

La agenda de logística  
en América Latina y el Caribe

# REPÚBLICA DOMINICANA



OBSERVATORIO  
REGIONAL

transporte de carga  
y logística



**BID**



La agenda de logística  
en América Latina y el Caribe

# República Dominicana

Alejandro Gómez

División de Transporte,  
Sector de Infraestructura y Medio Ambiente

DICIEMBRE DE 2013



Visite nuestra página web  
[www.iadb.org/logisticsportal](http://www.iadb.org/logisticsportal)

## *Principales características*

- República Dominicana goza de una ubicación geográfica privilegiada y es el mayor mercado del Caribe. Por ello, podría posicionarse como centro de distribución regional.
- El país quiere potenciar sus exportaciones y transformarse en un hub logístico regional. Ambos objetivos deben compatibilizarse, con sinergia entre las “dos logísticas”: la de servicio a la carga regional y la de las cargas propias.
- El sector público y la dirigencia política coinciden en que el sector es estratégico para el futuro. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-30, que señala que el país debe posicionarse como hub, fue aprobada por dos tercios de los legisladores. Durante la última campaña presidencial los principales candidatos adhirieron a esta idea.
- Sin embargo, el sector público está fragmentado, atomizado y descoordinado. Como sucede en muchos países, no hay una autoridad que rija este sector, transversal por naturaleza. Esto dificulta la planificación pública y privada. Para que el país pueda aprovechar su ubicación geográfica privilegiada respecto del comercio internacional necesita una reorganización institucional.
- República Dominicana ha concesionado parte de su infraestructura a operadores privados. Actores de talla mundial llegaron al país atraídos por su ubicación estratégica. Estos operan con altos niveles de eficiencia pero están poco integrados a la economía nacional. Conseguir que esta actividad genere externalidades positivas para el país es un desafío.
- Las tarifas del transporte automotor de carga del país son más caras que en la mayor parte de los países centroamericanos. El transporte automotor de carga está organizado en una federación que domina el mercado. Sus sindicatos asignan los viajes a los diferentes miembros en un sistema por turnos, que soslaya las características del viaje o de la carga, y las necesidades específicas de quienes la generan.
- La información sobre el desempeño del sector de transporte y logística en el país es escasa y dispersa. A partir de 2010, el BID ha cooperado con las autoridades y ha financiado estudios para generar una base de información imprescindible para la planificación.
- En 2012 el BID identificó al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) como el promotor más idóneo para la agenda sectorial en logística y competitividad. La designación del MEPyD como punto focal de la Comisión Técnica Regional de Transporte del Proyecto Mesoamérica y la creación de la Dirección de Transporte, Logística, Conectividad y Energía en agosto de 2013 ratifican al ministerio como impulsor del tema en el sector público.
- Durante 2013, el BID avanzó en tres frentes básicos para apuntalar la agenda de logística en el país: 1) trabajó con el MEPyD en la conformación y la articulación de mesas de trabajo público-privadas cuyo objetivo es delinear un plan estratégico nacional de logística; 2) aprobó una cooperación técnica para fortalecer al MEPyD en temas de economía de transporte y logística.

## Contexto

### *República Dominicana goza de una ubicación geográfica privilegiada*

De cara al mar Caribe y al océano Atlántico, no sorprende que esta tierra haya sido el primer punto americano que tocó la expedición de Colón de 1492. Desde entonces, las rutas marítimas oriente-occidente y norte-sur se organizan casi espontáneamente cerca de las costas dominicanas. La proximidad del Canal de Panamá, que multiplica el tráfico marítimo, pone al país en el trayecto de varias líneas navieras.

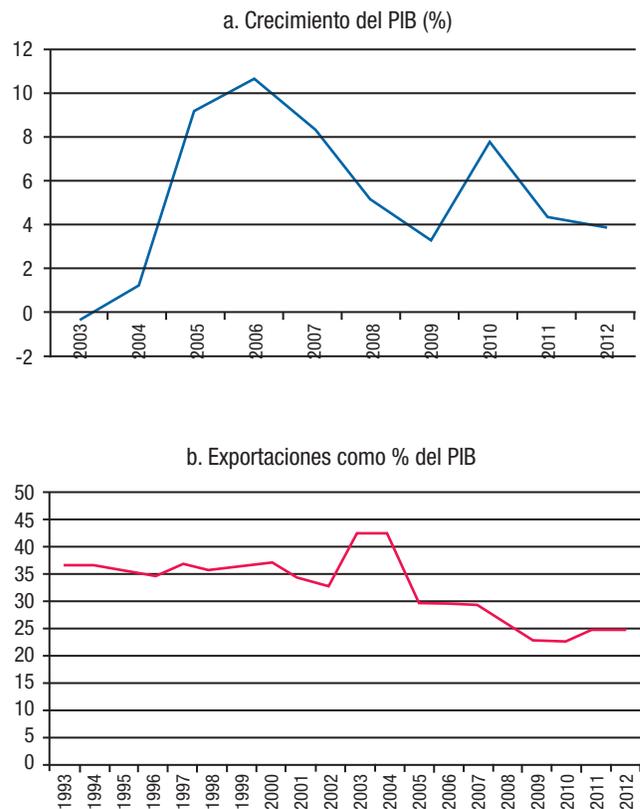
República Dominicana se ubica en el centro del Caribe. Es, junto con Cuba, el país más poblado de la región, y la mayor economía. En términos regionales, Santo Domingo, la capital, concentra tanto un mercado atractivo como una amplia oferta de servicios, entre ellos los dedicados al comercio internacional. El país parece una opción preferencial al momento de decidir dónde radicar un centro de distribución para el Caribe.

