
NOTAS Y EVENTOS

CIENCIA Y SOCIEDAD
Volúmen XX, Números 1 y 2
Enero-Marzo 1995
Abril-Junio 1995

LA REFORMA PRESUPUESTARIA

Isidoro Santana*

¿Por qué el presupuesto debe ser aprobado y supervisado por los órganos representativos de la sociedad?

En la sociedad hay al menos dos tipos de instituciones cuyas operaciones fundamentales se realizan con dinero de la ciudadanía: los bancos y el Gobierno. A diferencia de cualquier otra persona o entidad, administran recursos que no le pertenecen.

En el caso de los bancos, el dinero suele llegarles mediante depósitos voluntarios de los ahorrantes, los cuales lo hacen por su propio riesgo. No obstante, se admite que el uso que hagan de dichos recursos no debe dejarse plenamente a merced del buen juicio de los administradores, sino que

*Economista-investigador de la Fundación Siglo XXI.

debe estar sujeto a una serie de normas y a una supervisión muy estricta de parte de una autoridad que actúe como garante del bien público.

En adición, se considera que la ciudadanía debe contar con informaciones muy claras y precisas sobre el uso de dichos recursos y sobre la situación financiera de los bancos, a fin de que pueda minimizar su riesgo al momento de tomar la decisión de depositar.

En el caso del Gobierno es diferente, pues la administración de estos fondos no le ha sido confiada voluntariamente por los propietarios de esos recursos, sino que se le ha conferido un poder coercitivo para recabarlos de los miembros de la sociedad civil.

La forma como surgió ese poder coercitivo no es casual. Surge cuando, en su proceso histórico de desarrollo, la sociedad humana llega a la convicción de que es conveniente, por razones económicas y sociales e incluso hasta de tipo militar, que una parte de sus recursos sean gastados de manera colectiva, en vez de manera individual. Y la representación de esa colectividad se confiere al Estado.

Pero al mismo tiempo que se le otorga ese poder de imperio, en todas partes se le impone una limitación terminante: y es que las fuentes de procedencia de los recursos que la sociedad ha de poner en manos del Gobierno, la forma cómo serán recaudados, la cuantía y el destino que se dará a los mismos, tiene que ser objeto de conocimiento previo, discusión y aprobación por parte de los órganos representativos de esa sociedad. Por eso, de acuerdo con la más pura tradición democrática, se considera crucial que el presupuesto fiscal sea aprobado por el Congreso Nacional.

Pero no sólo discutido y aprobado, sino que también su ejecución ha de ser objeto de un riguroso control por parte de un organismo (una Contraloría Nacional) que debe funcionar con absoluta independencia operativa del Ejecutivo.

Tradicionalmente, sin embargo, ha resultado evidente que la República Dominicana no cuenta con los mecanismos legales e institucionales que viabilicen una participación aceptable de la sociedad en la definición de las prioridades conforme a las cuales han de asignarse los recursos públicos.

La tradición presupuestal dominicana

Cuando se analiza la tradición dominicana, resulta obvio que el Gobierno prefiere evadir esa participación y supervisión, a fin de manejar los fondos conforme a preferencias personales. La autocracia que impera en el país ha viabilizado que el Ejecutivo casi siempre se las ha arreglado para eludir el conocimiento previo y la aprobación congressional del uso que se dará a dichos recursos.

Para ello se han ideado fórmulas. Así, aunque es cierto que la Constitución y las leyes obligan a que el presupuesto público sea sometido cada año a la aprobación congressional, y se indican los plazos y procedimientos para la formulación y aprobación de los planes de gastos públicos, tanto la misma Ley como las prácticas administrativas, dejan abiertas múltiples posibilidades para que los fondos sean asignados posteriormente en base a otros criterios.

De esta forma, la práctica de muchos años ha dado lugar a discrepancias tan grandes entre lo aprobado y lo que después se ejecuta, que permite afirmar que la Ley no pasa

de ser “un simple pedazo de papel”. En definitiva, en el resultado sólo cuentan los deseos y preferencias del Ejecutivo. Por tanto, es como si no existiera la Ley.

