

**COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS REFORMAS
ESTRUCTURALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA**

Jaime Aristy Escuder*

Resumen

Se analizan los costos y beneficios de las reformas económicas en la República Dominicana, haciendo énfasis en la reforma arancelaria, tributaria, laboral, en la privatización de las empresas estatales y en la autonomía del Banco Central. Se concluye que la posposición de las reformas económicas provocaría un grave costo para la economía dominicana, especialmente para los más pobres.

Palabras Claves

Reformas económicas, protección efectiva, apertura, reforma tributaria y laboral, privatización, Banco Central.

*Economista, Director de Investigaciones de la Fundación Economía y Desarrollo, Inc.

I.- ESTADO ACTUAL DE LAS REFORMAS ECONOMICAS

En 1990, la economía se encontraba inmersa en la peor crisis estanflacionista conocida; el producto interno bruto (PIB) cayó en un 5% en términos reales y la tasa de inflación se situó en un 100%. Este grave desequilibrio macroeconómico afectó negativamente a toda la población dominicana, principalmente a la más pobre -debido a la ausencia de mecanismos de indexación del salario- lo que se tradujo en presiones sindicales e inestabilidad social.

Ante esa situación, el gobierno, electo en agosto de 1990, inició la ejecución de un estricto programa de estabilización acompañado de un conjunto de reformas económicas estructurales. El programa de estabilización se caracterizó por el superávit de las finanzas públicas, el control de la emisión monetaria y la eliminación de los controles de precios (públicos, tipo de cambio y tasa de interés). Los efectos de esa política fueron notables: la tasa de inflación en el período 1991-1994 se situó en un promedio anual de 7%, el crecimiento del PIB real fue de un 3.9% como promedio anual en ese período, y la tasa de cambio se estabilizó en 12.50 pesos por dólar.

Las reformas estructurales tenían como objetivo la creación de condiciones favorables al crecimiento económico, la mejora de la eficiencia en el uso de los factores productivos y el aumento de la competitividad de la oferta de bienes y servicios de forma permanente.

La primera reforma fue la arancelaria. Para 1990, las recaudaciones del gobierno habían descendido hasta llegar a un 10% del PIB -una pérdida de 5 puntos porcentuales-, lo cual ameritaba una reforma profunda de las fuentes de

recaudación. Asimismo, el sistema aduanal se había convertido en una fuente de discriminación y de distorsión de las actividades económicas, debido a las modificaciones de los precios relativos provocadas por la existencia de diferentes niveles de tipo de cambio para valorar las mercancías, así como métodos de valoración de las mercancías altamente subjetivos y discriminantes.

Con la reforma arancelaria de 1990, se redujeron considerablemente las tasas arancelarias así como su dispersión. En efecto, la reforma estableció como tasa máxima un 35% y un mínimo -para algunos productos- de 0%. La reforma también llevó a la unificación del tipo de cambio utilizado para la valoración de las mercancías en 12.50 pesos por dólar. Esta última medida compensó el efecto negativo que tendría la reducción de las tasas sobre las recaudaciones y el resultado final fue un aumento de las recaudaciones provenientes de las aduanas.

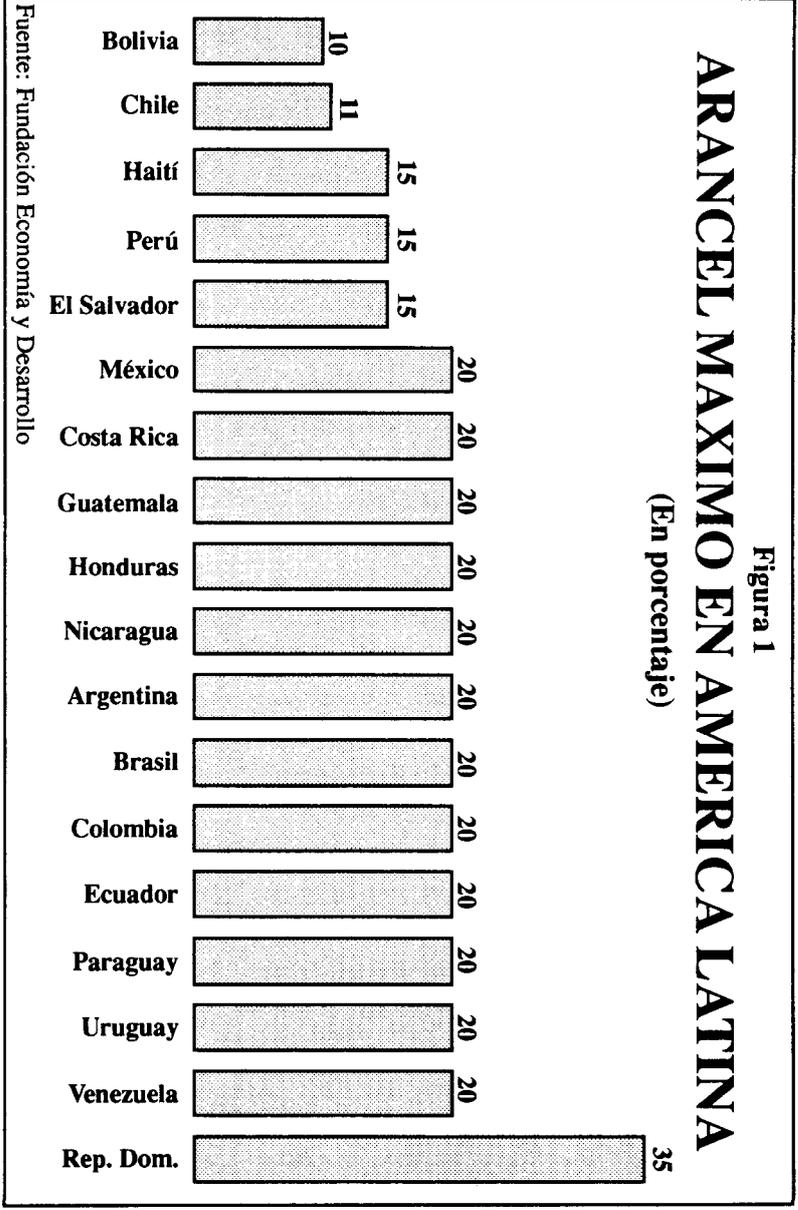
Desafortunadamente, las autoridades gubernamentales no han profundizado la Reforma Arancelaria, a pesar de que el contexto internacional recomienda la reducción de los aranceles. Esta situación ha provocado que la República Dominicana sea el país de América Latina -fuera de algunos países del CARICOM- con mayores aranceles (figura 1).

En 1992, el Gobierno Dominicano aprobó un nuevo Código Tributario el cual reformó las principales leyes de tributos internos. Entre estos se citan el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes y Servicios y el Impuesto Selectivo al Consumo. El objetivo de esa reforma fue el establecimiento de un sistema tributario neutral, justo y capaz de generar los recursos necesarios para que el gobierno lleve a cabo una política de gasto público no inflacionaria.

ARANCEL MAXIMO EN AMERICA LATINA

Figura 1

(En porcentaje)



Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

El nuevo Código Tributario -unido a la reforma arancelaria- permitió que la presión tributaria se elevase de alrededor de un 10% del PIB en 1990 hasta un 15% en 1994. No obstante, las personas físicas de escasos recursos se enfrentan a una menor obligación tributaria, lo que se traduce en un aumento de su ingreso disponible y, dado esto, en un mayor nivel de bienestar.

La mayor capacidad de recaudación del actual sistema tributario -fundamental para la estabilidad de precios- debe complementarse con la asignación eficiente de los recursos del sector público. En efecto, es imprescindible la ejecución de una reforma presupuestaria que convierta al presupuesto en una herramienta eficaz para la asignación y administración racional de los ingresos y gastos públicos, que apoye al logro de los objetivos nacionales que sean compatibles con el desarrollo económico y social.

El Gobierno Dominicano también llevó a cabo una reforma del Código Laboral con el objetivo de mejorar las relaciones del trabajador con la empresa, pero sin penalizar la flexibilidad del mercado de trabajo. No obstante, queda pendiente la modernización administrativa de la Secretaría de Estado de Trabajo, pues de lo contrario no será posible ejecutar eficientemente el nuevo Código Laboral. De no ocurrir dicha modernización el costo de emplear personas será innecesariamente elevado -debido a la ausencia de un mecanismo eficiente para dirimir diferencias entre empleado y empleador- lo cual se traduce en un menor nivel de empleo.

En cuanto a las reformas sectoriales, las autoridades han iniciado la Reforma Financiera y la del sector de Educación. La Junta Monetaria ha emitido varias resoluciones -desde diciembre de 1992- encaminadas a mejorar el sistema de

supervisión y regulación del sistema financiero, así como para mejorar el nivel de solvencia de la banca. A lo anterior, se añade la liberalización de las tasas de interés y la reducción y unificación del encaje legal a un 20%. No obstante, es necesario la profundización de esa reforma con el objetivo de mejorar el grado de competencia en el sistema financiero, así como el nivel de eficiencia. Esto se traduciría en la reducción del margen de intermediación y, por lo tanto, de las tasas de interés activas.

En adición a lo anterior, en el período 1991-1994, el Gobierno Dominicano también ha impulsado un conjunto de iniciativas en el área social encaminadas a mejorar el nivel de bienestar de la población. La reforma educativa, la modernización del sistema nacional de salud y la constitución de un fondo social son medidas que repercuten sobre el bienestar de la sociedad y colabora con el objetivo de alcanzar un mayor grado de desarrollo humano sostenible.

II.- PROTECCIONISMO, BIENESTAR Y POBREZA

2.1. Elementos de política comercial

La política comercial es el conjunto de normas o actitudes del gobierno ante el comercio exterior. Por lo general, esas normas se originan de la interrelación existente entre los agentes económicos privados y el gobierno. En ese sentido, se puede afirmar que la política comercial no es establecida unilateralmente por los gobiernos, sino que surge de un proceso endógeno de negociaciones.

Uno de los principios en que la mayoría de los economistas está de acuerdo es que el comercio crea riqueza y bienestar para la sociedad. A pesar de esto, en algunos países se percibe una fuerte tendencia al establecimiento de

medidas que impiden el libre flujo de bienes y servicios. Esto se explica por la existencia de intereses sectoriales, los cuales logran influir las decisiones gubernamentales.

El arancel o tarifa es un impuesto sobre los bienes importados por los agentes económicos. Ese impuesto aumenta el nivel de precios que enfrenta tanto el productor nacional como el consumidor. El primero vende sus productos a mayores precios y obtiene, por lo tanto, un mayor nivel de ingresos debido a que se apodera del margen de protección. El segundo compra los productos a mayores precios, lo cual se traduce, dado su nivel de salario, en una menor cantidad de bienes posibles de adquirir. La contracción de la demanda de importaciones deja implícito que el arancel es una herramienta que provoca una contracción de los flujos comerciales.

Otros instrumentos de política comercial son las restricciones cuantitativas al comercio. Al igual que el arancel, esas restricciones tienden a limitar el intercambio de bienes. Ejemplos de restricciones cuantitativas son las siguientes: cuotas de importación y restricción voluntaria de exportaciones. La primera fija un volumen máximo de unidades posibles de importar. La segunda establece una restricción cuantitativa negociada entre los países que comercializan (e.g. las exportaciones de vehículos japoneses al mercado norteamericano).

Por último, existen barreras no arancelarias que favorecen a los productos nacionales en relación a los importados. Entre estas se pueden citar las normas de origen, los requisitos sanitarios, las normas (estándares) de calidad y acciones de anti-dumping. Esas barreras neo-proteccionistas, que se han utilizado principalmente desde inicios de la década de los ochenta, se han convertido en

barreras complementarias (y a veces sustitutas) de las tarifas.

2.2.- Determinantes del Nivel de Protección

El nivel de protección existente en un determinado país es el resultado de la interrelación de los diferentes grupos que intervienen en los mercados (i.e. consumidores y productores) y el gobierno. Por lo general, los grupos de presión reclaman una determinada política en función del nivel de ingreso neto adicional esperado para cada miembro del grupo. Los grupos de presión invertirán en actividades (i.e. en cabildeo) que le permitan alcanzar un nivel de arancel deseado, hasta aquel punto donde se iguale el costo marginal del cabildeo con el ingreso marginal a ser generado por el nuevo arancel.

Los consumidores tenderán a presionar al gobierno para que establezca una política comercial que tienda a reducir los precios y a incrementar la calidad de los productos que consumen. Desafortunadamente, los consumidores representan un grupo atomizado que no puede organizarse efectivamente -sin necesidad de incurrir en elevados costos de organización- en contra del proteccionismo. Esta atomización provoca que la influencia sobre las decisiones gubernamentales sea muy pequeña.

No obstante, dado que en un sistema democrático el consumidor le exige al gobierno a través de las elecciones, el agente económico racional tenderá a votar por aquel partido que le asegure una mayor disponibilidad de bienes de una forma eficiente. En este sentido, el gobierno -si quiere reelegirse- se verá incentivado a promover la disponibilidad de bienes por mecanismos como el libre comercio.

Por otro lado, las empresas tienden a presionar al

gobierno para que mediante su intervención aumente el nivel de rentabilidad de sus operaciones. Dado que el número de productores es considerablemente menor que el de consumidores, el nivel de ingreso adicional por persona de una política comercial proteccionista es mayor que la pérdida que esa misma política le provocaría a cada consumidor individual. Ese hecho significa que las empresas tendrán un mayor interés que los consumidores en financiar actividades de cabildeo, con el objetivo de incrementar el grado de protección efectiva de sus actividades.

Asimismo, dado que el costo de organización empresarial es mucho menor que el de la organización de los consumidores, se entiende el por qué los productores se tienden a unir con mayor facilidad para exigir al gobierno la adopción de medidas proteccionistas que les favorezcan. Lo lamentable es que esa estrategia disminuye el nivel de bienestar de la población.

El grado de protección efectiva no es homogéneo para todas las actividades productivas, pues la capacidad de demanda de proteccionismo (cabildeo) no es la misma para todas las empresas o sectores productivos. Las diferentes tasas arancelarias, así como las barreras no arancelarias al comercio, ponen de manifiesto la existencia de distintos niveles de protección efectiva.

En el caso dominicano se puede señalar que mientras algunos sectores gozan de un nivel de protección efectiva superior al 100%, otros enfrentan una protección efectiva negativa¹. Ese último caso ocurre cuando los insumos

1.- El aceite comestible tiene una protección efectiva de un 243.2%, la mantequilla de 248.3%, los detergentes de 123.3%, el queso del 123.7%, la cerveza de 171.7%, los cigarrillos de 176.8% y el ron de 156.8% (estos tres antes de la modificación de las tasas del selectivo en 1995) (Banco Mundial, (1995).

importados pagan un arancel superior al de los productos finales².

1995).

La evidencia internacional muestra que existe una relación directa entre el grado de concentración de la industria y el nivel de protección efectiva. Esto significa que los sectores monopólicos tienden a alcanzar mayores tasas de protección que aquellos sectores productivos caracterizados por un mayor nivel de competencia. Una rápida mirada a los sectores más protegidos en el país permitiría corroborar esa proposición.

Asimismo, se ha observado internacionalmente que en la medida en que se incrementa la importancia relativa de un determinado sector industrial en la economía, mayor es el nivel de protección efectiva que alcanza. En efecto, es fácilmente demostrable que a mayor participación de un determinado sector económico en el PIB, mayor será el ingreso marginal de una barrera al comercio y, por lo tanto, más fuerte será el incentivo para financiar actividades de cabildeo.

Por otro lado, la evidencia empírica permite afirmar que los sectores con mayor nivel de exportaciones tienen menores niveles de protección (figura 2). Esto se explica por el poco interés que tienen los sectores exportadores de pagar por actividades de cabildeo en favor de un mayor arancel. Más aún, ese resultado pone de manifiesto la relación directa entre el grado de protección y el sesgo antiexportador. En efecto, en la medida en que aumenta la protección de un determinado sector, aumenta la tasa de retorno relativa de vender en el mercado doméstico, lo cual disminuye el incentivo a exportar.

2. Un caso de protección efectiva negativa ocurre en la producción de productos farmacéuticos.

Lo anterior permite contradecir las recomendaciones de algunos analistas económicos dominicanos que sugieren que la reducción de los aranceles sobre las materias primas produciría un aumento de las exportaciones. Esa medida incrementaría la protección efectiva y, por lo tanto, incentivaría a vender los productos únicamente en el mercado doméstico. Más aún, habría una desviación de recursos desde los sectores exportadores hacia aquellos sectores que producen para el mercado interno. El resultado de dicha política sería, por lo tanto, una contracción de las exportaciones.

La estructura de protección sectorial también depende de la relación existente entre los oferentes de insumos y los productores de bienes finales. El proteccionismo sectorial resultante dependerá de cuál grupo de empresas pueda ejercer mayor presión sobre el gobierno.

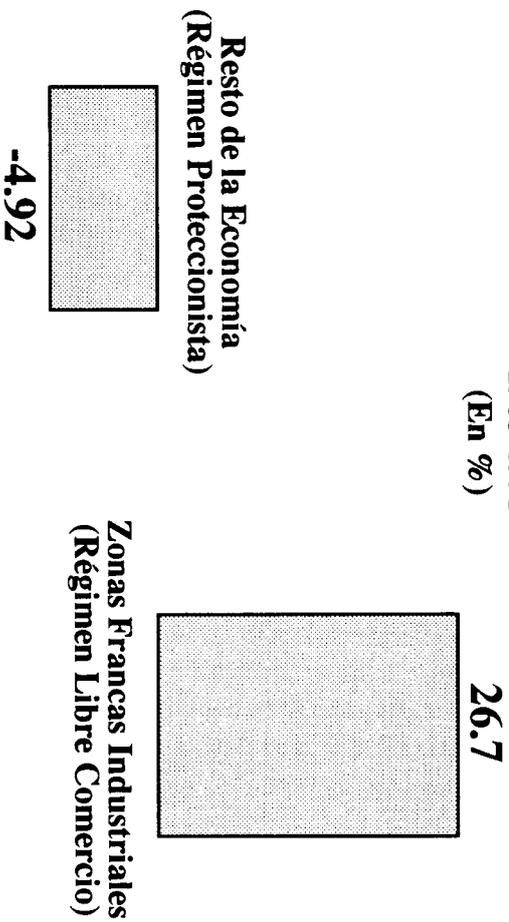
En el caso de que un productor de insumos quiera que aumente el arancel de los bienes que compiten con su oferta, los productores de bienes finales percibirían esa medida como un aumento en el costo de sus materias primas y, por lo tanto, como una reducción de su beneficio. Esto significa que los productores de bienes finales se opondrían a los deseos proteccionistas de los productores de insumo.

