

**RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL GOBIERNO
2004-2008:**

**¿ADMINISTRAR LA CRISIS O REFORMAR PARA EL
DESARROLLO HUMANO Y LA EQUIDAD?**

Pável Isa-Contreras
Ayax Mercedes-Contreras*

I. Introducción: las cuatro dimensiones de la crisis

Nunca antes en la historia post-trujillista de la República Dominicana un nuevo gobierno asumía la administración del Estado en medio de una crisis económica tan severa. A los factores estructurales asociados a un estilo de desarrollo marcadamente excluyente, a un modelo político hegemonizado por las cúpulas partidarias y empresariales, y a una precaria institucionalidad, se le suma una muy severa crisis macroeconómica y financiera cuyas causas inmediatas se asocian a la quiebra fraudulenta, durante el primer semestre de 2003, del Banco Intercontinental (BANINTER).

En adición a la financiera, hay que indicar que el nuevo gobierno se enfrenta a otras tres dimensiones de la crisis, que si bien han sido exacerbadas por la primera, sus rasgos fundamen-

* Economistas. Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA)

ESTUDIOS SOCIALES 135

tales son de tipo estructural y de largo plazo. La segunda es la social, referida fundamentalmente a la persistente pobreza y la exclusión social que han caracterizado a la economía y la sociedad dominicanas. Los niveles de pobreza y desigualdad amenazan de manera permanente la estabilidad social y política, y la gobernabilidad democrática.

Una tercera dimensión es la referida a la productividad y competitividad del aparato productivo. La situación actual de los factores de competitividad sistémica, que son aquellos que deberían dar aliento de largo plazo al aparato productivo para competir tanto en el mercado interno como en el externo, antes que apoyar el desarrollo productivo, se han convertido en su principal obstáculo. El caso del sector eléctrico es el más dramático.

Una cuarta dimensión es la institucional. La quiebra fraudulenta del BANINTER estuvo directamente asociada al estado de las instituciones nacionales (incapacidad de una efectiva regulación y desprotección de la población) y al sistema político vigente que se percibe como uno cimentado en complicidades entre élites políticas y empresariales que crean un marco propicio para el enriquecimiento ilícito y la impunidad. Las instituciones del Estado y el sistema de justicia carecen de credibilidad, y la percepción es que garantizan la impunidad de quienes se entiende tienen responsabilidades centrales en la crisis. De persistir esta percepción, el Estado y el sistema de justicia verán severamente limitadas sus capacidades para mediar conflictos en la medida en que no son vistos como actores neutrales que velan por la protección ciudadana y el cumplimiento de las leyes.

Este trabajo aborda las dos primeras dimensiones de la crisis y brevemente la tercera, destacando los retos que enfrenta la nueva administración que asume el gobierno en agosto de 2004.

II. Crisis financiera, fiscal y macroeconómica: un reto de corto y mediano plazo

2.1 Situación heredada

La quiebra e intervención del (BANINTER), y la respuesta que dieron las autoridades monetarias, consistente en garantizar la totalidad de los recursos a ahorrantes y accionistas¹, tuvo como resultado una expansión sin precedentes de los medios de pago² que disparó el tipo de cambio y la inflación³, deprimiendo severamente el salario real⁴, reduciendo el poder de compra del gasto público, y multiplicando el valor en pesos dominicanos de las deudas públicas y privadas denominadas en moneda extranjera.

Además del dramático incremento de los precios y del tipo de cambio, las consecuencias de la crisis financiera protagonizada por el BANINTER y los otros dos bancos se hicieron sentir de manera directa en las finanzas públicas y en el balance financiero del Banco Central de la República Dominicana (BCRD).

En efecto, la fuerte devaluación hizo incrementar el peso del servicio de la deuda externa en el gasto público total. En el ley pre-

-
- 1 A la quiebra de este banco se suma el salvamento parcial de otros dos bancos comerciales, el Banco Nacional de Crédito (BANCRECITO) y el Banco Mercantil.
 - 2 Durante los cincuenta y cinco años que transcurrieron entre 1947, año de creación del peso dominicano, y octubre de 2002, el medio circulante (M1) creció hasta poco más de RD\$ 36 mil millones, y la oferta monetaria ampliada (M2) en casi RD\$ 140 mil millones. Sin embargo, en tan sólo los 14 meses que transcurrieron entre noviembre de 2002 y febrero de 2003, el M1 creció en RD\$ 44 mil millones (1.23 veces más que en los 55 años anteriores) y el M2 en RD\$ 113.6 mil millones (equivalente a un 80% del crecimiento de los 55 años anteriores).
 - 3 La inflación acumulada entre enero de 2003 y junio de 2004 fue de 73.42%, mientras el tipo de cambio para la venta en el mercado bancario pasó desde RD\$ 22.5 por US\$ 1 en enero de 2003 hasta RD\$ 48.62 por US\$ 1 en junio de 2004 (BCRD, 2004).
 - 4 Como ejemplo, en enero de 2003 el salario mínimo mensual en empresas de zonas francas era equivalente a US\$ 128. En mayo de 2004 éste se había reducido hasta US\$ 74 (PNUD, 2004).

ESTUDIOS SOCIALES 135

supuestaria de 2004 se estimó que aproximadamente un 40% del gasto público total se destinaría al pago del servicio de la deuda externa e interna (el grueso del peso es deuda externa) comparado con aproximadamente un 20% en 2002. Además, en el marco del proceso devaluatorio e inflacionario, en 2003 el gobierno decidió introducir un subsidio a la energía eléctrica para evitar un incremento de la tarifa que reflejara plenamente la magnitud de la depreciación del peso, a la vez que el subsidio al gas propano se incrementaba como resultado del mantenimiento del precio. Como resultado de esos dos eventos, y de la reducción de las recaudaciones con respecto a lo proyectado especialmente por el lado de los impuestos a las importaciones (debido a la caída de las importaciones), el sector público empezó a generar un creciente déficit mientras rubros significativos del gasto público, como el gasto en inversión y social, empezaron a sufrir drásticas reducciones.

