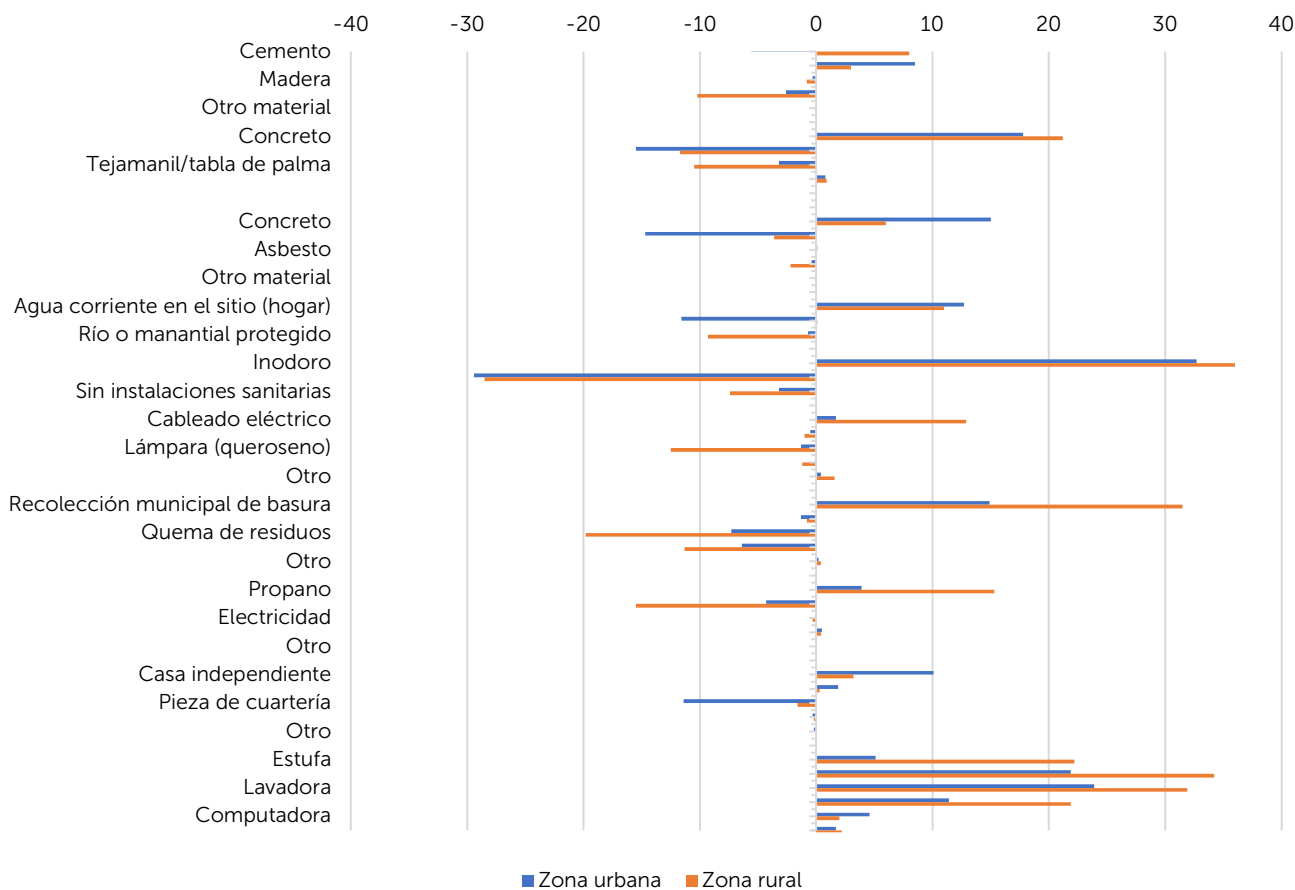
²¹⁷ Además, se exigía al beneficiario: i) estar incluido en el SIUBEN; ii) ser entrevistado antes de convertirse en beneficiario; iii) ser jefe de familia o cónyuge; iv) vivir en un hogar con más de uno, pero menos de once integrantes; y v) vivir en una vivienda con no más de tres familias.

²¹⁸ En 2009 y 2010 se encuestaron por primera vez 45 y 6 hogares, respectivamente.

Entre los dos estudios, las mejoras en la calidad de vida incluyeron una vivienda de mejor calidad y un mayor acceso a los servicios básicos. Primero, la proporción de viviendas con suelos de tierra se redujo del 14.2 al 4.0 por ciento en los hogares rurales, y del 4.0 al 1.3 por ciento en los hogares urbanos (Figura IV.38). Segundo, el uso de paredes de concreto para la vivienda aumentó en 17.8 puntos porcentuales en las zonas urbanas y en 21.2 puntos porcentuales en las zonas rurales. Tercero, el uso de zinc como material para techos disminuyó tanto en las zonas urbanas (14.7 puntos porcentuales) como en las rurales (3.6 puntos porcentuales), aunque el zinc sigue siendo el principal material para techos en todos los hogares (70.1 por ciento y 89.5 por ciento en las zonas urbanas y rurales, respectivamente). Cuarto, el acceso a los servicios básicos de agua dentro del hogar aumentó en 12.7 y 11.0 puntos porcentuales en las zonas urbanas y rurales, respectivamente, lo que corresponde principalmente a un menor uso de las fuentes comunes de agua en los patios o cerca de las casas en las zonas urbanas, así como un menor uso del agua de los ríos o arroyos en las zonas rurales. Sin embargo, sigue habiendo una gran diferencia en el acceso a los servicios

básicos de agua en el hogar entre los hogares urbanos y los rurales. Quinto, los hogares con inodoros en el hogar aumentaron en más de 30 puntos porcentuales tanto en las zonas urbanas como en las rurales, y solo el 1.1 y el 4.4 por ciento de los hogares urbanos y rurales, respectivamente, carecían de acceso a servicios sanitarios en sus hogares en el momento del tercer estudio. Sexto, el acceso a la red pública de electricidad aumentó del 82.7 al 95.6 por ciento en las zonas rurales. Séptimo, el acceso a los servicios de recolección de basura aumentó en 31.5 puntos porcentuales en las zonas rurales, lo que corresponde a una menor quema de basura o vertido de residuos en lugares públicos. Octavo, aumentó el uso del gas propano como combustible para cocinar tanto en las zonas rurales (15.3 puntos porcentuales) como en las urbanas (3.9 puntos porcentuales) y se redujo casi por igual el uso del carbón o la leña para cocinar (15.5 puntos porcentuales y 4.3 puntos porcentuales en las zonas rurales y urbanas, respectivamente). Noveno, los hogares que informaron residir en viviendas compartidas disminuyeron drásticamente en las zonas urbanas: del 13.6 por ciento en el momento del primer estudio al 2.2 por ciento en el momento del tercer estudio. Por último,

Figura IV.38: Cambio en la calidad de vida de los hogares beneficiarios (Cambio en puntos porcentuales entre el primer y el tercer estudio del SIUBEN)



Fuente: Cálculos de los autores con datos del primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares del SIUBEN.

hubo un aumento significativo de los bienes del hogar²¹⁹ en el período comprendido entre los dos estudios, especialmente en las zonas rurales, y la propiedad de computadoras y vehículos aumentó en todos los hogares.

También se produjeron cambios sociodemográficos en los hogares beneficiarios que repercutieron positivamente en las condiciones de vida de los hogares.