Ahora bien, el éxito anti-proteccionista de los productores de bienes finales en contra de los oferentes de insumos dependerá del número de empresas y de su peso en el mercado. A mayor concentración de empresas demandantes de un determinado insumo, menor será el nivel de protección posible que lograrán los productores de insumos.

Asimismo, a mayor atomización de los productores de bienes finales, menor es la probabilidad de éxito en evitar el

Figura 2
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LAS
EXPORTACIONES DE ZONAS FRANCAS Y DEL RESTO
DE LA ECONOMIA

1983-1993
(En %)



Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

aumento de los precios de los insumos. Esa proposición permite comprender el por qué los productores de fertilizantes en el país han sido exitosos en alcanzar un elevado grado de protección para sus productos.

En el caso de que sea el productor de bienes finales el que desee su protección, por medio del establecimiento de controles de precios de los insumos o de menores aranceles a los insumos importados, el resultado del cabildeo también dependerá del grado de concentración de los suplidores de los insumos y de la importancia relativa del insumo para la industria. En la medida en que los productores de insumos sean débiles (e.g. con una escasa participación en el total de la oferta de insumos), los productores de bienes finales podrán lograr el aumento del grado de su protección efectiva por medio de la reducción de los aranceles sobre los insumos. En otro sentido, la evidencia internacional permite señalar que, por lo general, aquellas empresas con menores ventajas comparativas son las que presentan mayores niveles de protección efectiva. Si a ese resultado se añade el impacto negativo de la protección sobre la eficiencia de las actividades protegidas, se puede prever que esas empresas desaparecerán en el mediano plazo. Por el contrario, aquellas empresas que se adapten a la competencia internacional, mejorando la eficiencia de sus procesos productivos y aprovechando las ventajas comparativas, serán las más exitosas en el proceso de inserción en los mercados internacionales.

2.3.- Beneficios del Proteccionismo

Algunos analistas señalan que en las etapas iniciales de una industria es recomendable aplicar una política de protección frente a la competencia de industrias

internacionales de mayor madurez³. Esos argumentos se utilizaron entre los siglos XVIII y XIX por autores como Alexander Hamilton (Estados Unidos) y Friedrich List (Alemania).

Ese antiguo planteamiento proteccionista tiene como punto débil el hecho de que los grupos de presión nacionales aumentan su poder de persuasión sobre el gobierno, induciendo a éste a considerar a las industrias nacionales como unos infantes permanentes. Por otra parte, es preciso tomar en cuenta que la protección excesiva elimina la necesidad de llevar a cabo procesos de innovación que le aseguren a la empresa nacional la posibilidad de competir en los mercados internacionales, condenándolas a ser consideradas siempre como industrias débiles.

Otros autores han favorecido la prohibición de las importaciones como una estrategia de promoción de exportaciones. El fundamento teórico de esa recomendación es la existencia de las economías de escala. Se señala que si existen economías de escala en una determinada actividad económica, sería conveniente que la producción nacional pueda aprovecharlas mediante el aumento de la producción a los mayores niveles posibles. Esa estrategia justifica la restricción de las importaciones con el objetivo de que la producción nacional pueda satisfacer todo el mercado nacional y, dada la reducción de los costos unitarios (al aprovechar las economías de escala), se pueda exportar.

Esa afirmación no toma en cuenta que la disminución de los aranceles de los insumos -en relación al de los bienes finales- aumentaría el grado de protección efectiva de la

3.- Para una breve exposición del argumento de la industria naciente, véase Chacholiades (1994)

producción destinada al mercado doméstico, aumentando por tanto el incentivo de vender internamente y no en los mercados internacionales.

Por último, algunos argumentos en favor del proteccionismo se basan en la necesidad de asegurar el autoabastecimiento de bienes prioritarios para el país. Entre esos bienes se encuentran los alimentos, los cuales -se señala- deben ser suplidos por la producción nacional, dado su carácter indispensable para el desenvolvimiento de la vida humana.

El planteamiento anterior no toma en cuenta que el costo de lograr el abastecimiento de algunos productos puede ser muy superior al precio de importación. Es preferible en términos de bienestar para la sociedad que el país produzca aquellos bienes en los cuales tenga ventajas comparativas y que pueda vender en los mercados internacionales. Con esa política el país generaría divisas que podría utilizar para importar los citados productos prioritarios. Más aún, dado que la producción de los bienes en los cuales existen ventajas comparativas se realiza a un costo inferior a la producción de aquellos en los cuales no existe ventajas, se logrará un aumento de los recursos disponibles para la sociedad, lo que se traduciría en un aumento del nivel de bienestar de la población.

2.4.- Costos del Proteccionismo⁴

La protección arancelaria distorsiona los precios relativos, aumentando artificialmente la rentabilidad de actividades en las cuales probablemente el país no tiene

4.-Para una exposición completa de la teoría económica de la protección véase Vousden (1992).

similar a A, puedan seguir vendiendo el producto B en el mercado nacional a pesar de que el costo de producción de B sea superior a los 100 pesos y, por lo tanto, incapaz de ser vendido en el mercado internacional.

El aumento artificial de la rentabilidad promueve el desplazamiento de capital y mano de obra hacia los sectores protegidos, en detrimento de los otros sectores productivos, lo cual hace reducir la eficiencia de cada peso invertido y de cada empleado. Esto se traduce en una menor capacidad de crecimiento económico presente y futuro de la economía⁵.

Por otra parte, a pesar de que en el corto plazo los productores de bienes se benefician del proteccionismo, en el largo plazo dicha política disminuye las posibilidades de crecimiento sostenido de las actividades protegidas. En efecto, la protección del productor nacional elimina la necesidad de llevar a cabo procesos de innovación de sus actividades con el objetivo de mejorar la calidad de sus productos. Esto se manifiesta en una disminución de las inversiones en maquinarias, en una menor capacitación del personal empleado y en la no aplicación de técnicas modernas de administración.

Un análisis de la evolución de la productividad factorial total al crecimiento económico desde inicio de la década de los ochenta, pone de manifiesto que las empresas que mayor crecimiento de productividad han tenido son las que se han beneficiado, en efecto, el aporte de la productividad factorial del sector de zonas francas al crecimiento de su valor agregado -el cual ha

5.- Una breve exposición de este tema se encuentra en Balassa (1988).

sido de casi un 26%- ha sido de 3 puntos porcentuales como promedio anual entre 1983 y 1993 (figura 3). El turismo mostró un crecimiento promedio de su valor agregado de 16.9% y el aporte de la productividad factorial total fue de un 1.1 puntos porcentuales (figura 4). Asimismo, el resto de la economía, mostró un crecimiento de su valor agregado de un 2.1% como promedio anual y la productividad factorial total tuvo un aporte negativo de un 2.2% (figura 5). Esto último significa que la inversión realizada en los factores de producción en el resto de la economía tuvo un nivel de eficiencia bajo.

Lo anterior se traduce en una oferta de productos de baja calidad, que no pueden ser comercializados en los mercados internacionales. En el largo plazo, cuando las trabas al comercio se eliminan y el país inicie una estrategia de apertura comercial, el productor nacional no podrá competir -debido al conjunto de ineficiencias acumuladas en su proceso de producción- y, por lo tanto, será expulsado del mercado. Esto permite afirmar que el valor presente del proteccionismo es negativo: el impacto negativo futuro es mayor que el beneficio de corto plazo.

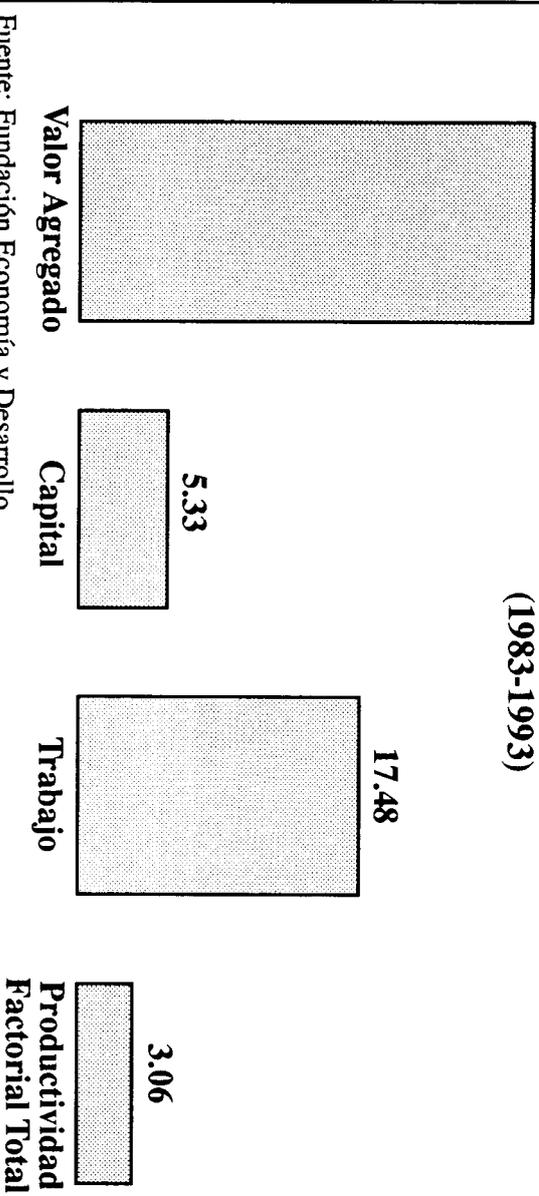
Existe otro tipo de pérdidas asociadas con el costo de equivocación al tratar el gobierno de proteger -o incentivar- a un determinado sector en detrimento de otro. La evidencia internacional ha puesto de manifiesto que la política de seleccionar a los ganadores puede provocar graves pérdidas de recursos económicos. En el caso dominicano, el Estado apoyó mediante incentivos fiscales, represión salarial y de tasas de interés, tipo de cambio subsidiado y recursos financieros de largo plazo a un conjunto de empresas industriales en las cuales el país no tenía ventajas comparativas.

Figura 3

ZONAS FRANCCAS

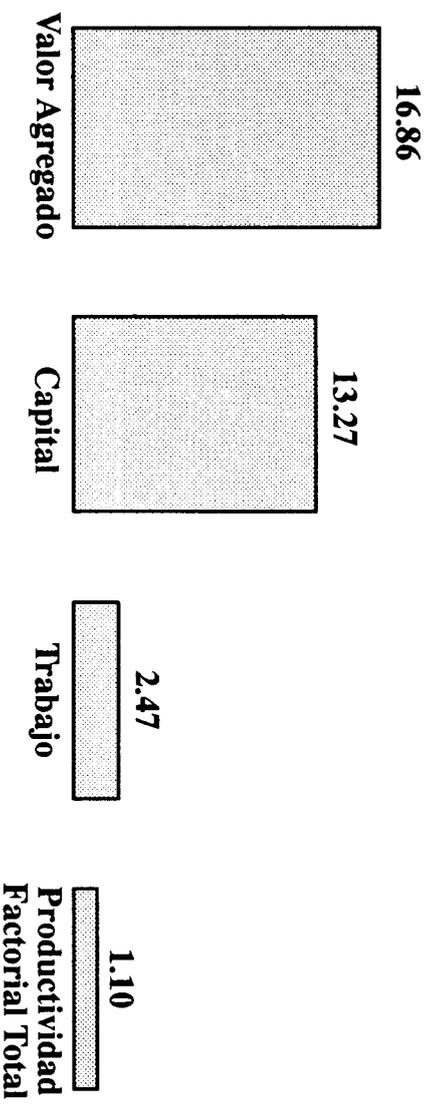
Determinantes del Crecimiento

Tasa Promedio
(1983-1993)



Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

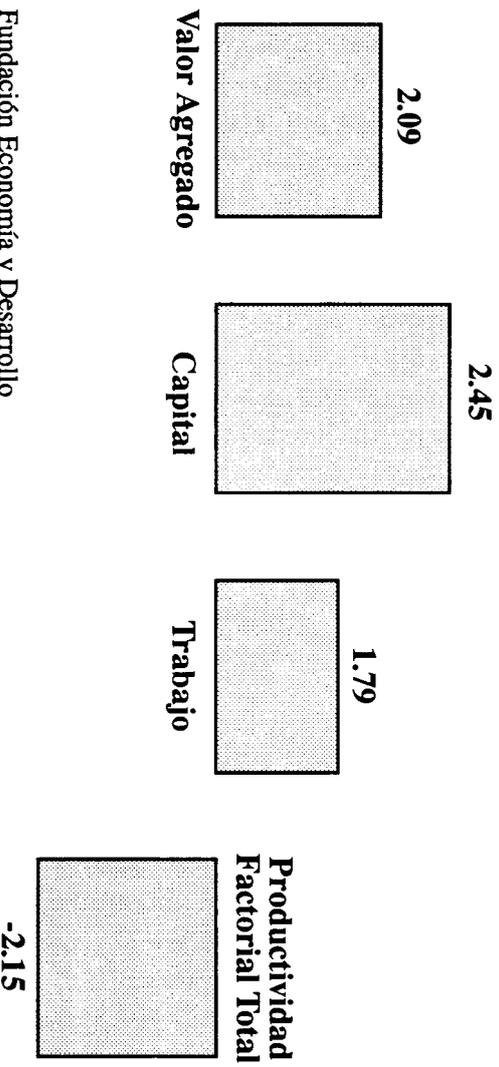
Figura 4
TURISMO
Determinantes del Crecimiento
Tasa Promedio
(1983-1993)



Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

Figura 5
RESTO DE LA ECONOMIA
Determinantes del Crecimiento

Tasa Promedio
(1983-1993)



Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

Ese apoyo representó una penalización al sector agropecuario dominicano, en el cual el país tiene ventajas comparativas. En efecto, algunas estimaciones sugieren que las medidas de incentivo a las industrias citadas anteriormente son equivalentes a un impuesto implícito sobre el sector agropecuario dominicano de un 40%. Ese impuesto implícito es una de las causas de la escasa modernización del sector agropecuario dominicano y, por lo tanto, ayuda a comprender el por qué las exportaciones de ese sector no han aumentado. Esa situación penalizante del sector agropecuario pone de manifiesto que una política de seleccionar al ganador genera graves pérdidas a la economía.

Por otra parte el proteccionismo provoca un desperdicio de recursos debido al uso de éstos en actividades no productivas. Ejemplos son los costos asociados con la búsqueda y transferencia de rentas dirigidas a los cabilderos o a los funcionarios públicos. Los recursos gastados en cabildeo no aumentan la riqueza de la sociedad, sino que sólo provocan la transferencia de riqueza de un grupo de agentes económicos hacia otros.

Asimismo, cuando se establecen restricciones cuantitativas a las importaciones de bienes se crea un mercado de permisos o licencias de importación. Esos permisos provocan un traslado de renta desde los importadores hacia aquellos que autorizan la importación (i.e. que otorgan el permiso). Dado que dichos recursos se añaden al precio del producto, es el consumidor quien termina pagando el costo de la restricción cuantitativa, deteriorándose por lo tanto el nivel de bienestar de la sociedad.

Además de lo anterior, el uso de recursos en cabildeo -para obtener las licencias- distrae recursos que se pudieron haber invertido en actividades más productivas, las cuales

contribuirían con el aumento de la capacidad de crecimiento de la economía. En ese sentido, se puede concluir que el sistema de cuotas también reduce el nivel de eficiencia de los recursos utilizados en la economía, disminuyendo por tanto las posibilidades de desarrollo del país.

Un arancel elevado también provoca graves distorsiones a las decisiones de consumo. En efecto, el arancel aleja al consumidor de la posibilidad de comprar un producto determinado al precio establecido en los mercados internacionales. Esto obliga al consumidor a demandar productos no deseados -y en menores cantidades-, lo cual provoca que las decisiones de consumo no sean óptimas. El resultado de esa política comercial es el descenso del nivel de bienestar del consumidor⁶.

Se ha estimado que el costo para el 10% más pobre de los dominicanos derivado de la protección de la producción nacional de algunos productos comestibles, se sitúa en alrededor de RD\$328 millones (de pesos de 1992) (Dauhajre, et al., 1994). Ese monto representa un 21% de su gasto total. Esto es equivalente a decir que el proteccionismo -sobre algunos renglones- provocó que el consumidor sea empobrecido en un 21% (figura 6).

El establecimiento de cuotas de importación provoca -al igual que el arancel- un aumento del precio promedio de los bienes que compiten con los bienes importados. Esto permite señalar que ese instrumento de política comercial

6.- La referencia más conocida de los incrementos del bienestar por el libre comercio es Samuelson (1962). También véase Stolper y Samuelson (1941).

también tiende a incrementar el ingreso del productor nacional, en detrimento del nivel de bienestar del consumidor. No obstante, el efecto de la existencia de cuotas es mayor, si se toma en cuenta el impacto negativo sobre el bienestar, originado por la obligación de adquirir bienes de calidad inferior a la que pudiera comprar si no existiera una política proteccionista. En la República Dominicana, existen numerosas prohibiciones de importación, especialmente las relacionadas con el sector agropecuario. Esto además de provocar distorsiones a la economía, viola los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT (actual Organización Mundial del Comercio), lo cual podría acarrear penalizaciones al país.

III.- APERTURA, TIPO DE CAMBIO Y RECAUDACIONES TRIBUTARIAS

La apertura económica es un proceso que se logra mediante la reducción de aranceles, la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio internacional, la suspensión de las barreras de entrada a determinadas actividades económicas y la promoción de la competencia en el mercado nacional.

La apertura económica implica la necesidad de llevar a cabo una política cambiaria que sea consistente. La reducción de los aranceles implica una modificación de los precios relativos con el exterior, lo cual se traduce en una mayor tendencia a la adquisición de bienes y servicios importados. Esto provoca la modificación del tipo de cambio de equilibrio, el cual se define como aquel nivel de tipo de cambio el cual es compatible con un saldo en cuenta corriente viable; es decir, que sea financiable por entrada de capitales sostenible en el largo plazo.

Figura 6
COSTO DEL PROTECCIONISMO SOBRE EL 10%
MAS POBRE DE LOS DOMINICANOS

(En millones de RD\$, 1992)

Arroz	165
Aceites Comestibles	62
Habichuelas Rojas	49
Pastas Alimenticias	38
Azúcar	14
TOTAL	328
Como % de su Gasto Total	21 %

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

Por lo general, la apertura económica implica un aumento del tipo de cambio de equilibrio. Por tal motivo, para que el déficit por cuenta corriente no se incremente de una forma que ponga en peligro la estabilidad macroeconómica será necesario la devaluación del tipo de cambio actual.

