



MEPyD
MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Conferencia magistral del ministro de Economía,
Planificación y Desarrollo, Isidoro Santana:

La perspectiva de la República Dominicana

**en el marco de las cambiantes
tendencias mundiales**

Conferencia magistral del ministro de Economía,
Planificación y Desarrollo, Isidoro Santana

**LA PERSPECTIVA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
EN EL MARCO DE LAS CAMBIANTES
TENDENCIAS MUNDIALES**

Pronunciada en el paraninfo Ricardo Michel de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), como parte de la celebración del 12 aniversario del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)

Conferencia magistral del ministro de Economía, Planificación y Desarrollo,
Isidoro Santana

LA PERSPECTIVA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN EL MARCO DE LAS CAMBIANTES TENDENCIAS MUNDIALES

Pronunciada en el paraninfo Ricardo Michel de la Facultad de Ciencias
Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo
(UASD), como parte de la celebración del 12 aniversario del Ministerio de
Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)

Revisión técnica
Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES)

Fotografía
Carlos Mejía

Corrección y estilo
Rosa Moreno

Diagramación y diseño de cubierta
Fernando Florentino

Impresión
NG Media SRL

Santo Domingo, República Dominicana.
02 de mayo de 2019.

Contenido

Introducción	5
El cambio climático	7
La globalización	9
Desarrollo de la inteligencia artificial	13
América Latina de crisis en crisis	14
Crecimiento de República Dominicana.....	18
El contrato social dominicano.....	18
La institucionalidad y descentralización	22
Implicaciones del pacto fiscal	24
¿Cómo vamos a pagar la deuda cuasi fiscal?	25
El tema de la presión fiscal de la República Dominicana	26
¿Cómo vamos a elevar la carga fiscal en República Dominicana	31



El ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Isidoro Santana.

Introducción

En el último medio siglo la humanidad ha registrado los más espectaculares progresos que se han visto en la historia. Pero algunos problemas que existían antes se arrastran y otros han comenzado a preocupar de manera muy particular durante este tiempo. Entre los viejos problemas que el progreso no ha resuelto están la pobreza, la desigualdad, el hambre y las carencias en salud, educación, agua, inseguridad ciudadana, infraestructura y servicios que impactan negativamente a una parte considerable de la población mundial.

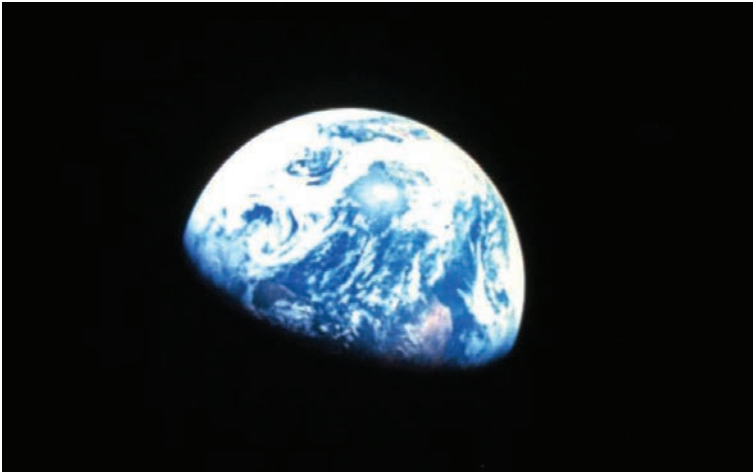
Entre las nuevas fuentes de preocupación debido a los nuevos problemas, uno es el tema del cambio climático, otro es el de los cambios sociales e institucionales que se derivan del progreso tecnológico, incluidos los del nuevo equilibrio de poder que ha sobrevenido.

Justamente para encontrarles respuesta es que en el seno del sistema de las Naciones Unidas fue formulada, discutida, aprobada y firmada la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El cambio climático

Hace 58 años, el 12 de abril de 1961, el astronauta ruso Yuri Gagarin fue el primer hombre que tuvo la oportunidad de ver el planeta Tierra desde lejos, fue el primero que subió al espacio estelar y pudo mirar nuestro planeta desde allá.

Al regresar a la Tierra, las historias que contaba asombraron al mundo, prácticamente como asombraron al mundo occidental las leyendas de los viajes de Marco Polo al mundo oriental. Casi ocho años después del viaje de Gagarin, la nave norteamericana Apolo 8 tuvo la misma experiencia. Además de contar la historia, nos trajo una foto, que les nuestro aquí, pues resultó ser la primera foto de nuestro planeta tomada desde el espacio exterior. Entre las cosas que narraba, posiblemente una de las más curiosas fue que al haberse acercado tanto a la luna, su inquietud no era tanto ver cómo se veía la luna desde tan cerca, sino cómo se veía la Tierra desde tan lejos.



Fuente: Una pequeña bola azul y blanca llamada Tierra aparece por vez primera en esta foto del astronauta William Anders durante la misión Apolo 8. Nochebuena de 1968. (William Anders/NASA vía AP).

Gagarin nos había traído la noticia de que la Tierra no es verde como muchos creíamos, ni es blanca como creían muchos rusos, sino que es azul. Como la gente no le creía, la foto de los norteamericanos de Apolo 8 vino a confirmarlo. Ambos acontecimientos fueron el comienzo de un inesperado sentimiento de arraigo y pertenencia, el convencimiento de la gente de que este planeta es el único lugar que tenemos para vivir y que tenemos que preservarlo.

Poco después, el Club de Roma encargó un estudio al Instituto Tecnológico de Massachussets que fue publicado con el título *Los límites del crecimiento*. Sostenía dicho informe que, de persistir los aumentos de la población, la industrialización, la contaminación y, sobre todo, de la explotación de los recursos naturales, el planeta Tierra le pondría fin al crecimiento económico en relativamente poco tiempo y recomendaban que fuéramos nosotros mismos los que tratáramos de atenuar el ímpetu del crecimiento.

Esta propuesta proveniente de intelectuales del primer mundo, de Europa, de Estados Unidos y de Japón, no fue muy bien vista por el mundo académico de los países socialistas y, sobre todo, por los países del tercer mundo, dado que entendieron que los proponentes provenían de países que ya eran ricos, estaban industrializados y, si parábamos el crecimiento, entonces nos condenábamos a permanecer pobres. Y así no es el negocio.

La teoría del Club de Roma resultó en algunos aspectos tan fallida como acertada en otros. Fallida porque en aquel tiempo la Tierra alimentaba a 3.7 billones de personas y los alimentaba muy mal y más de medio siglo después alimenta a 7.7 billones de personas y los alimenta mucho mejor y todavía no hay señales de que esté impedida de suplir alimentos para mucha más gente, pero en lo que sí acertaron fue en que la huella ecológica que ese progreso ha dejado se convierte en una gran amenaza para la sociedad humana.

