



Ciencia y Sociedad

ISSN: 0378-7680

dpc@mail.intec.edu.do

Instituto Tecnológico de Santo Domingo

República Dominicana

Andújar Scheker, Julio G.

Reformas económicas y negociaciones políticas: Apuntes sobre la experiencia dominicana de los
noventa

Ciencia y Sociedad, vol. XXX, núm. 1, enero-marzo, 2005, pp. 7-57

Instituto Tecnológico de Santo Domingo

Santo Domingo, República Dominicana

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87030102>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**REFORMAS ECONÓMICAS Y NEGOCIACIONES
POLÍTICAS: APUNTES SOBRE LA EXPERIENCIA
DOMINICANA DE LOS NOVENTA***

Julio G. Andújar Scheker**

RESUMEN

A mediados de la década del noventa se discutieron en el Congreso Dominicano ajustes estructurales que formaban parte de lo que sería una segunda generación de reformas económicas. Los principales participantes en esa discusión fueron los grupos empresariales organizados, los partidos políticos y las firmas de consultoría económica. La interacción de estos grupos en el marco de las vistas públicas Congresionales contiene los elementos más importantes de la economía política de las reformas dominicanas. Este trabajo analiza esas interacciones a la vez que discute la consistencia y relevancia de las políticas propuestas. El documento explica los orígenes de los grupos de presión anti-reforma durante los años de vigencia de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y analiza los mecanismos utilizados históricamente por estos grupos para dilatar la aprobación de reformas importantes. Se concluye que la experiencia, el nivel organizacional y el tamaño relativo de los grupos de interés son determinantes para el avance de las reformas económicas en países en desarrollo. Este resultado es consistente con los modelos teóricos de la llamada nueva economía política de las reformas.

* Las opiniones expresadas en la presente investigación son responsabilidad del autor.

** E-mail: jandujar@intec.edu.do

PALABRAS CLAVE

Economía política; Reformas estructurales; Política endógena; República Dominicana.

I. Introducción

A principios de los años noventa la República Dominicana implementó un ambicioso programa de reformas estructurales que marcó una ruptura con la estrategia de desarrollo en funcionamiento hasta entonces. Las reformas pusieron fin a la llamada Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que bajo el liderazgo intelectual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) había convertido las economías de varias naciones latinoamericanas—entre ellas República Dominicana—en economías cerradas y altamente intervenidas¹. De esas reformas y de su impacto en términos de eficiencia, dinamismo productivo, competitividad y estabilidad económica es mucho lo que se ha escrito. Sin embargo, la historia de las discusiones, debates y negociaciones que precedieron a la implementación de las reformas es, en gran medida, desconocida. El presente documento forma parte de un esfuerzo organizado para contribuir a subsanar esa carencia de la literatura económica dominicana².

Aunque representaron un paso de avance las reformas es-

1 Sobre las políticas ISI en la región véase Meier (1995), Cardoso (1997), Bruton (1998) y Rodrik (1996).

2 Con excepción de algunos artículos difundidos espaciadamente en la prensa nacional y trabajos descriptivos como Linares (1997) no existe en la literatura económica del país ningún modelo teórico o empírico sobre la economía política de las reformas. Este trabajo en conjunción con Andújar (1999 y 2004) constituye un esfuerzo para tratar de suplir esta deficiencia.

tructurales de 1990 quedaron incompletas, dando paso a un debate a mediados de década sobre como “reformular las reformas”. Este debate culminó en una propuesta de gobierno para modificar nueva vez las estructuras arancelaria y tributaria. Las negociaciones e interacciones entre los agentes políticos durante la discusión de esta segunda ola de reformas, ofrecen una muestra de laboratorio para estudiar la economía política de las reformas de un país en desarrollo. Esto así porque las reformas fueron debatidas en un espacio político donde ningún grupo de interés podía, unilateralmente, imponer sus posiciones. Como resultado hubo que negociar en diferentes etapas del proceso de aprobación.

El presente trabajo estudia las interacciones y negociaciones entre distintos agentes políticos (presidente, congresistas, grupos de interés, burócratas) en el marco de un estudio-país sobre la economía política de las reformas dominicanas. Williamson (1994) afirma que la importancia del estudio-país para el análisis de la economía política de las reformas no debe ser subestimada. En ese sentido plantea que el estudio-país, en ausencia de las condiciones mínimas para la contrastación empírica de los resultados arrojados por modelos de negociación política, constituye la única metodología práctica posible³. Williamson agrega que esta metodología consiste en un examen cuidadoso de los procesos de reformas específicos en países individuales.

Dado que las reformas fueron implementadas para sustituir las políticas ISI, causa y origen del nacimiento de los grupos de presión, el presente artículo toma como punto de

3 La dificultad para la contrastación empírica de los resultados de modelos de negociación política radica en la imposibilidad de conseguir estimaciones confiables sobre el monto de las contribuciones de los lobbies o grupos de interés a congresistas, presidentes y burócratas en países en desarrollo.

partida el análisis de las condiciones bajo las cuales se adoptó esa estrategia de desarrollo en la República Dominicana. Estas condiciones estuvieron determinadas por la política de endeudamiento del gobierno en la segunda mitad del siglo XIX. El endeudamiento con acreedores norteamericanos trajo como consecuencia la intervención de las aduanas dominicanas a principios del siglo XX. Con esta intervención quedó vetado el uso de política arancelaria como mecanismo de protección de la economía. Así, mientras la mayoría de naciones en América Latina impuso cuotas de importación e incrementó los aranceles para proteger su economía, la República Dominicana se vio obligada a utilizar instrumentos como contratos directos y concesiones especiales para alcanzar el mismo fin. La defensa de estos contratos y concesiones es lo que lleva a las grandes empresas industriales a formar los primeros grupos de presión empresarial.

Las causalidades definidas en el párrafo anterior determinan el orden del resto del artículo. La sección 2 describe los orígenes de la protección en la República Dominicana, su conexión con la deuda externa dominicana y la implementación de un nuevo arancel en 1919. La sección 3 discute la formación de los grupos de presión empresarial anti-reforma y su participación en el diseño y la defensa del cuerpo legal de la protección. La sección 4 entra en materia sobre reformas y economía política: por un lado, estudia el contenido y la economía política de la primera ola de reformas estructurales a comienzo de la década de los noventa; por otro lado, analiza la interacción entre los distintos grupos de interés durante la discusión Congresional de las reformas económicas de 1996. La última sección contiene las principales conclusiones de la investigación.

II. Los Orígenes de la Protección en la República Dominicana

II.1. Primera etapa: Independencia, deuda e impuestos (1844-1916)

En 1916 los Estados Unidos intervinieron militarmente la República Dominicana. La intervención fue el resultado final de la crisis de deuda que afectó a la nación durante la segunda mitad del siglo XIX⁴. La semilla de la crisis fue sembrada en 1869 cuando bajo la presidencia de Buenaventura Báez, el país recibió de la empresa *Harmont & Co.* un préstamo en condiciones onerosas⁵. La extensión del préstamo en términos de repago de principal e intereses era de 25 años.

Transcurridos unos pocos años la firma Holandesa, *Westerndorp* realizó dos préstamos adicionales por 770,000 y 900,000 libras esterlinas a la joven república. El contrato firmado entre el gobierno dominicano y la compañía Holandesa incluía una cláusula que establecía la creación de una receptoría general de aduanas manejada por *Westerndorp* o quienquiera fuera su representante. Esta receptoría estaba encargada del cobro de todos los ingresos generados en los

4 La República Dominicana se independizó el 27 de febrero de 1844. Como país comienza su historia republicana con un Estado en bancarrota. Durante los primeros 25 años de su historia, la deuda pública nacional fue totalmente doméstica y consistía en papeles comerciales vendidos a propietarios de pequeños negocios. Sobre esta deuda, véase Peña Batlle (1989), pp. 267-97.

5 El contrato de préstamo con *Harmont & Co.*—empresa privada propiedad de banqueros Ingleses—se hizo por 420,000 libras esterlinas que la compañía se comprometía a recaudar mediante la colocación de bonos soberanos dominicanos en la Bolsa de Valores de Londres (LSE). Del monto total de la colocación, *Harmont & Co.* debía transferir al gobierno dominicano 320,000 libras esterlinas. Las restantes 100,000 libras eran la comisión de Edward Harmont, Presidente de la compañía. Aunque el Congreso Dominicano canceló el contrato por incumplimiento de términos, *Harmont & Co.* listó el préstamo fraudulentamente en la LSE. La historia completa del préstamo Harmont aparece en Knight (1928), pp. 14-18.

puertos dominicanos a través de impuestos a las importaciones y exportaciones⁶.

En 1897 una compañía de New Jersey, la *Santo Domingo Improvement*, adquirió todos los intereses de la *Westerndorp* en la República Dominicana⁷. Siguiendo la cláusula que creó la caja receptora las aduanas dominicanas pasaron a manos de un administrador privado norteamericano a principios del siglo XX. En 1907 se firma un acuerdo bilateral con los Estados Unidos conocido como la *Convención Dominico-Americana* que oficializó el traspaso de las aduanas dominicanas a las autoridades norteamericanas. La Convención prohibió a la República Dominicana incurrir en deuda adicional sin previa autorización del gobierno de Estados Unidos⁸. La violación de esta prohibición, de acuerdo a las autoridades norteamericanas, es lo que da origen a la intervención militar de 1916⁹.

Durante los años de intervención la administración militar se propuso hacer más eficiente la gestión tributaria en la República Dominicana. Para ello realizó importantes modificaciones en la estructura de impuestos vigente, tanto en el sector externo como en el sector interno de la economía. En

6 La receptoría fue conocida como “Le Regie” y pasó a ser la aduana de un país que en aquel tiempo recibía el 96% de sus ingresos tributarios vía impuestos al comercio exterior. Véase Ortiz (1955), pp. 6-7.

7 Antes de vender sus derechos en 1897 *Westerndorp* compró la mayor parte de los bonos dominicanos emitidos por *Harmont & Co.* Al comprar los intereses de *Westerndorp* en República Dominicana, la *Santo Domingo Improvement* pasó a ser dueño absoluto de casi la totalidad de la deuda externa dominicana. Solo unos pocos bonos en manos de inversores Belgas, Franceses e Ingleses eran deuda dominicana no retenida por la compañía estadounidense. Véase Knight (1928), p.18.

8 Véase artículo 3 de la Convención Dominico-Americana en Welles (1966), p.652.

9 Goldwert (1962) argumenta que lo que ocurrió en República Dominicana fue una intervención militar total ya que “todo el aparato del gobierno fue tomado por la administración militar...El Congreso Dominicano fue suspendido y el gobierno militar fue investido con el poder de legislar por decreto”

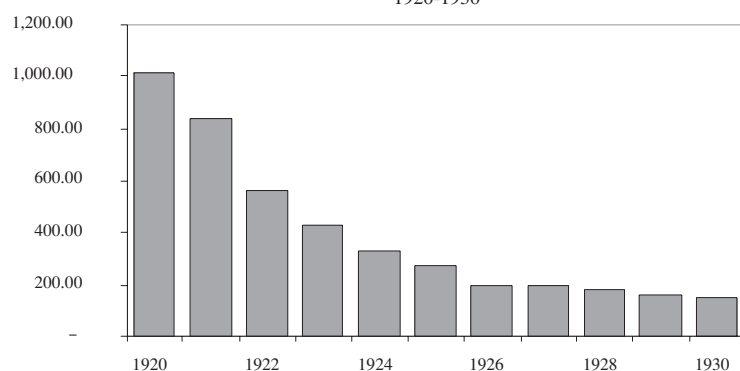
los primeros años de la intervención militar los impuestos sobre el comercio internacional se recaudaban de acuerdo a la ley arancelaria de 1910, aprobada a raíz de la *Convención Dominico-Americana*¹⁰. Esta ley fue sustituida por el Arancel de 1919, con el cual se culminó un proceso donde la política arancelaria dominicana pasó a ser prerrogativa del gobierno de Estados Unidos, no solo a través de la administración militar de los impuestos sino también desde el punto de vista legal.