### *Una economía en crecimiento*

La economía dominicana creció desde 2004 hasta 2012 a un promedio del 6%. Su producto interno bruto (PIB), de casi US\$59.000 millones, está cerca de haberse triplicado desde 2003, el último año en el que la economía se contrajo. Las exportaciones de bienes y servicios representan desde 2008 un cuarto del PIB, proporción menor a la histórica, con picos superiores al 40% en 2003 y 2004. La balanza comercial del país es deficitaria: por cada dólar que el país vendió al exterior en 2012 pagó casi dos por importaciones. El desequilibrio externo forma parte del debate público. El presidente Danilo Medina, electo en mayo de 2012, propuso en su programa de gobierno un cambio de modelo económico, basado en las exportaciones<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Los datos de este párrafo provienen de los indicadores sobre el desarrollo mundial, del Banco Mundial, salvo el de balanza comercial, tomado de la base de datos de la Organización Mundial del Comercio. El PIB está calculado en dólares corrientes.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB, y proporción de las exportaciones en el PIB



Fuente: indicadores sobre el desarrollo mundial (Banco Mundial).

Los servicios son por lejos el sector más importante de la economía dominicana. Su participación en el PIB es del 61,7%, seguido por el sector manufacturero, con 21,5% de las industrias locales y otro 2,9% de las industrias en zonas francas, y el sector agropecuario, con 8,8%.<sup>2</sup> Los principales productos de exportación del país son los instrumentos médicos desechables (como aparatos de transfusión de sangre, jeringas o guantes estériles), el tabaco y sus derivados y las ferrosaleaciones. Las exportaciones de productos manufacturados se originan mayoritariamente en las 51 zonas francas, donde están radicadas 578 empresas que emplean a 125.000 personas. Los principales destinos de las exportaciones dominicanas son Estados Unidos y Haití.

<sup>2</sup> El porcentaje restante se reparte entre la construcción (4,8%) y la minería (0,3%). Los datos son de 2011 y provienen del Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Dominicana.

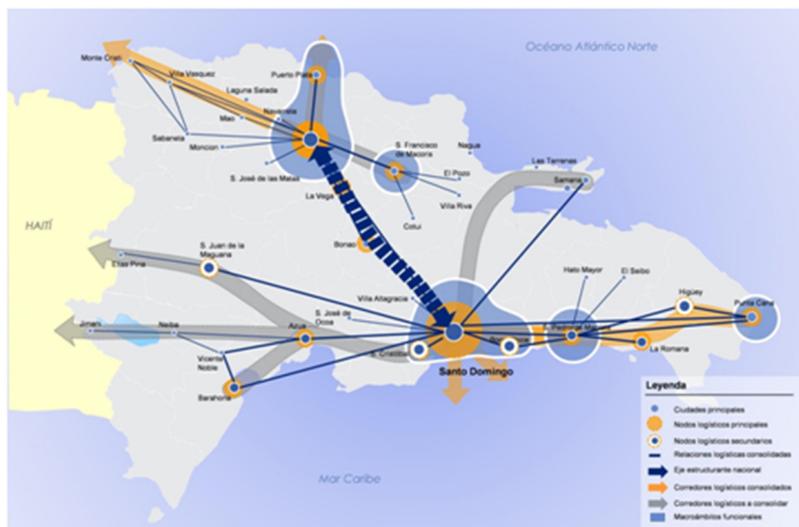
## Una infraestructura de transporte que busca mejor conexión interna y externa

La red vial dominicana (5333 kilómetros de carreteras y más de 14.000 kilómetros de caminos rurales) tiene una densidad vial de 286 m/km<sup>2</sup>, adecuada para la extensión del país. En general, la red de vías interurbanas está en buen estado, pero los caminos vecinales están en gran parte deteriorados y requieren rehabilitación. Esto no afecta al grueso del transporte automotor de carga, que en su mayoría circula por la red primaria, pero sí al transporte de agroproductos, que en algún momento transita por la red secundaria para su comercialización. El 85% de las zonas industriales del país están distribuidas a lo largo de poco más de 400 kilómetros. Sin embargo, es necesaria una mejora y expansión de la red vial para adecuarla a la localización de las demás actividades productivas y turísticas del país. Como respuesta a dicha necesidad, a fines de 2013 el Gobierno anunció la creación del Fideicomiso para la Operación, Mantenimiento y Expansión de la Red Vial Principal de la República Dominicana, instrumento que dará sostenibilidad a más de 1500 km de carreteras principales. Junto con esa iniciativa, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) ha finalizado las circunvalaciones a Santiago, San Pedro y La Romana, y trabaja en la construcción de circunvalaciones a Santo Domingo y las ciudades sureñas de Baní y Azua. República Dominicana dispone también de dos importantes autopistas nuevas

que han reducido sustancialmente los tiempos de viaje a los principales destinos turísticos: la Autopista del Coral, para conectar a Punta Cana, y la Autopista del Nordeste, para conectar a Samaná. La red dominicana de infraestructura de transporte cubre los principales flujos de comercio. Los dos principales puertos del país, Haina y Caucedo, se ubican en las afueras de Santo Domingo. Haina es el principal puerto por volumen: maneja aproximadamente el 40% de los contenedores que entran y salen del país y el 65% del comercio marítimo de República Dominicana. Trabaja con cargas generales, líquidos, combustibles, granos y vehículos. Haina se entregó en concesión en 2010. La Autoridad Portuaria Dominicana (Apordom) supervisa y reglamenta sus operaciones. Caucedo es una terminal marítima y zona franca de clase mundial que inició sus operaciones en 2003. Forma parte de DP World, que opera más de 60 terminales marítimas en todo el mundo. Cuenta con tecnología de punta, un patio de contenedores de gran capacidad y aguas profundas que, con un mínimo de dragado, permitirán el acceso al puerto de buques Post Panamax. En 2010, el 60% de sus operaciones eran de transbordo.