Por ejemplo, en 1994 la Ley autorizaba a la Presidencia a disponer de RD\$2,909 millones y se estima que gastó más de RD\$12,000 millones. Al revés, a la Secretaría de Agricultura la Ley le asignaba un monto de RD\$2,856 millones y en la práctica no alcanzó a recibir ni RD\$900 millones.

Diferencias de ese tipo son muy frecuentes, afectando de manera adversa, en particular, el gasto en los servicios sociales, para dar paso al ambicioso programa de construcción. Y esto se ha convertido en una práctica que se repite año tras año, sin que el propio Congreso esté consciente del grado de incumplimiento de la Ley que aprueba.

Así, cada año en el país se asignan sumas irrisorias a aquellos programas que mundialmente se consideran de alta prioridad humana, cuando los patrones internacionales aconsejan que no menos del 5% del PBI debería estarse dedicando a estos fines.

Fórmulas comunes para burlar la Ley

1. El primer paso fue hacer aprobar una Ley Orgánica de Presupuesto (1969), que otorga al Ejecutivo un absoluto poder discrecional sobre el uso de los excedentes que se generen sobre el monto de ingresos consignados en el presupuesto de cada año.

El paso siguiente consiste en hacer que surjan esos “excedentes”. El procedimiento es hacer consignar en el instrumento legal un monto de ingresos ordinarios muy

inferior al que se espera que sean recibidos conforme a las técnicas de previsión económica, de modo que en la práctica se genere un excedente. De esta forma, mediante el uso discrecional de los llamados excedentes presupuestarios, el Presidente solía manejar gran parte de los fondos públicos hasta años recientes.

2. Posteriormente fueron surgiendo otras fórmulas: Una de ellas consiste en incorporar al presupuesto un monto excesivo de recursos externos, y especializarlos para gastos en los sectores prioritarios como agricultura, energía, riego, etc. pero condicionados a que se reciban unos fondos que, de antemano, se sabe que no serán recibidos.

Se trata de abultar el presupuesto, buscando que luzca realista y atractivo a los que deben sancionarlo. En tanto estos fondos no sean desembolsados, la Ley no compromete al Gobierno a ejecutar esas acciones, aunque por otro lado haya excedentes de los recursos internos. Esto le permite al Ejecutivo especializar los recursos internos, que sí se van a recibir, en aquellos gastos de su preferencia.

3. Pero con el paso del tiempo, visto que en la práctica el Congreso Nacional nunca se ha interesado por fiscalizar si se está ejecutando la Ley que aprobó al comenzar el año, ni cuenta con los mecanismos institucionales para hacerlo, el Gobierno ha optado por ni siquiera respetar tales formalismos, sino que, una vez aprobada la Ley de Presupuesto, se olvida de la misma, asignando los recursos discrecionalmente.

Sea por la vía que sea, lo cierto es que se ha hecho práctica habitual que la Presidencia maneje a su discreción más del 50% de los recursos públicos. Que su asignación responda o no a la racionalidad económica o a las

conveniencias políticas o económicas de grupos cercanos al Presidente, es algo que queda a merced de la buena visión del Ejecutivo. Pero, ni siquiera se puede asegurar que se siga un proceso técnicamente aceptable para la toma de decisiones.

Quizás lo más lamentable es que, aparentemente, en esta práctica el Poder Ejecutivo cuenta con la evidente complicidad de los propios legisladores, que en ningún momento han intentado establecer algún mecanismo de fiscalización sobre la ejecución presupuestaria.

4. Ahora bien, la más extraña fórmula usada por el Gobierno Dominicano consiste en manejar clandestinamente cuentas especiales en moneda extranjera. Esto constituye una clara violación de la Ley. Dichas cuentas se nutren de impuestos y contribuciones que se cobran en dólares, tales como las procedentes del Contrato con la Falconbridge, los derechos consulares, tarjetas de turismo, derechos de uso de los puertos y aeropuertos, etc.

Estas cuentas las maneja directamente el Presidente de la República, al margen del presupuesto. Pero lo peor en este caso, es que ni siquiera a posteriori se informa a la sociedad acerca de cuánto se recibió, ni la procedencia, ni el destino que se dió a esos recursos, ni aparecen en las estadísticas de ingresos y gastos públicos que se publican y de donde se nutren los análisis de los economistas y los políticos.

