Consejo Nacional
de la Empresa Privada

La economía dominicana: algunos retos pendientes, macroeconómicos y sectoriales

23 de Mayo 2008

Índice

1. Introducción 3

2. La evolución macroeconómica 5
2.1 Estabilidad, crecimiento desequilibrado y desigualdad social 5
2.2 Sostenibilidad fiscal 11
2.2.1 Educación, salud e infraestructura 12
2.2.2 Leyes y cargas crecientes del Estado 17
2.2.3 El servicio de la deuda pública 22
2.2.4 La necesaria recapitalización del Banco Central 24
2.2.5 El problema de los crecientes subsidios 25
2.2.6 Las debilidades del sistema tributario 27
2.2.7 Recapitulación sobre el tema de la sostenibilidad fiscal 32

3. Aspectos de política monetaria, cambiaria y financiera 36
3.1 Introducción 36
3.2 La deuda cuasi fiscal 38
3.2.1 Deuda creciente y de efectos complejos 38
3.3 El costo del dinero 42
3.4 Competitividad 47
3.4.1 Costo de la vida y tipo de cambio 47
3.4.2 Tipo de cambio de paridad 52
3.5 Evolución balanza de pagos 54
3.5.1 Influjo de capitales vs expansión de los sectores productivos 54
3.5.2 Factores de vulnerabilidad 60

4. El Sector Eléctrico 61
4.1 Reforma y contrarreforma 61
4.1.1 La reforma 61
4.1.2 La contrarreforma 62
4.2 Los Resultados en el Segmento de Generación 66
4.3 Resultados en el Segmento de Distribución. 67
4.3.1 Dos escuelas de pensamiento 67
4.3.2 La energía pagada 70
4.3.3 La tarifa 73
4.3.4 Debilidad Institucional 76
4.3.5 Las transferencias publicas al sector eléctrico 77
4.3.6 Transferencias directas 80
4.4 Repercusiones dentro de la industria 82
4.5 Repercusiones macroeconómicas 83
4.6 Repercusiones sociales 83
4.7 Resumen: 84

La economía dominicana: algunos retos pendientes, macroeconómicos y sectoriales

1. Introducción

El presente documento ha sido elaborado por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), con el objetivo básico de analizar el modelo de crecimiento adoptado por el país, su dinamismo, así como sus limitaciones actuales. En una segunda parte se revisa el manejo fiscal y su sostenibilidad en el tiempo; en una tercera parte se estudia el comportamiento de los agregados monetarios, tasas de interés, tipo de cambio e inflación seguido por el manejo del sector externo y su vulnerabilidad. Y finalmente se analiza el desempeño del sector eléctrico y sus perspectivas futuras.

El documento será puesto a disposición de los asociados del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), con el propósito de que cada miembro de la entidad empresarial pueda disponer de este análisis de carácter macroeconómico para fines de la adopción de sus decisiones de negocios e inversión.

El lector debe tomar en consideración que estamos en presencia de un entorno internacional muy adverso: crisis del sector inmobiliario en los Estados Unidos, que genera efectos negativos de gran magnitud en el sistema financiero internacional, en el mercado de bonos y de acciones; pérdidas cuantiosas de los principales bancos internacionales; asistencia masiva de liquidez provista por los bancos centrales de los principales países industrializados a los intermediarios financieros a fines de evitar mayores quiebras y efectos recesivos, al menos en el caso de la economía norteamericana; elevados precios del petróleo y los alimentos básicos; mayores restricciones en el crédito bancario, así como incertidumbres crecientes en los flujos de capitales hacia los países emergentes.

Por otro lado, en el orden interno, en el primer borrador del documento que fue redactado previo al proceso electoral señalábamos la preocupante tendencia a la expansión del gasto

público y decíamos que una vez concluido dicho proceso sería necesario introducir, sin dilación alguna, los correctivos fiscales de lugar. Esta apreciación mantiene toda su vigencia una vez ya concluido el proceso electoral.

Aún más, puede afirmarse que en ocasión del proceso electoral se incrementó la vulnerabilidad de las principales variables macroeconómicas, tanto en el orden fiscal, monetario, del sector externo y de los precios relativos, los cuales presentan distorsiones en sus niveles actuales.

En el corto plazo, entendemos que la economía dominicana ha llegado a la frontera que hace necesaria la introducción de fuertes ajustes en las políticas internas, tanto de carácter fiscal como monetario y cambiario, así como sectoriales.

Esta situación empeoró por las medidas adoptadas de cara a la campaña electoral que ciertamente introdujeron desajustes en algunas variables. Reconocer esto y actuar de inmediato introduciendo los correctivos de lugar, podría ayudar a reparar parcialmente el daño; no hacerlo a tiempo podría causar tensiones cuyas consecuencias debieran ser evitadas.

A lo anterior se le agregan algunas otras tensiones internas no superadas en los últimos años, más bien agravadas algunas de ellas, como la del sector eléctrico, que se convierten en fuentes de vulnerabilidad de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento. En adición a esa ausencia de sostenibilidad del sector eléctrico, el Fondo Monetario Internacional destaca los desafíos que tiene que enfrentar el país en el orden fiscal, monetario, financiero y del sector externo. A pesar de esos desafíos internos y externos, el CONEP comparte el criterio del Fondo Monetario Internacional sobre la economía dominicana, en el sentido de que las perspectivas a mediano plazo son generalmente positivas, siempre que las vulnerabilidades restantes se manejen con cautela.

2. La evolución macroeconómica

2.1 Estabilidad, crecimiento desequilibrado y desigualdad social

En términos generales, se puede decir que el comportamiento de la economía nacional en los últimos años ha sido satisfactorio. Y no porque el país se pueda considerar exitoso en los esfuerzos por mejorar el nivel de vida de su población, aspiración de toda sociedad, sino por la rapidez con que fue superada la fuerte crisis cambiaria y financiera vivida hace apenas unos años, que provocó una desesperante situación de inestabilidad. Después de eso la economía ha vuelto a crecer y lo ha hecho a un ritmo que era difícil de visualizar en aquel momento. De modo que la falta de crecimiento con estabilidad no ha sido el problema.

Tampoco lo ha sido la inflación, dado que a pesar de estar conviviendo con un entorno internacional caracterizado por los altos precios de los combustibles y de diversos productos básicos, el país ha permanecido con tasas inflacionarias de un solo dígito. La estabilidad de precios, del tipo de cambio, y el mantenimiento de la confianza de los agentes económicos ha sido uno de los mayores éxitos de la economía dominicana.

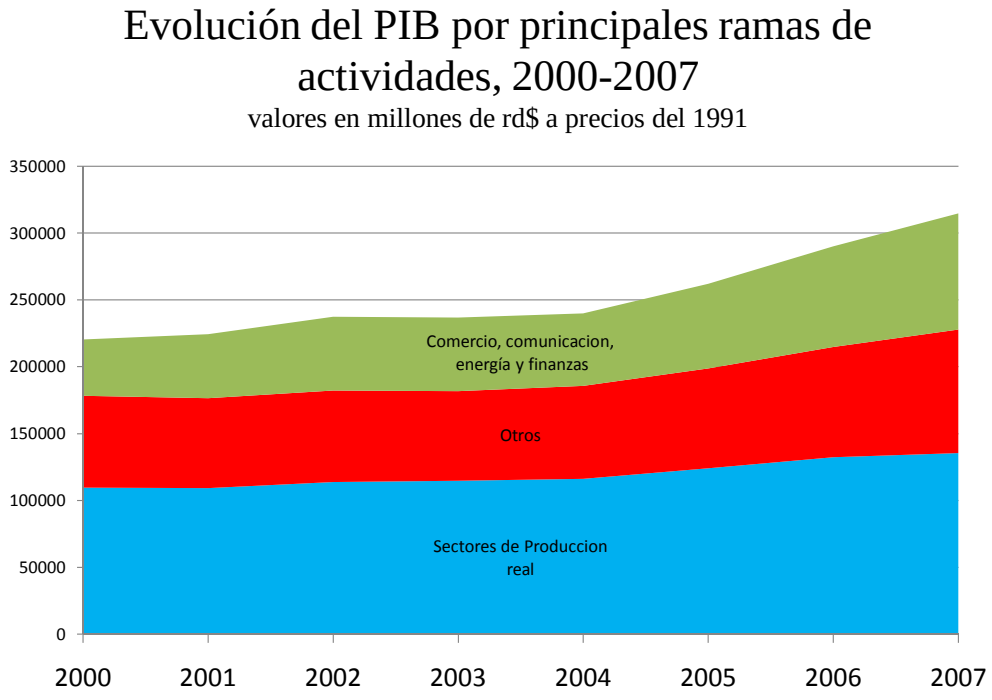
Incluso durante el 2007, cuando los altos precios de los combustibles y materias primas de origen primario provocaron un renacer de la inflación aún en países con mucho mayor institucionalidad económica y garantías de estabilidad, la República Dominicana logró mantenerla controlada a una tasa de apenas 8.9%, la cual pudo ser más baja todavía a no ser por la ocurrencia de dos tormentas que afectaron la producción alimenticia al final del año.

Por otro lado, la estabilidad cambiaria ha sido un factor fundamental para inducir la llegada de capitales del exterior, por el atractivo que presentan las elevadas tasas de interés reales consignadas en los instrumentos en moneda nacional, comparado con el casi inexistente riesgo cambiario. Más aún, como el índice de precios ha subido más que la tasa de cambio, se ha producido una inusitada apreciación real cambiaria y el factor entrada de capitales agudiza dicha situación, provocando un crecimiento muy desequilibrado.

El crecimiento ha sido muy desequilibrado en distintos sentidos.

- Desequilibrio sectorial
- Desequilibrio regional
- Desequilibrio social

El desequilibrio sectorial se traduce en que el crecimiento económico ha sido muy pobre en los principales sectores de la producción real, como ilustra el gráfico siguiente, y se ha concentrado en una serie de sectores que se han beneficiado del auge de las importaciones, como el comercio, las finanzas, y las comunicaciones.



Durante los años mostrados en el gráfico, el PBI total se ha incrementado en un 52%, en tanto que si tomamos sólo los sectores de la producción real, vale decir, industria, minería, agropecuario, zonas francas, construcción y turismo, apenas aumentaron en conjunto en un

porcentaje de 23.6%. Mientras tanto, los principales sectores de apoyo, como el comercio, las finanzas, comunicaciones y energía se incrementaron en un 106%, y el resto de los servicios, incluyendo los servicios sociales, en un 35%.

Evidentemente que estamos en presencia de un crecimiento muy asimétrico, en que no están creciendo los sectores que deben ser responsables de conducir la economía y aportar ingresos y empleo a la población. La razón de ello puede encontrarse en múltiples factores, pero todos relacionados con la baja competitividad internacional del país. Son justamente los sectores expuestos a la competencia los que no han podido crecer. No es por casualidad que esta tendencia tenga lugar simultáneamente con un incremento inusual de las importaciones, con un déficit en la cuenta corriente del sector externo que ya supera todos los niveles razonables, y con acuerdos de libre comercio cuyos beneficios aparentan concentrarse en una sola vía.

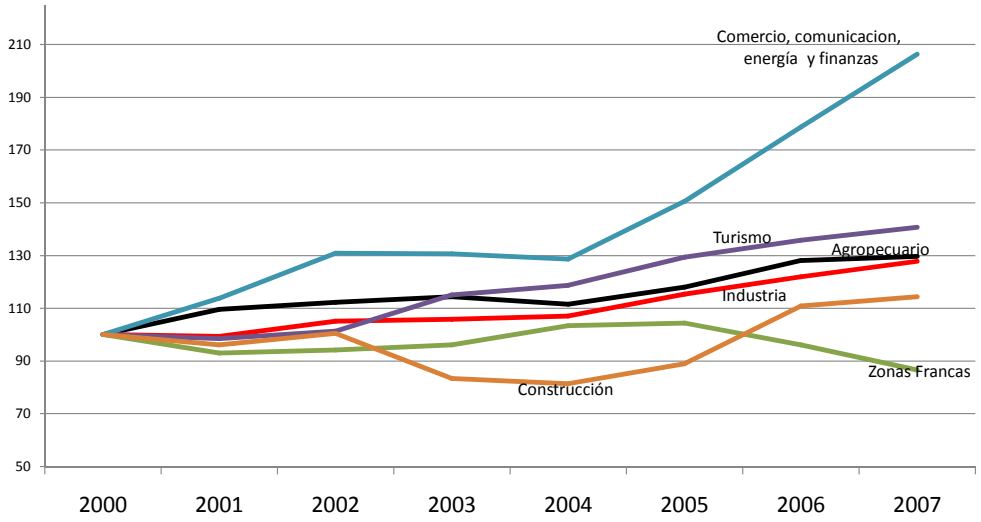
La escasa competitividad que se refleja en el pobre desempeño de los sectores productivos y en el crecimiento de las importaciones, tiene que ver con problemas originados en la calificación de la mano de obra, el funcionamiento de las instituciones y los servicios, las deficiencias de la infraestructura, los altos costos con que opera el sector de intermediación financiera, pero muy particularmente con la sobrevaluación de la moneda nacional y con la vigencia y ejecución de otras políticas que dejan de lado la necesidad imperiosa de hacernos competitivos.

De pronto, de una brusca devaluación que tuvo lugar con la crisis financiera en el 2003, el país pasó a un proceso gradual de apreciación de la moneda en los últimos años, con el agravante de que los costos internos se acomodaron a los niveles de devaluación previos y ahora somos un país caro y poco competitivo.