En adición a los cambios realizados en la estructura arancelaria, la administración militar modificó el sistema impositivo doméstico mejorando su administración y creando nuevos impuestos. Como resultado de estas modificaciones el régimen militar triplicó las recaudaciones durante los tres primeros años de intervención¹¹. Las medidas tomadas durante la etapa inicial de la intervención con un mayor impacto en las recaudaciones fueron: la aprobación de las leyes de Ingresos Internos de 1918, de Impuesto sobre la Propiedad de la Tierra de 1919 y de Patentes de 1918, así como la creación de la Lotería Nacional en 1920. El impacto de estas innovaciones sobre las recaudaciones fue diferente para los distintos tipos de fuentes de ingresos. Mientras la Lotería se convirtió en la segunda fuente más importante de ingresos públicos después de las aduanas, las entradas correspondientes al impuesto a la propiedad cayeron año tras año a partir de su creación.

10 Ver Knight (1928), p.43.

11 *Ibíd.* p.73.

Figura 2.1
Impuesto a la Propiedad
Total de Recaudaciones (Miles de RD\$)
1920-1930



Fuente: Aybar (1982)

Es importante señalar que a pesar de la notable mejoría en las recaudaciones por concepto de impuestos internos, el sistema impositivo dominicano continuó siendo altamente dependiente de los gravámenes al comercio exterior¹². Esto significa que desde el punto de vista fiscal el arancel de 1919 fue la iniciativa legal más importante aprobada durante la intervención. La creación de esta ley y su relación con el método usado en la República Dominicana para desarrollar la protección industrial es el tema de la siguiente sub-sección.

II.2. El Arancel de 1919 y la política de contratos

Las medidas que formaron parte de la reforma fiscal ejecutada durante la intervención tenían dos objetivos centrales: por un lado, buscaban modernizar la vieja estructura de la ad-

¹² Esto es consistente con la teoría tradicional de las Finanzas Públicas que sugiere que en la etapa inicial del desarrollo la estructura tributaria de los países depende mayormente de impuestos al comercio internacional. Véase Musgrave (1973), pp. 121-132.

ministración tributaria¹³; por otro lado, aspiraban a reconstruir el sistema impositivo, creando nuevos impuestos o eliminando algunos de los existentes. Mientras el primer objetivo requería un tremendo esfuerzo organizativo el cual podía ser provisto por los militares, el segundo planteaba la necesidad de contratar ayuda técnica. Para obtener esta ayuda el gobierno militar contrató en 1918 a Fred R. Fairchild, consultor económico de la Universidad de Yale. Fairchild recomendó una reforma completa de la Ley Arancelaria de 1910 orientada a promover “un comercio más libre, un nivel de recaudaciones adecuado, desarrollo económico y disminución de precios, además de un incremento en el bienestar de los consumidores”¹⁴. El nuevo arancel fue aprobado a finales de 1919.

La nueva legislación redujo el arancel promedio en 38% a la vez que colocó 250 bienes industriales de manufactura norteamericana en una lista de exención¹⁵. Aunque la Ley Arancelaria contribuyó a la apertura del país al comercio internacional, su implementación no tuvo exenta de costos ya que las exportaciones dominicanas no recibieron un tratamiento similar en Estados Unidos¹⁶. A pesar de un intento fallido de eliminación durante el primer gobierno post-intervención encabezado por Horacio Vásquez, el arancel de 1919 sobrevivió hasta la década del cuarenta¹⁷. Ante la imposibilidad de mo-

13 Calder (1984) cita un memorando enviado al Congreso norteamericano por el gobierno militar en 1921 que establece que “el objetivo del gobierno militar ha sido organizar la administración financiera del país sobre la base de la honestidad y la eficiencia y establecer un sistema tributario equitativo”.

14 *Ibíd.*, p.75.

15 Véase Calder (1989), p.110.

16 Los Estados Unidos no brindaron reciprocidad a las exportaciones dominicanas para proteger sus intereses coloniales en otros territorios. Al respecto véase Mejía (1976), p.288 y Calder (1984) pp.75-77.

17 La durabilidad de la ley fue el resultado de una nueva Convención Dominico-Americana que estipulaba que el gobierno dominicano no podía modificar el arancel sin previa autorización. Esta nueva Convención se firmó en 1924. Véase Vega (1990).

dificar el arancel, el Presidente Vásquez promulgó la Ley 190 que introdujo un impuesto doméstico a la comercialización de la mayoría de los bienes importados.

A su ascenso al poder en 1930 el Dictador Rafael L. Trujillo permite a la Receptoría General—creada por la *Westerndorp*—recaudar ingresos provenientes de los impuestos de Vásquez. Asimismo, Trujillo promulga la Ley 854 que crea un impuesto *ad-valorem* de 50% sobre el consumo de bienes importados. La estrategia impositiva de Trujillo en sus primeros años, claramente orientada a incrementar las recaudaciones, fue el resultado de las restricciones impuestas en el manejo de la política arancelaria por la intervención militar norteamericana¹⁸.

Dadas las restricciones impuestas en el manejo de la política arancelaria Trujillo desarrolla un mecanismo a través del cual se utilizan contratos y concesiones para proteger y promover la industrialización del país¹⁹. Estos contratos fueron la semilla para la aparición, luego de la caída de la dictadura, de los primeros grupos empresariales de presión. Cabe agregar que los contratos y las concesiones aprobados durante la dictadura crearon una asociación implícita entre el gobierno y la industria incipiente que se mantuvo muchos años después de la transición a la democracia, gracias al esfuerzo de los grupos de interés empresariales.

Al momento de la implementación de la política de contratos y concesiones el sector industrial dominicano estaba

18 El gobierno recuperó la capacidad de hacer política arancelaria con el Tratado Trujillo-Hull que abrió las puertas para la eliminación del control norteamericano sobre las aduanas dominicanas. Véase Vega (1990).

19 Se debe aclarar que el intento proteccionista del Dictador nunca constituyó un esfuerzo para alcanzar el desarrollo económico del país a través de la industrialización. Fue más bien una estrategia para alcanzar sus propios objetivos económicos de enriquecimiento individual. Wiarda (1968) explica como al final de la dictadura, Trujillo y su familia tenían el 80% del volumen de negocios total de Santo Domingo.

conformado por unas pocas industrias clasificadas en tres grupos²⁰: a) grandes industrias que usaban la fuerza mecánica en su proceso de producción; b) industrias dispersas que eran proveedores de insumos para individuos que trabajaban en sus propias casas; e c) industrias familiares con características similares a las microempresas que forman parte del sector informal en la economía moderna. Las grandes industrias de la primera clasificación, conjuntamente con otras formadas al amparo de las nuevas concesiones, fueron los primeros miembros activos de los grupos de interés empresariales que surgieron con la democracia. Eventualmente, estos grupos jugarían un rol importante interponiéndose a cualquier acción de reforma orientada a reducir la protección de la economía dominicana. Más adelante discutiremos algunas de esas acciones anti-reforma. Antes exploremos en detalle los instrumentos usados por Trujillo para brindar protección al sector industrial.

III. Grupos Anti-Reforma: Orígenes y Evolución

III.1 Contratos, exenciones y políticas ISI

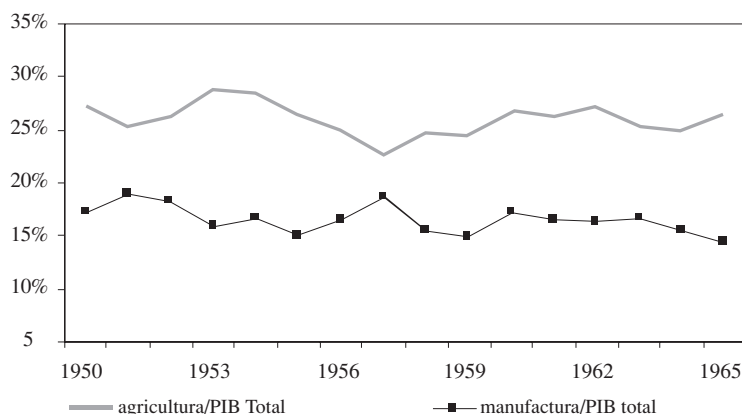
La eliminación de la *Convención Dominico-Americana* y la cancelación de la deuda externa permitieron a la República Dominicana recuperar su capacidad para adoptar medidas fiscales orientadas al sector externo. Dos políticas proteccionistas se hicieron viables: por un lado, *las concesiones especiales y los contratos* se convirtieron en una forma de justificar las exenciones de impuestos y los incentivos; por otro lado, la implementación de un nuevo arancel se hizo posible, así como la imposición de licencias y prohibiciones de importa-

20 Moya Pons (1992), p.17.

ción. Durante la Era de Trujillo, los contratos especiales y las concesiones superaron las políticas tarifarias como el medio preferido de protección²¹.

El primer contrato—considerado un modelo de futuros contratos—contenía los privilegios clásicos asignados a las empresas ISI a lo largo de toda Latinoamérica: exenciones de impuestos internos, tarifas cero para la importación de bienes intermedios y tarifas altas para las importaciones de bienes terminados. Este contrato fue otorgado a Textilera Dominicana C por A, industria dedicada a la producción textil²². Cabe destacar que tanto Textilera Dominicana como gran parte de las firmas a las cuales Trujillo otorgó concesiones eran total o parcialmente de su propiedad, o estaban de alguna manera ligadas a su entorno familiar.

Figura 3.1
República Dominicana
Participación agricultura e industria en el PIB
1951-1965



21 El derecho de asignar y aprobar contratos y concesiones le fue dado al Congreso por el artículo 90 de la constitución de 1942. Ibid. p.24.

22 Ibid., pp. 27-28.

El programa de fomento industrial de Trujillo, basado en concesiones y contratos, se puso en ejecución en una época en que la agricultura era el sector más dinámico de la economía. En 1950 existía una brecha de 10% entre las contribuciones respectivas de los sectores agricultura e industria al Producto Interno Bruto. A pesar de los incentivos otorgados al sector industrial esta brecha se mantuvo—con sus altas y bajas—alcanzando 12% en 1965.

Otro punto a destacar es que a partir de 1958 la relación manufactura/PIB total evoluciona de forma tal que parece seguir las fluctuaciones observadas en la relación agricultura/PIB total (figura 3.1). Este comportamiento marca un cambio de tendencia con lo observado en los años precedentes donde la contribución de la manufactura al PIB total parece crecer solamente cuando la contribución de la agricultura disminuye. El cambio de tendencia se explica, en gran medida, porque parte del desarrollo del sector industrial estaba vinculado a la industria azucarera, principal sostén de la economía en aquellos años. En ese sentido, una mayor demanda de exportación de azúcar incrementaba indirectamente la demanda agregada por bienes manufacturados, lo que a su vez mejoraba la rentabilidad del sector industrial y aumentaba su producción.

El sector industrial operó sin mayores problemas bajo la estructura legal de los contratos hasta que en 1961—al final de la dictadura—aumentaron las presiones públicas para confiscar todos los bienes de la familia Trujillo. Preocupados ante la posibilidad de perder sus empresas los industriales trataron de organizarse como grupo para defender los privilegios obtenidos durante la Era. Así, los primeros esfuerzos del sector empresarial para organizar grupos de presión se realizaron en un ambiente de inestabilidad política y económica. En lo político, la caída de la dictadura había desatado una lucha de poder tanto a lo interno del régimen como hacia fuera con

los grupos que propugnaban por una mayor democracia²³. La economía, por otro lado, había entrado en recesión ante el embargo económico decretado por la Organización de Estados Americanos en 1958.