Ocasionalmente, pero al margen de los procedimientos formales de divulgación de los datos de finanzas públicas, el Gobierno ha publicado aspectos parciales sobre dichos fondos. En 1989 se divulgó en espacio pagado en la prensa nacional un listado de desembolsos con los aportes del Contrato con la Falconbridge. Más recientemente, desde

finales del año pasado, la Tesorería Nacional suele publicar dando cuenta de algunos desembolsos. Por ejemplo, el pasado día 6 de Julio se divulgó del uso de unos US\$8.8 millones gastados en mayo.

Pero resulta que desde 1986, el Poder Ejecutivo ha manejado en estas cuentas alrededor de 900 millones de dólares, equivalente, al tipo de cambio actual, a cerca de RD\$12,000 millones.

Considerando estas magnitudes surgen varias interrogantes: ¿Por qué ese dinero no ha sido incluido en el presupuesto nacional? ¿Por qué su uso no ha sido conocido por el Congreso? ¿Por qué los datos de las recaudaciones por estos impuestos y contribuciones no aparecen en las estadísticas de ingresos fiscales? ¿Por qué estas cuentas han sido manejadas de manera secreta, sin dar ninguna explicación a la ciudadanía?

La falta de respuestas refleja las debilidades de nuestro aparato institucional. Recordemos que en América Latina se han visto casos recientes de presidentes destituidos y sometidos a la justicia por haber manejado clandestinamente unos pocos millones de dólares.

Se requiere una urgente reforma presupuestaria

Obviamente que la sociedad civil no debería permitir que los fondos públicos sean administrados de esta forma. Esto atenta contra su derecho a participar en la decisión de qué hacer con su dinero; atenta también contra la racionalidad en la asignación de los recursos de la Nación, contra la institucionalización del país, la modernización del Estado y el desarrollo nacional.

Por eso consideramos apropiado el momento para llamar la atención de la ciudadanía en general, y de los legisladores en particular, sobre la necesidad de llevar a cabo una de las reformas económicas más imperiosas para la sociedad dominicana: aquella destinada a devolver a la sociedad el derecho de participar en la decisión de qué hacer con sus recursos, a fin de convertir el presupuesto fiscal en un verdadero instrumento de desarrollo económico y bienestar social.

El presupuesto nacional es el más importante de todos los instrumentos que existen en política económica y el más poderoso medio para influir en el bienestar social. La reforma presupuestaria tiene que verse como parte integral de la reforma del Estado, para democratizarlo, descentralizarlo y ponerlo a tono con los requerimientos del desarrollo en esta época.

En tal sentido, se requiere una nueva Ley de Presupuesto, en la que se reformen los mecanismos de formulación, conocimiento y aprobación del monto, origen y destino de los fondos públicos.

Lo primero es que la formulación esté a cargo de un verdadero Consejo Nacional de Desarrollo, participativo, que incluya miembros representativos de la sociedad civil, además del Gabinete y parte del Congreso Nacional.

Lo segundo es que en la previsión de ingresos se expliciten las técnicas de análisis económico en que se basa la estimación, incluidos los elementos que influyen en el monto de los ingresos, tales como incremento del PBI, tasa de inflación pasada y esperada para el año que se presupuesta, tipo de cambio y precios previstos de los bienes que determinan ciertos ingresos. La intención es evitar que en

la proyección de ingresos aparezcan cifras divorciadas de la realidad, sin ninguna explicación del por qué de dichas estimaciones.

También debe eliminarse el poder discrecional que se otorga al Ejecutivo para gastar los “excedentes”, a fin de evitar que se hagan formulaciones amañadas para hacer aparecer tales “excedentes” con la única intención de burlar la Ley. Además, se debe disponer que todos los fondos recibidos por el Estado por medio de tributos se registren en las cuentas del presupuesto.

En adición, la Ley debe obligar a someter a la aprobación congresional los presupuestos de las instituciones descentralizadas cuyo funcionamiento demande recursos aportados por los contribuyentes.