No se han agotado los recursos naturales como ellos decían, porque cuantos más recursos naturales consumimos, más permite la tecnología descubrir otros, o descubrir técnicas que permiten extraer y explotar los mismos que ya teníamos a mayor profundidad, o en otras condiciones o zonas geográficas, incluido el mar.

Pero la capa de ozono ha calentado el planeta, se están derritiendo los glaciares, las selvas tropicales se están reduciendo a su mínima expresión, los ríos y mares se llenan de desperdicios, innumerables especies animales y vegetales han desaparecido y no sabemos cuándo desaparecerán aquellas que nos sirven para alimentarnos o que podrían ser el remedio para muchos de nuestros males.

El cambio climático constituye un enorme problema mundial. Muchos países -muy particularmente pequeños Estados insulares, como la República Dominicana- están en serios riesgos para su economía y su población. Pero conlleva amenazas para todos los países, incluyendo los más grandes y poderosos.

Sin embargo, combatirlo, atenuarlo y revertirlo conlleva costos económicos de consideración y, particularmente, cambios profundos de nuestros patrones de producción y consumo. Algunos países y/o líderes no quieren abordar los costos, y mucho menos cuando se plantea la idea de que sea en proporción al daño causado. Incluso hasta se empeñan en negar su existencia y, cuando se vean precisados a reconocerlo, es posible que sea muy tarde.

Ahora bien, independientemente del criterio que al respecto cualquier persona pueda tener, la preservación, el cuidado y la limpieza de la naturaleza es de por sí un valor por el cual vale la pena sacrificarse, aunque sea para tener la oportunidad de admirar su impresionante belleza, o por la existencia de tantos seres vivos que tienen tanto derecho a existir como nosotros.

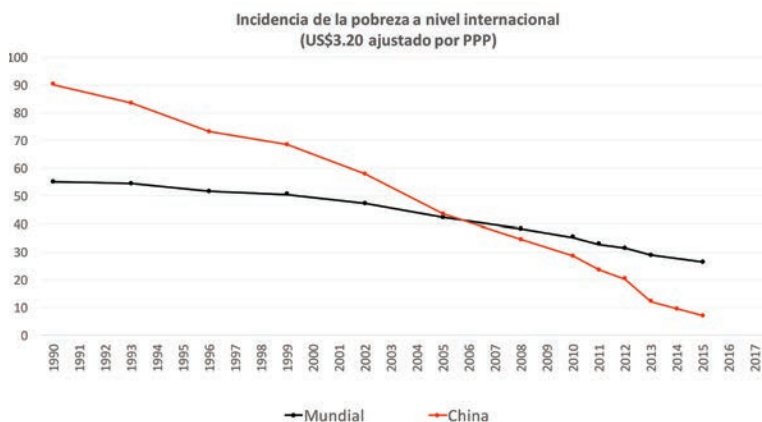
Actualmente, el mundo no se plantea para el crecimiento económico, pero sí buscar las vías para hacerlo más sostenible e inclusivo.

La globalización

El otro tema es el de las implicaciones para la sociedad humana de las tendencias económicas asociadas a la globalización. Una idea muy socorrida es que la globalización ha traído mayor pobreza y desigualdad en el mundo. Nada más falso.

¿Es hoy el mundo más injusto que antes? Bueno, depende de la perspectiva con que se vea, la distribución del ingreso se ha hecho más dispar al interior de cada país, pero se ha hecho mucho más pareja, mucho más equitativa mirando el mundo como un todo, pues la brecha entre los países pobres y ricos se ha aminorado.

Por lo pronto, la globalización ha sido una bendición para Asia y África, donde reside el 75 % de la población mundial y donde estaba la inmensa mayoría de los pobres del mundo.



Fuente: Elaborado por la UAAES a partir de los datos de *World Development Indicators* (WDI), extraídos el 28 de febrero de 2019. El código del indicador correspondiente es SI.POV.LMIC, actualizado al 30/1/2019.

De las tres regiones del tercer mundo, el gran fracaso ha sido América Latina. Vamos a tratar de explicar este fenómeno de que el mundo se ha hecho más justo cuando lo veamos desde la perspectiva mundial, pero más injusto cuando se ve desde el interior de cada país.

Por un lado, los procesos sociales y tecnológicos han ido provocando la segmentación de los procesos productivos en cadenas de valor global, de forma tal que los eslabones más simples de producción se han ido trasladando a las regiones del mundo con abundancia de mano de obra barata, y mucho más cuando en esos países se cuenta con grados de educación razonables y están en países con cierta disciplina y respeto a las instituciones. A

ello contribuyen el aumento y las facilidades del transporte, que permiten comenzar a producir un bien en un país, terminarlo en otro país y llevarlo finalmente a su mercado de consumo con una facilidad que antes no se concebía.

Por otro lado, la globalización ha traído consigo movimientos de capitales y de personas. Las migraciones normalmente mejoran la vida de los que emigran y sus familiares, pero tienden a deprimir los niveles de salarios reales en los países receptores, porque ponen a competir a sus trabajadores tradicionales con un flujo que llega de un lugar donde los niveles de ingresos son menores y eso tiende a deprimir sus salarios internos.

En adición, las nuevas tecnologías desplazan mano de obra, contribuyendo a deprimir más los salarios porque muchas cosas que hacían los trabajadores pasan a hacerlas ahora las máquinas.

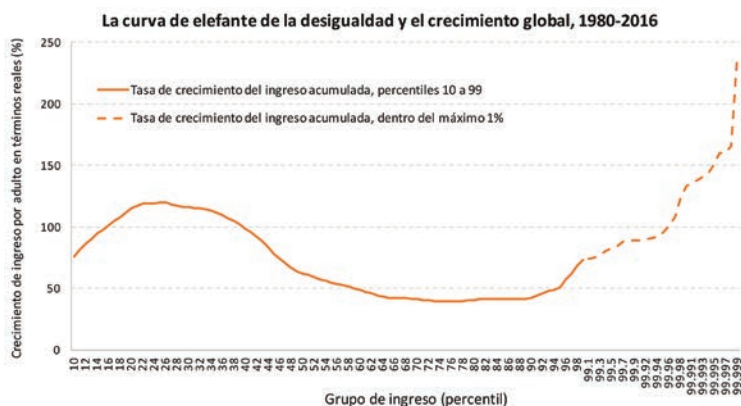
Entonces, se da la particularidad de que mejoran las condiciones de vida en países donde se instalan las industrias, que suelen estar poblados por grupos de muy bajos ingresos, principalmente por ese desplazamiento de la producción a países de mano de obra barata, por los movimientos de capitales y de personas, pero se enriquecen escandalosamente los de la élite superior que generan y aprovechan las tecnologías.