Tabla 3.1
1955-1961

Años	Cuenta Corriente	PIB(Crecimiento)	RIN*
1955	-6.2	6.4%	37.5
1956	-9.2	9.8%	39.8
1957	18.1	6.2%	48.0
1958	-13.7	5.4%	47.3
1959	-6.1	1.9%	41.7
1960	78.4	0.5%	29.6
1961	33.0	-1.5%	3.8

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

**Reservas Internacionales Netas*

En este ambiente de crisis se funda la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), primer grupo de presión de los empresarios²⁴. Los primeros frutos de las presiones ejercidas por la AIRD se vieron con la creación de la Corporación de Fomento Industrial (CFI) y la aprobación de la Ley 4 de Incentivos Industriales²⁵. La Ley 4 representa la culminación de una serie de esfuerzos hechos por los industriales para legalizar el viejo sistema de contratos y concesiones especiales. Sin embargo, un artículo de la nueva legislación

23 En relación al caos político que se vivió luego de la caída de la dictadura, véase Guerrero (1988).

24 La asociación se fundó en 1962 como un instrumento para defender los intereses de sus asociados y proteger la industria de aquellos que quieran eliminar la protección. Véase Moya Pons (1992), p.81.

25 CFI fue fundada durante el gobierno del Consejo de Estado en 1962. La Ley 4, por su parte, fue aprobada en 1964 por el Triunvirato, gobierno de facto que alcanzó el poder a raíz del golpe de estado a Juan Bosch.

que establecía que no habría exenciones para los bienes intermedios importados que podían producirse en la República Dominicana, afectó directamente al sector. En un esfuerzo por modificar este artículo y conseguir una ley más acorde con el interés de sus miembros, la AIRD inició un proceso de cabildeo por una nueva legislación.

En 1968 es aprobada la Ley 299 de Protección Industrial, la cual se convertiría en el instrumento más completo y eficaz de protección que jamás haya tenido la República Dominicana. La ley permaneció activa hasta la década de 1990 cuando desapareció en medio de la primera ola de reformas estructurales puestas en funcionamiento en el país. Junto al Arancel de 1970, la Ley 299 representó el centro de la estructura legal erigida para proteger al sector industrial a lo largo de todos los años que precedieron las reformas. En la siguiente sección se discuten los detalles de ese cuerpo legal.

III.2. El grupo anti-reforma y el cuerpo legal de la protección (1968-1989)

Las políticas de incentivos aplicadas después de la intervención militar norteamericana abarcaron un amplio cuerpo legal. Eventualmente, este cuerpo legal se redujo a dos grandes leyes: la Ley 299 de Protección Industrial y la Ley 170 o Arancel de 1970. La Ley 299 agrupó en un solo texto todas las facilidades, concesiones y exenciones provistas por Trujillo a través de sus políticas de contratos. Fue promulgada el 23 de abril de 1968 según el gobierno para “promover la forma más rápida y efectiva de fomento industrial en la economía del país con el propósito de obtener fuentes de empleo e ingresos permanentes para nuestra población”²⁶. La Ley 299 fue el re-

26 Vedovato (1985), p. 116.

sultado de un largo proceso de negociación política y cabildeo llevado a cabo por los viejos industriales bajo la sombrilla de la AIRD²⁷.

La legislación de incentivos industriales estableció una clasificación de las industrias de acuerdo al tipo de exención impositiva (tabla 3.2). Las empresas se clasificaron en tres categorías: A, B y C. Los últimos dos grupos representaban a las industrias que operaban bajo la estrategia ISI con solo una diferencia. Mientras las empresas en la sección B incluían a aquellas firmas que producían bienes que no existían como producción local al momento de aprobar la ley, las empresas en la clasificación C incluían a nuevas firmas en mercados donde a pesar de que había algo de producción doméstica, faltaba capacidad instalada²⁸.

Tabla 3.2

Ley 299 de Protección Industrial

Categorías	M y E*	Combustibles	Insumos	ISR**	Patentes
A	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
B		90.0%	95.0%	50.0%	
C		90.0%	95.0%	50.0%	

Fuente: Ley 299, tomado de González Cano et al (1992)

*Maquinarias y equipos

**Impuesto sobre la renta

27 Otro grupo importante que jugó un rol estelar en la aprobación de la Ley 299 fue el Consejo Nacional de Hombres de Empresa (CNHE) fundado en 1962. Para más detalles en cuanto al rol de los grupos de presión en la aprobación de la ley de protección industrial, véase Moya Pons (1992), pp.137-64. El análisis de Moya Pons es muy interesante desde la óptica de la economía política ya que muestra como la AIRD presionó para retardar la aprobación de varias leyes de incentivos hasta que se alcanzó la oportunidad de pasar la Ley 299.

28 Vedovato (1985), p.17.

En cuanto a la primera clasificación, la categoría A, contaba con empresas que invertían en el sector de Zonas Francas Industriales. Estas empresas producían para el mercado externo y las exenciones en este contexto formaban parte de una estrategia para promover las exportaciones. Es oportuno señalar que la Ley 299, al igual que otras leyes de la legislación económica dominicana, pretendía cumplir dos objetivos que hasta cierto punto entraban en contradicción. Por un lado, buscaba proteger una parte del sector industrial cuya producción estaba orientada al mercado doméstico. Por otro lado, ofrecía un nivel de protección aún mayor a un grupo de empresas cuya producción estaba destinada al mercado internacional.

A pesar de que la Ley 299 fue el mecanismo más efectivo de protección industrial con que contó la República Dominicana en los años de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones, no fue el único aplicado. Otras leyes generaron incentivos de inversión y protegieron importantes sectores como el turismo, la agroindustria y las exportaciones no tradicionales²⁹. En general, las exenciones impositivas como mecanismo de promoción de inversiones sectoriales desaparecieron con la aprobación de la reforma tributaria de 1992.

Aunque los incentivos a la industria contenidos en la Ley 299 eran numerosos el aporte del sector a la producción doméstica no muestra cambios significativos durante los años de vigencia de este instrumento legal. Esta aparente inercia, sin embargo, esconde el hecho de que para mediados de los setenta el sector manufacturero había desplazado a la agricultura como el sector más dinámico de la economía. Cabe destacar que para la década del ochenta la economía dominicana se

29 Entre estas cabe mencionar la Ley 153 de Desarrollo Turístico, la Ley 409 de Desarrollo de la Producción Agroindustrial y la Ley 69 de Promoción de las Exportaciones.

había transformado en una economía de servicios, por lo que tanto la actividad manufacturera como la actividad agrícola habían sido relegadas a un segundo plano. Servicios como las finanzas, las comunicaciones y el turismo aumentaron sostenidamente su participación en el PIB durante la vigencia de la Ley 299.

Tabla 3.3
República Dominicana
Distribución del PIB por sector económico
1970-1991

Años	Agricultura	Manufactura	Construcción	Finanzas	Comunicaciones	HBR*
1970	23.2%	18.5%	4.9%	1.8%	0.7%	0.4%
1971	22.1%	18.9%	6.3%	1.6%	0.7%	0.5%
1972	20.8%	18.5%	6.2%	1.6%	0.7%	0.5%
1973	20.0%	18.6%	6.7%	1.6%	0.8%	0.6%
1974	18.9%	18.4%	6.5%	1.9%	0.9%	0.8%
1975	17.5%	18.7%	6.7%	2.1%	0.9%	0.6%
1976	17.6%	18.7%	6.3%	2.4%	1.0%	0.7%
1977	17.0%	18.8%	6.6%	2.5%	1.0%	0.8%
1978	17.4%	18.4%	6.7%	2.5%	1.1%	0.9%
1979	16.9%	18.4%	6.7%	2.5%	1.0%	1.1%
1980	16.4%	18.4%	6.7%	2.4%	1.0%	1.3%
1981	16.6%	18.2%	6.4%	2.4%	1.1%	1.4%
1982	17.0%	18.5%	5.8%	2.4%	1.1%	1.5%
1983	16.8%	17.9%	6.9%	2.4%	1.1%	1.6%
1984	16.6%	17.4%	6.8%	2.5%	1.2%	2.4%
1985	16.3%	16.9%	5.9%	3.7%	1.3%	2.5%
1986	15.7%	17.8%	6.6%	4.1%	1.3%	2.5%
1987	14.7%	18.2%	8.0%	4.1%	1.4%	3.1%
1988	14.2%	17.7%	8.1%	4.6%	1.6%	4.3%
1989	13.9%	17.7%	8.8%	5.2%	1.8%	4.1%
1990	13.4%	18.0%	8.7%	5.9%	2.1%	3.8%
1991	13.9%	18.5%	7.5%	5.9%	2.4%	4.1%

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

*Hoteles, Bares y Restaurantes

El cuerpo legal del proteccionismo dominicano se completó con el Arancel de 1970. Este arancel fue el resultado del trabajo de un grupo técnico nombrado por el Presidente Balaguer en 1967³⁰. Este grupo recomendó corregir dos grandes proble-

30 El grupo trabajó bajo el liderazgo de Mario Vela, consultor experto en materia aduanera de la ONU. Las opiniones y recomendaciones del grupo aparecen en Secretariado Técnico de la Presidencia (1970).

mas; por un lado, el sistema de clasificación de las importaciones de bienes estaba obsoleto hasta el extremo de que varios bienes inventados después de 1919 ni siquiera formaban parte de dicha clasificación; por otro lado, había que reestructurar la complicada legislación arancelaria que consistía no solo en tarifas puras, sino también en impuestos selectivos que complicaban su administración.

Se esperaba que la reforma arancelaria pudiera completarse en tres etapas. En una primera etapa, se adoptaba la Nomenclatura de Bruselas para eliminar el desorden administrativo causado por el hoyo existente en el proceso de clasificación. La segunda etapa incluía la consolidación en un arancel único de los impuestos creados mediante la ley de 1953, así como cualquier otra legislación especial que afectara la imposición a las importaciones. En la tercera y última etapa, se buscaría la revisión y reducción de los distintos aranceles.

La Ley 170 apenas alcanzó la segunda etapa. Aunque el sistema se organizó mejor con la adopción de la nueva nomenclatura, la reducción en la protección fue apenas perceptible. Una importante reducción en el arancel efectivo solo se logra veinte años después con la reforma arancelaria de 1990 implementada durante la llamada primera ola de reformas estructurales. El contenido de éste y otros ajustes es tratado en la próxima sección.

IV. Reformas y Economía Política

IV.1. La primera ola de reformas (1990-1993)

La primera oportunidad de desmontar la estructura proteccionista dominicana aparece cuando la crisis de la deuda de los años ochenta muestra la rigidez de la economía para acomodar choques externos. En el marco de esta crisis la administración de turno, encabezada por el Dr. Salvador Jorge Blanco, deci-

de firmar con el Fondo Monetario Internacional³¹. Esta firma limita los principales ajustes económicos implementados durante la gestión de Jorge Blanco a las condicionalidades establecidas en el Acuerdo. Aunque las recomendaciones del FMI incluían reformas estructurales, estos ajustes fueron relegados a un segundo plano por un paquete de políticas de corto plazo orientadas a recuperar la estabilidad económica perdida. Las políticas de corto plazo cumplieron su cometido. Para 1986 el tipo de cambio se había estabilizado en torno a RD\$2.90/US\$ y la tasa de inflación había retornado a dígito simple luego de exceder 30.0% en el año precedente. Asimismo, la economía alcanzaba su mayor tasa de crecimiento en tres años.

