

Estudios Sociales  
Vol. XXX, Número 108  
Abril-Junio 1997

---

Reformas Económicas y Gobernabilidad :  
*Balance preliminar de la experiencia dominicana.*

Ayacx Mercedes Contreras<sup>1</sup>

*"Cuando tu pensamiento estratégico es superficial y de corto plazo, es poco lo que puedes ganar mediante tus cálculos, así que pierdes antes de entablar la batalla. Por esto se dice que los guerreros victoriosos vencen primero y después van a la guerra, mientras que los guerreros vencidos van primero a la guerra y después intentan vencer."*

Sun Tzu, *El arte de la Guerra.*

## 1. Más allá de la estabilidad macroeconómica

La evolución económica reciente de la República Dominicana (1995-1996) está marcada por dos elementos : fuerte crecimiento del producto y bajos niveles de inflación. Ambos resultados han sido altamente publicitados por las autoridades gubernamentales y del Banco Central. Y no es para menos, en 1996 nuestro país entró en un grupo élite en el cual el crecimiento real del producto (7.3 %) casi duplica la tasa de inflación (3.95 %).

Las reformas estructurales en América Latina se han justificado frente a la ciudadanía por la necesidad de potenciar

---

<sup>1</sup> El autor es economista.

el crecimiento y alcanzar la estabilidad macroeconómica. República Dominicana, debido al proceso estabilizador de 1990 y la disciplina monetaria seguida durante los últimos años, ha podido alcanzar y mantener estos objetivos. Surge la pregunta: ¿para qué reformar, si ya tenemos lo que otros han buscado con sus reformas estructurales?

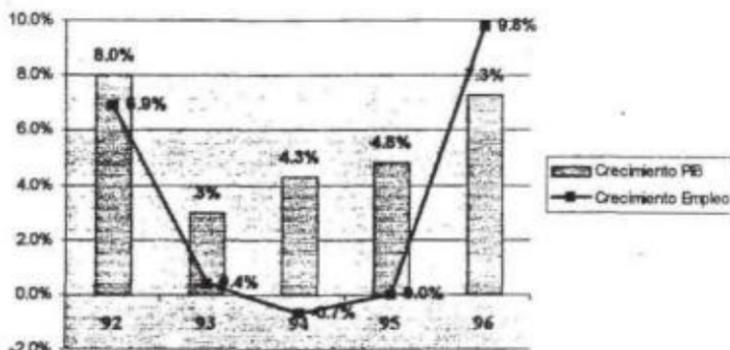
Es necesario señalar, entonces, que debajo de la apariencia refulgente de crecimiento económico y control de la inflación, se esconden algunos aspectos problemáticos, o al menos paradójicos. Pasaremos a detallarlos:

### 1.1 Crecimiento sin Empleo

El primero de ellos es el de "Crecimiento sin Empleo". En efecto el incremento en el PIB no se ha traducido en un aumento en el número de personas ocupadas. A partir de 1992 el PIB ha crecido significativamente, a tasas superiores al promedio latinoamericano. Sin embargo la población ocupada ha crecido menos que proporcionalmente, llegando inclusive a disminuir en términos absolutos. Por ejemplo en 1994, cuando el PIB real aumenta en 4.3%, la población ocupada disminuye en 0.7%.

Durante el período 92-96 la economía creció un 29.7 %, mientras que los puestos de trabajo aumentaron en 16.4%. Este promedio esconde comportamientos diferenciados. Al analizar el período 92-95 observaremos que el PIB creció un 22.4% (promedio anual : 5.6%), mientras que el número de empleados aumentó un 6.6% (promedio anual : 1.7%). Por cada 1% de crecimiento del PIB real, el promedio de empleos creados fue tan solo de 4,750. En 1996 esta misma relación fue de 32,100 (incremento de 575% con respecto al promedio 91-95).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Los datos de 1996 representan un "pico" con respecto a la serie histórica 91-96. Queda por ver si este año representa un elemento circunstancial o un quiebre estructural de la tendencia de la década.

**Crecimiento Económico y Empleo**


Si analizamos la situación sectorialmente, observaremos cómo las ramas de actividad más relevantes en términos de participación en el Producto y en absorción de mano de obra son agropecuaria, manufactura, comercio y servicios. En 1996 estas 4 ramas representaron el 50.2% del Producto y el 75.8 % del empleo. Lo que suceda en estos sectores explicará gran parte del comportamiento de la economía nacional.

**Perfil de los Sectores Productivos (1996)**

Ramas Actividad	Crec. PIB	% PIB Total (1)	% Población Ocupada	Productividad (2)	Productividad Relativa (3)
Agropecuaria	9.5	12.9	19.4%	1,247.2	0.67
Minería	2.4	2.6	0.5%	9,016.3	4.83
Manufactura	4.2	17.0	18.9%	1,681.1	0.90
Construcción	13.0	10.0	5.6%	3,318.1	1.78
Comercio	9.0	12.3	20.2%	1,142.4	0.61
Turismo	11.2	6.6	4.5%	2,715.5	1.45
Transporte y Com.	8.0	10.6	6.4%	3,077.6	1.65
Electricidad y Agua	10.3	2.0	0.7%	4,950.6	2.65
Finanzas	1.9	4.6	1.6%	5,480.9	2.93
Gobierno	5.7	8.3	4.7%	3,289.5	1.76
Otros Servicios	3.9	8.0	17.3%	865.5	0.46
<b>TOTAL</b>	<b>7.3</b>	<b>95.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,868.2</b>	<b>1.00</b>

Fuente: Elaborado por el autor con información del Banco Central.

- 1) El restante 5% del PIB es generado por el alquiler de viviendas, sector que no es tomado en cuenta por las encuestas laborales del B.C.
- 2) Productividad = PIB real / No. Trabajadores.
- 3) Productividad Relativa = Productividad Sectorial / Productividad Total.

Resulta imperioso señalar que las ramas de mayor participación en el empleo y el PIB presentan niveles de productividad inferiores al promedio de la economía. El sector servicios presenta una productividad equivalente a un 46% de la productividad media. Luego le siguen comercio (61%), agropecuaria (67%) y manufactura (90%). A la vez, manufactura y servicios crecen por debajo del promedio del PIB. El problema parece ser que los sectores de mayor crecimiento y/o productividad (Minería, Electricidad, Comunicaciones, Turismo) son los de menor relevancia en términos del empleo y del Producto.

Se pudiera afirmar que los sectores productivos tradicionales (industria local y agropecuaria) siguen teniendo importante peso económico y social, pero han perdido dinamismo. Se da un divorcio entre los sectores de mayor relevancia en términos de contribución al PIB y al Empleo, y los sectores más dinámicos en término de productividad y crecimiento del producto. **Los sectores protagónicos de la industrialización substitutiva no han podido ser relevados por los sectores emergentes de los 80's y 90's.** La transformación del aparato productivo nacional iniciada tras la crisis de la deuda sólo ha avanzado significativamente en lo referido a la generación de divisas, no así en el binomio Producción/Empleo.

La experiencia de los 90's nos enseña que no basta crecer, hay que transformar el patrón de crecimiento. Se necesita, en consecuencia, una profunda transformación del aparato productivo, especialmente de la industria y de la agropecuaria. El aumento de la oferta exportable y la explotación de nuevos mercados internacionales, junto con la modernización agropecuaria, parecen constituir una vía importante para generar más y mejores empleos.

## 1.2 Deterioro de los ingresos reales

La literatura económica reciente<sup>3</sup> argumenta que debido

<sup>3</sup> Ver Dauhaje et al., "Estabilización, apertura y pobreza en Rep. Dom.",

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

al equilibrio macroeconómico y a la baja inflación se ha verificado un incremento en los ingresos reales de la población. Esto fue cierto hasta 1994, cuando el ingreso real promedio de la población ocupada<sup>4</sup> —no salario mínimo— aumentó en un impresionante 31.7 %. A partir de ese momento, los ingresos reales se deterioraron en -5.7% en 1995 y -3.5% en 1996.

Este dato es aún más significativo en un contexto de aumento de la productividad. El período 95-96 presenta la paradoja de un aumento de 9.2% en la productividad y un deterioro de 9.2% en los ingresos reales.<sup>5</sup> Como puede observarse se da una relación inversa entre productividad e ingreso real.<sup>6</sup>

Por otro lado vemos cómo, en octubre de 1996, el salario mínimo de las grandes empresas privadas sólo representaba el 21% de la canasta familiar de la ciudad de Santo Domingo.

### 1.3 Concentración del Ingreso

Si se deterioran los ingresos reales es lógico suponer un aumento en la concentración del Ingreso. Para medir la misma utilizamos la relación entre el ingreso devengado por el 20% más rico y el 20% más pobre. Así vemos que en 1992 la relación era de 12.75. En abril de 1996 esta relación fue de 15.11 (los más ricos disfrutaban ingresos 15 veces superiores a los más pobres). Estamos frente a la distribución más regresiva desde 1989, año crítico de la historia económica reciente.

---

<sup>4</sup> Calculado en base a las encuestas laborales del Banco Central.

<sup>5</sup> Tanto los ingresos promedios como la productividad han sido estimados por el autor en base a las encuestas laborales y los informes anuales del Banco Central.