También debe contemplar sanciones claras para los funcionarios que participan en la asignación de los recursos públicos y que lo hagan sin sujetarse al mandato congresional.

Contraloría que responda al Congreso Nacional

Pero lo más importante es crear una verdadera Contraloría General de la República, debidamente tecnicada, independiente del Poder Ejecutivo, con la responsabilidad fundamental de fiscalizar el cumplimiento del mandato congresional expresado en la Ley de Ingresos y Gastos Públicos.

Algunas consideraciones sobre el nivel y la estructura de los ingresos y gastos públicos

Al margen de las reformas legales, debemos tener presente que nuestro sistema presupuestario requiere cambios

radicales en lo relativo a la cuantía y la asignación de los recursos. La más importante responsabilidad del Estado es prestar servicios públicos a la ciudadanía. En adición, se requiere de un esfuerzo titánico para la formación del capital humano que demanda el desarrollo y para reducir la pobreza.

Lo anterior exige elevar la cuantía del gasto estatal y reorientar su destino. El nivel de gasto público es relativamente bajo en la República Dominicana, si se compara con otros países ya que, históricamente, se ha mantenido bastante por debajo del 20% del PBI.

De hecho, el gasto público ha estado por debajo del 15% del PBI en los últimos diez años, excepto recién a partir de 1992. Esto último, debido a que algunas reformas en el régimen tributario permitieron al fisco elevar sustancialmente sus ingresos. El gasto destinado a las funciones sociales es también sumamente bajo, aunque es de observar que se han registrado progresos notables en los últimos tres años.

El aumento de la carga fiscal en años recientes, permitió al Gobierno destinar algunos fondos adicionales a ciertos servicios públicos, poner un poco de orden en sus compromisos internacionales, y aún manejarse con cierto superávit de caja.

Pero es bueno aclarar que las bases en que se sustentó dicho aumento son muy frágiles, pues descansa en dos impuestos indirectos que afectan mucho la competitividad de la economía, como son el diferencial de los combustibles y los aranceles a las importaciones. Los mismos han estado aportando la mitad de las recaudaciones tributarias de los últimos años.

La recaudación de los demás impuestos no ha tenido el

impacto que se había previsto. La tendencia después de 1994 ha sido a que vuelva a bajar la presión fiscal. Y como la dependencia de los aranceles y el diferencial constituye una deformación del sistema de financiación pública, existen presiones o circunstancias que obligarán a bajarlos.

Siendo así, el país deberá seguir readecuando sus sistemas tributario y arancelario a los nuevos requerimientos del desarrollo, sobre todo, enfocando la atención en lograr una mayor competitividad de la economía e inserción en el mercado internacional. Desde ese punto de vista, es de prever en los próximos años algunas reducciones adicionales de los aranceles, aunque no se visualizan en el muy corto plazo, y también en el diferencial aplicado al precio de los combustibles.

Lo anterior quiere decir que el Estado tendrá que esforzarse en los próximos años por conseguir vías que le permitan mantener el nivel real de las recaudaciones fiscales a través de tributos internos que no afecten la posición competitiva del país. El medio más expedito para ello será un esfuerzo por mejorar la capacidad de gestión de la administración tributaria, a fin de ampliar el universo de contribuyentes y controlar la evasión.

Sin embargo, es previsible que se presente la necesidad de aumentos adicionales de las tasas cobradas por el ITBIS, algunos impuestos selectivos al consumo, así como las contribuciones a la seguridad social, como forma de lograr por esta vía financiar gran parte del gasto social.

Si bien una de las grandes tendencias actuales de la economía es hacia una participación decreciente del gasto público en la sociedad, se reconoce que hay determinados niveles por debajo de los cuales reducir el gasto público

podría ser contraproducente a los fines de promover el desarrollo y de lograr una mayor equidad.

Esto así, porque llevar a cabo una política social encaminada a eliminar o atenuar la pobreza, a elevar los niveles de vida de la población y a formar los recursos humanos que exige la inserción exitosa del país en las nuevas corrientes de la economía mundial, demanda que una proporción apreciable del PBI sea destinada a los servicios de educación, salud y bienestar social.