A pesar de que las condiciones para la implementación de ajustes estructurales estaban dadas, el nuevo gobierno—encabezado por el Dr. Joaquín Balaguer—pospuso una vez más las reformas de largo plazo. En su lugar, puso en marcha un

Tabla 4.1
República Dominicana
Indicadores Económicos Selectos
1985-1990
-Millones de RD\$-

Años	Construcción*	PIB Real	M1	TCO**	Inflación
1985	408.3	-2.1%	1639.1	3.12	30.90%
1986	399.0	3.5%	2503.3	2.91	4.40%
1987	1281.6	10.1%	3102.6	3.85	22.67%
1988	2068.6	2.2%	4694.9	6.15	55.80%
1989	2892.7	4.4%	5911.7	6.97	34.59%
1990	3685.4	-5.5%	8304.8	11.13	79.92%

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, *Boletín Trimestral*, varios.

* Inversión Pública en Construcción

** Tipo de Cambio Oficial (RD\$/US\$)

31 El gobierno del Dr. Salvador Jorge Blanco firmó tres acuerdos con el FMI: Un Acuerdo de Facilidad Ampliada en 1983; un Acuerdo Sombra o Puente en 1984; y un Acuerdo Stand-By en 1985.

programa de reactivación de la economía basado en la construcción pública³².

El programa trajo como resultado una tasa de crecimiento anual promedio de la inversión pública en construcción de 25.0% durante 1986-1990. El resultado inmediato de esta expansión fue un crecimiento real de 10.1% en 1987. El crecimiento del gasto público, sin embargo, generó un déficit fiscal inmanejable que se financió internamente con crédito del Banco Central. La oferta monetaria, medida a través del agregado M1, subió de RD\$1,639.1 millones en 1985 a RD\$8,304.8 millones en 1990. La expansión monetaria generó inflación y contribuyó a una marcada depreciación del tipo de cambio. Al cierre de la década la economía estaba inmersa en una de las crisis más grandes de su historia: la devaluación acumulada entre 1986 y 1990 ascendía a 72.0%; el PIB presentaba una tasa de crecimiento negativa de 5.5%; y la inflación anual se aproximaba a un nivel record de 80 por ciento.

En adición a la crisis interna, las condiciones externas eran completamente desfavorables. La Guerra del Golfo llevó inicialmente a un racionamiento del combustible, forzando luego la liberalización del precio de la gasolina. A mediados de 1990, la crisis se trasladó a la arena política cuando la Junta Central Electoral se mostró incapaz de declarar un ganador en las elecciones de mayo. En un esfuerzo por buscar una solución negociada a la crisis, representantes de diferentes sectores de la sociedad iniciaron conversaciones concertadas por la Iglesia Católica³³. Los encuentros dieron inicio a un dialogo tripartito entre los empresarios organizados, los sindicatos y el gobierno que culminó con la firma del llamado Pacto de

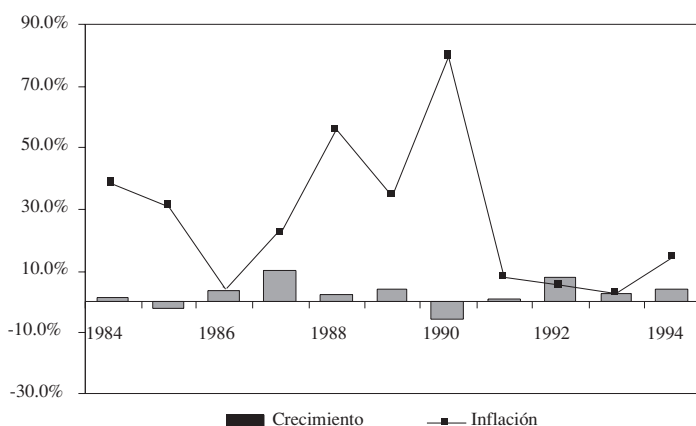
32 Ceara Hatton (1990) lo llamó un Programa de Reactivación Desordenada

33 El rol de la Iglesia durante las negociaciones para buscar una solución a la crisis queda claramente explicado en Núñez Collado (1997).

Solidaridad Económica (PSE). Curiosamente, el PSE se firmó bajo el gobierno del Dr. Balaguer, quien encabezaba la primera magistratura cuando fue aprobada la Ley 299 de Protección Industrial. Balaguer pasó entonces de ser el artífice y creador de la Ley 299, a convertirse en su destructor.

El PSE contenía el primer grupo de reformas orientadas a liberalizar la economía y a reducir o eliminar controles en diferentes sectores. El pacto incluía dos tipos de políticas: reformas estructurales o cambios de largo plazo como las reformas arancelaria, tributaria, laboral y monetaria; y políticas de estabilización de corto plazo enfocadas en la reducción de la inflación, el relanzamiento del crecimiento económico y la corrección de los problemas de balanza de pagos.

Figura 4.1
República Dominicana
Crecimiento Real e Inflación



Las políticas de corto plazo fueron exitosas en revertir el proceso inflacionario y crear las condiciones para la recuperación económica (figura 4.1). Las reformas estructurales, por otro lado, fueron aplicadas parcialmente lo que significó

un paso de avance. En las áreas que más se avanzó fue en el desmonte arancelario y en la reestructuración del sistema tributario. En la siguiente sub-sección se discuten las reformas arancelaria y tributaria de principios de los años noventa, así como la economía política de su aprobación.

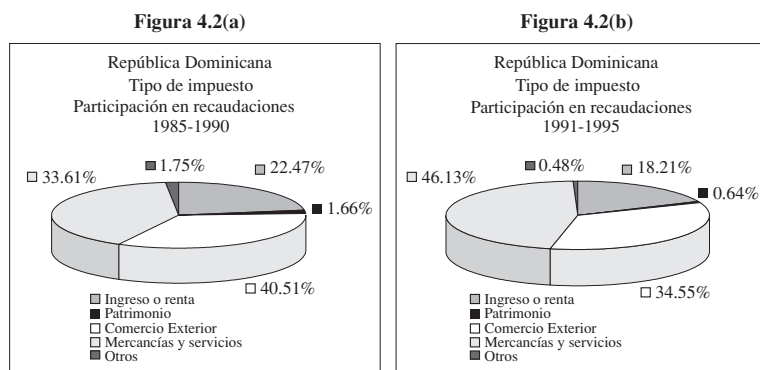
IV.2 Cambios estructurales: Reformas tributaria y arancelaria de los 1990s

El consenso para la aprobación del PSE se alcanzó con relativa facilidad debido a que ningún grupo de interés tenía el poder suficiente para imponer condiciones a otro grupo. Mientras el gobierno se esforzaba en consolidar un poder político todavía frágil, las asociaciones de empresarios y los sindicatos enfrentaban fuertes divisiones. La defensa de los intereses empresariales quedó en manos de dos grandes grupos organizados: por un lado, el Consejo Nacional de Hombres de Empresa agrupó a los industriales y productores de bienes sustitutivos de importaciones; por otro lado, La Unión Nacional de Empresarios (UNE) defendió los intereses de los importadores de bienes finales y algunos miembros del sector comercial. La defensa de los intereses laborales se canalizaron a través de varias uniones, al extremo que a lo largo de las negociaciones conducentes al PSE se identifica la participación de al menos seis sindicatos.

La debilidad de los grupos en pugna permitió al Presidente Balaguer pasar, en septiembre de 1990, el decreto ejecutivo 339-90 que impuso el nuevo arancel³⁴. Tres años después y

34 El inciso 13 del artículo 55 de la Constitución fue la justificación legal para aprobar una reforma arancelaria sin necesidad de enviarla al Congreso. Este inciso establece que el Presidente puede “reglamentar siempre y cuando lo considere conveniente el servicio de aduanas”. Ver Constitución de la República, 1994.

con pequeñas modificaciones, el nuevo arancel se convirtió en Ley en el Congreso Nacional. El nuevo arancel tenía por objetivo: a) la simplificación de la administración tributaria; b) la reducción de la protección efectiva; y c) un incremento en la eficiencia económica³⁵. La simplificación administrativa se alcanzó a través de la consolidación de más de 25 impuestos sobre importaciones en un instrumento legal único. La reducción en la protección efectiva fue el resultado no sólo de una disminución en la tasa arancelaria, sino también de la eliminación de exenciones, concesiones y tratamientos especiales provistos por otras leyes³⁶. La mejora en la administración tributaria y la reestructuración del sistema usado para valorar las importaciones dio como resultado al comienzo de la reforma, que las recaudaciones crecieran a pesar de la reducción tarifaria.



Fuente: Banco Central de la República Dominicana

35 La tabla A.1 del apéndice muestra los principales cambios contenidos en la reforma arancelaria.

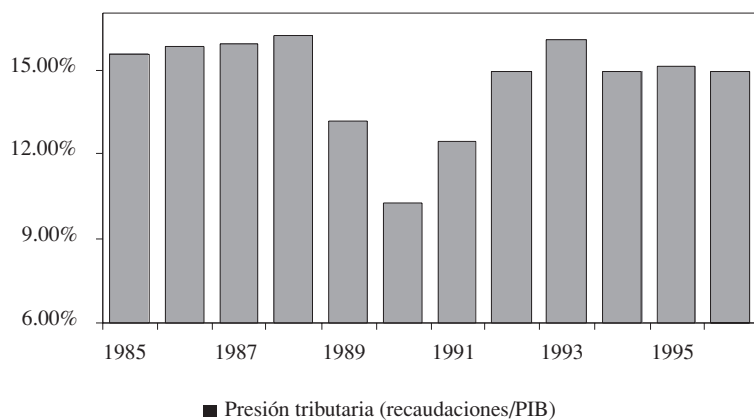
36 La magnitud de la reducción real de la protección efectiva ha sido objeto de debate. Mientras la tasa efectiva promedio de protección antes de la reforma se estimaba en 162.5% (Morales, 1985), las estimaciones post-reforma se encuentran en el rango de 94%-131% (Dauhajre y Escuder, 1996) o en un 46% promedio (Isa Contreras, 1994). El Banco Mundial (1995) estimó la tasa de protección efectiva en 152% en 1993.

La figura 4.2 muestra las proporciones del total de ingresos tributarios que forman los distintos impuestos, antes y después de la reforma. Cabe destacar la reducción que se observa en la proporción de los impuestos al comercio exterior como parte del total de recaudaciones tributarias. A pesar de esta reducción, el sistema tributario dominicano mantuvo su dependencia de los impuestos al comercio exterior. Esta situación combinada con la estrategia de integración comercial que el país lleva a cabo en la segunda mitad de los noventa condujo a un debate sobre “reformular la reforma arancelaria”.

Además de la caída en la participación de los impuestos al comercio exterior en el total de recaudaciones, la figura muestra un incremento significativo en las recaudaciones por concepto de impuestos sobre mercancías y servicios. Esta mejora fue el resultado de otra reforma estructural, la reforma tributaria de 1992. La reforma tributaria se enfocó en cuatro grupos de

Figura 4.3

República Dominicana
Presión Tributaria
1985-1996



impuestos³⁷: el impuesto sobre los ingresos de individuos y de empresas; el impuesto al valor agregado o ITBIS; el impuesto selectivo a ciertos bienes de consumo (alcohol, cigarrillos, bienes de lujo); y el recargo cambiario o comisión de cambio.