En esta sección se simula el comportamiento del déficit de las cuentas externas (e.g. balanza comercial) dado un proceso de apertura económica generado por la reducción del arancel efectivo desde 30% hasta 10%. Asimismo, se determina la evolución del tipo de cambio compatible con el equilibrio de las cuentas externas. Y, por último, se evalúa el impacto de la reducción de los aranceles sobre las recaudaciones de aduanas.

Para elaborar el modelo de simulación se estimó econométricamente una función de demanda de importaciones de bienes⁷. Las variables explicativas son la tasa de crecimiento del PIB real, la relación de los precios internacionales (expresados en moneda nacional) a los precios domésticos y el arancel efectivo. La forma funcional es una función logarítmica con la variable endógena retardada un período⁸. El horizonte temporal se inicia en 1960 y termina en 1992.

7.- Esa función puede incluir también la demanda de servicios. Se estimó la demanda de bienes, pues se simulará el impacto sobre la balanza comercial.

8.- Este tipo de modelo se llama de ajuste de stocks. Véase Pindyck y Rubinfeld (1986).

El resultado de la estimación es el siguiente⁹:

$$\ln M = 2.42 + 3.33 \, d\ln Y - 0.37 \ln \frac{P_m}{P_d} - 0.23 \ln t + 0.78 \ln M_{t-1} + 0.26 \, dum$$

(2.63) (7.83) (-2.31) (-2.06) (9.85) (3.06)

$$R^2 \text{ ajustado} = 0.95 \quad F = 111.7 \quad H\text{-Durbin} = -0.72$$

donde,

- M = Demanda de importaciones
- Y = PIB real
- Pm = Índice de precios internacionales en pesos
- Pd = Índice de precios domésticos
- M_{t-1} = Demanda de importaciones retrasada un período
- dum = Variable dummy para 1984
- ln = logaritmo de la variable
- dln = derivada del logaritmo de la variable

Al igual que otros modelos estimados para la República Dominicana, este modelo arroja la existencia de una relación positiva entre el crecimiento económico y las importaciones. En este sentido, se tiene que cuando la tasa de crecimiento del producto se incrementa en un 1%, el volumen importado se incrementa en 3.33%. Además, el modelo permite señalar que cuando los precios relativos (Pm/Pd) se incrementan en un 10%, la demanda de importaciones se reduce en un 3.7%. Asimismo, por cada 10% que se reduzca el arancel efectivo, la demanda de importaciones se incrementa en un 2.3%. Dado que el coeficiente de la variable endógena es estadísticamente diferente de cero, se tiene que los coeficientes anteriores son de corto plazo (Aristy, 1991).

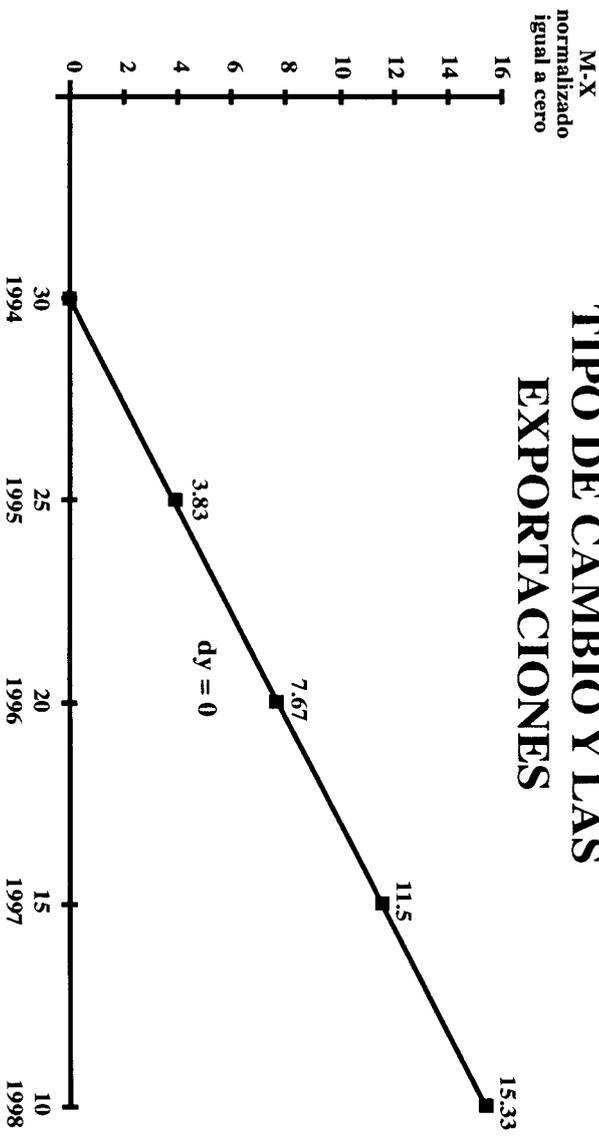
9.- Los valores entre paréntesis se refieren al estadístico t. Un estadístico mayor de dos significa que el coeficiente es estadísticamente diferente a cero.

Con la ecuación anterior se elaboró un modelo de simulación para determinar el déficit de la balanza comercial cuando se reducen los aranceles, dado el tipo de cambio y las exportaciones. En la figura 7 se muestra esa simulación. En el eje horizontal se grafica el arancel efectivo y en el vertical se muestra el saldo de la balanza comercial. Dicho saldo se normalizó de forma que 0 en ese eje significa que existe un equilibrio inicial. Nótese que en la medida en que el arancel se reduce de 30 a 25, el déficit de la balanza comercial pasa de 0 (i.e., equilibrio) a 3.83 unidades monetarias. Cuando el arancel efectivo es 20%, el déficit se eleva a 7.67 unidades y, así sucesivamente. Se alcanza un déficit de 15.33 unidades cuando el arancel es 10%. Esto corrobora el argumento teórico que señala que cuando se reducen los aranceles el tipo de cambio de equilibrio se deprecia, por lo que si se decide mantener constante el tipo de cambio del mercado -vendiendo divisas oficiales- aparecerá inmediatamente un déficit en las cuentas externas.

En la figura 8 se asumió que el déficit de la balanza comercial es cero y se grafica el comportamiento del tipo de cambio necesario para mantener ese equilibrio. En la figura se muestra el tipo de cambio normalizado en la unidad para un arancel efectivo de un 30%. Cuando el arancel se reduce de 30% a 25% el tipo de cambio debería pasar de 1 a 1.10 -lo que significa una depreciación de un 10%- si se desea mantener el equilibrio de la balanza comercial. Cuando el arancel efectivo sea un 10%, la depreciación acumulada necesaria sería de un 40%. En ese ejercicio se asumió que las exportaciones permanecían constantes. Si estas se dejaran variar, la depreciación necesaria para alcanzar el equilibrio de las cuentas externas, sería mucho menor.

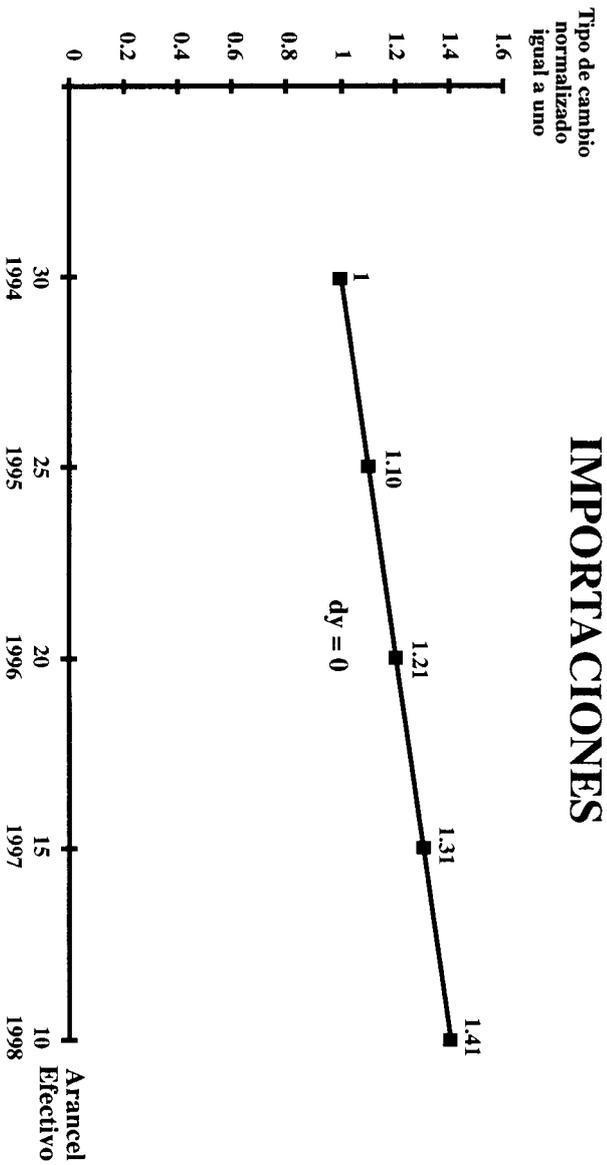
El impacto de la reducción de aranceles sobre las recaudaciones de las aduanas se muestra en la figura 9. Allí

Figura 7
DEFICIT BALANZA COMERCIAL DADO EL
TIPO DE CAMBIO Y LAS
EXPORTACIONES



*Escala horizontal invertida
Fuente: Calculado por el autor

Figura 8
**EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO DADAS LAS
IMPORTACIONES**



*Escala horizontal invertida
Fuente: Calculado por el autor

se asume que el tipo de cambio se mantiene constante y, por lo tanto, la base de valoración en pesos sólo se modifica por la variación de las importaciones en dólares. En la figura se inicia con las recaudaciones normalizadas en 100 para un arancel efectivo de un 30%. Cuando el arancel efectivo pasa de 30% a 25%, las recaudaciones pasan de 100 a 86.52 (i.e. una reducción de un 13.5%). Cuando el arancel es de un 10%, las recaudaciones de aduanas se habrían reducido a 38.44 unidades, lo cual significa una caída de un 61.6%.

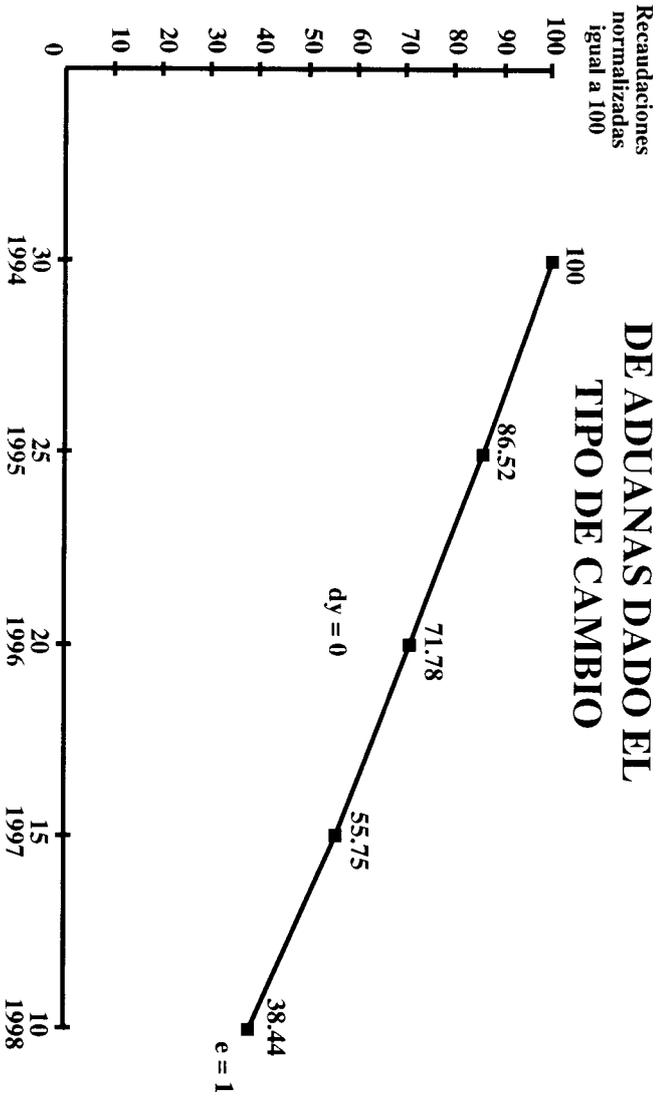
En el caso de que el tipo de cambio se devalúe, y sea utilizado para valorar en las aduanas, la caída de las recaudaciones sería menor. En efecto, en la figura 10 se muestra el comportamiento de las recaudaciones cuando el tipo de cambio se deprecia y cuando se mantiene constante. Allí se puede ver que cuando el arancel efectivo es 10% y el tipo de cambio se ha depreciado en un nivel consistente con el equilibrio externo, las recaudaciones han descendido a 52.93 y no a 38.44.

A pesar de lo anterior, la caída de las recaudaciones de aduanas es importante para la economía dominicana, debido a la elevada participación de esas recaudaciones en el total de ingresos tributarios. En efecto, dado que el arancel origina más de un tercio de todas las recaudaciones, una reducción de un 50% en esa figura impositiva provocaría un déficit público de una magnitud considerable. Esto hace recomendar la necesidad de la profundización de la reforma tributaria con el objetivo de sustituir los ingresos perdidos por la reducción del arancel mediante otros ingresos (e.g. un aumento del ITBIS).

Algunas recomendaciones de profundización de la reforma tributaria son las siguientes. Es imprescindible aumentar gradualmente la tasa del ITBIS -se estima que una

Figura 9

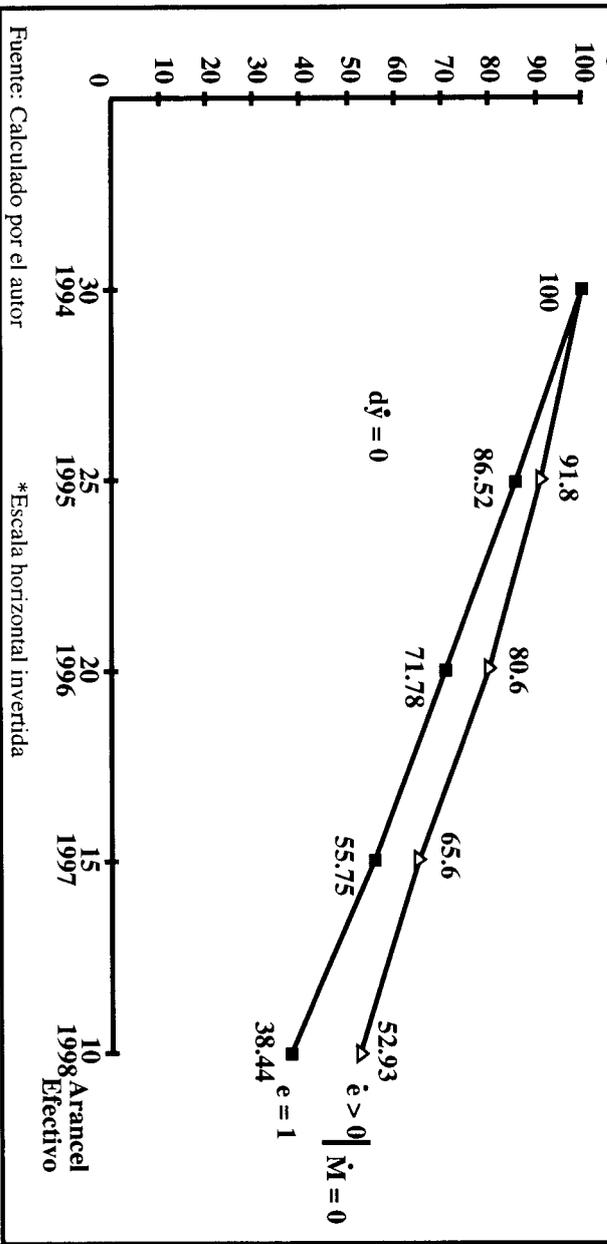
IMPACTO SOBRE LAS RECAUDACIONES DE ADUANAS DADO EL TIPO DE CAMBIO



Fuente: Calculado por el autor

*Escala horizontal invertida

Figura 10
IMPACTO SOBRE IMPACTO SOBRE LAS
RECAUDACIONES
DE ADUANAS DADO EL TIPO DE CAMBIO



Fuente: Calculado por el autor

tasa de un 15% es compatible con un arancel de un 10% e ingresos tributarios constantes-. En este sentido, en la figura 11 se muestra que la República Dominicana es uno de los países de América Latina con menor tasa de ITBIS (el promedio es de un 13.7%), pues solamente supera a Guatemala (7%). Es recomendable el aumento de la tasa impositiva sobre el consumo de cigarrillos, cerveza y alcoholes, dado que el promedio en los países de América Latina se sitúa en alrededor de un 100% y en el país apenas alcanza el 25%. La introducción de un Impuesto sobre la Propiedad también ayudaría a incrementar las recaudaciones y la equidad del sistema tributario. Por último, es imprescindible la disminución de la evasión tributaria, pues esto permitiría incrementar las recaudaciones por cada punto de tasa, lo cual disminuiría el incremento necesario de las tasas para alcanzar un nivel de recaudaciones dado.