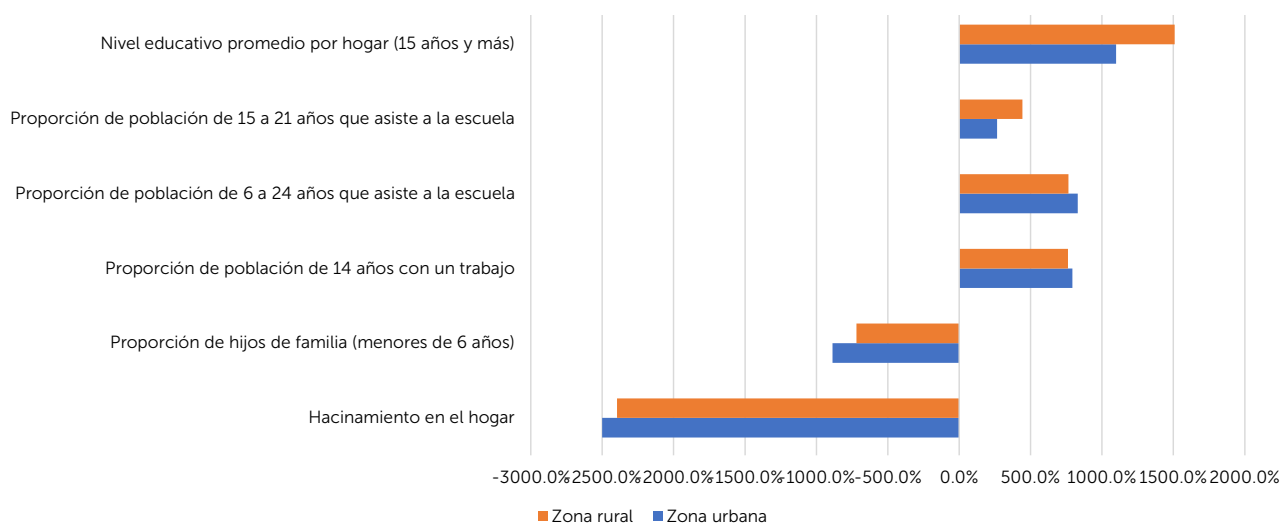
Primero, hubo una disminución significativa del hacinamiento, medido como tres o más miembros del hogar por dormitorio. Entre el primer y el segundo estudio, el hacinamiento se redujo en 25 y 24 puntos porcentuales en las zonas urbanas y rurales, respectivamente, debido principalmente a la disminución del número total de integrantes por hogar (Figura IV.39).²²⁰ Segundo, la proporción de integrantes menores de 6 años en los hogares se redujo en 8.9 y 7.2 puntos porcentuales en los hogares urbanos y rurales, respectivamente. Tercero, la proporción de miembros de la familia mayores de 14 años que trabajan aumentó en casi 8 puntos porcentuales en todos los hogares. Casi la mitad de todos los miembros del hogar mayores de catorce años contribuían a los ingresos del hogar en el momento del tercer estudio. Cuarto, la proporción de miembros del hogar de entre 6 y 14 años que asistía a la escuela aumentó en 8.3 puntos porcentuales y 7.6 puntos porcentuales en las zonas urbanas y rurales, respectivamente. En el tercer estudio del SIUBEN, el 98 por ciento de los niños/adolescentes de este grupo de edad asistían a la escuela.

Quinto, la proporción de integrantes de los hogares de entre 15 y 21 años que asisten a la escuela también aumentó, especialmente en las zonas rurales, aunque menos del 71 por ciento de los miembros de este grupo de edad se inscriben y terminan la escuela secundaria. Por último, el promedio de años de educación de los integrantes del hogar de quince años o más aumentó apenas 0.7 años entre los dos estudios, lo que representa un incremento de 11.0 puntos porcentuales y 15.1 puntos porcentuales en las zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Por último, las tasas de alfabetización y el nivel educativo de los jefes de familia mejoraron, aunque hubo menos hogares encabezados por mujeres.

Para el tercer estudio, las tasas de alfabetización de los jefes de familia habían aumentado 2.0 y 4.6 puntos porcentuales en las zonas urbanas y rurales, respectivamente, y sus años de escolaridad habían aumentado 10.0 y 9.0 puntos porcentuales en las zonas urbanas y rurales, respectivamente, lo que equivale a alrededor de 0.6 años de escolaridad (Figura IV.40). Además, había menos jefes de familia sin educación, y los jefes de familia con educación secundaria completa aumentaron en 6.5 puntos porcentuales en las zonas urbanas y 3.5 puntos porcentuales en las rurales. La menor proporción de hogares encabezados por mujeres es consistente con la reducción general de la pobreza, ya que estos hogares suelen ser monoparentales y tienden a ser más pobres que los hogares biparentales.

Figura IV.39: Cambio en la calidad de vida de los hogares beneficiarios (Cambio en puntos porcentuales entre el primer y el tercer estudio del SIUBEN)

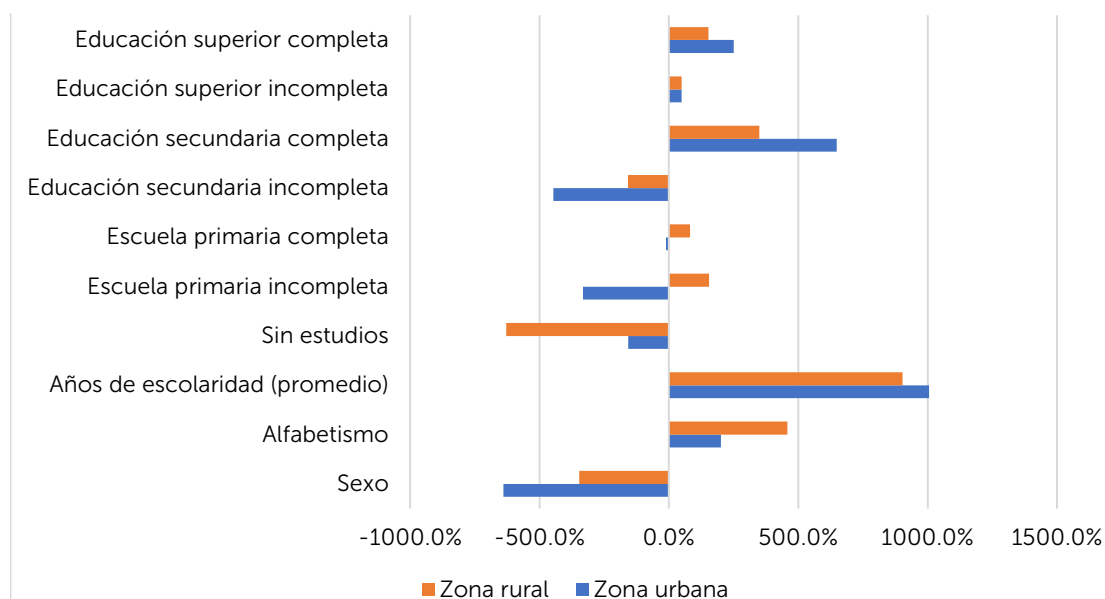


Fuente: Cálculos de los autores con datos del primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares del SIUBEN.

²¹⁹ Estufa, nevera, lavadora y televisor, que representan una variable sustitutiva de la riqueza del hogar.

²²⁰ La media de la variable de hacinamiento (que equivale al número total de integrantes del hogar dividido por el número total de habitaciones) bajó de 2.7 a 1.7 en las zonas urbanas y de 2.5 a 1.6 en las rurales. Por otra parte, el número promedio de integrantes de cada hogar se redujo de 4.43 a 3.38 en las zonas urbanas y de 4.44 a 3.2 en las rurales. Por último, el número promedio de dormitorios de cada hogar aumentó de 1.91 a 2.07 en las zonas urbanas y de 2.01 a 2.17 en las zonas rurales.