Por su parte, con la segmentación de los procesos productivos, la empresa desapareció como parte del tejido social; la nueva organización productiva virtualmente destruyó las grandes organizaciones sindicales en los países industriales, sus organizaciones políticas perdieron fuerza, se fue gestando una nueva concepción conservadora cuestionadora del estado del bienestar, basada en la reducción de los impuestos y del papel mismo del Estado que habían surgido tras la Segunda Guerra Mundial como alternativas a los dos extremismos que habían crecido en la primera mitad del siglo XX.

Ahora se presenta una situación adicional, el resurgimiento de ideas e intentos por romper el orden mundial fundamentado en el multilateralismo, impuesto después de la Segunda Guerra, basado en la toma de las decisiones de mayor trascendencia para el mundo de manera concertada, como una forma de bajar tensiones e imponer la cooperación entre los países en los asuntos del desarrollo, la justicia social y la paz.

A su vez, el desarrollo y el poder que han llegado a adquirir el capital financiero ha viabilizado que ahora las grandes fortunas se expresen en activos financieros antes que en riqueza física como antes, por lo cual tienden a ser más fáciles de tener y de administrar y más difíciles de controlar y de cobrarles los tributos.

Ahora, ¿qué es lo que ha pasado? Que en el medio de esa clase baja mundial y aquella élite superior hay un gran conglomerado que en el mundo se le suele llamar clase media y esa no ha sido muy beneficiada por el crecimiento de la economía mundial. Esa clase media está formada básicamente por los profesionales y técnicos, pero también por trabajadores normales de Europa y de los Estados Unidos que han visto sus salarios reales, no vamos a decir que decrecer, que en algunos casos sí ha ocurrido, pero no crecer al mismo nivel que va aumentando la economía.



Fuente: Elaborado en base a las series del WID.world (2017), descargadas de <https://wir2018.wid.world/download.html> en fecha 12/3/2019.

En el eje horizontal, la población mundial es dividida en cien grupos de igual tamaño, y ordenados ascendentemente de izquierda a derecha de acuerdo a su ingreso. El 1% de mayor ingreso fue dividido, a su vez, en diez grupos más pequeños. El grupo de mayores ingresos dentro del 1% más alto, fue dividido nuevamente en diez grupos, procedimiento que fue repetido a su vez con el de mayores ingresos dentro de este último. El eje vertical muestra el crecimiento del ingreso total de un individuo promedio de cada grupo entre 1980 y 2016. Para el grupo

99-99.1 (el 10% más pobre dentro del 1% de mayor ingreso a nivel mundial), el ingreso fue de 74% entre 1980 y 2016. Colectivamente, el 1% de mayor ingreso a nivel mundial, capturó el 27% del crecimiento total en el período. Las estimaciones de ingreso son calculadas empleando Euros expresados en Paridad de Poderes de Compra (PPP por sus siglas en inglés). A los efectos de la comparación, €1=\$1.3=¥4.4 en PPP. La PPP da cuenta de las diferencias en el costo de vida entre países. Los valores consideran la inflación.

El gráfico muestra del lado izquierdo los deciles de ingreso más bajos y del lado derecho los estratos más ricos. Los deciles más bajos, en este caso la mitad, el 50 % de menores ingresos del mundo, se apropia apenas del 13 % del crecimiento del ingreso global percibido en el período analizado; mientras que, en el otro extremo, en el último decil, para fines de mejor ilustración, se desagregaron en percentiles mucho más pequeños, de modo que aparecen no solo el decil 9, sino también los percentiles 91, 92, 93 y después el último en fracciones decimales de hasta 99.99, porque es ahí en ese grupito tan pequeñito que se mide en decimales donde se ha concentrado el crecimiento grande. Esos son los que conforman la élite que se ha enriquecido de manera escandalosa. Y en el medio, en lo que sería la espalda del elefante, está la evolución de los ingresos de la clase media mundial. Esa es la que ha visto crecer muy poco su ingreso.

Obsérvese que aquello que llamamos clase media mundial incluye lo que en los países ricos constituye la clase baja, de modo que en los países desarrollados se ha dado un fenómeno de empobrecimiento de su propia clase baja, provocando una inestabilidad social y política que había desaparecido desde la segunda mitad del siglo XX.

Desarrollo de la inteligencia artificial

Otro aspecto tiene que ver con la posibilidad de que la robotización del trabajo y los impactos de que crecientemente el trabajo humano sea suplantado por los avances de la inteligencia artificial, como se ha visto ya con muchísimos empleos y tipos de oficios que han ido desapareciendo gracias a la tecnología, y se proyecta que en los próximos 20 años al menos el 45 % de los puestos de trabajo desaparecerán; hay gente que sostiene que mucho más.

El desarrollo de la inteligencia artificial, se dice que implicará la sustitución de empleos, tales como de abogados, arquitectos, contadores, médicos, economistas, y qué decir de taxistas y personal calificado de nivel técnico. Ciertamente se dice que emergerán nuevos puestos con requerimiento de nuevas competencias laborales, pero aún no se sabe con certeza cuáles serán y mucho menos cuántos empleos se crearán.

Esto plantea aspectos cruciales para la organización de la sociedad. Si las máquinas hacen el trabajo, pero no cobran el sueldo, entonces, ¿quién va a ir al supermercado? Si los dueños e inventores se apropian de todo el beneficio, ¿quién comprará la producción?, porque estos siempre serán pocos y la realización de la producción requerirá necesariamente del ingreso de los contingentes amplios de la humanidad.

Eso va a implicar necesariamente que las sociedades vayan concibiendo y diseñando nuevos mecanismos de redistribución, porque ahora sí habríamos llegado, como nadie lo esperaba, a la contradicción fundamental entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción anticipadas hace mucho por Carlos Marx.

Posiblemente tendrá que buscarse la forma de que el Estado se apropie mediante algún mecanismo del excedente que generan las máquinas, la tecnología, y lo distribuya masivamente a la población creándose el socialismo que soñó Marx de la manera más increíble que se podía imaginar.

América Latina de crisis en crisis

De las tres regiones del tercer mundo, África, Asia y América Latina, a las dos primeras les ha venido muy bien la globalización, pero la que se quedó atrás fue América Latina.

América Latina vive de crisis en crisis, tiene determinados períodos de prosperidad y lo que gana lo pierde en etapas subsiguientes. Es cierto que vivimos una década de oro entre 2003 y 2013, en que las economías crecieron, gobiernos de tendencia izquierdista aprovecharon el *boom* de las materias primas para reducir la pobreza y atenuar la desigualdad; pero después de eso,

la región ha entrado en una etapa de inestabilidad y, en algunos países, de caída de la actividad económica, en ciertos casos de manera extremadamente penosa.

Nuestra región es digna de estudio por equipos de pensamiento que rebasen el limitado campo de los economistas. Argentina era una de las naciones más ricas del mundo hace menos de un siglo; también lo era Uruguay y Cuba. Ninguno dio el salto hacia adelante y algunos lo dieron hacia atrás. Brasil y México se han pasado la historia siendo la eterna promesa que nunca se cumple.

