

Estudios Sociales
Vol. XXXIII, Número 121
Julio - Septiembre 2000

DOCUMENTO

Discurso del Dr. Antonio Isa Conde, Presidente de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP), en el acto de inauguración del Seminario Internacional del Cierre de Gestión "La reforma de la Empresa Pública en la República Dominicana: una visión comparada", 27 de julio de 2000.

Excelentísimo Señor Presidente Constitucional de la República,
doctor Leonel Fernández Reyna,

Distinguidos invitados especiales,

Expositores y participantes de este seminario,

Señoras y señores:

Desde el 30 de noviembre del año 1997 la Comisión de Reforma de la Empresa Pública ha trabajado arduamente en procura de cumplir cabalmente con la encomienda de dirigir un proceso de tanta trascendencia en el plano económico, político y social para la República Dominicana.

Un proceso complejo, difícil, pero que se ha llevado a cabo con el más absoluto apego a la ley y a las normas éticas que deben regir una actividad de esta naturaleza.

Todos los actos de precalificación y de licitación, se han hecho de cara al público, con participación de una representación importante de la sociedad dominicana, ya que se invita a los funcionarios públicos, a los miembros del Congreso Nacional, a las organizaciones po-

ESTUDIOS SOCIALES 121

líticas, sindicales y empresariales, así como otros sectores de la sociedad civil, entidades religiosas y los medios de comunicación, para que sirvan de testigos de cómo acontecen los hechos en estas jornadas tan importantes del proceso de reforma.

Asimismo, se ha mantenido una comunicación abierta con la comunidad nacional, informándole paso a paso de todos los pormenores del proceso, y los documentos producto del mismo han sido depositados tanto en el Congreso Nacional como en un centro de información abierto al público en la universidad INTEC.

No conforme con eso, la CREP dispone de una página de Internet, donde se encuentra esa información al alcance de todo aquel que quiera verla; hemos dicho y repetido que la CREP es una casa de cristal.

Les digo esto a manera de preámbulo, porque este seminario se enmarca en esos criterios. Queremos informarle al país y a la comunidad internacional lo que hemos hecho y cómo lo hemos hecho, a través de las exposiciones que en este seminario harán los representantes de la CREP, así como por la vía de los distintos documentos que serán puestos en circulación: explicamos detalladamente todo lo que ha sido la entraña del proceso.

En este seminario, señores, estamos presentando nuestras Memorias, recogidas en un voluminoso documento, un brochure que contiene una síntesis informativa ilustrada del proceso, un índice de más de 1300 títulos, como guía del usuario de todo lo que estamos dejando para la posteridad en un Centro de Datos, donde se hallan todos los documentos, no sólo del proceso, sino todos los estudios, evaluaciones y/o recomendaciones de naturaleza técnica o legal que se utilizaron como referencias o apoyo para la toma de decisiones en cuanto a su aplicación.

Ese centro de información que deja la CREP es un instrumento de valor inestimable, no solamente para los estudiosos del tema, para el gobierno, las academias nacionales, sino que puede ser una fuente preciosa de apoyo para todos aquellos países que están por iniciar procesos similares, dada su gran riqueza documental.

DOCUMENTO

Pero más aún, hemos decidido también llevar al público, por medios electrónicos, a través de un CD Rom que será distribuido en esta jornada, todos los documentos de la reforma: términos de referencia, contratos, estatutos, actas notariales, circulares, enmiendas, cuanto documento estuvo relacionado con cada uno de los procesos que hemos ejecutado. Dejaremos también otros CD Roms que contienen las grabaciones de todas las licitaciones y los procesos de precalificación.

Toda esa fuente de información servirá, para que cuando no esté ninguno de los que participamos en el proceso, se explique por la vía documental lo que aconteció en este período de reforma, en estas agotadoras jornadas de trabajo, cuyo objetivo fundamental ha sido contribuir a la construcción de un futuro mejor para todos los dominicanos.

Este acto constituye, señores, una cabal rendición de cuentas, quizá la más detallada que se haya realizado sobre una actividad pública, en toda la historia del país.