<sup>6</sup> Este comportamiento requiere de un análisis particular que excede los alcances de este trabajo. Por el momento baste con señalar que parecería poner en tela de juicio los postulados neoclásicos según los cuales el salario dependería de la productividad marginal de los trabajadores.

## Evolución en la Concentración del Ingreso

Año	20 % Más Rico (1)	20 % Más Pobre (2)	Relación 1/2
1986	52.6	3.8	13.88
1989	60.7	2.7	22.48
1992	56.5	4.4	12.75
1996*	55.9	3.7	15.11

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

\* Elaborado por el autor con información del Banco Central

#### 1.4 Déficit Balanza Comercial

El sector externo representa uno, sino el principal, de los cuellos de botella enfrentados por la economía dominicana. El déficit secular de la balanza comercial es su principal manifestación: US\$ 2,394.6 Millones en 1996. El crecimiento del PIB presiona las importaciones de bienes, sin traducirse en un incremento significativo de la oferta exportable. **Uno de nuestros graves problemas estructurales es que mientras más crecemos mayor es nuestro déficit comercial.** Estamos ante un aparato productivo que es consumidor neto de las divisas generadas por el sector servicios, las remesas y la inversión extranjera directa. El 62% de las importaciones del período 94-96 fueron materias primas y bienes de capital destinadas fundamentalmente a la industria.

Los elementos anteriormente enumerados indican que más allá del crecimiento y de la estabilidad macroeconómica, se necesitan reformas que permitan superar los nudos críticos de la economía dominicana :

- Creación de Empleo Productivo
- Redistribución Progresiva del Ingreso
- Incentivo de las Exportaciones

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

- Marco Jurídico que garantice reglas económicas transparentes y fomente el comportamiento competitivo de los mercados.

La República Dominicana debe emprender una “segunda ola” de reformas estructurales y modernización del Estado. A principios de la presente década acometimos exitosamente la estabilización de la inflación, una primera etapa de desmonte arancelario, así como ciertos niveles de reforma financiera. El crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica resultantes han sido necesarios, pero absolutamente insuficientes para superar exitosamente las limitaciones estructurales de nuestro sistema económico.

## **2. Cronología y descripción de las Reformas Propuestas por el Gobierno**

Las presentes autoridades han asumido el reto de impulsar las reformas estructurales, como vía de modernizar nuestras estructuras productivas e insertar competitivamente nuestra economía en los mercados mundiales. Para eso, en diciembre de 1996 se presentó un paquete original de medidas, las cuales fueron modificadas tras negociaciones con la cúpula empresarial (enero 97). Tras el tranque presupuestario del mes de febrero, parecía que las reformas iban a ser abandonadas.

A mediados de abril el presidente retoma las medidas de reforma y se reinicia el diálogo con los partidos de oposición. Se desarrollan jornadas de concertación con el apadrinamiento de la Iglesia Católica. Las mismas fracasan por diferencias en torno al tratamiento al presupuesto de 1997. Esto llevó a un endurecimiento de las diferencias entre el gobierno y la oposición.

A principios de junio, el Poder Ejecutivo vuelve a reunirse con los congresistas y dirigentes opositores, desconociéndose hasta la fecha el resultado de estos acercamientos.

En este proceso de negociación y contradicciones, las

## ESTUDIOS SOCIALES 108

autoridades han propuesto dos bloques de reformas : el paquete original asociado al conocimiento del presupuesto, y la propuesta de concertación del mes de abril. Las describiremos muy someramente.

## 2.1 El Paquete de Medidas

Incluía los siguientes componentes :

- *Presupuesto Nacional 1997*
- *Reforma Comercial* : Disminución de Aranceles; Reducción de la dispersión de tarifas; Unificación Cambiaria; Reintegro de impuestos aduaneros a los exportadores.
- *Reforma Tributaria* : Aumento ITBIS; Disminución ISR a personas físicas y empresas; Aumento Impuesto selectivo al consumo; Aumento del diferencial de los combustibles, convirtiéndolo en una tasa fija; Impuesto Mínimo del 1% sobre las ventas brutas; Eliminación *Patente Comercial/Industrial* y *disminución patente financiera*.

De este conjunto de medidas, en un primer momento, sólo fueron aplicadas aquellas que no requerían apoyo congresional: Unificación Cambiaria y Diferencial de los combustibles. A partir del mes de mayo, el gobierno empezó la aplicación administrativa de una exención arancelaria para las maquinarias e insumos agrícolas (tasa cero). La misma fue aprobada por el Congreso a finales del mes de junio.

## 2.2 Propuesta de Concertación

En discurso pronunciado ante la Cámara Americana de Comercio, el Presidente de la República, retoma las reformas, subdividiéndolas en dos etapas, en concordancia con las legislaturas ordinarias del Congreso:

### 2.2.1 Primera Etapa

- *Reforma Comercial* : Disminución Aranceles; Reducción Dispersión de tarifas; Reintegro de impuestos de importación e ITBIS aduanal a los exportadores; Nueva Ley General de Aduanas.
- *Reforma Tributaria* : Aumento de la tasa del ITBIS y de su base impositiva, manteniendo la exención de los bienes de consumo masivo; Impuesto Mínimo del 1% sobre las ventas brutas; Eliminación Patente Comercial/ Industrial y desmonte en dos años de la patente financiera ; Amnistía Fiscal hasta 1995; Unificación Dirección General de Rentas Internas e Impuesto sobre la Renta.
- *Reforma Financiera* : Código Monetario y Financiero.
- *Privatización* : Ley General de Electricidad, Ley de Capitalización de las Empresas Públicas.

Dentro de este conjunto de reformas fue promulgada la ley que elimina la patente comercial e industrial, así como la ley de capitalización de la empresa pública. La ley general de electricidad, llamada a crear las bases de un proceso ordenado de participación privada en el sector energético fue aprobada por el Congreso con una serie de privilegios y exenciones impositivas, lo que obligó al Poder Ejecutivo a ejercer su poder de veto.

### 2.2.2 Segunda Etapa (2da legislatura ordinaria del Congreso)

- *Reforma Financiera*: Ley sobre Mercado de Capitales ; Reforma Laboral; Nuevo Sistema de Seguridad Social.
- *Reformas en los mecanismos de regulación de mercados*: Ley de Promoción y Defensa de la libre competencia; Legislación sobre la Propiedad Intelectual; Reforma sistema telecomunicaciones; Creación Superinten-

dencia de hidrocarburos; Reforma del Mercado de Seguros.

La propuesta de reformas es amplia, compleja. Su implementación —en palabras del propio Presidente— busca “transformar de manera profunda los cimientos de la sociedad dominicana”.<sup>7</sup> Tras décadas en las que el país se lamentaba sobre la falta de voluntad política para impulsar cambios estructurales, parece haber llegado la oportunidad de una gestión comprometida con las reformas.

No obstante, es un Gobierno con profunda debilidad congresional. El proceso de transformación requerirá de intensas negociaciones. La transformación económica de nuestro país depende, hoy más que nunca, de la madurez y del sentido de la oportunidad histórica que muestren las élites político-partidarias.

### **3. Estado de las Reformas Estructurales: el rezago dominicano**

En el informe 1996 del BID se presenta un diagnóstico *del nivel de avance de las reformas estructurales en América Latina durante el período 1985-1995*. Las mismas fueron clasificadas en: reforma comercial, financiera, tributaria, laboral y privatización. Emplearemos esta clasificación para evaluar el nivel de avance relativo del proceso nacional de reformas económicas.

#### **3.1 Reforma Comercial**

América Latina y el Caribe se encuentran en el camino hacia la conformación de zonas de libre comercio. El punto culmen de este proceso sería el 2005, con la conformación del Área de libre comercio de las Américas —ALCA—, que abarcaría todo el continente americano. Esta es el área de reforma de mayor avance en Latinoamérica.

---

<sup>7</sup> Discurso ante la Cámara Americana de Comercio, 16 de abril de 1997.

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:...

La mayoría de los países latinoamericanos han tomado medidas de desmonte arancelario, como parte fundamental de los procesos de integración económica. El arancel promedio del área pasó de 41.6% en 1985 a 13.7% en 1996. El arancel máximo promedio de América Latina es de alrededor del 20%, mientras que en nuestro país es del 35%.

Es necesario reconocer que en 1990 se verificó una primera etapa de reforma comercial, en la cual nuestro arancel promedio disminuyó del 85% —el más alto de Latinoamérica— a niveles inferiores al 20%. Sin embargo, este nivel de desmonte es aún insuficiente: en 1995 nuestro arancel promedio fue el segundo más alto de toda América Latina.

Nuestro país se plantea la integración a uno de los bloques comerciales existentes. Las dos principales posibilidades son el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM. Ambos esquemas comerciales presentan niveles arancelarios mucho más bajos que el nuestro. Una eventual incorporación dominicana a dichos bloques implicaría reducir nuestro arancel promedio en 49% y 34%, respectivamente. Nuestra moda<sup>8</sup> arancelaria debería reducirse en 83% para ambos casos.