IV.- Reforma del Mercado Laboral¹⁰

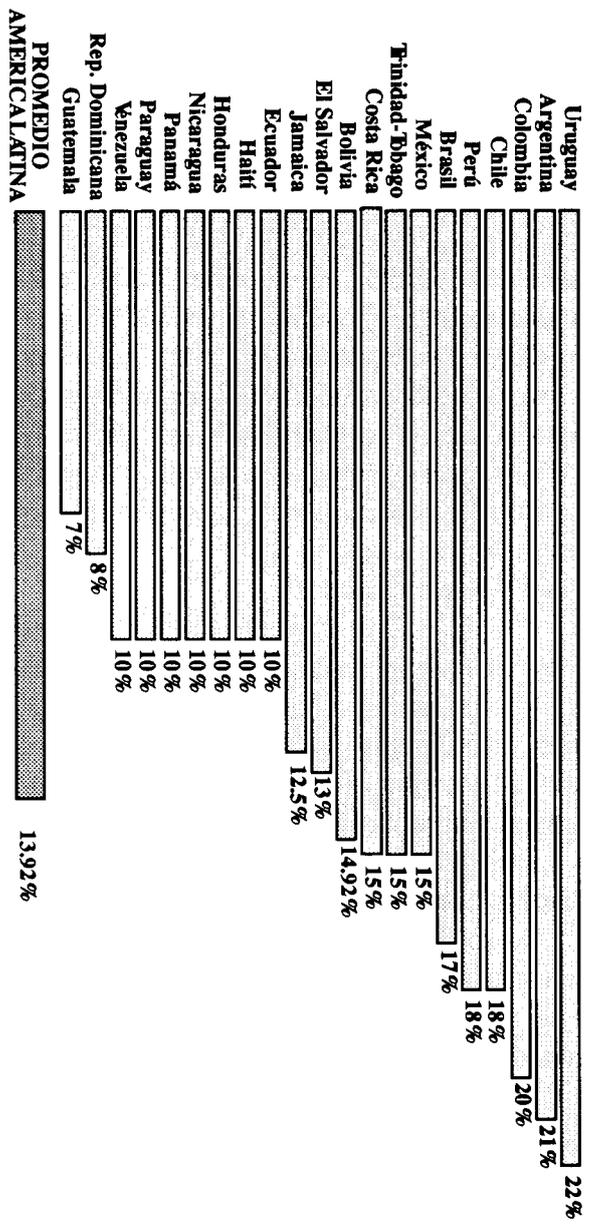
La reforma del mercado laboral debe ir encaminada a la flexibilización de las transacciones que se efectúan en él, con el objetivo de aumentar el nivel de empleo. La existencia de distorsiones en el mercado laboral, como un salario mínimo o la ausencia de mecanismos eficientes para la resolución de disputas entre empleadores y empleados aumenta la tasa natural de desempleo de la economía dominicana y, por lo

tanto, reduce el nivel de bienestar máximo posible, dado el conjunto de recursos disponibles.

El salario es el precio de la mano de obra, el cual se determina, al igual que todos los precios, por la oferta y la

10.- Esta sección se basa en Aristy Escuder (1994).

Figura II
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
1995
 (En porcentaje)



*Excluye a República Dominicana

Fuente: Alana A. Tait, Departamento de Finanzas Públicas, FMI

demanda del factor trabajo. Si la oferta excede el nivel de demanda se origina una situación de desempleo y el salario promedio de la economía tenderá a descender para promover un aumento de la demanda de trabajo. El salario que influye sobre las decisiones de los demandantes y oferentes de mano de obra, es aquel donde se toma en consideración el efecto de los precios. Ese salario se denomina salario real y es igual al poder de compra del salario nominal.

En el período 1983-1995, el salario mínimo real en la República Dominicana se incrementó en un 34% al pasar de RD\$38.90 mensuales (a precios de 1970) a RD\$52.14. Observando la trayectoria anual de esa variable se puede visualizar que el salario real mostró una tendencia al deterioro entre 1987 y 1990, cuando descendió de RD\$46.88 mensuales a RD\$39.76 (figura 12). A partir de 1991, cuando se alcanza la estabilidad macroeconómica, el salario real promedio se incrementa en un 31% acumulado.

Dos lecciones se derivan de la evidencia mostrada en el párrafo anterior. La primera: la inflación erosiona el nivel de salarios reales, debido a la ausencia de mecanismos de indexación. La segunda: los procesos de ajuste económico no necesariamente provocan un deterioro del nivel del salario real. Estas lecciones permiten recomendar el sostenimiento de la estabilidad de precios como un elemento importante para la mejora del nivel de bienestar de la población, fundamentalmente de la que recibe un salario.

4.1.- Demanda de Mano de Obra

El trabajo o mano de obra es un factor de producción el cual se demanda para que colabore en la transformación de insumos -dada la tecnología- en productos finales. Esto significa que la demanda del factor trabajo es una demanda

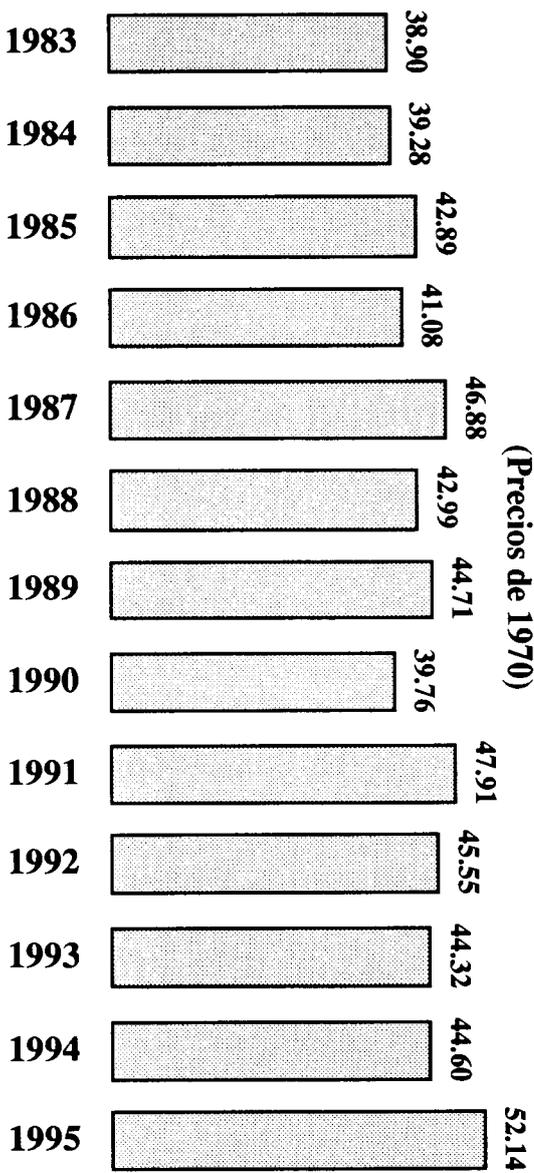
SALARIO MINIMO REAL

Figura 12

República Dominicana

1983-1995*

(Precios de 1970)



*Hasta mayo

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

derivada, que surge de la interrelación entre el mercado laboral y el mercado de productos.

El número de empleados en una empresa depende del nivel de producción y del tipo de tecnología que utiliza. Algunas industrias son intensivas (es decir, utilizan más) en un factor de producción determinado que otras. En la República Dominicana, las empresas industriales de zonas francas utilizan intensivamente mano de obra, mientras que el sector de sustitución de importaciones utiliza una mayor proporción de capital. Estimaciones econométricas de funciones de producción COBB-DOUGLAS arrojan como resultado que el sector de zonas francas tiene una elasticidad de mano de obra de 0.79 y una elasticidad de capital de 0.21. Asimismo, el turismo tiene una elasticidad de capital de 0.83 y elasticidad de mano de obra de 0.17 (esto se explica por las elevadas inversiones en infraestructura necesarias para llevar a cabo la explotación turística). Por último, el resto de la economía tiene una elasticidad de capital de 0.61 y elasticidad de mano de obra de 0.39.

La demanda de mano de obra depende de la productividad marginal del factor trabajo. La productividad marginal es igual al aporte de una unidad de trabajo adicional al crecimiento del nivel de producción. La evolución de la productividad de la mano de obra en la economía dominicana¹¹

11.- El cálculo de la productividad marginal se realizó a través de la estimación econométrica de las funciones de producción de los principales sectores económicos (zonas francas, turismo y resto de la economía). Obtenidas las elasticidades de la función de producción, se especificó la fórmula de la productividad marginal del trabajo tomando la primera derivada de la función de producción respecto al factor trabajo. A partir de esa fórmula se calculó en el índice de productividad.

(excluyendo zonas francas y turismo) en el período 1983-1995 ha descendido en un 25% al pasar el índice de la productividad laboral de 136.29 en 1983 (base 100 en 1970) a 98.96 en 1995 (figura 13). Esto significa que existe un elemento estructural que está provocando la disminución del salario de equilibrio (i.e. que se origina de la intersección de la oferta y la demanda), pues la eficiencia del trabajador en el proceso productivo está descendiendo.

La política de salarios debe seguir el crecimiento de la productividad. Los aumentos generales de salarios podrían deteriorar la rentabilidad relativa de algunos sectores productivos, así como incrementar los precios de los productos de aquellos sectores con menor crecimiento de su productividad. Ese aumento de precios se origina porque los salarios se incrementan por encima del aporte productivo marginal del factor trabajo, incrementándose, por lo tanto, el costo laboral unitario. La evolución de la relación salario real/productividad muestra que entre 1983 y 1995 ésta creció en un 84.6% (acumulado), lo cual implica el aumento del costo laboral por unidad producida y, por lo tanto, una reducción de la competitividad de la economía nacional (figura 14).

Los incrementos generales de salarios también provocan una distorsión en la asignación del capital. En efecto, un aumento del salario general disminuye los beneficios (al aumentar el costo laboral) en aquellas industrias con menor productividad laboral, o en aquellas que utilicen intensivamente el factor trabajo, por lo que habrá un flujo de capitales hacia las empresas con mayores beneficios (i.e. aquellas con mayor productividad laboral). Esto provoca un aumento de la producción en esas empresas pero, debido a su estructura tecnológica intensiva en capital, el aumento del producto no implicará un aumento del nivel de empleo en

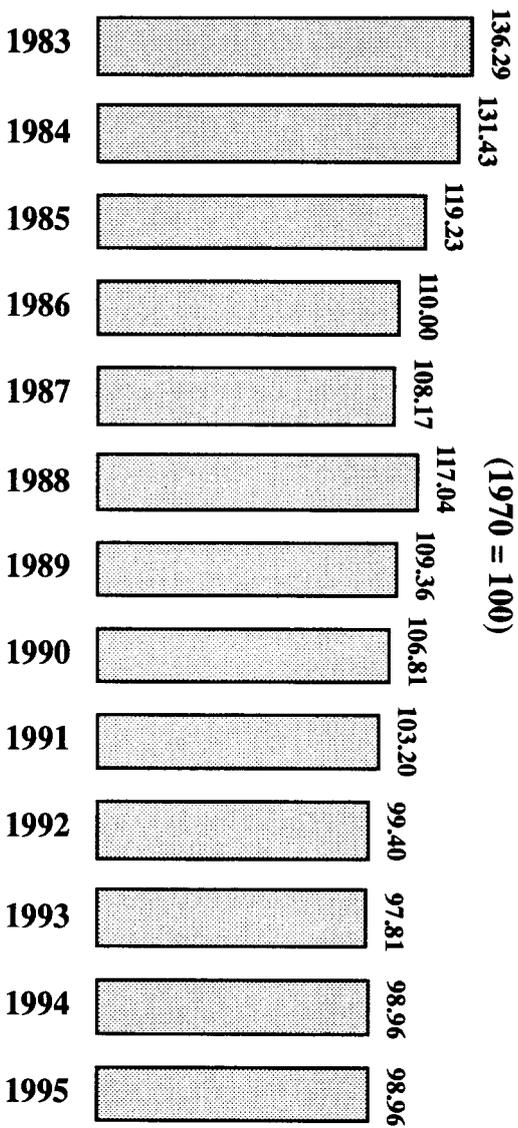
INDICE DE PRODUCTIVIDAD LABORAL

Figura 13

República Dominicana

1983-1995*

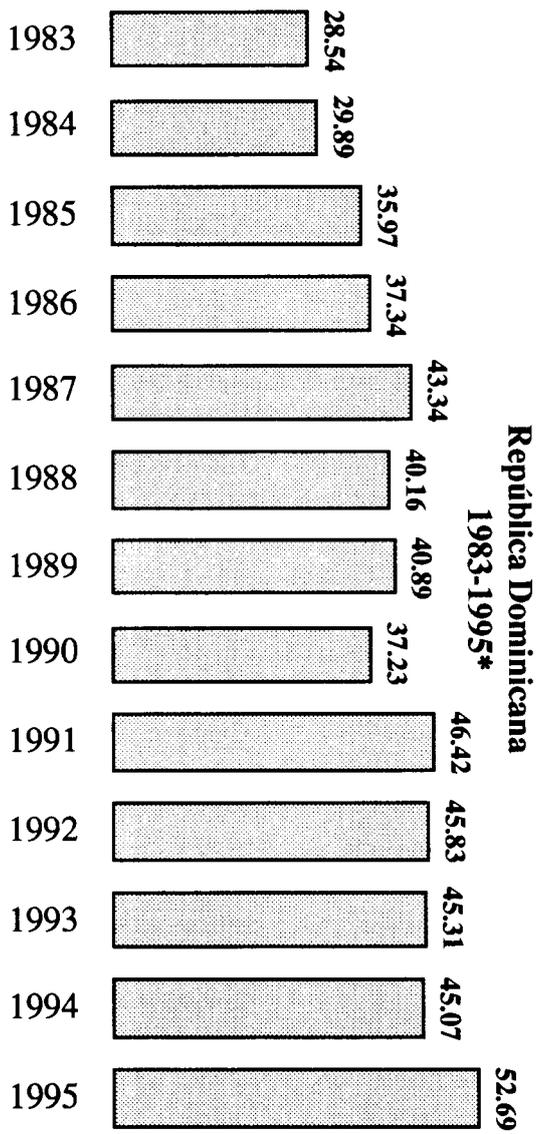
(1970 = 100)



*Hasta mayo

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

Figura 14
**SALARIO REAL/PRODUCTIVIDAD
TRABAJO**



*Hasta mayo

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

ese sector. Por otra parte, en las empresas con menor productividad laboral habrá un descenso de la demanda de trabajo, por lo que el resultado final será una disminución del nivel de empleo.

En cuanto a la demanda de trabajo en el sector público, ésta debería regirse por el nivel de productividad marginal de los empleados en dicho sector. Sin embargo, generalmente la demanda está condicionada por factores relacionados a elementos políticos o de coyuntura económica.

Los factores políticos son los derivados de promesas electorales de los candidatos o de las actividades proselitistas de un determinado político que tiene como objetivo alcanzar el mayor número de votos posible en las próximas elecciones. Los organismos del Estado son manejados por burócratas que no maximizan el nivel de beneficio -o el aporte a la sociedad- de las instituciones que manejan, sino que maximizan el valor presente de su propia trayectoria política. Esto los lleva a crear una demanda de trabajo por encima del nivel que aconseja el nivel de productividad marginal del empleado público, creándose un exceso de empleo que provoca una reducción adicional de la productividad en el sector público, que se manifiesta en una menor eficiencia y calidad de los servicios públicos.

El aumento del empleo en el sector público implica el incremento del gasto en servicios personales del Estado. El mayor gasto en ese concepto debe financiarse por medio de impuestos, préstamos o redistribuyendo el gasto total. El financiamiento del aumento de la nómina del sector público por vía de impuestos significa que habrá que profundizar el esfuerzo recaudador -creando un nuevo conjunto de impuestos o mejorando la administración tributaria- lo cual podría tener efectos negativos sobre la economía si, por

ejemplo, se afectase el nivel de ingreso disponible del consumidor, o si el sistema impositivo distorsionara las decisiones de inversión.

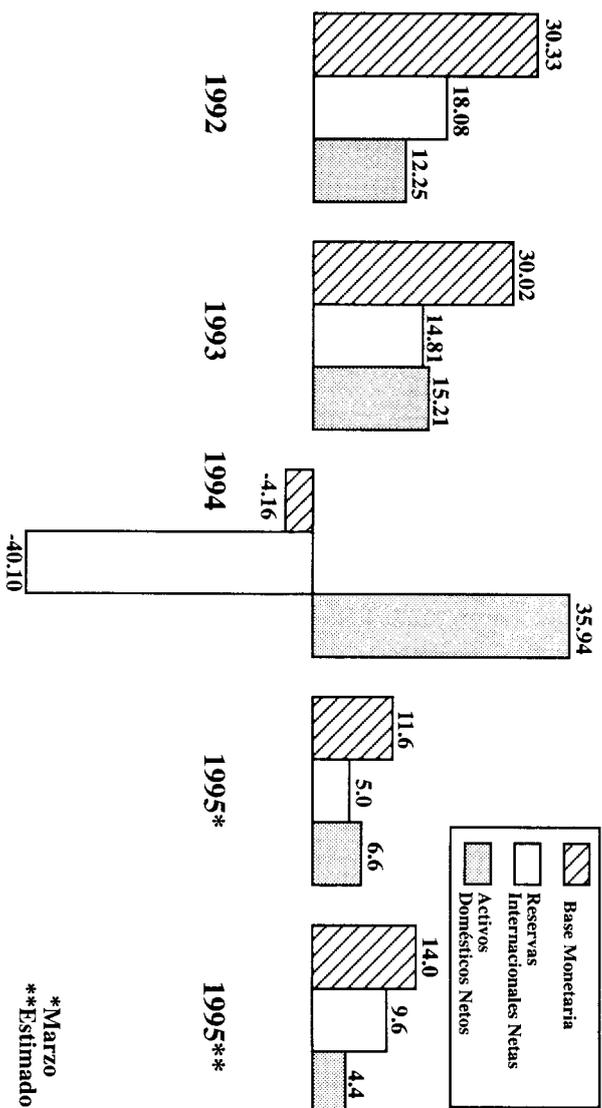
Las consecuencias del financiamiento del aumento de la nómina del sector público a través de préstamos dependen de quién es el prestamista. Si el Gobierno adquiere financiamiento del sector monetario (excluyendo al Banco Central), la tasa de interés aumentaría, lo que expulsaría a agentes económicos privados del mercado financiero, disminuyendo la inversión y el consumo. Si el prestamista es el Banco Central las consecuencias serían peores, pues ese financiamiento provocaría una aceleración de la tasa de inflación, lo que erosionaría el poder adquisitivo de todos los empleados y haría más difícil el desenvolvimiento económico del desempleado. En la figura 15 se presenta la evolución de los determinantes de la base monetaria desde 1992. Nótese que en los años en que el crecimiento de los activos domésticos es mayor -debido al financiamiento del déficit público-, se tiene una mayor tasa de inflación (en 1994, la tasa de inflación fue de 14%).

Por último, pero no menos importante, el gobierno podría aumentar su nómina mediante la reasignación del gasto público. El gasto público en inversiones podría reducirse con el objetivo de liberar recursos que podrían utilizarse para incrementar el gasto en servicios personales. Esto no provocaría inflación, pero afectaría el nivel de crecimiento futuro de la economía, pues estaría convirtiendo una demanda de bienes de capital en una demanda de bienes de consumo (a través de los empleados públicos). Un ejemplo de esta política fue la ejecutada por el Gobierno Dominicano en el período 1979-1982.