Figura IV.40: Cambio en las variables de los jefes de familia beneficiarios (Cambio en puntos porcentuales entre el primer y el tercer estudio del SIUBEN)



Fuente: Cálculos de los autores con datos del primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares del SIUBEN.

La mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios entre el primer y el tercer estudio del SIUBEN está en línea con los datos que muestran una disminución de la pobreza monetaria tras la crisis económica de 2003-04. Si bien es difícil determinar si estas mejoras se debieron principalmente al crecimiento económico o a las políticas socioeconómicas del gobierno, los programas del PS del país –incluidas las transferencias sociales y educativas de PROSOLI y las iniciativas de vivienda de Progresando Unidos– sin duda contribuyeron a mejorar las condiciones de los hogares pobres y vulnerables del país. Además, la plataforma conformada por PROSOLI, el SIUBEN y la ADESS ha sido vital para orientar y prestar los servicios de PS, incluido el seguro de salud.

Consideraciones y recomendaciones finales

La RD ha hecho progresos significativos en la reducción de la pobreza y el aumento del nivel de vida, aunque muchos hogares siguen siendo vulnerables a las crisis. Alrededor de la mitad de la población sigue siendo considerada como vulnerable, y el sistema de PS se enfrenta a grandes desafíos, especialmente en el clima actual derivado de la pandemia de COVID-19. Es necesario que las autoridades protejan los logros alcanzados en la reducción de la pobreza en los últimos años, al tiempo que sigan mejorando las condiciones de vida de los grupos más vulnerables del país, en particular de los hogares en situación de pobreza extrema.

Si bien el gasto público en PS ascendió al 7.3 por ciento del PIB en 2018, se puede hacer más para aumentar el impacto de las intervenciones de PS. El gobierno ha avanzado en la creación de programas consolidados y de amplio alcance, así como de mecanismos y procesos transparentes para la entrega de los beneficios. Sin embargo, también existe un alto número de pequeñas intervenciones que sufren de un alcance limitado, instituciones ineficientes y/o falta de recursos. Además, muchos de los grandes programas de mercado laboral del país, iniciativas de PS y servicios de atención social no tienen el impacto deseado en el alivio de la pobreza y la reducción de los riesgos sociales, lo que plantea interrogantes sobre la asignación y la priorización del gasto social. El aumento de la efectividad y la eficiencia de la PS es más apremiante en el actual contexto de bajos impuestos. Por lo tanto, el gobierno debe dar prioridad a los esfuerzos dirigidos a la población más vulnerable y debe garantizar la inclusión de los grupos que actualmente están excluidos o se benefician solo marginalmente de las intervenciones de PS.

El sistema de PS de la RD enfrenta varios desafíos. Éstos incluyen: (i) crear un marco regulatorio efectivo y reducir las lagunas regulatorias; (ii) establecer una estructura de gobernanza clara en términos de responsabilidades, procesos de toma de decisiones y mecanismos para facilitar la coordinación; (iii) priorizar y asegurar el uso efectivo de los recursos; (iv) eliminar la redundancia programática y operacional y mejorar la efectividad de los programas; y, (v) establecer un liderazgo estratégico en el sector de la PS.

A pesar del amplio marco jurídico que rige al sector de la PS, existen muchas lagunas en la regulación. Una buena parte de las regulaciones relacionadas con la PS del país se adoptó para crear las instituciones responsables de la implementación de las políticas sociales, y muchas de ellas están obsoletas (es decir, se refieren a instituciones o marcos que ya no existen) o tienen un alcance limitado (por ejemplo, la Ley 87-01, que solo cubre la seguridad social). Además, gran parte del marco institucional existente para la PS, tanto en términos de órganos de gobierno como de instrumentos de prestación de servicios, está respaldado por decretos presidenciales en lugar de leyes establecidas, lo que lo hace muy vulnerable a los cambios de liderazgo político.

La gestión de los programas de PS está fragmentada, y existe una falta de coordinación entre los órganos de gobierno. En particular, existe una falta de integración vertical de las políticas, planes y estrategias relacionadas con las intervenciones de PS no contributivas, y hay poca coordinación entre los organismos y programas. Para asegurar que los programas de PS respondan a las necesidades de la población, las autoridades no solo deben fortalecer los instrumentos existentes para identificar a los beneficiarios, entregar los beneficios y monitorear los programas, sino también emplear soluciones innovadoras de gestión de la información y permitir la interoperabilidad de los sistemas de información existentes.

El gobierno debe dar prioridad a los programas que tengan el mayor impacto en el bienestar de la población, especialmente en los hogares pobres y vulnerables. La falta de una dirección estratégica integrada, junto con la fragmentación de la estructura de gestión, dificulta la administración de las políticas sociales del país, lo que a su vez hará difícil que las autoridades respondan eficazmente al esperado aumento de la pobreza debido a la pandemia de COVID-19. En tiempos de crisis, cuando los recursos son escasos y las oportunidades para aumentar el espacio fiscal son limitadas, es aún más importante que las autoridades se centren en las iniciativas de mayor impacto. Mediante una gestión eficaz de la respuesta al COVID-19 y la priorización del gasto público, la RD puede evitar que se repitan las secuelas de la crisis de 2003-2004, cuando las condiciones de vida se deterioraron y la pobreza aumentó.

Hay muchas organizaciones involucradas en la prestación de servicios de PS en la RD, y muchos de los programas de PS del país sufren de duplicación de esfuerzos y recursos. La redundancia en los programas y las estructuras de gestión afecta a la eficiencia y la efectividad de las políticas sociales. Ciento cinco entidades del gobierno general implementan alrededor de 287 programas de PS, y los 390 municipios y distritos municipales del país

implementan iniciativas locales separadas. Estos programas se gestionan por separado, con poca coordinación entre ellos, y muchos programas de PS son gestionados por autoridades que también son responsables de otros programas en diferentes sectores.

Por último, la mayoría de las autoridades gubernamentales no tienen acceso a sistemas de información integrados para monitorear y evaluar eficazmente los programas de PS. Con excepción de sistemas como el de PROSOLI o el de la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia, existen pocos sistemas integrales de información, monitoreo y evaluación que permitan a las autoridades evaluar el desempeño de los programas en el pasado y tomar decisiones informadas sobre iniciativas futuras. La mayor fortaleza de los sistemas de información pública y las bases de datos administrativas reside en su integración, ya que los responsables de la formulación de políticas deben comprender la relación entre los distintos datos de los hogares para tomar decisiones informadas.