Lo hacemos así, convencidos de que tratándose de un proceso tan complejo y comprometedor como el que hemos llevado a cabo, mientras más se conozca, podrá ser mejor comprendido, pero sobre todo, esta recopilación y sistematización de información permitirá al próximo gobierno y a los demás que le sucedan, tener una base para mejorar el esfuerzo que, a un alto costo político y económico, ha realizado la administración del Presidente Leonel Fernández, de manera consecuente con los planteamientos que hiciera una vez asumido el poder.

El Presidente planteó al cumplirse el primer mes de gobierno, la necesidad de enfrentar el reto que significaba la asimilación de los desafíos que se estaban produciendo a nivel mundial, en nuestras estructuras sociales, económicas y políticas, a través de un proceso profundo de reforma y modernización del Estado, en el que se le asignó un rol preponderante a la reforma de las empresas públicas, las cuales, al asumir el poder, estaban en absoluta bancarrota.

En esa comparecencia, el Jefe del Estado presentó pormenorizadamente la caótica situación financiera en que permanecían estas

ESTUDIOS SOCIALES 121

empresas y los subsidios que estaban recibiendo de parte del Estado, dinero que bien debería servir para incrementar el gasto social en salud, vivienda y alimentación.

Lo peor era que con esos recursos que se estaban invirtiendo, ascendentes a más de cuatro mil millones de pesos anuales, esas empresas no daban ninguna señal de mejoría.

El proceso de reforma abarcó la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), la Corporación Dominicana de Empresa Estatales (CORDE), y la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera (CORPHOTEL).

En un periodo de trabajo arduo de más de dos años y medio, la CREP prácticamente ha terminado su labor.

La reforma de CDE representó el proceso más difícil en cuanto a su ejecución y resultados por distintas razones, esencialmente por tratarse de un área de servicio público básico, además de que entre las unidades a reformar era la empresa que aún a costa de un sacrificio enorme para el Estado, lucía más consolidada, lo que se traducía en un alto nivel de resistencia de sus estructuras internas a las transformaciones propiciadas al amparo de la ley 141-97.

Es decir, mientras empresas como las de CORDE o el CEA estaban en una situación de colapso total, CDE, aunque con gran dificultad, era mantenida a flote, pues por la naturaleza del servicio el gobierno estaba constantemente auxiliándola, tratando a toda costa de que no se hundiera financieramente.

Pero esto no significa que existía alguna posibilidad para CDE, o, como opinan algunos, que la capitalización se festinó; más bien todo lo contrario, se tardó mucho, porque la situación de precariedad financiera estaba tocando fondo, como consecuencia del insostenible e indetenible acumulo de deudas, y además, las pérdidas por concepto de la energía servida no pagada por los usuarios, mientras se había llegado a un punto en que al Estado le resultaba imposible asignarle más recursos para aliviar su creciente déficit.

DOCUMENTO

En octubre se cumplirá un año de la capitalización del área de generación, y a la fecha los apagones no dan tregua. "Ha fracasado la capitalización, el proyecto no ha llenado las expectativas", alegan círculos de opinión pública.

Es posible que se crearan muchas expectativas con relación a la capitalización de la CDE. No obstante la CREP nunca vendió la idea de que la crisis del sector se resolvería de la noche a la mañana. Hemos asumido públicamente nuestros errores, como el que cometimos al no explicar lo suficientemente claro a la población, los componentes de la tarifa que pagan los usuarios por el servicio eléctrico. Nunca nos imaginamos que se produciría una alza tan fuerte en los precios del petróleo, y al obviar eventualidades de esta naturaleza, involuntariamente contribuimos a crear una visión de que no iban a producirse aumentos en la facturación.

Pero los miembros de la CREP no podemos aceptar que contribuimos a crear falsas expectativas en el sentido de que los problemas de la energía se iban a resolver de la noche a la mañana; sólo basta estudiar toda la documentación de la CREP para confirmar nuestra concepción sobre el problema. El parque energético estatal estaba en muy malas condiciones, además estábamos trabajando con un sistema donde el cincuenta por ciento de la oferta de electricidad es provisto por los productores privados independientes de antes de la reforma; las plantas de generación térmica de CDE apenas representan el 40 por ciento, el diez por ciento restante correspondía a la generación hidroeléctrica.