Por otro lado, sin una base crítica de recursos fiscales no es posible que se desarrolle una capacidad de gestión adecuada del aparato gubernamental, con instituciones capaces de programar y ejecutar la prestación de servicios públicos con sentido de eficiencia, de administrar efizcamente programas y proyectos, de aplicar cabalmente las políticas, de controlar bien el destino de los recursos e, inclusive, de hacer cumplir las leyes e impartir justicia.

De hecho, la escasa capacidad para formular, ejecutar y administrar programas y políticas por parte del gobierno, es percibido como uno de los grandes obstáculos que frenan la puesta en marcha de iniciativas y políticas de desarrollo humano de manera sostenida.

Del mismo modo, si el gasto público es muy bajo, el Estado sólo podría estar en condiciones de aportar la cuota que le corresponde en la creación de la infraestructura que exige el desarrollo si abandona sus responsabilidades primarias, como ha ocurrido durante gran parte de nuestra historia reciente.

Ahora bien, que el gasto público total sea una fracción apreciable del PBI es una condición necesaria, pero no

suficiente para que se pueda emprender una gestión social efectiva. Una segunda condición es que se cambie la estructura de gastos, de modo que el presupuesto gubernamental sea concebido como un instrumento al servicio del desarrollo social, destinando una proporción grande de los gastos a los sectores sociales.

Esto requiere un notable cambio en la estructura de gastos. Un pesado fardo que el Estado tiene que quitarse de encima es el que representan las pérdidas de las empresas estatales, que absorben recursos que deberían destinarse a otros fines más nobles.

También es necesario que, dentro de las funciones sociales, sean identificadas y se les asigne la más alta prioridad a aquellas que posean mayor efectividad en beneficiar a la población más pobre o en lograr los objetivos del desarrollo.

La cuarta condición es que el aparato burocrático del Estado opere con eficiencia para identificar las verdaderas necesidades y los verdaderos necesitados, diseñar planes efectivos, lograr que los recursos alcancen el destino previsto y que los programas cumplan eficazmente su función.

Todos estos aspectos escapan a lo que es la reforma de la Ley de Presupuesto, pero son fundamentales para que el Estado pueda jugar un rol significativo en pro del desarrollo y tendrán que ser tomados en cuenta por nuestros políticos y dirigentes.

RESUMEN DEL DEBATE EN EL PRIMER FORO DE POLITICA ECONOMICA

Efraín Laureano, USAID

Rolando Reyes habló de un supuesto sobre los costos que tenía la aprobación de la ley en términos del empeoramiento de la distribución del ingreso y parte del supuesto de que una vez la reforma se de, la gente va a tener que pagar electricidad y por ende va a ser un costo adicional. Yo le exhorto que complete esa idea con el efecto que tendría el abastecimiento de la energía eléctrica en el florecimiento de las microempresas que en su mayoría están compuestas por sectores pobres y que muy probablemente los efectos positivos superarían el detrimento de la distribución del ingreso.

Dado el panorama de reformas que Jaime Aristy presenta y con el cual yo me identifico bastante, ¿qué pueden hacer los economistas para ayudar a los tomadores de decisiones, en un momento crítico como este en que se encuentra la República Dominicana con un proceso eleccionario en el 1996, para enfocar un programa de reforma mínimo, el cual sea realista?, es decir, ¿cómo priorizar las reformas? Porque como tu planteaste, el país está en pañales en términos de la profundización de todo tipo de reformas estructurales y sería ilógico pensar que el país pueda embarcarse en un proceso que abarque todas esas reformas, dada la falta del interés y la dejadez en el país. ¿Cómo se puede llegar a un compromiso que resulte en un programa mínimo que permita al país avanzar en el corto y mediano plazo?.