Para aumentar la eficiencia y el impacto del gasto público del país en PS, las autoridades deben considerar:

- **Reevaluar las prioridades del gasto público en PS para aumentar la relación beneficio-costos de los programas de PS.** Esto incluiría continuar reduciendo los subsidios a la electricidad y racionalizar el gran número de programas de pequeña escala existentes. El gobierno también debe asegurar que sus programas de transferencias monetarias condicionadas proporcionen los recursos necesarios para reducir la brecha de pobreza y ayudar a los hogares a salir de la pobreza extrema;
- **Mejorar el procedimiento de contabilidad de los programas de PS para entender mejor sus costos, beneficios y valor por el dinero.** Actualmente existen muchas instituciones que desarrollan e implementan iniciativas de PS en la RD, particularmente relacionadas con el mercado laboral. El gobierno necesita evaluar su efectividad y asignar recursos a aquellas instituciones que han sido capaces de ampliar las intervenciones exitosas, especialmente las relacionadas con el mercado laboral;
- **Adoptar una estrategia de PS adaptativa para garantizar que las instituciones públicas puedan responder rápida y eficazmente a las necesidades de las personas afectadas por emergencias nacionales.** La estrategia debe incluir los mecanismos, el financiamiento y la infraestructura logística necesarios para llegar a las personas necesitadas en todo el país. Además, debe garantizar que la gente pueda recibir apoyo incluso si no se ha declarado una emergencia nacional;

- **Establecer una sola ley nacional que regule a todo el sector de la PS.** Esta ley debe: (i) regular los órganos de gobierno; (ii) armonizar todas las regulaciones de PS que han sido adoptadas por las autoridades de los gobiernos centrales y locales; (iii) establecer los principios operativos de los programas de PS; (iv) clarificar el financiamiento, los instrumentos y las herramientas disponibles para las autoridades rectoras; y (v) crear un mandato y mecanismos para que las autoridades responsables de los programas de PS contributivos y no contributivos coordinen sus políticas, estrategias y programas;
- **Crear una sola autoridad gubernamental (preferiblemente un ministerio) encargada de gestionar el sistema de PS no contributiva del país.** Esta autoridad debería ser responsable de establecer la dirección estratégica global de los programas de PS contributivos y no contributivos del país, mientras que las autoridades rectoras definidas en la legislación de PS serían responsables de la implementación de sus respectivos programas. Este marco institucional revisado requeriría mecanismos y procesos claros para asegurar una gestión y coordinación efectiva de las políticas y programas, así como la armonización de la PS no contributiva y la seguridad social. Si la creación de un nuevo ministerio resultase inviable, los responsables de la formulación de políticas podrían crear en su lugar un consejo de PS con un mandato similar;
- **Requerir que todas las iniciativas relacionadas con la PS se adhieran a la propuesta de ley nacional del PS.** Esto aseguraría que todas las instituciones públicas que participan en la PS sigan las directrices emitidas por la autoridad rectora pertinente. Estas directrices deberían incluir requisitos estandarizados para el registro y aprobación de iniciativas de PS. Sin la aprobación del órgano rector, ninguna entidad pública debería poder implementar o recibir financiamiento para intervenciones de PS;
- **Crear instrumentos institucionales adaptativos que permitan a las autoridades responder rápida y eficientemente a los shocks externos.** Toda la población debe tener acceso a los servicios de PS en tiempos de crisis, como los provocados por la actual pandemia de COVID-19 o los eventos relacionados con el clima. Las autoridades deben establecer criterios y modalidades que les permitan no solo proporcionar beneficios a los hogares necesitados, sino también comunicar eficazmente la estrategia pública a toda la población;
- **Mejorar el diseño e implementación de algunos programas de PS.** Por ejemplo, el gobierno necesi-
 - ta revisar los programas de transferencias monetarias del país para asegurar que los beneficios realmente sirvan para sacar a los hogares pobres de la pobreza. También necesita crear mejores mecanismos para identificar a los beneficiarios potenciales de todos los programas de PS, ya que muchos dominicanos carecen de documentos de identificación adecuados. Las autoridades deben crear la capacidad para comprender los determinantes de vulnerabilidad y asegurar que los programas estén alineados con las necesidades de las personas en todas las etapas de sus vidas. Es preferible un pequeño número de programas bien diseñados que se centren en los pobres y los grupos vulnerables a un gran número de iniciativas superpuestas entre sí e implementadas por diversas autoridades gubernamentales centrales y locales. La consolidación de los programas de transferencias monetarias ayudaría no solo a aumentar su cobertura e importancia, sino también a reducir sus costos administrativos y operativos. También es importante mantener el poder adquisitivo de las transferencias monetarias a lo largo del tiempo;
- **Transformar al SIUBEN en un sistema de información social que integre el registro único de beneficiarios de los programas de PS contributivos y no contributivos del país.** Este sistema debe permitir al gobierno identificar a todos los beneficiarios de la PS y monitorear los beneficios que reciben de los múltiples programas. Equipadas con datos completos sobre los beneficiarios, las autoridades podrían reducir la redundancia y asegurar que los beneficios lleguen a los hogares vulnerables y más afectados por los shocks exógenos. Además, el SIUBEN debe contar con un mecanismo actualizado para identificar a los hogares pobres y vulnerables a fin de garantizar que sean elegibles para acceder a los beneficios y servicios de PS, y se debe alentar a los beneficiarios a que proporcionen datos actualizados sobre su situación socioeconómica. En los años en que no se realicen encuestas, el sistema debería utilizar algoritmos para estimar el número de familias clasificadas como ICV-1, 2 o 3;
- **Actualizar el modelo de focalización del SIUBEN para alinearlo con la medición oficial de la pobreza del país, que se basa en el ingreso.** El modelo de focalización debe considerar mejoras en algunas dimensiones del bienestar tales como la conectividad, las mejoras a la vivienda, el acceso a los servicios de salud, los años de escolaridad, entre otros;
- **Establecer un sistema de monitoreo y evaluación amplio e integrado para todo el sector de la PS.** El sistema debería incluir módulos para monitorear: i) los resultados, los indicadores de salida y los progre-

sos financieros; ii) los beneficios recibidos por cada beneficiario; y iii) la prestación de servicios sociales públicos. También debe incluir un mecanismo objetivo de población y selección, así como un tablero con un conjunto de indicadores específicos para medir la efectividad de las intervenciones. Este sistema debe asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información de los programas sociales (incluidos los de los programas de PS contributivos y no contributivos) en el mediano y largo plazo;

- **Crear una unidad de inteligencia de PS encargada de integrar los datos de los sistemas de información pública.** Esta unidad debe ser capaz de manejar grandes volúmenes de datos y tener la capacidad analítica para identificar las lagunas de información. La unidad debe vincular los datos del sistema de monitoreo y evaluación con los datos administrativos y operativos de los programas;
- **Institucionalizar la publicación periódica de tableros de puntuación a nivel de comunidad para todas las iniciativas de PS con objeto de fortalecer el**

control social. La experiencia de PROSOLI con los informes comunitarios basados en la participación demuestra que éstos pueden promover la rendición de cuentas, aumentar la transparencia y la efectividad de las intervenciones y fortalecer la participación pública y el control social. El uso de tecnologías modernas ayudaría a las autoridades a automatizar el proceso de presentación de informes; y

- **Formular un plan nacional de PS basado en una visión integral de PS.** Este plan debe incluir políticas de mediano y largo plazo que reconozcan la interdependencia de las diferentes áreas de la PS. Por ejemplo, las políticas de mercado laboral y de seguridad social no reflejan las necesidades de asistencia social de la población. Aunque existen planes estratégicos para todo el sector público, como la END y los planes estratégicos plurianuales, el gobierno necesita una estrategia coherente de PS que pueda guiar los esfuerzos de reforma del país. El plan nacional de PS debe establecer objetivos a mediano y largo plazo basados en el diálogo y las consultas entre los organismos públicos y las organizaciones sociales que participan en la PS.

Apéndice

Anexo IV.I: Indicadores de efectividad y análisis de la evolución de las condiciones de vida de los hogares beneficiarios de PROSOLI a partir de las bases de datos de SIUBEN.

