
NOTAS Y EVENTOS

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

LAS REFORMAS ECONOMICAS

Isidoro Santana*

Desde hace muchos años, el comportamiento global de la economía dominicana ha sido claramente insatisfactorio, pues el país se ha movido entre los traumas e incertidumbres de los períodos de inestabilidad macroeconómica y las restricciones de los programas de ajuste en un vaivén que ha impedido a la sociedad perfilar el futuro y esforzarse en pro de objetivos definidos.

Después de haber sido sometida a un proceso de estabilización a mediados de los ochenta, en la segunda mitad de dicha década el intento por reactivar la economía se hizo en base a un ambicioso plan de inversiones públicas en obras de infraestructura física y de remodelación urbana.

Pero la imprevisión e improvisación con que la misma se llevó a cabo, sin evaluar la capacidad del Estado para incurrir en compromisos de tal envergadura, dieron lugar a los fuertes desequilibrios macroeconómicos de los años 1989-

*Economista, investigador de la Fundación SigloXXI

1990, tasas de inflación desconocidas en el país hasta ese momento, y una crisis de desabastecimiento que muy pocos quisieran recordar.

Entonces, se hizo necesario la aplicación de un nuevo y riguroso programa de ajuste económico, desde el segundo semestre de 1990. Durante esos años tuvo lugar una notable reducción del nivel de actividad económica, con graves repercusiones sobre el nivel de empleo y el nivel de vida de la población. De esta manera, al iniciarse la década de los noventa, el producto por habitante de la República Dominicana se asemejaba a los niveles que ya nuestra sociedad había alcanzado a mediados de los setenta. Más que una década, toda una generación perdida en sus expectativas de superación.

Se hizo evidente que se precisaba corregir el rumbo de la economía. El primer paso fue la estabilización macroeconómica, lo cual se hizo de manera drástica, logrando reducir la inflación desde una tasa superior al 100% en 1990, a niveles de un solo dígito en los años posteriores.

Pero, también se hacía evidente que el problema dominicano era mucho más que un desajuste macroeconómico. Nos estábamos acercando a los albores de un nuevo siglo, coincidiendo con una época de profundas transformaciones para la humanidad.

Internamente, los obstáculos al desarrollo se veían no necesariamente a través de las variables económicas, sino también en desorden jurídico, anarquía generalizada, escasa capacidad operativa del Estado, y vicios bastante arraigados en los patrones de conducta de gobernantes y gobernados, que evidentemente limitaban la efectividad de cualquier política.

A nivel internacional, los cambios se manifestaban en una nueva visión de las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil, que planteaban la necesidad de modificar la forma de cómo históricamente venían operando las instituciones. El nuevo contexto plantea también la presencia de novedosas relaciones internacionales en las cuales los países, si bien no deben enrolarse alegremente, sin previa preparación, de ninguna manera pueden implicar que deban permanecer al margen, observando desde fuera el avance de los demás.

Para los dominicanos, hacer esto conllevaba, a mediano plazo, sumir la sociedad en un inadmisibles atraso relativo. Mucho más profundo que el que nos ha dejado nuestro legado histórico.

Con un país gobernado a través de leyes e instituciones obsoletas y anacrónicas, como el que estaba claro que teníamos, parecía difícil concebir que la sociedad pudiera insertarse en la nueva dinámica económica, social y política que se plantea la humanidad, con la frente en alto, mirando al futuro.

La alternativa a las reformas era quedarnos deleitando con hablar de nuestras supuestas glorias del pasado, regodeándonos de haber sido “La Primada de América” o “La que más amó Colón” y esperando cada año 92 para celebrar sus centenarios, mientras los demás trillan el camino del porvenir.

Al iniciarse la presente década, parecía que el Gobierno, avisado por el PNUD y otros organismos internacionales, comenzaba a entender esta situación. Así, al tiempo que se equilibraron las cuentas macroeconómicas, se comenzó a trabajar en un notable esfuerzo de reformas estructurales,

orientado a lograr una mayor apertura al exterior, y transparencia en la interacción de los agentes económicos, pretendiendo hacer posible y sostenible un proceso de desarrollo que se fundamentara sobre bases sanas y estables.