Y, de hecho, en esa década de oro de que les hablé, los teóricos de organismos internacionales y de las academias acuñaron la palabra BRIC, iniciales de Brasil, Rusia, India y China, para referirse a un grupo de países que teóricamente estaban llamados a convertirse en nuevas potencias económicas mundiales.

Después, el término BRIC fue sustituido por BRICS, porque a los cuatro primeros se les agregó la S de Sudáfrica, pero al final, supongo que habrán debido quitarle la B inicial, de Brasil, porque, para ser francos, nunca entendí tanto optimismo por apenas unos años de progreso de un país habituado a los retrocesos.

El caso más crítico es Venezuela, una situación extremadamente penosa. Alguna gente quiere aprovecharse de cuestiones ideológicas y atribuir el fracaso de este país a estar dirigido por un gobierno izquierdista. Lo primero es que no todo el que se dice de izquierda lo es en realidad, porque para alguna gente es buen negocio decir que es izquierdista, pero en la práctica comportarse como el más radical de los derechistas.

Las actuaciones del Gobierno de Venezuela son iguales que las de cualquier dictador derechista no ilustrado y corrupto. Porque si fuera así, ¿qué pasaría con Bolivia? Bolivia tiene una base económica que se parece enormemente a la de Venezuela, su riqueza descansa básicamente en petróleo, gas natural y productos minerales y tiene un gobierno que también se dice que es de izquierda. Pero resulta que, en ese mismo período, mientras en Bolivia Evo Morales encontró el país más pobre de Sudamérica y ha reducido drásticamente la pobreza, en Venezuela el gobierno tomó el país más rico de Sudamérica y ha convertido prácticamente a todos en pobres. Es decir, no es una cuestión ideológica, es una cuestión de la forma en cómo se comportan determinados individuos.





El ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Isidoro Santana, pronuncia la conferencia magistral en el paraninfo Ricardo Michel de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Crecimiento de República Dominicana

República Dominicana es un caso muy especial, es prácticamente el único que ha seguido creciendo mucho durante todo el tiempo. Hay otros que han estado creciendo bastante, básicamente Panamá, Perú, Bolivia, Colombia y Paraguay, pero con intervalos, no de manera tan continua como este país caribeño.

El caso dominicano es extraño porque a diferencia de otros países de América Latina, la República Dominicana en el último medio siglo, después de la Revolución de Abril, solo ha tenido dos crisis más o menos pronunciadas: una cuando Joaquín Balaguer dispuso la construcción de grandes obras con emisión inorgánica de dinero, en los años 1989-1990, y se generó la crisis de 1990-1991, y otra fue la crisis de Baninter, en 2003-2004. Estas han sido las únicas dos grandes crisis que República Dominicana ha vivido en los últimos 50 años. Si se observa a países como Argentina, algunos no se pasan dos o tres años sin una crisis, exagerando un poco quizá.

El único problema respecto a República Dominicana es que nuestro crecimiento es muy insatisfactorio. Ha dejado demasiados problemas sin resolver. Nos ha dejado con muchos problemas que teníamos antes y que todavía tenemos, que no nos ha permitido encararlos adecuadamente. Son problemas fundamentales de servicios públicos, de salud, educación, infraestructura, de agua, de seguridad ciudadana, de seguridad social; y un serio y persistente desbalance fiscal.

El contrato social dominicano

Y es aquí donde quiero concentrarme, en el tema que más nos ocupa a los que tenemos la responsabilidad de coordinar el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La estrategia da un mandato a que se firme un pacto fiscal, fruto de la negociación de los actores nacionales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible no lo hacen así de manera explícita, pero nos hablan de la necesidad de financiar la aplicación de los ODS.

Esto es un problema de contrato social, de cómo la sociedad se ve a sí misma y cómo está dispuesta a encarar sus problemas. Un contrato social, en este caso un pacto fiscal, ni siquiera tendría que ser un acto escrito y firmado, bastaría con que la sociedad en su conjunto se forme una idea y adquiera conciencia de qué es lo que queremos y cuál es la ruta que debemos seguir. Eso es lo que parece darnos la Estrategia Nacional de Desarrollo, y es la ruta que nos trazan los ODS, pero tenemos que llevarlo a la conciencia de todo el mundo.

Siempre me gusta hacer el símil entre la evolución de la economía y de la sociedad cubana, frente a la dominicana. Cuba y República Dominicana son países condicionados por la historia y la geografía a ser muy parecidos, pero han seguido la evolución más diametralmente distinta en las últimas décadas.

Voy a referirme a los conceptos que usan mucho los economistas de bienes públicos y bienes privados. La sociedad humana necesita, por lo menos en la época moderna, una variedad de bienes de uso individual que pueden y deben ser adquiridos privadamente, en tanto que otros son de uso común, o al menos que resulta difícil tenerlos de manera individual. Los primeros, como la comida y el vestido, son los bienes privados, mientras que los de uso común es a lo que llamamos bienes públicos.

Cuba, por lo menos hasta la última vez que la visité, hace algunos años, tenía un excelente sistema de provisión de bienes públicos. Buena educación, buena salud, buenas carreteras, un entorno urbano limpio, orden en la calle, mucha seguridad ciudadana, mucho respeto y disciplina; pero nada de comida, nada de vestidos, nada de artículos electrodomésticos, nada de automóviles, supermercados vacíos, es decir, los bienes de uso privado brillan por su ausencia.

En República Dominicana ocurrió todo lo contrario, tenemos bienes privados como cualquier país considerado desarrollado, solo hay que ver las calles, solo hay que ver las tiendas y los supermercados, pero casi nada de bienes públicos, exagerando nuevamente.

En realidad, no es carencia, sino mucha precariedad de bienes públicos, precariedad en todo lo que tenga que ver con infraestructura, con educación, con salud, con seguridad ciudadana, con solidaridad social y con una serie de cosas que necesita la gente para vivir.

¿Y qué es mejor que un país tenga, muchos bienes públicos o muchos bienes privados? Yo no sé lo que piense cada uno de ustedes, pero mi visión es que una sociedad lo que requiere es una adecuada combinación entre una cosa y la otra. No debería tener muchos bienes privados y las necesidades colectivas insatisfechas, ni mucho menos lo contrario, porque así como los cubanos se sienten muy insatisfechos sin bienes privados, los dominicanos, no solo nos sentimos insatisfechos, sino peor, problemas como educación, salud pública, acueductos, tratamiento de aguas sucias, carreteras pavimentadas, esto se convierte en un lastre demasiado pesado para nuestro desarrollo.

Y en lograr esa combinación adecuada entre lo público y lo privado es que consiste el pacto que queremos, este es el pacto fiscal que queremos, no necesariamente significa sentarse a negociar sobre impuestos sobre la renta, o sobre impuestos selectivos, es cómo queremos construir una sociedad que pueda tener la adecuada combinación, la óptima combinación entre lo público y lo privado.