### Estructura Arancelaria en América Latina y el Caribe (1994)

Bloque de Comercio o País	Nivel Arancelario(1)				Reducción necesaria para equiparación de Rep. Dom.			
	Mín.	Prom.	Moda	Máx.	Mín.	Prom.	Moda	Máx.
Mercado Común Centroamericano	5	9.1	5	20	67%	-49%	-83%	-43%
Caricom	0	11.8	5	40	-100%	-34%	-83%	14%
Mercosur	0	11.1	14	20	-100%	-37%	-53%	-43%
Grupo Andino	5	13.4	10	20	67%	-24%	-67%	-43%
Chile	0	10.9	11	11	-100%	-36%	-63%	-69%
República Dominicana (1995)	3	17.8	30	35	0%	0%	0%	0%

Fuente: BID y Banco Central R.D.

(1) En el caso de los bloques se asumió la tarifa externa común, es decir el arancel que aplican al resto del mundo.

<sup>8</sup> Término estadístico que representa el valor más frecuente en un rango determinado.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

Mientras más se retarde la reforma arancelaria, más agresivo tendrá que ser el proceso de desmonte, y en consecuencia, más traumático será el ajuste de nuestros sectores productivos. Aspectos críticos en la reforma comercial pendiente son: el arancel máximo más alto de América Latina, el elevado nivel de nuestro arancel promedio, la dispersión arancelaria (7 tasas diferentes, cuando la tendencia continental es a reducir su número) y la existencia de barreras no arancelarias (prohibiciones y cuotas de importación), especialmente en el sector agropecuario.

De igual modo se requiere implementar un proceso integral de apertura, en el que no sólo disminuyan los aranceles, sino que se genere un proceso de reconversión productiva a través de asistencia técnica, comercialización y mercadeo de la oferta exportable, transferencia tecnológica, creación de un marco legal que incentive el comportamiento competitivo de los mercados, entre otros elementos.

Se requiere de una articulación inteligente entre Estado y Mercado que viabilice un Plan Estratégico de Promoción de Exportaciones, en el cual se identifiquen ventajas competitivas, nichos de mercado y se fomente la inversión extranjera directa. Tal y como lo plantea Enrique Iglesias, presidente del BID: "Lejos de eliminar la necesidad de la acción del Estado, la adopción de enfoques favorables al mercado ha originado nuevas y urgentes demandas que sólo puede satisfacerlas un gobierno fuerte y eficiente. Ha llegado el momento de dejar de pensar que el gobierno y el mercado se excluyen el uno al otro, y de reconocer que, de hecho, se complementan mutuamente".<sup>9</sup>

Durante la década de los 90's los defensores del gradualismo han venido señalando la necesidad de supeditar la liberalización comercial a medidas concretas de reconversión

---

<sup>9</sup> Discurso de Inauguración de la 38va Asamblea General del BID.

REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:...

industrial. En esa espera, han pasado 7 años desde la última disminución arancelaria. **Es hora de invertir el orden: reducir los aranceles como una forma de forzar procesos de reconversión productiva.** Un factor clave será el apoyo estatal a los procesos de transformación, así como la creación de reglas de juego claras y transparentes.

### 3.2 Reforma Tributaria

La tendencia latinoamericana hacia la disminución de los aranceles ha *tenido implicaciones fiscales*. La *reducción en las recaudaciones arancelarias* ha sido compensada a través de un incremento en los impuestos al consumo, especialmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA, equivalente al ITBIS dominicano). En este caso, Rep. Dom., exhibe una de las tasas más bajas del continente, superada solamente por Panamá.

IVA en América Latina

País	Año	Tasa IVA	% Ingresos Fiscales
Argentina	1990	18	9.2
Bolivia	1994	13	32.09
Brasil	1992	15	3.71
Chile	1994	18	37.93
Colombia	1993	16	36.39
Costa Rica	1994	15	19.95
Ecuador	1994	10	21.00
El Salvador	1994	13	40.03
Guatemala	1994	10	33.08
México	1989	15	18.83
Nicaragua	1994	15	12.06
Panamá	1993	5	6.87
Perú	1994	18	35.41
Rep. Dom.	1996	8	17.27
Uruguay	1994	12	17.72
Venezuela	1994	13	16.02
Promedio A.L.		13.38	22.35

Fuente: FMI

## ESTUDIOS SOCIALES 108

Nuestra tasa de ITBIS es 40% más baja que el promedio latinoamericano, mientras que nuestras recaudaciones por este concepto son un 23% inferiores. Por lo demás, la Fundación Siglo XXI ha estimado que alrededor del 60% del PIB no está gravado, lo que le resta buena parte de su potencial recaudador.

Aspectos críticos del sistema tributario dominicano son la fuerte dependencia de los impuestos al comercio exterior y al consumo de bienes y servicios, los elevados niveles de evasión fiscal y la inequidad de la proporción del impuesto sobre la renta pagado por los asalariados en comparación con el tributado por las empresas. Por considerarse de especial interés, debido a sus implicaciones fiscales, estos aspectos serán tratados particularmente en el próximo acápite.

### 3.3 Reforma Financiera

El sistema financiero dominicano muestra importantes niveles de avance en lo referido a la liberalización de las tasas de interés (1991) y los avances en la supervisión y regulación bancaria (1993-1995). Aspectos críticos son el elevado nivel del encaje legal (20%, llegando a veces hasta el 40%), el carácter oligopólico del sector financiero, la debilidad de la superintendencia de seguros, la ausencia de un auténtico mercado de valores y la inexistencia de instrumentos financieros de largo plazo : acciones, bonos, fondos de pensiones, etc. Especial cuidado se requiere con la autonomía del Banco Central y la Junta Monetaria. No se debe exigir solamente independencia con respecto al Poder Ejecutivo, sino también con respecto a grupos corporativos privados.

### 3.4 Otras Reformas

La reforma laboral dominicana dependerá del curso que tome la ley sobre seguridad social, actualmente debatida por el empresariado, los sindicatos y el Gobierno dominicano.

De igual modo la privatización de las empresas públicas, después de la reciente aprobación del marco legal por parte

del Congreso Nacional, espera por su implementación práctica. La ley general de electricidad, como ya mencionábamos anteriormente, fue vetada por el Ejecutivo debido a sus privilegios y exenciones fiscales.

La aprobación de la ley de Capitalización de las Empresas Públicas resulta especialmente importante ya que, en los últimos años, se ha estado implementando una privatización de facto, sin ningún tipo de sanción social. Casos como el de la recogida de basura en el Distrito Nacional, con el fracaso de la empresa Attwoods; o los generadores privados de energía, que en el período 94-96 aumentan su participación en la oferta energética nacional de 23 a 42%, nos advierten sobre la necesaria regulación estatal y ciudadana de los procesos de privatización.

El caso de los productores privados de electricidad es bastante aleccionador: han llegado a amenazar con retirarse de la producción si se eliminan los privilegios fiscales que han disfrutado hasta el momento.

La Privatización, a pesar de sus apologistas, no resulta una panacea. Lo que se requiere es que la misma sea transparente y esté inserta en mercados competitivos: pasar de un monopolio público a uno privado no genera incrementos significativos en la utilidad social.

#### **4. Reforma tributaria: estrangulamiento fiscal y equidad**

El panorama fiscal dominicano no es halagüeño. Los procesos de integración nos obligan a disminuir aranceles, y en consecuencia disminuyen los ingresos fiscales. Se ha estimado<sup>10</sup> que un desmonte arancelario que fije una tasa máxima de 20%, y tasas descendentes de 15, 10, 5 y 1%, disminuiría los ingresos arancelarios en un 48%.

---

<sup>10</sup> Propuesta elaborada por Carlos Despradel en la Revista Económica, 2-15 de junio 1996, Listín Diario, págs. 12-13.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

Los impuestos al comercio exterior representan alrededor de una tercera parte de los ingresos tributarios. Una reducción de aranceles como la propuesta, disminuiría en alrededor de un 15% los ingresos fiscales. Dicho impacto se centraría en los artículos actualmente gravados en un 30 y un 10%, que respectivamente, generan el 40 y el 1 % de los ingresos arancelarios.

El Estado necesita en consecuencia recomponer su estructura tributaria. No sólo se deberá compensar la pérdida arancelaria y de otras fuentes fiscales<sup>11</sup>, sino que deberá aumentar la presión tributaria de un 14% actual a un 17-20% en el año 2000. Sólo así se podrán encarar los ingentes retos de reconversión productiva y combate a la pobreza.

Esta recomposición no será neutra. Los impuestos no sólo son ingresos estatales, sino que son elementos fundamentales en la asignación de recursos (eficiencia) y en la transferencia de renta entre los distintos grupos y clases sociales (equidad).

Al analizar la estructura actualmente vigente —1996— vemos que las principales fuentes de ingreso están representadas por:

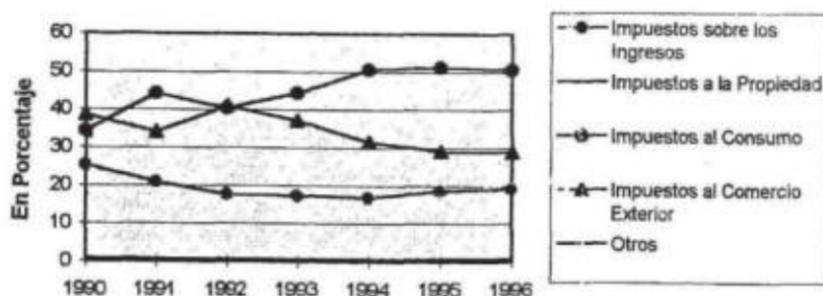
- Impuestos al Consumo (ITBIS, Diferencial y Selectivos): 50.6%
- Impuestos al Comercio Exterior (básicamente aranceles): 28.9%
- Impuestos a los ingresos (básicamente ISR) : 19.3%.