En adición a esto, el Banco Central inició una activa campaña de colocación de certificados de inversión en el mercado financiero con el objetivo de restar liquidez a la economía, a través de ofrecer elevadas tasas de interés. Como se señaló antes, la economía experimentaba un fuerte incremento de los agregados monetarios como resultado de las acciones de salvamento bancario. Sin embargo, aunque esta política contribuye en el corto plazo a controlar los agregados monetarios, en el mediano plazo incrementa las pérdidas del Banco Central (déficit cuasi-fiscal) por efecto del pago de intereses, acrecentando la emisión de dinero. Durante el segundo trimestre de 2004 se estimó que hacia final de año el déficit cuasi-fiscal alcanzaría el equivalente a 3.5% del PIB ó RD\$ 26,600 millones.

Para reducir el déficit fiscal, el gobierno, introdujo por vía administrativa desde mediados de 2003, y a través de la ley presupuestaria de 2004, un conjunto de impuestos transitorios que procuraban reducir la brecha fiscal⁵. Estos nuevos impues-

5 La Junta Monetaria autorizó un incremento desde 4.75% hasta 10% de la Comisión Cambiaria (un impuesto que se aplica a todas las importaciones),

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

tos fueron creados en el marco de un acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el cual tenía como objetivos cerrar la brecha fiscal (de hecho se proponía generar un superávit en el sector público no financiero equivalente a 0.2% del PIB en 2004, y llevarlo hasta 1.3% del PIB en 2005), controlar el déficit cuasi-fiscal, lograr la estabilidad monetaria a través del control de los agregados monetarios, y reformar el sistema bancario nacional fortaleciendo los mecanismos de supervisión y control. Como parte del acuerdo, el gobierno dominicano se comprometió a introducir al Congreso Nacional un paquete de reformas impositivas que dieran sostenibilidad de largo plazo al esfuerzo de estabilización, bajo el entendido de que la estructura impositiva vigente no era suficiente para generar los recursos que contribuyeran a reducir el déficit cuasi-fiscal, y a recuperar el gasto público.

2.2 Retos del nuevo gobierno

En general, el reto más importante en el ámbito de la política macroeconómica es lograr reducir la tasa de inflación y la devaluación del peso, y cerrar en el corto y mediano plazo las brechas fiscales (vía una reforma tributaria) y monetarias (solución al déficit cuasi-fiscal), haciendo que el grueso del costo no sea puesto sobre los sectores de menores ingresos.

1) Brecha fiscal, reforma tributaria y equidad

Específicamente en lo concerniente a la reforma tributaria, el

y creó un impuesto de 0.15% sobre el valor de todos los cheques canjeados a través de la Cámara de Compensación. Adicionalmente, a inicios de 2003 el gobierno introdujo un sobrecargo a importaciones seleccionadas de 10% el cual duró tres meses y fue reemplazado por un impuesto de 2% a todas las importaciones. Este impuesto cesará en enero de 2005. Así mismo, en enero de 2004 se introdujo un impuesto de 5% sobre el valor bruto de las exportaciones de bienes fuera de zonas francas y a los servicios turísticos el cual cesó en julio de 2004.

ESTUDIOS SOCIALES 135

reto debería ser incrementar los ingresos del sector público y la presión tributaria para reducir sustancialmente el déficit del sector público no financiero, procurando proteger a los sectores más empobrecidos y contribuyendo en la medida de lo posible a la reactivación económica. Los factores de estrés fiscal más relevantes para 2005 revelan la magnitud de la brecha potencial:

- a) el acuerdo Stand-by con el FMI tiene como meta un superávit fiscal para 2005 equivalente al 1.3% del PIB;
- b) existe la necesidad de reemplazar impuestos transitorios entre julio y diciembre de 2004 los cuales generan recursos por un monto equivalente a 1.5% del PIB;
- c) el gobierno estará forzado a reducir el insostenible subsidio a la energía (electricidad y gas propano), el cual podría alcanzar el 2.7% del PIB; y
- d) se hace urgente recuperar el gasto social y en inversión pública, los cuales han alcanzado mínimos históricos. Recuperar para 2005 entre un 33% y un 50% el gasto registrado en 2002 podría implicar recursos equivalentes a 1.2% del PIB.

Cubrir todas estas metas implicaría recursos del orden de 6.7%. Una meta de este tipo parecería muy alta. Sin embargo hay que anotar que aproximadamente un 40% de ésta se explicaría por los subsidios lo que podría ser corregido con un ajuste de la tarifa eléctrica y no con nuevos impuestos⁶. De otro lado, la meta de superávit fiscal deberá ser revisada a la baja para hacer más viable el alcance de las metas.

6 Esto tiene implicaciones políticas importantes en la medida en que el ajuste de precios no requiere de aprobación congresional. Sin embargo, un ajuste de precios tendría un importante impacto en la capacidad de compra de hogares y empresas que, en términos agregados, sería similar al incremento de impuestos para financiar el subsidio. Además, habría que hacer consideraciones distributivas.

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

No obstante, el menú de opciones tributarias es limitado. Si se quiere velar por la equidad, las nuevas autoridades deberán evitar gravar bienes de consumo básico⁷, y evitar reducir o eliminar los subsidios a la electricidad y el gas propano que consumen las familias más pobres⁸. Adicionalmente, deberán hacer énfasis en los impuestos progresivos como el impuesto sobre la renta, y los impuestos como el selectivo al consumo que tienden a gravar productos de consumo de estratos medios y altos, alcoholes y tabaco. Finalmente, deberán abocarse a una revisión de las exenciones vigentes y a una profunda reforma de la administración tributaria para reducir significativamente la evasión fiscal.

Sin embargo, hay que reconocer que incrementar las recaudaciones por la vía de reformar el impuesto sobre la renta (por ejemplo ampliando la base para que incluya los ingresos por beneficios derivados de tenencia de activos financieros como certificados de depósito, y las empresas de zonas francas y sus accionistas, o elevar la tasa máxima desde 25% a 28% ó 30%), además de enfrentarse a fuertes resistencias políticas, podría tener impactos limitados en las recaudaciones, especialmente dada las debilidades del aparato recaudador. Adicionalmente, la elevación de la tasa del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y de los impuestos selectivos presenta la dificultad de que grava el consumo de sectores medios.