Llegar a un pacto social es definir qué Estado queremos, cómo debe funcionar, de qué tamaño debe ser, qué hará y qué no hará, cómo se distribuirán las funciones públicas entre un Gobierno y otro, y cómo vamos a financiarlo.

Redefinir nuestro Estado es un asunto crucial; no solo para la República Dominicana, es para toda América Latina. La debilidad de nuestras instituciones y la falta de confianza por la ciudadanía constituye otra barrera al desarrollo. De hecho, esto está ahora en el centro de los debates intelectuales de la época.

De la antigua discusión en el sentido de que lo más importante que requieren las sociedades para prosperar son los recursos naturales, es decir, aquellos de los que nos dota la naturaleza, después se pasó al ahorro y la inversión; es decir, a la capacidad para incrementar la riqueza tangible renovable, aquellas cosas como las industrias, la infraestructura, la riqueza creada por el hombre y que permite elevar la productividad de los que trabajan.

Con el tiempo se fue descubriendo que esas cosas no eran a priori tan importantes, y el desarrollo, principalmente de Japón y algunas sociedades europeas, mostró que los recursos naturales no eran lo más importante, que había otras cosas que podrían resultar más significativas y se elaboraron nuevas teorías que ponen el acento en el capital humano, en la necesidad de que cada país tenga recursos humanos preparados, disciplinados, saludables, educados, porque de eso depende que alcancemos lo otro.

Sin embargo, recientemente las teorías del crecimiento económico se basan más en lo que en sociología se llama el capital social. ¿Qué es el capital social? Significa la capacidad que tienen las sociedades para establecer relaciones virtuosas, relaciones mutuas de colaboración y confianza entre ellas y para crear instituciones funcionales y que todo el mundo esté dispuesto a respetar. El libro más conocido sobre la materia en la época moderna es el de James A. Robinson y Daron Acemoglu, *Por qué fracasan los países*, quienes prácticamente sostienen que las instituciones no son lo principal, sino lo único importante.

No tienen que ser instituciones complicadas, bastaría con leyes y normas de comportamiento funcionales y asimilables por todos. Pongo siempre el ejemplo de dos automóviles que se cruzan en una intersección. Para que el tránsito funcione bien es fundamental que ciertas normas se respeten, significa que uno de los dos conductores sepa que le toca pararse y que el otro sepa que le toca seguir y que cualquiera de los dos que haga lo contrario de lo que le corresponde hacer está contribuyendo a generar un caos en el tránsito.

Uno de los problemas serios que tenemos en República Dominicana que también es uno de los inconvenientes que tiene toda América Latina es el tema de la falta de confianza en las instituciones, la falta de confianza en el Estado.

Masivamente la población justifica la evasión de impuestos. Ya no es solo que la gente está dispuesta a evadirlos. El grado de desconfianza ha llegado a un nivel tal que ya la gente llega a justificarlo y a decirlo públicamente y a perdonar a todos los que lo hacen. Esas son las cosas que tenemos que cambiar.

Lo fundamental de ese pacto social es crear una situación en la cual se genere confianza en el Estado, que la gente entienda que este es su Estado, que tiene que respetarlo, que tiene que cumplir

sus leyes, que tiene que apoyarlo, que tiene que financiarlo, porque de eso dependerá que podamos disponer de los bienes públicos que necesitamos para nuestra vida cotidiana y para nuestro progreso.

De modo que nuestro pacto, como les decía, ni siquiera tiene que ser un contrato firmado, ojalá que así fuera, lo importante es que todos los dominicanos hagamos conciencia de que tenemos que trabajar en esa dirección. Si se llega a negociar y a firmar debería ser lo más simple posible.

No hay que enfrascarse en discusión de detalles. Hay cosas que no se negocian, sencillamente porque no hay maneras de llegar a un consenso. Mi experiencia personal es que el fallo del Pacto Eléctrico consistió en pretender conseguir consenso universal de todo el mundo en todos los aspectos y eso no es posible.

Si usted pone a la gente a discutir cuánto tendría que pagar de impuestos a la cerveza o a los combustibles, o cuál debe ser la multa por violar la luz roja, usted nunca va a lograr que todo el mundo se ponga de acuerdo en eso, eso es imposible.

Posible sí es que los dominicanos digamos qué necesitamos tener y queremos tener, tales y cuáles servicios que nos debe ofrecer el Estado y a cambio estamos en el deber de aportarle tanto y las vías más adecuadas y razonables serán estas. Después corresponde a los técnicos, a los funcionarios y a los legisladores diseñar, aprobar y perfeccionar los detalles.

La institucionalidad y descentralización

Ahora, cómo hacer para que eso sea posible, eso implica muchos cambios en diferentes órdenes y yo no soy la persona autorizada para decir todo lo que habría que hacer, pero cuando hablábamos de un pacto fiscal nos referimos básicamente a un mecanismo que permita garantizarles a los ciudadanos que todo centavo de impuesto que paga, su uso está plenamente justificado, se usa de manera racional y transparente, que incluya una ley de responsabilidad fiscal que norme algunos parámetros dentro de los cuales el Estado puede moverse.

Sería bueno, no necesariamente tiene que ser así en un cien por ciento, un Estado más descentralizado; por lo menos eso es algo en lo que yo creo. ¿Qué significa eso? En República Dominicana hay dos gobiernos, el nacional y el municipal. Hay otros países en que hay gobiernos intermedios: provinciales, de comunidades autónomas, estatales. Pero en República Dominicana solo hay dos. Ahora bien, conforme a una tradición latinoamericana, que muchos países han ido corrigiendo, el problema es que tenemos una enorme concentración del poder político y económico en uno solo, en el gobierno nacional y muy poco en poder de los gobiernos municipales y eso se convierte en una barrera enorme a la solución de mil problemas sociales.

La descentralización consiste en acercar el gobierno a los ciudadanos transfiriéndoles poder político, responsabilidades de servicios y recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos municipales. Mucha gente dice que el problema es que hay mucha corrupción, que van a desperdiciar los recursos en sus manos. Yo no estoy seguro de que se desperdicia menos mientras están concentrados en el gobierno nacional; y si bien es cierto que cada día aparecen escándalos de corrupción que afectan a alcaldes y regidores, igual ocurre a nivel nacional, con la agravante de que algunos de estos son de gran magnitud.

En adición, así como en el plano nacional hay funcionarios públicos, la mayoría, que se levanta todos los días a cumplir con su deber y hacer su trabajo con eficiencia y transparencia, asimismo hay una cantidad enorme de alcaldes y de ediles que hacen su trabajo de manera admirable; con una ventaja, que consiste en que están siendo chequeados de manera cercana por su gente.