De esta manera, en el caso dominicano no ha sido posible aprovechar la bonanza del mercado internacional para incrementar la producción y las exportaciones, salvo el caso del ferroníquel, sino que al contrario, no hemos podido competir ni en el propio mercado

interno, y los productos importados invaden cada día más nuestro mercado beneficiándose de un subsidio cambiario que los protege.

Crecimiento de los sectores de producción real, versus sectores de apoyo en años recientes



Esa es una de las razones que explican el pobre desempeño de los sectores productivos en los últimos años y que explican además la caída tan profunda experimentada en las zonas francas y el lento caminar del turismo, que es el sector llamado a sostener el impulso de la economía en por lo menos los próximos 10 años.

Es importante anotar que este fenómeno ha tenido lugar, a pesar de la gran demanda mundial de bienes de origen primario o de procesamiento industrial con poca elaboración, que está generando un persistente incremento de sus precios, de lo cual se aprovechan la mayoría de los países para incrementar sus exportaciones. De hecho, la gran mayoría de los países de mediano nivel de desarrollo, no sólo de Asia sino también muchos de América Latina, han aprovechado este escenario para incrementar sus exportaciones y generar fuertes superávit en la cuenta corriente de sus balanzas de pagos.

Por otro lado, el desequilibrio regional del crecimiento se relaciona con el sectorial. Y es que el crecimiento se ha concentrado en la Ciudad de Santo Domingo, que es el lugar predominante donde residen los principales sectores importadores, comerciantes, financiero y de comunicaciones, centro principal en que se concentra el consumo importado. Al contrario, las regiones del interior del país, hogar principal de la industria textil, las zonas turísticas, la agricultura y la pecuaria, han visto languidecer relativamente su economía, al mismo tiempo que el país tiene éxitos inconfundibles al nivel macroeconómico.

Muy particularmente en el Cibao Central se ha sentido la caída de las zonas francas, sector que tiene muchos años sin crecer y que ha visto disminuir su actividad en un 17% en los dos últimos años. En esta región también ha empeorado la actividad turística (en los tres aeropuertos de esa región, el número de visitantes extranjeros se mantiene virtualmente sin crecer en los últimos tres años), pues el escaso crecimiento que manifiesta este sector se ha trasladado intensivamente a la región Oriental, con lo cual ha compensado algo la caída o escaso dinamismo de las demás ramas productivas en esta última zona.

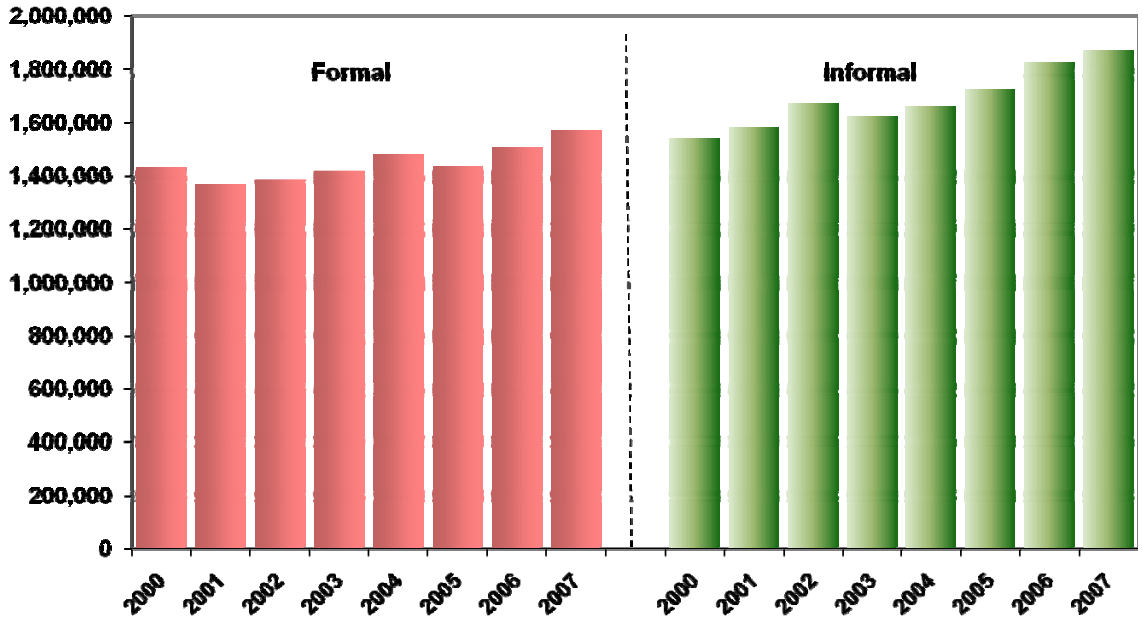
La situación se ha empeorado más en épocas recientes, pues una de las ramas económicas que había alcanzado cierta pujanza en el norte, como es la avicultura, se encuentra atravesando una seria crisis con el cierre de las exportaciones hacia Haití derivadas de la introducción al país de la influenza aviar.

La política de gastos públicos, en vez de neutralizar estos factores desequilibrantes que proceden del entorno económico, los ha potenciado, pues el grueso de la inversión gubernamental se ha realizado en Santo Domingo. Por ejemplo, las dos terceras partes de la inversión pública se concentró en la ciudad de Santo Domingo durante el 2007, pese a que fuera de dicha ciudad se ubica alrededor de un 70% de la población. Es cierto que la política social, a través de los programas asistenciales, como Solidaridad, cumplen parcialmente una función de atenuación, pero eso no niega la necesidad de revisar los cimientos del modelo de acumulación y crecimiento.

De igual manera, el crecimiento de la economía ha sido muy desequilibrado en el orden social. Pese a que las tasas de desempleo se elevaron anormalmente con la crisis, y han vuelto a niveles un poco más tolerables con la recuperación, casi todo el aumento de la población ocupada se ha concentrado en las actividades informales de la economía, como se muestra a continuación.

De hecho, las estadísticas sobre el funcionamiento del mercado de trabajo que prepara el Banco Central muestran que desde al año 2004 al 2007, la economía ha creado 294 mil empleos adicionales, pero de ellos, sólo 86 mil han sido absorbidos por el sector formal. Y de estos, una parte importante ha sido empleo público, lo cual tiende a ser, no socialmente injusto, pero sí económicamente ineficiente.

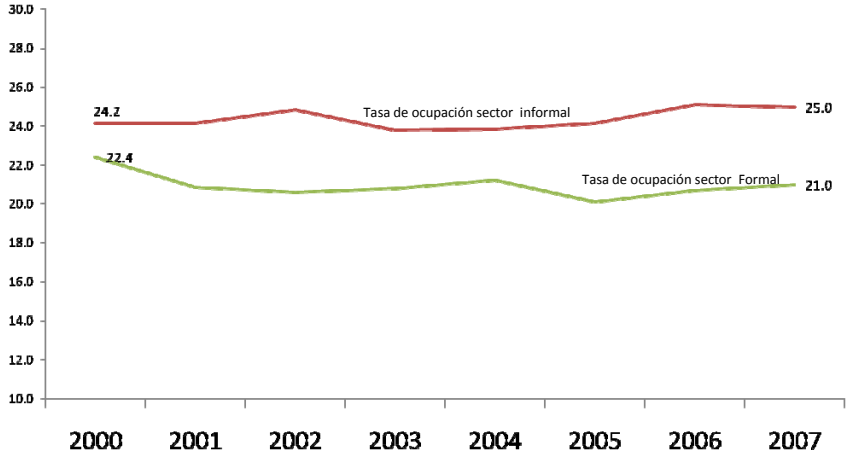
Población ocupada por sectores formal e informal, 2000-2007



El empleo informal, generalmente peor remunerado, con mayor inseguridad, más exigente en términos de horas de dedicación, y casi sin ninguna protección ante las inclemencias de la vida, ha pasado a constituir casi el 56% de toda la población ocupada. Esto se origina en

el escaso dinamismo mostrado por los sectores de la producción real, que son los responsables básicos del empleo formal.

Porcentaje de la población en edad de trabajar ocupada en los sectores formal e informal



Las estimaciones estadísticas respecto a los niveles de desigualdad social indican que ésta no ha cedido con el crecimiento reciente: el coeficiente de Gini, que siempre ha sido muy alto en el país, se elevó con la crisis a 0.524 en octubre del 2003, y ha permanecido alto, siendo de 0.517 en octubre del 2006. La incidencia de la pobreza, que se extremó durante los años 2003-2004, se ha mantenido elevada, muy por encima de sus niveles anteriores a la crisis, entre 35% y 40% de la población.

2.2 Sostenibilidad fiscal

Un aspecto que ha de ser motivo de seria ponderación por parte de los pensadores y los que toman decisiones de política pública es el de cómo lograr en el país un uso racional, eficiente y eficaz de los recursos públicos. Esto nos remite a aspectos relativos a cómo destinar mayores recursos para atender lo que son reales responsabilidades del Estado, reduciendo el gasto en aquellas actividades que no responden a las prioridades nacionales; respetar la institucionalidad establecida en diversas leyes que disponen recursos mínimos

para algunas de ellas; cumplir con nuevos compromisos que el país va asumiendo; y al mismo tiempo posibilitar que todo ello sea viable con el sistema tributario que el país espera tener y evitar que se generen desequilibrios fiscales que pudieran poner en peligro la estabilidad.

Las preocupaciones respecto a la sostenibilidad fiscal parten de las siguientes premisas:

- Históricamente el Estado ha descuidado cruciales responsabilidades sociales y de infraestructura, respecto a las cuales persisten insatisfacciones longevas que, en algún momento, habrán de ser enfrentadas.
- Diversas leyes vigentes imponen crecientes cargas al Estado, incluyendo algunas concebidas para obligar al sistema político a atender necesidades que de todas maneras tiene que atender.
- Por diversas razones, incluidos la creciente deuda externa y la nueva deuda cuasi fiscal, el gobierno se verá precisado a honrar mayores compromisos financieros.
- A todo lo anterior se unen los permanentes déficits financieros de algunos sectores, como electricidad y transporte público, y los subsidios generalizados que el Gobierno ha venido aplicando.
- Ya el Estado ha realizado múltiples reformas tributarias, con precarios resultados en términos de carga tributaria; el país ha llegado a cierto nivel de saturación de reformas tributarias, y cada día resulta más difícil recurrir nuevamente a este expediente.

2.2.1 Educación, salud e infraestructura

Históricamente el Estado Dominicano ha descuidado al sistema educativo, que puede considerarse la más elemental de las funciones sociales. Hasta ahora, el financiamiento fiscal a la educación se ha caracterizado por su precariedad cuantitativa y por la falta de criterios para su asignación. En años recientes, el presupuesto público destinado a la educación, incluyendo todos los niveles, ha estado ligeramente por encima del 2% del

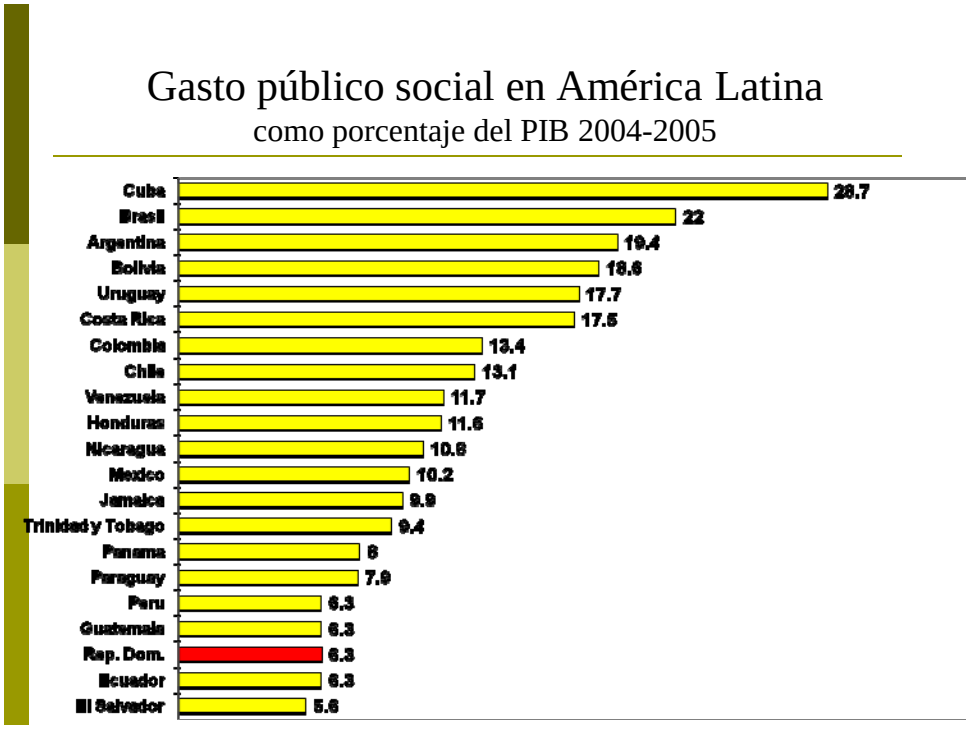
producto, lo que coloca al país en uno de los lugares más lejanos en financiamiento educativo del mundo.

Cambiar radicalmente esta situación constituye una aspiración fuertemente sentida de gran parte de la sociedad dominicana, pero choca con el hecho real de que iguales necesidades enfrenta el sistema de salud, justicia, orden público, creación de infraestructura, etc., sin considerar los fondos necesarios para el servicio de la deuda, la administración general del Estado y múltiples otras necesidades.

