

ANÁLISIS DE COYUNTURA IV
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA
POLÍTICA ECONÓMICA

Jefrey Lizardo*

Es muy conocido el debate que se ha generado en torno al comportamiento de los principales indicadores económicos (crecimiento del PIB, inflación, medio circulante, gasto en construcción, entre otros) versus la percepción de la población. Esta controversia no es nueva, a pesar de que se ha intensificado en las últimas semanas. De hecho, desde el inicio del nuevo gobierno, se le ha acusado de que no “acaba de arrancar”. Por otro lado, los datos de la encuesta *Gallup-Hoy* revelan.. que el 55% de la gente cree que la economía del país está mal y mencionan como los principales problemas el costo de la vida, la falta de trabajo y de energía. ¿Qué ha estado pasando? ¿Acaso no son confiables los datos del Banco Central?

Si tomamos los datos aportados por el Banco Central sobre el nivel de empleo, desempleo y los ingresos de la población ocupada tendremos una lectura diferente de la realidad y quizás nos pueda explicar por qué la población siente que la economía está mal.

Primero, en los últimos 5 años (en el período 1992-1997) la tasa de crecimiento promedio del PIB ha sido de un 5.4%, nivel bastante aceptable para nuestra economía. Sin embargo, el número de personas ocupadas para ese mismo período se incrementó en promedio, en tan solo un 0.7%. Es decir, durante ese período solo

* Universidad Intec

se crearon unos 16,000 nuevos empleos cada año, generando un déficit promedio de por lo menos 60 mil empleos por año. Esto explica las altas tasas de desempleo que persisten en el país. Por ejemplo, en los últimos dos años (1995 y 1996) la tasa de desempleo a nivel nacional pasó de un 15.8% a un 16.7%, a pesar de que la economía creció en 1996 en un 7.3%, la más alta de toda América Latina.

Segundo, los sectores económicos de mayor peso en la economía y con mayor crecimiento en el período 92-96, no fueron los más dinámicos en la generación de empleo, salvo el caso de los sectores de la construcción y el transporte. Por ejemplo, el turismo, cuyo crecimiento promedio fue de un 16%; las comunicaciones, de un 15%; las zonas francas, de un 7%; y el comercio, de un 5%; tuvieron un crecimiento promedio en el empleo en tan solo un 1% en tal período. En el caso del sector agrícola, uno de los mayores empleadores en la economía, creció en promedio en un 4%; sin embargo el empleo se redujo en un 5%, esto es, en el sector agrícola se dejaron de emplear más de 90 mil trabajadores en tan solo 5 años. El sector manufacturero doméstico se mantiene estancado y con una tasa de creación de empleo negativa

Tercero: Si todavía estamos renuentes a aceptar las estadísticas del Banco Central podemos confrontarlas con los resultados de dos encuestas que se realizan en el país periódicamente: la primera monitorea el crecimiento de las micro y pequeñas empresas y está a cargo de Fondomicro. Esta se ha realizado en los últimos 5 años desde marzo de 1992. La segunda estudia las condiciones socioeconómicas y de salud reproductiva de la población dominicana. Nos estamos refiriendo a la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA'96) que se realizó en 1991 y de nuevo el año pasado.

En marzo de 1992, la encuesta de Fondomicro registró unas 761,351 personas empleadas en las micro y pequeñas empresas (empresas que van desde 1 a 50 empleados). En marzo de 1996, registró tan solo 748,283 trabajadores, unas 13 mil menos que en 1992. Por otro lado, la Encuesta Endesa'96 utilizando la metodología de la PEA desalentada registra una tasa de desempleo a nivel

nacional de un 37.8% considerablemente más alta que la registrada en 1991, de un 26.2%.

Cuarto, aunque disponemos de pocos datos sobre la calidad del empleo en el país, las cifras aportadas por el Banco Central muestran que un porcentaje significativo del empleo en el país cae en la categoría de empleo precario o de baja calidad: esto es, personas que perciben ingresos por debajo del salario mínimo legal o que trabajan una jornada laboral mayor que la establecida por ley y a la vez perciben bajos salarios. Alrededor de 2 de cada diez ocupados cae bajo esta categoría, porcentaje que se ha mantenido constante en el período 92-96. Las encuestas de Fondomicro son todavía más reveladoras del problema de la calidad de empleo en el sector de la micro y pequeña empresa. En 1995, cerca del 47% de los trabajadores de las MPES laboraban más de 8 horas diarias y de estos, el 40% más de 12 horas al día. Por otro lado, el 56% de los trabajadores mejores pagados devengaban un salario igual o menor al salario mínimo.