Y si bien la población de los municipios puede estar dispuesta a votar y elegir a cualquiera para que los gobierne y los represente, en la medida en que piensan que no tienen ninguna importancia para ellos, porque su accionar no les afecta en su vida; pero si la gente viera que de esa autoridad depende la provisión de muchos de los servicios que necesita para su vida diaria, que una parte de los impuestos que paga va para eso, entonces ahí sí estaría dispuesta a darle seguimiento cotidiano y a la hora de votar tendría mucho más cuidado de a quién elige.

Implicaciones del pacto fiscal

El pacto fiscal también debería implicar derogar una infinidad de leyes que en República Dominicana se han creado, que le confieren al presupuesto una rigidez enorme y que si no lo hacen más rígido es porque los gobiernos normalmente no las cumplen.

Ustedes saben la cantidad de leyes que hay en República Dominicana, que obligan a sacar tanto por ciento para la educación, para la Junta Central Electoral, para los partidos políticos, la Cámara de Cuentas, la Cámara de Diputados, para el Poder Judicial, para la UASD, para el Banco Central, etc. Si el Gobierno las cumpliera todas, y encima tiene que pagar otras cosas que también están en leyes, aunque sin establecer cuotas fijas, como la deuda pública o la seguridad social, entonces prácticamente no podría atender ni los servicios de policía ni mucho menos infraestructura.

Pero lo peor de todo es que genera una terrible rigidez en la asignación del presupuesto público e irracionalidades intolerables, pues mientras innumerables servicios no pueden ser atendidos, otras instituciones pueden darse el lujo de malgastar el dinero de los contribuyentes.

Salvo algunas que tenemos que defender como el 4 % para la educación como algo sagrado y que a nadie se le ocurriría pensar lo contrario, y el porcentaje de los municipios que yo defendiendo, siempre que también se aclaren sus responsabilidades, esas leyes hay que derogarlas y darle flexibilidad al que va a elaborar el presupuesto de que, conforme a los criterios de racionalidad y atendiendo a la disponibilidad, entienda a quién le debería dar más y a quién no.

Otra parte de esta negociación debería ver cómo vamos a financiar la seguridad social. Normalmente, para los países, los costos de la seguridad social son elevados y absorben una parte muy grande de los recursos públicos, porque en la medida en que las sociedades envejecen crece la proporción de personas a las que hay que pagarles pensiones y proveerles salud; y deberían ser pensiones razonables que les permitan un nivel de vida que no los empobrezca.

¿Cómo vamos a pagar la deuda cuasi fiscal?

Esto es un asunto serio, esa deuda sigue creciendo cada año, pero con una agravante que dificulta luchar contra la pobreza, porque tenemos en República Dominicana la dualidad de un órgano emisor y gendarme de la política monetaria y de la estabilidad macroeconómica, pero al mismo tiempo, es un órgano emisor de deuda pública, que vive colocando deudas en el mercado financiero, compitiendo con el Ministerio de Hacienda.

Eso significa que está obligado, por su propio interés, a mantener altas tasas de interés real y una tasa de cambio sobrevaluada, como una forma de garantizar la permanente entrada de capitales al país y al mismo tiempo, impedir que salgan los que ya se encuentran en el mercado.

En esta competencia por los capitales se ve precisado sustraer del mercado la única fuente de capitales disponibles para financiamiento de largo plazo para inversiones productivas públicas y privadas. Cualquier intento de inversionistas para captar una parte de esos capitales obliga al Banco Central a responder con tasas de interés más altas y restricciones al mercado financiero. En esas condiciones, no hay empresas productivas que puedan competir bien que no sea manteniendo bajos salarios y no pagando impuestos, evadiendo o procurándose exoneraciones fiscales, obstáculo insalvable para mejorar la competitividad de la industria y la agricultura, elevar el empleo formal, incrementar los salarios reales y reducir la pobreza.

El tema de la presión fiscal de la República Dominicana

Un caso muy digno de estudio es el nivel de la carga tributaria en los países de Europa. Claro, los países de Europa son un caso especial, porque fueron países devastados por dos grandes guerras mundiales y después tuvieron que ver cómo iban a reconstruir sus sociedades y buscar todos los medios para no volver a caer en los radicalismos de entreguerras.

Entender esto merece una breve mirada histórica. Después de la Primera Guerra Mundial, la extrema derecha fue ganando un crucial apoyo en prácticamente toda Europa. Entre los intelectuales, las universidades, la prensa y muchos líderes políticos se fue imponiendo, bajo la expresión de ultranacionalismo, racismo y la xenofobia, clericalismo a ultranza, y reacción política, hasta derivar en el ascenso al poder del fascismo y el nazismo en Italia, Alemania, Austria, Hungría, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Rumania e influencias determinantes en Francia, Holanda, España y Portugal.

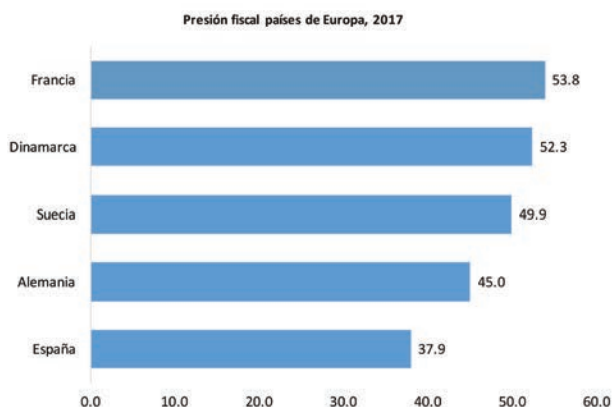
La tragedia que significó la Segunda Guerra Mundial, junto a los éxitos de la industrialización de la Unión Soviética y la constatación de que el heroísmo del pueblo ruso y la fortaleza del Ejército Rojo había logrado finalmente derrotar al nazismo, despertó en gran parte de Europa y del mundo un sentimiento de admiración por el comunismo que se fue traduciendo en un creciente fervor por el otro extremo.

Ayudaba a ello la fuerza moral que provenía del convencimiento de estarse favoreciendo la solidaridad entre los pueblos, la justicia social y, en última instancia, la igualdad, pero que al no admitir compromisos que no significaran el todo o la nada (consustancial a la guerra, que había puesto como condición la aniquilación del contrario), derivó en un radicalismo de izquierda que se fue imponiendo, y a la larga, en nuevas dictaduras criminales y corruptas en todo el este de Europa y otras partes del mundo.

Entonces las mentes más lúcidas buscaron un lugar intermedio, basado en que la paz tendría que sustentarse en un nuevo equilibrio en que los ciudadanos de todos los países pudieran sentirse parte de una sociedad, de un conglomerado en que podrían disfrutar de los derechos que postula la democracia, pero también de los beneficios que podía ofrecer una economía cada vez más rica. En definitiva, se trataba de que los ciudadanos no se sintieran excluidos (por los motivos de raza, origen social, religión, nacionalidad, concepción política) que habían dado origen al fascismo.

