



I L P E S

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**IX CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Ciudad de México, 20 al 22 de julio de 1994

Instituto/G.IX.2/D

INTERVENCION DEL DELEGADO DE REPUBLICA DOMINICANA

Miguel Sang Ben

**PLANIFICACION Y CONSENSO:
La Experiencia Dominicana en Reforma y Modernización del Estado (1990-94)**

**Miguel Sang Ben
Secretario Técnico de la Presidencia de la República Dominicana**

Introducción

La República Dominicana es una economía insular, abierta y pequeña, con todas las características que indican que debe ser una potencia comercial en vez de aspirar a ser una economía industrial, autosuficiente hasta procurar la autarquía. Pero, esta lección e obvia referencia de la realidad no fue escuchada hasta la megacrisis, en las dimensiones dominicanas, que caracterizaron los años de 1990 y 1991.

En ese entonces, la economía dominicana sufrió una tasa inflacionaria de tres dígitos, escasez de combustibles y, en consecuencia, de energía eléctrica, pero, lo más importante, una crisis de confianza en las capacidades de "viabilidad" como nación.

Esta megacrisis moldeó soluciones no-tradicionales que hicieron recuperar a la economía dominicana y establecer los ingredientes de la modernización del Estado. El componente distintivo de la solución de la megacrisis dominicana es el uso constante y persistente de la concertación. Espero presentarles los elementos principales de esta experiencia.

La concertación:

La concertación, en el sentido de establecimiento de un proceso de negociación entre actores económicos y sociales, puede ser considerado como una anti-planificación en tanto puede alcanzar resultados sub-óptimos divergentes de los óptimos que se podrían procurar mediante métodos más ortodoxos.

Sin embargo, la concertación viene dictada por la coyuntura política y, por lo tanto, podría considerarse como una condición de humildad profesional de los planificadores en la medida que tengan que aceptar los postulados que los agentes económicos y sociales presente en el proceso. En consecuencia, podríamos postular dentro de la planificación este componente de concertación en una perspectiva de planificación participativa, aunque no la tengamos institucionalizada formalmente.

En la experiencia dominicana, las elecciones de 1990 se realizaron en medio de esta megacrisis no conocida antes en la historia dominicana. Por la convocatoria del entonces reelecto por quinta vez Presidente Joaquín Balaguer, se reunió en el mismo Palacio Nacional, en sesiones públicas y televisadas, los representantes de los actores económicos: los dirigentes empresariales y sindicales. El Resultado fue un Pacto de Solidaridad Económica, siguiendo el ejemplo mexicano, firmado en un primer momento por los empresarios y, en un segundo momento, por los sindicalistas.

El programa de ajuste y estabilización resultante, implementado en enero de 1991 abatió casi instantáneamente la inflación reduciéndola a menos de dos dígitos, con algunos meses de inflación casi nula. Pero, la concertación continuó mediante la negociación de una reforma arancelaria discutida con los representantes empresariales, reduciendo la tasa máxima del arancel al 40%, estableciéndose así en el entorno del promedio histórico. Sucesivamente se negociaron la reforma fiscal y, en un ejemplo de voluntad nacional, un nuevo Código de Trabajo completamente discutido con los representantes de los empleadores y de los obreros. Un ejemplo muy alabado en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Estos son los éxitos del consenso. Sin embargo, ese instrumento no ha producido otras reformas importantes para afianzar la recuperación económica. La reforma de la Ley de Inversión Extranjera se ha visto impedida de ser conocida en el Congreso, al igual que la Reforma Monetaria y Financiera.

Esta última debería ser el puntal para que el sector financiero se liberalice y sea competitivo para la democratización del crédito y la reactivación de los sectores productivos. Pero, fruto del mismo proceso de concertación, el peso relativo superior de los representantes nacionales de la banca han hecho que dicho proyecto de reforma se reduzca al establecimiento de un complejo de normas prudenciales que rigidizan el sistema y les hace perder competitividad, hasta lograr aislarlo de la banca internacional.