Aún asignando escasos fondos públicos, la República Dominicana ha logrado casi universalizar el acceso a la educación básica, lo mismo que la atención médica, y ha elevado sustancialmente los de segundo y tercer nivel. También se ha elevado la proporción de hogares con acceso al agua potable, electricidad y caminos o vías pavimentadas.

Pero los resultados han sido extremadamente pobres, hasta el punto de llamar poderosamente la atención de la comunidad internacional, cuando se trata de evaluarlos a partir de indicadores cualitativos. La educación dominicana rompe diversos records de ineficacia a nivel continental y mundial en términos de aprendizaje; la muerte materna e infantil no se corresponde con la cobertura de médicos en el parto; el hecho de disponer de conexión al agua o la electricidad no constituye ninguna garantía de que se va a disfrutar del servicio; y así sucesivamente.

Con el crecimiento en los años recientes, no hay ninguna evidencia de que esta situación haya mejorado hasta el punto de que puede asegurarse que este problema está en vías de solución y los recursos públicos destinados a las funciones sociales del Estado se mantienen en porcentajes del PBI comparables a las peores épocas históricas.

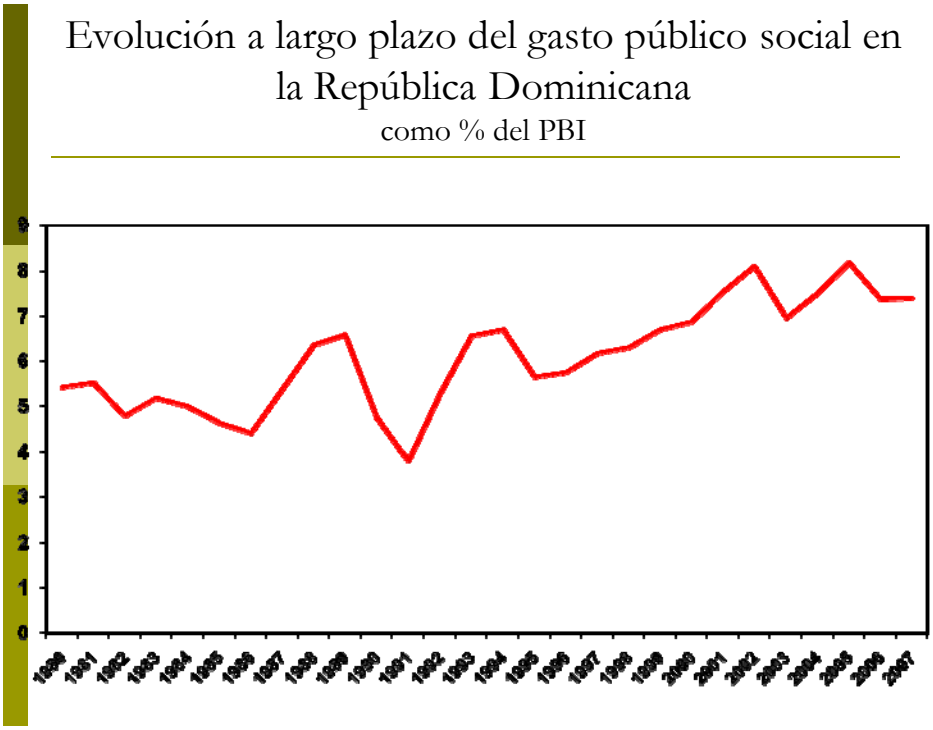


Si se tratara de analizar a cuáles funciones públicas se les pudieren hacer los recortes presupuestarios en la magnitud necesaria para elevar el gasto educativo o en salud, la realidad es que habría que hacerlo no identificando las funciones en que se estaría gastando excesivamente, sino identificando las fuentes de dispendio por asignación irracional o ineficiente de gastos.

En la actualidad, el gasto público social representa algo menos del 8% del producto, lo que es bastante más que en épocas anteriores, pero todavía muy lejos de alcanzar los estándares regionales de América Latina y mucho más de otras regiones del mundo, como se ilustra en el gráfico siguiente.

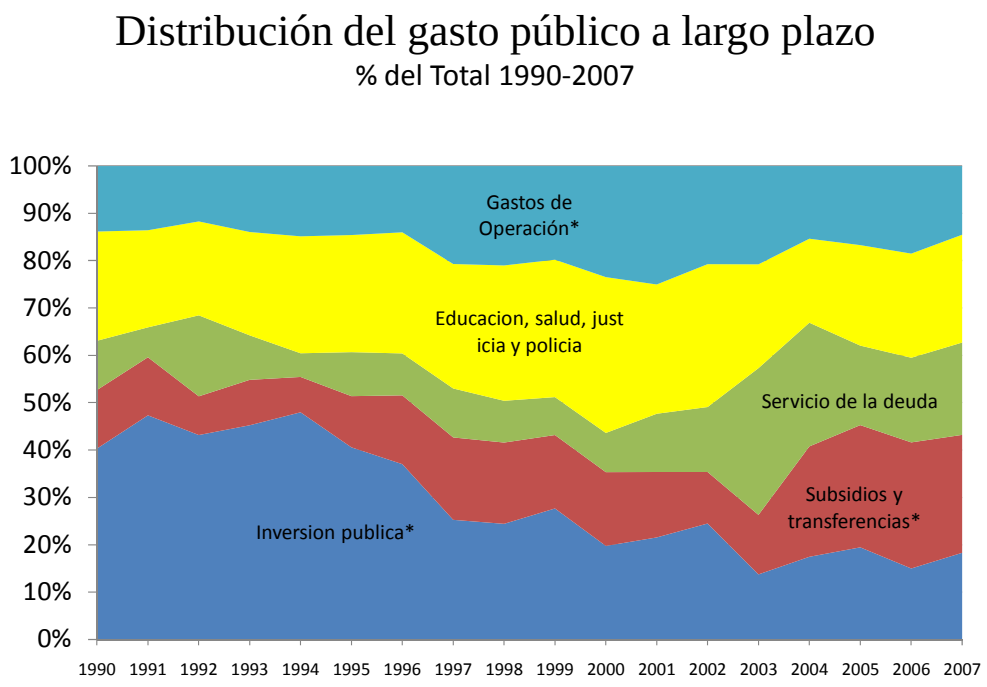
Tradicionalmente, la estructura del gasto fiscal se ha visto distorsionada en la República Dominicana por la fuerte incidencia del clientelismo en la política, dado que los hacedores de la política presupuestaria tienen una marcada preferencia por aquellos gastos que puedan ser fácilmente dirigidos a gratificar a los electores y excluir oponentes, al tiempo que se manifiesta una baja preferencia hacia gastos que no puedan ser fácilmente dirigidos. Como

efecto de ello el país sub enfatiza aquellos gastos en servicios públicos sociales de carácter universal.



Estas razones explican que en las funciones que pueden beneficiar más a los pobres, como salud, educación y seguridad social, el gasto haya sido tradicionalmente limitado. En el caso de la asistencia social se ha venido produciendo un incremento sustancial en los años recientes, pero bajo modalidades poco institucionalizadas y que también se prestan al clientelismo político.

El gráfico siguiente muestra cómo ha venido cambiando la estructura del gasto público con los diferentes períodos de gobierno. En los años 90's la inversión pública constituía una porción muy grande del gasto total, como indica la franja inferior del gráfico. En realidad, la inversión era más alta que lo indicado por la franja, pues al elaborar el gráfico se le sustrajo, para evitar la duplicación, la parte relativa a la construcción y equipamiento de escuelas, hospitales, etc.



*:Excluida la parte correspondiente a educación, salud, justicia y policía

Cierto es que, pese a las grandes necesidades de infraestructura del país, era difícil mantener esos niveles de inversión tan elevados, primero por la precaria base tributaria del país, pero muy principalmente por el poco esfuerzo que se venía haciendo en los servicios de educación, salud, justicia, policía y otros diversos, muchos de los cuales se expresan estadísticamente en la franja de gastos de operación del gobierno.

Sin embargo, como indica el gráfico, la caída de la inversión pública tuvo lugar abruptamente, pero no precisamente para dar paso a más recursos destinados a cubrir esas necesidades tan elementales del Estado, sino para un abultamiento increíble de la parte relativa al servicio de la deuda, en los primeros años del actual decenio, y del otorgamiento de subsidios y transferencias en los años más recientes. Es verdad que la porción de educación, salud, justicia y policía se amplió ligeramente entre 1997 y el 2002, pero volvió a reducirse en los últimos años al espacio que ocupaba con anterioridad.

De lo anterior se desprende la necesidad de volver a conferir relevancia a la inversión pública en infraestructuras de todo tipo, física y social, y también de enfocar el gasto hacia los sectores sociales prioritarios. Esa es la única forma que habrá de dar legitimidad en el futuro no lejano al proceso tributario, pues un ingreso fiscal desconectado de las necesidades del desarrollo de un país necesariamente tiende a perder legitimidad.

Conviene además aclarar que si bien en el pasado se argumentaba la conveniencia de atenuar un poco el gasto en inversión, era con el objetivo de destinar esos recursos a complementarlo para darle eficacia. En otras palabras, bienvenidas las plantas físicas escolares pero dotadas de pizarras, tizas y maestros. Esa idea de complementariedad ha sido sustituida por otra no consensuada según la cual no hay ni inversión suficiente, ni gasto social efectivo, todo a cambio de mucha deuda y subsidios generalizados, lo que parece una aberración que debe ser corregida.

A ese tenor, una adecuada política de servicios públicos, particularmente en favor de los pobres, implica elevar cuantitativamente el gasto social, pero requiere mucho más que eso, pues también se requiere racionalizarlo y hacerlo más eficiente. En la práctica, el Estado está usando irracionalmente una parte de los gastos catalogados como sociales, pues se destinan a programas que llegan poco a los pobres, o sencillamente no resuelven el problema al cual están dirigidos.

De no hacerse un esfuerzo consciente y sistemático por cambiar este patrón de comportamiento, el presupuesto público se verá cada vez más constreñido para el cumplimiento de las responsabilidades más importantes del Estado, y la República Dominicana se verá cada vez más limitada en la competencia internacional.

2.2.2 *Leyes y cargas crecientes del Estado*

Era común en la legislación fiscal dominicana el establecimiento de impuestos especializados. Con la práctica de especializar la recaudación hacia determinados objetivos atractivos políticamente, fácilmente asimilables por los responsables de aprobar los impuestos y por los contribuyentes, se buscaba viabilizar la aprobación sin mayores contratiempos. Pero después eso imponía rigideces a la gestión fiscal, pues no había

ninguna regla que asegurara la compatibilidad entre el monto aportado por el tributo y el requerimiento financiero de la función que debía cumplir. A veces generaba una holgura de un fondo, mientras otras necesidades estaban sub financiadas.

Posteriormente esta práctica se fue eliminando, o ha pasado a ser de poca significación cuantitativa, pero se ha hecho común disponer por leyes especiales la asignación de montos o porcentajes mínimos del presupuesto para diferentes funciones. En algunos casos, su aprobación ha sido el resultado de un intento de la sociedad de forzar al sistema político a cumplir responsabilidades por largo tiempo casi abandonadas, como es el caso de la educación, la gestión municipal y la justicia. Pero también es cierto que la racionalidad de algunas de las referidas leyes resulta cuestionable, porque se derivan del interés de grupos que manejan cuotas de poder para asegurarse determinados montos de recursos públicos.

Recursos fiscales comprometidos por leyes a favor de funciones públicas

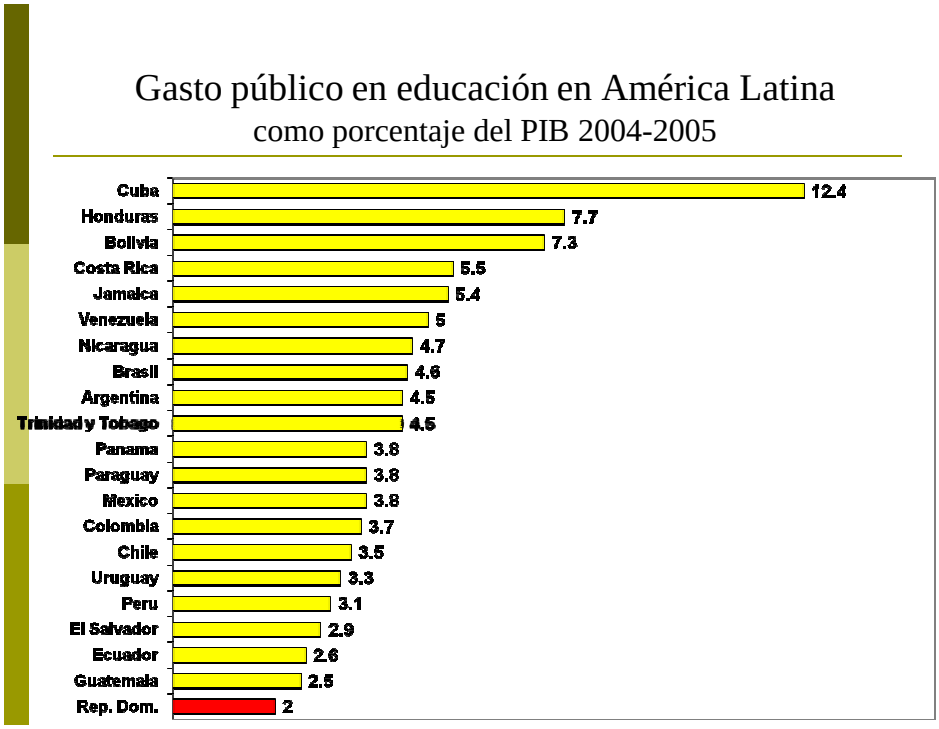
Ley	Funcion	Porcentaje de	% del presupuesto	% de PBI
166-03	Municipios	10,0% del fondo general	7,524	1,478
275-79	Partidos	0,5% del fondo general	0,376	0,074
194-04	Justicia y Minist. público	4,1% del fondo general	3,085	0,606
194-04	Cámaras Legislativas	3,1% del fondo general	2,333	0,458
194-04	Cámara de cuentas	0,3%del fondo general	0,226	0,044
LOP	Presidencia (discrecional)	5% del fondo general	3,762	0,739
LOP	Presidencia (catástrofes)	1% del fondo general	0,752	0,148
66-97	Educacion Preuniversitaria	4% del PBI	20,359	4,000
139-01	Educacion superior	5% del presupuesto	5,000	0,982
226-06	D.G Aduanas	4% de sus recaudaciones	0,781	0,153
227-06	D.G.I.I.	2% de sus recaudaciones	1,021	0,199
		Total	**45,219**	**8,881**

Como se aprecia en el cuadro, aunque estas diversas leyes están referidas a porcentajes del Fondo General del presupuesto público, excepto una que aplica un 5% del presupuesto total y otra un 4% del producto, es posible traducirlas todas a porcentajes del gasto público total o del PBI, lo que se hizo en el cuadro tomando la porción que representa el Fondo General en dichas variables. Igual criterio aplica con los fondos para la administración tributaria y

aduanera. En conjunto, todas estarían absorbiendo el 45% del presupuesto total, o un 8.9% del producto.