Asimismo, es posible incrementar el sueldo promedio de

DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DE LA BASE MONETARIA

Figura 15
(En porcentaje)
1992-1995



*Marzo
**Estimado

los empleados sin necesidad de expandir el gasto público en sueldos y salarios mediante la reducción de la cantidad de empleados del sector. La evidencia internacional sugiere que cuando se trata de controlar el nivel de gasto en servicios personales mediante el congelamiento del salario individual y no a través de la cantidad de empleados -lo que implica un aumento del empleo en el sector público-, se originan consecuencias nefastas sobre el nivel de eficacia y eficiencia de esa mano de obra. Esto se traduce en pésimos bienes y servicios públicos, resultando perjudicado el consumidor. Por lo anterior, se recomienda una reducción del nivel de empleo público y una mejora de su preparación profesional. Esto apoyaría al sector privado en el tránsito hacia un nivel de desarrollo económico superior.

4.2. Oferta de trabajo

Los agentes económicos maximizan su nivel de bienestar en función del conjunto de bienes que consumen y del conjunto de horas que puede disfrutar de ocio. Para adquirir un conjunto de bienes determinado, deberá de ofrecer un conjunto de horas como trabajo, lo cual implica -dado que el día tiene un número de horas limitado- una disminución del tiempo que puede destinar al ocio. Esto pone de manifiesto que existe una sustitución entre los dos elementos que determinan el nivel de bienestar de una persona. Generalizando ese argumento, se podría definir el nivel de bienestar de la sociedad en conjunto.

La cantidad de trabajo que un agente económico está dispuesto a ofrecer depende de la tasa de retorno que recibe por una hora de trabajo, la cual se compara con el beneficio de permanecer ocioso ese mismo período. El costo de oportunidad del ocio es, por lo tanto, el salario al cual se renuncia.

El aumento de salarios tiene dos efectos sobre las horas ofrecidas como trabajo. Por un lado, el incremento de los salarios provoca un efecto -renta que se traduce en un aumento del ingreso, que favorece la adquisición de horas de ocio. Por otro lado, el aumento del salario provoca un efecto-precio (o sustitución) que se traduce en el incremento del precio relativo del ocio (pues el precio del ocio para el trabajador es el salario dejado de recibir), lo que incentiva al trabajador a ofrecer una mayor cantidad de horas de trabajo. El resultado final sobre la cantidad de las horas de trabajo ofrecidas dependerá de cuál de los efectos predomine. Si predomina el efecto-precio la oferta de trabajo se incrementará, si predomina el efecto-renta la oferta decrecerá. La evidencia muestra que el efecto-precio domina, por lo que se asume una oferta de trabajo que reacciona positivamente al incremento de los salarios.

El sistema impositivo también afecta la oferta de trabajo, pues determina el nivel de ingreso disponible por hora de trabajo ofrecida. Un sistema impositivo sesgado hacia el impuesto sobre la renta de las personas físicas (i.e. un sistema de elevadas tasas de impuesto sobre la renta) tenderá a generar un número de horas ofrecidas menor que un sistema sesgado hacia impuestos sobre el consumo. El impuesto sobre la renta desincentiva el trabajo, mientras que el impuesto sobre el consumo implica la necesidad de llevar a cabo un mayor esfuerzo para alcanzar un determinado conjunto de bienes que maximice el nivel de bienestar del empleado.

4.3.- Influencia de los sindicatos

Un sindicato es un cartel de oferentes de mano de obra que pretende establecer un nivel de salarios por encima del nivel que se originaría de un proceso de libre competencia. La eficacia de los sindicatos en el logro de ese objetivo dependerá de varios factores, entre los que se citan el grado de sustitución del trabajo por otros factores productivos (e.g. maquinarias) para llevar a cabo el proceso de producción y el grado de reacción de la demanda a los cambios en los precios (i.e. elasticidad precio).

A mayor facilidad de sustitución del factor trabajo por el factor capital, menor posibilidad tienen los sindicatos de alcanzar un nivel de salarios superior al de equilibrio competitivo. Asimismo, a menor elasticidad precio del bien o servicio producido por el factor trabajo, mayor posibilidad tienen los sindicatos para alcanzar mayores salarios. Una situación en la que se combine un reducido grado de sustitución del factor trabajo por el capital con una reducida elasticidad precio es adecuada para que los sindicatos ejerzan una influencia que provoque un aumento del nivel de los salarios.

En un mercado de productores (empresas), la práctica encaminada a alcanzar un nivel de precios por encima del precio de equilibrio competitivo, estaría condenada por penalizaciones anti-carteles (o anti-monopólicas). Sin embargo, en el caso de la oferta laboral no se aplican esas penalizaciones. Lo anterior se justifica bajo el argumento de que el trabajador se encuentra en desventaja frente al empresario, debido a que este último puede sustituir un trabajador por otro muy fácil, mientras que un empleado no puede sustituir fácilmente un trabajo por otro.

El argumento anterior no es correcto; principalmente en países en desarrollo como la República Dominicana. La calidad de la oferta de trabajo en los países en desarrollo es baja, lo cual se traduce en una escasez de mano de obra calificada, lo cual aumenta el nivel de dificultad de sustituir a un empleado calificado por otro.

El efecto de una política que pretenda elevar el nivel de los salarios por encima del nivel competitivo provocará una disminución de la demanda de trabajo, lo que se traduce en desempleo. Dado que la curva de demanda de mano de obra tienen pendiente negativa, si se asume que los sindicatos son instituciones racionales que toman decisiones maximizadoras de su objetivo (el cual es alcanzar el mayor salario), se tiene que la maximización de la tasa de salarios se alcanzará cuando todos los miembros de la sociedad menos una persona estén desempleados. Esa persona que permanece empleada es quien recibirá la tasa salarial máxima. En este sentido es preciso resaltar la inconsistencia del objetivo del sindicato (i.e. aumentar el salario de los empleados) y el objetivo del pleno empleo. La política sindical pretende aumentar el salario del grupo de empleados, en vez de promover un aumento del nivel de empleo y del ingreso de toda la sociedad. Esto permitiría señalar que los sindicatos -o sus dirigentes- tienen decisiones óptimas diferentes a las que adoptarían sus miembros individualmente.

El objetivo del sindicato debería ser el de promover el aumento del nivel de capacitación del empleado. Una mano de obra altamente capacitada permitiría alcanzar un nivel de productividad elevada y, dado esto, un salario muy por encima del promedio. Asimismo, esa mano de obra capacitada podría exigir aumentos de salarios de acuerdo a la evolución de su productividad, pues para el empleador le sería muy costosa la pérdida de ese factor capacitado para su proceso

productivo. Esto pone de manifiesto la importancia de la inversión en el capital humano.

4.4.- Efectos de la Política de Salarios Mínimos

El establecimiento de salarios mínimos se ha justificado como una medida para beneficiar a los más pobres de la sociedad. Se argumenta que el salario mínimo le asegura al trabajador un nivel de ingreso nominal que permita adquirir un conjunto mínimo necesario de bienes para su subsistencia. En las figuras 16 y 17 se presenta el salario mínimo en dólares en América Latina. Nótese que la República Dominicana tiene uno de los salarios mínimos más elevados, lo cual se traduce -dada la evolución de la productividad laboral- en una reducción de la competitividad.

La evidencia permite señalar que el salario mínimo no ejerce una influencia positiva sobre el nivel de bienestar de los pobres. Esto se debe a la relación inversa entre el salario mínimo y el nivel de empleo de equilibrio, que se origina de la intersección de la oferta y de la demanda de trabajo. El salario mínimo disminuye el nivel de empleo de equilibrio -dado un ritmo de crecimiento de la economía- por lo que sólo se beneficiarían aquellas personas que permanecen trabajando, mientras que se penalizaría al conjunto de personas que son despedidas, así como las que previamente estaban desempleadas. Dado que el salario global que se paga en la economía es igual al producto de la cantidad de empleados por el nivel de salario promedio, es de esperar que el efecto del establecimiento de un salario mínimo podría reducir el monto global de salario que se paga en la economía (debido al aumento del desempleo).

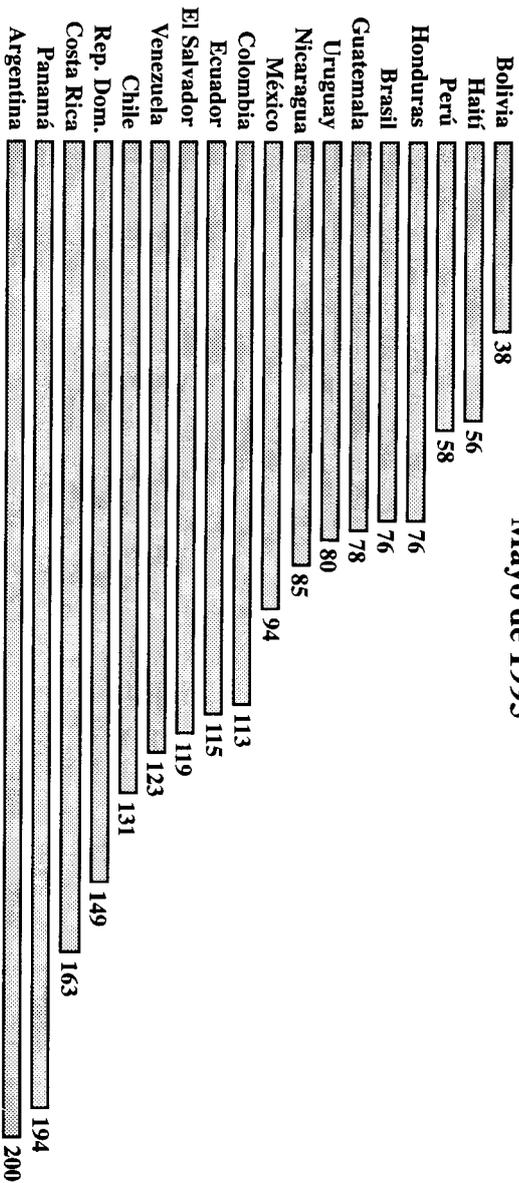
Por otra parte, el establecimiento de un salario mínimo

Figura 16

SALARIO MINIMO AMERICA LATINA

(En US\$)

Mayo de 1995

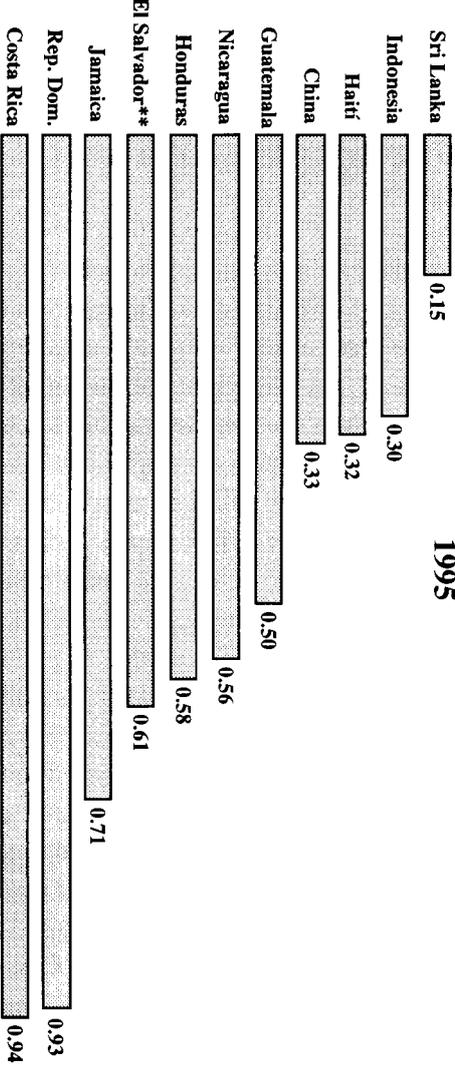


Fuente: Revista "América Ecinómica", IPS, FUSADES, Embajada de Haití, CEPAL, Instituto de Economía de Libre Mercado (Perú), Academia de Centroamérica (Costa Rica)

Figura 17
**SALARIO MINIMO POR HORA EN
ZONAS FRANCCAS***

(En US\$)

1995



*Incluyendo incentivos

**En base a 45 horas de trabajo a la semana

Fuente: Fundación economía y Desarrollo

Figura 17
**SALARIO MINIMO POR HORA EN
ZONAS FRANCCAS***

(En US\$)

1995



*Incluyendo incentivos

**En base a 45 horas de trabajo a la semana

Fuente: Fundación economía y Desarrollo

realizadas por la Fundación Economía y Desarrollo han determinado que cuando el salario mínimo del sector privado (real y nominal) se incrementa en un 1% el salario promedio también se incrementa en un 1%. Esto puede afectar el nivel de competitividad de la oferta de bienes y servicios exportables, provocar una caída de la oferta y aumentar el nivel de desempleo.

V.- Privatización y el desempeño de CORDE

5.1.- Privatización y eficiencia de la burocracia

La evidencia internacional ha puesto de manifiesto que los mercados libres constituyen el mecanismo más eficiente para el intercambio de bienes y servicios. Asimismo, la libre empresa tiene una gran influencia positiva sobre la creatividad humana y la capacidad empresarial. Un sector privado eficiente es fundamental para el éxito de una estrategia de desarrollo.

Los mercados deben centrarse en su eficiencia y equidad para que el desarrollo sea sustentable. En este sentido, es preciso reducir las deformaciones en el funcionamiento de los mercados como son los monopolios públicos y privados, los controles de precios y la intervención estatal en el mercado. Asimismo, es imprescindible la reducción de las disparidades entre las personas que entran en el mercado; esto es, reducir las disparidades en educación, activos, capacidad de ser sujeto de crédito, entre otras. Por último, los mercados deben tomar en consideración los elementos de medio ambiente. La producción debe incluir como costo los efectos derivados de la contaminación generada por la contaminación y agotamiento de los recursos naturales.

El Estado debe proveer un marco de acción caracterizado por reglas claras, uniformes y estables que permitan el desarrollo económico. El fortalecimiento de las instituciones públicas permitirá al Estado incorporar de una forma más eficiente las demandas de los ciudadanos. La implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa ayudaría significativamente a alcanzar ese objetivo.

El nuevo entorno económico internacional exige a la República Dominicana modernizar el capital humano existente en las instituciones públicas. Ese capital humano será el encargado de llevar a cabo las negociaciones comerciales que deberá iniciar el país en el futuro no lejano. La formación de un equipo humano experto en materia de comercio exterior y en negociaciones bilaterales sería indispensable para la inserción exitosa del país en los mercados internacionales.

Por otro lado, la modernización de las instituciones involucradas en el comercio internacional es fundamental para el desarrollo de un modelo de crecimiento hacia afuera. El objetivo debe ser establecer una infraestructura que minimice el costo de llevar a cabo las transacciones económicas. Algunas medidas son: reducción del tiempo de desaduanamiento de las mercancías utilizadas como materias primas o bienes intermedios; y la mejora en la disponibilidad de información de los mercados internacionales.

Además del fortalecimiento de las instituciones públicas, se debe evaluar la necesidad de reestructurar las empresas de propiedad estatal. El objetivo de esa reestructuración debe ser mejorar el nivel de competencia y eliminar los posibles déficits o usos ineficientes de recursos públicos que podrían destinarse hacia un gasto con mayor tasa de retorno (e.g. gasto social). Esa reestructuración se debe enmarcar

dentro de un ámbito de mayor competencia y eficiencia. El establecimiento de sistemas gerenciales privados (e.g. administración privada, precios en base a costos de producción) o el traspaso de parte de los activos al sector privado serían mecanismos de modernización a tomar en consideración, en función de la realidad de cada una de las empresas.

Las empresas públicas pueden definirse como entidades generadoras de ingresos propiedad del Estado o sobre las cuales el Estado ejerce un control dominante (Van de Walle, 1993). Este tipo de empresas incluye aquellas dedicadas tanto al comercio como a la producción de bienes (públicos y privados).¹²

Entre los años sesenta y los principios de los ochenta se crearon miles de empresas públicas en los países en desarrollo. La justificación de esa política se basaba en la creencia de que las mismas representaban un medio idóneo para promover el crecimiento económico, dada la debilidad y falta de capacidad de inversión del sector privado. Más aún, el sobredimensionamiento de las empresas públicas se justificó como una vía para enfrentar el poder de las multinacionales en los mercados domésticos. A inicio de los ochenta, después de las privatizaciones en Chile, las empresas públicas en América Latina representaban un 12% del PIB de la región.

La privatización de las empresas públicas se entiende como la transferencia del control y/o la propiedad al sector privado. Existen diferentes formas de privatización. Una primera forma sería la venta total o parcial de los activos de

12.- Los bienes privados son aquellos cuya adquisición por un consumidor implica que el resto de consumidores puede consumir el mismo bien y que son sujeto de derechos de propiedad a un costo nulo.

las empresas públicas; en esta última, el Estado podría mantener el control del capital, pero la administración podría estar en manos del sector privado.

Una segunda forma sería la liquidación de la empresa, lo cual implica la venta de los activos y el cierre de las operaciones. Por lo general, las empresas que son sujetas a liquidación son aquellas que no tienen muchas probabilidades de permanecer funcionando en un mercado competitivo debido a sus malas condiciones y al enorme costo que implica su rehabilitación

Una tercera forma es la realización de contratos de administración entre el Estado y el Sector Privado. Este caso se origina cuando la venta de la empresa resulta políticamente muy costosa o cuando una mejora de la eficiencia podría incrementar considerablemente el precio de venta de la empresa. Para que mejore el nivel de eficiencia de las operaciones de la empresa es necesario que el Estado no continúe soportando todo el riesgo, el sector privado debe enfrentar la posibilidad de quiebra.

Los principales argumentos que se utilizan para justificar la privatización de las empresas públicas pueden resumirse en los siguientes párrafos:

a) Nivel de eficiencia promedio:

Por lo general, las empresas públicas tienen una desventaja comparativa en la producción de bienes y servicios. En efecto, la evidencia muestra que el sector privado presenta un nivel de productividad -tasa de retorno del capital- superior al de las empresas del sector público. Esta diferencia se hace más notoria si se toma en consideración el acceso privilegiado de esas empresas a las fuentes de

capital (principalmente de los bancos estatales), los subsidios, las transferencias de capital del Gobierno Central y la protección frente a la competencia tanto doméstica como internacional.

Por lo anterior, la privatización provocaría un aumento del nivel de eficiencia promedio de las actividades productivas de la economía dominicana. Ese aumento de la eficiencia es un determinante fundamental del incremento requerido de la competitividad de la oferta exportable dominicana, lo cual delimitará su capacidad de inserción en los mercados internacionales.

Lo anterior no significa que la productividad del sector privado haya estado creciendo en los últimos años. Si se observa la evolución del ICOR (incremental capital output ratio) este ha estado aumentado, lo cual significa que para producir un incremento en el producto es necesario generar una mayor inversión. Lo anterior refleja una disminución de la productividad de la inversión.