Quinto, la distribución del ingreso para la población ocupada tiende a empeorar ligeramente: en 1991, el 20% de la población ocupada que generaba mayores ingresos recibía el 50% del total de ingresos de la población que se encontraba trabajando, sin embargo, en 1996, estos aumentaron su participación al recibir el 53.2% del total de ingresos. Por otro lado, el 20% mas pobre, recibió en 1991 el 5.6% de los ingresos y en 1996 el 5.1 %, lo cual no varió significativamente.

Al presentar este panorama podemos concluir que para el caso dominicano no necesariamente estabilidad macroeconómica más crecimiento de la economía se traduce en una mejora de la calidad de vida de la población, sobretodo, si no se aplican políticas de alto impacto redistributivo.

El dilema del nuevo gobierno en agosto de 1996 no sólo estaba planteado por lo que explicamos anteriormente, sino también, por la herencia de Balaguer: un cúmulo extraordinario de demandas insatisfechas, una alta deuda pública interna acumulada, muy bajos salarios, degradantes, en el gobierno y una emplomanía supernumeraria.

Además debemos agregar: ingresos públicos muy por debajo de las necesidades del país, un servicio de la deuda externa cerca del 20% del presupuesto nacional, las empresas públicas prácticamente quebradas, crisis en la oferta de los servicios sociales, las reformas económicas paralizadas, etc.

En los primeros 11 meses del gobierno destacamos las siguientes ejecutorias del gobierno en el área económica:

1. Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, sobre todo por un manejo de las finanzas públicas de manera muy equilibrada. Esto implicó el aumento de los precios de los combustibles con el objetivo de destinar los recursos por este concepto exclusivamente al pago de la deuda.

2. Aumento del gasto corriente en los componentes de salarios con incrementos significativos del salario mínimo y el personal técnico y del gasto en materiales y suministros. Consecuentemente, esto ha implicado una reducción del gasto en construcción. Para los primeros 5 meses del año (enero-mayo) el 40% del gasto total se destinó a inversiones en construcción y el 60% al gasto corriente.

3. Un aumento significativo del gasto social sobretudo a través de programas de tipo asistencial. Ya nos referiremos mas adelante a este concepto.

4. Un aumento substancial de los subsidios particularmente a la Corporación Dominicana de Electricidad y el Consejo Estatal del Azúcar. Solamente en estas dos empresas el Gobierno deroga mas de 3 mil millones de pesos en este año. Se debe destacar la promulgación de la Ley de Privatización de las Empresas Públicas que se traducirá en un respiro para las finanzas públicas en el mediano plazo.

5. Un mejoramiento de la administración tributaria. Se prevé que en este año los ingresos tributarios aumenten en más de un 20% con relación al 1996.

6. Un mayor flujo de recursos financieros para el apoyo de la agricultura, las micro y pequeñas empresas, el turismo y la agroindustria. El Gobierno ha anunciado la disponibilidad de más

de mil millones de pesos para el apoyo a estos sectores en su conjunto.

7. Unificación cambiaria, medida muy esperada particularmente por el sector exportador.

8. Mayor agresividad en la política exterior de cara a nuestra posible inserción en los esquemas regionales de integración. Por otro lado, una muy agresiva política de atracción de la inversión extranjera.