---

<sup>11</sup> La derogación de la patente comercial y la aplicación de la tasa cero agropecuaria implican una pérdida fiscal de alrededor de RD\$ 500 Millones anuales.

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

## Participación Porcentual de los Ingresos Tributarios



Nota: Los ingresos por concepto de impuestos a la propiedad y otros son tan ínfimos que no se distinguen en el gráfico.

En términos de eficiencia, esta composición genera un sesgo anti-exportador ya que la relativamente alta protección efectiva manufacturera (46.9%)<sup>12</sup>, derivada de los aranceles y de las barreras no arancelarias, fomenta la producción hacia el mercado interno y desincentiva la incursión en los mercados internacionales.

En términos de equidad vemos cómo las dos principales fuentes de ingresos fiscales son fácilmente transferibles por los empresarios al consumidor final. Así, el 80% de los ingresos fiscales proviene, directa o indirectamente, del consumo. Los impuestos a la propiedad representan tan sólo el 0.7%. Al analizar el Impuesto sobre la Renta observamos que en 1996 los asalariados aportaron aproximadamente el 57%, las empresas el 38.2%, y el 4.8% restante correspondió a personas físicas y retribuciones complementarias.

<sup>12</sup> Existe cierta divergencia al calcular los niveles de protección efectiva. Isa Contreras (1995) estima la protección promedio en 46.9% y explica que al incluir el ITBIS y los impuestos selectivos al consumo, se eleva a 48.02%, llegando a niveles máximos de 179, 208 y 366%, para las ramas de productos alimenticios, tabaco y vinos, respectivamente. La Fundación Economía y Desarrollo (1996) y el Banco Mundial (1993) la estiman en un rango oscilante entre 94-131% y 48-214%, respectivamente.

**Impuesto sobre la Renta en América Latina**  
**Composición Porcentual**

PAIS	Años	TOTAL ISR	Asalariados	Corporaciones	Otros
Argentina	1990	100%	16.09%	0.00%	83.91%
Bolivia	1994	100%	0.00%	84.42%	15.58%
Brasil	1992	100%	33.10%	53.10%	13.80%
Chile	1994	100%	0.00%	0.00%	100.00%
Colombia	1993	100%	0.00%	0.00%	100.00%
Costa Rica	1994	100%	77.41%	22.49%	0.09%
Ecuador	1994	100%	0.00%	82.97%	17.03%
El Salvador	1994	100%	50.88%	49.12%	0.00%
Guatemala	1994	100%	27.74%	72.12%	0.13%
México	1989	100%	46.68%	53.32%	0.00%
Nicaragua	1994	100%	0.00%	0.00%	100.00%
Panamá	1993	100%	4.89%	39.52%	55.59%
Paraguay	1993	100%	0.00%	100.00%	0.00%
Perú	1994	100%	0.00%	0.00%	100.00%
Rep. Dom.	1996	100%	57.00%	38.20%	4.80%
Uruguay	1994	100%	13.87%	80.88%	5.26%
Venezuela	1994	100%	0.00%	0.00%	100.00%
Promedio A.L.		100%	19.27%	39.77%	40.95%

Fuente : FMI

Como puede observarse, estamos ante una estructura tributaria claramente regresiva. Los asalariados dominicanos aportan al fisco casi 3 veces más que el promedio latinoamericano. Después de Costa Rica, República Dominicana es el país con mayor contribución de los asalariados al total del ISR.

La estructura tributaria de inicios del siglo XXI deberá responder a cuatro objetivos:

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

- Potenciar una asignación racional de los recursos que elimine el sesgo anti-exportador y permita explotar nuestras ventajas competitivas.
- Propiciar mecanismos de equidad distributiva por medio de los cuales los grupos de mayores ingresos sean los mayores aportadores al fisco.
- Simplificar y eficientizar el proceso recaudador, evitando las evasiones fiscales.
- Transparentar y racionalizar los subsidios fiscales, bien sean generales o focalizados.

Las reformas propuestas por el Gobierno permiten enfrentar el primer objetivo a través de la disminución arancelaria, la devolución de impuestos a los exportadores y la unificación cambiaria. Las dos primeras requieren de aprobación congresional, la otra ha sido aplicada de forma administrativa.

El tercer objetivo, parte fundamental de la llamada equidad horizontal<sup>13</sup>, puede ser alcanzado a través del impuesto mínimo del 1% de las ventas brutas del ejercicio fiscal anterior y a través de la eficientización de la administración tributaria. En la eliminación de la evasión puede estarse jugando el futuro de la estabilidad financiera del Estado Dominicano.

Las principales carencias del paquete tributario propuesto vienen dadas por el objetivo de equidad distributiva y la falta de racionalización de los subsidios existentes (GLP, Transporte Público).

Se sigue dependiendo casi exclusivamente de impuestos transferibles al consumidor (Cambio de Aranceles a ITBIS/ Diferencial). En la propuesta tributaria original — asociada al Presupuesto 1996— se planteaba una disminución del ISR tanto

---

<sup>13</sup>. Equidad Horizontal consiste en que todos paguen, a diferencia de la equidad vertical que significa que el que tiene mayores ingresos pague más impuestos.

a las empresas como a los asalariados. Luego se aplicó administrativamente el denominado ajuste por inflación, lo que representó una disminución del impuesto a los asalariados de menores ingresos. Sin embargo no aparece una reforma integral del ISR dentro de la segunda propuesta de reformas.

Mientras no aumente significativamente la tributación directa, especialmente el ISR a las empresas y los impuestos a la propiedad y a la riqueza, el sistema tributario podrá llegar a ser eficiente, pero no será equitativo.

### **5. Del Falso Consenso a la Hipocresía Partidaria sobre la necesidad de reformas.**

Los 90's pueden catalogarse como una década de irrupción de la sociedad civil y del discurso reformador. Sin embargo, estos elementos no se han traducido en una praxis reformadora. Las asociaciones empresariales, ONG's, Iglesias, Organizaciones Comunitarias de Base han impuesto un discurso modernizador. Esto ha sido asumido por los partidos políticos como una forma de generar empatía con el electorado. Al menos en el caso económico, esto se ha quedado en pura retórica.

Analicemos un caso concreto: las elecciones del 96. En dicho proceso se evidenció una aparente coincidencia entre los programas de gobierno de los principales partidos políticos, y una estrecha similitud entre estos con las agendas nacionales y sectoriales de desarrollo elaboradas por instancias de la sociedad civil tales como el Consejo Nacional de la Empresa Privada —CONEP—, el Grupo Acción por la Democracia —GAD—, la Fundación Siglo XXI, entre otros.

Una comparación de los Programas de Gobierno y de la Agenda Empresarial del CONEP, realizada antes de las elecciones<sup>14</sup>, reveló fuertes coincidencias en los siguientes aspectos:

---

<sup>14</sup> Ferrer, Pablo, "Consúmase antes del 16 de Mayo", *La Revista Económica*, Listín Diario, Año II, No 44, 14 al 20 abril 1996 y INTEC/ Participación Ciudadana, *Encuentro de los Partidos Políticos y la Sociedad Civil*, Vol. 1 al 4.

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD...

 Matriz de Consensos<sup>15</sup> respecto a la Política Económica del período 1996-2000

Temática	CONEP	PLD	PRD	PRSC
<i>Ley Orgánica de Presupuesto</i>	X	X	X	
<i>Privatización Empresas Públicas</i>				
CDE	X	X		X
CEA	X	X	X	X
CORDE	X	Evaluación Individual	Evaluación Individual	X
<i>Descentralización</i>				
Aumento Financiamiento Municipios (Ley 140)	X	X		X
<i>Política Monetaria</i>				
Autonomía Banco Central	X	X	X	
Reducción Tasa Interés	X	X	X	X
Disminución Encaje Legal		X	X	X
Creación Instituciones				
Crediticias de largo plazo	X		X	X
<i>Política Fiscal</i>				
Aumento Gasto Social	X	X	X	X
Aumento del ITBIS				X
Disminuir evasión fiscal		X	X	X
Aumento Presión Tributaria		X	X	X
Amnistía Fiscal		X		X
Flujo Positivo de Recursos Internacionales (Endeudamiento Externo selectivo)		X	X	X
<i>Política Comercial</i>				
Reducción Arancelaria	X	X		X
Unificación Cambiaria	X	X		X
Cumplimiento Etapas Área libre Comercio las Américas –ALCA 2005–	X	X	X	X

Como puede observarse, antes de las elecciones existían amplios niveles de consenso entre el empresariado y los partidos políticos sobre las medidas a ser implementadas en el cuatrienio. El PLD y el PRSC coincidían en el 83% de las medidas seleccionadas. Ese porcentaje disminuye a 61%, en el caso del PLD-PRD y de 55%, en relación con el CONEP. En los tres casos parecía haber amplios espacios para la concertación programática y un ejercicio inédito de gobernabilidad democrática.