2) Oferta monetaria y déficit cuasi-fiscal

El segundo reto concreto en materia de política macroeconómica y financiera es la reducción del déficit cuasi-fiscal del Banco Central y el desmonte del stock de certificados de inversión. Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la política monetaria ha sido reducir la oferta monetaria a través de la emisión

7 Especialmente a través de la ampliación de la base de productos sujetos al Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Ver Isa-Contreras y Morales (2004).

8 Esto requeriría un decidido esfuerzo de focalización de los subsidios.

de certificados y la elevación de la tasa de interés con el propósito de restarle presión al tipo de cambio y a la tasa de inflación. Desde febrero de 2004 en adelante, la política monetaria ha sido efectiva en reducir las presiones devaluatorias en la medida en que ha logrado estabilizar la emisión monetaria (billetes y monedas en poder del público más reservas del sistema financiero en el Banco Central), el medio circulante -M1- (emisión monetaria más depósitos a la vista -cuentas corrientes-) y la oferta monetaria ampliada (medio circulante -M1- más depósitos a plazo)⁹.

Sin embargo, el control de la oferta monetaria por esta vía crea una dinámica de la deuda del Banco Central relativamente frágil y vulnerable en la medida en que un rompimiento de la cadena de colocaciones y vencimientos de certificados de inversión puede expandir la oferta monetaria y disparar el tipo de cambio. En esas circunstancias, la prioridad del Banco Central e incluso de las autoridades fiscales deberá ser, en lo inmediato, minimizar el riesgo de dicho rompimiento, mientras en el mediano plazo reduce el déficit cuasi-fiscal a través de una reducción paulatina de los tipos de interés en procura de hacerlos converger lo más posible con los del mercado. Para ello deberá dar señales inequívocas del compromiso oficial con el cumplimiento de esos compromisos, e incluso la disposición de usar recursos fiscales para cumplir con estos, a través de la generación de un superávit fiscal modesto pero suficiente como para llevar seguridad y tranquilidad a los mercados. Afortunadamente, en julio de 2004 el Banco Central anunció una reducción en las tasas de interés de

9 La emisión monetaria en marzo del 2004 estaba un 67% más elevada que en marzo del 2003, pero estaba un -16.5% por debajo de diciembre y a mayo del 2004 estaba un -6.3% por debajo de de la emisión de diciembre del 2003. De la misma forma, los billetes y monedas en poder del público se habían mantenido estables en RD\$ 30-31 mil millones entre enero y mayo de 2004. En marzo de 2004, la venta de certificados del Banco Central era un 28% superior a diciembre y en mayo era un 36%. Mientras tanto, el financiamiento interno se ha estabilizado en alrededor de RD\$ 109 mil millones lo que representa una cifra de más del 22% del PIB en el 2003. Como consecuencia, el exceso de liquidez se ha reducido a en RD\$20 mil millones entre enero y mayo del 2004 (BCRD, 2004).

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

los certificados, lo que se constituye en una señal de confianza por parte de esa institución en la efectividad de las colocaciones, además de indicar una reducción, si bien modesta, del déficit cuasi-fiscal, y eventualmente de las tasas de interés activas en el mercado financiero.

Por su parte, la reducción del stock de certificados es un reto de mediano y largo plazo. Se ha propuesto un número de soluciones entre las que destacan un crédito externo a largo plazo, la venta de activos del Estado, una contribución sustancial por parte del fisco vía la generación de un superávit fiscal sostenido, la dolarización de los certificados y una ampliación sustancial de los plazos, el establecimiento de un encaje remunerado a los instrumentos en posesión de la banca comercial. Probablemente la solución de largo plazo será una combinación de algunas de estas propuestas.

III. Pobreza y desigualdad: tendencias y dinámica reciente

3.1 Situación heredada

La falta de homogeneidad metodológica en la aplicación de encuestas destinadas a medir los niveles de pobreza de la población dificulta establecer con precisión la evolución en *el nivel* de la pobreza y pobreza extrema en los últimos 20 años. Sin embargo, las distintas estimaciones coinciden en indicar *la tendencia*, permitiendo establecer tres grandes etapas:

- a) 1984-1991: crecimiento de la pobreza e indigencia en el marco de los procesos de ajuste estructural y reestructuración del aparato generador de divisas a partir de 1984;
- b) 1991-2001: disminución paulatina de los niveles de pobreza/indigencia en el contexto del proceso de crecimiento económico experimentado a partir de las reformas estructurales de inicio de los noventa; y
- c) 2001-2004: aumento exponencial de los niveles de pobreza

ESTUDIOS SOCIALES 135

a partir de la crisis económico-financiera creada por el inadecuado manejo de la quiebra de tres importantes bancos.

El Banco Mundial¹⁰ bajo el método de Línea de Pobreza (LP) intentó estimar una serie histórica consistente para el período 1986-1998. La Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)¹¹, utilizando el método del Índice de Condiciones de Vida (ICV) realizó cálculos para el período 1991-1998. Ambas estimaciones, a pesar de diferir en el nivel, confirman la tendencia esbozada anteriormente.

Tendencia de los niveles de pobreza e indigencia en los 90's (en porcentaje según métodos LP e ICV)						
Estimación/Año	1986	1991	1992	1993	1996	1998
Pobreza BM	37.5		33.9			28.6
Pobreza ONAPLAN		54.8		59.6	55.7	51.8
Indigencia BM	8.6		7.3			5.1
Indigencia ONAPLAN		19.7		19.8	18.6	14.6

Fuente: BM & ONAPLAN

Esta tendencia decreciente de la pobreza y pobreza extrema experimenta un punto de quiebre en los primeros años del siglo XXI. El PNUD ha estimado que entre abril del 2000 y octubre del 2003 la población pobre aumentó en 14% mientras que la población indigente lo hizo en 16%¹². Siempre de acuerdo al PNUD en tres años y medio el incremento absoluto en el número de pobres fue de 1.08 Millones, mientras que los/las indigentes aumentaron en 615 mil.