El deterioro de la productividad en los últimos años se explica por diversos motivos: la existencia de leyes fiscales de incentivo que promoverían la inversión en sectores con reducidas o nulas ventajas comparativas naturales o dinámicas, los desequilibrios macroeconómicos (sobreevaluación del peso, tasas de interés reales negativas, inflación impredecible, ataques especulativos contra el peso, inversiones de corto plazo); prácticas no competitivas (sostenimiento de monopolios -telecomunicaciones-); escasez de oferta de energía eléctrica y adquisición de

La privatización de las empresas públicas promovería microgeneradores, disminución del nivel de formación básica y profesional de la población, entre otros factores.

La privatización de las empresas públicas promovería un ambiente de competencia al eliminar las prácticas monopólicas. Esto se traduciría en una mejora de la capacidad de los mercados de asignar los recursos eficientemente, y por lo tanto, mejoría de la calidad de la inversión y su tasa de retorno. Por otro lado, la sustitución de los monopolios públicos por empresas privadas en mercados competitivos reduciría el nivel de precios promedio de los bienes y mejoraría la calidad de los mismos, beneficiándose los consumidores y mejorando, por lo tanto, el nivel de bienestar de la población. Lo anterior significa que el objetivo no debe ser solamente privatizar, sino promover la competencia en los mercados privatizados. La apertura comercial sería un componente fundamental para alcanzar una mayor competencia.

La privatización también incentivaría a una mejora de la eficiencia de los procesos productivos; es decir, promovería el uso óptimo de los recursos dentro de la empresa. Dado el conjunto de beneficios extra-mercado que reciben las empresas públicas (subsidios, protección excesiva, entre otros), los administradores de esas empresas no se preocupan del uso óptimo de los insumos de que dispone, pues los procesos de producción no reflejan adecuadamente el concepto de escasez de los bienes intermedios).

b) Desequilibrios financieros:

Las empresas públicas en la República Dominicana se han caracterizado por sus desequilibrios financieros. En términos del Producto Interno Bruto (PIB), el déficit total de las empresas públicas -excluidas las transferencias -en 1989 fue de un 4.2% y en 1992 de un 2.7%. Esto cobra una importancia significativa si se observa que el déficit del sector público consolidado en 1989 fue de un 5.9% y en

1992 se alcanzó un superávit de 1.6% como porcentaje del PIB; es decir, que la explicación del desequilibrio de las cuentas del sector público se encuentra en los resultados financieros de las empresas públicas. En 1994 y 1995, las empresas públicas han presentado fuertes desequilibrios financieros que han provocado el colapso de algunas de ellas (ejemplo: Compañía Dominicana de Aviación).

Una parte del financiamiento requerido para cerrar la brecha financiera de las empresas públicas proviene de las transferencias del Gobierno Central, el cual tiene como fuentes de ingresos las diferentes figuras impositivas directas e indirectas. En 1989 y 1992 las empresas públicas recibieron transferencias equivalente a 1.8% y 1.7% respectivamente.

La ausencia de un mercado de capitales desarrollado amplía los efectos negativos del déficit de las empresas públicas. El déficit de las empresas públicas, en exceso de las transferencias del Gobierno Central, se financia por medio del crédito del Banco Central a través del Banco de Reservas. Esto tiene un impacto en la base monetaria y, por lo tanto, sobre la estabilidad de los precios.

La venta de las empresas públicas, aún cuando sea a un precio cercano a cero, generará en el mediano plazo un flujo neto de ingresos positivo. Ese flujo estará determinado por la disminución de las pérdidas, por el aumento de los ingresos tributarios derivados de las actividades de las empresas privatizadas y por el incremento del nivel de eficiencia y de competencia de los mercados que se traducirá en una mayor capacidad de creación de valor agregado.

c) Equidad:

La privatización también se justifica desde el punto de vista de la equidad de la sociedad. La privatización permitiría la oportunidad a una parte importante de la población de recibir una transferencia de riqueza de algo que antes representaba una expropiación de su riqueza personal (debido a los déficits y al impuesto inflacionario).

La difusión de los beneficios de la privatización es fundamental; en este sentido, es recomendable la unión de los ingresos derivados de la privatización al gasto social. Esa estrategia generaría un apoyo popular al proceso de privatización y promovería el capitalismo popular.

La privatización provocará algunos efectos negativos: aumentos de precios de los bienes producidos por las empresas privatizadas, aumento del desempleo (en el corto plazo). Pero los beneficios derivados para los segmentos más pobres de la sociedad serán muchos mayores, por lo tanto, no se justifica la no privatización. Para reducir el impacto negativo de corto plazo sería conveniente establecer algunos subsidios focalizados (no generales) en los estratos más pobres.

d) Costo de oportunidad y el gasto social:

La privatización de las empresas públicas liberaría recursos del Estado que podrían utilizarse para incrementar el gasto social en la República Dominicana. En este sentido, la eliminación del déficit de las empresas públicas podría traducirse en un aumento de un 100% tanto del gasto en educación como en salud.

El aumento del gasto en educación permitiría incrementar

el nivel de productividad del capital humano. Algunos estudios han determinado que en los países en desarrollo - tal como la República Dominicana- la tasa de retorno de la inversión en educación (medida como la razón entre el flujo de beneficios anuales derivados de la educación sobre el costo de obtener dicha educación) es de un 30% en educación primaria y de un 25% en universitaria. Esto se traduce en un mayor nivel de competitividad de los productos dominicanos intensivos en mano de obra.

5.2.- Desempeño de CORDE: un análisis formal¹³

Durante el período 1989-1994, el grupo CORDE aumentó sus ventas en un 68%, al pasar éstas de RD\$1,221 millones a RD\$2,060 millones. Durante el mismo período, sus costos de producción se incrementaron también en un 68%, al pasar de RD\$625.8 millones a RD\$1,008.8 millones. Sin embargo, la información más sorprendente es la relacionada con la evolución de la cuenta de resultados y de gastos de personal. Mientras las ventas y los costos de producción aumentaron a tasas similares, y aunque el número de personas empleadas en el emporio aumentó sólo de 8,084 a 8,656 empleados la información más sorprendente es la relacionada con la evolución de la cuenta de resultados y de gastos de personal. Mientras las ventas y los costos de producción aumentaron a tasas similares, y aunque el número de personas empleadas en el emporio aumentó sólo de 8,084 a 8,656 empleados los resultados pasaron de ganancias de RD\$62.7 millones en 1989, a pérdidas de RD\$293.1 millones en 1993. No hay información disponible sobre los resultados de 1994 (figura 18).

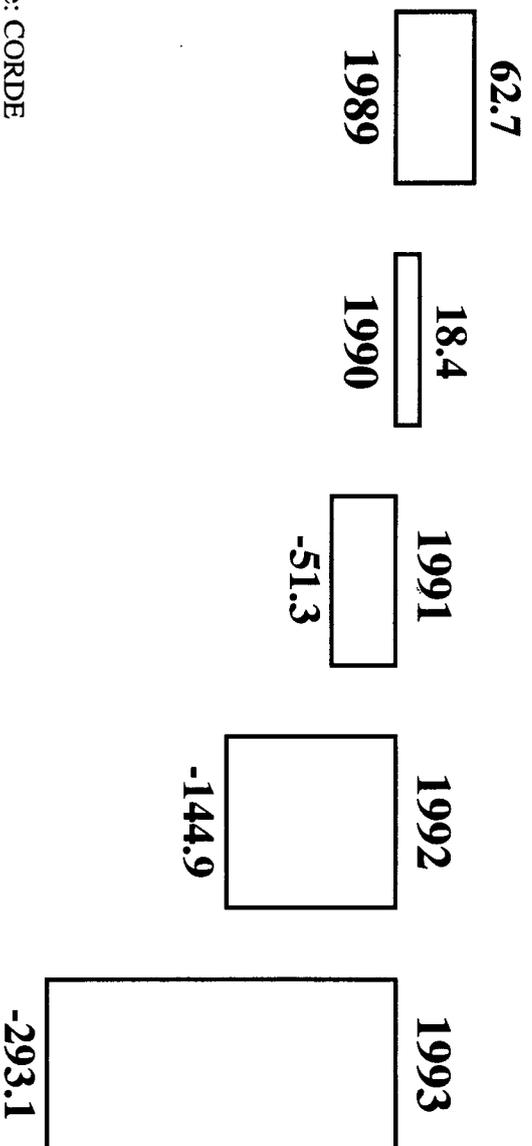
13.- Esta sección se basa en De Casto y Aristy (1995).

RESULTADO DE LAS EMPRESAS DE CORDE

Figura 18

(1989-1993)

En millones



Fuente: CORDE

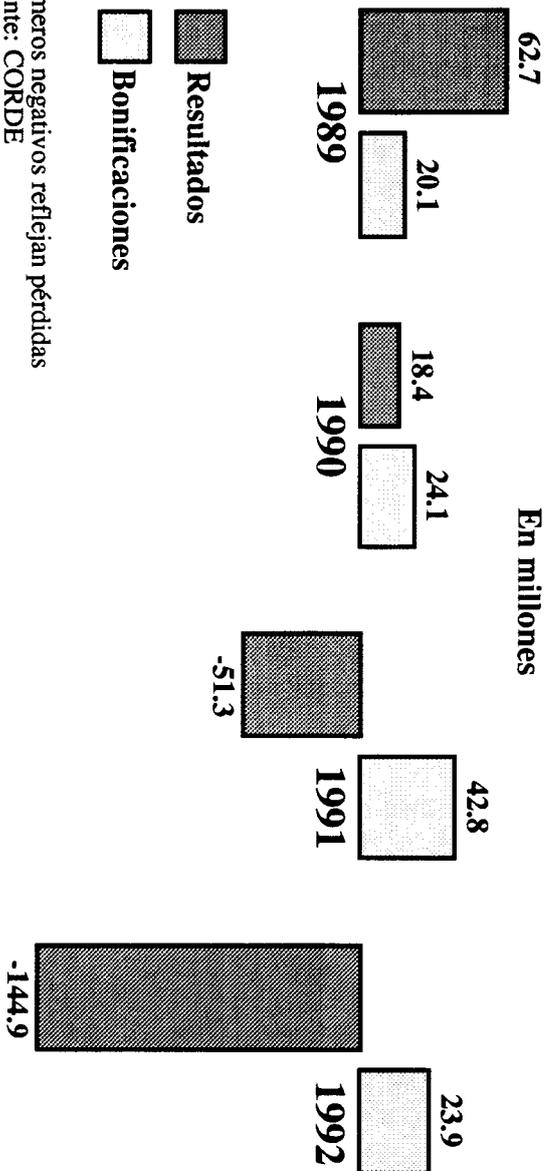
Es obvio que el aumento desmesurado de sueldos y de los costos administrativos explican en gran parte el deficiente desempeño de las empresas públicas. Es interesante notar que para los dos últimos años para los cuales hay información tanto de resultados como de sueldos, 1992 y 1993, a pesar de las pérdidas de CORDE aumentaron en un 182% en 1992, al pasar de RD\$51.2 a RD\$144.8 millones, y en un 102.3% en 1993; el gasto de sueldos aumentó en 1992 en un 31.8%, de RD\$232.8 millones a \$307 millones, y en un 4.82% en 1993. Estos datos tienden a reafirmar los argumentos sobre el problema de agencia y sus efectos perniciosos en las empresas administradas por el Estado. En este caso, los aumentos en sueldos de las compañías no guardaron ninguna relación con los resultados obtenidos en el período.

Más ilustrativa aún es la relación entre bonificaciones y resultados (figura 19). En los cuatro años para los cuales se tienen datos sobre bonificaciones, la comparación del comportamiento de éstas con respecto los resultados de las compañías es sumamente ilustrativa. En 1989, con beneficios de RD\$62.8 millones, las empresas del grupo pagaron RD\$20.1 millones de bonificaciones, en 1992 con beneficios de RD\$18.6 millones pagaron RD\$24.1 millones. En 1991, con pérdidas de RD\$51.3 millones, los administradores de estas compañías tuvieron el descaro de pagar RD\$42.8 millones en bonificaciones. Y, finalmente en 1992, con pérdidas de RD\$144.9 millones, las empresas bonificaron a sus empleados con RD\$23.9 millones.

Ese divorcio entre el monto de bonificaciones y los resultados de las compañías es a lo que se refieren los tratadistas de teoría de agencia cuando hablan de problemas de compensación y de búsqueda excesiva de beneficios por parte de los agentes. Es difícil pensar que en una compañía privada, donde los propietarios ejerzan supervisión sobre

Figura 19 RESULTADOS Y BONIFICACIONES DE LAS EMPRESAS DE CORDE

(1989-1992)
En millones



Números negativos reflejan pérdidas

Fuente: CORDE

las acciones de los agentes, se puedan dar descontroles de esa naturaleza, tanto en cuanto a la magnitud como en cuanto al tiempo y la forma sistemática en que han estado ocurriendo en el grupo de empresas de CORDE.

El impacto de los resultados anteriores sobre el patrimonio de CORDE ha sido marcadamente negativo. Mientras que de 1989 a 1993, los activos combinados de las empresas del emporio pasaron de RD\$793.7 a RD\$1,467.9 millones (84%), los pasivos de las compañías crecieron en un 185%, al pasar de RD\$787.4 a RD\$ 2,246.3 millones. Como resultado, el capital combinado de las compañías del grupo se redujo de un saldo positivo de RD\$6.3 millones en 1989 a un saldo negativo de RD\$778.4 millones en 1993. Al final del período para el cual se posee información, el capital de las empresas de CORDE era negativo en casi RD\$800 millones (figura 20).

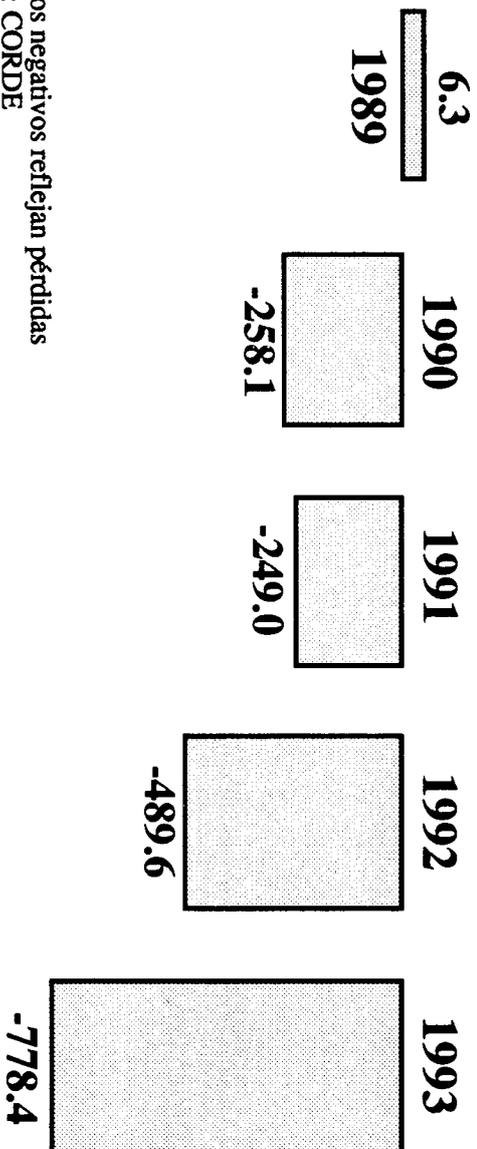
Dada la evidencia anterior, se puede afirmar que si el interés de la administración por parte del Estado de esas empresas era mantener el “patrimonio del pueblo dominicano”, al pueblo le hubiese ido mejor con otro administrador. Bajo cualquier criterio que se quiera adoptar, está claro que la administración de las empresas durante el período bajo análisis fue ineficiente.

Por medio del modelo de regresión -presentado en la tabla 1- se comparó el comportamiento de las ventas, de los gastos en sueldos y del capital de las empresas en el período 1989-1993. El descubrimiento fundamental de esta investigación es la presencia de una relación negativa entre ventas y la variación del capital de las empresas. Esto ocurre debido a la interrelación entre ventas, resultados y capital.

Los resultados ponen de manifiesto la existencia de una

CAPITAL DE LAS EMPRESAS DE CORDE

Figura 20
(1989-1993)
En millones



Números negativos reflejan pérdidas
Fuente: CORDE

relación positiva entre las ventas y el gasto en sueldos. En efecto, por cada millón de pesos de venta adicional de una empresa típica de CORDE, el gasto en sueldos se incrementa en RD\$70,000 (tabla 2). Asimismo, se obtuvo una relación negativa entre sueldos y resultados (y, por lo tanto, entre ventas y resultados); por cada RD\$100,000 de aumento en la nómina de las empresas, el resultado se deteriora en RD\$23,000 o las pérdidas se incrementan en ese monto. Y, dado el aumento de las pérdidas, se obtiene que el impacto del aumento de sueldos sobre el capital también será negativo. En síntesis, se obtiene lo siguiente: el aumento de las ventas incrementa los salarios, lo cual se traduce en una disminución de las ganancias de las empresas y, por lo tanto, en la contracción de su capital.

El análisis econométrico también ha puesto de manifiesto que el deterioro de la cuenta de resultados provoca una pérdida de capital más que proporcional. En este sentido, se puede afirmar que por cada RD\$100,000 de pérdidas adicionales, el patrimonio empresarial se reduciría en RD\$613,000. Esto significa que para que la empresa pueda llevar a cabo operaciones que se manifiesten en un aumento de las ventas -que como se ha demostrado provoca un aumento de las pérdidas- debe incurrir en manejos financieros que disminuyen considerablemente su capital (e.g. aumentar el nivel de endeudamiento).

En el caso de que la empresa incremente sus ventas en RD\$1 millón, se estima que los sueldos aumentarán en RD\$70,000, el resultado arrojará pérdidas por RD\$13,630, el capital se deteriorará en RD\$83,552 y la razón gasto en sueldos por unidad producida se incrementará en RD\$20.97 (tabla 2). Estos resultados ponen de manifiesto que para las empresas de CORDE, en la medida en que incrementan las ventas, mayores serán sus pérdidas y menor el nivel de patrimonio.