La reforma impositiva tenía como objetivo incrementar la presión tributaria y mejorar la administración de los impuestos. La tasa impositiva marginal para el ingreso individual se redujo gradualmente de 70% a 25% y para el ingreso de los negocios de 49% a 25%. El ITBIS, por otro lado, se incrementó de 6% a 8% y su base fue ampliada para tratar de reducir la evasión fiscal. Asimismo, el régimen impositivo correspondiente al consumo selectivo de bienes fue transformado en su totalidad. Más de 30 leyes dispersas que afectaban este régimen fueron consolidadas en un solo instrumento legal, mientras se sustituía el uso de impuestos específicos por impuestos tipo ad-valorem³⁸.

A pesar de que la reforma aumentó la presión tributaria, el incremento de este índice apenas le permitió retornar a los niveles alcanzados en 1985. Esto combinado con el riesgo que para la estabilidad económica representaba la potencial pérdida de ingresos generada por una eventual desgravación arancelaria en un ambiente de liberalización, llevó en 1996 a una nueva propuesta para reformar el sistema tributario y la estructura arancelaria dominicana. En el marco de este trabajo se identifica el contenido de esa nueva propuesta como la segunda ola de reformas en referencia a los vínculos existentes con los ajustes económicos implementados a principios de la década. Las proposiciones básicas del gobierno y la economía política detrás de su discusión en el Congreso dominicano es el tema de nuestra próxima sección.

37 Las principales modificaciones a la Ley 11-92 se resumen en la tabla A.2 en el anexo

38 Los impuestos específicos constituyen un monto fijo que se grava por el consumo de un bien. Como tal, su capacidad recaudatoria queda sensiblemente mermada durante procesos inflacionarios. La inflación, sin embargo, no afecta a los impuestos ad-valorem que representan un porcentaje del consumo de ese bien.

IV.3. La segunda ola de reformas

IV.3.1 El periodo de transición hacia la segunda ola de reformas (1993-1996)

A pesar de la aplicación exitosa de reformas estructurales de envergadura a principios de los noventa la economía dominicana presentó problemas de estabilidad a mediados de la década. La falta de continuidad en los ajustes estructurales a partir del primer ensayo de reformas, mantuvo intacto el viejo marco institucional donde operaba la economía. Esto permitió que las políticas de corto plazo, que con tanto éxito habían enfrentado la inestabilidad económica, fueran abandonadas. Al cierre de 1993 y en el marco de una nueva campaña política donde el Presidente Balaguer se presentaba nueva vez como candidato, el gasto gubernamental se incrementó significativamente. Como resultado de esta política fiscal expansiva, el déficit del sector público consolidado ascendió a 3.0% del PIB y la tasa de inflación superó el 14.0% en 1994.

Tabla 4.2

República Dominicana
Reforma Constitucional de 1994
-Principales Modificaciones-

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Prohibición de la reelección presidencial.2. Separación de elecciones presidenciales y congresionales.3. Introducción de un esquema de financiamiento de campañas políticas a través del presupuesto.4. Aprobación de la segunda ronda en los torneos electorales presidenciales.5. Llamado a nuevas elecciones para 1996. |
|---|

Fuente: Constitución de la República Dominicana, 1994.

La incipiente crisis económica fue agravada por la gestación de una nueva crisis política nuevamente originada en la incapacidad de la *Junta Central Electoral* (JCE) para declarar un ganador en las elecciones de mayo de 1994. En un esfuerzo por solucionar la crisis política los principales partidos firmaron un acuerdo dado a conocer como el *Pacto Nacional por la Democracia* (PND). El PND tuvo como eje central una reforma constitucional que probó ser fundamental en las futuras batallas políticas que se desarrollarían con la discusión de la segunda ola de reformas (tabla 4.2).

Al llamar a nuevas elecciones, prohibir la reelección presidencial y establecer una segunda ronda de votaciones, la reforma constitucional permitió al candidato de lo que hasta entonces era una tercera fuerza política, alcanzar el poder. Con la toma de posesión del nuevo Presidente el espacio político dentro del cual se iban a discutir las reformas incluía un mandatario reformador restringido por la nueva constitución a un solo periodo de gobierno, enfrentando a un Congreso dominado por la oposición. Las implicaciones de este sistema eran prácticamente desconocidas en un país de larga tradición autoritaria donde aún en periodos de gobiernos democráticos, un solo partido tiende a controlar todos los poderes del Estado⁴⁰.

En diciembre de 1996 el nuevo Presidente, Dr. Leonel Fernández envía al Congreso el presupuesto del año siguiente y con él, los principales componentes de la segunda tanda de

40 La República Dominicana ha tenido un sistema democrático desde 1966. Sin embargo, dos elementos resaltan la debilidad de la democracia incipiente. Primero, un presidente, el Dr. Joaquín Balaguer estuvo en el poder por 22 de 38 años posibles. Segundo, antes de las elecciones de 1996 un presidente electo nunca había enfrentado un Congreso en el que su partido representara una minoría tan notable. Así, intentos previos de reforma fueron pasados con apoyo incondicional del Congreso o a través de decretos que ignoraron el poder legislativo. En el nuevo escenario político vigente después de las elecciones de 1996 ignorar el Congreso o esperar su apoyo incondicional dejaron de ser opciones viables.

reformas: nuevas reducciones arancelarias y una reforma tributaria. La propuesta representaba un intento de cambiar el modelo económico existente por un modelo más orientado al mercado y a la liberalización comercial. La economía política detrás de la discusión presupuestaria y una descripción del contenido de las reformas propuestas por el gobierno constituyen el tema central de la próxima sub-sección.

IV.3.2 El presupuesto del gobierno y las reformas económicas

Para entender el ambiente en que las reformas fueron discutidas debemos describir primero el mecanismo de toma de decisiones fiscales y presupuestarias en la República Dominicana. La Ley Presupuestaria de 1969 establece que el Presidente debe someter al Congreso, en agosto de cada año, el presupuesto del año entrante. El Congreso puede aceptar o rechazar la propuesta. En el último de los casos, se procede a implementar el presupuesto del año anterior. Un punto a destacar es que la ley permite al Congreso modificar el proyecto de presupuesto. Asimismo, el Presidente tiene el derecho a vetarlo en caso de estar en desacuerdo con las modificaciones propuestas por el Congreso.

Al momento del sometimiento del presupuesto de 1997 y de las reformas correspondientes, la oposición mostraba una mayoría abrumadora tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. En la cámara alta, la oposición dominaba 29 de 30 asientos posibles. En la cámara baja el partido oficial tenía apenas 13 curules, cifra equivalente a 10.8% del total disponible⁴¹.

41 Véase tabla A.4 del Apéndice.

Tabla 4.3

República Dominicana
-Acerca del Proceso Presupuestario-
-1997-

Acerca del Proceso Presupuestario	República Dominicana	América Latina ³
- Del déficit fiscal	- Se requiere solo financiamiento apropiado ¹	16/20
- Del Programa Macroeconómico	- No existen restricciones importantes	5/20
- Del endeudamiento	- Se requiere aprobación Congresional	8/20
- De la autoridad de Finanzas	- Similar a otros ministerios	1/20
- De la posibilidad de revisión	- Solo bajo iniciativa del gobierno ²	16/20
- De la relación Gobierno-Congreso	- Si el Congreso rechaza el presupuesto, el plan del año anterior es aplicado.	8/20

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo: *América Latina tras una Década de Reformas: Reporte de Progreso Económico y Social*, 1997.

¹Según la Constitución Dominicana.

²Se necesita además la aprobación del Congreso.

³Las fracciones que aparecen en esta columna indican cuantos países de 20 naciones latinoamericanas siguen pautas presupuestarias similares a las dominicanas.

En un esfuerzo por subsanar la falta de apoyo Congresional para sus reformas, el gobierno trató de conseguir el respaldo de la opinión pública. En varias intervenciones públicas, el Presidente explicó al país la importancia de las reformas y describió los objetivos del programa: alcanzar un crecimiento sostenido del PIB entre 7% y 8% por año en una economía basada en el sector privado y orientada al comercio internacional; mantener un nivel de inflación menor a 10% por año y procurar el equilibrio de las cuentas públicas consolidadas; doblar la inversión del gobierno en el sector social y formar un

gobierno principalmente dedicado a facilitar las operaciones de una economía exportadora; asegurar la inversión en infraestructura; y desarrollar una estrategia integral para mejorar la equidad y eliminar la pobreza⁴².

Las reformas se dividieron en 4 grandes grupos: 1) aquellas orientadas a restaurar la estabilidad económica; 2) aquellas orientadas a liberalizar la economía; 3) aquellas aplicadas para reformar el sistema tributario; y 4) aquellas de compensación social destinadas a amortiguar el choque del resto de las medidas en los grupos sociales de menor ingreso.

A la espera de la sanción Congresional del paquete propuesto, el gobierno decidió implementar una serie de medidas por decreto. Para restaurar la estabilidad el gobierno incrementó los precios de los combustibles y liberalizó el mercado del petróleo. Estas medidas tenían como objetivo suavizar el impacto de las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo sobre la economía⁴³. Asimismo, el gobierno unificó el tipo de cambio devaluando la moneda 8.8%. Adicionalmente, se prometió un sistema cambiario flexible para reducir el sesgo anti-exportación de la economía dominicana⁴⁴. De acuerdo al gobierno estas nuevas políticas, junto a la mayor disciplina fiscal proveniente de la eventual aprobación de las reformas en el Congreso permitirían mantener la estabilidad económica.

42 Los discursos del Presidente se reproducen en línea en la página del Santo Domingo News en la dirección electrónica: <http://www.drl.com/news/government/GN/EcoPlan97.html>. Los principales ajustes económicos presentados junto al presupuesto de 1997 se explican en la tabla A.3 del apéndice de este trabajo.

43 Al momento de la discusión de las reformas, la República Dominicana tenía un impuesto implícito conocido como el diferencial del petróleo, que consistía en el ingreso generado por la diferencia entre un precio fijo interno de la gasolina y el precio internacional del petróleo. Con el incremento de los precios internacionales del petróleo en 1996 se redujo considerablemente el diferencial y aumentó el déficit fiscal.

44 Dauhajre (1994) explica con detalles como la legislación económica y las políticas tradicionales aplicadas en la República Dominicana han creado un sesgo anti-exportador.

Por su naturaleza ortodoxa, las medidas de estabilización introducidas por decreto eran impopulares. Para evitar un mayor descontento, el gobierno prometió tomar una serie de medidas compensatorias que serían financiadas con los ingresos generados por las nuevas reformas arancelaria y tributaria. El salario mínimo para los servidores públicos se incrementaría en 37%. Igualmente, los salarios de los profesionales, jueces, legisladores y otros, aumentaría entre 40% y 150%. En adición, se crearía un subsidio al transporte para evitar el incremento del costo de la transportación pública.

La estabilización y la compensación formaban parte del programa económico gubernamental de corto plazo implementado, casi en su totalidad, por decreto. Por el contrario, los ajustes estructurales o de largo plazo—como la liberalización comercial y la reforma impositiva—necesitaban de aprobación Congresional. La reforma arancelaria proponía una reducción en el número total de tarifas existentes de 8 a 4 categorías en 1997. Dos años después, la mayoría de los aranceles debían unificarse en torno al 10%. Como incentivo para el sector agrícola, unos pocos productos de este sector y equipos utilizados en el proceso de producción pagarían una tasa preferencial de 1.5%. En adición, la reforma tributaria intentaba compensar por la pérdida de ingresos fiscales provocada por la reforma arancelaria. El gobierno perseguía alcanzar una presión tributaria cercana a 20% del PIB, similar al promedio de la región.