El PNUD¹³ ha estimado los niveles semestrales de pobreza e

10 Auffret, Phillippe (editor). *Informe sobre la pobreza en República Dominicana: La Pobreza en una economía de alto crecimiento* (2002).

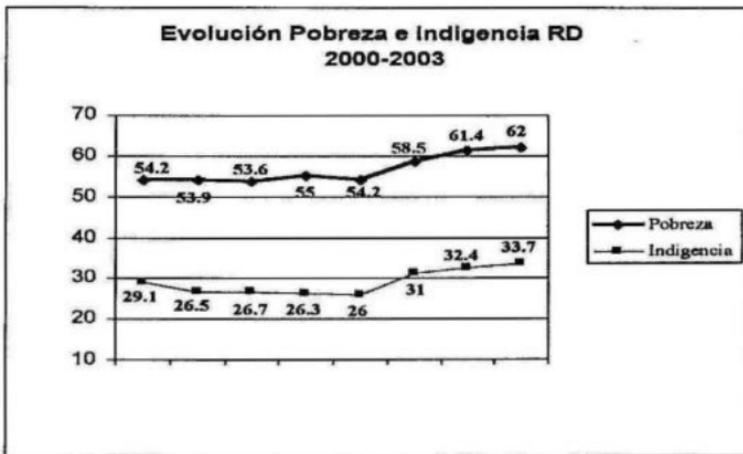
11 ONAPLAN-Gabinete Social, *Estrategia para la Reducción de Pobreza en República Dominicana* (2003).

12 PNUD. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Avance de República Dominicana* (2004).

13 Utilizando como base de datos las Encuestas Nacionales de Fuerza de Trabajo-ENFT- del Banco Central y las líneas de pobreza e indigencia definidas por ONAPLAN en el marco de la Estrategia de Reducción de Pobreza.

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

indigencia en una serie homogénea para el período 2000-2003. Como se puede apreciar en el gráfico anexo, de abril del 2000 a abril del 2002, la pobreza se mantuvo prácticamente constante (54.2%), mientras que la indigencia disminuyó levemente, pasando de 29 a 26%. Esta tendencia es consistente con el comportamiento de los principales agregados macroeconómicos de dicho período (crecimiento moderado del PIB real e inflación controlada¹⁴). A partir de abril 2002 los niveles de pobreza e indigencia comienzan a aumentar sostenidamente hasta llegar en octubre del 2003 a 62 y 34%, respectivamente.



Fuente: PNUD

Es preciso destacar que el aumento de los niveles de pobreza *antecede* al “destape” de la crisis BANINTER (abril 2003). En efecto, el gran salto en los niveles de pobreza e indigencia se verifica entre abril 2002 y abril 2003, cuando la incidencia de la pobreza y pobreza extrema aumenta en 7.2 y 6.4 puntos por-

14 Según datos del BCRD, entre abril 2000 y abril 2002 la inflación acumulada fue de 15.11%, para un promedio mensual de 0.63%, mientras que el incremento anual promedio del PIB real entre enero-junio 2000 y enero-junio 2002 fue de 2.8%.

centuales, respectivamente. Indudablemente es de esperar que los niveles del 2004 sean aún mayores dada la agudización de la crisis macroeconómica experimentada desde octubre del 2003 (últimos datos disponibles) hasta la fecha.

¿Qué pasó en ese año que deterioró tan agresivamente el nivel de vida de la población? La explicación es doble: a) por un lado el PIB real decreció¹⁵ como fruto del "recalentamiento" económico generado por los bonos soberanos y el gasto fiscal expansivo de cara a las elecciones congresionales del 2002; por el otro lado, la inflación y la depreciación del tipo de cambio comenzaron a dispararse como fruto de la expansión de los agregados monetarios generada por los adelantos y redescuentos ofrecidos por el Banco Central a los bancos en dificultades. Ambos factores se exacerbarían a partir del "destape" de la crisis BANINTER.

Esta tendencia reciente de pauperización de la población es corroborada por un deterioro manifiesto en algunos de los principales indicadores sociales de corto plazo. El desempleo aumentó de 13.8% en abril del 2000 a 16.6% en octubre del 2003, mientras que el desempleo juvenil (población entre 15 y 24 años) aumentó de 23.1% a 30.6% en el mismo período. El desempleo femenino, por su parte, aumentó de 24.6% a 26.9%, evidenciando el sesgo anti-femenino del mercado laboral dominicano. Por otro lado, los ingresos reales de la población se han deteriorado significativamente. Así vemos como los ingresos reales medios de toda la población disminuyeron en 16% de octubre 2001 a octubre 2003, mientras que los ingresos de los asalariados del sector formal lo hicieron en 18% en el mismo período. Se estima que el PIB en dólares per cápita del 2004 será un 36% inferior al del 2001.¹⁶

Es de justicia reconocer que otros indicadores han experi-

15 En enero-junio 2002 el PIB real aumentó en 6.8%, mientras que en enero-junio 2003 disminuyó en -0.8%

16 Santana, Isidoro. *Impacto de la crisis económica en la pobreza y en las condiciones de vida de la población*. Foro Políticas Sociales PUCMM, 2004.

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

mentado una mejoría, especialmente aquellos vinculados a saneamiento ambiental, vivienda y servicios conexos. Por ejemplo, el porcentaje de los hogares con acceso a inodoro privado o letrina privada con cajón aumentó de 64.2% en 1996 a 74.9% en el 2002.¹⁷ De la misma forma, el porcentaje de hogares sin servicio sanitario se redujo a la mitad, pasando de 10.3% a 5.9% en el mismo período.

A continuación incorporamos un cuadro-resumen de la evolución reciente de un conjunto seleccionado de indicadores económicos y sociales.