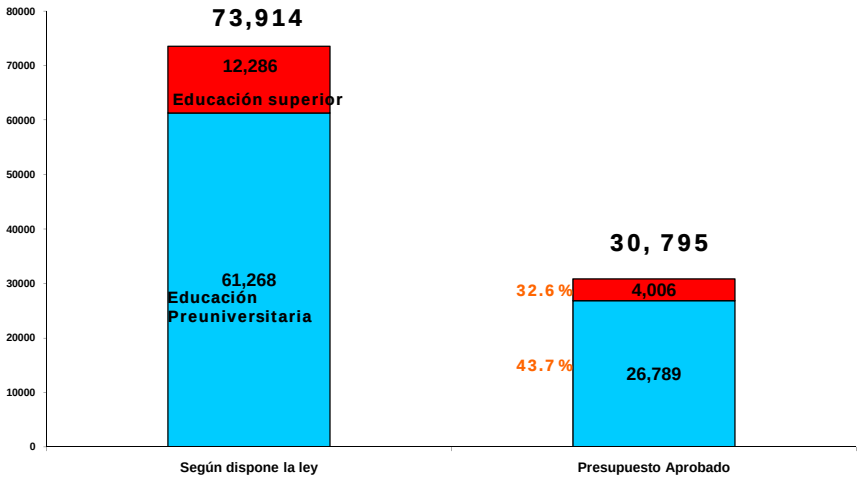
En condiciones normales, un porcentaje así del PBI no es mucho, si se toma en cuenta que con ello el Estado ya tendría cubierta una proporción muy sustancial de sus responsabilidades públicas, pero es bien sabido que los mandatarios tienden a ser reacios a la situación de rigidez que al libre ejercicio de asignación de recursos públicos representan dichas leyes. Aunque es justo reconocer que algunas de estas partidas se especializaron por insistencia del propio Poder Ejecutivo, como los fondos de 5% y de 1% establecidos a favor de la Presidencia en la Ley Orgánica de Presupuesto para uso discrecional o para eventuales situaciones de catástrofe.

Pero en todo caso, la respuesta de los diversos gobiernos ha sido su incumplimiento, y con ello han evadido parte de su responsabilidad, pero también el potencial riesgo de desequilibrio fiscal que las mismas supondrían. De cumplirse con todas las leyes que imponen pisos de gastos públicos, la rigidez presupuestaria y los problemas de sostenibilidad fiscal serían aún más notorios. Pero habría que admitir que la mayor de las responsabilidades públicas es el imperio de la ley, por lo que mal puede admitir la sociedad que la reacción de las autoridades públicas sea el incumplimiento de la ley cuando no le resulta satisfactoria.



El gráfico precedente, publicado por la CEPAL en su *Panorama Social de América Latina*, muestra la porción del PBI destinada a la función educativa en los diferentes países de la región. En la República Dominicana, la Ley Orgánica de Educación, y la Ley de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, le imponen al fisco la necesidad de dedicar aproximadamente el 5% del producto bruto interno a la educación, lo que no debería ser motivo de angustia, porque eso lo hacen normalmente los gobiernos sin que exista ninguna ley que se lo exija, pero en la práctica en el país se viene dedicando menos de la mitad de ese porcentaje. Otras leyes mandan dedicarle al régimen municipal y a la justicia porcentajes del presupuesto que, en conjunto, significan alrededor del 2.3% del producto, pero en el presupuesto del 2008 se consigna apenas el 1.4%.

Diferencias entre la asignación mínima dispuesta por la Ley en el caso de la Función Educación, y lo efectivamente aprobado en el Presupuesto del 2008
(En millones de RD$)



Otra ley muy exigente en términos de recursos públicos, aunque no hace referencia a pisos a destinar en el presupuesto público, es la ley de seguridad social. Por un lado le traspasó al fisco todo el personal pasivo del antiguo sistema de reparto, incluidos los del IDSS, el CEA, la CDE, y diferentes fondos. En conjunto le transfirió la responsabilidad de cubrir la pensión de unos 51,400 jubilados. En adición a ello, tiene que pagar los aportes que le corresponden hacer al Gobierno como empleador por sus empleados, en la creación de su fondo de capitalización individual. Pero el mayor de todos se deriva de las responsabilidades que el sistema le asigna en el financiamiento del régimen subsidiado y el contributivo-subsidiado, que en conjunto representan la mayor parte de la población nacional.

La ley dispone los criterios en base a los cuales otorgar las pensiones a la población más desamparada y, en ausencia de un aporte patronal, obliga al Estado a contribuir con los planes de pensiones de los ocupados en el sector informal. En adición a ello se espera que cubra el costo total per cápita del plan básico de salud en el régimen subsidiado.

Tanto en atención médica como en pensiones, se estima que le correspondería estar sufragando alrededor de un 5% del producto en los primeros años, porcentaje que eventualmente iría subiendo en años sucesivos. Igualmente aquí aplica el criterio de que, en otros países, los gobiernos por decisión propia aportan porcentajes más elevados del PBI para cumplir las funciones de salud y protección social, pero en República Dominicana esto es nuevo, e impone una carga que hasta ahora el fisco no ha estado soportando.

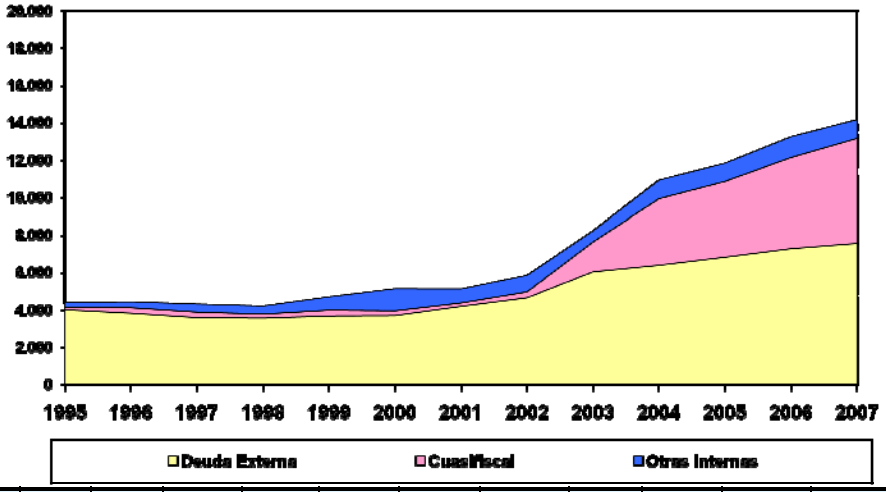
La Ley confiere un período de diez años para su plena puesta en vigencia, período que debería culminar en el 2011. Para esa fecha ningún dominicano debería estar desprotegido frente a la inminencia de la vejez y los riesgos de la enfermedad. Hasta ahora los gobiernos han estado aplicando ciertos programas parciales de protección social, pero de forma muy discrecional y al margen del articulado de la ley.

2.2.*3 El servicio de la deuda pública*

En los últimos tiempos se ha convertido en una queja muy recurrente de las autoridades del área económica las limitaciones presupuestarias a que las somete el servicio de la deuda externa. Desde hace décadas dicho servicio se ha convertido en una carga para el fisco, pero es evidente que en los últimos años tiende a absorber porciones crecientes del presupuesto. En principio esto no era un problema muy relevante, pues así como se iban haciendo pagos, el Estado también mantenía un flujo de ingresos por nuevos empréstitos de carácter oficial, que normalmente compensaba los egresos.

El problema se fue haciendo complejo en la medida que los gobiernos fueron cambiando el perfil de su deuda externa, y los principales financiadores dejaron de ser los organismos multilaterales o bilaterales de asistencia, y una porción creciente de la deuda se originó en bancos privados o en la emisión y colocación de instrumentos en condiciones comerciales. Pero muy particularmente en que el proceso de endeudamiento fue adquiriendo una especie de auto impulso, pasando el gobierno a estar altamente endeudado.

Evolución de la deuda pública total dominicana
en millones us$



Total	4,394	4,435	4,311	4,209	4,560	4,553	8,226.6	10,926	11,828	13,246.8	14,162.4

El servicio de la deuda pública, incluyendo las llamadas aplicaciones financieras más los pagos de intereses y comisiones, absorben el 29% de todos los ingresos estimados en el presupuesto fiscal del año 2008. Pero el problema mayor no es ese, sino que a pesar de percibirse esto como un fuerte limitante a la asignación de mayores recursos para las funciones sociales del Estado, el monto anual de la deuda sigue creciendo vertiginosamente, lo que indica que ese limitante tenderá a ser más rígido con el paso de los años.

Incluso se están usando montos crecientes de endeudamiento fiscal para pagar gastos corrientes, muy particularmente para canalizar subsidios. En los primeros siete años transcurridos del presente decenio, la deuda pública total, incluida la cuasi fiscal, ha estado subiendo a un promedio de US$1,356 millones anuales.

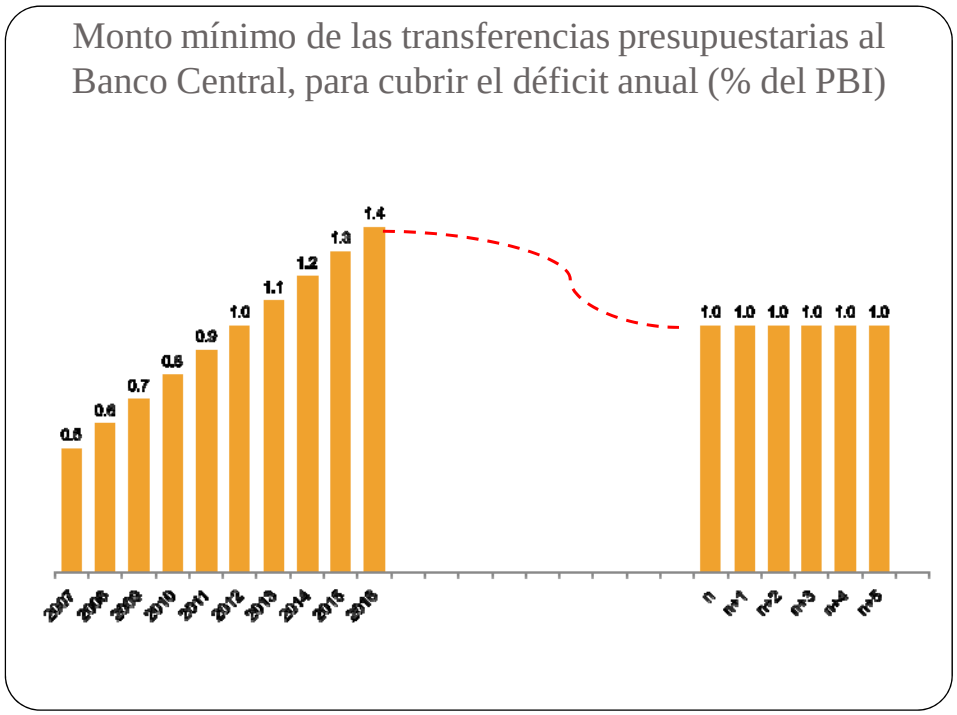
2.2.*4 La necesaria recapitalización del Banco Central*

El Estado dominicano se convirtió en sobre endeudado al haber absorbido el fisco los costos del salvamento bancario. Los mismos se cubrieron en principio con emisión monetaria, pero para conjurar el impacto macroeconómico se procedió posteriormente a sustituir dichos pasivos monetarios por certificados de inversión, con lo que se recurrió a un fuerte proceso de endeudamiento del Banco Central y crecientes pérdidas financieras. Las pérdidas anuales del Banco Central tienen un costo para la sociedad que supera con creces el valor del financiamiento fiscal a la educación y a cualquiera de sus responsabilidades sociales.

Tal situación ha llevado a la institución a acumular un capital negativo superior a los RD$230,000 millones. Con miras a evitar que esta situación se traduzca en fuente potencial de nueva inestabilidad macroeconómica, si en algún momento los inversionistas decidieran convertir en efectivo esos certificados, se aprobó una ley disponiendo su recapitalización. Dicha ley autoriza al Gobierno a emitir bonos por hasta RD$320,000 millones en un plazo de 10 años, tomando en cuenta que durante los próximos años las pérdidas continuarían.

