
NOTAS Y EVENTOS

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

LAS REFORMAS ECONOMICAS Y LA CULTURA DE LA ILEGALIDAD

Miguel Ceara Hatton*

El inicio del proceso de reformas ha sido prácticamente simultáneo en todos los países de América Latina y el Caribe (un período de 10 años) y sus contenidos y formas son más o menos los mismos. Esto requiere una reflexión sobre la naturaleza del proceso de reformas referentes al proceso de globalización y de ajuste estructural.

Sobre el proceso de globalización

La globalización es el ordenamiento internacional en el marco de un mundo unipolar, después de la desaparición del conflicto este-oeste, de la desaparición de la amenaza nuclear y de una subversión que ponga en peligro el orden capitalista mundial.

*Economista, director del Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), presidente de la Asociación de Economistas del Caribe y profesor del INTEC.

La globalización es un proceso que da cuenta de un cambio en la naturaleza y en el escenario del conflicto internacional de las grandes corporaciones y bloques comerciales por mantener posiciones de mercado y por controlar los mecanismos de creación y apropiación de excedente económico.

En la naturaleza, porque el orden mundial “occidental” deja de estar en peligro y en el escenario, porque el foco de la confrontación se centra exclusivamente en el proceso de creación y apropiación de riqueza, es la lucha de la hegemonía universal de las grandes corporaciones y del orden que ellas imponen, cuya lógica fundamental es la reproducción de su capital a escala ampliada.

La globalización implica la instauración de un ordenamiento mundial que lógicamente beneficia a quien lo impone y lo promueve, sin estar exento de conflictos, es un proceso dialéctico lleno de contradicciones. Un nivel de ese conflicto lo constituye la contradicción entre globalización y regionalización.

Si la naturaleza y el escenario de los conflictos mundiales se ha modificado, si vivimos en un mundo unipolar, si el objetivo sin distracción (por una eventual subversión del orden) es la generación y apropiación de las riquezas, entonces, ¿cómo controlar y cómo ejercer el poder en el nuevo escenario?

A través de crear un mercado universal que garantice la igualdad jurídica entre los actores, reduciendo los conflictos a la competencia, a la fuente de competitividad y a los mercados.

Para universalizar los mercados hay que abrir la

economía, la universalización del mercado implica la homogenización de los gustos, de las reglas de comercio y la presencia de un arancel cero en todos los países del mundo. A este proceso de homogenización de las reglas se le llama en forma eufemística “modernización”, lo cual implica un juicio de virtuosidad que no refleja las de poder que dicho proceso entraña.

Por lo tanto, el proceso de homogenización de las reglas y normas, de los gustos, de la competencia y competitividad adquieren dos dimensiones: primero una dimensión técnica, propia de los textos de economía. En esa dimensión se señala que un aumento del comercio mundial nos beneficia a todos por igual, porque cada país se especializa en aquellos productos en los que cuenta una ventaja comparativa.

Aunque este no es el espacio para discutir este tema por su alto grado de especialización, habría que indicar que la teoría del comercio internacional ha tenido que irse renovando en la medida en que una parte cada vez más importante de los flujos comerciales se da entre las firmas debido a la universalización de los procesos de producción y segundo, en la medida en que el componente adquirido que hace a un bien competitivo es mucho más importante que el componente natural. Por lo tanto, la magnitud y la dirección de los flujos de comercio dependen más de las condiciones de los países y de la capacidad de las empresas que de la dotación inicial de un recurso natural, lo cual implica que no beneficia necesariamente a todos y que los países más dotados tecnológicamente serán los más beneficiados.

La segunda dimensión es el componente doctrinal. El “libre mercado” como creador y promotor del ordenamiento internacional, creando el medio que viabiliza y ensancha el escenario para la creación y apropiación de la riqueza.

En cierta forma, la doctrina del libre mercado crea el escenario y la competencia y competitividad son las vías para dirimir el conflicto.

Para ordenar el proceso se crea la Organización Mundial del Comercio cuya función es regular las normas del comercio mundial, a través de cuatro principios básicos: la no discriminación, el trato nacional (lo cual da nacionalidad mundial), el trato de nación más favorecida y la normalización y transparencia de las reglas de comercio.