En la exposición sobre la apertura tengo la impresión de que se hizo mucho énfasis en los costos de no abrir versus los beneficios de la apertura. No se hizo énfasis en el tránsito. Creo que no hay mucha discusión en relación a si la economía se abra o no, creo que sí, que hay un acuerdo hasta dónde, pero no se consideró mucho la cuestión del tránsito, y creo que es una cuestión fundamental. Ignorar el tránsito implica embarcarse en un enfoque teórico muy neoclásico en donde automáticamente se abra la economía y todos los recursos fluyan rápidamente de un sector a otro. Las empresas y los recursos que están invertidos en los sectores que estaban protegidos, y que no tienen ventaja comparativa, finalmente salen y van hacia los sectores donde hay ventajas comparativas, léase en este caso zonas francas, turismo, agroindustria, y otras actividades. Sin embargo, eso tiene un costo muy alto, generalmente la teoría neoclásica no toma en cuenta las barreras en la movilidad de los factores. Todos sabemos que dismantelar una fábrica y operar otra no es cosa fácil, es un proceso muy caótico. No estamos diciendo por supuesto que porque esos costos existen, vamos a mantenernos ahí, lo que estamos diciendo es que ese tránsito hay que tomarlo muy en cuenta. No es lo mismo hacer la apertura de una forma o hacerla de otra forma. Yo creo que ahí es en donde tenemos que enfocar la cosa. Si lo hacemos en ese marco tan estricto donde no hay costos y vamos a suponer que los zapateros se convierten en bartenders y, automáticamente, los empresarios que estaban en fábricas de enlatados se convierten en hoteleros sin costos alguno, entonces creo que no tiene sentido; sin ignorar los altos costos que implica seguir posponiendo.

Ramón Flores, Fundación Tecnológica

Cuando uno se va poniendo viejo, uno apela mucho al dato histórico, y este es fundamental para el análisis de los problemas del Estado y quiero concentrarme en el problema de la ley de electricidad porque he estado inmerso en esa situación.

La ley, por ejemplo, propone precios libres de energía para todo el mundo. En Europa los precios libres de energía eléctrica se aplicaron una vez la crisis energética forzó un programa de concertación y hoy en Europa hay exceso de energía.

La ley se propone, además, de precios libres, que el precio de generación va a ser establecido por kilo, pero eso lo propusieron los Chilenos, pero en Chile no opera así.

Se está hablando del costo del desabastecimiento. Yo puedo entender el problema del desabastecimiento de dos maneras: fijar los precios y luego dejarlo a la fuerza del mercado. Nosotros podemos establecer la brecha y con la energía que disponemos en estos momentos desaparece el desabastecimiento. Eso es una propuesta correcta, pero Estados Unidos no lo hizo así, ni Francia, ni Alemania, ni Japón lo hizo así. Entonces esa propuesta me trae una gran preocupación, porque si aquellos no lo hicieron así y resolvieron sus problemas eléctricos, ¿lo podemos resolver nosotros por ese lado? Porque esa es la propuesta de la ley, no es costos marginales, el costo marginal es un mecanismo teórico de controlar los precios. Quizas en todo el proceso de reforma nosotros estamos contemplando lo que podrían ser planteamientos muy teóricos. Señores, pero hay experiencias históricas. Traigo esto simplemente como una gran preocupación porque creo que el proceso de reforma es

inevitable. Yo creo que es un buen tema de discusión, pero primero hay una gran inconsistencia en el interior del proceso.

Nelson Suarez, IDDI

Cuando hablaba Jaime Aristy de todos los elementos de las reformas, las que se han completado y las que no, yo me puse a tomar algunas anotaciones en torno al concepto de reforma y me ha preocupado siempre el hecho de que en la República Dominicana hemos caído en el formalismo de la reforma. Yo saqué tres aspectos fundamentales que son determinantes en cualquier tipo de reforma, sea política, económica, social.

Un primer aspecto son los de carácter formal: legislación, reglamentación, etc.. Un segundo grupo de aspectos son los operativos, es decir los recursos económicos y los recursos humanos para realizar las reformas y los mecanismos administrativos y un tercer grupo de aspectos son los políticos: voluntad para realizarlas reformas, la situación institucional para garantizar la reforma y los mecanismos de decisión para implementar la reforma.