Tabla 1

MODELO DE CORDE

Ecuación #1 $SUEL = 0.07 VEN + 246,036 PARTCAP$
 $R^2 = 0.87$ (12.07) (2.4)

Ecuación #2 $RESU = -0.23 SUEL + 0.743 UPRO - 962,442 PARTCAP$
 $R^2 = 0.53$ (-2.0) (7.78) (-4.99)

Ecuación #3 $CAP = 6.13 RESU$
 $R^2 = 0.99$ (5.2)

Ecuación #4 $RENTAC = -0.01 SUELPRO + 0.13 PREC$
 $R^2 = 0.98$ (-7.6) (22.5)

Ecuación #5 $EMP = 164 * 10^4 VEN + 41.48 PARTCAP$
 $R^2 = 0.99$ (17.7) (11.04)

Nombre de Variables
 VEN = Ventas
 SUEL = Sueldos
 PARTCAP = Participación del sector público en el capital
 UPRO = Unidades producidas
 RESU = Resultado
 SUELPRO = Sueldo por unidad producida
 PRE = Precio
 EMP = Empleo

Fuente: Calculado por el autor

Tabla 2

CORDE: SIMULACION DE POLITICAS DE RECUPERACION

Variable Dependiente	IMPACTO DE INCREMENTO DE	
	1 Millón en ventas	1 punto porcentual en la participación del capital
Sueldo	70,000	246,036
Resultado	-13,630	-1,019,030
Capital	-83,552	-6,246,656
Empleo	2	14
Resultado/Activo	-0.21	n.d.
Sueldo/Unidades Producidas	20.97	n.d.

Fuente: Calculado por el autor

Es preciso señalar que, el aumento continuo de salarios, sin tomar en cuenta el nivel de beneficios de las empresas, resulta en transferencias netas del capital a esos asalariados. En buen castellano, en la actualidad se están privatizando las empresas de grupo, y transfiriendo sus activos a sus empleados y allegados.

La evidencia presentada demuestra claramente que el mito de que el gobierno protege el patrimonio del pueblo en estas empresas es falso. Estos resultados son consistentes con los argumentos de teoría de agencia, y de cómo la ausencia de controles por parte de los principales, y responsabilidad por parte de los agentes se combinan para causar ineficiencia, y en este caso deterioro de la estructura financiera que bordea en el dolo. Estos resultados también proveen evidencia a los argumentos de De Castro et al. (1995) con respecto a la privatización sin traspaso de tenencia.

Por otra parte, uno de los argumentos tradicionales de los grupos opuestos a la privatización es que en vez de traspasar la tenencia de las empresas del Estado, lo preferible es recuperarlas -logrando incrementar las ventas- de tal forma que los beneficios que éstas generen sean utilizados para obras que beneficien a la comunidad. Este argumento no toma en cuenta, por supuesto, la historia de la tenencia y administración del gobierno de esas empresas. Historia en la cual, en diferentes épocas, se han comenzado programas de recuperación de las mismas, sólo para terminar en una situación peor que la anterior, y en la cual compañías que eran líderes en sus respectivas ramas como la Compañía Anónima Tabacalera, la Fábrica Dominicana de Cementos, y la Compañía Dominicana de Aviación han sido convertidas en sombra de lo que fueron alguna vez.

La evidencia empírica permite analizar la pertinencia de un proceso de recuperación de las empresas públicas como se ha demostrado anteriormente. Los resultados econométricos de la relación entre ventas, sueldos y resultados permiten rechazar la idea que favorece la recuperación de las empresas. Bajo las condiciones actuales es preferible que las compañías no sólo no sean recuperadas, sino que es preferible que sus ventas se reduzcan. De esa manera experimentarían menos pérdidas. Un intento de recuperación bajo las condiciones actuales es nocivo, pues conllevaría a un aumento de las pérdidas de las empresas del grupo y de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, los que están a favor de la recuperación, en base a la necesidad de utilizar los fondos generados por esas empresas para obras que beneficien a la sociedad, no están tomando en cuenta el hecho de que funcionando como compañías privadas y generando beneficios, la contribución al fisco a través de los impuestos será mayor que la contribución actual de estas compañías dados sus déficits, o que las contribuciones esperadas, si las empresas aumentan sus ventas bajo el esquema actual.

Por otra parte, hay quienes sostienen que la propiedad de esas empresas por parte del Estado es más beneficiosa para el país que la propiedad por parte de particulares. Se argumenta que esas empresas benefician al pueblo siempre que permanezcan como propiedad del sector público, pues cuando pertenezcan al sector privado sólo beneficiará a un grupo de personas. Esto se sintetiza en la idea de que la administración y tenencia por parte de particulares tiende a “hacer ricos a unos cuantos”.

El argumento anterior, además de desvirtuar y menospreciar el rol de la propiedad privada en sociedades

capitalistas, no toma en cuenta que en manos de particulares el aporte a la sociedad será mayor, en la medida que incrementa la rentabilidad de la empresa. En efecto, una empresa rentable tributa al fisco sobre sus utilidades, lo cual se traduce en una mayor disponibilidad de recursos que el gobierno podría destinar a un tipo de gasto que promueva el desarrollo sostenido de la República Dominicana.

Debido a lo anterior se hace imprescindible comparar el impacto de la tenencia del Estado de esas compañías sobre los resultados con lo que sería la tenencia por parte del sector privado. Para esto se evalúa cómo los porcentajes de propiedad del Estado afectan los rendimientos de las empresas. Si el argumento de que es preferible para el pueblo que el Estado sea el propietario de esas empresas es verdadero, se espera que a mayor nivel de participación del sector público en el capital de la empresa mayor será el rendimiento.

La evidencia pone de manifiesto que el Estado no posee el 100% de las acciones en ninguna de las empresas del grupo CORDE. En las empresas de propiedad mayoritaria, que son las que el Estado administra directamente a través de CORDE, la participación del sector público varía desde un mínimo de 41.7% en la planta de recauchado, a un máximo de 99.9% en Dominicana de Aviación¹⁴. Una comparación basada en niveles de participación del Estado en las empresas debe ayudar a aclarar si es cierto que la administración por parte del Estado es beneficiosa para las empresas y el país. Usando análisis de regresión se determinó el impacto del porcentaje de participación en el capital sobre el nivel de gasto en sueldos y rendimiento de las empresas.

14. - CORDE tiene participación minoritaria en varias empresas, incluyendo 37.7% de Dornier, un 9% de Falconbridge Dominicana, un 14% de Industrias Nigua, y un 13.8% de la Sociedad Industrial Dominicana entre otras (1994)

Los resultados son interesantes, pues indican que existe una relación positiva entre gasto en sueldos y el porcentaje de participación. Por cada punto porcentual de incremento de la participación en el capital de cualquier empresa estatal, los sueldos se incrementarían en RD\$246,036 (tabla 2). Esto significa que aquellas empresas en que los funcionarios públicos tienen mayores libertades administrativas, estos pueden satisfacer de una forma más holgada las necesidades derivadas del clientelismo político y del paternalismo estatal.

Por otro lado, los resultados econométricos permiten señalar que existe una relación negativa entre el porcentaje de participación en el capital y el rendimiento de las empresas. En efecto, los modelos reflejan que por cada punto porcentual de incremento en la participación del sector público en el capital de una empresa estatal, la empresa pierde adicionalmente RD\$ 962,442. Ahora bien, a ese impacto negativo directo sobre los resultados de las empresas, es preciso añadir el impacto indirecto sobre los resultados que se deriva del aumento de los sueldos. En este sentido, es preciso señalar que por cada RD\$ 100,000 en que se incrementen los sueldos, los resultados se deterioran en RD\$23,000.

Tomando en consideración el impacto directo e indirecto de la participación en el capital, se obtiene que por cada punto porcentual adicional en la participación, las pérdidas de la empresan aumentan en alrededor de un millón de pesos. Dada la relación entre resultado y capital, es obvio que el deterioro del nivel de ganancias se traduce en una reducción del nivel de capitalización de la entidad.

Todo lo anterior pone de manifiesto que a pesar de que el Estado maneja las empresas, la mayor presencia del sector privado (en términos de participación en el capital) implica

la existencia de mayores controles administrativos, o por lo menos, una reducción del desorden. Estos resultados son consistentes con lo que argumentan los tratadistas de teoría de agencia. La presencia de parte del capital accionario en manos de particulares sirve de freno y control a la administración. Esto no significa que la solución al problema de CORDE sea la reducción del capital accionario del Estado en las empresas. Los resultados comentados anteriormente indican que, dado que las condiciones de todas las empresas del grupo son deplorables, la mejor solución es la reducción total de la participación del Estado en esas empresas; es decir, la privatización total.

VI.- Credibilidad y autonomía del Banco Central

La política económica consiste en un conjunto de medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales para alcanzar unos objetivos deseados. Las políticas monetaria, fiscal y cambiaria permiten utilizar instrumentos para alcanzar la estabilidad de precios, un nivel de desempleo mínimo y un saldo externo deseado, entre otros objetivos.

El resultado final de una determinada política económica dependerá de la reacción de los agentes económicos frente a la misma. Esa reacción es influenciada por el comportamiento presente y futuro de la política ejecutada por las autoridades gubernamentales. Esto pone de manifiesto la importancia del grado de credibilidad¹⁵ de las políticas económicas para lograr alcanzar los objetivos esperados (e.g. estabilidad de precios).

La estabilización económica se alcanza con mayor

15.- La hipótesis de credibilidad fue desarrollada por Fellner (1979).

facilidad -y con menor costo económico- cuando se elimina el factor de incertidumbre de las decisiones de los agentes económicos. Esto significa que además del comportamiento de las variables económicas (e.g. oferta de dinero) es fundamental para la estabilidad macroeconómica el comportamiento esperado de las autoridades respecto a esas variables¹⁶. Los cambios continuos de las reglas de política económica provocan incertidumbre y reducen el nivel de credibilidad de las mismas.

Los principales elementos de la credibilidad de la política económica son: coherencia entre las políticas, los objetivos del gobierno y el bienestar intertemporal de la sociedad; credibilidad en las autoridades que implementan las políticas¹⁷ y la disposición de enfrentar los costos iniciales de las medidas; y, por último, la credibilidad en la posibilidad de permanencia del gobierno después de ejecutadas las medidas económicas. La ausencia de estos elementos provoca que los agentes económicos reaccionen de una forma que impide el logro de los objetivos.

La política económica en la República Dominicana se puede caracterizar por períodos en los cuales se utilizan reglas consistentes y por períodos de discrecionalidad (o reglas inconsistentes con los objetivos¹⁸).

Entre los primeros se pueden citar las políticas de austeridad de finales de los sesenta e inicio de los setenta, así como los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

16.- Véase McCallun (1988). También consúltese Kromzay (1982)...

17. El Barro (1986) se presenta un modelo donde se diferencian los tipos de autoridades.

18.- Como es el caso de una política de crecimiento con inflación, basada en el financiamiento inflacionario del Banco Central.

Entre los segundos, se pueden citar las políticas de demanda inducida de finales de los setenta y de crecimiento con inflación en el período 1986-1990. El análisis de los resultados de los distintos esquemas de políticas permite concluir sobre las ventajas o desventajas de las reglas y la discrecionalidad.

La evidencia internacional ha puesto de manifiesto que la autonomía del Banco Central es una condición que ayuda a la estabilidad macroeconómica. Un Banco Central que adopta las decisiones de política monetaria y cambiaria de forma independiente del Gobierno Central tiene un mejor control de los agregados monetarios y, por lo tanto, de la tasa de inflación y del tipo de cambio.

La autonomía del Banco Central le permite a esa institución cumplir con su objetivo fundamental: la estabilidad de precios. Las decisiones de las autoridades monetarias deben estar encaminadas a mantener una evolución estable de los precios de los bienes y servicios. Promover el crecimiento económico o el establecimiento de tasas de interés diferenciadas no son objetivos de un Banco Central autónomo.

La estabilidad de precios es el principal incentivo que las autoridades monetarias pueden ofrecer a todos los sectores productivos. Ese incentivo es neutral, pues beneficia a todos los sectores por igual. Asimismo, ese beneficio no es distorsionante, pues no afecta las decisiones de consumo e inversión de sectores específicos. Lo anterior se cumple debido a la no modificación de los precios relativos de la economía (i.e. el precio de un producto en relación al precio de otros productos).

Es preciso señalar que los precios relativos representan

la guía de las decisiones de los agentes económicos; cuando los precios relativos se modifican, las personas se ven incentivadas a tomar decisiones que alteran su posición inicial.

En el caso de que se adopte una política de tasas de interés diferenciadas que beneficie a algún sector en particular (e.g. para el sector empresarial), habría una tendencia de los consumidores a “crear” empresas para poder tener acceso a ese financiamiento. Obviamente, el efecto final sería un aumento del consumo financiado por la tasa de interés preferencial que es apoyada con recursos provenientes del Banco Central y de todos los contribuyentes (a través del impuesto creado por la inflación). El impacto final sería un empobrecimiento de la población dominicana, especialmente la que cuenta con menos recursos económicos. En este sentido, es preferible la adopción de una política monetaria autónoma que promueva el descenso de la tasa de interés para todos los sectores, así como la creación de una fuente de recursos financieros de largo plazo. Un Banco Central autónomo podría llevar a cabo esa política de forma eficiente.

Un Banco Central autónomo puede establecer un programa financiero que sea compatible con el objetivo de tasa de inflación. Ese programa reflejará también un ritmo de crecimiento económico no inflacionario dada la meta de acumulación de reservas internacionales netas.

Una variable fundamental de todo programa financiero es el crédito doméstico del Banco Central a la economía (i.e. sector público y sector privado). El financiamiento del Banco a los sectores público y privado estará condicionado, por lo tanto, por la meta de inflación establecida. Esto implica que el sector público deberá ejecutar una política de control de su déficit fiscal para que su magnitud sea igual al

financiamiento máximo posible proveniente del Banco. En caso de que alguna institución pública genere un déficit superior a ese límite, deberá buscar financiamiento en el sector bancario privado o en agentes económicos particulares (e.g. contratistas de obras públicas).

En esta sección se separan los períodos donde las autoridades ejecutaron políticas basadas en reglas creíbles (que son compatibles con la autonomía del Banco Central) y donde ejecutaron políticas discrecionales (o reglas no creíbles). Para esto se utilizará la evidencia del comportamiento del Banco Central bajo un acuerdo del Fondo Monetario Internacional, lo cual hace que el Banco se maneje con autonomía frente a las decisiones de gasto del gobierno.

La República Dominicana ha firmado en varias ocasiones acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Entre enero de 1982 y septiembre de 1994, se identifican siete períodos de política económica que pueden clasificarse mediante la existencia o no de un acuerdo con el FMI. En cuatro de los siete períodos, el país manejó su economía sin un acuerdo con el Fondo, mientras que en los tres restantes se ejecutó una política económica condicionada a los lineamientos macroeconómicos de dicha institución internacional.

La evidencia dominicana muestra que el comportamiento de la tasa de inflación y de depreciación del tipo de cambio (dos variables objetivo) es muy diferente en períodos con acuerdo con el FMI (i.e. con una programación macroeconómica) en relación al período sin acuerdo (esto es, con discrecionalidad absoluta). En efecto, la media de la depreciación mensual en los períodos sin acuerdo con el Fondo es de 2.07%, mientras que la media en los períodos

con acuerdo es de -0.2% (i.e. una apreciación del tipo de cambio nominal) (figura 21).

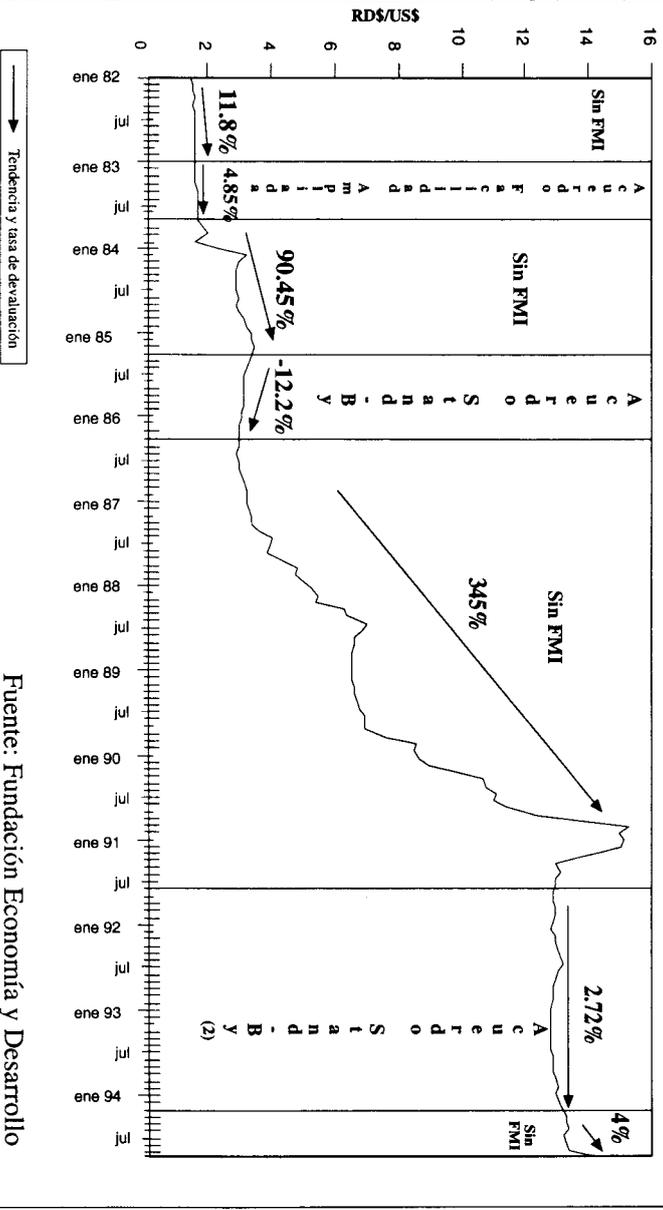
Además, la inestabilidad de la variación del tipo de cambio es mayor en los períodos sin ajuste con el FMI. La importancia de estudiar el grado de inestabilidad (o no estabilidad) de la variación del tipo de cambio reside en el hecho de que, la misma provoca graves distorsiones en la asignación de los recursos y genera un elevado costo para la sociedad. La desviación estándar de la tasa de depreciación del tipo de cambio en los períodos sin acuerdo con el FMI es en promedio 4.3 veces superior a la registrada en períodos con acuerdo.

La tasa de inflación también arrojó un comportamiento creciente tanto en nivel como en dispersión en los períodos de no ajuste con el FMI. La media de la tasa de inflación en los períodos sin ajuste con el Fondo es 3.2 veces superior a la tasa de inflación en los períodos con acuerdo. Asimismo, la dispersión del crecimiento de los precios es menor en períodos bajo acuerdo (0.84 puntos porcentuales mensuales) en relación a los períodos sin acuerdo (1.44 puntos porcentuales mensuales) (figura 22).