Indicadores sociales seleccionados antes y durante crisis 2002-2003

Indicador	Antes de crisis (antes 2002)	Durante crisis (2002-2003)
Ingresos, empleo y alimentación		
Salario Mínimo en US\$ corrientes empresas grandes ¹	200	99
Desempleo ²	13.8%	16.6%
Salud		
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) ³	36	38
Tasa de infección HIV-Sida ⁴	2.5%	1%
Tasa Cobertura Seguridad Social (% población total) ⁵	7.7%	10.9%
Vivienda		
Población con acceso a inodoro (privado o colectivo) ⁶	43.3%	54.2%
Hogar con piso de tierra ⁷	7%	6.9%
Educación		
Analfabetismo adulto (más de 20 años) ⁸	15.5%	14.5%

Fuente: CEPAL, ONAPLAN-ERP, PNUD, ONE, BCRD, SIPEN

Notas:

- 1) Antes crisis: sept 2001; Crisis: Sept 2003 (PNUD)
- 2) Antes crisis: abril 2001; Crisis: Oct 2003 (BCRD)
- 3) Antes crisis: 1999 (ONAPLAN-ERP); Crisis: Jul-Dic 2002 (ENDESA 2002)
- 4) Antes crisis: 2000 (ONAPLAN); Crisis: Jul-Dic 2002 (ENDESA 2002)
- 5) Antes crisis: 1999 (CEPAL); Crisis: Sept 2003 (SIPEN)
- 6) Antes crisis: 1996 (ENDESA 96); Crisis:2002 (Censo ONE)
- 7) Antes crisis: 1998 (ENGIH 98); Crisis:2002 (Censo ONE)
- 8) Antes crisis: 2000 (CEPAL); Crisis:2002 (Censo ONE)

17 ENDESA 2002.

Como se puede apreciar los impactos de la crisis se evidencian de manera inmediata en la dimensión ingreso y empleo. Una crisis recesiva e inflacionaria como la experimentada se traduce de manera casi automáticamente en deterioro de estos indicadores. Sin embargo, las necesidades básicas no responden tan rápidamente a modificaciones en el entorno macroeconómico ya que están asociadas al nivel y eficacia del gasto público, al tipo de políticas sectoriales implementadas, y a efectos inter-temporales de mediano y largo plazo. Por tal razón se verifica una mejoría en los indicadores de vivienda y educación, mientras que en salud se presenta un panorama mixto. Los efectos de la actual crisis económica en los indicadores sociales se verán en el mediano plazo.

3.2 Retos del nuevo gobierno

Resulta más que evidente que el principal reto social del nuevo gobierno es la magnitud de la deuda social acumulada y el incremento en los niveles de pobreza y pobreza extrema. Dos de cada tres dominicanos/as se encuentran en por debajo de la línea de pobreza definida por el PNUD, uno de cada tres se encuentra por debajo de la línea de indigencia. El deterioro del tejido social dominicano plantea siete desafíos específicos a las autoridades que asumirán la dirección del Gobierno Central en agosto próximo.

1) Articulación entre política económica y política social

Tradicionalmente la política social en República Dominicana ha sido de carácter residual con respecto a la política económica, eje articulador de las políticas públicas en los últimos treinta años. La política social ha quedado relegada a un rol subsidiario, compensatorio y clientelista, una especie de "curita" ante las heridas causadas en el tejido social por las políticas económicas de turno. La falta de articulación entre política económica y social es uno de los principales factores explicativos de la existencia de altos niveles de pobreza e inequidad, a pesar de los altos nive-

les de crecimiento económico experimentados por la República Dominicana.

Uno de los principales retos de las nuevas autoridades es el de diseñar un paquete integral de políticas públicas que incorpore armónica e integralmente aspectos económicos y sociales. Tal y como señala el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). "No hay mejor política social que una política económica incluyente que genere estabilidad en los ingresos familiares y, en particular, empleos de calidad (...) No hay mejor política económica que una política social que apoye el crecimiento económico sostenido a través del desarrollo del capital humano por medio de políticas educativas, de salud y de seguridad social".¹⁸

2) Recuperación y aumento progresivo del nivel del gasto social.

Históricamente, la República Dominicana ha sido uno de los países de menor gasto social como porcentaje del PIB en toda América Latina. Así, según datos de la CEPAL, en 1996-1997 nuestro país ocupaba el lugar decimo tercero de un total de diez y siete países latinoamericanos. En dicho período el promedio de gasto social como porcentaje del PIB fue de 6%, menos de la mitad del promedio regional de 12.4%.¹⁹

Esta situación de baja inversión en servicios sociales se hace aún más patente en los rubros de educación y salud, componentes fundamentales del denominado Capital Humano, requisito fundamental para la equidad social y la superación de la pobreza. En lo que respecta a educación, observamos que en el período 1995-2000 el promedio latinoamericano fue de 4.8% del PIB, mientras que en el país fue tan solo de 2.3%. En lo referente a salud, en ese mismo período el promedio regional fue de 3.1% del PIB, mientras que la República Dominicana sólo destinó 1.4%. En otras palabras, en dicho período el Estado Dominicano invirtió

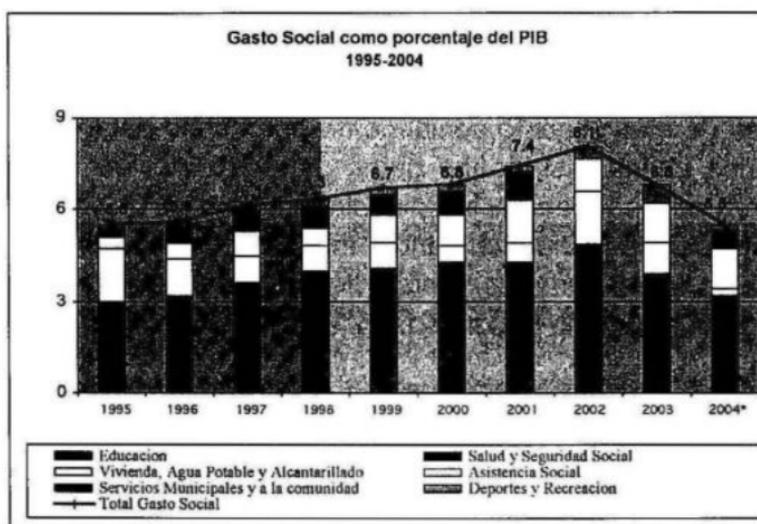
18 Lizardo, Jeffrey. Editor. *Articulación de las políticas económicas y sociales*, INDES, 2002

19 CEPAL (2001)

ESTUDIOS SOCIALES 135

en capital humano menos de la mitad de los estados de la región: 46% del promedio regional en salud y 47% del promedio regional en educación.