<sup>15</sup> Posiciones expresadas en los programas de gobierno y en planteamientos públicos antes de las elecciones presidenciales del 1996.

ESTUDIOS SOCIALES 108

Puede señalarse que las políticas generales permiten pseudo-consensos. Analicemos entonces las medidas concretas propuestas o implementadas por el Gobierno del PLD, señalando la posición de los partidos de oposición, antes y después de las elecciones.

**1) Unificación Cambiaria**

	<b>Antes Elecciones 1996</b>	<b>Después Elecciones</b>
PRD	No se menciona explícitamente	Aprobación
PRSC	Aprobación	No se pronunciaron públicamente

**2) Aumento Diferencial Combustibles**

	<b>Antes Elecciones 1996</b>	<b>Después Elecciones</b>
PRD	No se menciona explícitamente	Rechazo.
PRSC	Aprobación <sup>16</sup>	Rechazo

**3) Aumento del ITBIS**

	<b>Antes Elecciones 1996</b>	<b>Después Elecciones</b>
PRD	No se menciona explícitamente	Rechazo.
PRSC	Aprobación <sup>17</sup>	Rechazo

En este caso el PRSC llegó a proponer no sólo un aumento en la tasa, sino una ampliación de la base imponible. Citamos: "Proponemos un ajuste del ITBIS del 10%, eliminando la mayoría de las exenciones contempladas en el mismo y que abarcan alrededor del 60% de las transacciones del PIB".<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Cf. *Encuentro de los Partidos Políticos y la Sociedad Civil*, Vol. III, pág. 3.

<sup>17</sup> *Idem*, pág. 3.

<sup>18</sup> *Encuentro*, op. cit., Vol. III, pág. 3

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

### 4) Disminución Aranceles

	Antes Elecciones 1996	Después Elecciones
PRD	No se menciona explícitamente	Rechazo. Se propone una disminución más gradual.
PRSC	Aprobación <sup>19</sup> , en unos niveles mayores a los propuestos por el Gobierno del PLD	Rechazo.

### 5) Aumento Presión Tributaria

	Antes Elecciones 1996	Después Elecciones
PRD	Aprobación <sup>20</sup> (De 14 al 17%)	Rechazo a las medidas concretas y no se proponen mecanismos alternativos.
PRSC	Aprobación <sup>21</sup> (De 14 a 18-20%)	Idem PRD

### 6) Impuesto de Avance de 1 % a las Ventas Brutas.

	Antes Elecciones 1996	Después Elecciones
PRD	No se menciona explícitamente	Aprobación retórica, rechazo congressional.
PRSC	Aprobación <sup>22</sup> (2%)	Rechazo

### 7) Endeudamiento Externo en condiciones blandas.

	Antes Elecciones 1996	Después Elecciones
PRD	Aprobación <sup>23</sup>	Rechazo inicial, aprobación posterior <sup>24</sup>
PRSC	Aprobación <sup>25</sup>	Rechazo inicial, aprobación posterior

<sup>19</sup> Programa de Gobierno PRSC, pág. 57.

<sup>20</sup> Encuentro, Vol. II, pág. 4.

<sup>21</sup> Programa de Gobierno PRSC, pág. 56.

<sup>22</sup> Cf. Encuentro, Vol. III, pág. 3.

<sup>23</sup> Programa de Gobierno PRD, pág. 49 y Encuentro, Vol. III, pág. 5.

<sup>24</sup> A mediados de junio se aprobaron dos préstamos (CDE, INDRHI) después de haber sido rechazados previamente en el Congreso. Esto no invalida el argumento sobre la contradicción entre las posiciones antes y después de las elecciones.

<sup>25</sup> Cf. Encuentro, Vol. III, pág. 3.

Como puede observarse, una cosa es con guitarra y otra con violín. Los partidos contradicen posiciones públicas anteriores. En el caso del PRSC, las medidas económicas tomadas o propuestas por el Gobierno coincidían en un 100% con sus propuestas de campaña. Sin embargo las mismas han sido rechazadas en el 85% de los casos. Se trata de un ejercicio de doble moral e hipocresía política realmente notable.

En el caso del PRD, en el 71% de los casos no se tiene una posición explícita previa a las elecciones. Esto tiene que ver con el carácter normativo, no operativo de la propuesta programática de ese partido. En el resto de los casos las medidas tomadas por el Gobierno coinciden con las propuestas de campaña del PRD. A pesar de esto, las mismas han sido rechazadas. El caso más llamativo fue el del rechazo inicial a los préstamos concesionales para electricidad y educación, decisión que luego fue revertida.

Las elecciones congresionales del 1998 están gravitando sobre los principales actores políticos. Las decisiones parecen estar tomándose en base a una posible ganancia electoral, y no en base a una agenda nacional de desarrollo.

## **6. Un ejercicio de economía política sobre las reformas**

La experiencia de los últimos 10 años en América Latina ha arrojado múltiples enseñanzas sobre las condiciones socio-políticas e institucionales que favorecen la realización de procesos exitosos de reforma estructural. El economista Frederic Emam-Zadé, en un artículo<sup>26</sup> publicado dos semanas antes de la primera vuelta electoral de 1996, presenta un excelente resumen del "estado del arte" de la economía política de las reformas.

Las principales condiciones para las reformas son:<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Emam-Zadé, Frederic. "Reformadores a paso de Vencedores", *La Revista Económica*, *Listín Diario*, No 45, Mayo 1996.

<sup>27</sup> Hemos obviado tres condiciones enumeradas en el artículo por considerar que no se corresponden con la realidad nacional: Régimen Autoritario, Gobierno Derechista y Vudu-Política.

REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

a) Aguda crisis económica o social, en la cual la población es favorable a medidas radicales.

b) Base Política Sólida, expresada en fuerte apoyo congresional.

c) Luna de Miel del Nuevo Gobierno, en la cual se cuenta con el apoyo y la buena voluntad de la ciudadanía, y se puede echar la culpa de la situación a las antiguas autoridades.

d) Oposición fragmentada y desmoralizada.

e) Consenso Social sobre la necesidad de reformas.

f) Existencia de un líder visionario que visualice los objetivos económicos de largo plazo, y esté dispuesto a asumir los riesgos políticos inevitables.

g) Existencia de un equipo económico coherente.

h) Liderazgo de un economista/político ("tecnopol") dentro del gabinete económico.

i) Programa Económico Comprensivo.

j) Ayuda Técnica y Financiera del Exterior.

A estas hemos añadido las siguientes:

k) Autonomía política relativa del gobierno reformador con respecto a los grupos corporativos afectados por las reformas, especialmente el empresariado.

l) Implementación rápida de las reformas de modo que el costo inicial de las medidas de ajuste se vea compensado por los efectos positivos, *antes de la próxima contienda electoral*.

m) Acciones compensatorias y de solución inmediata a las necesidades sentidas de la población, que aumenten la legitimidad social del proceso de transformaciones económicas.

n) Efectivas acciones comunicacionales y programas de sensibilización ciudadana sobre los beneficios de las reformas —y los costos de no efectuarlas.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

En base a estas 14 condiciones realizaremos un análisis situacional utilizando el método FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Este tipo de ejercicio es propio de los procesos de Planificación Estratégica y permite visualizar muy sintéticamente los elementos internos y externos que facilitan/dificultan el logro de la misión de una entidad determinada.

Definiremos operativamente los conceptos:

**Fortalezas:** Elementos internos a la entidad que favorecen el logro de sus objetivos y misión.

**Debilidades:** Elementos internos que dificultan u obstaculizan la misión y objetivos.

- **Amenazas:** Elementos del entorno que dificultan el logro de la misión.
- **Oportunidades:** Elementos del entorno que pueden favorecer el logro de la misión.
- **Misión:** Razón de ser, objetivo superior de la institución, empresa o entidad.

Para este ejercicio asumiremos como unidad de análisis, el presente gobierno. La misión será: "Implementar un efectivo proceso de reformas económicas estructurales durante el cuatrienio 96-2000".

### 6.1 Fortalezas

- **Líder Visionario:** Leonel Fernández.
- **Programa Comprensivo de Reformas<sup>28</sup>:** Las reformas, en su propuesta original, responden a una secuencia ordenada, conformando un paquete sistemático, en el cual se garantiza el equilibrio macroeconómico.

---

<sup>28</sup> Diferente a un Programa Económico o a un Plan de Gobierno.