Frente al mercado ya todos somos socios en igualdad de condiciones jurídicas. El éxito depende de nuestra capacidad competitiva presente sin tomar en cuenta la dotación inicial de los recursos. Ya no hay procesos históricos, ya no hay pasados, ya no hay desigualdad, aunque una parte importante de la humanidad esté hundida en la miseria y en la pobreza.

Si todos somos iguales frente a los mercados, entonces el corolario inmediato es la reciprocidad, el cual se convierte en un concepto estratégico. Si Estados Unidos nos da acceso a sus mercados debemos hacer lo mismo nosotros, ya que el libre mercado nos hizo iguales a todos.

La Realidad es que los Países y las Personas dentro de los Países tenemos diferentes Dotaciones de Recursos y el Punto de partida es la Desigualdad. Tratar como iguales a Desiguales es Reproducir la Desigualdad.

Debo subrayar que no estamos hablando de soberanía ni de patria. Simplemente estamos hablando que un orden mundial que pretende tratar como iguales a desiguales, sin ningún tipo de arbitraje, en el marco de una "reciprocidad", que no reconozca las asimetrías en el punto de partida, inevitablemente perpetúa y acrecienta la desigualdad,

concentrando aún más el proceso de creación y apropiación de riqueza. El corolario de esta globalización será que la brecha entre ricos y pobres se acrecienta entre países y al interior de los países.

¿Podemos sustraernos los dominicanos de ese proceso?

Para responder a esta pregunta hay que estar consciente de la dimensión del país y de la región en el concierto internacional. Ambos son cada vez más marginales.

Los conflictos de la droga y las migraciones son de mucho menor escala e importancia que los conflictos este-oeste, por lo tanto la prioridad relativa que tiene la región y el país en el marco de la política exterior y de la seguridad nacional de las potencias es cada vez más insignificante.

Por otra parte este andamiaje de la globalización ha sido construido para los grandes países y en América Latina se montó para Brasil, México, Argentina, etc., y en segundo lugar, no son procesos lineales y homogéneos, son dialécticos, con aprovechar de ahí que el costo de estar afuera es mucho mayor que el costo de estar adentro, pues en la medida en a que podamos dar seguimiento con mucho detalle al proceso, esto nos permitirá prepararnos y organizarnos como país, propiciando que el impacto de dicho proceso sea en forma administrada y no en forma de avalancha incontrolable.

Para ello se requiere de un Estado y una sociedad organizada, que nos permita ser agentes administradores del cambio más que ser víctimas y objetos de ese cambio. Un Estado en desorden en proceso de globalización tiene el mismo costo que estar fuera del proceso y la experiencia la hemos tenido en la negociación del GATT, en donde

estábamos formalmente adentro pero tan desorganizados que no “arancelizamos” el régimen de cuotas para los productos agrícolas.

El problema radica en la forma de organizarnos para insertarnos y aquí habría dos posibilidades extremas: una apertura a lo neoliberal en donde la reconversión del aparato productivo dependerá de la apertura y otra posición en donde la apertura es un proceso administrado por un Estado organizado que reconvierte el aparato productivo, haciendo que la apertura dependa de la reconversión.

Sobre el ajuste estructural

En todos los países donde las reformas se han ejecutado, responden a dos tipos de lógicas: la primera tiene que ver con la necesidad de reestructurar los ingresos de divisas y eliminar los desequilibrios macroeconómicos. En general, fueron países que presentaron severas crisis de divisas en algún momento y fuertes desequilibrios fiscales causados por la presencia de un Estado ineficiente. El ajuste estructural vino entonces a introducir un conjunto de reformas que orientaban la economía hacia las exportaciones, a reducir el tamaño del Estado, a modificar sus funciones así como aumentar los ingresos públicos, esto tenía como contraparte toda una retórica de libre mercado. Un proceso en ese sentido lo vemos en México, Chile, Centroamérica, Argentina, entre otros.

En el caso Dominicano el proceso ha sido relativamente inverso: primero se inició el cambio estructural de las exportaciones y luego, casi 10 años después se empezaron a discutir las reformas.