Prácticamente todos los agentes económicos estaban de acuerdo en la necesidad de reducir los aranceles. La principal fuente de conflicto en esta etapa, era por qué monto y qué tan rápido debían hacerse los ajustes. Dos modificaciones incluidas en la reforma tributaria fueron el centro de la controversia: el incremento del ITBIS de 8 a 12% en 1997 y a 19% en 1999; y el trato dado a los impuestos sobre las

ganancias de las empresas⁴⁵. En resumen, el debate político se centró en estas dos medidas fiscales y en el gradualismo de la reforma arancelaria. En la próxima sub-sección presentamos el rol jugado por los distintos actores políticos durante el drama presupuestario de 1997.

IV.3.3 Economía política de las reformas: Los grupos de presión y el Congreso

La economía política de la discusión y aprobación de las reformas se caracterizó por confrontaciones en tres campos. Primero, la colisión política entre el Presidente y su partido (PLD) contra el Congreso, encabezado por la mayoría del PRD. Segundo, la batalla entre los grupos empresariales: por un lado el *Consejo Nacional de la Empresa Privada* (CONEP) y por otro, la *Unión Nacional de Empresarios* (UNE). Finalmente, el debate económico entre los grupos de consultoría: *Fundación Economía y Desarrollo* (FEyD), institución de orientación neo-liberal; y *Ecocaribe-Siglo XXI*, grupo con una visión más conservadora sobre el rol del mercado en la economía⁴⁶. La confrontación fue inicialmente indirecta a través de los diferentes medios de comunicación. Más tarde, en el Congreso, se convirtió en una confrontación directa durante la celebración de las vistas públicas para la aprobación del presupuesto.

El Presidente Fernández y varios de sus funcionarios hicie-

45 Los puntos conflictivos de la reforma del impuesto sobre las ganancias corporativas fueron la eliminación de la depreciación y de los pagos de intereses como cuentas deducibles en el cálculo de la base imponible efectiva, y la inclusión de un impuesto de 1% sobre los activos brutos de las empresas.

46 La tabla A.5 en el apéndice presenta una radiografía interna de los principales actores políticos del drama presupuestario de 1996. Explica sus orígenes, composición y conexiones entre unos y otros.

ron contacto con los hombres de negocios, los sindicatos, la prensa, los grupos políticos y otros sectores de influencia en busca de apoyo para las reformas⁴⁷. Adicionalmente, Fernández se reunió con los líderes de los dos principales partidos de oposición: el Dr. Balaguer, líder del PRSC, quién inicialmente ofreció apoyo a las reformas; y el Dr. Peña Gómez, líder del PRD, quién prometió llevar la propuesta al comité político de su partido para acordar una posición con respecto a las reformas⁴⁸.

Una vez enviados al Congreso el presupuesto y las reformas adjuntas generaron reacciones encontradas entre los distintos actores políticos. En la arena empresarial, mientras UNE consideraba el paquete económico como un instrumento “coherente y eficiente”⁴⁹ y lo respaldaba completamente, el CONEP disientía⁵⁰ y recomendaba una propuesta alternativa elaborada por la firma privada de consultoría, Ecocaribe⁵¹. FEyD, por otra parte, se oponía a la propuesta de Ecocaribe y firmemente apoyaba el paquete sometido por el gobierno.

Por otro lado, en la arena política, el Comité Político del PRD rechazó el presupuesto argumentando que “una ley que tiene una aplicación de un año no puede modificar un grupo

47 Las medidas tomadas por el gobierno en búsqueda de apoyo para sus reformas se describen ampliamente en la prensa escrita. Ver *Listín Diario*, *Hoy*, *El Siglo*, varias ediciones entre diciembre 1 y diciembre 20 de 1996.

48 Véase “Peña Gómez dice se acabaron los días de confrontación”, *Santo Domingo News*, diciembre 27-enero 7, 1997.

49 Véase Santo Domingo News, “Empresas defienden medidas”, *Santo Domingo News*, enero 3-9, 1997.

50 El CONEP mostró su desacuerdo con las propuestas mucho antes de que éstas llegaran al Congreso. Luego de una reunión en el Palacio Nacional en los primeros días de diciembre, su Presidente, Celso Marranzini, dijo que el “sector empresarial está de acuerdo con una reducción gradual de los impuestos a las importaciones, pero rechaza cualquier incremento en el ITBIS porque considera que esta sería fatal para los negocios privados”. Véase “El ITBIS debe ser incrementado”, *Santo Domingo News*, noviembre 29-diciembre 5, 1996.

51 Véase apéndice, tabla A.6.

fundamental de leyes de reforma estructural de la economía”⁵². Igualmente, el PRD favorecía una reducción más gradual de los aranceles bajo el alegato de que tal y como estaba establecida “la nueva reforma resultaría en una invasión masiva de productos importados lo que afectaría a la industria doméstica”⁵³. Asimismo la posición del PRSC y su líder Balaguer—que antes habían ofrecido apoyo al paquete económico—cambió radicalmente. El PRSC se manifestó dispuesto a “rechazar las reformas si contenían medidas para incrementar el precio de los combustibles o el impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios, ITBIS”⁵⁴.

En resumen, cuando las negociaciones políticas fueron transferidas al Congreso, los actores del drama político se dividieron en dos bloques: a) un bloque pro-reforma formado por la UNE, la FEyD y el gobierno; y b) un bloque anti-reforma encabezado por el CONEP, la Fundación Siglo XXI y Ecocaribe y el Congreso. En la próxima sección se explica la evolución de los eventos en el juego político de aprobación de las reformas.

IV.3. El juego político: Resumen de eventos

Con las reformas en el Congreso, el CONEP anuncia su posición donde llama a apoyar las medidas de estabilización, pero a rechazar la reforma arancelaria que no permitiría una reestructuración del sector productivo. En respuesta a la posición del CONEP, el gobierno modifica su propuesta inicial,

52 Véase “Secretario de la Presidencia dice o todo o nada”, *Santo Domingo News*, enero 10-16, 1997.

53 *Ibid.*

54 Véase *Santo Domingo News*, “Balaguer se opone a incrementos en ITBIS y precio de combustibles”, noviembre 29-diciembre 5, 1996.

dejando sin efecto la abolición de las deducciones impositivas de las empresas por concepto de depreciación y pagos de intereses⁵⁵. Asimismo, mantiene la tasa de impuestos sobre las ganancias corporativas en 25%, en vez de la reducción y unificación propuesta a un nivel del 10%⁵⁶.

Las negociaciones políticas debían concluir en una fecha determinada ya que la sección legislativa estaba pautada para finalizar a mediados de enero. Cualquier propuesta legal no aprobada para esa fecha debía esperar la segunda legislatura, que comenzaría a partir de febrero 27. Para el grupo anti-reforma, una buena estrategia de negociación era dilatar cualquier decisión sobre la propuesta de reforma. El CONEP se mantuvo presionando y logró llegar a un acuerdo con el gobierno para volver a someter el presupuesto original con ciertas modificaciones. El paquete modificado fue discutido en el Congreso luego de una extensión de la legislatura. El rol de los diferentes grupos durante las vistas Congresionales constituye el episodio más importante del juego político.

Durante todo el proceso el grupo pro-reforma, encabezado por el gobierno, mantuvo su posición de no separar el presupuesto de las reformas. La posición del bloque anti-reforma en las vistas públicas fue resumida por Isidoro Santana, economista de la Fundación Siglo XXI y de Ecocaribe, cuando “llamó a los legisladores a dividir la discusión del presupuesto de la de las reformas, no para archivar la última o arbitrariamente rechazarla, sino para discutirla y estudiarla con la aten-

55 Véase “Gobierno hace cambios al proyecto presupuestario”, *Santo Domingo News*, enero 24-30, 1997.

56 Aunque la reducción en la tasa marginal de impuestos sobre la ganancia corporativa de 25% a 10% favorecía en apariencia al sector empresarial, el CONEP la protestó. El problema era que esta reducción venía acompañada de una eliminación de la posibilidad de deducir depreciación o pago de intereses de los ingresos brutos de la empresa para calcular la base imponible efectiva.

ción que tan importante pieza requiere”⁵⁷. Los dos partidos de oposición en el Congreso acordaron seguir esta línea lo que prácticamente forzó un veto presidencial.

El debate para separar las reformas del presupuesto se centró en la capacidad que tenía el gobierno, según el grupo anti-reforma, para satisfacer sus gastos en 1997 sin necesidad de nuevos impuestos. Ecocaribe/Siglo XXI defendía la posición de que el nuevo presupuesto subestimaba los ingresos tributarios y de que era viable con una simple reducción del gasto de capital y una mejora en la administración tributaria⁵⁸. FEyD, por otro lado, planteaba lo contrario. Es decir, si se aprobaba el presupuesto sin reforma tributaria, los ingresos estaban sobreestimados y la ejecución presupuestaria pondría en peligro la estabilidad económica.

Un punto a destacar es que la UNE y la FEyD mantuvieron posiciones similares a lo largo de la discusión de las reformas. Ambas coincidían en su percepción de que el CONEP estaba distorsionando el proceso de reformas. Según UNE para el CONEP “la única buena reforma era aquella que le permitía al grupo empresarial absorber la mayor parte del pastel económico”⁵⁹. FEyD, por su parte, argumentaba que el “Congreso estaba en las manos de los poderes económicos del país (CONEP) y el Poder Ejecutivo ha estado siempre bajo la influencia de estos grupos”⁶⁰. A fines de enero, una tercera versión del paquete presupuestario con los cambios del acuerdo Gobierno-CONEP fue enviada al Congreso⁶¹.

57 Linares (1997), p. 62.

58 Véase Linares (1997), pp.31-51 y 60-64.

59 Ibid., p. 74

60 Véase “Andy habla francamente”, *The Santo Domingo News*, enero 7-14, 1997.

61 La tabla A.6 en el apéndice compara el paquete original del gobierno con los ajustes que se le hicieron a las reformas luego de las negociaciones. El resultado de las negociaciones muestra el “respeto” que el gobierno tenía por el grupo de interés empresarial más fuerte que existía en el país.

Finalmente, el Congreso encabezado por los dos partidos de oposición decidió separar el presupuesto de las reformas. Como era de esperarse, el Presidente vetó el presupuesto aprobado y decidió operar con el plan de ingresos y gastos del año anterior, poniendo fin al intento de lanzar una segunda ola de reformas estructurales de la economía.

La batalla por las reformas económicas de 1996 tuvo ganadores y perdedores. Sin lugar a dudas, el bloque anti-reforma liderado por el CONEP demostró su poder de influencia y la capacidad para lidiar en negociaciones conflictivas una vez más. Aunque intenso y rápido, el proceso político detrás de la aprobación de la reforma en la República Dominicana da al observador una buena oportunidad de llegar a importantes conclusiones. La experiencia, el nivel organizacional y el tamaño relativo del lobby entre otros factores, determina el destino de las reformas en democracias jóvenes con instituciones débiles. Esto queda comprobado en los modelos de economía política discutidos en otro trabajo presentado en esta edición⁶².

V. Conclusiones

Las principales contribuciones de esta investigación se explican mejor a la luz de los factores identificados en Sturzenegger y Tommasi (1998) como los principales determinantes de las negociaciones políticas para la aprobación de reformas económicas en un país representativo. Según estos autores, tres ingredientes moldean la economía política de un país representativo: primero, existen poderosos grupos de interés; segundo, estos grupos tratan de avanzar o retrasar la implementación de políticas públicas en concordancia con los intereses

62 Véase Andújar (2004).

de sus miembros; tercero, los grupos organizados ejercen presión para afectar la decisión gubernamental de redistribución del ingreso.