## 6.2 Debilidades

- *Ausencia Base Política Congressional:* El presente gobierno, por las particularidades derivadas de las elecciones adelantadas de 1996, presenta la mayor debilidad congressional de nuestra historia republicana reciente.
- *Falta de un equipo económico coherente:* "La ejecución exitosa de un programa de reforma requiere de un equipo económico coherente y unido que la maneje. La reforma simplemente no ocurrirá a menos que el gabinete económico esté organizado y trabaje coherentemente, en equipo. Si los miembros del equipo tienen puntos de vista conflictivos sobre la política económica... la reforma estará condenada al fracaso".<sup>29</sup>
- *Ausencia de un/a "tecnopol"<sup>30</sup>:* Existe un aparente consenso en círculos económicos e intelectuales sobre la ausencia de una figura que aglutine, represente y de consistencia a los planteamientos y la política económica del Gobierno. Este papel ha sido asumido por el *Secretario de Estado de la Presidencia, Danilo Medina*, y por el propio Presidente. Resulta fundamental el que un funcionario **del área económica** asuma el protagonismo en la defensa del paquete de reformas. Todas las reformas exitosas en América Latina han tenido un auspiciador, normalmente el Ministro de Economía o Hacienda. Ejemplos como Cavallo en Argentina, o Boloña en Perú, resultan paradigmáticos a este respecto.
- *Debilidad en las acciones comunicacionales:* Uno de los elementos claves de las reformas exitosas lo representa el uso efectivo de los medios masivos de comunicación social para explicar al público los beneficios de las reformas y los costos de no llevarlas a cabo o

<sup>29</sup> Emam-Zadé, op cit, pág. 10.

<sup>30</sup> Economista/Político, funcionario con profundo expertise económico que lidere el proceso reformador.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

posponerlas, así como los principales logros gubernamentales. En el caso dominicano ha faltado dicha estrategia. Para citar un ejemplo, la inmensa mayoría de los ciudadanos considera que las reformas propuestas son inflacionarias debido al aumento del ITBIS. No se ha podido transmitir convincentemente la idea de que las reducciones arancelarias neutralizan con creces cualquier impacto del ITBIS en el nivel de precios.

- *Falta de soluciones inmediatas a las necesidades sentidas de la población:* Otro elemento clave son las acciones compensatorias a los grupos afectados o de mayor fragilidad y la solución rápida y contundente de alguna problemática de alta prioridad social. En el primero de los casos se han tomado algunas medidas como el aumento de las pensiones, o la masificación de los desayunos escolares, pero las mismas no inciden en la cotidianidad de la población. Otras, como el Fondo de Financiamiento de las Microempresas, tendrán impacto en el mediano plazo. En el segundo caso, durante el período septiembre-marzo se logró un mejoramiento significativo en el servicio energético gracias al incremento en el subsidio mensual a la CDE. Esto empezaba a calar positivamente en la población. Sin embargo, en abril se desplomó el sistema eléctrico, privando al gobierno de su principal fuente de legitimación social de corto plazo.

## 6.3 Oportunidades

- *Consenso parcial sobre la necesidad de las reformas:* Como veíamos anteriormente, en nuestro país existen importantes niveles de consenso sobre la **orientación general** de las reformas. Pero cuando se llega a las medidas concretas surgen las objeciones de los grupos corporativos y de los partidos políticos. Todos/as estamos de acuerdo sobre la necesidad de aumentar la presión tributaria. Casi todos/as coincidimos en la necesidad de disminuir aranceles como un requisito a la im-

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

postergable integración a un bloque regional de comercio. Al discutir el cómo, surgen las diferencias; las medidas específicas afectan intereses creados, las declaraciones de principios, no.

- *Crisis Mediatizada*: La mayoría de las reformas han surgido como respuesta a alguna crisis. Mientras más profunda la crisis, más fuerte la reforma. Normalmente las crisis precedentes a los procesos de reforma han sido agudos procesos inflacionarios y devaluativos, que han erosionado los ingresos reales y despertado en la población una necesidad de estabilidad económica. República Dominicana ya superó esa crisis en 1990-1991. En ese momento sólo se procuró la estabilización macroeconómica y una primera etapa de reducción arancelaria, pero no se acometieron otras reformas ineludibles.

En la actualidad enfrentamos una crisis "light", o de baja intensidad<sup>31</sup>. Existe descontento social, pero no la exigencia de acciones radicales que cambien de manera abrupta las reglas del juego. Actualmente operan factores de resistencia al cambio tales como el miedo a lo desconocido y la defensa del statu quo que pueden ser vencidos más fácilmente en crisis agudas. No obstante, la crisis y el descontento social pueden ser convertidos en una fuente de apoyo, si se actúa estratégicamente y se desarrollan inteligentes campañas comunicacionales. Es necesario señalar que ese mismo descontento se está revirtiendo en contra del gobierno, con lo que representa una amenaza en ciernes.

- *Ayuda Externa*: Organismos internacionales como el PNUD, el Banco Mundial y el BID han venido acompañando procesos de reforma estructural durante los últimos 15 años. Este "know how" conjuntamente con apoyo financiero está siendo utilizado provechosamente por el Gobierno.

<sup>31</sup> Asumimos la imagen de las guerras de baja intensidad patrocinada por los EEUU contra el Gobierno Sandinista y otros. No se trata de una invasión militar, sino de una labor gradual de zapa.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

- *Posibilidad de aumentar la cuota congresional en 1998:* El presente período está marcado inexorablemente por la debilidad congresional del gobierno, lo que le otorga al congreso una importancia que no había tenido en los últimos 60 años. Esta situación puede revertirse a mediados del cuatrienio debido a las elecciones congresionales y municipales de mayo de 1998. Todos los esfuerzos gubernamentales y de la oposición están signados por la contienda venidera. Esto, por un lado, abre posibilidades al gobierno de modificar favorablemente la actual correlación de fuerzas, pero por el otro tiende a enrarecer el ambiente político.

El proceso de reformas puede ser visualizado como "una secuencia en la cual cada reforma implica costos y beneficios políticos que pueden disminuir o aumentar el capital político del gobierno a medida que los resultados negativos o positivos lleguen al electorado".<sup>32</sup> El gobierno intenta aumentar su capital, la oposición intenta disminuirlo. La posibilidad de consensos antes del 98 se ve como algo remoto. Esto pudiera variar si, como fruto de las próximas elecciones, el PLD adquiere mayor capacidad de negociación congresional.

#### 6.4 Amenazas

- *No aprovechamiento luna de miel del nuevo gobierno:* Los gobiernos reformadores suelen disfrutar de una mayor libertad de maniobra durante los primeros meses de su gestión. En ese contexto se conjugan altos niveles de popularidad y confianza ciudadana con la posibilidad de tomar decisiones impopulares culpando a la gestión anterior. La alianza electoral PLD-PRSC y el tiempo relativamente largo que le tomo a las nuevas autoridades la definición del curso de acción, impidió que se aprovechara este elemento.

---

<sup>32</sup> Emam-Zadé, op cit, pág. 10.

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:...

- *Demora en la implementación de las reformas y poco tiempo para obtener los beneficios de las mismas:* La experiencia ha demostrado que las reformas tienen un costo político inicial, pero luego —si son exitosas— repercuten en un aumento de la popularidad gubernamental. Por eso se recomienda iniciarlas rápidamente, para cosechar los frutos en las próximas contiendas electorales. Normalmente los gobiernos cuentan al menos con 4 años de plazo para recuperar esta inversión. En el caso dominicano, el plazo es de menos de año y medio. El gobierno se ha embarcado en el programa de reformas más ambicioso de la época post-trujillo, pero al mismo tiempo necesita aumentar su cuota congresional. Las reformas disminuirán su capital político en el corto plazo.

Los partidos de oposición han optado por la postergación de reformas ineludibles, tales como la reforma arancelaria, y la necesaria compensación tributaria. Mientras más se atrase el inicio de las reformas, mayor ganancia electoral para la oposición.

- *Oposición fuerte:* Un programa de reformas requiere de apoyo congresional. **El apoyo extra-legislativo de grupos importantes de la sociedad no es suficiente.** La experiencia del primer paquete de reformas y del presupuesto 97, así lo demuestra: a pesar del apoyo del CONEP y demás grupos empresariales, la reforma fue detenida.

Tal y como señala Eman-Zadé: "Si el poder legislativo se opone a la reforma, la capacidad reformadora del gobierno dependerá del desarrollo de mecanismos que le permitan pasarle por arriba a los legisladores (...) la experiencia sugiere que esto es muy difícil de lograr". Aquí surge una fuerte tensión entre los defensores de la institucionalidad y los defensores de la reforma. Algunos economistas y políticos han apelado a la opción Fujimori. La virulencia de este reclamo ha llevado a

## ESTUDIOS SOCIALES 108

niveles tales que se ha llegado a señalar que si el gobierno no desconoce al congreso, evidenciaría falta de coraje, el denominado "Factor C" .

El Gobierno, hasta el momento, ha optado por la negociación con la institucionalidad congresional. Hasta el momento no se vislumbran puntos de encuentro. La recurrente ruptura de las negociaciones parece revelar las profundas diferencias sobre la temporalidad y la capitalización política del proceso de reformas.

### 6.5 Elementos por definir

- *Nivel de autonomía relativa respecto del empresariado:* Todo proceso de reforma implica lesionar intereses corporativos, afectar el statu quo. Por tal razón, se deben afectar intereses, forzando procesos de reconversión empresarial. Esto es evidente en el caso dominicano donde todavía existe un extendido empresariado rentista, beneficiario tradicional del proteccionismo comercial.

Las presentes autoridades, debido a su exigua base congresional, a la polarización política de las elecciones del 96, y por el hecho de haber accedido al poder con una cuota de votos provenientes de otros litorales políticos, evidencian debilidades en sus bases sociales de sustentación. Esta debilidad ha sido suplida por el apoyo del empresariado, la jerarquía de la iglesia católica, y por porcentajes importantes de la población que albergan grandes esperanzas de transformación debido al discurso modernizador exhibido por el presidente.