En efecto, a finales de los 70's las exportaciones totales de bienes y servicios eran una cifra del orden de los mil millones de dólares, donde el 70-80% eran bienes y el azúcar representaba entre un 40-50%, a finales de los 80's se exportaban cerca de dos mil millones de dólares en bienes y servicios, donde más del 50% eran servicios y en 1994 se exportan más de 2,300 millones y de los cuales el 70% eran servicios, siendo el azúcar menos del 5%. Este cambio estructural de la economía dominicana es probablemente el más profundo registrado en América Latina y el Caribe y se hizo sin que fuera necesario un ajuste estructural orientado a las exportaciones del tipo aplicado en el resto de la región. Casi diez años después de haberse iniciado este proceso empezaron a discutirse las reformas y hoy quince años después o cinco de haberse iniciado la discusión, todavía están incompletas o siguen discutiéndose. Este proceso inverso registrado en la República Dominicana, merece un mayor estudio e investigación.

Sobre el debilitamiento del Estado habría que decir que la presión en esta área se ha reducido en la medida en que el gobierno se ha manejado en los últimos años dentro de un marco de relativo equilibrio fiscal o procurando una forma de financiamiento que no implica la creación de dinero como es la de retrasar el pago a los proveedores. En todo caso, el proceso de privatización se inició en el país al día siguiente de la desaparición del Trujillato, con un largo proceso de transferencia de la riqueza pública a la riqueza privada, creando vicios, corrupción, discontinuidades e ineficiencias, hasta llevar al Estado a su actual situación de postración. En general, lo que hoy se venda serán cascarones en relación a lo que se recibió hace ya tres décadas.

El proceso de reformas iniciado en 1990 en la República Dominicana

El 8 de Agosto de 1990, el gobierno del Dr. Balaguer anunció un conjunto de reformas que tenían como objetivo declarado "modernizar" al país. Desde esa fecha a la actualidad agosto de 1995, el país ha atravesado por un proceso de discusión, de introducción de reformas económicas, de postergación y modificación de las mismas encontrándonos en un punto en donde muchas de las reformas anunciadas en 1990, siguen en discusión como son los casos de la reforma de salud, de inversión extranjera, de la justicia y la ley de energía.

Hay reformas que siguen en discusión y se han ejecutado en parte como en el caso de la reforma financiera, en donde las normas prudenciales se han introducido via resoluciones de la Junta Monetaria, aunque es una propuesta incompleta porque no contempla el desarrollo de los mercados de capitales a largo plazo. En algunas se construyó el marco legal y no se aplican como es la carrera administrativa y de servicio civil; o tienen grandes deficiencias en su ejecución como es el caso de la reforma laboral.

Otras se han ejecutado, pero están incompletas como es el caso de la reforma arancelaria que falta profundizarla y no se ha introducido la reforma en las aduanas. En el caso de la tributaria faltan los reglamentos que reconozcan los ajustes por inflación, que establezcan la devolución al sector exportador del ITBIS y los mecanismos de devolución para aquellas industrias que producen bienes exentos. Finalmente otras se han aplicado con relativo éxito, por ejemplo, la de educación.

Pero lo más grave de este escenario es que no hay un eje

articulador de las propuestas y de las reformas que defina una dirección racional, sino que hay fuerzas vectoriales en diferentes direcciones cuya resultante todavía parece difusa. Este resultado después de 5 años no es casual, tiene su génesis en la naturaleza del proceso que dió origen a la reforma y segundo en el marco institucional del país.

Cinco hipótesis sobre el proceso de reformas

La primera hipótesis que voy a levantar es que el anuncio, la discusión pública y la decisión de ejecutar las “reformas” tenían un origen político, en el marco de la crisis de gobernabilidad y de ilegitimidad política lo cual se cruza con los objetivos de otros actores que aunque tenían una agenda económica desarticulada cuya racionalidad se fue construyendo ex-post, no tenían el poder necesario para ejecutarla.

Segundo, sostengo que en el origen político del proceso reside su mayor debilidad.

Tercero, sostengo como hipótesis que en ausencia de una crisis severa de divisas o de una crisis de desequilibrios macroeconómicos, la implementación real y subrayo la palabra real, de las reformas económicas se posterga hasta tanto el marco institucional y político del país no se transforme.

Cuarta hipótesis, es que en ausencia de fuerzas internas capaces de generar la transformación institucional necesaria para darle coherencia al Estado y ejecutar las reformas, vendrá un proceso traumático de avasallamiento, causado por fuerzas externas de orden económico y político que forzarán al ajuste institucional interno necesario para

transparentar y homogenizar los procedimientos locales con los procedimientos internacionales.