En la actualidad, las empresas en zonas francas se concentran en agregar valor y dependen de terceros para atender su logística. Sin embargo, empiezan a aparecer operadores logísticos en las inmediaciones del puerto de Haina, y Caucedo está desarrollando una zona de actividades logísticas en un terreno lindero al puerto.

Mapa 1. Nodos, corredores y relaciones logísticas de República Dominicana



Fuente: "Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica", Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

Seis de los ocho aeropuertos del país están concesionados, y en manos de la misma compañía, entre ellos el aeropuerto de Santo Domingo (Aeropuerto Internacional de las Américas), el de mayor movimiento de mercancías y el segundo en pasajeros.

República Dominicana goza de una ubicación ventajosa respecto de los flujos de comercio internacional, ubicación que la vuelve uno de los principales puntos con el potencial para atender buques Post Panamax una vez que se amplíe el Canal de Panamá. Pero esta aparente ventaja del país no se refleja en menores costos logísticos y facilidades para el comercio nacional, de acuerdo con indicadores internacionales. El costo de importar o exportar contenedores supera en el país el promedio latinoamericano, a pesar de que la distancia terrestre media a los puertos es significativamente menor al promedio de la región, y de su buena oferta de frecuencias marítimas. La fragmentación institucional, la cartelización del transporte de carga y la falta de regulación derivan en servicios de transporte ineficientes, lo que eleva costos, atenta contra la calidad de los productos, y afecta la confiabilidad de los servicios logísticos y de transporte.

### *Esfuerzos en infraestructura que no impactan en el desempeño logístico*

La situación regular de la infraestructura del país se verifica en dos índices internacionales. República Dominicana clasifica en el puesto 85 entre los 155 países del índice de desempeño logístico del Banco Mundial de 2012. En la categoría de infraestructura del transporte y el comercio (que además de infraestructura pesada, como puertos o aeropuertos, considera sistemas informáticos) República Dominicana sube al puesto 77. El informe sobre facilitación mundial de 2012, del Foro Económico Mundial, tampoco trae buenas noticias: ubica a República Dominicana 87.º entre 132 países según el índice de facilitación del comercio. No obstante, en su pilar sobre disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte el país sube 27 puestos. Por su disponibilidad y calidad de los servicios de transporte, República Dominicana clasifica en el 80.º lugar.

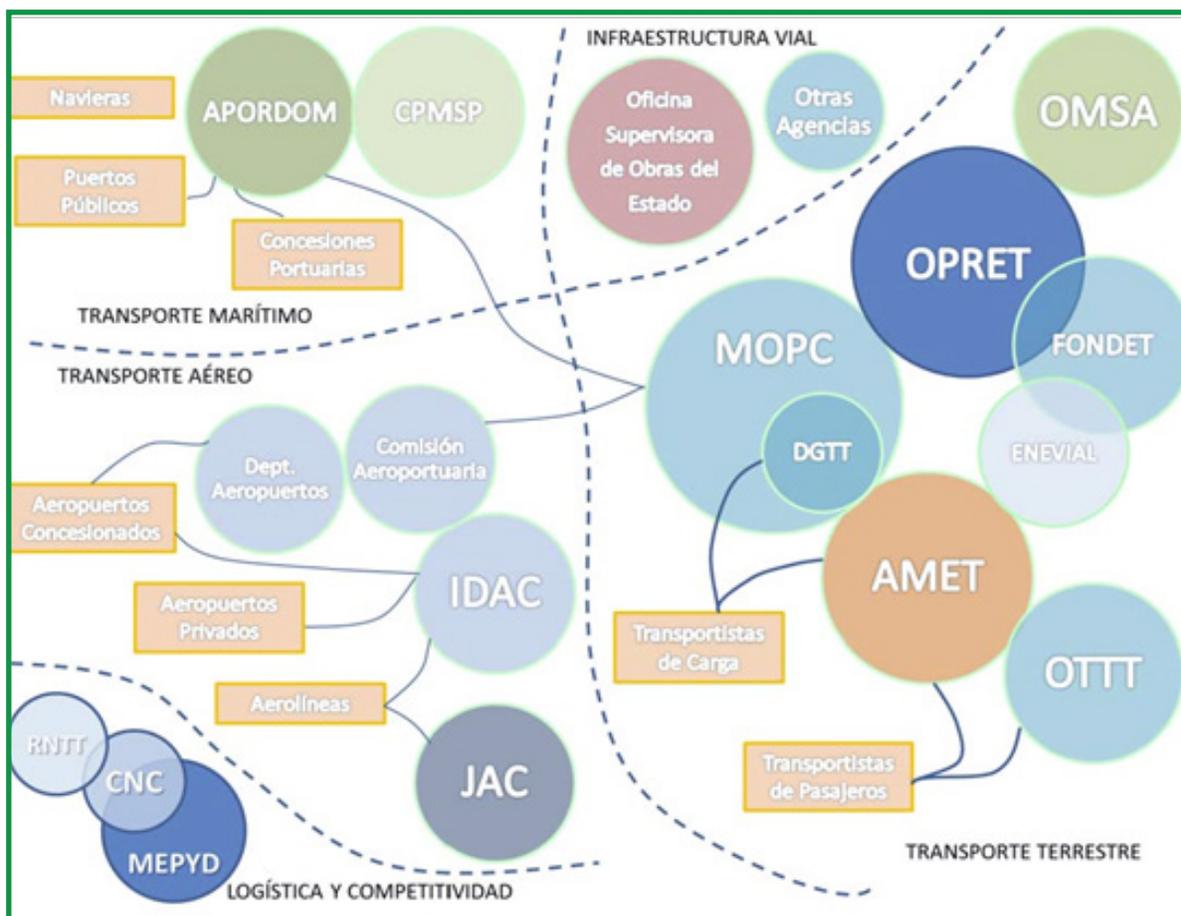
Sin embargo, las causas del bajo desempeño del sistema de transporte y logística del país no son tanto la falta de infraestructura y equipos, ni de demanda o participación del sector privado. La principal infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria del país funciona con participación del sector privado y atiende a las necesidades internas inmediatas, al comercio exterior y al turismo. Las causas del bajo desempeño parecen estar más asociadas con un marco legal obsoleto, con la falta de información para planificar y con la débil capacidad institucional del sector para regular y definir políticas públicas.