El Gobierno no ha querido romper con el empresariado, ni afectar de manera clara sus intereses en aras de la equidad social y del aumento de las recaudaciones fiscales. Durante las negociaciones realizadas en los meses de diciembre y enero pareció que el Gobierno había cedido demasiado con la finalidad de obtener el apoyo empresarial.

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

Sin embargo, los intentos posteriores de eficientizar la administración tributaria, reducir las evasiones y aumentar las recaudaciones fiscales, han generado momentos de tensión entre el Gobierno y el Empresariado. Del mismo modo puede catalogarse la prohibición gubernamental al ajuste de precios de la principal empresa telefónica. Igual interpretación puede dársele a la contra-propuesta de reformas económicas presentada recientemente por el CONEP: después de haber negociado con el Gobierno y de haber apoyado el paquete de reformas, ahora presenta una propuesta diferente, más cercana a sus intereses corporativos.<sup>33</sup>

Por estas razones no resulta clara la ubicación de este criterio dentro de las cuatro categorías típicas del análisis FODA.

Presentamos el resultado del análisis FODA, de acuerdo al formato tradicionalmente utilizado :

<p style="text-align: center;"><b>Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Líder Visionario</li> <li>• Programa Comprensivo de Reformas</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso Parcial sobre la necesidad de reformas</li> <li>• Crisis mediatizada</li> <li>• Ayuda Externa</li> <li>• Contienda electoral de 1998 (Posibilidad aumentar apoyo congressional)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de Base Política Congressional</li> <li>• Falta de equipo económico coherente</li> <li>• Ausencia de un "tecnopol"</li> <li>• Debilidad en las Acciones Comunicacionales y de sensibilización ciudadana</li> <li>• Falta de soluciones inmediatas a necesidades sentidas de la población</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No aprovechamiento luna de miel política</li> <li>• No implementación rápida de las reformas y poco tiempo para que rindan los beneficios esperados antes de las elecciones de 1998</li> <li>• Oposición fuerte y articulada</li> </ul>

<sup>33</sup> Algunos analistas señalan que en realidad el CONEP nunca apoyó la propuesta gubernamental de reformas, sino que maniobró para ganar tiempo y así elaborar su propia agenda de reformas.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

Este tipo de análisis no presenta una fotografía estática o inmutable de la situación. Todo lo contrario, representa una carta de ruta extremadamente dinámica. Permite visualizar, de manera muy gráfica, los factores que apoyan o dificultan el logro de la misión de reforma.

Claro está que no todos los elementos tienen el mismo peso específico. Tampoco se trata de un conteo simple, según el cual si las fortalezas superan las debilidades, la misión será alcanzada satisfactoriamente, y viceversa. Los aspectos críticos del proceso son, a nuestro entender, los siguientes:

- Ausencia base política fuerte, con la posibilidad de alcanzarla mediante las elecciones congresionales y municipales de 1998.
- Falta de soluciones inmediatas a las necesidades sentidas de la población. A los ciudadanos no le interesan las reformas per se; más aún, presentan muchas resistencias al cambio. A la población le interesa la solución de sus problemas cotidianos. De la capacidad de responder adecuadamente a estas necesidades, dependerán la legitimidad social del régimen, la gobernabilidad democrática, y los resultados electorales de mayo del 98.
- Nivel de autonomía política relativa del Ejecutivo frente a grupos corporativos, especialmente el empresariado. Toda reforma afecta intereses. El carácter rentista de una parte del empresariado y sus altos niveles de evasión fiscal abren la posibilidad de emprender acciones que disminuyan sus rentas y conciten el apoyo de otros grupos sociales, especialmente los sectores populares y fracciones del empresariado.
- Ausencia de un equipo económico coherente y liderazgo de un/a "tecnopol".
- Posibilidad de fortalecer el consenso social sobre la necesidad de reformas. Los auspiciadores de reformas

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:...

económicas han avanzado mucho en la formulación de propuestas sistemáticas y bien estructuradas<sup>34</sup>. “Desafortunadamente están fracasando... debido a un aspecto fundamental: no educaron ni a los gobernantes ni a los gobernados sobre los costos y beneficios de las reformas y por ende no han motivado ni la voluntad política de los poderes ni la voluntad política del electorado... Han fracasado durante los últimos cuatro o cinco años por querer imponer por la fuerza sus soluciones a la población, e ignorar las señales del electorado”.<sup>35</sup>

El Gobierno ha demostrado compromiso político con las reformas. Ahora se necesita que tanto el Gobierno, como las instancias de la sociedad civil y el empresariado comprometidas con el proceso reformador, inicien un proceso intensivo de educación y sensibilización ciudadana sobre la conveniencia y la imperiosidad de las reformas. Convertir las reformas en un reclamo ciudadano puede ser el aspecto que incline la balanza. Claro está, para eso se necesita dialogar y consensuar con una multiplicidad de sectores sociales, no sólo con la cúpula empresarial.

## 7. A modo de prospectiva, República Dominicana: ¿16 de Mayo 1998 ó 31 Julio 2005?

Toda América Latina está en una cuenta regresiva hacia la conformación de un bloque continental de libre comercio. Este proceso tiene una fecha límite: 31 de julio del 2005, cuando deberá iniciarse el ALCA. Claro está, no se trata de un proceso lineal. Cada bloque regional existente tiene su propia agenda. Las diferencias entre el MERCOSUR y los EEUU son importantes, tal como fueron reseñadas recientemente por la

<sup>34</sup> El ejemplo más diáfano es la Fundación Economía y Desarrollo, con su propuesta: “El Programa: Programa Macroeconómico para la República Dominicana, 1996-2000”.

<sup>35</sup> Emam-Zadé, Frederic, “La resistencia al cambio”, *La Revista Económica. Listín Diario*, Febrero 1996. Los subrayados son nuestros.

prensa internacional. Sin embargo, una cosa está clara, se trata de un proceso irreversible.<sup>36</sup>

Una liberalización comercial de la magnitud planteada en los compromisos ALCA, tendrá profundos impactos en la estructura productiva, los mercados laborales y las condiciones sociodemográficas de los países latinoamericanos.<sup>37</sup> Por tanto se deben ir implementando un proceso gradual y sostenido de reformas que nos permita estar preparados para la competencia globalizada que se avecina. Mientras más se demoren las transformaciones, más intenso será el proceso. Si no iniciamos las reformas ahora, deberemos acometer estrategias de shock con todas sus secuelas económicas y sociales.

Los partidos políticos de oposición y una parte del empresariado han optado por postergar al máximo las reformas. Esto tiene una profunda racionalidad de corto plazo, pero es un comportamiento letal en un plazo más largo. A los partidos les permite mantener un discurso populista y obstaculizar una gestión gubernamental con profunda debilidad congresional. Todas sus acciones parecen estar dirigidas hacia las próximas elecciones de mayo de 1998.

Este comportamiento los lleva a asumir posiciones completamente divorciadas de sus planteamientos programáticos y de campaña. Esto resulta patético en el caso del PRSC, cuando

---

<sup>36</sup> Resulta muy iluminador lo expresado por Sáez: "La globalización en sí parece un proceso inevitable e irreversible, que podrá avanzar aceleradamente o tener sus tropiezos, pero que acabará imponiéndose. Los que no son inevitables, ni mucho menos aceptables son sus actuales modalidades, los intereses de sus principales propulsores y los efectos negativos que está provocando en amplios segmentos de la humanidad".

<sup>37</sup> Una discusión detallada sobre estas implicaciones excede los alcances del presente trabajo. En el mismo sólo hemos pretendido señalar lo imperioso de realizar un proceso inteligente de apertura: a) Disminución gradual y constante de los aranceles y b) Implementación de reformas tributarias, laborales y productivas que preparen al país para la competencia internacional.

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:...

a pesar de que su programa y pronunciamientos pre-electorales coinciden con el 100% de las medidas de reforma propuestas por el Gobierno, se han opuesto al 85% de las mismas.

En el caso del empresariado parece estarse en la búsqueda de disfrutar hasta el último momento de la rentabilidad derivada de la protección arancelaria y del funcionamiento oligopólico y monopolístico de los mercados. Surge entonces una pregunta, ¿serán tan irracionales que no se dan cuenta de la reconversión gerencial y productiva necesaria para competir en el mundo post-2005?

Parece ser que el gran empresariado ya ha iniciado este proceso de transformación, desarrollando programas de reingeniería, especialización flexible, calidad total y joint-ventures internacionales. Esto les permite incrementar su eficiencia y productividad, disminuyendo los costos unitarios. Si a ese proceso pueden sumarle niveles relativamente altos de protección efectiva, tendremos un aumento significativo en su rentabilidad. Cuando llegue la competencia internacional ya habrán acumulado suficiente renta como para financiar su competitividad.

El ajuste traumático será para la pequeña, mediana y microempresa, que absorbe alrededor del 25% de la población ocupada, y que no cuenta con los recursos para asimilar un proceso abrupto de liberalización.

Tanto los partidos, como el Gobierno, y el empresariado se enfrentan a la disyuntiva de anteponer sus intereses electorales y/o corporativos a las necesidades de la nación, o por el contrario, llegar a una especie de pacto social, en el cual las reformas económicas impostergables sean impulsadas por todos/as, más allá de las legítimas diferencias político-partidarias.