Pero ahora los sucesivos gobiernos asumen un fuerte compromiso fiscal nuevo, en virtud de que esos bonos se entregan como aporte de capital a la institución monetaria, la cual recibirá los intereses que generan. Por concepto de los mismos, dicha ley obligará a los sucesivos gobiernos a estar haciendo transferencias presupuestarias anualmente al Banco Central en proporciones crecientes del PBI durante los primeros diez años, aunque menores en los años subsiguientes, como se ilustra en el gráfico de abajo.

Naturalmente que el esfuerzo fiscal habrá de ser mayor, pues el cálculo anterior se refiere a los montos para cubrir los intereses de esos bonos, pero también hay que ir redimiendo el principal a medida que va venciendo. Por ejemplo, la primera emisión realizada como parte del articulado de la Ley de de presupuesto del 2008, por un monto de RD$70,116 millones, se hizo a plazos que van entre los 3 y los 7 años, lo que indica que en breve plazo comenzarán a vencer.



2.2.5 *El problema de los crecientes subsidios*

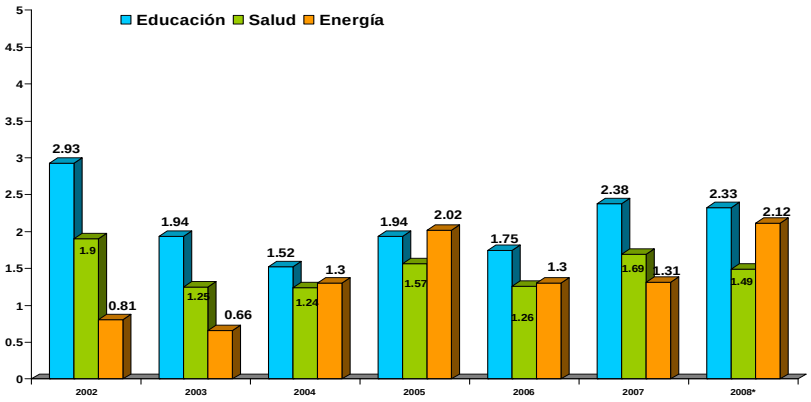
Más recientemente, una de las principales amenazas a la sostenibilidad fiscal proviene del aparentemente insoluble requerimiento de múltiples subsidios al sector energía y transporte. Todos los planes que han sido elaborados para enfrentar los déficit financieros de este sector, o para racionalizar el financiamiento del Estado en función de criterios de justicia social o de estímulos-desestímulos económicos, han venido fracasando y los subsidios se mantienen.

Los subsidios a la electricidad y al consumo de gas licuado de petróleo han competido históricamente con las asignaciones presupuestarias para las funciones más cruciales del Estado, como educación y salud, y en los últimos años las han estado superando. El gráfico siguiente compara el subsidio a la electricidad con las asignaciones para educación y salud,

y, como se muestra, ya supera esta última. Si se incluyera el subsidio al GLP las superaría a ambas. Se han elaborado diversos planes para eliminarlos o para focalizarlos y se han firmado acuerdos con organismos internacionales, los cuales incluso han aportado fondos para tales fines.

Pero al revés, lo que han venido es incrementándose cada día más, y con los actuales precios de los combustibles, sólo el subsidio a la electricidad podría duplicar su monto presupuestado, superando la asignación presupuestaria para cualquier otro servicio. Es decir, con seguridad que en el 2008 la partida más grande del gasto público es la electricidad, lo que resulta poco concebible en otros países.

Comparación de los subsidios al sector eléctrico con los recursos públicos asignados a salud y educación como porcentaje del PIB



Además, se ha venido haciendo práctica que ante cualquier reclamo coyuntural de grupos de presión se responda otorgando nuevos subsidios con la expectativa de que será fácil suprimirlos cuando bajen los precios internacionales del petróleo. Pero estos precios tienen casi una década sin bajar. Y algunos cambios económicos conducen a la creación forzosa de nuevos subsidios, como el que se prevé tendrá lugar cuando se ponga en funcionamiento la primera línea y se construyan líneas sucesivas del Metro de Santo Domingo

Los recursos destinados a cubrir los déficit financieros del sector de la energía y el transporte son costosos, pero a ellos se suman los nuevos programas asistenciales, concebidos y otorgados al margen de la ley de seguridad social, muchos de ellos cubriendo población en plena capacidad productiva. De modo que un nuevo régimen de subsidios está confiriendo mayor rigidez a la gestión fiscal, y en la medida que la población los va asimilando como derechos adquiridos se convierte en más difícil reducirlos por la impopularidad política a que conducen.

2.2.6 *Las debilidades del sistema tributario*

Aunque el sistema fiscal dominicano no ha experimentado modernización alguna por el lado de los gastos públicos, cuyo manejo permanece con relativamente pocos cambios, muy diferente ha sido por el lado de los ingresos. El régimen tributario ha venido experimentando sucesivos cambios en los últimos veinte años, tanto en los aspectos del diseño legal de los impuestos como en la aplicación de instrumentos destinados a hacer más eficaz la administración. Sin embargo, cuando se analiza a largo plazo el impacto de los cambios en términos de la carga tributaria, se advierte una increíble inmovilidad en el tiempo.

La mayor parte de las modificaciones introducidas al sistema de recaudación de ingresos tributarios han provenido de la necesidad de adaptarlo a los requerimientos de una economía más abierta, o se han propuesto hacer más racionales los impuestos y simplificar el sistema para facilitar la administración. Pero, por otro lado, también ha estado presente el propósito de ir elevando la carga tributaria media del país, sobre todo porque se ha partido de la premisa de que la misma es baja.

Esta premisa de que la carga tributaria es baja debe ser matizada; primero, porque en términos comparativos con nuestros pares regionales, es decir, con los países que son nuestra competencia más cercana, la carga tributaria nuestra resulta mayor; y, segundo, porque existen muchas cargas que no son resaltadas pero que significan una alta presión para los agentes económicos, verbigracia, las vigentes sobre la seguridad social.

Asimismo, el subsidio cruzado que forma parte de la tarifa eléctrica debe ser contabilizado como parte de la presión tributaria que recae sobre aquellos con mayor capacidad de pago y también sobre las empresas y que no forma parte del número en que se refleja la presión tributaria del país. De igual manera, la existencia de barrios con electricidad gratuita, como los del PRA, se constituyen en estímulo para el traslado de empresas de baja formalidad a esas zonas donde producen con costos cero de energía, a cargo en el fondo del resto de los usuarios.

De igual manera, el sector combustible se ha constituido en algo desordenado y caótico, donde las reglas generales son sustituidas por tratamientos particulares que atienden a conveniencias circunstanciales. Así, por ejemplo, el glp tiene dos precios; el gasoil también. Mientras el avtur se vende a precios, inflados por impuestos, que amenazan con sacar de competencia al sector turismo. Todos esos son costos que recaen sobre el sector empresarial y que constituyen presión tributaria auténtica, no reconocida por las cifras oficiales.

En esta materia habría que agregar algo que tiene que ver con la equidad fiscal, y es el hecho de que a pesar de las obvias mejorías que se han introducido en la administración tributaria, continúa habiendo regiones y sectores en que el cumplimiento tributario está mediatizado, lo cual afecta la competencia leal.

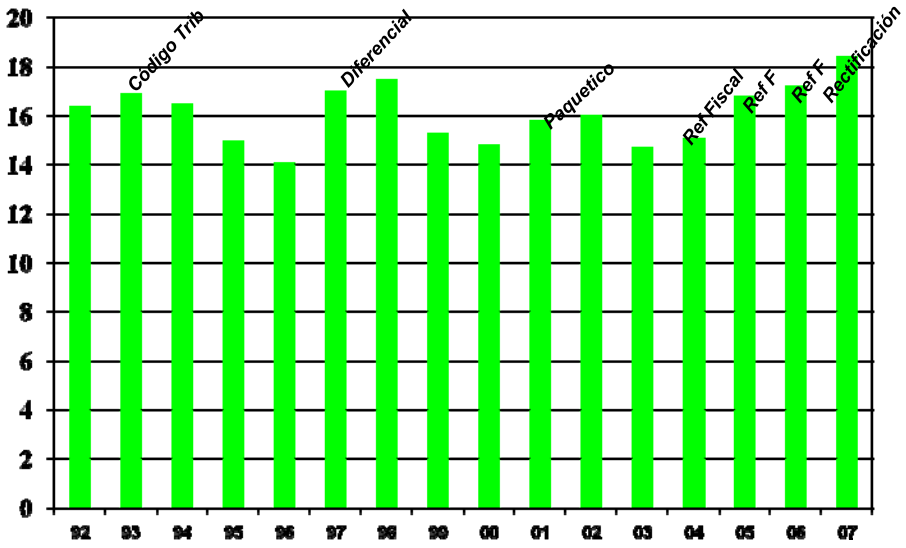
La más importante reforma tributaria se realizó en los años 1992 (tributos internos) y 1993 (impuestos al comercio exterior). Con esta reforma se simplificó el sistema, que se caracterizaba por su complejidad y dispersión de figuras impositivas, pero fundamentalmente se procuró conferirle elasticidad, pues muchos impuestos eran específicos y se convirtieron en ad valorem. Por otro lado, se redujeron las tasas impositivas (del impuesto sobre la renta y de aranceles) que eran muy elevadas en una época en que la tendencia era bajar tasas y ampliar base; se suprimieron exenciones y fuentes de evasión y se unificaron múltiples impuestos. Al mismo tiempo, se definieron nuevos procedimientos y códigos de conducta de los contribuyentes.

Posterior a ello se han seguido introduciendo cambios, los cuales tratan de adaptar el país a una economía más abierta, pero tratando siempre de elevar la carga tributaria. Los últimos cambios han obedecido básicamente a la fuerte crisis financiera que vivió la República

Dominicana. También influyó el requerimiento de algunos cambios derivados de la entrada en vigencia del DR-CAFTA. Eso condujo a sucesivas reformas tributarias en los años 2003, 2004, 2005 y 2006.

Pese a que las diversas reformas han procurado incrementar la carga fiscal promedio del país, resulta curioso que después de siete reformas, los resultados no han sido los esperados. Y sobre todo, porque hay que entender que una parte de los aumentos de la base tributaria se relacionan con el hecho de que, en adición a aumentar los impuestos, la administración tributaria se ha modernizado y tecnificado, con lo que ha contribuido a hacer más efectivo el cumplimiento de los contribuyentes.

Evolución de la Carga Tributaria Múltiples reformas tributarias realizadas desde el año 1992.



Como muestra el gráfico, la carga tributaria ha experimentado varios altibajos en los últimos años, lo que parece indicar que con cada reforma se tienen efectos muy temporales, mientras los agentes económicos adaptan su patrón de comportamiento a la nueva situación, o el propio Estado termina dejando sin efecto los aumentos. De hecho, en el 2007 la carga tributaria superó el 18% del producto, en parte por reformas legales y mejoras

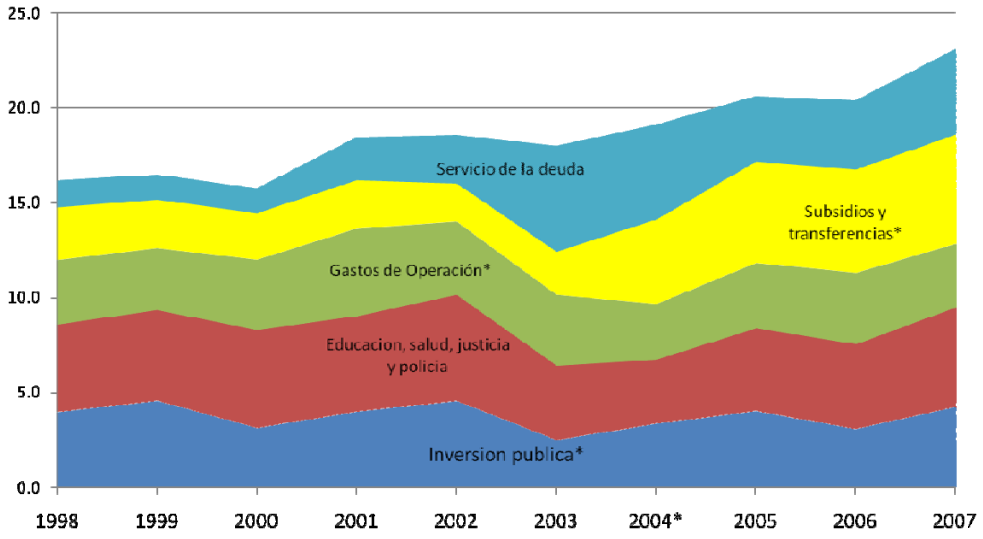
administrativas, o por situaciones coyunturales, pero ya se estima nuevamente una ligera reducción para el 2008.

Esto resulta bastante extraño, en virtud de que, además de haberse incrementado los impuestos, generalmente se admite que la gestión pública ha mejorado sustancialmente en materia de administración tributaria, la cual se ha modernizado, particularmente en lo referente al uso de herramientas tecnológicas para facilitar y garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como cambios en los procesos de administración de personal, para inducir una mayor eficiencia administrativa.

Pero la realidad es que, el hecho de que hayan resultado tan infructuosos los esfuerzos realizados para conseguir elevar la porción de los recursos del país que va al fisco, debe ser motivo de reflexión por parte de la sociedad.