En las figuras 23 y 24 se presentan el error de predicción a lo largo del horizonte temporal analizado de la tasa de inflación y el del tipo de cambio. Ese error de predicción puede entenderse como el error cometido por los agentes económicos en relación al nivel esperado por ellos de las variables endógenas, el cual tiene un costo económico que se traduce en un menor crecimiento de la economía y un deterioro de la distribución de la renta, además de provocar la pérdida de credibilidad de la política económica. A partir del error se obtuvo la desviación estándar del mismo diferenciando los períodos en que hubo acuerdo con el FMI.

TASA DE CAMBIO CON FMI Y SIN FMI

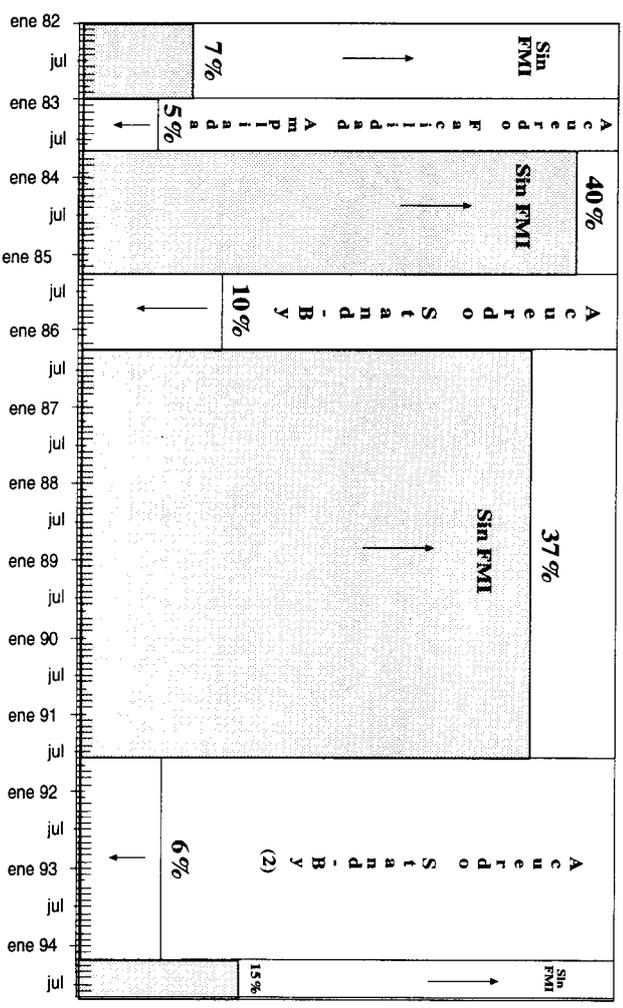
Figura 21



Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

INFLACION* CON FMI Y SIN FMI

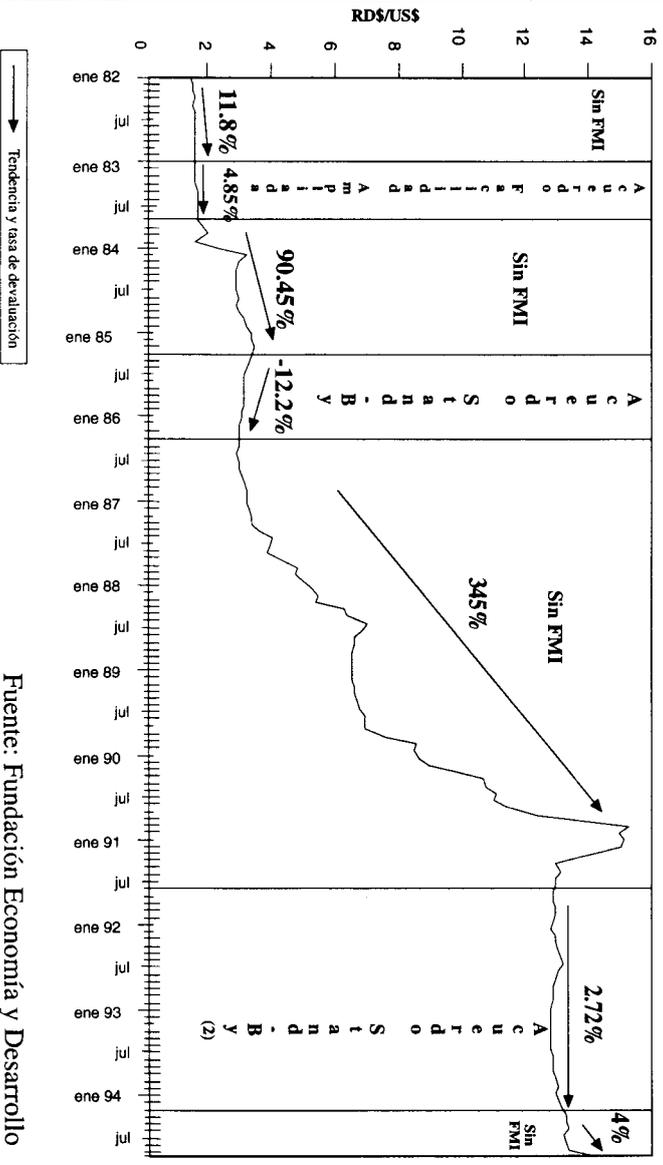
Figura 22



* Para cada período se calculó la tasa de inflación anualizada correspondiente. Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

TASA DE CAMBIO CON FMI Y SIN FMI

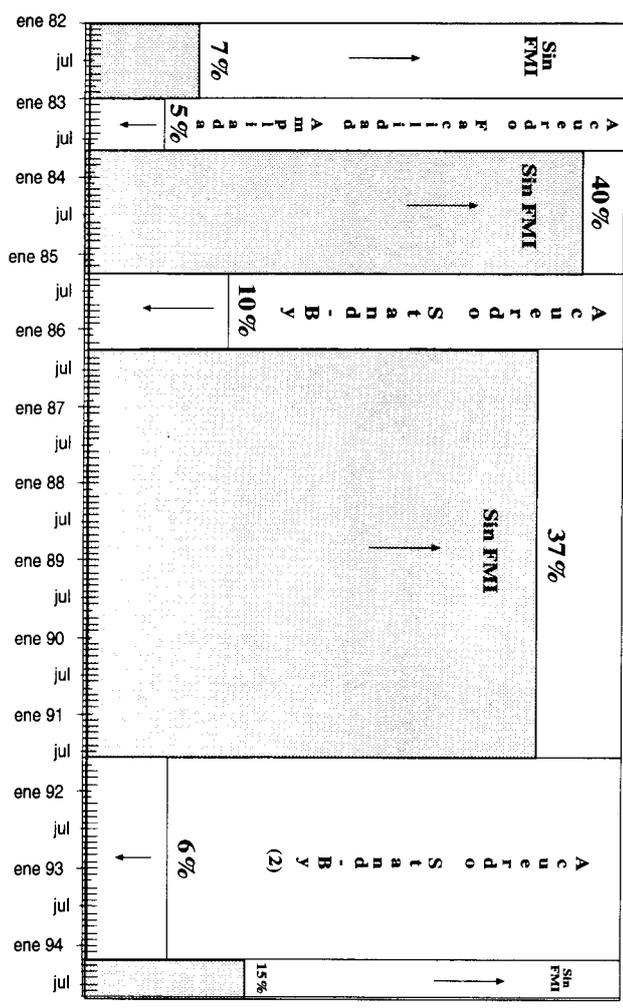
Figura 21



Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

INFLACION* CON FMI Y SIN FMI

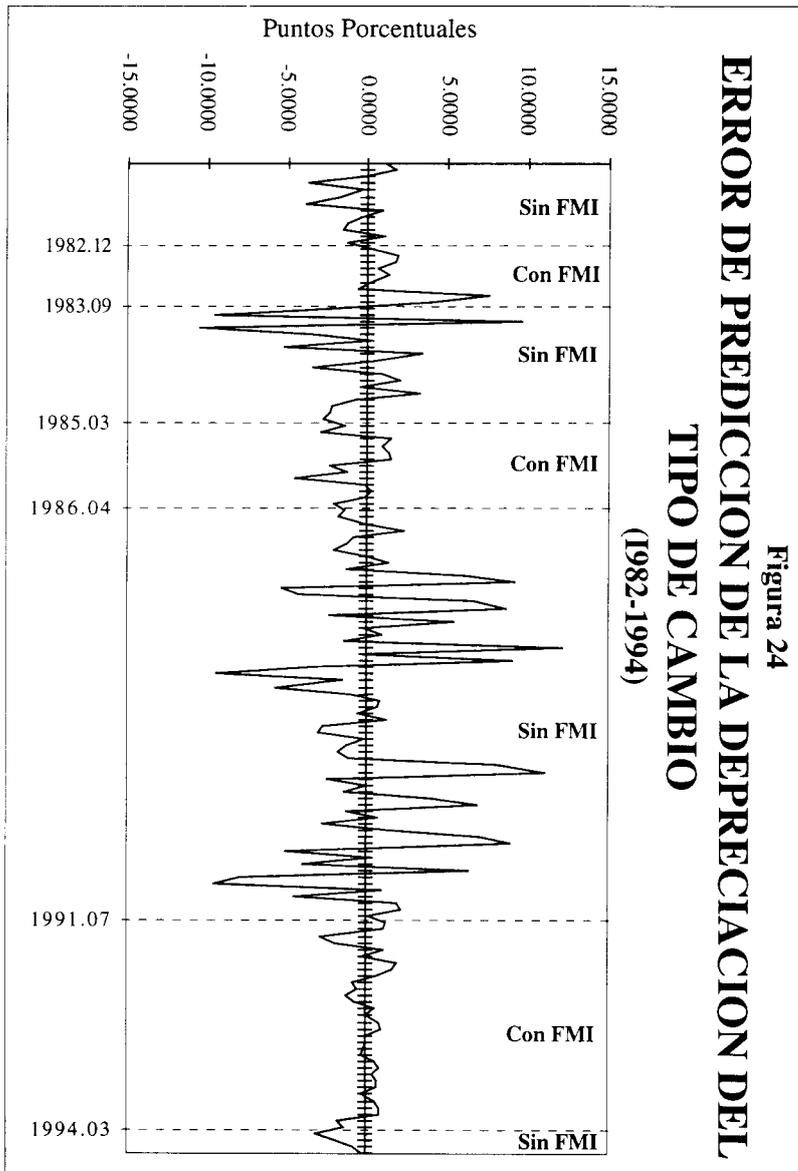
Figura 22



* Para cada período se calculó la tasa de inflación anualizada correspondiente. Fuente: Fundación Economía y Desarrollo

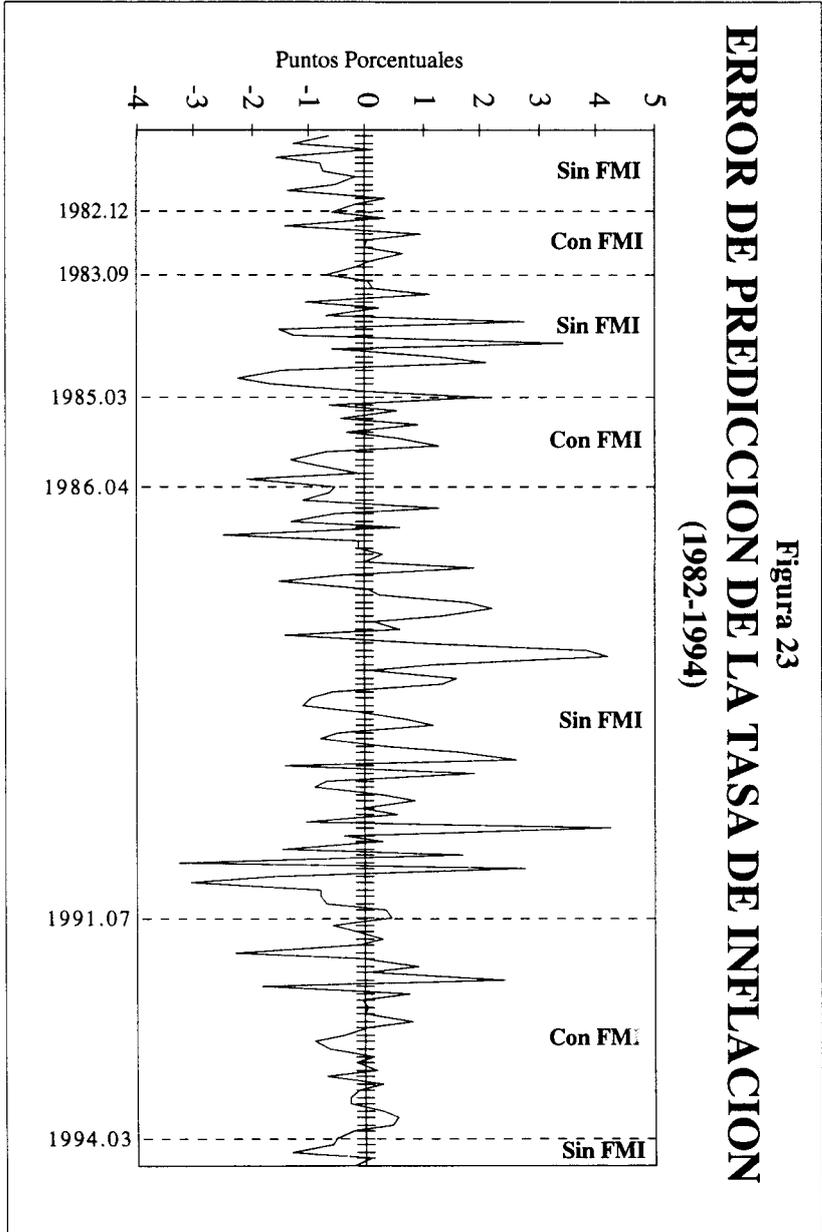
**ERROR DE PREDICCIÓN DE LA DEPRECIACIÓN DEL
TIPO DE CAMBIO**
(1982-1994)

Figura 24



ERROR DE PREDICCIÓN DE LA TASA DE INFLACION

Figura 23
(1982-1994)



Los resultados muestran que en los períodos en que no hubo acuerdo con el FMI la desviación del error de predicción es mayor. Esto implica que cuando no hay acuerdo los agentes económicos cometen mayores (y más variables) errores.

La evidencia anterior pone de manifiesto que la política económica discrecional (o de reglas no consistentes) provoca una mayor incertidumbre en los agentes económicos. Esta situación se traduce en una menor credibilidad de las políticas, lo que degenera en situaciones de inestabilidad y pérdida de bienestar. El financiamiento de las empresas estatales por el Banco Central o el Banco de Reservas, unido a la falta de autonomía del Banco Central, se traduce en una permanente expectativa de depreciación del peso dominicano, de aumentos de precios y de elevadas tasas de interés. Esta situación deteriora el nivel de bienestar de aquellos que no pueden ajustar sus salarios a los incrementos de precios automáticamente (i.e. la población más pobre) y desincentiva el ahorro doméstico. Esto permite recomendar a los legisladores, quienes actualmente estudian el Proyecto de Ley de Código Monetario y Financiero, que aprueben y hagan cumplir la autonomía del Banco Central.

VII.- Conclusión

El presente artículo ha analizado los costos y beneficios de llevar a cabo las reformas económicas necesarias para el desarrollo de la República Dominicana. Se ha enfatizado en la reforma del comercio externo, en la reforma tributaria, en la flexibilización del mercado de trabajo, en la privatización y mejora de la eficiencia de la burocracia estatal y, por último, en la autonomía del Banco Central.

De los argumentos expuestos anteriormente se puede derivar como conclusión fundamental que la posposición de

las reformas económicas provocaría un grave costo para la economía dominicana, especialmente para los más pobres. La posposición de las reformas económicas, así como la deficiente ejecución de las aprobadas, tiene un costo elevado para la población dominicana.

Por otra parte, es preciso recordar que una condición necesaria para el desarrollo humano es el crecimiento económico, y que esto último no se logrará sin un aumento del ahorro y la inversión. Lo anterior implica la necesidad de ejecutar la reforma del sistema de seguridad social, dando origen a planes de pensiones que promuevan el ahorro interno de largo plazo, que posibilite el incremento de la inversión.

Desafortunadamente, el país se encuentra inmerso en un círculo vicioso (reformas-antireformas) que impide el avance de las reformas económicas. Esta situación debe ser modificada, pues sin modernización no habrá expansión sostenida de las actividades económicas ni disminución de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

Aristy E., J. (1991). *Teoría Econométrica. Notas de Clases*. Mimeo PUCMM. Sto. Dgo. República Dominicana.

Aristy E., J. (1994). *Mercado Laboral y Salarios*. Sábado Económico. Listín Diario. Noviembre, Sto Dgo, R.D.

Barro, R. (1986). *Reputación in a Model Of Monetary Policy With Incomplete Information*. *Journal Of Monetary Economics*. Vol. 17.

De Castro, J. Aristy E., J. (1995). *Empresas del Pueblo*. Periódico Listín Diario. Sección Sábado Económico, 15 de Julio de 1995.

Felloner, W. (1979). *The Credibility Effect and Rational Expectations: Implications Of the Gramlich Study: Brookings Papers Of Economic Review Papers and Proceedings*.

Kroamzy, V. (1982). *Credibility and Semand Restraint*. *The American Economic Review*. Vol. 7

McCallum, B. (1988). *Is Increased Credibility Stabilizing*. *Journal Of Money, Credit and Banky*. Vol. 20.

Rindyck y Rubunfield (1986). *Econometric Models and Economic Forecast*. McGraw-Hill.

Samuelson, P. (1962). *The Gains From International Trade Once Again*. *Economic Journal*. Vol. 72. pp. 820-829.

Van de Walle, Nicolas (1993). *Planning For Privatization*. en *Mehods and Practices of Privatization*. UNITED Nations, new York, p.4

Balassa, B. (1988). *Essays in Development Strategy*. *Ocasional*

Papers No. 5. International Center of Economic Growth.

Banco Mundial (1995). *The Dominican Republic Growth with Equity: A n Agenda for Reform*. Washington D.C.

Chacholiades, M. (1994). *Economía Internacional*. McGraw-Hill.

Dauhajre, A., et. al. (1994). *Estabilización, Apertura y Pobreza en República Dominicana 1986-1992*. *Fundación Economía y Desarrollo, Inc. Santo Domingo, Rep. Dom.*

Stolper, W.F. y P.A. Samuelson (1941). *Protection and Real Wages*. *Review of Economic Studies*. Vol. 9, págs. 50-73.

Vousden, N. (1992). *The Economics of Trade Protection*. Cambridge University Press.