Tabla IV-17: Transferencias monetarias en RD\$ (US\$) y beneficiarios de PROSOLI - 2018¹

Transferencias monetarias claves	Monto en RD\$ (US\$) ²	Frecuencia	Número promedio de hogares beneficiarios en 2018 ⁴
CEP	825 (17) o 1,000 (20) ³	Mensual	819,832
ILAE:			232,897
Primeros 2 hijos	600 (12)	Bimestral	
Tres hijos	900 (18)		
Cuatro o más hijos	1,200 (24)		
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	228 (5)	Mensual	944,957
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	Hasta 444 (9)	Mensual	445,064
Programa de Protección a la Vejez	400 (8)	Mensual	82,875
Otras transferencias monetarias:			Número promedio de hogares beneficiarios en 2018
Bonogas Chofer	3,420 (69)	Mensual	14,678
Incentivo a la Educación Superior	500 (10)	Mensual	23,905
Incentivo a la Policía Preventiva	928 (19)	Mensual	19,558
Incentivo Alistados Armada de la República Dominicana	928 (19)	Mensual	4,155

Fuente: ADESS: <http://www.adess.gob.do>

1) El Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP) no fue entregado en 2018. Antes de su reestructuración en 2019, el BEEP pagaba entre RD\$ 500 y RD\$ 1,000 por mes, dependiendo de la escolaridad del estudiante beneficiario y el formato de la escuela preparatoria.

2) Cantidades en vigor en 2018 a precios actuales de este año. La cantidad en US\$ ha sido redondeada.

3) Los hogares beneficiarios de la iniciativa Progresando Unidos comienzan a recibir RD\$1,000 por CEP a partir de septiembre de 2009.

Tabla IV-18: Cobertura de los programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018

	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Protección social global	90.2	93.4	92.1	89.5	89	87.1
Seguridad social global	57.4	44.5	52.9	57.5	62.3	69.9
Esquema contributivo de seguro de salud	53.9	40.4	49.4	54.3	59.7	65.7
Esquema contributivo de SVDS	48.4	29	45.5	50.3	56.3	61
Bienestar social global	69	88.5	81.1	72.6	62.5	40.5
PROSOLI global	32.4	43.6	41.4	36.6	25.6	14.8
CEP	27.9	38.7	36.7	31.3	20.7	12.2
ILAE	10.2	17.7	14.3	10.5	5.9	2.6
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	16.4	20	21.4	18.7	13.9	7.7
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	31.6	40.3	40.5	36.1	25.9	15.5
Programa de Protección a la Vejez	2.4	3	2.9	3.1	1.7	1.1
Otras transferencias	0.4	0.5	0.6	0.6	0.3	0.2
Seguro de salud subsidiado	46	59	54.5	49.3	41.5	25.8
Programa de Alimentación Escolar	39	69.1	49.4	36.1	26.3	14.3

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-19: Promedio de transferencia per cápita a los hogares beneficiarios de los principales programas de protección social, por quintil de ingreso (RD\$) - 2018

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Protección social global	1,068	909	914	1,014	1,403
Seguridad social global	703	715	783	924	1,459
Esquema contributivo de seguro de salud	603	565	555	578	585
Esquema contributivo de SVDS	154	217	290	425	1,072
Bienestar social global	794	569	514	492	482
PROSOLI global	344	359	381	432	483
CEP	208	229	256	308	355
ILAE	66	67	66	69	78
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	104	119	132	155	176
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	53	61	69	82	95
Programa de Protección a la Vejez	107	135	143	190	194
Seguro de salud subsidiado	135	132	132	134	135
Programa de Alimentación Escolar	667	497	485	537	622

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-20: Promedio de transferencia per cápita de los principales programas de protección social (RD\$) - 2018

	Total	Pobreza multidimensional				Pobreza monetaria		
		ICV1	ICV2	ICV3	ICV4	Extremadamente pobres	Moderadamente pobres	No pobres
Protección social global	955.3	556	806.5	947.2	1,200.50	1,169.90	872.2	959.5
Seguridad social global	547.5	150	262.2	505	986.9	273	333.1	626
Esquema contributivo de seguro de salud	310.8	92.2	178.3	330.4	452.7	233.6	253.2	331.2
Esquema contributivo de SVDS	236.7	57.8	83.9	174.5	534.2	12.5	55	294.2
Bienestar social global	407.8	406	544.3	442.2	213.6	938.9	564.1	316.4
PROSOLI global	124.1	139.9	201.9	128.4	36.7	163.2	151.1	115
CEP	70.3	84.6	116.7	71.6	19.5	79.2	82.4	66.8
ILAE	6.9	6.7	11.5	7	2.1	11.4	11.5	5.5
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	21.2	18.9	33.2	22.9	7	15.5	22	21.2
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	21.4	22.6	33.2	22.9	6.9	18	22.5	21.2
Programa de Protección a la Vejez	3.4	7.1	6.6	2.9	0.4	1.8	3.6	3.4
Otras transferencias	0.9	0.1	0.9	1.1	0.8	0.6	1	0.9
Seguro de salud subsidiado	61.5	51.4	87.1	67.1	28.7	93.2	77.8	55.9
Programa de Alimentación Escolar	222.2	214.6	255.3	246.7	148.2	720.3	349.3	153.5

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-21: Incidencia de los beneficiarios de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018

	Pobreza multidimensional				Pobreza monetaria		
	ICV1	ICV2	ICV3	ICV4	Extremadamente pobres	Moderadamente pobres	No pobres
Protección social global	4.2	24.7	46	25.1	8.1	23.8	68.1
Seguridad social global	2.4	17.4	46.7	33.5	2.6	18.3	79.1
Esquema contributivo de seguro de salud	2.2	17.1	46.9	33.7	2.3	17.3	80.4
Esquema contributivo de SVDS	2.6	17.4	46.1	33.9	0.8	14.1	85.1
Bienestar social global	4.8	30	49	16.2	8.4	26.3	65.3
PROSOLI global	5.1	38	48.2	8.7	5.1	27.8	67.1
CEP	5.5	40.7	46.4	7.5	4.6	28.3	67.1
ILAE	5.1	42.3	45.5	7.1	4.9	33.8	61.3
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	4	39.5	48	8.5	3	25.3	71.8
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	5	38.4	48	8.6	3.4	26.2	70.4
Programa de Protección a la Vejez	9.9	47.1	38.8	4.3	2.3	27.3	70.4
Seguro de salud subsidiado	4.5	34	48.1	13.4	4.6	25.3	70
Programa de Alimentación Escolar	5.4	31	48.2	15.4	10.8	32.1	57.1
Grupo beneficiario como porcentaje de la población	6.7	24.6	42.7	26	2.2	15	82.8

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-22: Incidencia de los beneficiarios de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Protección social global	20.7	20.4	19.8	19.7	19.3
Seguridad social global	15.5	18.4	20	21.7	24.4
Esquema contributivo de seguro de salud	15	18.3	20.1	22.1	24.4
Esquema contributivo de SVDS	12	18.8	20.8	23.3	25.2
Bienestar social global	25.6	23.5	21.1	18.1	11.7
PROSOLI global	26.9	25.6	22.6	15.8	9.2
CEP	27.7	26.3	22.4	14.9	8.7
ILAE	34.7	28.1	20.6	11.5	5.1
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	24.5	26.2	22.9	17	9.5
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	25.4	25.6	22.8	16.3	9.8
Programa de Protección a la Vejez	25.4	24.8	26.5	14	9.2
Seguro de salud subsidiado	25.6	23.7	21.4	18.1	11.2
Programa de Alimentación Escolar	35.4	25.3	18.5	13.5	7.3