Hasta ahora, la elevación de los gastos públicos como porcentaje del producto no ha servido de mucho. Esta proporción, como muestra el siguiente gráfico, se ha colocado por encima del 20% recientemente al incluir los ingresos y desembolsos de carácter financiero. Pero el incremento no se ha traducido ni en más inversión pública ni en servicios a la ciudadanía, sino en subsidios y servicio de la deuda. En efecto, la proporción del PBI destinada a la inversión y a servicios públicos es más baja ahora que unos años atrás, pese a manejar ahora el Estado mucho más dinero.

Gasto público en algunas funciones públicas,
1998-2007 como % del PIB



*:Excluida la parte correspondiente a educacion, salud, justicia y policia

Ya se ha llegado a una situación en la cual esfuerzos adicionales por subir la carga tributaria van a ser cada vez más costosos en términos socioeconómicos y difíciles de admitir. Cuando se trata de impuestos, resulta difícil encontrar los consensos de amplios sectores y encontrar arreglos satisfactorios y racionales. Pero después de una experiencia tan larga y tediosa como la dominicana, y de todos los cambios que se le han hecho al sistema sin encontrar la perfección, al tiempo que no se percibe un esfuerzo por garantizar el buen uso de esos recursos, dicha tarea se torna más difícil en el futuro.

También hay que considerar una razón objetiva, y es que la globalización ha hecho difícil compatibilizar la competencia a lo externo con la redistribución a lo interno. Antiguamente si el Estado quería atribuirse una porción mayor del ingreso nacional, disponía de múltiples fuentes impositivas a las que recurrir, pero hoy es mucho más complicado. Un caso típico es el efecto de muchos impuestos sobre los costos y la competitividad. Ahora es muy común ver una competencia entre países por hacer atractiva la inversión en base a impuestos, lo que dificulta disponer de más recursos para satisfacer necesidades públicas, incluido el gasto social.

2.2.7 *Recapitulación sobre el tema de la sostenibilidad fiscal*

Lo que se aprecia claramente es una tendencia a que la economía experimente serias presiones por el lado fiscal en los próximos años. Al observar que pese a los ligeros incrementos registrados en la carga tributaria media en la década actual, eso no se ha traducido en mayor inversión pública en infraestructura, ni tampoco en atención a las responsabilidades básicas del Estado en educación, salud y seguridad social, o justicia y seguridad ciudadana, aún cuando diversas leyes así lo disponen, es fácil colegir que la presión social seguirá procurando la asignación de más recursos a esos fines.

Ahora bien, en el país estamos acostumbrados a observar que la mera existencia de un problema social sin resolver, o la promulgación de una ley estableciendo nuevas obligaciones al fisco, no necesariamente se traduce en mayores gastos, porque las leyes se violan o los problemas se postergan en su solución, como ha ocurrido hasta ahora.

De modo que es posible que los problemas de sostenibilidad fiscal no se conviertan en reales desequilibrios macroeconómicos por esas vías. Pero hay otras que son más difíciles de eludir. Un ejemplo es el creciente servicio de la deuda externa, pues en los últimos tiempos el país se ha venido endeudando, no sólo para suplir la falta de ahorro público en las modestas inversiones que se hacen, sino incluso para sufragar subsidios. El incumplimiento de estos compromisos traería para el país consecuencias más inmediatas que el incumplimiento de la ley de educación, verbigracia.

Otro es el de la necesaria recapitalización del Banco Central. Si bien teóricamente la deuda cuasifiscal puede mantenerse alta y aún seguir creciendo indefinidamente, sabemos que no es cierto, pues sólo es posible mientras los agentes económicos mantengan la confianza en que van a aparecer los recursos para honrarla. Y que la fuente de esos recursos no será la propia emisión monetaria inorgánica, porque entonces se les estaría devolviendo sus inversiones erosionadas en su valor. Y si se pierde esa confianza, entonces la estabilidad macroeconómica estaría seriamente cuestionada. De modo que del presupuesto público tendrán que aparecer los fondos de dicha recapitalización. Y, mejor aún, convendría consensuar un diseño de solución de este problema que haga posible que la deuda disminuya anualmente y se extinga en un plazo no mayor de 10 años.

Pero en el corto plazo, el mayor peligro al equilibrio fiscal proviene de los subsidios. Los subsidios y transferencias corrientes constituyen el gasto público de más rápido crecimiento en los últimos años. Como se puede observar en el pasado gráfico, prácticamente han absorbido todo el aumento de recaudación aportado por todas las reformas tributarias recientes.

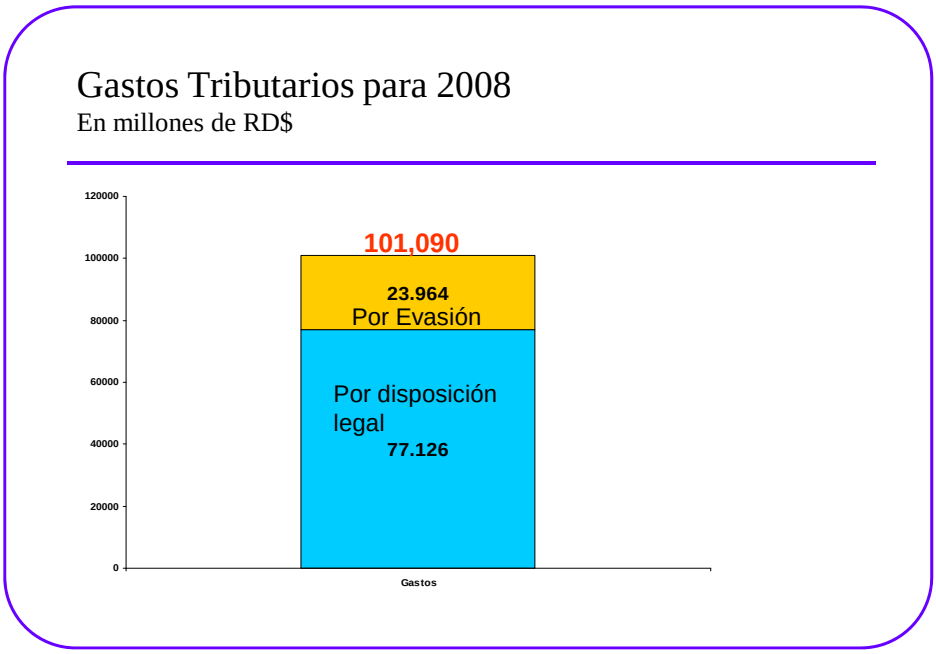
En el 2002 los subsidios eran el 2.0% del PBI, y ya para el 2007 se habían elevado al 5.7%, ambos sin incluir los que tienen lugar al interior de las funciones educación, salud, justicia y orden público. Para el 2008 se espera que el porcentaje sea más elevado, debido a los altos precios del petróleo y alimentos, aspectos a los cuales se ha pretendido responder con más subsidios. Gran parte de los subsidios modernos se han venido aplicando en un intento por posponer la solución a problemas reales, cuando resulta impopular el correctivo adecuado. Por ejemplo:

- Ante los altos precios internacionales de los combustibles, que en otros países se trasladan a los precios al consumidor, el Estado responde congelando las tarifas eléctricas y absorbiendo los mayores costos. Y más recientemente con el no traslado al mercado del incremento del precio internacional de los combustibles, bajo el supuesto teórico de que en un futuro bajarán.
- Igual ocurre con el gas licuado, tanto para consumo doméstico como para el transporte.
- Posteriormente se incorpora el subsidio al gasoil para transporte de carga y pasajeros
- Ante la sobrevaluación de la moneda nacional que está deteriorando la competitividad, las zonas francas textiles están quebrando masivamente, y se responde con subsidio, en vez de atacar el problema real.
- Sube el precio internacional del trigo y se subsidia el pan
- Vienen tormentas y se subsidian víveres importados
- Se presenta el problema de la gripe aviar y se subsidia la avicultura
- A todo lo anterior se agregan los subsidios monetarios como parte de múltiples programas sociales, como solidaridad, comer es primero, madres con niños en la escuela, tarjetas a universitarios, programas de empleo, etc.

Probablemente las autoridades piensan que va a resultar sencillo suprimirlos en medio de un ambiente político más estable. Pero no es seguro que así sea, debido a que los grupos sociales se acomodan a esa situación, y después resulta más impopular quitarlos que evitar ponerlos.

En el mes de febrero del 2008, el Fondo Monetario Internacional identificó algunos retos que persisten en el orden fiscal, coincidiendo en muchos de los aspectos mencionados en este informe. Pero la mayor parte de sus planteamientos en pro de solución se orientan por el lado presupuestario, no tributario, como por ejemplo, los relativos a la necesidad de aumentar y focalizar el gasto social; controlar el gasto público durante el proceso electoral; alcanzar un nivel de superávit primario del orden de 2.4%, y limitando los subsidios de energía.

Aunque agregaba también la necesidad de ampliar la base impositiva, principalmente racionalizando las exoneraciones tributarias. Recordemos que en el Presupuesto del Gobierno Central para el 2008, a requerimiento del Fondo, se introdujo el concepto de gasto tributario, el cual se refiere a todo aquello que deja de percibir el fisco por impuestos no pagados, bien sea por evasión, por exoneración legal o por exención vía algunas leyes de incentivo vigentes o bien por consideraciones de orden económicas, sociales o políticas. El Fondo Monetario Internacional enfatizaba que la prioridad en lo adelante es aumentar la base imponible por medio de la supresión de este tipo de gasto, el cual fue estimado en RD$101,090 millones, es decir, 6.6% del PIB del 2008.



Las tendencias descritas plantean la virtual certeza de que a más tardar desde el segundo semestre del 2008 la situación fiscal podría complicarse. El Estado podría verse tentado a introducir nuevos incrementos de impuestos, lo cual luce prácticamente no viable desde el punto de vista técnico, pues no ya no existen fuentes impositivas susceptibles de generar mayores recursos sin provocar serias distorsiones o afectar la competitividad. Además, son tan visibles las irracionalidades que persisten en la asignación y manejo de los gastos públicos, que al Estado le resulta muy difícil lograr los consensos básicos que se requieren para aumentar la carga tributaria. Nunca los ciudadanos se sentirán contentos pagando más impuestos hasta no estar seguros de que la asignación y administración de los fondos se hace con la debida racionalidad y transparencia.

El problema se agudiza por el hecho cierto de que previo a las elecciones presidenciales se generó un nuevo déficit fiscal, explicado por la expansión del gasto público basado en la introducción de diversos subsidios generalizados y de gastos explicados por el desarrollo de la propia contienda, lo que hará más complejo encontrar consensos para equilibrar las finanzas públicas, a no ser que las soluciones vengan por el lado de la racionalización del gasto.

3. *Aspectos de política monetaria, cambiaria y financiera*

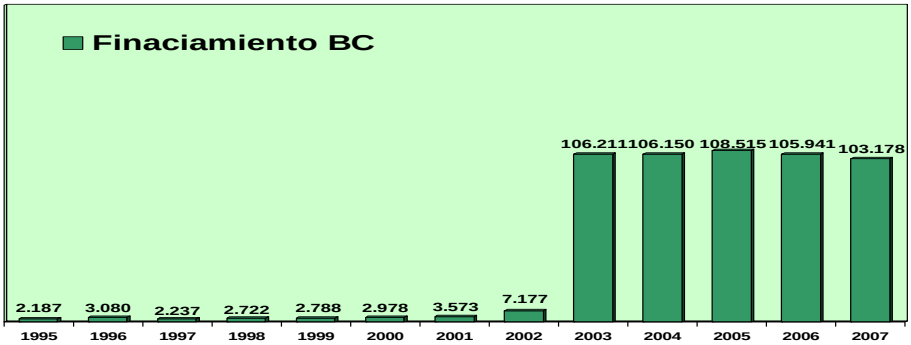
3.1 Introducción

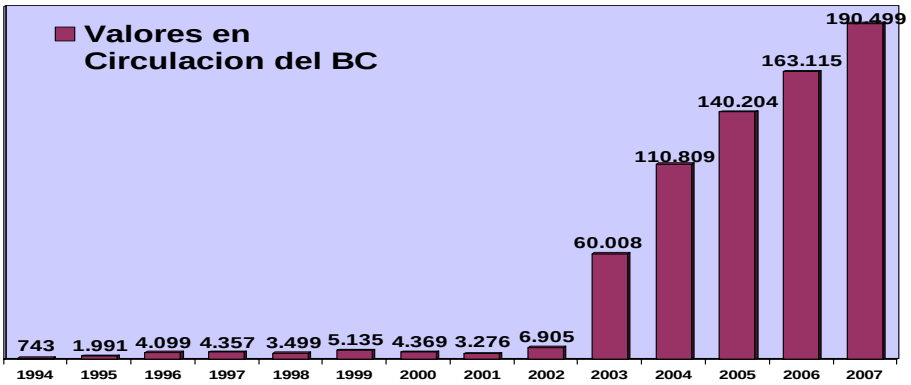
En 2003 se produjo una perturbación monetaria relacionada tanto con la crisis bancaria que emergió en ese momento, como con la forma de rescate utilizado. En esas circunstancias ocurrió una fuerte expansión de los medios de pagos, acompañada de salida de capitales y devaluación de la moneda.

La política monetaria laxa del 2003 fue sustituida gradualmente por una de carácter restrictivo, por medio tanto del fuerte incremento de las tasas de interés como por el retiro simultáneo de masa monetaria en circulación, proveniente del exceso colocado mediante el proceso de rescate bancario. A la par que ocurría lo anterior el sector público no financiero impulsaba un fuerte ajuste fiscal, que permitió reducir el déficit consolidado de 7.6% del PIB en 2003 a sólo 3.5% del PIB en 2006 y a 1.3% del PIB en el 2007. Como consecuencia de ese proceso de ajuste fiscal la presión tributaria se elevó a 19.9% del PIB el pasado año.