Las posibilidades de un acuerdo de esta magnitud parecen lejanas, sobre todo en reformas tributarias que impliquen aumento de las disponibilidades fiscales, o que puedan resultar

impopulares frente al electorado. En este sentido se abren los siguientes escenarios:

**1) Se radicalizan las posiciones en el marco del fragor electoral, y todos los intentos de concertación se postergan para después de las elecciones de 1998.**

1.1) El PLD consigue una mayoría absoluta en las elecciones del 98, lo que le permite impulsar las reformas estructurales.

Esta hipótesis representa la aspiración del partido en el gobierno. Ahora bien, no resulta muy probable el que el PLD alcance una cuota congresional que le permita prescindir de la oposición, máxime cuando se presenta un deterioro en los niveles de popularidad gubernamental. Ahora bien, aún en el caso de que el Gobierno obtenga mayoría congresional absoluta, eso no garantiza la ejecución exitosa de las reformas. Como ya vimos en el análisis FODA, se necesita mucho más.

1.2) El PRD y el PRSC, por separados o en alianza electoral, retienen la mayoría congresional. Con este aval y ante la proximidad de las elecciones presidenciales del 2000, se dificulta aún más la gobernabilidad y abortan las posibilidades de las reformas económicas.

Esta hipótesis resulta poco probable debido a los crecientes niveles de descrédito de la mayoría de los congresistas. Sólo sería factible en el caso de que se formalice un acuerdo entre las dos principales fuerzas de oposición o en caso de que se celebren las elecciones en medio de un desplome agudo de la popularidad gubernamental.<sup>38</sup>

1.3) El PLD aumenta substancialmente su cuota congresional, pero no consigue mayoría absoluta. Esto generaría

---

<sup>38</sup> Las últimas encuestas de opinión reflejan una disminución progresiva de la popularidad gubernamental. Las medidas y acciones que se tomen de aquí a mayo de 1998 serán claves para revertir o consolidar esta tendencia.

un proceso de negociación en el que la fuerte gravitación del ejecutivo determinaría un impulso sostenido al proceso de reformas, siempre y cuando se solucionen las debilidades internas ya señaladas.

***2) La Sociedad Civil asume un protagonismo similar al del período 94-96, priorizando algunas áreas de reforma y exigiendo a los partidos políticos y al Gobierno su implementación por consenso.***

Existen múltiples precedentes, tales como la definición de una Agenda Nacional coordinada por el Grupo Acción por la Democracia, o las jornadas municipales auspiciadas por la Fundación Siglo XXI, y más recientemente la definición de Políticas Públicas Sociales, coordinado por la PUCMM, con la participación activa de la Sociedad Civil y funcionarios gubernamentales.

Claro está que el protagonismo necesario no es el de formular propuestas, de esas ya se tienen muchas, sino el de priorizar dos o tres áreas de reforma y participar activamente en jornadas de sensibilización y presión ciudadana, como una forma de exigir a los partidos y al gobierno la toma efectiva de decisiones, so pena de perder sintonía con el electorado.

Algunos ejemplos de este tipo de participación activa de la Sociedad Civil lo representan la "Red de Observadores Electorales" durante las pasadas elecciones presidenciales, y más recientemente la campaña de involucramiento ciudadano en la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, impulsada por la Fundación Institucionalidad y Justicia, Participación Ciudadana, y otras organizaciones.

Los partidos se van adaptando a los intereses y prioridades ciudadanas. Parece haber llegado la hora en que la sociedad civil asuma un rol más activo en la exigencia y defensa de las políticas públicas y reformas económicas que nos permitan llegar preparados a julio del 2005.

Parece poco probable que la sociedad civil se aglutine en

torno a las reformas económicas. Primero, porque no existen consensos fuertes sobre la necesidad e imperiosidad de las mismas, sobre todo a nivel popular y de numerosas ONG's. Segundo, porque el paquete de reformas ha sido identificado con el Gobierno, y cualquier apoyo o movilización ciudadana en torno a las mismas puede ser interpretado como un apoyo a la gestión gubernamental. Tercero, porque a algunos de los principales defensores no gubernamentales de las reformas económicas se les asocia con el pensamiento neoliberal,<sup>39</sup> exhibiendo además escasa capacidad de diálogo con aquellos que disienten de sus opiniones. Como señala Carlos Matus, en su clásico **Adiós, Señor Presidente**, el impacto de una propuesta no depende solamente de la validez de la misma, sino también de la legitimidad de aquel que la propone.

Todo parece indicar que las reformas económicas deberán esperar a que se redefina la correlación política en la contienda electoral de mayo de 1998. Ojalá que no tengan que postergarse hasta después de las elecciones presidenciales del 2000. Entonces, al igual que para los guerreros vencidos de Sun Tzu, será demasiado tarde.

## Bibliografía

- Banco Central de la República Dominicana, **Mercado de Trabajo 1991-1996**, Ediciones Banco Central, Santo Domingo, 1996.
- Banco Central de la República Dominicana, **Informe de la Economía Dominicana 1996**, Ediciones Banco Central, Santo Domingo, 1997.

---

<sup>39</sup> Sin entrar en discusiones ideológicas, es evidente que esto resulta un estigma para amplios grupos sociales, que no toman en consideración la pertinencia o no de las propuestas, sino que las desestiman por tener la etiqueta "neoliberal".

## REFORMAS ECONOMICAS Y GOBERNABILIDAD:..

- Banco Central de la República Dominicana, **Estadísticas Monetarias, Bancarias, Financieras, Fiscales y de Precios 1990-1996**, Ediciones Banco Central, Santo Domingo, 1997.
- BID, **Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1996**, Ediciones BID, Washington, 1996.
- Calzada, Angeles, "Las exenciones del ITBIS", **Listín Diario**, 2 de mayo 1997, pág. 6D.
- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, **Lineamientos del Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado**, Editora Taller, Santo Domingo, 1997.
- Dauhajre, Andrés, "Las reformas en América Latina", **Listín Diario**, 10 de mayo de 1997, pág. 8D.
- Despradel, Carlos, "Abriendo puertas, cerrando heridas", **La Revista Económica, Listín Diario**, 2-15 junio 1996, págs. 12-13.
- Emam-Zadé, Frederic, "Reformadores, a paso de vencedores", **La Revista Económica, Listín Diario**, 21 de abril-4 de mayo 1996, págs. 8-11.
- Emam-Zadé, Frederic, "La Resistencia al Cambio", **La Revista Económica, Listín Diario**, 4-17 de febrero 1996, págs. 27-28.
- Fernández, Leonel, **Discurso ante la Cámara Americana de Comercio**, 16 de abril de 1997.
- Ferrer, Pablo, "Consúmase antes del 16 de mayo", **La Revista Económica, Listín Diario**, 14-20 abril 1996, págs. 11-15.
- FMI, **Government Finance Statistics Yearbook**, Vol. XIX, 1995, Ediciones FMI, New York, 1995.
- Fundación Economía y Desarrollo, **El Programa: Programa Macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana**, Ediciones FEyD, Santo Domingo, 1996.
- García Michel, Eduardo, "Hay que reforzar el proceso de apertura comercial", **Listín Diario**, 18 de abril 1997, pág. 6D.
- García Michel, Eduardo, "Una propuesta de reforma arancelaria", **Listín Diario**, 25 de abril 1997, pág. 6D.

ESTUDIOS SOCIALES 108

- Iglesias, Enrique, **Discurso de Inauguración de la 38va Asamblea Anual del BID**, Febrero 1997
- INTEC, **Encuentro de los Partidos Políticos y la Sociedad Civil**, Vol. I al IV, Santo Domingo, 1996.
- Ilsa Contreras, Pavel, **Reforma Arancelaria, Protección Efectiva y Reestructuración de la Industria Manufacturera en la República Dominicana**, INTEC, serie monográfica No 2, 1995.
- Ilsa Contreras, Pavel, "Protección Escondida", **La Revista Económica, Listín Diario**, 26 de junio - 9 de julio 1995, págs. 4-7.
- Lora, Eduardo, **A decade of structural reforms in Latin America: What has been reformed and how to measure it**, documento presentado en la 38va Asamblea Anual del BID, Febrero 1997, mimeo.
- Matus, Carlos, **Adiós, Señor Presidente: Planificación, Antiplanificación y Gobierno**, Editorial Pomaire, Caracas, 1987.
- PLD, **Programa de Gobierno 1996-2000**, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 1996.
- Pellerano, Fernando, "Los agujeros del paquete tributario", **La Revista Económica, Listín Diario**, 26 enero - 8 febrero 1997, págs. 4-6.
- Peña Gómez, José Francisco, **Primero la Gente: Programa del Gobierno Compartido**, Editora de Colores, Santo Domingo, 1996.
- PRSC, **Dominicanos al 2000. Programa de Gobierno**, Santo Domingo, 1995.
- Sáez, Miguel, **Globalización, Desarrollo Humano y Educación**, Ediciones FLACSO, Santo Domingo, 1996.
- Sun Tzu, El Arte de la Guerra*, Editorial EDAF, Madrid, 1993.