Lo que sí hemos defendido con vehemencia es el hecho de que con la capitalización se sientan las bases del cambio radical que propiciará el desarrollo del sector, algo imposible sin la participación de la inversión privada.

Con la reforma hay capitales disponibles, pero además, las nuevas empresas son sujeto de crédito, cosa que antes no lo era CDE. Esa es la verdad, aunque muchos, por ignorancia o por mera intención de dañar, sugieran que la capitalización ha resultado un fraude.

Hemos dicho que montar una planta generadora de electricidad o rehabilitarla no es algo simple y lleva su tiempo, máxime tratándose

ESTUDIOS SOCIALES 121

de plantas que como muchas de las de CDE, no daban para más. Ahora bien, debemos confesar que no obstante estar conscientes del deterioro de esas unidades, jamás nos imaginamos la magnitud del desastre, incluso a nivel de los propios inversionistas, que quizás si hubieran evaluado la profundidad de la crisis, posiblemente hubieran tomado decisiones diferentes al hacer sus ofertas económicas; nadie imaginó que la situación de daño y precariedad llegaba a los niveles que últimamente se ha puesto en evidencia.

El proceso de CDE ha representado la mayor dificultad, pero en sentido general, la reforma ha constituido una labor titánica que ha requerido de mucha entereza, se ha producido mucha desinformación y un alto grado de confusión con respecto a ésta. Prevalecen interpretaciones distorsionadas con relación a su ejecución, a los contratos, a su costo económico, entre otros aspectos.

Por ejemplo, se ha hablado insistentemente de que el Estado está gastando más en subsidios al sector eléctrico ahora que antes, un hecho de carácter relativo, que fue explicado por el Presidente Fernández recientemente. Ya la CDE, en lo que toca a sus operaciones corrientes, tiene un flujo de caja positivo, pero arrastra deudas viejas, especialmente con los generadores privados, la parte que no asumió la capitalización.

Por demás, la reforma ha tenido un costo económico menos oneroso de lo que muchos creen. Es importante que se sepa que en el caso de la CDE todos los pasivos laborales, gastos del proceso y una parte importante de la deuda de la empresa, fueron asumidos por las nuevas empresas; estamos hablando de más de 140 millones de dólares, o sea, más de dos mil doscientos millones de pesos.

En lo concerniente a las empresas de CORDE, casi todos los pasivos fueron asumidos por las nuevas sociedades que se constituyeron, con excepción de Molinos, donde la nueva sociedad capitalizada no tuvo capacidad de asumir todas las deudas, por lo que CORDE pagó los pasivos laborales por unos cien millones de pesos, y otros compromisos, mediante fondos que le pagó el Estado por concepto de una expropiación, Otras acreencias de la empresa por unos 67 millones de pesos y 312 mil dólares pasaron a deuda pública.

DOCUMENTO

El Estado asumió el pago de las pensiones de las empresas reformadas, ya que los planes de pensiones estaban totalmente quebrados.

El proceso que más le ha costado en forma directa al gobierno central ha sido el del CEA, debido a que ha tenido que invertir en pago de pasivos laborales más de mil millones de pesos, y todavía adeuda por ese concepto unos 43 millones; el resto de los pasivos el propio CEA los ha estado pagando con sus activos, como es el caso de la deuda con los colonos. Una parte de esa deuda ha sido amortizada con daciones en pago de terrenos, por cerca de 185 millones de pesos; otros colonos se han acogido a la ley de bonos.

No significa esto que están cubiertos todos los pasivos del CEA, el cual se ve afectado aún por retrasos en sus nóminas normales y en sus compromisos corrientes posteriores a la reforma, incluyendo una partida importante que se adeuda a los colonos correspondiente a la última zafra.

Si se compara lo que el Estado ha pagado en el CEA y lo que le falta por pagar, se puede advertir que lo se va a economizar solamente por concepto de dejar de subsidiar zafra es mucho. Recuérdese que el año pasado el gobierno subsidió con 800 millones de pesos y apenas se produjeron 60 mil toneladas de azúcar. Este año se está haciendo la zafra sin ningún tipo de auxilio oficial, el Estado se liberó de esa carga, y además ha recibido los beneficios correspondientes por concepto de arrendamiento.