Ese doble mecanismo contractivo, uno de carácter monetario, y el otro fiscal, hicieron posible la recuperación y consolidación de la estabilidad macroeconómica y el retorno de la confianza.

El instrumento utilizado por el Banco Central para retirar masa monetaria fue la emisión y colocación de deuda en el mercado de valores, amparado en una tasa de interés competitiva. Obsérvese que la deuda cuasi fiscal colocada al 31 de diciembre del 2007, incluyendo los depósitos remunerados de los bancos en el Banco Central, excede en mucho al financiamiento interno otorgado por el Banco Central, básicamente durante la crisis bancaria, ya que la primera alcanzó RD$190,499 millones, mientras que el segundo se situó en RD$103,173 millones, siendo la diferencia, en lo fundamental, los intereses pagados y convertidos en nueva deuda, más la adquisición de reservas internacionales con pesos que luego fueron retirados de circulación mediante la emisión de nuevos certificados.

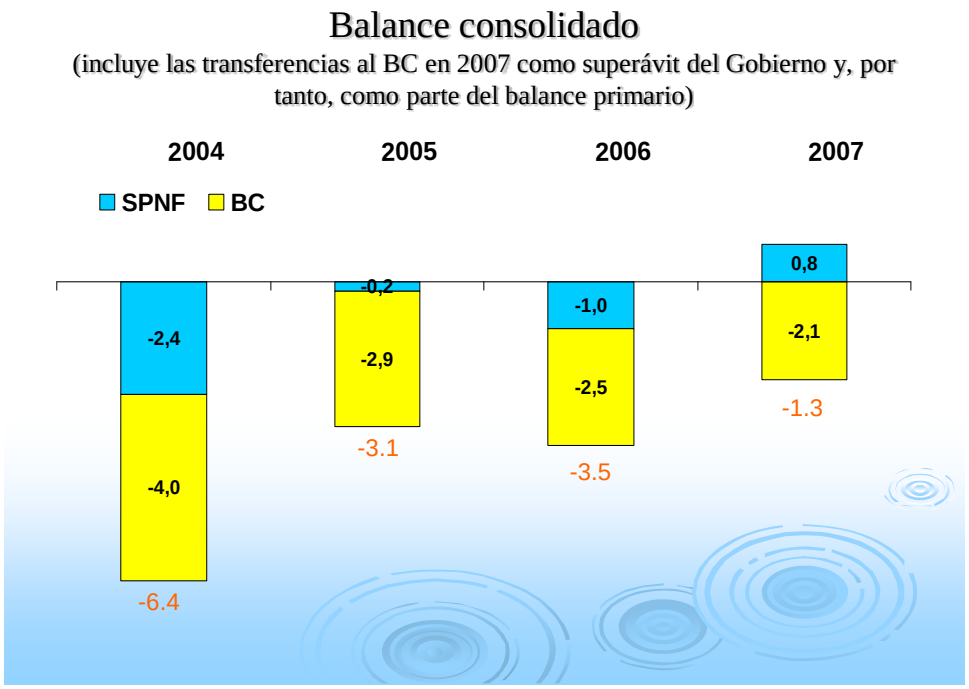




El organismo monetario, con un apoyo fiscal determinante, logró el objetivo de controlar y reducir el nivel de la base monetaria y, gradualmente, impulsar la disminución de las tasas de interés. Sin embargo, se creó un nuevo problema, que es el de la conformación de una deuda cuasi fiscal creciente, que excede con mucho el monto a ser desmonetizado como consecuencia del financiamiento otorgado por el Banco Central durante la crisis bancaria.

Véase en el gráfico el gran esfuerzo fiscal realizado en términos del PIB, vital en el proceso de retorno a la estabilidad y confianza. En efecto, el sector público no financiero pasó de un déficit de (3.6%) sobre el PIB en 2004, a un superávit de aproximadamente 0.3% del PIB en 2007, que en realidad fue mayor, pues el superávit no incluye las transferencias por RD$5,800 millones efectuadas al Banco Central para aliviar el déficit cuasi fiscal, que equivalen al 0.6% del PIB. En consecuencia, en esa misma medida fue mayor el déficit del Banco Central, que, por tanto, se elevó a 2.1% del PIB.

El esfuerzo fiscal y monetario mancomunados hizo posible que la relación entre oferta monetaria ampliada (M2), versus reservas internacionales netas (RIN), retornara a ratios considerados cercanos a los normales, con la salvedad que indicamos más adelante, lo que a su vez permitió la recuperación de valor del peso dominicano. Fue así como operó el proceso de ajuste posterior a la crisis del 2003, apoyado además por la introducción de normas y prácticas bancarias más rigurosas.



3.2 La deuda cuasi fiscal

3.2.1 *Deuda creciente y de efectos complejos*

Los bancos centrales utilizan con frecuencia la participación en el mercado de títulos para contraer o expandir los medios de pagos mediante operaciones llamadas de mercado abierto. Usualmente lo hacen por medio de la compra o venta de títulos del Tesoro. En República Dominicana eso no ha sido posible debido a la necesidad de mejorar el perfil y credibilidad de esos títulos, lo cual amerita de un proceso largo de afirmación en el cumplimiento de las obligaciones, que dé credibilidad a esos títulos.

Por esa razón, en República Dominicana el Banco Central coloca sus propios títulos, y lo hace directamente, no por vía de los intermediarios financieros. Esto así a pesar de que la ley monetaria y financiera vigente no contempla esa modalidad.

La intervención del Banco Central desde el 2003 a la fecha, atípica en el mercado de títulos por el masivo monto comercializado, solo se puede entender parcialmente por su contribución al retorno de la estabilidad; en cambio adolece de las siguientes complicaciones, aparte de la legal ya mencionada:

a) quita grados de libertad a la institución monetaria para operar sobre los tipos de interés, ya que uno de sus problemas principales pasa a ser el monto de su propia deuda y la consecuente carga financiera;

b) induce a la desintermediación financiera, ya que el Banco Central compite directamente con los intermediarios, lo cual se agrava con la reciente aprobación recibida por el organismo monetario para participar en la captación de fondos de pensiones de largo plazo;

c) estimula a exceder el límite prudente de colocación de estos títulos en busca de objetivos diferentes a la estabilización, a costa de los contribuyentes y de los sectores productivos.

Aparte de estas complicaciones, la creación masiva de deuda cuasi fiscal en el fondo sustituye un pasivo monetario por otro, es decir retira billetes emitidos excedentes y/o con fines de mantener apreciada la moneda, a cambio de la creación de un nuevo pasivo en forma de depósitos y/o certificados emitidos, lo cual no es sostenible en el largo plazo, salvo que sea sustituida, la deuda, no el déficit, por otro mecanismo de naturaleza fiscal. En otras palabras, lo que hace es comprar tiempo, a un costo que puede resultar muy alto y muy caro.

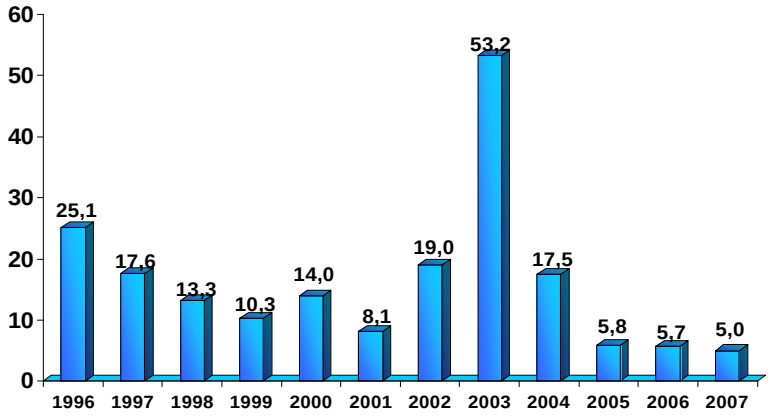
Esto implica:

a) que no es solución permanente, por sí misma.

b) que la relación oferta monetaria ampliada vs. reservas internacionales en realidad no se modifica en la medida en que aparenta hacerlo, lo que significa que funciona como un velo que esconde la debilidad implícita del signo monetario y, por tanto, mantiene latentes altos grados de vulnerabilidad cuya peligrosidad pudiera ser puesta de manifiesto en presencia de choques internos o externos.

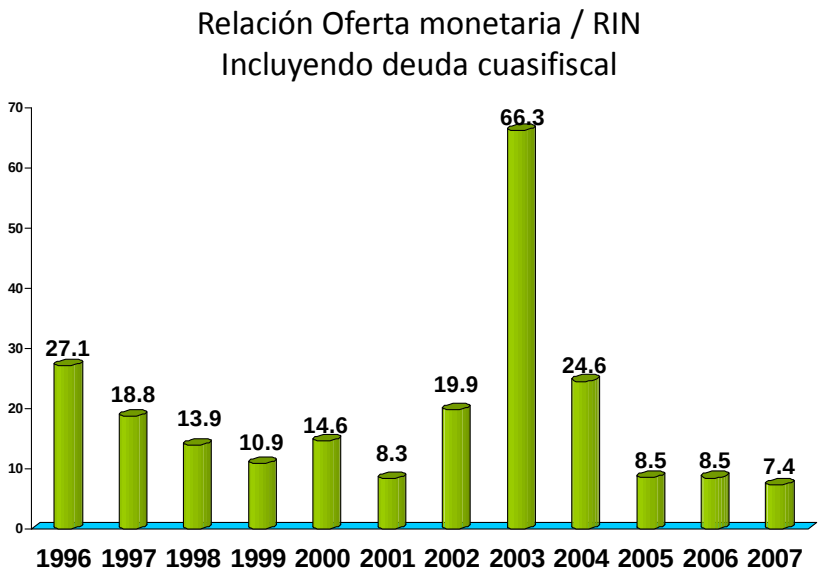
El indicador M2/Rin que acabamos de mencionar tiene cierta fuerza explicativa sobre el desempeño y fortaleza de una moneda. Mientras más alta sea esta relación más débil será la moneda, ya que habrá muchos pesos circulando con respaldo en divisas endeble. En cambio, mientras más se aproxime ese indicador a la unidad más fortaleza tendrá la moneda, ya que expresaría un respaldo casi total en divisas. Organismos internacionales han expresado el criterio de que este ratio no debe de estar muy alejado de 3, o como máximo 4.

Relación oferta monetaria ampliada / RIN



En el gráfico se observa una notable mejoría en el proceso de fortalecimiento de la moneda, ya que se reduce significativamente el indicador M2/RIN a sólo 5.0 en 2007.
No obstante, en el gráfico de abajo puede notarse que la mejoría en el indicador no es tan grande como aparenta serlo, pues habría que considerar el hecho de que la deuda cuasi fiscal forma parte del pasivo del Banco Central, al igual que lo es la emisión monetaria. De ahí que habría que introducir una corrección al gráfico, sumando la deuda cuasi fiscal como parte del M2.

En el gráfico de abajo se hace dicha corrección y se nota que, de todas maneras, se produce una mejoría al pasar el indicador a 7.4, comparado con valores mayores para años anteriores, pero la mejoría no es tan grande como sucede en el primer caso y ni siquiera se acerca a los umbrales recomendados por los organismos internacionales, ya que para 2007 se eleva a 7.4. De ahí que parte de la tarea de fortalecimiento de la moneda debe consistir en ir eliminando esa deuda cuasi fiscal, no sólo el déficit.



En adición, debería excluirse del numerador del ratio el componente de las reservas que corresponde a encaje legal de los depósitos en moneda extranjera, ya que constituye en realidad un activo de los bancos y un pasivo del Banco Central. Si esto se hiciera la relación subiría a por lo menos 9.5 en el 2007, lo cual indica que hay todavía un ancho campo para trabajar en materia de consolidación de la moneda.

En consecuencia, sería pertinente trabajar en la dirección de resolver el problema y las incertidumbres por plazo prolongado que crea dicha deuda, para lo cual podría pensarse en el diseño de una estrategia dirigida a reducirla anualmente hasta su extinción, con contribuciones simultáneas de carácter fiscal y monetario. En consecuencia, sería pertinente trabajar en la dirección de resolver el problema y las incertidumbres por plazo prolongado que crea dicha deuda, para lo cual podría pensarse en el diseño de una estrategia dirigida a reducirla ansa manera dichas incertidumbres se diluirían y la nación podría concentrar sus esfuerzos en actividades relacionadas con la mejoría de productividad, eficiencia, y calidad de vida de la población.

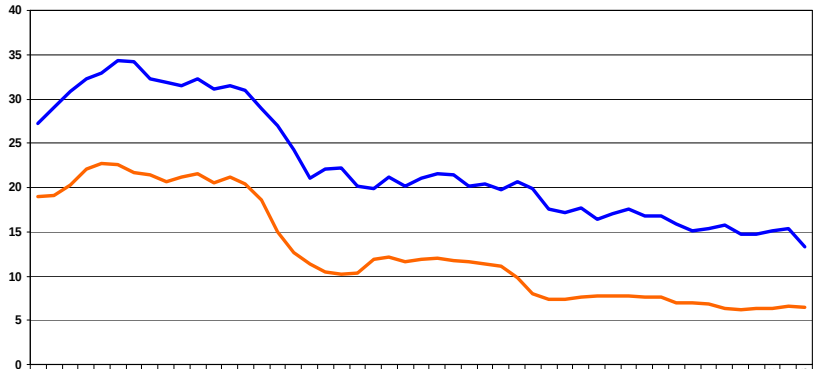
3.3 El costo del dinero

El mundo ha estado asistiendo en los últimos años a un proceso en que las tasas de interés se han mantenido bajas en función de condiciones monetarias flexibles y, además, impulsadas por fuertes movimientos de capitales y de ahorro generados vía grandes excedentes por el lado de los países petroleros y algunos asiáticos que generan superávit en cuenta corriente de balanza de pagos.