*Una incipiente capacidad institucional en logística de carga*

República Dominicana carece de ministerio de Transporte, y no fue sino hasta 2010 que se creó el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). La gestión del sector de transporte y logística es débil y está fragmentada, en el caso de esta

última, debido a su novedad en el país (impulsada por el Banco desde 2012). Además, los liderazgos técnicos y políticos se superponen. Los muchos organismos públicos con competencia en el área están débilmente coordinados y carecen de una visión sistémica. El esquema 1 es solo una representación sintética de la complejidad institucional del sector.

Esquema 1. Representación institucional sintética del sector de transporte y logística



Nota: tangencialidad de círculos indica coordinación; intersección de círculos indica pertenencia; los conectores indican relación funcional o dependencia.

Fuente: Nota de política "Sector transporte y logística en República Dominicana", Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 2012.

La débil coordinación y la fragmentación del sector público para el transporte y la logística se traducen en problemas para regular y fiscalizar. El esquema de concesión de puertos, por ejemplo, no contempla la competencia entre operadores de terminales (no se aplica el concepto de landlord port). La modalidad de concesión integral de puertos con bajo nivel de regulación permite extender el poder de mercado de la actividad portuaria a servicios conexos, lo que genera mayores costos en el manejo de contenedores y chasis.<sup>3</sup>

La organización de los servicios de transporte tampoco favorece la competencia y, por ende, tampoco la calidad. La Federación Nacional de Transportistas Dominicanos (Fenatrado), que agrupa a 98 sindicatos y según algunos cálculos concentra más del 75% del transporte automotor de carga, asigna viajes a sus afiliados por turno fijo, sin reparar en las particularidades de la carga o en las necesidades de quien la genera. La distribución de la carga se realiza por orden de inscripción entre los miembros del sindicato de la ciudad de origen de la carga, y la prohibición de levantar carga de regreso es estricta. La espera promedio para obtener un viaje hace que los camiones se utilicen solo un 45% del tiempo disponible, lo que encarece el servicio. Esta suerte de cartelización y el sistema de turnos vuelven ineficiente al transporte automotor de carga, lo que genera un costo que paga la economía nacional.

## EL BID apoya el mejoramiento logístico desde la base de información hasta las instituciones

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido desde 1959 socio de los países de América Latina y el Caribe en temas de transporte. El 12,5% de su cartera histórica está integrada por proyectos en esta área. Pero con el correr del tiempo la mirada del Banco sobre el sector se ha complejizado. Si hasta entrada la primera década del siglo XXI las operaciones se concentraban en inversiones en infraestructura pesada, principalmente vial —es decir en la oferta—, desde entonces el enfoque se complementó con una mirada a la demanda: los usuarios de la infraestructura y sus requerimientos. Dicho de otro modo: a la preocupación por el transporte se le sumó la logística, tema tan asociado como distinto, específicamente transversal. El BID vio allí un campo para políticas públicas que mejoren la competitividad de los países, y que por tanto impulsen su desarrollo. La logística vista desde la perspectiva macroeconómica se presta en gran medida en la infraestructura de transporte, pero la excede; depende de otros aspectos, más intangibles, lo que la hace una disciplina “blanda”, transversal.