En este contexto, es importante señalar que las deudas de estas empresas con el Banco de Reservas también han sido reducidas, sea mediante dación en pago por transferencia de activo, como en el caso del CEA, o por pago directo, como en Molinos, de cuya deuda la nueva empresa capitalizada asumió 125 millones de pesos.

Este proceso continúa. Esperamos que concluya exitosamente, sin necesidad de que el faltante sea convertido en deuda pública como prevé la ley 141-97.

Que la CREP haya prácticamente terminado con las tareas encomendadas por la ley 141-97, no significa que se ha concluido con la

ESTUDIOS SOCIALES 121

reforma de las empresas del Estado. Aparte de que quedan pendientes procesos tales como los concernientes a la Compañía Dominicana de Aviación, Induspapel y Pidoca, hay proyectos a los que las autoridades tendrán que prestar atención, entre los cuales cabe destacar, el de Desarrollo del Mercado Eléctrico, en el cual trabajó la Comisión por encomienda del Estado Dominicano y del Banco Mundial, concluido el 30 de junio y que presentamos a la CDE.

En éste se define cuál debía ser el destino de las áreas de generación hidroeléctrica y de transmisión, áreas no capitalizables dentro de los lineamientos de la ley 141-97, pero que debían ser necesariamente reformadas en función de la ley constitutiva de la CDE o de cualquier otro instrumento que se cree al efecto, por la importancia capital que representa para el desarrollo del sector.

La rehabilitación del área de transmisión es fundamental. El requerimiento de capitales para su desarrollo es piedra angular de la reforma del sector; no hacemos nada mejorando nuestras redes de distribución, ampliando la generación, si no tenemos un eficiente sistema de transmisión, ya que se crearía un cuello de botella que imposibilitaría que la generación que se produzca pueda ser llevada a los lugares donde debería ser distribuida.

Para ello, en el proyecto diseñado por la CREP se prevé que estas empresas, que deberán seguir siendo cien por ciento propiedad del Estado, puedan constituirse en empresas independientes y administradas por el sector privado.

Esto es una condición sine qua non para que los organismos internacionales de financiamiento puedan erogar los recursos necesarios para su expansión, El propio proyecto fue diseñado como precondición del Banco Mundial para el desembolso de un préstamo de 120 millones de dólares, que serían destinados al área de transmisión de la CDE.

Exhortamos a las nuevas autoridades a que le presten atención a este proyecto, que comprendan su importancia, lo impulsen, para que el país pueda contar con un sistema de transmisión a la altura de una nación que además de superar sus precariedades, debe po-

nerse en condición de satisfacer las necesidades de una economía en expansión.

Por otra parte está el anteproyecto de ley que presentó la CREP al Poder Ejecutivo, ya remitido al Congreso Nacional, relativo al uso y manejo de los fondos de la capitalización. Este contempla la creación del organismo que manejaría ese dinero, que a la vez sería el llamado a fiscalizar y designar a los representantes del Estado en las nuevas empresas; además, en esta iniciativa hemos puesto énfasis en que parte de esos recursos se empleen en beneficio de las comunidades que se encuentran en las áreas de las empresas reformadas, muy especialmente en los bateyes del CEA.

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública en todo este proceso ha cumplido de manera estricta con todos los postulados de la ley. Nuestra lucha ha sido ardua en un proceso que ha confrontado mucha resistencia; los cambios de por sí la generan, pero los intereses envueltos en todas las áreas sujetas a reforma, en empresas que aún quebradas manejaban presupuestos de más de 18 mil millones de pesos, contribuían a extremar la oposición a todo lo que implicaría una transformación del estatus quo.

Ha sido un trabajo incomprendido casi de manera generalizada, tanto en virtud de la incoherencia que lo afectó, desde el propio ámbito oficial, y además, por haber sido tema de campaña electoral, con el fenómeno del recrudescimiento de los apagones como telón de fondo. La crisis energética, lo hemos dicho muchas veces, ha impedido evaluar objetivamente la reforma; en la medida en que la situación del sector eléctrico mejore, entendemos que la percepción variará sustancialmente.