La primera hipótesis tiene que ver con la lógica implícita de la política económica del Dr. Balaguer durante los años 1986-1990 y posterior a ese período. Su política económica se articuló para promover al sector de la construcción que es el bien 'tipo' no comercializable internacionalmente y se sustentó en el poder económico que se deriva de un poder político muy concentrado mientras que la economía venía encarrilada en la producción de bienes de exportación de servicios que demandaba una lógica de política económica diferente.

La primera exigía un tipo de cambio lo más bajo posible, (bajo un régimen de tipo de cambio fijo, un estado constructor y centralizador), el no pago de la deuda externa con todas sus consecuencias de limitación al crédito internacional, lo cual se acompañó con una estrategia de no renegociar y no llegar a un acuerdo con el FMI para evitar que le impusieran toques al gasto público, una centralización en la captación y asignación de las divisas, un deterioro de los servicios públicos y del gasto corriente para generar el ahorro público que financiaría a la inversión y consecuentemente subordinar la política monetaria a la política fiscal.

Por su parte, el desarrollo de los nuevos sectores de exportación exigían un tipo de cambio más elevado, en un régimen de libre mercado, una estabilidad macroeconómica, una renegociación con el FMI y de la deuda externa para reabrir el crédito internacional, una mejoría en los servicios públicos para mejorar costos y una mayor estabilidad macroeconómica, lo cual suponía independizar la política monetaria de la política fiscal.

Ambos coincidían en la necesidad de organizar al sector financiero y en el control salarial. Era evidente pues que no era un requisito para la política económica del Dr. Balaguer hacer algún tipo de reformas, más bien su intención era postergarla para ganar tiempo. Sin embargo, su política condujo a un fuerte desequilibrio macroeconómico y a grandes desabastecimientos que se combinó con un aumento del movimiento social reivindicativo y con el fraude electoral de 1990, creando una situación de ingobernabilidad y de crisis de legitimidad que condujeron a una negociación, a través de las reformas, que permitieran la sobrevivencia de los dos modelos en un orden de estabilidad macroeconómica.

El Dr. Balaguer obtuvo más ingresos fiscales por la vía de devaluar la moneda y ajustar la valoración aduanera al tipo de cambio del mercado, lo cual produjo un excedente de ingresos que compensó la reducción de los aranceles, manteniendo el ritmo de gasto, mientras que el sector exportador normalizó sus ingresos a un tipo de cambio de mercado que era superior al controlado. Se renegotió con el FMI, lo cual permitió abrir el crédito internacional, mientras que la reducción del déficit fiscal y el pago de la deuda externa en pesos se enfrentó con nuevos impuestos, fundamentalmente con el sobreprecio de la gasolina.

Simultáneamente, se lanzó al país una “gallera” para que se discutieran las reformas en todos los sectores involucrados sin un eje articulador sino en forma dividida, porque las reformas no eran ni son parte de una propuesta global de desarrollo. En ese proceso la iglesia tuvo un papel estelar.

Esto nos lleva a la segunda hipótesis. Como las reformas fueron consecuencia de una negociación para que el Dr. Balaguer siguiera haciendo más de lo mismo en el marco de un equilibrio macroeconómico y poder contrarrestar la crisis

de gobernabilidad, ello implicó una base muy débil del compromiso con las reformas, no fue como en el caso de Menen, Salinas de Gortari o Carlos Andrés Pérez donde había una identificación del Presidente con las reformas. Aquí el gobierno inició las reformas impuesto por las circunstancias, para complacer a otros, muy probablemente con la íntima convicción de que no las iba a implementar con excepción de aquellas que le aumenten sus ingresos o que se puedan retorcer para aumentar la discrecionalidad del poder. Un ejemplo claro de esto es la carrera administrativa y servicio civil, que promulga la ley, pero no la ejecuta o la reforma arancelaria que la ejecuta a cambio de que aumenten los ingresos fiscales pero no se termina de ordenar las aduanas, o aquellas modificaciones del ITBIS que afectan a algunas importaciones pero no a la producción total.

Por lo tanto, las reformas para quien las va a ejecutar, el Presidente de la República, no son el fruto de una necesidad económica, sino el resultado de una transacción política.