Lo que se ha hecho en la República Dominicana en los últimos cinco años ha sido mucho formalismo. No es que se ha pospuesto o que se le ha querido dar de larga a un elemento clave dentro del conjunto de las reformas que es la reforma política; es que la sociedad dominicana en términos políticos se ha quedado rezagada. Yo puedo reformar el arancel y ponerlo en un 5% y si sucede cuando el gobierno necesita 200 millones para pagarles a los contratistas, el director general de aduanas dice que hay que aumentarle a todas las mercancías un 20%, entonces no sirve la reforma.

Esther Hernández, CIPAF

Estamos de acuerdo en que es necesario e imprescindible que la economía dominicana pase por el proceso de reforma y que ese proceso se profundice, pero cuando estamos hablando de los costos y los beneficios, estamos hablando de los costos y beneficios, ¿para quién?

Estamos asumiendo una población homogénea y me preocupa que en mucha parte de la exposición de Jaime Aristy se nota mucha linealidad en los argumentos. Cuando estamos hablando por ejemplo de la reforma laboral, porque enfatizamos más en la parte de los salarios mínimos. El salario mínimo real según lo presentado es el cuarto más alto en Latinoamérica, pero tengo pesos. Los cambios tienen que ser permanentes y por qué no hacer énfasis en los cambios en la productividad, porque la productividad es educación y salud y además partir de la situación que hay ahora mismo, no es lo mismo la productividad que tienen las mujeres microempresarias que la que tiene los hombres en los sectores más dinámicos de la economía. O sea, que tenemos que partir del contexto de cada país y eso a mí me preocupa mucho.

Rafael Espinal, Concertación Democrática

Por qué enfatizar en los salarios y no en la productividad de los trabajadores y el problema que representa esto en la productividad del capital. Creo que es un error hacer énfasis en los salarios y en el efecto que puede tener la reforma. Los salarios no pueden tomarse en cuenta en 149 dólares, es un número para las empresas de alta productividad y las empresas de zonas francas. No es un número que representa la economía. Igual tomaríamos el arancel de las zonas francas

que es cero para promediar el arancel con América Latina. Si tomamos el arancel de las zonas francas que es un sector muy importante de la economía dominicana, promediamos con el resto de los aranceles y se verá que no te va a dar el arancel promedio que si tomaras los aranceles normales. Si tomas las zonas francas como un sector productivo, el promedio será otro. No me tomen el salario de zona franca como el salario mínimo de la República Dominicana con un salario de 2,070, no es en absoluto el mínimo en el sector informal, pequeña empresa y los grandes empleadores como el Gobierno Central que tiene un 25% más de empleados que todas las zonas francas en su conjunto y más empleados juntos que las zonas francas y las empresas de alta productividad que son las que pagan el salario mínimo. Es decir, no se puede radicalizar las cosas, porque después se desinforma.

Por otro lado, las reformas traen consecuencias políticas, sociales, económicas. Yo creo que cada vez hay que retomar el proceso de transición. Yo he estado involucrado directamente en tres de las principales reformas: la reforma tributaria, la reforma arancelaria, la reforma laboral y ahora estoy involucrado en la reforma municipal y las cuatro han costado. La última no ha llegado, y no creo que llegará en todo este tiempo, pero las tres primeras han tenido un costo económico alto, un costo social y un costo político y creo que el problema es la transición y no radicalizar las reformas y no buscar patrones que radicalicen el proceso.

Yo creo que la reforma tiene que pasar por un proceso de transición. La reforma financiera está paralizada por un aspecto político: quieren poner al gobernador por 4 años inamovible, radicalizando entonces un aspecto insignificante de la reforma.

Gabriel del Río, CASC

El problema más significativo que ha mencionado el señor Aristy, es el del salario: o se aumenta la productividad o se bajan los salarios. Nos plantea una disyuntiva que solo tiene sentido dentro del marco del neoliberalismo que odia al hombre, al cual no le interesa el ser humano.

Cómo podemos hacer comparaciones por ejemplo con otros países que nuestro salario esta en US\$149.00, más alto, cuando en definitiva el poder adquisitivo de los trabajadores es uno de los más miserables de America Latina. Las estadísticas nos dicen a nosotros que en toda América Latina, la República Dominicana es donde más ha bajado extraordinariamente el poder adquisitivo del trabajador y la condiciones del trabajador son violentamente infrahumanas. El PNUD, a cada rato nos recuerda el aumento de la pobreza crítica en la República Dominicana y todavía se atreven a proponer una reducción del salario.