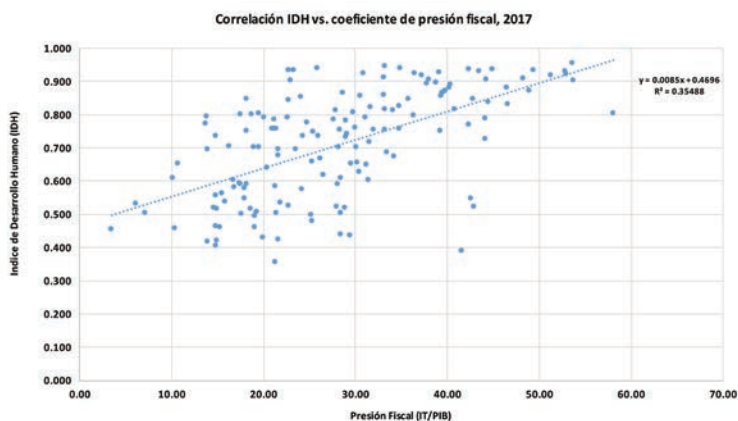
Significaba que no hubiera ciudadanos de primera y de segunda, y que todo ciudadano se sintiera actor y protagonista de su destino. Eso dio lugar al nacimiento de estados del bienestar, en que el Estado iba a sufragar al ciudadano una serie de infraestructuras y ventajas sociales (bienes públicos), pero al mismo tiempo los ciudadanos tenían que pagar altos impuestos y; por eso, la carga tributaria en Europa es alta.

El nuevo contrato social tenía que imponer cargas pesadas al Estado, pero también al ciudadano. Con mayores o menores variantes, el ascenso de la teoría keynesiana y de la política socialdemócrata, estas ideas se expandieron por gran parte del capitalismo mundial, aunque siempre los niveles de tributación más elevados se concentraron en Europa. Según el gráfico que les muestro, comenzamos con Francia, que se ve como un 54 % más o menos; Dinamarca también más de un 50 %, Suecia un 50 % y otros un poco menos, pero todos los países con una carga tributaria alta, y en general los países de América del Norte, Estados Unidos y Canadá, también tienen cargas tributarias altas. No es que aspiremos a eso, pero supongo que todos quisiéramos vivir en una sociedad más cohesionada.



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos World Economic Outlook (WEO) del Fondo Monetario Internacional, versión abril 2019. El código de la variable es GGR_NGDP y corresponde a los ingresos fiscales de gobierno general

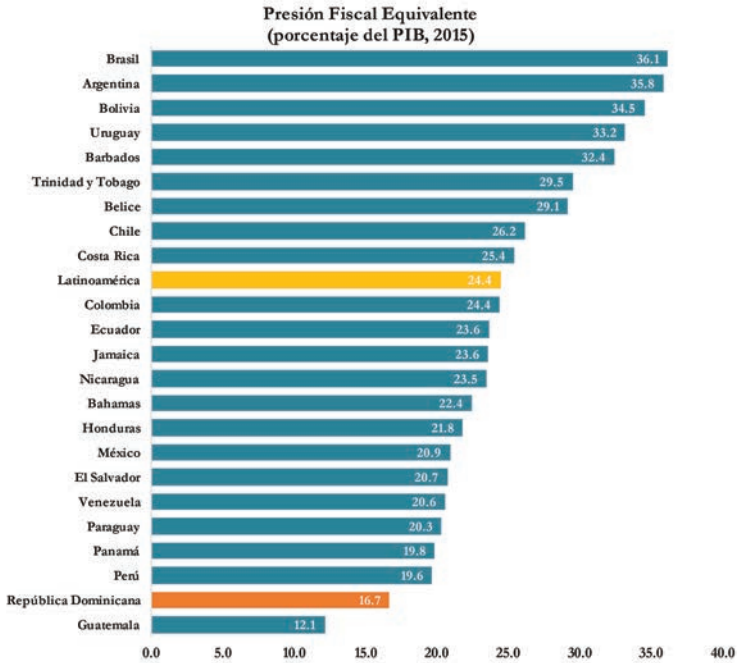
Hay otro gráfico relacionado con el estudio «Informe sobre la Desigualdad Global» del Banco Mundial. Dicho estudio, del cual hemos tomado los gráficos iniciales que les he mostrado, fue elaborado por un grupo de economistas, incluyendo a Piketty, el economista de moda sobre los temas de la desigualdad de los últimos tiempos.



Fuente: Elaborado por la UAAES a partir de los datos de Naciones Unidas y el FMI.

En este gráfico de dispersión se muestra la relación directa existente entre el nivel de la carga tributaria y el desarrollo humano del país.

Y es ahí donde está el *quid* del asunto. En la medida en que los países tienen una mayor carga tributaria, porque normalmente tienen una mayor cohesión social, tienen más capital social y eso contribuye a un mayor desarrollo humano.



Fuente: Elaborado en UAAES a partir de la base de datos BID-CIAT (2017)

Nota: presión fiscal equivalente = ingresos impositivos totales + contribuciones a la seguridad social (pensiones y salud pública) + contribuciones a la seguridad social privada (pensiones y salud obligatorias) + ingresos por la explotación de recursos naturales.

América Latina siguió siendo la región más desigual del mundo. Congruente con la poca cohesión social, en América Latina normalmente los niveles de la carga tributaria son bajos, es la región del mundo donde están los más bajos índices de carga tributaria. La línea amarilla del medio es el promedio de toda la región. Esto incluye todos los tributos, tanto de los gobiernos nacionales, de los gobiernos estatales o provinciales si los hubiera, de los gobiernos municipales y de la seguridad social.

Ahora, dentro de estos países, hay uno abajo que destaca por estar entre los más bajos, que es República Dominicana. Nuestro país ha convivido por décadas con una carga tributaria en torno al 13 % y 14 %. Este parece ser el pacto fiscal tácito que hemos vivido desde siempre: la ciudadanía le da poco al Estado, y se conforma con lo poco que este le puede dar a cambio: a la caída de Trujillo el país tenía una carga fiscal de 14 %, en los años setenta también tenía 14 % y ahora tenemos 14 %. Por determinadas circunstancias ha subido esporádicamente (precios del azúcar, del níquel, del oro, recargo cambiario, reformas impositivas), solo para volver a bajar después.

Gracias a un gran esfuerzo de la administración tributaria reciente, seguramente terminamos este año con 15 % y pico. Pero muy lejos de los estándares mundiales y ni siquiera del promedio de América Latina.

Más abajo de nosotros se encuentra Guatemala, pero es un país con mayores dificultades para cumplir con su agenda social. Hay otros países con carga tributaria baja en América Latina, como Panamá o Paraguay. Sin embargo, su caso es que los gobiernos tienen otra fuente de ingresos que no necesariamente se deriva de los impuestos y, por tanto, pueden acceder a hacer más cosas: Panamá tiene el canal, Paraguay tiene enormes presas que son una gran fuente de ingresos fiscales y hay otros países que tienen cobre, petróleo o gas.