Además de ayudarnos a identificar los grupos de presión que tradicionalmente interactúan en los procesos de negociación política de reformas en la República Dominicana, el estudio-país que acabamos de concluir nos ayuda a reconocer los mecanismos que estos grupos utilizan para alterar las políticas públicas en su favor en distintos escenarios. El conocimiento de esta información sobre los grupos organizados es una fuente valiosa para minimizar los conflictos entre las partes y hacer más expedito el proceso de aprobación de reformas futuras.

En la investigación recién concluida queda evidenciado que el sector de la sociedad mejor organizado para la realización de actividades de cabildeo durante los procesos de reforma es el sector empresarial. El trabajo identifica dos grupos empresariales líderes con posiciones encontradas en cuanto a como debe estructurarse y ejecutarse un proceso de reformas. Por un lado, el antiguo Consejo Nacional de Hombres de Empresa y la Asociación de Industrias de la República Dominicana forman, en distintos periodos históricos, la vanguardia de los grupos anti-reforma. Por otro lado, la Unión Nacional de Empresarios se constituye durante la década del noventa en el principal grupo empresarial pro-reforma. Parte importante del foco de la investigación es la batalla entre estos grupos de interés durante la llamada segunda ola de reformas. Esta confrontación indirecta es a fin de cuenta dominada por el grupo anti-reforma apoyado en su mayor tamaño relativo y en la experiencia acumulada a través de años de defensa organizada de sus intereses.

Finalmente, el presente artículo aborda por igual el rol de los agentes políticos (congresistas, presidentes, burócratas y líderes partidarios) y de las firmas consultoras privadas en las

negociaciones sobre reformas económicas. Esta tarea la cumple mediante el análisis cuidadoso del comportamiento de estos actores durante la experiencia dominicana de 1996, un verdadero laboratorio de cómo son las negociaciones políticas de reforma en países en vía de desarrollo. La experiencia de 1996 muestra implícitamente cómo se van formando dos grandes bloques con intereses encontrados, cada uno de ellos compuesto por un grupo organizado de presión empresarial, un contingente de agentes políticos y al menos una firma de consultoría económica. Estos grupos se encuentran durante las vistas públicas celebradas en el Congreso para la discusión de las reformas. En el tiempo transcurrido entre las vistas públicas y el rechazo definitivo de las reformas en el Congreso se fragua el último gran aporte de este trabajo: la realización de un inventario sobre la modificación de las políticas públicas y la alteración de las intenciones de redistribución del ingreso del gobierno de turno ante las presiones de los grupos organizados.

Referencias

- Alesina, Alberto and Drazen, Allan, "Why are Stabilization Delayed?", *American Economic Review*, 81 (5), diciembre 1991, 1170-88.
- Andújar, Julio G., *Essays on the Political Economy of the Dominican Reform Process*, tesis doctoral presentada en la Universidad Internacional de la Florida, 1999.
- Andújar, Julio G., "Economía Política de las Reformas un Acercamiento Teórico al Caso Dominicano", *mimeo*, 2004.
- Baldwin, Robert, "The Political-Economy Perspective of Trade Policy" in Hillman, Arye L. (ed), *Markets and Politicians: Politicized Economic Choice*, (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1991).
- Bruton, Henry, "A Reconsideration of Import Substitution", *Journal of Economic Literature*, 36 (2), junio 1998, 903-36.
- Burgess, Robert y Nicholas Stern. "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, Vol.XXXI, No. 2, junio 1993, 762-830.

- Calder, Bruce J., *The Impact of the Intervention: The Dominican Republic During the U.S. Occupation of 1916-1924*, (Austin, University of Texas Press, 1984).
- Calzada, Ángeles, “El Proyecto de Fortalecimiento de la Apertura Comercial del CONEP”, Fundación Siglo XXI, 20, Santo Domingo, 1997.
- Cardoso, Eliana & Helwege, Ann, *Latin America's Economy: Diversity, Trends and Conflicts*, (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1997).
- Ceara Hatton, Miguel, *Tendencias Estructurales y Coyuntura de la Economía Dominicana: 1968-1983*, (Santo Domingo: CIECA, 1990).
- Banco Central de la República Dominicana, *Boletín Trimestral*, (Santo Domingo, varios años).
- Dauhajre, Andrés, hijo, *Sesgo Anti-Exportador y Promoción de las Exportaciones*, (Santo Domingo: Banco Central de la República Dominicana, 1994).
- Dauhajre, Andrés, hijo y Aristy Escuder, Jaime, *El Programa Macroeconómico de Mediano Plazo para la República Dominicana: 1996-2000*, (Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo, Editora Corripio, 1996).
- Dauhajre, Andrés, hijo, “!Lobbistas Adrienne, Lobbistas!”, *Sábado Económico* 541, (Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo, 4/1998).
- Dauhajre, Andrés, hijo, “Metamorfosis Il-Gatopardística de las Reformas”, *Sábado Económico* 506-507, (Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo, 8/1997).
- Dauhajre, Andrés, hijo, “Cuando la Democracia Falla”, *Sábado Económico* 483, 484, (Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo, 3/1997).
- Dauhajre, Andrés, hijo, “Lo que quedó de la Reforma”, *Sábado Económico* 480, (Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo, 2/1997).
- Dauhajre, Andrés, hijo, y Aristy Escuder, Jaime, “Y Sin Embargo son Lobbistas”, *Sábado Económico* 505, (Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo, 8/1997).

- Despradel, Carlos, *Lecciones del Pasado y Retos del Porvenir: 10 Años de Pensamiento Económico*, (Santo Domingo, Amigo del Hogar, 1996).
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, (New York: Harper and Row, 1957).
- Duarte, Isis; Brea, Ramonina y Tejada Holguín, Ramón, *La Cultura Política Dominicana: Entre el Paternalismo y la Participación*, (Santo Domingo: PUCMM, Impresos Camilo S.A., 1998)
- Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Sciences*, (New Jersey: Prentice Hall, 1991).
- García Michel, Eduardo, “La Apertura y las Reformas Económicas Deben Ser Apoyadas”, *Fundación Siglo XXI*, No. 56, Santo Domingo, 1997.
- García Michel, Eduardo, “La Crisis Política”, *Fundación Siglo XXI*, No. 74, Santo Domingo, 1998.
- García Michel, Eduardo, “Lo Probable Puede Ser lo Seguro”, *Fundación Siglo XXI*, Santo Domingo, 1997.
- García Michel, Eduardo, “Las Reformas Propuestas por el CONEP para Profundizar la Apertura”, *Fundación Siglo XXI*, No. 31, Santo Domingo, 1997.
- Guerrero, Miguel, Enero de 1962 ¡El Despertar Dominicano!, Mograf, 1988.
- Goldwert, Marvin, *The Constabulary in the Dominican Republic and Nicaragua: Progeny and Legacy of the U.S. Intervention*, Gainesville: University of Florida Press, 1962.
- González Cano, Hugo y Gómez Sabaini, J. *Manual de finanzas públicas y política tributaria*, (Santo Domingo: INCAT, 1992).
- González Hernández, Ramón, “Impacto de las Elecciones Presidenciales sobre los Ingresos y los Gastos del Gobierno Central: Experiencia Dominicana, 1990-2000”, (Banco Central, 2001).
- Guzmán, Rolando y Magdalena Lizardo, “Ingresos, Gastos y Déficits en Años Electorales: La Experiencia Dominicana (1966-1996)”, Onaplan, 1998.

- Guzmán Tejeda, Mario (Ed.). *Código Tributario de la República Dominicana*, Ley 11-92, (Santo Domingo, CENAPEC, 1992).
- Helpman, Elhanan and Persson, Torsten, "Lobbying and Legislative Bargaining", *NBER Working Paper*, No. 6589, June 1998.
- Herrera Cabral, César. *Las Finanzas de la República Dominicana*, (Santo Domingo, Ediciones Tolle-lege, 1987).
- Inter-American Development Bank, *Latin America After a Decade of Reforms*, Economic and Social Progress in Latin America, (Washington, D.C., IADB, 1997)
- Isa Contreras, Pavel, *Reforma Arancelaria, Protección Efectiva y Reestructuración de la Industria Manufacturera en la República Dominicana* (Tesis de Maestría, Universidad de Heredia, Costa Rica).
- Knight, Melvin M., *The Americans in Santo Domingo*, (New York, Vanguard Press, 1928).
- Linares, Manuel (ed.), *Conflicto Presupuestario, 1997: Propuesta de Reformas y Coyuntura Económica*, (Santo Domingo: Editora Universitaria UASD, 1997).
- Martí Gutiérrez, Adolfo, *Instrumental para el Estudio de la Economía Dominicana, Base de Datos:1947-1995*, (Santo Domingo: Editorial Búho, 1998)
- Meier, Gerald M. (ed), *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*, (San Francisco, California: ICS Press, 1991).
- Mejía, Luis F., *De Lilís a Trujillo*, (Santo Domingo: Editora de Santo Domingo, 1976).
- Moya Pons, Frank, *Empresarios en Conflicto: Política de Industrialización y Sustitución de Importaciones en la República Dominicana* (Santo Domingo: Amigo del Hogar, 1992).
- Moya Pons, Frank, *El Pasado Dominicano* (Santo Domingo: Fundación J.A. Caro Alvarez, 1986).
- Musgrave, Richard, *Theory of Public Finance*, (New York: McGraw-Hill, 1959).
- Núñez, Agripino, *La Cultura del Diálogo y la Concertación en la República Dominicana, 1985-1997*, (Santo Domingo: PUCMM, 1997).

- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965).
- Ortiz, S. Salvador. *Síntesis del Sistema Tributario Dominicano y su evolución en la Era de Trujillo*, (Santo Domingo, 1955).
- Peña Batlle, Manuel Arturo, *Ensayos Históricos*, Obras I (Santo Domingo, Taller, 1989).
- Rodrik, Dani, “Understanding Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, marzo 1996.
- Rodrik, Dani, “Trade and Industrial Policy Reform” in Behrman, J and Srinivasan, T.N. (eds.) *Handbook of Development Economics* (Amsterdam: North Holland, 1989).
- Rodríguez Demorizi, E., *Trujillo y Cordell Hull*, (Santo Domingo: Editora del Caribe, 1956).
- Santana, Isidoro, “Y Sin Embargo se Mueve: Un Reexamen de los Ingresos Fiscales en 1997”, Fundación Siglo XXI, 19, Santo Domingo, 1997.
- Santana, Isidoro, “El Camino de las Reformas”, Fundación Siglo XXI, 07, Santo Domingo, 1997.
- Secretariado Técnico de la Presidencia (STP), *Documentos para la Reforma Arancelaria*, Vol. I, II, III (Santo Domingo: STP, 1970).
- Tommasi, Mariano and Sturzenegger, F., (eds.), *The Political Economy of Reform*, (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1998).
- Vedovato, Claudio, *Politics, Foreign Trade and Economic Development: A Study of the Dominican Republic*, (New York: St. Martin Press, 1986).
- Vega, Bernardo, *Trujillo y el Control Financiero Norteamericano*, (Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana, 1990).
- Vega, Bernardo, *La Agenda Pendiente, Reformas, Geopolítica y Frustración: Artículos y Conferencias 1990-1995*, (Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana, 1996).
- Vega, Bernardo, “La Supuesta Protección Efectiva del Sistema Industrial Dominicano” en ANJE, *Seminario: El Arancel, La Reforma Ineludible*, (Santo Domingo: ANJE, 1996).