Aunque no existe el eje articulador de este proceso de cambio, es evidente que si las reformas se ejecutan, el margen de discrecionalidad se reduciría, dándole paso a una mayor transparencia y arbitrajes en la sociedad dominicana, esto nos lleva a la tercera hipótesis, es decir, una sociedad más transparente e institucionalizada no es compatible con el actual sistema político que se sustenta en la arbitrariedad y en la relación autoritarismo-clientelismo.

Para que una economía funcione al margen de la discrecionalidad de un funcionario se necesita que exista un arbitraje. Un arbitraje que debe ser independiente, que proteja a las personas, a las empresas y a las instituciones en el marco de reglas claras, transparentes y objetivas que no

dejen margen a la interpretación caprichosa y ocasional del funcionario de turno o del Presidente de la República.

La base de ese tipo de arbitraje es el sistema de justicia que impide la impunidad en el uso indebido de la capacidad de arbitrar. La ausencia de un sistema de justicia creíble y de reglas claras fortalece la estructura autoritaria y centralizada del poder. Hay que cobijarse bajo los que acumulan poder político o poder económico y que pueden hacer uso del poder discrecional y de la influencia.

Como no hay un sistema de justicia, el funcionario público y muchos empresarios privados de todos los niveles se sienten sin control para cometer abusos y arbitrariedades a cambio de un soborno o estafar y engañar con impunidad. Todo se puede arreglar a cambio de unos pesitos o pesotes, desde el policía de tráfico, la aduana, el empleado de la CDE, de la oficina de pasaportes, mientras que la empresa privada goza de una situación ventajosa porque no hay leyes que protejan al consumidor. Se impone la ley de la selva donde solo sobrevive el más fuerte.

En ese marco institucional el capital solamente puede crecer cuando aprende a moverse de forma retorcida. Cuando aprende a sobornar (en las aduanas, a los inspectores de la CDE, a los del impuesto sobre la renta y en todas las dependencias públicas) o aprende a que puede defraudar al público sin ninguna consecuencia. Se aprende que hay que jugar a la ilegalidad o desaparecer. Ese orden de ilegalidad, esa cultura de ilegalidad, esa internalización del orden de la ilegalidad, reproduce un sistema de arbitrajes retorcidos, reproduce un sistema de poder que conspira contra el proceso de institucionalización de la sociedad dominicana. Crear las condiciones que remuevan el arbitraje retorcido es atentar contra la forma de hacer política, es un atentado

contra la cultura política que han internalizado aquellos que ejercen el poder en la sociedad dominicana.

El arbitraje retorcido es funcional a una forma de hacer la política y a una forma de desarrollar las actividades productivas, que solamente sobrevive en el aislamiento del país y crea un ambiente no competitivo, sin importar que tan eficiente puede ser una empresa individual. Esto nos lleva a la cuarta hipótesis, si no hay la capacidad interna para generar los cambios institucionales que requiere el país, entonces se nos plantea el dilema del aislamiento (a lo Albania) para mantener la estructura política y económica o insertarnos en el mundo a través de la nueva modalidad de pertenecer a algún esquema regional de negociación, inversión o comercio regional.

Para participar en esos esquemas el país se verá compelido a negociar bajo reglas universales, y el arbitraje retorcido deja de ser funcional, provocando una lucha donde tratan de sobrevivir dos estilos y dos formas de arbitrar la sociedad.

Uno nos aísla universalmente y el otro nos pone en capacidad de negociar y administrar nuestra entrada. Pero mientras más se postergan los cambios institucionales, más fuerte son las fuerzas del aislamiento y en una situación de aislamiento no habrá capacidad de negociación, siendo avasallados por las circunstancias.

El dilema es cómo generar los cambios y las reformas en una sociedad que ha internalizado una cultura política de ilegalidad y de arbitrajes retorcidos, para no quedar aislados y no ser avasallados por las circunstancias, pero más aún, quizás el dilema más difícil y más complicado, será cómo esta estructura de poder, educada en la cultura de la ilegalidad será capaz de generar un cambio en las formas de operar de

la sociedad dominicana que socave sus formas de ejercer ese poder, finalmente, no será necesario una confrontación, un choque frontal que destruya esa cultura y esas prácticas.