### *Se terminan los estudios fundamentales*

Mejorar el desempeño logístico de un país requiere de una base sólida: la información. Consciente de esta necesidad, el BID ha impulsado en República Dominicana varios estudios y trabajos para reunir y producir una base de información sobre transporte y logística que permita conocer la situación como punto de partida. Entre los estudios y trabajos sobresalen a) “Diseño y formulación de lineamientos para desarrollar un plan de acción nacional de transporte de carga en la República Dominicana”, a cargo de la firma Pöyry, completado en 2011; b) “Análisis de la institucionalidad y organización industrial del sector transporte de República Dominicana”, de Eduardo Bitrán, entregado en abril de 2012, y c) “Identificación de prioridades en transporte y logística en la República Dominicana”, de

<sup>3</sup> Según el informe “Análisis de la institucionalidad y organización industrial del sector transporte de República Dominicana”, de Eduardo Bitrán, abril de 2012. Bitrán cita en ese pasaje el trabajo de Fernando Perera “Desarrollo de un modelo de fortalecimiento del sistema de transporte de carga por carretera”, de noviembre de 2007.

Mercedes Sánchez Starke, de junio de 2012. A continuación se resumen estos trabajos.

a) **Diseño y formulación de lineamientos para desarrollar un plan de acción nacional de transporte de carga en la República Dominicana.** El trabajo se organizó en cuatro fases. En la primera fase se recabó información para caracterizar al sector de transporte y logística. Alguna información provenía de fuentes secundarias, como visitas técnicas a organismos públicos, empresas operadoras y reconocimiento de los principales corredores viales; otra, se produjo especialmente, como conteos de tránsito y sondeos de origen-destino. Recopilar información puede ser una tarea más ardua de lo que parece. A la falta de información del sector público se le suele agregar la reticencia del sector privado a compartir información considerada sensible. Por ello está primera fase fue fundamental. En la segunda fase se hizo un diagnóstico del sector. Las dimensiones que se consideraron fueron los niveles de accesibilidad y cobertura geográfica, el estado de la flota, el nivel de calidad de los servicios, la adecuación de la oferta a la demanda, la efectividad de los operativos de control de tránsito y los marcos económico-financiero, institucional y legal. La tercera fase consistió en formular los lineamientos para un plan maestro de transporte de carga. En la última, se construyó una base de datos georreferenciada. “Diseño y formulación de lineamientos para desarrollar un plan de acción nacional de transporte de carga en la República Dominicana” sirvió para sistematizar los datos disponibles hasta la fecha y para hacer visible a la logística ante las autoridades públicas.

b) **Análisis de institucionalidad y organización industrial del sector transporte en República Dominicana.** Una de las facetas donde República Dominicana debe mejorar en materia de transporte y logística es en la institucionalidad. Este estudio, encomendado a Eduardo Bitrán, ex ministro de Obras Públicas de Chile, actual consultor internacional y autoridad en la materia, sirvió para cartografiar y analizar la organización institucional del país en el área. Sus conclusiones fueron poco complacientes: “La extrema debilidad del proceso de planificación, priorización y

selección de inversiones, la compleja situación de fragmentación institucional en los ámbitos de política de transporte, regulación y de fiscalización, la cartelización y el poder de mercado y falta de regulación de diversos servicios de transporte generan, por una parte, una deficiente provisión de servicios de infraestructura de transporte y, por otra, elevados costos, baja calidad, y escasa confiabilidad y variabilidad de los servicios logísticos y de transporte.”<sup>4</sup> El informe de Bitrán propuso la creación de un organismo rector fuerte —pero no necesariamente un ministerio nuevo—, responsable de planificar, gestionar, regular y fiscalizar al sector. El organismo se encargaría de planificar y programar las inversiones requeridas, pero la ejecución de los proyectos de infraestructura seguiría siendo responsabilidad de los organismos especializados, como el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y otros organismos. El BID identificó en el MEPyD a un posible abanderado para la logística, con la atribución de planificar y articular al sector público.

c) **Identificación de prioridades en transporte y logística en la República Dominicana.** Tras contar con un diagnóstico general y lineamientos para un plan de transporte de carga, y con un análisis sobre la situación institucional del sector, el MEPyD pidió apoyo al BID para estudiar las principales cadenas logísticas. Se contrató a un equipo que ya había trabajado en el país, es decir que contaba con conocimiento previo, lo que permitió obtener mejores resultados por la misma cantidad de recursos. El estudio caracterizó y seleccionó las actividades económicas a evaluar. Luego se construyó y desagregó cada cadena logística: infraestructura y servicios en redes y nodos de transporte, e infraestructura y procesos en nodos logísticos como puntos de producción, centros de acopio o almacenamiento, y distribución al cliente. Por último, se detallaron los tiempos y costos de los servicios y los procesos en los nodos logísticos.

<sup>4</sup> Eduardo Bitrán, op cit.

Se definieron cuatro actividades económicas generales, y los productos de estas actividades se seleccionaron de acuerdo con seis aspectos: a) el peso del sector en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), b) el valor FOB de las exportaciones, c) la provincia donde se localiza la actividad, d) los principales productos de exportación, e) la participación de los productos dentro del sector al que pertenecen y f) el empleo que genera. Mediante esta caracterización se seleccionaron y analizaron con detalle la cadena del café y la cadena de los dispositivos médicos. Se construyeron y desagregaron las cadenas logísticas con información secundaria, pero también con información primaria proveniente de un cuestionario a actores relevantes y reuniones con productores, operadores de transporte y logísticos, institutos de investigación, cámaras empresariales y organismos de regulación. Se realizó además un recorrido por la Cordillera Central de República Dominicana para constatar la condición de la vialidad de acceso a las fincas, el proceso de beneficio del café, y entrevistar a una empresa productora, procesadora y exportadora de café. También se visitó la zona franca de Itabo, en la provincia de San Cristóbal. Se visitaron centros de producción y se reprodujeron y documentaron los recorridos de ambas cadenas.