Nos hemos mantenido trabajando contra viento y marea, entendiendo que la reforma sólo podría concretarse si se asumía el reto de su ejecución con la disposición de enfrentar todos los obstáculos que se presentarían. Los miembros de la CREP lo interiorizamos como un compromiso ciudadano, con el país y su futuro, y así mantuvimos en alto la moral para llegar hasta donde hemos llegado.

La desinformación en cuanto a muchas de las actuaciones de la CREP ha campeado por sus fueros, muy particularmente, en todo lo

ESTUDIOS SOCIALES 121

que se refiere a donde comienza y termina su papel. Se atribuyen al proceso deficiencias que no le competen, y reclamos que no son de la responsabilidad de la Comisión.

Se ignora o pretende ignorarse que desde el momento que se produce la capitalización o el cierre después de la adjudicación, son otros organismos los que entran en función, tanto en lo que se refiere a los aspectos reguladores como lo que se refiere a la supervisión de lo que son los intereses del Estado.

Cada sector capitalizado tiene su organismo normativo. Por demás, las nuevas sociedades están amparadas por las leyes de comercio y el Código de Comercio de la República Dominicana.

La CREP es un organismo temporal, que pudo haber desaparecido hoy día y en este acto, creada únicamente para buscar el socio idóneo del Estado, mediante licitación pública internacional, a fin de lograr la rehabilitación y puesta en operación de empresas que le representaban una carga financiera y que no estaban cumpliendo con su papel económico y social.

Nuestra responsabilidad estuvo en la aplicación de esta ley, tal como fue aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, de manera transparente y respetando las normas éticas e institucionales.

Ahora bien, la ley 141-97 puede considerarse como la parte inicial del proceso de reforma, visto en términos más amplios, ya que por ejemplo, en el caso de la reforma de la Corporación Dominicana de Electricidad, la capitalización de las áreas de generación y distribución es el paso inicial hacia la reestructuración del sistema eléctrico nacional, donde de un sistema monopólico y verticalmente integrado, se ha pasado a uno en el cual operan varios actores y donde existe la posibilidad de que otros participen de manera libre, solamente limitados por las reglamentaciones y la normativa establecida hoy por la Secretaría de Industria y Comercio, y que deberán ser plasmadas de manera mucho más firme a través de la Ley General de Electricidad.

DOCUMENTO

Señores, es que el Estado, como bien dice la ley, no ha renunciado a su función reguladora y normativa, por el contrario; la ley 141-97 prevé que todos los elementos reguladores y normativos deben establecerse, e incluso, dice que donde no existen se deben crear en un periodo no mayor de seis meses.

Sin embargo, es oportuno reiterar que la CREP, no obstante la ley haber previsto que podían establecerse esos mecanismos después de la capitalización, tomó la precaución de no hacer la capitalización de la CDE si no se creaban, aun por la vía administrativa, los elementos reguladores. De ahí el nacimiento de la Superintendencia de Electricidad y de las normas y regulaciones establecidas por la secretaría de Industria y Comercio, que es quien, según la legislación actual existente, tiene la capacidad normativa del sector.

Aunque existe la normativa, la aprobación de la ley de electricidad representará un salto cualitativo, porque la Superintendencia tendría mucho más fuerza y más poder regulador. Eso no significa, en modo alguno, que hoy no tenga poder para ejercer su función, la que debe ejercer con todos los instrumentos que tiene a su cargo, los instrumentos que le dan los contratos, las resoluciones de Industria y Comercio, y la legislación ordinaria dominicana.

Por eso no nos cansaremos de exigir que esta institución del Estado, aún en medio de las precariedades que le reconocemos, sea firme en el cumplimiento de sus funciones, responsabilidades y obligaciones, y mantenga en forma permanente edificada a la Nación sobre lo que está pasando.

La población tiene que sentirse tranquila y confiada de que hay una institución que supervisa y defiende sus intereses, porque en definitiva, si bien la energía es un negocio, también es un servicio, y hay que hacer compatible el negocio con el servicio. La población tiene que entender que es importante que ese negocio eléctrico progrese, porque en la medida que progresa, podremos tener un servicio más eficiente con empresas capaces de expandir en forma permanente sus actividades, haciendo sostenible en el tiempo su actividad y garantizando así el desarrollo del sector.