Esta situación de rezago nacional empezó a corregirse a partir de la segunda mitad de los noventa. Como se observa en el gráfico anexo, en el período 95-2002, el gasto público social se elevó paulatina y consistentemente, pasando de 5.5% a 8.1% del PIB. En seis años el gasto social aumentó 2.5 puntos porcentuales del PIB, vale decir un incremento del 44%. El año 2002 representó el pico histórico de gasto social en las últimas tres décadas. Sin embargo, a partir del 2003 se verifica una abrupta caída llegando en tan solo dos años a los niveles existentes en 1995.



Fuente: Elaborado con información del BCRD y la SEF.

Resulta evidente que la crisis económico-financiera iniciada a finales del 2002 se tradujo en una contracción severa del gasto social, lo que contribuyó a agravar aún más las condiciones materiales de la población de menores ingresos. Un reto importante de las nuevas autoridades es recuperar el nivel de gasto social, retomando la tendencia interrumpida en el 2003. Una meta am-

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

biciosa pero plausible es la de en el corto plazo retornar a los niveles del 2000-2001 (7% del PIB), aumentando progresivamente durante el cuatrienio hasta llegar en el 2008 a niveles cercanos al 10% del PIB.

3) Mejoría en la eficiencia y calidad del gasto social.

Nuestro país no solo adolece de bajo nivel de gasto público social, sino también de baja calidad en el mismo. El gasto social se caracteriza por una gran "porosidad": una parte importante de los recursos no llegan directamente a la población sino que se invierten en sostener una burocracia, caracterizada por la duplicidad de funciones entre instituciones similares. Igualmente el estado dominicano no realiza una evaluación ex-ante de la rentabilidad económica y social de los proyectos de inversión pública por lo que no se garantiza una asignación óptima de los escasos recursos gubernamentales.

El próximo gobierno deberá aumentar la eficiencia y calidad del gasto social. Dentro de las tareas ineludibles a este respecto destacan:²⁰

- Fortalecimiento institucional del Secretariado Técnico de la Presidencia y la Oficina Nacional de Planificación, especialmente en lo que respecta a formulación y evaluación de proyectos de inversión, administración presupuestaria, y capacidad de monitoreo de la inversión pública.²¹
- Coordinación de esfuerzos con organismos internacionales de cooperación, para evitar el solapamiento de acciones y proyectos.

20 Para un análisis detallado de la calidad del gasto público en República Dominicana y sugerencias para su mejoría ver *Dominican Republic. Public Expenditure Review: Reforming Institutions for a More Efficient Public Expenditure Management*, Banco Mundial (2004)

21 Es necesario destacar los avances recientes del Sistema Integrado de Administración Financiera Gubernamental, proyecto financiado con fondos del BID.

ESTUDIOS SOCIALES 135

- Aplicación efectiva de la ley de servicio civil y carrera administrativa
- Reingeniería institucional del sector social. Por su importancia, este aspecto se trabaja como un reto aparte.

4) Reingeniería institucional del sector social

El sector social gubernamental se caracteriza por la dispersión, la duplicidad de funciones, la falta de coordinación interinstitucional, y la ausencia de un organismo o ministerio rector. Una respuesta reciente fue la creación en abril del 2001 del denominado Gabinete Social, llamado a dotar a las intervenciones del sector social de una visión coherente y un marco operativo común. Dicha instancia y el consejo consultivo de la sociedad civil representan pasos en la dirección correcta, pero se requiere una reorganización institucional más profunda. Es preciso eliminar y/o fundir instituciones, generando economías de escala y sinergias institucionales²². Se precisa que el Gabinete Social sea fortalecido organizacionalmente de manera que pueda ejercer un triple rol: a) rector de la política social gubernamental; b) negociador efectivo en el Gabinete general que garantice apoyo financiero y político a la política social gubernamental, c) articulador de las iniciativas societales de desarrollo social, propiciando la participación activa de ONG's y organizaciones comunitarias.

5) Focalización de las políticas sociales

Una de las grandes debilidades de la política social en el país es su falta de focalización en los grupos sociales más vulnerables, con lo que el gasto social no contribuye todo lo que debiera a la equidad social y la superación de la pobreza. Ejemplos clásicos de la "filtración" del gasto social hacia sectores de ingresos medios y medios-altos lo constituyen la política habitacional en

22 Una idea a ser ponderada es la de la creación de una Secretaría de Estado de Desarrollo Social, que integre todas las instancias gubernamentales actualmente dispersas.

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

el período 1986-1996, o el subsidio generalizado al GLP en el período 2001-2004. El país ha dado pasos de avances mediante los mapas de pobreza elaborados por ONAPLAN (1997), así como la Tarjeta de Asistencia Escolar-TAE- implementada a partir del 2002. Se requiere sin embargo avanzar en la consolidación del Sistema de Identificación de Beneficiarios, en los mecanismos logísticos de focalización, y en el involucramiento de la sociedad civil en el proceso de monitoreo y control de la focalización.

6) Establecimiento de alianzas estratégicas con la sociedad civil

La política social es una responsabilidad societal, no sólo gubernamental. Se requiere entonces sumar esfuerzos, recursos y proyectos que compartan los objetivos generales de superación de la pobreza, reducción de la inequidad social y avance hacia el desarrollo humano sostenible. Lamentablemente, los niveles de coordinación entre Estado y Sociedad Civil son todavía muy incipientes. El nuevo gobierno deberá ser incluyente y fomentar la participación activa de organizaciones sociales en la formulación, ejecución, y monitoreo de la política social. Especial énfasis habrá de darse a la inclusión de las organizaciones comunitarias de base y las ONG's, a través de "joint-ventures" de índole social, en las cuales se generen articulaciones sinérgicas de expertos, recursos humanos y financieros.