Hay que reducir el salario o aumentar la productividad, pero cómo vamos a aumentar la productividad en un trabajador que no está contento con el salario que gana, con un trabajador que no tiene seguridad social, en un trabajador que la familia no tiene atenciones médicas, en un trabajador que apenas puede comer, en un trabajador que no tiene las condiciones mínimas para poder producir humanamente hablando y todavía se le quiere reducir el salario.

Para aumentar la productividad hay que tener un trabajador bien pagado, un trabajador contento, un trabajador que tenga resuelto el problema de la seguridad social y de la seguridad de sus familiares, un trabajador que tenga posibilidad de alimentarse a él y a sus familiares, un trabajador que tenga el problema de la educación resuelto, etc.

Reduzcamos los salarios para que vengan más empresas al país, ese es el dilema del trabajador, del asalariado de este país. Más explotación, más miseria, más desnutrición, más hambre, más inseguridad social. ¿Cuál es el fondo a donde queremos llevar este país? ¿A dónde nos quieren llevar los neoliberales?

Rolando Reyes, CIECA

Yo solo quiero referirme a dos aspectos mencionados aquí. Primero, la electricidad más cara en el mundo es la que no hay, y este trabajo lo que refleja es esto, ¿qué significan estas cifras en la práctica? Son las velas que la gente van a comprar, los inversores, la gasolina, las plantas lo que la gente va a hacer para asegurarse y tener la electricidad.

En relación a la exposición de Ramón Flores, es increíble, yo se que mucha gente no lo ha visto así, es si la CDE fija los precio atendiendo a la condiciones no hubiera problema el mercado estuviera despejado; el mercado estuviera en equilibrio, pero mucha gente no tuviera acceso a la electricidad porque de seguro que la electricidad de República Dominicana fuera una de la más caras del mundo, es un enfoque de resolver el problema. En lo estratégico, entonces vamos a ver, una vez que se apruebe el proyecto.

Jaime Aristy, Fundación Economía y Desarrollo

La exposición del señor Gabriel del Rio corrobora mis señalamientos relacionados con el salario real en la República Dominicana. El salario real en nuestro país es bajo, pero por otro lado la productividad del trabajador ha estado en descenso también. Si no mejoramos la competitividad tendremos que salir del mercado, y si salimos del mercado no podremos generar los recursos suficientes para subsistir.

Incrementar la productividad debe ser la primera condición; en este mejoramiento de la productividad, obviamente, intervienen la salud y la educación.

Cualquier texto básico de economía enseña que todo país que ha crecido lo ha hecho con la acumulación del factor trabajo y de su calidad. El salario real del trabajador dominicano le permite adquirir muy pocos bienes por el alto precio de los mismos, fruto de la alta tasa de protección que goza el empresario dominicano. Esta es la razón fundamental por la que proponemos una reforma arancelaria, porque de esta manera muchos dominicanos podrán consumir bienes a menores precios. La alta tasa de protección efectiva en la República Dominicana lo que ha hecho es mejorar el ingreso de los empresarios y deteriorar el bienestar de los asalariados.

Es inconcebible que ante la actual situación se continúe posponiendo la reforma arancelaria. Esta protección provocó que en 1992 el 10% más pobre de la población pagara 328 millones de pesos adicionales por productos que pudieron haber comprado a precios más bajos, lo cual ha provocado un deterioro directo en la distribución del ingreso. Una reforma arancelaria en nuestro país se traduciría en un aumento del bienestar de la población.

La transición anteriormente mencionada, implicará la colocación de empresarios y de empleados en otras áreas, pero todo conforme a las reglas de juego del capitalismo; y mientras estemos dentro del capitalismo tendremos que jugar con sus reglas. En todo proceso de transición es necesario establecer metas claras e ir caminando hacia ellas. Uno de los problemas principales en nuestro país es que las metas se establecen pero más tarde se olvidan.