El estudio llegó a conclusiones para las cuatro actividades económicas seleccionadas y conclusiones específicas para las cadenas del café y de los dispositivos médicos. Además, preseleccionó otras dos cadenas de interés, la leche (comercio interno) y la madera para construcción y ebanistería (comercio de exportación), para las que redactó borradores de términos de referencia para su ulterior estudio.

Estos estudios, junto con los resultados de la iniciativa financiada por el Banco “Análisis de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica”, de la que el país fue beneficiario, sentaron las bases para una nueva iniciativa en curso que formulará el Plan Estratégico Nacional de Logística (Penlog). Esta actividad, también apoyada por el BID, promueve el trabajo de grupos de diálogo público-privado, en un ejercicio de planificación estratégica que garantizará la apropiación de los resultados por parte de los actores clave de la logística en el país.

## *El sector público se organiza*

Los estudios e informes no fueron las únicas iniciativas que marcaron el progreso de la agenda de logística en República Dominicana. Mientras los equipos de trabajo recolectaban información en el campo, compilaban datos oficiales y privados y analizaban la institucionalidad del transporte y la logística, el sector público avanzó en el plano institucional.

### **El país se suma al Proyecto Mesoamérica**

A mediados de 2009 República Dominicana se sumó al Proyecto Mesoamérica, del que ya participaban Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. El Proyecto Mesoamérica es una iniciativa de cooperación regional con una visión estratégica de largo plazo. Los países están representados en él por sus ministerios de relaciones exteriores, y el trabajo se organiza en comisiones técnicas regionales según los temas y proyectos. En 2011 el Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana (Mirex) designó al MEPyD como punto focal del país en la Comisión Técnica Regional de Transporte. Esto transformó al organismo en interlocutor oficial para la planificación del transporte y la logística.

### **La Estrategia Nacional de Desarrollo fija un norte**

Desde 2009 el MEPyD trabajó junto con el Consejo Nacional de Reforma del Estado en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-30 (END). Para definir y validar la estrategia se hizo una fase de consulta abierta, con 58 encuentros territoriales y la participación de 7679 personas y 1425 organizaciones. El Congreso, que había participado de los debates, aprobó la estrategia por más de dos tercios de sus miembros. La END se promulgó el 25 de enero de 2012 como Ley Orgánica del Estado, lo que la vuelve, después de la Constitución, uno de los mandatos legales de mayor legitimidad y consenso del país.

Uno de sus objetivos generales es “Competitividad e innovación en un ambiente favorable a la cooperación y la responsabilidad social” (objetivo general 3.3), que cuando se precisa en objetivos específicos significa “Expandir la cobertura y mejorar la calidad y competitividad de la infraestructura y servicios de transporte y logística, orientándolos a

la integración del territorio, al apoyo del desarrollo productivo y a la inserción competitiva en los mercados internacionales” (objetivo específico 3.3.6) y “Convertir al país en un centro logístico regional, aprovechando sus ventajas de localización geográfica” (objetivo específico 3.3.7).

Meses después República Dominicana celebró elecciones presidenciales. La campaña electoral sirvió para dejar claro que la dirigencia política consideraba a la logística como estratégica para el desarrollo del país: los candidatos principales podían diferenciarse en varios aspectos, pero no en su adhesión al enfoque de la END ni en sus ideas respecto del territorio, el transporte y la economía.

### **El MEPyD asume el liderazgo y avanza**

En septiembre de 2012, tras la asunción del nuevo gobierno, el MEPyD creó la Unidad de Infraestructura, Transporte y Logística (UITL). Aunque la unidad era informal y requería fortalecerse, su creación fue un importante indicio de la voluntad del país por impulsar la agenda de logística. Este gesto institucional más los estudios previos, que permitieron contar con un panorama del sector, sentaron las bases para los siguientes pasos.

A fines de 2012 el MEPyD y el BID organizaron el primer taller sobre logística de cargas y facilitación comercial, al que convocaron a los sectores público y privado. Los objetivos del taller fueron a) presentar los avances del estudio regional “Análisis, estrategia e instrumentos para el mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica”, iniciativa del BID enmarcada en el Proyecto Mesoamérica que enriquece la información disponible sobre transporte y logística en la región y en República Dominicana; b) promover el diálogo público-privado como método para definir una agenda de logística de cargas consensuada, y c) discutir un borrador de arquitectura institucional y legal para implementar esa agenda. En el taller intervinieron activamente los funcionarios de MEPyD, así como personal del Consejo Nacional de Competitividad (CNC), organismo gubernamental en el que participan los sectores público y privado. Se contó también con la presencia del grupo de trabajo sobre logística y conectividad del Foro para el Crecimiento

del Caribe <sup>5</sup> y c) definir un borrador de arquitectura institucional y legal para implementar esa agenda.

En el taller expusieron representantes del MEPyD, del BID y del CNC.

### **Se asume la necesidad de fortalecer el diálogo público-privado con la mira en un plan nacional de logística.**

Luego del taller, el MEPyD y el BID coincidieron en la necesidad de fortalecer a la UITL, de impulsar el diálogo entre los sectores público y privado para formular una agenda y una política nacional para el sector, y de continuar recopilando y sistematizando información, algo vital para planificar.