7) Superar las tentaciones de la cultura política tradicional: Asistencialismo, clientelismo y falta de continuidad del Estado.

El deterioro de las condiciones materiales de la población en los últimos tres años ha sido agudo. Existe la necesidad de ejecutar acciones de asistencia social que socorran a segmentos poblacionales colocados en situación de alta vulnerabilidad. Sin embargo, asistencia no es necesariamente asistencialismo. Las diferencias, tal y como señala Marcos Villamán,²³ vienen dadas por los niveles de participación de las organizaciones sociales

23 Villamán, Marcos. "Asistencia y Asistencialismo". *Clave Digital*, 13 Julio 2004. <http://www.clavedigital.com>

ubicadas en el territorio, así como por la integralidad y multidimensionalidad de las acciones. Se avizora un contexto político de precaria gobernabilidad, se requiere entonces que la política social no recaiga en patrones tradicionales de clientelismo y asistencialismo. Un elemento que puede ayudar es darle continuidad a avances institucionales como la Estrategia de Reducción de Pobreza, formulada en el cuatrienio 2000-2004. En la misma se distinguen tres niveles en el accionar social del Estado:²⁴

- Asistencia social: acciones que buscan a proteger a la población en situación de pobreza extrema
- Bienestar social: iniciativas que garantizan los derechos de toda la ciudadanía
- Reducción de pobreza: proyectos que confrontan las desigualdades de capacidad y oportunidad que enfrenta la población empobrecida.

8) Enfoque de género

Existen marcadas diferencias de poder, ingresos e indicadores sociales entre hombres y mujeres. Para citar un ejemplo, la brecha salarial entre hombres y mujeres que desempeñan el mismo trabajo se ha estimado en 30%²⁵. Por tal razón la política social debe ser sensible a estos desbalances y promover políticas específicas dirigidas a reducir las desigualdades entre mujeres y hombres. No se trata de programas a ser ejecutados únicamente por la Secretaría de Estado de la Mujer, sino que toda la intervención del Estado, en sus distintas instituciones debe estar dotada de una perspectiva de género y contribuir a la equidad inter-générica. Elementos críticos a ser abordados por el próximo gobierno son la violencia intra-familiar, la escasa participación laboral de la mujer y las brechas salariales anteriormente expuestas.

24 ONAPLAN-Gabinete Social. *Estrategia para la reducción de la pobreza en la República Dominicana* (2003)

25 PNUD. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, op cit (2004)

IV. Productividad y competitividad

Incrementar la productividad del aparato productivo y fortalecer su capacidad para competir tanto el mercado internacional como en el mercado doméstico es una condición imprescindible para promover el desarrollo económico de largo plazo. Esto implica mejorar la calidad y la provisión de los factores determinantes de la competitividad sistémica, y en algunos casos reducir sus precios y hacer más eficientes esos mercados. Este apartado se limita a citar los problemas y retos en esta área, destacando sus aspectos más sobresalientes.

El estado de situación de la competitividad de la economía dominicana se revela al observar el comportamiento histórico de las exportaciones nacionales de bienes²⁶ las cuales se han mantenido básicamente estancadas desde inicio de los ochenta, oscilando entre US\$ 700 millones y US\$ 1,100 millones.

Algunos de los factores que determinan la competitividad sistémica son la calificación de la fuerza de trabajo, el desenvolvimiento de los mercados financieros, el estado de la infraestructura (redes viales, puertos y aeropuertos, infraestructura eléctrica, y telecomunicaciones) y los sistemas de aprendizaje e innovación. La precariedad de los niveles de productividad y competitividad del aparato productivo nacional adquieren matices dramáticos ante los cambios en el sistema de comercio internacional, especialmente el referido al comercio de textiles²⁷, y los acuerdos de

26 Estas son exportaciones de bienes fuera de las zonas francas, una buena parte de las cuales disfruta de un privilegiado régimen fiscal y de comercio internacional.

27 A partir de enero de 2005 las exportaciones de prendas de vestir de los países asiáticos al mercado de los Estados Unidos quedarán libres de restricciones de cuotas. Estas restricciones, sumadas a las preferencias que los Estados Unidos otorga a los países del Caribe para la exportación de prendas de vestir en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) junto a las provisiones arancelarias de ese país que promueven los esquemas de "producción compartida", ofrecen un poderoso incentivo para las exportaciones de confecciones desde las zonas francas de la Cuenca del Caribe a los Estados Unidos. El desmantelamiento de las restricciones a las

libre comercio en negociación, los cuales prometen incrementar las presiones competitivas en los mercados doméstico y externos tradicionales tanto de países desarrollados como de otros países en desarrollo.

En cuanto a la calificación de la fuerza de trabajo, a pesar de algunos avances revela persistentes rezagos. El nivel de escolaridad en niños y niñas menores de cinco años continúan siendo bajos. En el caso de la tasa de cobertura neta de educación pre-escolar, los niveles son también reducidos. Por otro lado, a pesar de los avances en materia de educación primaria (ampliación de la cobertura, y reducciones en la tasa de deserción y repitencia), en el caso de la educación para adolescentes (15-18 años) los indicadores son alarmantes. Este es precisamente el rango de edad previo a la adultez y a la edad a partir de la cual se puede hacer pleno ejercicio de las capacidades laborales. En 1998-99, menos del 70% de la población en este rango de edad asistía a un centro educativo, mientras la cobertura neta de educación era menor al 30% (UNICEF/ONAPLAN, 2000). Estos indicadores no han mostrado una mejoría significativa en los últimos años. En este sentido, el reto de las políticas públicas en la nueva administración es contribuir para acelerar los ritmos de crecimiento de la cobertura del sistema educativo, especialmente en edades tempranas y en adolescentes, así como reducir las tasas de repitencia y deserción.