Con la presentación del anteproyecto del presupuesto de 1997, el Presidente de la República sometió ante el Congreso un paquete de reformas con el objetivo de acelerar las reformas económicas tendientes a fortalecer el libre mercado y aumentar los ingresos fiscales para el combate de la pobreza, mejorando la inversión en el capital humano y social. Las propuestas principales fueron: disminuir el número de tasas en el sistema arancelario vigente, tendiendo hacia la uniformidad y la reducción del arancel máximo de un 35% a un 20%. Una profunda reforma tributaria que buscaba un sistema mas transparente y de fácil administración, reduciendo el impuesto sobre la renta, incremento del ITBIS y de los impuestos selectivos al consumo de bebidas alcohólicas, cigarrillos y cervezas, y bienes de lujos. Eliminación de varios impuestos como el selectivo a los seguros y el de las habitaciones hoteleras. Por otro lado, se presentó un anteproyecto de ley para el reintegro de los impuestos de importación a los exportadores como forma de evitar que la reforma arancelaria disminuyera la competitividad del sector exportador dominicano. Este paquete de medidas formaban parte de un conjunto que incluían un aumento del salario en el sector público, y como hemos mencionado el aumento del precio de los combustibles y la unificación cambiaria. Como forma de paliar el efecto negativo de estas medidas, sobre todo el incremento de la gasolina, se propuso un subsidio al transporte público.

Los datos publicados por el Banco Central hasta mayo de este año evidencian que la estabilidad macroeconómica se ha mantenido, que a pesar de las medidas tomadas a fin de año pasado, la inflación se mantiene baja, la tasa de interés ha estado disminu-

yendo y la economía crece a un ritmo superior al 5%. Pero aquí volvemos al dilema planteado al inicio de esta presentación, entonces, ¿por qué la gente siente que la economía está mal? Ya hemos mencionado algunas razones que explican cómo a pesar del comportamiento de los principales indicadores económicos, la cantidad y calidad del empleo se deteriora. También planteamos que ante este modelo de crecimiento económico, se necesitaban políticas de alto impacto distributivo.

El proceso de modernización del aparato estatal, la privatización de las empresas públicas y la profundización de la apertura y la liberalización económica como lo plantea el Gobierno podría provocar un mayor aumento del desempleo, en particular a corto plazo. Por lo tanto, necesitamos políticas complementarias para consolidar los sectores más débiles en el proceso. Y este es el lado flaco de todas estas ejecutorias y el paquete de medidas presentadas conjuntamente con el anteproyecto del presupuesto de 1997: la ausencia de políticas de carácter masivo, para que nuestros sectores económicos sean más competitivos y sobretodo, políticas encaminadas a la rápida creación de empleos. Nos referimos a programas masivos de reconversión de nuestra oferta laboral, programas de reestructuración y reconversión industrial, programas de investigación y desarrollo para el apoyo de nuestras industrias y el sector agrícola, programas para incentivar una mayor integración con las zonas francas y el turismo, etc. Debemos recordar que con quien nos toca competir ya han agotado una larga etapa de políticas integrales de apoyo a estos sectores.

Hay que reconocer que el presidente Fernández ha mostrado una gran voluntad política para que las reformas avancen en el país y ha tomado una serie de medidas que sean necesarias para asegurar la estabilidad macroeconómica. Todo ello a pesar del alto costo político que le ha representado. Por otro lado, el país no puede esperar mucho tiempo para avanzar en el proceso de reformas, si es que queremos insertarnos exitosamente de cara al 2005 en la gran área de libre comercio de las Américas.

Por otro lado, en el área de política social, algunas de las ejecutorias retoman las prácticas clientelistas de otros gobiernos, par-

tualmente los programas de distribución de las raciones alimenticias, el programa de empleo de corto plazo, los operativos médicos, entre otros. Otras acciones, como el operativo de la Secretaría de Educación no van acompañadas de actividades que aseguren su sostenibilidad, es importante involucrar a la gente, pero deben evaluarse los mecanismos para darle un matiz político.

Como lo han mencionado incluso algunos funcionarios del presente gobierno, hay mucha dispersión y duplicidad en las acciones que ejecutan diversas instituciones públicas. Creemos que el Gobierno debe conformar lo que se llama en otros países el Gabinete económico y el Gabinete social. Esto permitiría un mayor grado de coordinación entre las instituciones estatales. Además, permitiría priorizar las acciones de acuerdo a las necesidades y urgencias inmediatas.

Por otro lado, es importante llamar la atención sobre el hecho de que un mayor flujo de recursos a los sectores sociales no necesariamente se traduce en una reducción de la pobreza. El Gobierno debe hacer un mayor esfuerzo para eficientizar y focalizar el gasto público social de manera tal que llegue a los más necesitados.