- Welles, Sumner, *Naboth's Vineyard: The Dominican Republic: 1844-1924*, (New York: Vol. I and II, 1962).
- Wiarda, Howard J., *Dictatorship and Development: The Methods of Control in Trujillo's Dominican Republic*, Center for Latin American Studies, (Gainesville: University of Florida, 1968).
- Wiarda, Howard J. and Kryzanek, Michael J., *The Politics of External influence in the Dominican Republic*, (New York: Praeger, 1988).
- Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, (Washington, D.C., 1994).
- Williamson, John (ed.), *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, (Washington, D.C., 1991).
- World Bank, *Dominican Republic: Its Main Economic Development Problems*, A World Bank Country Study, (Washington, D.C., World Bank, 1978).
- World Bank, *World Development Report, 1999/2000: Entering the 21st Century* (Washington, D.C., Oxford University Press, 1999).
- World Bank, *The Dominican Republic: Growth with Equity, an Agenda for Reform* (Washington, D.C., mayo 1995).

APÉNDICE

Tabla A.1

República Dominicana
Reforma Arancelaria de 1990

-Comparación Periodos Pre y Post-Reforma-

PRE-REFORMA	POST-REFORMA
<ul style="list-style-type: none"> • Los aranceles están determinados por 26 leyes fiscales y especiales y una legislación arancelaria: la ley 170 de 1970. • Aunque el 99% de los ingresos por impuestos a las exportaciones provienen de dos gravámenes, existen 15 impuestos diferentes a las exportaciones. • Existen 4 tipos de tasas aplicadas a las importaciones: ad-valorem, específica, compuesta y mixta. • Las exenciones y concesiones arancelarias son provistas por varias leyes: ley 299 de protección industrial; ley 153 de desarrollo turístico; ley 409 de desarrollo Agroindustrial; y ley 69 de promoción de exportaciones. • Existen múltiples licencias, prohibiciones, cuotas y autorizaciones especiales para importación. • Los aranceles se estiman bajo su valor FOB. • La valoración de muchas importaciones se hace a través de una tasa de cambio preferencial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los aranceles se consolidan en un solo instrumento legal. • Se establecen 8 niveles diferentes de tarifas: 3%, 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 30% y 35%. • La mayoría de los impuestos a las exportaciones son eliminados. • Todos los impuestos se recaudan mediante tasas ad-Valorem. <ul style="list-style-type: none"> • Más de 50 exenciones y concesiones especiales son eliminadas. • Las prohibiciones, cuotas y licencias son considerablemente reducidas. • Los aranceles se estiman de acuerdo al valor CIF. de la mercancía. • La valoración de las importaciones se hace a través de la tasa de cambio del mercado.

Fuente: Nueva ley arancelaria; Schenone and Guillian Cury (1991).

Tabla A.2

República Dominicana
Reforma Tributaria 1992
-Cambios Importantes-

Impuesto	Etapas Pre-Reforma	Etapas Post-Reforma
Ingreso Personal y de Compañías (ISR)	Ley 5911 de Impuesto al Ingreso de 1962.	Ley 11-92 de Renta Universal
	No existe ajuste por inflación	Se incluyen ajustes por inflación
	Beneficios marginales deducibles	Beneficios marginales no deducibles
	Intereses deducibles	Solo los individuos pueden deducir intereses
	Exenciones y concesiones	Eliminación de exenciones y concesiones
	16 tasas diferentes de impuestos para personas de 3% a 70%	3 tasas de impuestos diferentes para personas de 15 a 30%
	10 tasas diferentes para compañías de 10% a 46%	Una sola tasa de 30% para compañías a ser reducida gradualmente a 25%
Impuesto al Valor Agregado (ITBIS)	Ley 74	Ley 11-92
	Tasa única de 6%	Tasa única de 8%
	No existen ajustes por inflación	Existen ajustes por inflación
Impuesto Selectivo al Consumo Doméstico	Más de 30 leyes y 100 bienes gravados	Ley 11-92 y alrededor de 20 bienes gravados
	Impuestos específicos al alcohol y al tabaco	Ad-valorem de 10% al alcohol y al tabaco
	Impuestos específicos a bienes importados	Ad-valorem entre 5% y 80% a bienes importados
	Algunos impuestos específicos a servicios	Ad-valorem de 5%, 10% y 20% a los servicios
Impuestos al Comercio Internacional	Recargo cambiario de 20% a las exportaciones e importaciones	Eliminación gradual del recargo cambiario en 4 años

Fuente: Ley 11-92, Nuevo Código Tributario de la República Dominicana.

Tabla A.3
República Dominicana
Reformas Económicas 1996
Medidas más Importantes

Estabilización	Compensación	Liberalización	Reforma Tributaria
<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de la tasa de cambio a RD\$14/USD. La tasa se ajustará constantemente para mantener el mismo valor que en el mercado extraoficial. • Incremento y fluctuación de los precios de los combustibles dependiendo del comportamiento de la tasa de cambio y de los precios internacionales del petróleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El salario mínimo del gobierno se incrementa de RD\$1,014 mensual a RD\$1,400. • Incrementos de salarios entre 40% y 150% para los profesores, doctores, enfermeras, agrónomos, jueces, legisladores y otros • Se establece un subsidio a la transportación pública para evitar el incremento del costo de este tipo de transportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • A los bienes y servicios gravados a tasas de 35%, 30% y 25% se les aplicará una tarifa única de 20%. A los bienes y servicios gravados en la actualidad entre 20% y 15% se les aplicará una tarifa única de 10%. A los bienes y servicios gravados en la actualidad con tasa de 10% se les aplicará una tarifa de 5%, y a aquellos gravados a 5%, se les aplicará una tarifa de 3%. • Las importaciones de materiales, maquinarias y equipos para la agricultura pagarán una tarifa única de 1.5%. 	<ul style="list-style-type: none"> • La tasa máxima del impuesto al ingreso personal se reduce de 25% a 10% y el rango exento para el pago de este impuesto se sube de RD\$60,000 anuales a RD\$ 80,000 anuales. • Se establece un impuesto de 1% sobre los activos brutos de las empresas. • Se ofrecen dos amnistías fiscales parciales. • Todas las exenciones incluidas en contratos especiales con el Estado Dominicano serán dejadas sin efecto. • El ITBIS se incrementa de 8% a 12% en 1997 y su base es ampliada. • Se incrementa el impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas y de cigarrillo a 50% y a las cervezas a 40% • Se sustituye el diferencial del petróleo por un impuesto selectivo de valor constante expresado en pesos por galón de gasolina.

Fuente: Discurso del Presidente, 1996.

Tabla A.4

Decisiones Fiscales y Democracia
-República Dominicana y América Latina-

	República Dominicana	América Latina*
1. PODER LEGISLATIVO		
• Formulas electorales:	RP	15/26
• Números de cámaras legislativas	2	7/15
• Magnitud de distrito Cámara Baja	4.0	4/15 (entre 1 y 5)
• Magnitud de distrito Cámara Alta	1	1/15
2. PODER EJECUTIVO		
• Tipo de sistema	Presidencial	14/15
• Número de rondas electorales	2	7/15
3. RESULTADO ELECTORAL		
• Partidos y asientos en Cámara Baja	PRD: 58 asientos PRSC: 48 asientos PLD: 13 asientos	4/15 (tres partidos o menos)
• Partidos y asientos en Cámara Alta	PRD: 14 asientos PRSC: 15 asientos PLD: 1 asientos	

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo: América Latina después de una Década de Reformas: Reporte de Progreso Económico y Social, 1997.

RP = Representación Proporcional SP = Sistema Plural

* Indica que proporción de países de América Latina tienen un sistema similar al dominicano.

Tabla A.5

República Dominicana
Radiografía de los Actores Políticos

-Rol Jugado en el Proceso Presupuestario de 1997-Tabla A.6

Grupo de Interés	Anti-Reforma	Pro-reforma
Partidos Políticos	<i>Partido Revolucionario Dominicano (PRD)</i> Partido fundado en 1936 por exiliados del régimen de Trujillo. Está vinculado a la Internacional Socialista. Hasta el momento de la discusión presupuestaria, el PRD había estado en el poder tres veces. La primera vez, en 1963, con Juan Bosch en un gobierno depuesto a los siete meses por un golpe de estado. Estuvo en el poder además, en 1978 y 1986. Su líder y candidato presidencial en las elecciones que precedieron al affaire presupuestario era el Dr. José Francisco Peña Gómez.	<i>Partido de la Liberación Dominicana (PLD)</i> Fundado en 1973 luego que Juan Bosch, ex-Presidente del PRD, abandonara ese partido. Tomó el poder por primera vez en 1996 con el Dr. Leonel Fernández a la cabeza. Aunque fue fundado como un partido de izquierda con una estructura vertical se movió al centro a mediados de los años noventa. Habiendo surgido de una escisión con el PRD considera a ese partido su mayor rival.
Grupos Empresariales	<i>Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)</i> Es una renovación del desaparecido Consejo Nacional de Hombres de Empresa (CNHE) fundado en 1962 para la defensa del viejo sistema de contratos e incentivos para el sector industrial. Al momento de la discusión de las reformas era el grupo organizado más poderoso. Estaba mayormente formado por industriales. Su presidente en 1996 era Celso Marranzini.	<i>Unión Nacional de Empresarios (UNE)</i> Formado por un grupo de importadores de bienes finales y por miembros del sector comercial que desertaron del viejo CNHE. Su presidente durante la discusión de la segunda ola de reformas era el Dr. Andrés Dauhaje, importador y padre del economista del mismo nombre, líder de la Fundación Economía y Desarrollo, grupo de asesores privados que apoyó la reforma.
Firmas Consultoras	<i>Ecocaribe-SigloXXI</i> Aunque formaron parte del anti-reforma en 1996, los economistas de estas firmas consultoras no se oponen realmente a las reformas. Se oponían a algunas de las medidas y sobretodo, a la forma en que se pretendía fueran implementadas. Economistas como Eduardo García Michel, Isidoro Santana, Manuel Cocco y Angeles Calzada han estudiado la economía dominicana por años. Algunos de ellos han ocupado importantes posiciones públicas. Su posición desde el principio de la discusión fue separar el presupuesto de las reformas económicas.	<i>Fundación Economía y Desarrollo (FEyD)</i> Liderada por Andrés Dauhaje hijo defendió la reforma desde el principio ya que gran parte de la misma se basaba en sus propuestas. El Dr. Dauhaje y sus economistas llevaron a cabo una defensa de las reformas más sostenida que la de los mismos funcionarios públicos. El centro de estudios se fundó a mediados de los años ochenta y es pro-mercado y pro-liberalización.

Tabla A.6

República Dominicana
Paquete Económico del Gobierno

Versión Original y Versión Acordada con el CONEP

Antes	Despues
<ul style="list-style-type: none">• El ITBIS se incrementa a 12% en 1997.• El ITBIS se incrementa a 14% en 1998 y a 19% in 1999.• Se ensancha la base del ITBIS.• Los impuestos al alcohol y al cigarrillo suben a 40% y 50%.• El impuesto al ingreso corporativo se reduce de 25% a 10% y se eliminan las deducciones por concepto de depreciación y de pago de intereses.• La tarifa máxima se reduce de 35% a 20% en 1997 y luego gradualmente hasta 10% en 1999.• Se introduce un impuesto de 1% sobre los activos brutos de la empresa.• El salario mínimo se incrementa hasta RD\$1,400 mensual.	<ul style="list-style-type: none">• El ITBIS se incrementa solo a 11% en 1997.• El ITBIS se incrementa una sola vez, en 1997.• Se abandona el plan para ensanchar la base del ITBIS.• Los impuestos selectivos al alcohol y el cigarrillo se gravan a tasas menores.• El impuesto al ingreso corporativo se mantiene al mismo nivel, pero se permiten las deducciones por depreciación y pago de intereses.• La tarifa máxima se reduce de 35% a 20% y no se sigue reduciendo.• El impuesto de 1% sobre los activos brutos es eliminado.• El salario mínimo se incrementa a RD\$1,500 mensual.