ESTUDIOS SOCIALES 121

Por otro lado, también los distintos actores que intervienen en el negocio de la electricidad tienen que tomar conciencia de que están brindando un servicio público, que tienen responsabilidades con el consumidor y que tienen responsabilidades con el país.

Pero para ello no basta la conciencia de uno u otro, sino que se requiere que el ente regulador tenga la fuerza y la calidad moral para erigirse en árbitro de los conflictos que se pueden producir como consecuencia lógica de relaciones comerciales entre varios agentes, y que en esa virtud, trace las normas para garantizar que por un lado el negocio marche bien, y por el otro, la ciudadanía esté satisfecha.

Hay que fortalecer esta institución, hay que hacerla más creíble y darle más fuerza, hay que aprobar la Ley General de Electricidad.

En sentido general, el país debe tener en cuenta que aunque al hacer la licitación concluya el papel de la CREP, esto no equivale a que el Estado se desentienda de las actividades de las nuevas empresas.

Señores, el Estado es socio en un cincuenta por ciento de esas empresas, y puede y debe por la vía del Secretario o el Comisario que designa el Estado, verificar que éstas cumplan con las condiciones establecidas en los contratos y que respeten las reglas de juego en lo que se refiere a las relaciones socio-Estado.

Los representantes del Estado también tienen el deber, además de vigilar los intereses de su competencia, de estimular y hacer todo el esfuerzo para que esas empresas funcionen, porque en la medida en que lo hagan, el Estado se va a beneficiar no solamente por lo que corresponde por su participación accionaria, sino también por lo que significa en términos de ingresos al fisco, y en sentido amplio, los beneficios que se derivan para el país del desarrollo de tan importantes actividades económicas, como son las áreas vinculadas a la reforma.

Esa responsabilidad recae sobre organismos permanentes; es importante cuidar la calidad de las personas designadas como repre-

sentantes estatales en las nuevas sociedades, disponiendo mecanismos a fin de garantizar su idoneidad personal y profesional. Es recomendable que exista una institución expresamente dirigida a dar el seguimiento necesario a sus actuaciones, y que a la vez vigile la marcha de las propias empresas.

Con esta visión es que hemos presentado al Poder Ejecutivo el anteproyecto de ley relativo al uso y manejo de los fondos de la reforma al que hicimos referencia.

Esa ley, señores, es fundamental para completar el proceso, no solamente por su contenido en lo que respecta a los aspectos de fiscalización de los cuales hemos estado hablando, sino que sería la llamada a garantizar que los beneficios que produzcan esas empresas, (ya hay dinero acumulado producto de la reforma), sean utilizados de la mejor manera posible, para el desarrollo del país, como la misma ley lo establece.

Exhortamos a los legisladores a tomar en cuenta esta iniciativa, necesaria para completar la reforma de las empresas públicas, un proceso, señores, que apenas comienza, hemos trabajado con entusiasmo y hemos alcanzado objetivos significativos, pero aún falta mucho por hacer.

Estamos en los albores de un nuevo siglo, y es notable la rapidez con que se producen cambios en la economía mundial, que obligan a la República Dominicana a recuperar el tiempo perdido y prepararse como nación a obtener ventajas de esas transformaciones, en vez de quedarse rezagada.

Fue esta la perspectiva que tuvo el presidente Fernández al impulsar el proyecto de reforma de la empresa pública de manera decidida, firme y sostenida, a pesar de la secuela negativa inmediata. Las generaciones futuras se lo agradecerán; no tenga duda de ello, Señor Presidente.

El camino ha sido andado, y lo más auspicioso para el país sería continuar profundizando en las reformas. Ese es el reto planteado, y se impone que lo enfrentemos por encima de banderías políticas, te-

ESTUDIOS SOCIALES 121

nemos que concebirlo como compromiso de Estado, que trasciende un periodo de gobierno determinado. Es una oportunidad para ser aprovechada; no cometamos el error de desperdiciarla.

MUCHAS GRACIAS