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-23: Incidencia de los beneficios de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Protección social global	20.9	17.5	17.1	18.9	25.6
Seguridad social global	11.4	13.8	16.5	21	37.3
Esquema contributivo de seguro de salud	15.7	18	19.4	22.2	24.8
Esquema contributivo de SVDS	3.8	8.4	12.3	20.2	55.3
Bienestar social global	34.4	22.6	18.3	15.1	9.6
PROSOLI global	24.2	24	22.5	17.8	11.6
CEP	22.8	23.9	22.8	18.2	12.3
ILAE	34.1	28	20.2	11.9	5.9
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	19.6	24	23.2	20.3	12.9
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	20	22.9	23.4	19.8	13.8
Programa de Protección a la Vejez	19	23.3	26.5	18.7	12.5
Seguro de salud subsidiado	26	23.4	21.1	18.2	11.4
Programa de Alimentación Escolar	41.5	22.1	15.8	12.7	8

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-24: Incidencia de los beneficios de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018

	Pobreza multidimensional				Pobreza monetaria		
	ICV1	ICV2	ICV3	ICV4	Extremadamente pobres	Moderadamente pobres	No pobres
Protección social global	3.1	21	44.1	31.8	9.4	21.2	69.4
Seguridad social global	1.5	11.9	41	45.6	1.9	13.5	84.6
Esquema contributivo de seguro de salud	1.6	14.2	47.3	36.8	2.7	17.6	79.7
Esquema contributivo de SVDS	1.3	8.8	32.8	57.1	0.2	4.8	95.1
Bienestar social global	5.4	33.1	48.3	13.2	14.3	29.4	56.3
PROSOLI global	6.1	40.4	46.1	7.5	4.6	25.1	70.3
CEP	6.5	41.2	45.3	7	3.6	23.8	72.6
ILAE	5.2	41.5	45.7	7.6	4.8	33.3	61.9
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	4.8	38.8	48	8.3	2.2	20.7	77.1
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	5.7	38.5	47.6	8.2	2.5	21	76.5
Programa de Protección a la Vejez	11.3	48	37.7	3.1	1.5	21.2	77.3
Seguro de salud subsidiado	4.5	35.2	48.5	11.8	4.9	25.5	69.6
Programa de Alimentación Escolar	5.2	28.5	49.4	16.9	16.7	31.8	51.6
Proporción relativa como porcentaje de la población total	6.7	24.6	42.7	26	2.2	15	82.8

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-25: Incidencia relativa de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018

	Total	Pobreza multidimensional				Pobreza monetaria		
		ICV 1	ICV 2	ICV 3	ICV 4	Extremadamente pobres	Moderadamente pobres	No pobres
Protección social global	8	8.1	11.2	9.7	5.6	45.6	18.9	6.2
Seguridad social global	4.6	2.2	3.6	5.2	4.6	14	8.1	4.2
Esquema contributivo de seguro de salud	2.6	1.3	2.5	3.4	2.1	12.2	6.3	2.3
Esquema contributivo de SVDS	2	0.8	1.2	1.8	2.5	0.7	1.4	2
Bienestar social global	3.4	5.9	7.6	4.5	1	39.8	13.1	2.1
PROSOLI global	1	2	2.8	1.3	0.2	8.8	3.8	0.8
CEP	0.6	1.2	1.6	0.7	0.1	4.5	2.1	0.5
ILAE	0.1	0.1	0.2	0.1	0	0.7	0.3	0
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	0.2	0.3	0.5	0.2	0	0.9	0.6	0.1
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	0.2	0.3	0.5	0.2	0	1	0.6	0.1
Programa de Protección a la Vejez	0	0.1	0.1	0	0	0.1	0.1	0
Seguro de salud subsidiado	0.5	0.8	1.2	0.7	0.1	5.2	2	0.4
Programa de Alimentación Escolar	1.9	3.1	3.5	2.5	0.7	32.4	8.5	1
Proporción relativa como porcentaje de la población total		6.7	24.6	42.7	26	2.2	15	82.8

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-26: Incidencia relativa de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Protección social global	8	8.1	11.2	9.7	5.6
Seguridad social global	4.6	2.2	3.6	5.2	4.6
Esquema contributivo de seguro de salud	2.6	1.3	2.5	3.4	2.1
Esquema contributivo de SVDS	2	0.8	1.2	1.8	2.5
Bienestar social global	3.4	5.9	7.6	4.5	1
PROSOLI global	1	2	2.8	1.3	0.2
CEP	0.6	1.2	1.6	0.7	0.1
ILAE	0.1	0.1	0.2	0.1	0
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	0.2	0.3	0.5	0.2	0
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	0.2	0.3	0.5	0.2	0
Programa de Protección a la Vejez	0	0.1	0.1	0	0
Seguro de salud subsidiado	0.5	0.8	1.2	0.7	0.1
Programa de Alimentación Escolar	1.9	3.1	3.5	2.5	0.7

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-27: Adecuación de los principales programas de protección social por pobreza multidimensional y monetaria (%) - 2018

	Total	Pobreza multidimensional				Pobreza monetaria		
		ICV1	ICV2	ICV3	ICV4	Extrema- damente pobres	Modera- damente pobres	No pobres
Protección social global	9	12.7	12.8	10.6	6.3	46.8	20.2	7
Seguridad social global	6.8	8	8.5	8.2	5.6	30.2	15.5	6.2
Esquema contributivo de seguro de salud	4.4	5.5	6.3	5.8	3.1	29.4	13.2	3.7
Esquema contributivo de SVDS	3.5	3.4	3.2	3.4	3.6	4.8	4	3.5
Bienestar social global	6.6	11.3	9.6	6.5	3.4	41.5	15	4.4
PROSOLI global	4.6	7.1	6	4.1	2.7	16.5	8.4	3.8
CEP	3.1	4.9	3.8	2.8	2	10	5.3	2.7
ILAE	1	1.4	1.2	0.9	0.7	3.7	1.7	0.8
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	1.5	2.2	1.8	1.4	1	4.9	2.7	1.4
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	0.8	1.2	1	0.8	0.5	2.7	1.4	0.7
Programa de Protección a la Vejez	1.8	2.3	2	1.6	1	5.6	2.9	1.6
Seguro de salud subsidiado	1.5	2.1	2	1.5	0.8	7.5	3.4	1.2
Programa de Alimentación Escolar	7.4	11.9	9.4	7.5	5	37.1	13.2	4.9
Proporción relativa como porcentaje de la población total		6.7	24.6	42.7	26	2.2	15	82.8

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-28: Adecuación de los principales programas de protección social por quintil de ingreso (%) - 2018

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Protección social global	30.5	15.5	10.9	8.2	4.7
Seguridad social global	18.1	11.6	9	7.3	4.6
Esquema contributivo de seguro de salud	15.7	9.2	6.4	4.6	2.1
Esquema contributivo de SVDS	4.1	3.6	3.4	3.4	3.5
Bienestar social global	22.9	9.7	6.1	4	2.1
PROSOLI global	9.8	6.1	4.5	3.5	2.3
CEP	6	3.9	3.1	2.5	1.7
ILAE	1.9	1.2	0.8	0.6	0.4
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	2.9	2	1.6	1.3	0.8
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	1.6	1	0.8	0.7	0.5
Programa de Protección a la Vejez	3.1	2.3	1.7	1.6	1.1
Seguro de salud subsidiado	4	2.3	1.6	1.1	0.6
Programa de Alimentación Escolar	19.2	8.3	5.7	4.3	2.8

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-29: Impacto en los indicadores de pobreza y desigualdad - Principales programas de protección social - 2018

	Pobreza general	Brecha de pobreza	Severidad de la pobreza	Coefficiente de Gini
Indicadores efectivos 2018	0.227	0.067	0.029	0.439
Indicadores sin transferencias ni programa:				
Protección social global	0.309	0.114	0.061	0.471
Seguridad social global	0.26	0.08	0.036	0.447
Esquema contributivo de seguro de salud	0.252	0.077	0.034	0.448
Esquema contributivo de SVDS	0.235	0.069	0.03	0.438
Bienestar social global	0.275	0.098	0.051	0.462
PROSOLI global	0.241	0.074	0.033	0.445
CEP	0.235	0.071	0.031	0.443
ILAE	0.228	0.068	0.029	0.44
Bonoluz (Subsidio de electricidad doméstica)	0.229	0.068	0.029	0.44
Bonogas Hogares (Subsidio de gas doméstico)	0.23	0.068	0.029	0.44
Programa de Protección a la Vejez	0.227	0.067	0.029	0.439
Seguro de salud subsidiado	0.234	0.071	0.031	0.442
Programa de Alimentación Escolar	0.253	0.086	0.043	0.453

Fuente: Basado en la ENCFT 2008 y en el software ADePT.