El tema de la privatización sólo ha sido tímidamente introducido en el Proyecto de Ley Eléctrica, actualmente en el Congreso, y que abrirá la generación y la comercialización a la inversión empresarial. A pesar del retraso en la aprobación de dicho proyecto, se realizó la primera inversión privada en un complejo de 180 Megawatts del consorcio norteamericano Smith/Enron. Pero, falta una decisión de reestructuración de la industria azucarera estatal y de los diversos intereses del Estado en empresas comerciales y manufactureras.

A pesar de estos retrasos en la agenda de modernización, se promulgó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que prevé condiciones de trabajo mas avanzadas que las del sector privado. Sin embargo, la implementación de esta Ley, como lo prevé el texto de la misma se ha reducido a las agencias tributarias y todavía no alcanza a segmentos importantes del aparato burocrático del Estado.

Pero, como hemos reconocido que la planificación moderna se basa en el reconocimiento de los cambios del entorno, el objetivo de la modernización, en el caso dominicano, ha tomado un giro no-previsto, como es el impacto de la Ronda Uruguay en el proceso de planificación.

A pesar de establecer un fondo de compensación social, denominado Fondo de Promoción a las Iniciativas comunitarias, (PRO-COMUNIDAD) íntegramente financiado por el Gobierno Dominicano y a la espera del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, el combate a la pobreza ha tomado un carácter peculiar en el caso dominicano. Mientras medimos la pobreza por el método de la Línea de Pobreza, nuestros niveles de pobreza absoluta y relativa han aumentado considerablemente, situándose la absoluta en el rango del 25-30% mientras la relativa se ha situado sobre el 60%, como resultado del impacto del ajuste en las finanzas familiares.

Sin embargo, cuando medimos mediante el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, notamos que la pobreza ha retrocedido en República Dominicana unos diez puntos porcentuales como resultado de la inversión masiva en agua potable y sanidad, vivienda y otros programas de inversión pública. En ese sentido, la paradoja de la pobreza en Santo Domingo y las demás ciudades del país contrasta con la realidad de las zonas rurales, donde se han realizado fuertes inversiones en salubridad. Estas mediciones contradictorias de la pobreza pueden justificar la estabilidad social de la República Dominicana durante el proceso de ajuste y estabilización.

Las nuevas realidades y las viejas promesas:

El proceso de concertación dominicano, con sus bajas y limitaciones, ha sido fruto de la mediación de la Iglesia Católica y de la participación activa de los actores sociales, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras agencias internacionales. Pero, una lección importante, es la enajenación del grueso, por no decir todos, de los líderes políticos.

Aparentemente, la trampa retórica del dilema neoliberalismo-neopopulismo hizo que los líderes políticos dominicanos, incluyendo gubernamentales, no participaran en el proceso de concertación. La vieja promesa de que la voluntad política del sistema político nacional puede y debe compactarse en los procesos de las grandes determinaciones nacionales se ha visto negado en el caso dominicano.

Aún en la oportunidad de la firma de un Pacto de los Partidos Políticos para Impulsar la Reforma Social, solemnemente firmado por todos con el auspicio del PNUD, no significó ningún paso de avance en el compromiso de la maquinaria política del país con el proceso de reforma y modernización.

La crisis post-electoral dominicana es un reflejo de esta incapacidad de los líderes políticos de concertar, mucho menos de logra consenso, sobre los programas de reforma y modernización del Estado, la Economía y la Sociedad. La reforma electoral, auspiciada por consenso entre los partidos mayoritarios, la reestructuración de la Junta Central Electoral con representantes partidarios como Jueces, y el proceso de participación y consulta de todos los partidos en los

asuntos electorales, no ha sido suficiente para que el triunfalismo de algunos y la conveniencia de internacionales ideológicas se lancen en un proceso de desinformación sobre los comicios de mayo 16 pasado.