¿Cómo vamos a elevar la carga fiscal en República Dominicana

El problema es que hemos inventado todos los medios habidos y por haber. El crecimiento económico, contrario a lo normal en otros países, no ha ayudado a resolver eso, a lo cual tenemos que buscarle solución. Ahora, qué pasa, no podemos subir la carga fiscal mediante impuestos. ¿Por qué razón? Porque la República Dominicana tiene los mismos impuestos de los demás países, tenemos impuesto sobre la renta de 25 % y la mayoría de los países tienen por ahí 25 %, 26 % o 27 %, en algunos casos menos; tenemos un impuesto al valor agregado de 18 %, que es más o menos el promedio de la región.

Tenemos impuestos selectivos al consumo que son incluso más altos que el promedio de la región, los que graban las bebidas, pero sobre todo los combustibles, son más altos que los promedios regionales, aunque en Europa sí son más altos que aquí.

Eso significa que por ahí no hay mucho que buscar. Sí se puede buscar más por vía de la seguridad social, dado que en el país se aplican tasas de cotización bajas a salarios también bajos; por ahí hay mucho por donde ampliar.

De modo que en la medida en que vayamos a discutir ese contrato social, ese pacto fiscal que nos manda la END y que tanto requiere nuestro futuro, también tenemos que discutir de impuestos, pero, sobre todo, de cómo se van a cobrar, porque al fin de cuentas no es porque no los tengamos, pues están establecidos, es que no los cobramos bien y hay mucha evasión y mucha elusión. Las leyes de incentivos fiscales se convierten en un mecanismo enorme de elusión fiscal, pero también de evasión, porque permiten a la gente disfrazar los ingresos y los gastos.

Desde hace mucho tiempo se plantea la conveniencia de que el ITBIS sea un impuesto universal. Nunca me gustó la idea para no convertirlo en regresivo, dado que los productos que consume la gente de más bajo ingreso no se deben gravar; sin embargo, visto que en la práctica por la vía de los productos o servicios que se dejan exentos, por ahí se cuelan los que no deberían estar exentos y se convierte en un mecanismo por medio del cual las empresas





El ministro Isidoro Santana, acompañado de funcionarios y funcionarias del MEPyD, entrega un reconocimiento a las autoridades de la UASD.

evaden la mayor parte de los impuestos y eso mismo ocurre con los impuestos sobre la renta, con los impuestos selectivos al consumo, parece ser que lo más razonable es universalizarlos.

Al final, lo correcto es elevar la carga tributaria por la vía que sea, porque es el verdadero instrumento redistributivo del Estado. Lo que hay que hacer es cobrar más impuestos y gastarlos bien en favor de los pobres. Siempre habrá la forma de corregir cualquier regresividad del sistema impositivo por vía de la progresividad de los programas de bienes y servicios públicos en favor de la población pobre.

A su vez, el verdadero instrumento de incentivos fiscales es el presupuesto público. Por ejemplo, si el verdadero problema de competitividad y atracción de inversiones fueran los impuestos, entonces la región fronteriza dominicana ya sería una zona súper desarrollada, mientras países como Suecia o Dinamarca estarían más atrasados que Haití.

Los incentivos fiscales no necesariamente tienen que significar no pagar impuestos. Usted puede dar incentivos por otra vía. Con los incentivos, el Estado persigue que los empresarios ganen dinero, de modo que se estimulen a desarrollar sus actividades y crear empleos. Pero todo el que gana dinero debe pagar sus impuestos al fisco. De otra forma, ¿cómo explicar que un empresario esté exento de pagar impuesto sobre la renta de sus ganancias, mientras sus trabajadores tienen que pagarlo por sus salarios?

Ahora, qué pasa, como a nadie le gusta que le hablen de impuestos y al Gobierno tampoco, y mucho menos cuando ve que estamos tan tranquilos, que la economía está creciendo tanto y tiene tanta estabilidad macroeconómica, es común que se piense que por qué no dejamos todo así y nos olvidamos de lo que dice la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Yo tengo que decirles que no estoy de acuerdo con eso. Si bien es cierto que estamos bien, con mucha estabilidad, pero con esos niveles de carga tributaria no vamos a poder crear un buen sistema de salud pública, no vamos a poder tener un buen sistema de seguridad social, no vamos a poder tener una buena infraestructura de agua, que es para nosotros una de las cosas más cruciales.

No solo para agua potable o para presas y canales, obras en las cuales también hay que invertir mucho, sino particularmente para limpieza del entorno, para plantas de tratamiento de aguas residuales, de drenaje fluvial y sanitario, control de avenida de los ríos, rescate de cañadas en las ciudades, en todas, porque, señoras y señores, no sé si ustedes se han dado cuenta de lo que pasa en nuestro país cada vez que vienen esos aguaceros torrenciales, lo que sucede con la gente que vive a orilla de los ríos.

Por otro lado, la República Dominicana tiene relativamente buena infraestructura de carreteras troncales, tiene buena infraestructura de puertos y una excelente infraestructura de aeropuertos, pero tiene muchas carencias de carreteras secundarias, a los pueblos, a los campos, tiene muchas carencias de la infraestructura de servicios en todas las cosas que les he hablado, incluyendo de acueductos y en servicios en general.

Y tampoco es cierto que vamos a poder resolver el problema de la deuda. Ciertamente, estamos tranquilos, pero nos estamos endeudando; mientras encontremos quien nos preste confiadamente estamos muy bien y efectivamente la República Dominicana tiene un muy buen crédito internacional.

Pero no olvidemos que después de la crisis financiera del 2007-2008, en el mundo se presentó una situación de exceso de capitales buscando dónde alojarse y sentirse seguro, porque se dio cuenta que en el lugar históricamente más seguro ya tampoco estaba nada seguro, que eran los países desarrollados.

Y comenzaron a buscar lugares en otra parte, incluyendo los países de América Latina, que tenían buen desempeño y la República Dominicana, que tiene tanta estabilidad, parece un lugar perfecto, pero no estamos seguros de que eso va a durar para siempre. Entonces, no podemos dormir tan tranquilos confiados en que podemos seguir tomando prestado permanentemente. Además, normalmente la época de crecimiento económico es la apropiada para reducir la deuda pública, no para seguirla incrementando.

No puedo seguir abusando de su paciencia y capacidad de concentración.

Así que muchas gracias.

*Conferencia magistral del ministro de
Economía, Planificación y Desarrollo, Isidoro Santana*
*LA PERSPECTIVA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN EL MARCO
DE LAS CAMBIANTES TENDENCIAS MUNDIALES,*
terminó de imprimirse en los talleres de NG Media SRL, Santo Domingo,
República Dominicana, en el mes mayo de 2019.