Tabla IV-30: Grupos de transferencias recibidas por los hogares en el panel de beneficiarios

Grupo de transferencias	Frecuencia	%	Acumulado
CEP, ILAE, BEEP, BGH y BL	124,630	31.50%	31.50%
CEP, BGH y BL	64,145	16.20%	47.70%
CEP, ILAE, BGH y BL	57,829	14.60%	62.30%
CEP, ILAE, BEEP y BGH	36,182	9.10%	71.40%
CEP y BGH	27,839	7.00%	78.40%
CEP, ILAE y BGH	20,036	5.10%	83.50%
CEP, BGH, BL y SA	18,870	4.80%	88.30%
CEP, ILAE, BEEP, BGH, BL y SA	17,041	4.30%	92.60%
CEP, ILAE, BGH, BL y SA	12,405	3.10%	95.70%
CEP, BGH y SA	6,028	1.50%	97.20%

Fuente: Basado en el primer y tercer estudio del SIUBEN y en la Historia de Beneficios de ADESS.

Tabla IV-31: Materiales predominantes en la estructura física de la casa

Estructura	Material	Zona urbana		Zona rural	
		Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Piso	Cemento	94.40%	88.80%	84.40%	92.40%
	Granito	1.20%	9.70%	0.40%	3.40%
	Madera	0.50%	0.20%	1.00%	0.20%
	Tierra	3.90%	1.30%	14.20%	4.00%
	Otro material	0.00%	0.00%	0.10%	0.00%
Paredes	Concreto, ladrillo	57.70%	75.50%	29.60%	50.80%
	Madera	33.50%	18.00%	44.80%	33.10%
	Tejamanil/tabla de palma	6.50%	3.30%	23.60%	13.10%
	Otro material	2.40%	3.20%	2.10%	3.00%
Techo	Concreto	14.10%	29.10%	3.90%	9.90%
	Zinc	84.80%	70.10%	93.10%	89.50%
	Asbesto	0.60%	0.70%	0.50%	0.40%
	Yagua	0.40%	0.00%	2.40%	0.20%
	Otro material	0.10%	0.00%	0.10%	0.00%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN.

Tabla IV-32: Tipo de instalación sanitaria

Instalación sanitaria	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Inodoro	43.80%	76.50%	7.50%	43.50%
Letrina	51.30%	21.90%	80.70%	52.20%
No hay instalaciones sanitarias	4.90%	1.70%	11.80%	4.40%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN.

Tabla IV-33: Tipo de sistemas de iluminación interior

Iluminación interior	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Cableado eléctrico	97.70%	99.40%	82.70%	95.60%
Generador o inversor de potencia	0.60%	0.10%	1.10%	0.10%
Lámpara (queroseno)	1.40%	0.10%	13.60%	1.10%
Paneles solares	0.10%	0.00%	2.20%	1.00%
Otros	0.10%	0.50%	0.50%	2.10%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN.

Tabla IV-34: Métodos de eliminación de desechos

Método de eliminación de desechos	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Servicio municipal de recolección de basura	77.30%	92.20%	21.10%	52.60%
Servicio privado de recolección de basura	1.60%	0.30%	1.20%	0.40%
Quema de residuos	10.70%	3.40%	57.80%	38.00%
Vertido ilegal	9.40%	3.00%	19.50%	8.20%
Otros	0.90%	1.10%	0.40%	0.80%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN.

Tabla IV-35: Combustibles para cocinar

Combustibles para cocinar	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Propano	90.00%	93.90%	65.10%	80.40%
Carbón/leña	9.00%	4.70%	33.70%	18.20%
Electricidad	0.10%	0.00%	0.30%	0.00%
No hay estufa	0.80%	1.30%	0.80%	1.20%
Otros	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN.

Tabla IV-36: Tipo de vivienda

Tipo de vivienda	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Casa independiente	84.70%	94.80%	95.60%	98.80%
Apartamento	0.90%	2.80%	0.00%	0.30%
Pieza de cuartería/parte atrás	13.60%	2.20%	2.10%	0.50%
Barracón	0.50%	0.20%	0.50%	0.30%
Otros	0.30%	0.10%	0.10%	0.00%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN.

Tabla IV-37: Propiedad de electrodomésticos y otros bienes

Aparatos eléctricos y otros bienes	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Estufa	91.80%	96.90%	70.20%	92.40%
Nevera	56.70%	78.60%	34.30%	68.50%
Lavadora	50.30%	74.20%	34.20%	66.10%
Televisor	73.10%	84.50%	55.90%	77.80%
Computadora	0.90%	5.50%	0.20%	2.20%
Vehículo privado	3.60%	5.30%	2.80%	5.00%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN.

Tabla IV-38: Descripción de los hogares beneficiarios por características sociodemográficas

Características del hogar	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Hacinamiento (promedio)	2.66	1.75	2.52	1.57
Hacinamiento en los hogares	38.90%	13.90%	33.50%	9.50%
Proporción de hijos por familia (menores de 6 años)	13.30%	4.40%	11.00%	3.80%
Porcentaje de la población de 14 años con un trabajo	43.10%	51.10%	42.60%	50.20%
Porcentaje de la población de 6 a 24 años que asiste a la escuela	89.20%	97.50%	90.10%	97.80%
Porcentaje de la población de 15 a 21 años que asiste a la escuela	68.30%	70.90%	64.10%	68.50%
Nivel educativo promedio por hogar	6.48	7.19	5	5.76

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN y estimaciones de los autores.

Tabla IV-39: Características sociodemográficas del jefe de familia del hogar beneficiario

Características del jefe de familia	Zona urbana		Zona rural	
	Primer ESH	Tercer ESH	Primer ESH	Tercer ESH
Sexo	76.00%	69.60%	61.90%	58.40%
Alfabetización	81.10%	83.10%	70.00%	74.60%
Años de escolaridad (promedio)	5.73	6.31	4.22	4.79
Sin estudios	16.10%	14.50%	25.60%	19.30%
Educación primaria incompleta	46.30%	43.00%	52.60%	54.10%
Primaria terminada	12.20%	12.10%	8.70%	9.60%
Educación secundaria incompleta	18.30%	13.80%	9.70%	8.10%
Educación secundaria terminada	3.60%	10.10%	2.00%	5.50%
Educación superior incompleta	2.00%	2.50%	0.80%	1.30%
Educación superior terminada	1.50%	4.00%	0.60%	2.10%

Fuente: Primer y tercer Estudio Socioeconómico de Hogares (ESH) del SIUBEN y estimaciones de los autores.