En junio de 2013, durante un encuentro de trabajo con representantes del MEPyD —incluidos los vicesecretarios de Planificación y de Gestión de la Competitividad Nacional—, el CNC, el Mirex y el Ministerio de Industria y Comercio, el BID propuso un ejercicio de planificación estratégica a través del diálogo público-privado para definir el peso relativo que el país desea dar a los principales mercados logísticos. Un ejercicio como este es necesario para precisar la visión expresada en la END de que República Dominicana sea un hub regional, y para dar cabida a las necesidades de otros sectores estratégicos del país. Sin embargo, dado que las autoridades del MEPyD indicaron que el ejercicio requería una participación más amplia, el BID propuso una metodología para formular planes estratégicos en logística de cargas, con asistencia técnica a instancias de diálogo público-privado, metodología que está implementando en otros países de la región. Además, tanto el MEPyD como el CNC han ganado experiencia en esta forma de trabajo colegiada gracias a su participación en el grupo de logística y conectividad del Foro de Crecimiento del Caribe, con lo que resultó fácil definir un plan de trabajo para crear y avanzar con las mesas. El CNC, además, trabaja hace años con el sector privado (véase el recuadro 1).

<sup>5</sup> A mitad de 2012 el Banco Mundial, el BID, el Banco de Desarrollo del Caribe y el programa Compete Caribbean lanzaron el Foro para el Crecimiento del Caribe, una metodología para facilitar el diálogo entre los sectores público y privado sobre temas relevantes para el desarrollo y crecimiento del sector privado. El foro definió tres grupos de trabajo, uno de ellos sobre logística y conectividad.

El sector público dominicano siguió mostrando señales de interés. A la participación comprometida de los viceministros en el encuentro de trabajo de junio, se le sumó en agosto la creación, dentro del Viceministerio de Gestión de la Competitividad Nacional del MEPyD, de la Dirección de Transporte, Logística, Conectividad y Energía (DTLCE), lo que formalizó definitivamente las responsabilidades de la anterior UITL.

La metodología de mesas de trabajo forma parte de un proceso más amplio: la definición de una estrategia nacional de logística, como primer paso, y del Plan Estratégico Nacional de Logística, como objetivo final. La metodología de mesas de trabajo se adapta bien al carácter transversal de la logística —muchos organismos públicos con competencias compartidas o superpuestas— y a su naturaleza público-privada. Las mesas buscan definir una visión del sector, asegurar una comprensión común de problemas, causas y soluciones, acordar acciones prioritarias, validar las acciones de corto plazo —entre ellas las identificadas en el estudio de mejoramiento de la logística de cargas y el comercio en Mesoamérica—, participar en el monitoreo y seguimiento de las acciones, y compartir información entre sus miembros.

En octubre de 2013, el MEPyD convocó al lanzamiento de las primeras mesas de trabajo sobre los subsistemas logísticos acordados como prioritarios con los actores clave del país: apoyo a las agroexportaciones, servicios logísticos del corredor Santo Domingo-Puerto Plata, apoyo a la logística de suministros a zonas turísticas, logística de apoyo a la importación tradicional, y logística de apoyo al comercio con Haití. El evento fue inaugurado por la Representante del BID en República Dominicana y el Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo. El objetivo del plan estaba en marcha.

### **Se apoya el fortalecimiento del MEPyD**

Al diálogo público-privado debe sumársele un sector público articulado y capaz. El BID identificó tempranamente al MEPyD como promotor de la agenda de logística en el país. El MEPyD fue posicionándose y asumiendo ese papel. Con el reconocimiento como punto focal en la Comisión Técnica Regional de Transporte (CTRT) del Proyecto Mesoamérica,

con la creación de la UITL primero, y luego de la DTLCE; con el compromiso de sus funcionarios de alto nivel. El BID decidió entonces impulsar una cooperación técnica para fortalecer al MEPyD, y particularmente a la DTLCE. Una contraparte capaz es condición necesaria para que los proyectos prosperen. Pero además la cooperación técnica, aprobada en diciembre de 2013, prevé la implementación del Observatorio Nacional de Transporte de Carga y Logística.

### **Se apoya la creación del observatorio dominicano de transporte de cargas y logística dentro del MEPyD**

La cooperación técnica se alinea estratégicamente con otras iniciativas impulsadas por el BID, como el apoyo a la definición, desarrollo e implementación de planes nacionales de logística (las mesas de trabajo mencionadas antes), y el Observatorio Mesoamericano de Transporte de Cargas y Logística, de las que República Dominicana es parte integral.

Para fortalecer a la DTLCE, la cooperación técnica financiará contratos de consultoría para estudios puntuales y herramientas para el análisis de información de transporte y logística de cargas. También financiará capacitaciones en logística y economía de transporte para los funcionarios que conformarán la DTLCE y de otras áreas del Viceministerio de Gestión de la Competitividad Nacional. Como resultado de esta actividad se prevé completar cuatro estudios estratégicos <sup>6</sup> y formar al menos a 12 funcionarios.

Respecto de la implementación del Observatorio Nacional de Transporte de Carga y Logística, se financiarán los desarrollos informáticos y tecnológicos que darán soporte al observatorio e investigaciones y encuestas complementarias. El resultado de esta actividad será el observatorio en funcionamiento (véase el recuadro 2). El observatorio deberá nutrirse con los resultados del ejercicio de planificación estratégica, que identificará los indicadores de impacto relevantes.