Las primeras reformas que se plantearon fueron las relativas al servicio civil, la del régimen arancelario, el sistema tributario, el sector financiero y la legislación laboral. Pero, después de transcurridos varios años sin avances de consideración, se ha puesto de manifiesto que lo único que interesaba al Gobierno eran aquellas reformas que ayudaran a reforzar el poder personal del Presidente, y su forma autocrática de dirigir la Nación.

Desde un principio el proceso se condujo de forma caótica y poco institucional, lo que unido al empantamiento del mismo, contribuyó a profundizar, en vez de despejar, el ambiente de incertidumbres, todo lo cual afecta el desenvolvimiento de las actividades productivas. Dentro de ese caos se conocen los casos siguientes:

1. Reformas en ejecución sin aprobación congressional, como ocurrió en su primera etapa con el arancel, y ocurre en la actualidad con diversos aspectos del Código Monetario-Financiero. Igualmente, una parte de la reforma tributaria fue la introducción de un fuerte tributo al consumo de combustible, que nunca ha sido aprobado por el congreso.
2. Leyes que introducen cambios, aprobadas por el Congreso, pero que permanecen en un limbo legal, al haber sido engavetadas sin promulgarse y sin observarse, que son las opciones dispuestas por la Constitución.
3. Reformas aprobadas y promulgadas, pero sin aplicación o con aplicación a medias, dependiendo de los deseos o conveniencias del Ejecutivo, como la Ley de Servicio Civil

y Carrera Administrativa, o el Código de Trabajo.

4. Reformas aprobadas congresionalmente y en ejecución, pero sólo en los aspectos que convienen al Gobierno, como es el caso del Código Tributario, cuyos reglamentos no han podido ser puestos en práctica, debido a la resistencia gubernamental a aplicar preceptos legales que pueden reflejarse en merma provisional de sus ingresos, como los ajustes por inflación, o la devolución de la parte de ITBIS avanzada por los productores de bienes exentos o de exportación al momento de adquirir los insumos.

Todo lo anterior se refiere a aquellas reformas en que se ha avanzado algo. Pero tenemos otros casos en que no se ha iniciado el proceso. Uno es el de las reformas pendientes de aprobación congresional, y que las pugnas entre los partidos impiden su salida, aunque tocan aspectos cardinales del desenvolvimiento económico y social, más que el interés partidario. Tales son los casos siguientes:

1. Las leyes relativas al desarrollo social, destinadas a la modernización del sistema de prestación de servicios sociales, como son las de salud y la de educación. Aunque en la prestación directa de estos servicios se aprecian algunas mejorías en los años recientes, no se ha podido reformar el aparato legal institucional que los rige.

2. Una nueva Ley de Inversión Extranjera que liberalice los flujos de capital, al entender que en los tiempos modernos, más que poner controles a la entrada de capitales, de lo que se trata es de crearles un marco legal que la viabilice.

3. La Ley General de Electricidad, que además de reorganizar el sector, permita abrir un espacio por donde se pueda perfilar una salida a la crisis energética que nos afecta diariamente.

4. El propio Proyecto de Código Monetario-Financiero, que ayudaría a que el sistema financiero cuente con reglas claras y permanentes.

Vale decir que el entaponamiento que se mantiene con estos tres últimos proyectos de Ley, además de que impide despejar el panorama nacional en aspectos fundamentales para el crecimiento de la economía, está trabando un fuerte flujo de recursos externos al país, provenientes de organismos internacionales, así como posibles inversiones privadas.

Otras reformas se encuentran pendientes de diseño, por lo menos en las instancias gubernamentales, o bien que han sido elaborados borradores de los respectivos proyectos, pero sin haber llegado al congreso. Son, obviamente, aquellas que menos interesan al poder autocrático. Las principales de estas son:

1. La Reforma Presupuestaria, de modo que el presupuesto público sea un verdadero instrumento de desarrollo, y se devuelva a la sociedad, a través de sus órganos representativos, la oportunidad de decidir sobre el uso de sus recursos. Esto implica, no sólo cambiar la concepción de para qué es el Presupuesto Gubernamental, sino también reformar los mecanismos de formulación, conocimiento y aprobación de la cuantía, el origen y el destino de los fondos públicos.