Bibliografía

- Ayuso, L. (2016). *Propuesta de reforma de la institucionalidad del sector de protección social*. Versión preliminar. Santo Domingo: CEPAL.
- Banco Central de la República Dominicana. (2018). *Encuesta Nacional Continua de la Fuerza de Trabajo (ENCFT)*. [Base de datos].
- Banco Mundial. (2020). *Indicadores del desarrollo mundial (IDM)* [Conjunto de datos].
Extraído de <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>
- _____. (2019). *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity* [Conjunto de datos].
Extraído de <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=1229#>
- _____. (2016). *Central America Social Expenditures and Institutional Review: Nicaragua*.
Extraído de <http://documents.worldbank.org/curated/en/449921480409292571/pdf/110557-WP-P158442-PUBLIC-NicaraguaSSEIRFinal.pdf>
- CNSS. (2019). *Boletín trimestral estadístico agosto-octubre 2019*. Santo Domingo: Consejo Nacional de la Seguridad Social.
- _____. (2018). *Boletín trimestral estadístico diciembre 2018*. Santo Domingo: Consejo Nacional de la Seguridad Social.
- Consejo Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria. (2019). *Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2019-2022*. Santo Domingo: Ministerio de la Presidencia de República Dominicana.
- Dirección General de Presupuesto. (2016). *Nuevo sistema presupuesto dominicano 2016. Versión resumida. Documento preliminar*. Santo Domingo: DIGEPRES.
- _____. (2020). *Ejecución Presupuestaria 2014-2020* [Conjunto de datos].
Extraído de <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>
- _____. (2018). *Presupuesto consolidado SPNF-Dominicano 2018*. Santo Domingo.
- Gabinete de Coordinación de la Política Social. (2005). *Nueva política social. Una estrategia de salida de la pobreza*. Santo Domingo: Presidencia de la República.
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales. (2018). *Hambre cero al año 2030 en República Dominicana. Revisión estratégica y hoja de ruta para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 – Hambre cero*. Santo Domingo: Vicepresidencia de la República Dominicana/Programa Mundial de Alimentos/Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- _____. (2018). *Plan Estratégico Sectorial para la Inclusión Económica y Social*. Santo Domingo: Vicepresidencia de la República/GCPS/BID.
- Gabinete Social. (2002). *Estrategia para la reducción de la pobreza en República Dominicana*. Santo Domingo: Presidencia de la República/ONE/Gabinete Social.
- _____. (2002). *Política social del Gobierno Dominicano*. Santo Domingo: Presidencia de la República.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Gobierno Dominicano. (2018). *Transversalización, aceleración y asesoría en políticas (MAPS). Informe de la misión conjunta interagencial*. Santo Domingo: PNUD.

Hernández, Manuel, José A. Pellerano y Gonzalo Sánchez (2020). Conditional Cash Transfers and High School Attainment: Evidence from a Large-scale Program in the Dominican Republic. Mimeo.

Lizardo, M. et al. (2019). *Plan de Acción para el abordaje del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santo Domingo: PNUD/Gabinete de Coordinación de las Políticas Sociales.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2017-2020*. Santo Domingo: MEPyD.

_____. (2015). *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016*. Santo Domingo: MEPyD.

_____. (2019). *Sistema de Indicadores Sociales R. D.* [Conjunto de datos].

Extraído de <https://mepyd.gob.do/sisdom>

_____. & Oficina Nacional de Estadística (ONE). (2019). *Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria* (6). Extraído de <https://mepyd.gob.do/publicaciones/Boletin-Pobreza-Monetaria-a4-no6>

Morillo, A. (2014). *Atlas nacional de la pobreza en la República Dominicana 2010*. Santo Domingo: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

_____. (2014). *Mapa de la pobreza 2014 en la República Dominicana. Apéndice estadístico*.

Santo Domingo: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

_____. (2005). *Atlas de la pobreza en la República Dominicana 2005. Informe general*. Santo Domingo: Secretariado Técnico de la Presidencia.

_____. (2005). *Focalización de la pobreza en la República Dominicana. Informe general*.

Santo Domingo: Secretariado Técnico de la Presidencia.

Oficina Nacional de Estadística (2019). *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples: Informe General*. Santo Domingo.

Parodi, S. et al. (2016). *¿Cómo se redistribuyen los recursos públicos en República Dominicana?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

República Dominicana (2019). *Decreto No. 349-19 que pone en vigencia el Reglamento de la Red Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la República Dominicana*. Santo Domingo: Gaceta Oficial.

_____. (2019). *Decreto No. 120-18 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 589-16*.

Santo Domingo: Gaceta Oficial.

_____. (2016). *Ley No. 589-16 que crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la República Dominicana*. Santo Domingo: Gaceta Oficial.

_____. (2012). *Ley No. 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. Santo Domingo: Gaceta Oficial.

_____. (2009). *Decreto No. 874-09 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley No.147-02 sobre Gestión de Riesgos*. Santo Domingo: Gaceta Oficial.

_____. (2004). *Decreto No. 1554-04 que establece el Programa de Protección Social*. Santo Domingo: Gaceta Oficial.

_____. (2002). *Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos*. Santo Domingo: Gaceta Oficial.

_____. (2001). *Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social*.

Santo Domingo: Gaceta Oficial.

Rubio, M. (2017). *Análisis de Programas de Protección Social No Contributiva en República Dominicana. Consultoría para la evaluación del diseño e implementación*. Santo Domingo: Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales/Banco Interamericano de Desarrollo.

Salvador, E. (2016). (2016). *Mapeo y análisis de género de los programas de Protección Social y del Sistema de Seguridad Social de la República Dominicana: Informe Final y Lineamientos para la construcción de propuestas*. Santo Domingo: Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, PNUD, OIT, ONU Mujeres.

Sistema Único de Beneficiarios (2012). *Calidad de Vida: Estudio Socioeconómico de Hogares*. Santo Domingo.

_____ (2019) *Tercer Estudio Socioeconómico de Hogares*. Pendiente de publicación. Santo Domingo.

Valdés, J. (2018). *Consultoría para la evaluación del diseño e implementación del Programa Progresando con Solidaridad*. Santo Domingo: Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales/Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2017). *Consultoría para la evaluación del diseño e implementación de los programas del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE)*. Santo Domingo: Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales/Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2016). *Política social dominicana. Contextos, instituciones e inversiones desde sus inicios hasta 2012*. Santo Domingo: Cuesta Veliz Ediciones.

_____. (2005). *Taller de Planificación Estratégica del Programa de Protección Social*. Santo Domingo: Secretariado Técnico de la Presidencia.

Varios Autores. (2019). *La evaluación de impacto de Progresando con Solidaridad (PROSOLI): evidencia para la innovación en la protección social*. Santo Domingo: Vicepresidencia de la República Dominicana.

World Bank. (2019). *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*. Washington: The World Bank.

_____. (2018). *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington: The World Bank.

_____. (2019). *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*. Washington: The World Bank.

_____. (2019b) *Public Expenditure Review of Social Protection in Jamaica*. Draft. Oct. 22.

_____. (2018a). *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington: The World Bank.

_____. (2018b). *Measuring the effectiveness of social protection*. Washington: The World Bank.

_____. (2018c). *Dominican Republic: Systematic Country Diagnostic*. Washington: The World Bank.

_____. (2016). *Centro America Social Expenditure and Institutional Review: Nicaragua*. The World Bank.

Yepes, T. y Aguilar, J. (2014). *Diagnóstico de la demanda por servicios sociales en República Dominicana*. Documento de apoyo a la elaboración del PSIA (Poverty and Social Impact Analysis) del Banco Mundial.