<sup>6</sup> Estudio de factibilidad de convertir a República Dominicana en un hub logístico regional; estudio sobre mercado logístico del sector turístico; estudio sobre el mercado logístico de perecederos, y estudio de mercados logísticos de importación y exportación.

#### Recuadro 1. Efectividad del diálogo público-privado: La Red Nacional de Transporte Terrestre

Tras el atentado del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos fijó nuevas normas de seguridad para el comercio y el transporte de carga, y exigió a sus socios comerciales que se atuvieran a ellas para continuar comerciando. Ante la perspectiva de perder acceso al principal mercado de exportación, el sector privado y el sector público de República Dominicana se organizaron para elevar los niveles de seguridad del transporte de carga del país.

En 2006 se creó la Red Nacional de Transporte Terrestre (RNNTT), organización privada sin fines de lucro fundada en 2006 por los puertos de Caucedo y Haina, las principales zonas francas del país y el Consejo Nacional de Competitividad, entre otros. La RNNTT definió procedimientos y desarrolló sistemas para registrar y controlar a los conductores y vehículos que entran a los puertos y a las principales zonas francas del país. Los transportistas presentan en la entrada de las instalaciones la tarjeta de identificación que emite la RNNTT y el sistema valida sus datos para autorizar el ingreso y egreso. Los datos del registro son personales (dirección, teléfonos, tipo de sangre, sindicato de pertenencia, licencia, prueba anti dopaje) o del vehículo (modelo, año, matrícula, propietario, seguro, fecha de vencimiento del seguro). El sistema permite conocer quién transporta la carga y contar con un registro histórico de movimientos.

La RNNTT es un caso testigo de trabajo coordinado entre privados y un organismo público (el CNC). También, de incorporación de tecnología informática para mejorar los estándares de seguridad del sector.

El MEPyD tiene experiencia en ejecutar operaciones con organismos multilaterales, por lo que esta cooperación no plantea desafíos particulares. Se anticipan algunos riesgos posibles, como la calidad de la información, la falta de apoyo de actores privados o la sostenibilidad del observatorio. Para cada uno de ellos el BID y República Dominicana prevén soluciones: realizar encuestas y estudios que complementen la información que falte; hacer talleres informativos y de sensibilización para interesar al sector privado; publicar informes periódicos útiles para el sector privado, y generar ingresos propios.

#### *República Dominicana y el BID: pasos concretos en la dirección correcta*

República Dominicana se propone objetivos ambiciosos en materia de logística. Tanto reorientar la economía nacional hacia las exportaciones como consolidarse como hub de distribución para el Caribe exige reformular y reorganizar el funcionamiento del sector y trabajar concertadamente entre actores privados y públicos, y dentro del sector público. El país ha dado varios pasos en los últimos años. Cuenta hoy con un diagnóstico del transporte y la logística nacionales. El BID acompaña a República Dominicana en la construcción de ese conocimiento aplicado. Y, lo que es más importante, trabaja junto con el país en los siguientes pasos, decisivos: fortalecer las capacidades del sector público, impulsar el diálogo público-privado para acordar un plan común, y crear un observatorio que concentre y sistematice la información del transporte y la logística.

## Recuadro 2. El observatorio dominicano de transporte de carga y logística

La cooperación técnica para República Dominicana aprobada por el BID en diciembre de 2013 prevé la creación del Observatorio Nacional de Transporte de Carga y Logística. En su implementación colaborarán el MEPyD y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), una universidad privada, de servicio público, sin fines de lucro, que tiene en marcha un observatorio de comercio internacional, por lo que cuenta con la base tecnológica y los canales de comunicación para obtener información de los sectores público y privado. Además, el INTEC firmó un convenio de cooperación con el MEPyD ya que quiso incorporar a la END dentro de su ciclo de formación general.

Por ser un bien público, el MEPyD será el responsable y el propietario del observatorio. El INTEC desarrollará la herramienta, las bases de datos, los protocolos, verificará la consistencia de la información y, como función principal, producirá las estadísticas y análisis que se le soliciten. El observatorio permitirá disponer de información de calidad para políticas públicas y planes, pero también pondrá a disposición del sector privado herramientas para definir estrategias, detectar oportunidades y ser más eficiente y competitivo.

El MEPyD aportará los fondos y se compromete a dar acceso a informaciones, datos y estadísticas relevantes, mientras que el INTEC estará a cargo de las bases para el acopio de la información y ejecutará los trabajos del observatorio.

Estas son algunas de las actividades que realizará el observatorio:

- Mapear datos de transporte: identificar fuentes y metodologías de recolección existentes.
- Proponer indicadores para medir desempeño y costo logísticos, e impacto de las políticas públicas.
- Identificar y recomendar metodologías para hacer pronósticos y manejar la información.
- Diseñar un software y una metodología que permitan acopiar y administrar los datos.
- Recolectar datos sobre desempeño a través de una encuesta nacional logística.

## Siglas y acrónimos

Apordom	Autoridad Portuaria Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CTRT	Comisión Técnica Regional de Transporte
DTLCE	Dirección de Transporte, Logística, Conectividad y Energía
END	Encuesta Nacional de Desarrollo
Fenatrado	Federación Nacional de Transportistas Dominicanos
FOB	Free on board
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
Mirex	Ministerio de Relaciones Exteriores
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
PIB	Producto interno bruto
Penlog	Plan Estratégico Nacional de Logística
RNTT	Red Nacional de Transporte Terrestre
UITL	Unidad de infraestructura, transporte y logística