2. Una Ley de Fomento a las Exportaciones, que permita al aparato productivo neutralizar parte de los costos artificiales que tiene que enfrentar, que lo colocan en franca desventaja competitiva ante el exterior, como efecto de todas las deficiencias que arrastra el aparato institucional y de prestación de servicios públicos, o al menos que facilite su inserción en los mercados internacionales.

3. Una Ley contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, que se hace mucho más necesaria ahora que los sectores productivos tendrán que verse más expuestos a la competencia de productos importados.

4. Una nueva Ley General de Aduanas, pues poco se gana con modernizar la legislación arancelaria, si se mantienen las anacrónicas prácticas administrativas relacionadas con el comercio internacional.

5. La Reforma de la Seguridad Social, en su doble contenido de reforma económica y reforma social. Por un lado, para universalizar el acceso de la población a los servicios de salud y previsional, garantizando a todo ciudadano la oportunidad de un retiro digno, al momento en que se agoten sus energías físicas y mentales. Por otro lado, porque los fondos previsionales pueden constituir el más formidable medio de generación de ahorro privado en la economía, para financiar la inversión de largo plazo que demanda el desarrollo.

6. Una Ley de Privatización. Uno de los signos de los tiempos modernos es la tendencia a que el Estado tenga definida una serie limitada de funciones, como la prestación de servicios públicos eficientes, la formación de los recursos humanos, la lucha contra la pobreza y la creación de la infraestructura física que demanda el proceso productivo.

Esto implica concentrar todos los recursos económicos de que puede disponer, y el talento de sus funcionarios, en tratar de hacer bien lo que la sociedad espera de él. Dentro de sus funciones sí está la de regular, pero no la de mantener la propiedad y la administración de empresas, generalmente deficitarias, manejadas más con criterios políticos que económicos o sociales, ni mucho menos disponer de los

recursos de los contribuyentes, que merecen un destino más noble, para subsidiar sus operaciones.

Esto plantea la conveniencia de la privatización, pero no por la vía de dejar morir las empresas, como se ha estado haciendo, sino mediante una Ley que dé un mandato y defina un procedimiento.

7. Un proceso de descentralización de la prestación de los servicios públicos, mediante un esfuerzo que implique colocar a los gobiernos locales en capacidad política, económica, institucional y operativa para ejercer el autogobierno, al entender que así el sistema de servicios públicos funciona de manera más eficiente, que los responsables de prestarlos son más representativos, y se pueden defender mejor los intereses de los ciudadanos, a través de una mayor participación.

Hasta ahora, la mayor dificultad que ha confrontado el proceso de reformas económicas se deriva de la presencia de un Estado obsoleto, centralizado y autoritario. A nivel político, también ha obstaculizado ese proceso de reformas económicas la poca separación de los poderes, la ausencia de un poder judicial confiable, eficiente, ágil y accesible por igual a todos los sectores de la sociedad.

Todo lo anterior explica en gran medida la presencia tan generalizada del fenómeno de la corrupción y de su impunidad, imposibilitando de esa manera el desarrollo de un modelo económico basado en la competencia y la eficiencia.

Pero, también hay que entender que en nuestro país la democracia como sistema político no ha podido asentarse, por lo menos, en el sentido en que se entiende en el término. En su lugar, ha estado funcionando un régimen autocrático.

Si bien hay un Poder Legislativo y uno Judicial, siempre se impone la voluntad del Ejecutivo.

Esto ha viabilizado que, independientemente de cuáles sean los deseos, expectativas y aspiraciones de la sociedad, el proceso de reformas económicas quedará a merced de la conveniencia del Presidente. Nada se gana con aprobar una Ley, si no hay instancias que obliguen a cumplirlas.

Por eso muchos analistas entienden que las reformas económicas y las políticas son como las dos alas de un mismo pájaro. Otros entienden que lo primero deben ser los cambios políticos, a fin de lograr una situación en que las reformas económicas que se hacen en los papeles tengan efectividad práctica.