Por otro lado, el sector financiero sigue siendo muy poco profundo. Indicadores como el cociente de los depósitos en el sistema financiero (M2 y M3) entre el Producto Interno Bruto (PIB), o el crédito bancario entre el PIB son más bajos que en otros países de la región de similar nivel de desarrollo. Así mismo, las tasas de interés activas reales están entre las más altas de la región. Estos indicadores revelan el pobre grado de intermediación

exportaciones asiáticas generará una intensa competencia y se espera que ocurra un importante desplazamiento de las exportaciones dominicanas en ese mercado. Ver USAID/Nathan Associates (2003).

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

financiera prevaleciente. Adicionalmente, la quiebra del BANINTER y los problemas enfrentados por otros dos bancos revelaron las graves debilidades de la supervisión bancaria. El reto, por lo tanto, deberá ser contribuir a hacer del sistema financiero uno más eficiente y más competitivo que amplíe el acceso al crédito y reduzca las tasas de interés activas, y fortalecer la capacidad de supervisión para reducir el riesgo y el grado de vulnerabilidad.

En materia de comunicaciones y telecomunicaciones, a pesar de los avances experimentados en años recientes, el país revela costos de telecomunicaciones relativamente altos, mientras la densidad telefónica sigue siendo relativamente baja. De manera similar, los indicadores de uso de Internet se muestran rezagados con respecto a muchos países competidores de la región y fuera de la región. En el caso del transporte marítimo, a pesar de la cercanía a su mercado más cercano, el costo de transporte marítimo es uno de los más altos de la región (Isa, 2004).

Finalmente, como se señaló anteriormente, el caso del sector eléctrico es dramático, con impactos negativos directos en la productividad y la competitividad. Junto con la crisis macroeconómica y financiera, éste es quizás el reto inmediato más importante de las nuevas autoridades.

El país sufre de elevados costos de la energía y graves deficiencias en el suministro, las cuales en ocasiones virtualmente paralizan el país. Los problemas del sector se asocian a: i) relativamente elevados costos de producción como consecuencia de un parque energético con una elevada proporción de generación a partir de diesel, lo cual tiene un costo más elevado comparado con plantas de carbón y gas; ii) la presencia de costosos contratos entre la empresa eléctrica del estado y proveedores privados independientes firmados antes de la privatización parcial del sector; iii) graves deficiencias en el cobro de la energía servida; y iv) un insostenible nivel de subsidios públicos introducidos al inicio de la crisis macroeconómica con el objetivo de evitar una elevación de los precios de la energía.

ESTUDIOS SOCIALES 135

Estos factores determinan la ocurrencia de crisis financieras recurrentes en el sector las cuales tienen como resultado la imposibilidad de las empresas de generación de continuar operando y por tanto la interrupción del servicio de energía por largas horas. En síntesis, bajo el actual esquema, el sistema eléctrico dominicano no es financieramente viable.

Por lo tanto, el reto de las nuevas autoridades deberá ser impulsar un nuevo esquema financiero que haga financieramente viable al sector. Esto deberá implicar necesariamente la renegociación de contratos entre el estado y los proveedores independientes, un cambio en los términos de las relaciones entre las empresas generadoras y las empresas de distribución de tal manera que se transfiera lo antes posible los contratos entre ellas al mercado competitivo (en oposición a contratos fijos de largo plazo), un decidido esfuerzo de las empresas de distribución para mejorar sustancialmente el cobro de la energía, un ajuste tarifario especialmente para los sectores residencial y comercial, protegiendo las tarifas para el sector residencial de menores ingresos, y un programa de largo plazo de inversión en infraestructura que mejore la red de transmisión (especialmente la norte-sur) pero que además produzca una gradual transformación del parque energético hacia uno más eficiente y de menor costo.

V. Conclusiones

La situación económica y social que recibirán las autoridades que asumirán la administración del gobierno central el próximo agosto es extremadamente compleja, combinándose desequilibrios macroeconómicos recientes con problemas estructurales de pobreza, exclusión social y deficiencias en la competitividad sistémica del aparato productivo nacional.

La tarea inmediata que deberá emprender el nuevo gobierno es recuperar la estabilidad macroeconómica, rompiendo la espiral inflacionaria y devaluatoria que ha deteriorado gravemente las

RETOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población dominicana. Recuperar la estabilidad macro no podrá hacerse (como en coyunturas anteriores) sobre la base de ajustes recesivos y reducción del gasto social. Intentarlo, en un contexto de pauperización acelerada, sería poner en juego la propia gobernabilidad democrática.

El desafío consiste en definir políticas públicas creativas que permitan alcanzar concomitantemente objetivos de estabilización económica, relanzamiento del crecimiento, aumento de la competitividad, reducción de la pobreza y mejora de los indicadores sociales básicos. La estrategia de "economía del derrame"²⁸ ha demostrado ser incapaz de superar la pobreza y reducir las desigualdades sociales. El crecimiento es condición imprescindible, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo humano sostenible.

Al nuevo gobierno se le presentan dos grandes caminos:

- a) Ser un administrador de la crisis, limitándose a ajustar la economía y recuperar la estabilidad perdida.
- b) Implementar profundas reformas económicas, políticas y sociales sobre la base de acuerdos sociales de amplia base, propiciando la participación activa de los distintos actores económicos, políticos y sociales. El eje articulador de un proceso de reformas de esa índole habrá de ser la creación de capital humano, con énfasis en políticas educativas y de salud. Deberá en definitiva, superar la desarticulación tradicional entre política económica y política social.

Optar por el segundo sendero requerirá grandes cualidades de concertación social, de construcción de un proyecto colectivo de mediano plazo, de innovación en la gerencia pública. Grandes retos son. Esperamos que por el bien colectivo, las nuevas autoridades estén a la altura de tan extremas circunstancias.

28 Paradigma según el cual el crecimiento económico –en sí mismo– crea las condiciones para superar la pobreza.