Una Comisión de Verificación con dos académicos prominentes como testigos del Pacto de Civilidad, revisaron exhaustivamente las pruebas aportadas por los partidos políticos de las irregularidades existentes. Las conclusiones de dicha comisión establecieron la no-participación de militares en los comicios, no detectaron "difuntos" como votantes y el desplazamiento de votantes a las 2,220 mesas electorales de 5,300 arrojó sólo 30,000 casos, por lo que nos encontramos ante la perspectiva de que la Junta Central Electoral pueda emitir su fallo definitivo muy pronto.

En este ejemplo puramente electoral, recogemos la inconsecuencia del comportamiento de los líderes políticos y sus efectos en el sistema económico. Pero, la realidad dominicana se ve, además, amenazada por la situación de la hermana República de Haití. La posición dominicana ha sido apoyar el boicot por los compromisos internacionales, pero denunciando el daño que está produciendo a los grupos más pauperizados de dicho país. La República Dominicana reconoce y está dispuesta a colaborar en cualquier proceso que establezca, en un primer momento, la paz en Haití y la democracia. Por esta razón es que el proceso de reactivación económica y la planificación, no sólo de la economía, sino, además, de la democracia, debe alcanzar ambos lados de la frontera.

En este momento estoy introduciendo la internacionalización de nuestras realidades, un proceso que ha dado en llamarse "la globalización". Las nuevas realidades están surgiendo de otros procesos de concertación que, calladamente, irrumpieron a finales de 1993 con la finalización de las negociaciones de la Ronda Uruguay y su posterior ratificación en Marrakech, Marruecos.

En un gesto de definición estratégica, la concertación de los actores económicos en la República Dominicana ha redefinido el marco de las reformas y la modernización. Como miembro de la delegación dominicana a Marrakech participó un representante del empresariado dominicano, lográndose integrar la voluntad de éstos para que la agenda de reformas que prevé el Acta Final de la Ronda Uruguay y el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio sirvan como catalizadores de nuevas oportunidades y que no se conviertan en nuevos obstáculos.

Con el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y, principalmente, por el financiamiento del Banco Central de la República Dominicana, se realizó el Diagnóstico del Impacto de la Ronda Uruguay en la Economía Dominicana. Un documento valioso que nos ha identificado el programa de reformas y los objetivos específicos para la competitividad nacional en el mercado internacional.

En base a este documento y con esta experiencia, recientemente, el cuerpo de economistas de la Oficina Nacional de Planificación y con la participación de representantes de órganos públicos conexos (Banco Central de la República Dominicana, Sub-secretaría de Relaciones Exteriores para Asuntos Económicos, Oficina del Ordenador Nacional de Lomé y otros) llevó a efecto un Seminario para preparar las tareas de planificación alrededor de este programa de modernización que significa todo el nuevo GATT.

Además, el Banco Central de la República Dominicana ha asegurado el financiamiento de la segunda etapa del Diagnóstico realizado por UNCTAD, para que en un período de 10 meses el país posea los proyectos de reformas institucionales y jurídicos que requiere la República Dominicana. En cierto sentido, puedo asegurar que el reflujo de actividades a causa de la crisis electoral nos ha permitido concentrarnos en pensar en la nueva planificación, tratando de influir en los escenarios futuros internacionales, en vez de quedarnos encerrados en nuestras fronteras nacionales.

En estos momentos, además, queremos hacer realidad la descentralización de la toma de decisiones. Si el derrotero político deriva en una reforma constitucional, podemos visualizar que las experiencias de concertación y búsqueda de consenso deberán plasmarse en nuestra Carta Magna. Entonces podríamos decir que la planificación se está basando en realidades.

Y, esencialmente, en las nuevas realidades que pueden hacer de nuestros países ejemplos de bienestar y democracia, de justicia social y progreso económico. Tal vez, la modernización del Estado no aparezca en la primera plana de la agenda de trabajo en estas realidades, pero, puedo asegurarles, que el resultado fortalecerá a la sociedad por requerir un Estado más preocupado por el futuro y menos ocupado en los problemas que provoca el intervencionismo.

Muchas Gracias

Ciudad México, D.F.
20 de julio de 1994.