En esa coyuntura las tasas de interés internas también han bajado, lo que de paso ha ayudado a reducir el déficit cuasi fiscal.

Tasas de interés nominales

(promedio ponderado)



	E-04	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E-05	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E-06	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	Sep	Oct	Nov	dic	13/02/
Activa	27	29	31	32	33	34	34	32	32	31	32	31	31	31	29	27	24	21	22	22	20	20	21	20	21	22	21	20	20	20	21	20	18	17	18	16	17	18	17	17	16	15	15	16	15	15	15	15	13
Pasiva	19	19	20	22	23	23	22	21	21	21	22	21	21	20	19	15	13	11	11	10	10	12	12	12	12	12	12	12	11	11	10	8	7	7	8	8	8	8	8	8	7	7	7	6	6	6	7	7

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central

Puede apreciarse que desde 2004 las tasas nominales activas y pasivas han estado reduciéndose y ya se encuentran cerca de lo que podría ser su piso.

Es evidente que tasas de interés bajas contribuyen a la expansión de la inversión, pero también del consumo. En el caso dominicano ha habido un fuerte estímulo al mercado hipotecario, junto al de bienes de consumo por medio de las tarjetas de crédito y adquisición de vehículos. Ese estímulo todavía no está cuantificado en los efectos que pudiere tener en caso de que se produzca una modificación intensa desfavorable de los parámetros crediticios o un alza de las tasas de interés. Ya en otros países, como Estados Unidos, se ha estado haciendo transparente el alcance de estos efectos.

En cuanto al 2008, el resumen de la programación monetaria aprobada indica que este será un año de restricción, en que los agregados monetarios evolucionarán a un ritmo de crecimiento menor al de años anteriores, por debajo de 10%. En consecuencia, si se cumpliere la programación las tasas de interés tenderían a subir, como ya lo han estado haciendo, en contraste con lo que ocurre en Estados Unidos. Debe decirse que hasta finales

de mayo las variables monetarias tuvieron un comportamiento expansivo, divorciado del contenido de la programación monetaria.

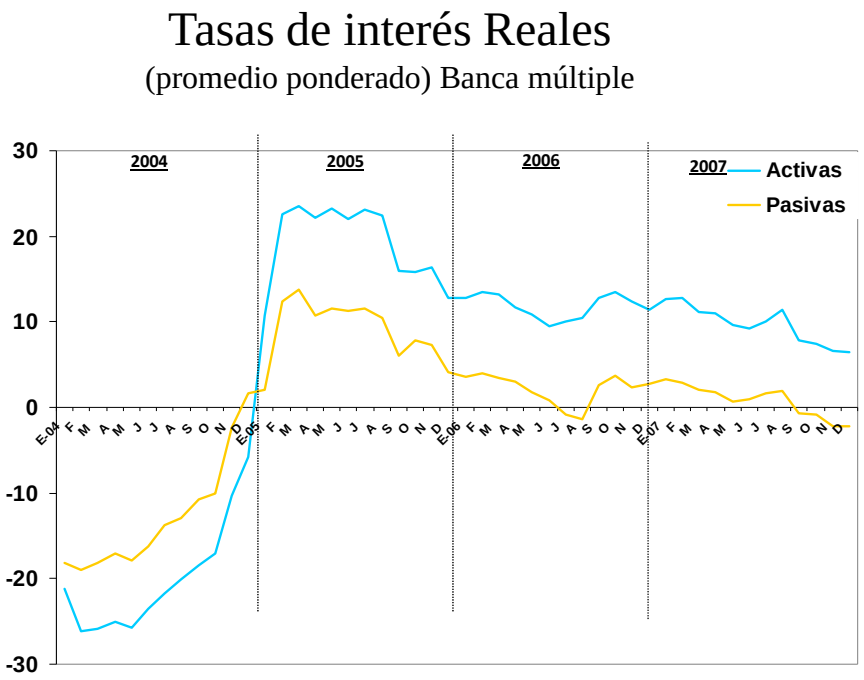
La principal limitante a la variación al alza del tipo de interés viene por el lado de la necesidad que tiene el Banco Central de mantener controlado su déficit cuasi fiscal. Sin embargo, dado que ya está aprobada la ley de capitalización del Banco Central, el organismo emisor podría permanecer ajeno a las implicaciones que esto conllevaría. De cualquier manera, para 2008 el Banco Central está comprometido a enfrentar la situación de eventual choque externo por medio de la elevación de las tasas de interés, lo cual se desprende, como dijimos, del documento de programación monetaria publicado. También se desprende de dicho documento que el país mantiene la meta de acumulación adicional de reservas internacionales, lo cual, junto a un crecimiento muy moderado de la emisión de billetes, implicaría, en nuestra perspectiva, el uso intenso de la colocación de certificados en el mercado para lograr esos objetivos.

Si a eso se agrega que se prevé un déficit en cuenta corriente situado entre 3.5% del PIB a 4.3%, que a la luz de lo ocurrido en 2007 bien podría resultar mayor, entonces habría que concluir que el ajuste se pretende efectuar vía atracción de capitales y/o reducción del ritmo de actividad económica, pero no por el lado de buscar una mejoría saludable en la cuenta corriente por medio de la expansión del potencial exportador, con lo que el efecto indeseado podría ser la profundización del desequilibrio en el sector externo.

Se entiende que hacerlo así podría estar avalado por consideraciones de interés extraeconómico o por visiones diferentes en la evaluación de los parámetros de riesgo. Sin embargo, sería conveniente llamar la atención sobre el peligro que se corre si se permite un nuevo deterioro en el sector externo y de la eventualidad de tener que hacer posteriormente un fuerte ajuste en las variables monetarias y fiscales, con sus inevitables sobresaltos.

Otro elemento a ser considerado es la evolución de las tasas de interés reales. En el gráfico de abajo puede observarse que las tasas reales han venido disminuyendo y que la pasiva se ha tornado en negativa en los últimos meses. Esto pudiere constituirse en un desestimulo al

ahorro o en un aliciente a mantener dinero fuera del país, aunque un factor disuasorio es la caída del rendimiento del dinero en los Estados Unidos.

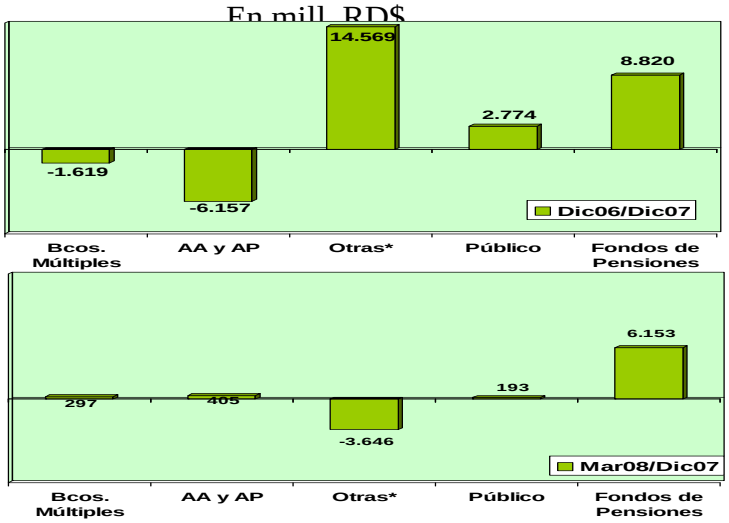


Dentro de este panorama habría que agregar que sería alentador que se crearan condiciones para que el ahorro nacional sea usado en mayor medida en la promoción del desarrollo del país y, menos en la solución de problemas coyunturales o en consumo, o en esterilización del dinero.

Así, por un lado, el ahorro canalizado a través de los intermediarios financieros se ha estado colocando con mucha intensidad en el sector consumo e hipotecario. Esto tal vez se corresponda con la naturaleza de la banca establecida, aunque no justifica que las actividades con potencial de creación de riqueza queden desfavorecidas. Por otro lado, existe un ahorro de mucha estabilidad, de largo plazo, que es el previsional, ideal para ser usado en proyectos productivos de largo plazo, a lo cual se opone ahora el hecho de que el propio Banco Central está compitiendo por su captación. Véase en el gráfico como el

Banco Central ya había captado al 8 de febrero casi RD$15,000 millones del ahorro previsional.

Variación absoluta en la participación de los tenedores
de certificados del BC
En mill. RD$



Parece un contrasentido que el ahorro de la clase trabajadora, originado en el proceso de producción de bienes y servicios, sea sacado del torrente circulatorio y colocado en una bóveda en el Banco Central, donde perdurará desmonetizado y perderá tal vez para siempre su capacidad de crear nueva riqueza. Este es un contrasentido que debe ser corregido, aunque su vigencia se pretende justificar por el mayor rendimiento que proporciona la colocación de estos recursos en certificados de la institución monetaria, lo cual es una mera ilusión porque cercena la posibilidad de crecimiento sano del patrimonio productivo de la nación.

Este es un asunto de la mayor trascendencia, cuya solución debe requerir la atención de la dirigencia económica y política, pues de esto dependerá que el país pueda utilizar los recursos que autogenera en la promoción de su propio desarrollo, en vez de depender tanto de entrada de capitales.

Se entiende que existen dificultades para ofrecer simultáneamente seguridad y rendimiento a estos fondos; pero eso no debe impedir que se busque una solución para que estos

recursos sustenten fundamentalmente el proceso de desarrollo del país, en vez de estar parcialmente esterilizados.

Otro aspecto tiene que ver con los costos inherentes al proceso de intermediación financiera y de regulación y supervisión. Cuando se aprobó la reforma monetaria en la década del 90 estaba implícito que estos se reducirían y se unificarían, incluyendo el encaje legal. Ha pasado el tiempo y no ha habido avances en estos aspectos.

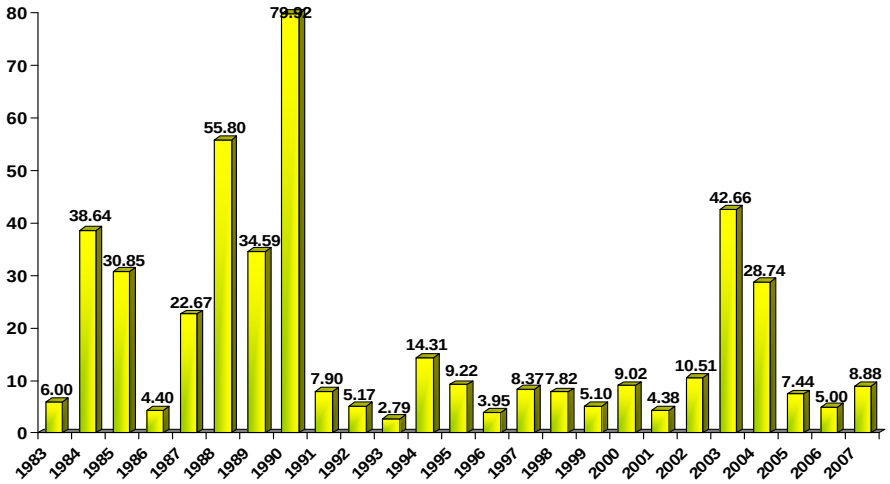
3.4 Competitividad

3.4.1 Costo de la vida y tipo de cambio

La evolución de los precios internos es preocupación permanente de las autoridades de cualquier país, pues aunque en una época se creía que un crecimiento suave de los precios podía ayudar a expandir la producción, se ha comprobado que no es fácil controlar un proceso inflacionario, ya que puede salirse de las manos. Existen muchas experiencias en ese sentido, sobre todo en los países del cono sur.

República Dominicana es un país en que la inflación nunca ha sido un tema de recurrencia relevante, a pesar de que hemos tenido episodios de alta inflación, pero han sido conjurados en breve plazo, de modo que no han dado lugar al nacimiento de una cultura inflacionaria. Lo normal es que los niveles de inflación en el país sean moderados, aunque más elevados que en países adelantados, con excepciones para algunos años de crisis, como ejemplo para 1988-90 o 2003.

Índice de inflación anual



Como se ve en el gráfico, convivimos con una inflación moderada, sobre todo a partir del comienzo de la década de los noventa, con picos para algunos años y ciertamente más alta que el promedio mundial (en 2007, 2.1% en los países avanzados, y 5.9% en los emergentes y en vías de desarrollo).

Sin embargo, no debemos dejar de mencionar que, aunque moderada, la inflación es más alta de lo que debería de ser. Hay factores que presionan al alza de los precios. Por tanto, este es un asunto que merece la atención de todos: hay fuerzas que tienden, año tras año, a inducir presiones inflacionarias por encima del promedio mundial, y esto debe ser corregido.

Lo anterior puede que tenga que ver con la insuficiente productividad del capital o del trabajo, reflejo parcial de los bajos niveles educativos; o con cuellos de botella que obstaculizan el proceso productivo, o con la existencia de un mercado laboral poco flexible, o con prestaciones laborales que ignoran los avances logrados en seguridad social y mantienen vigentes y repetidos costos acumulados de indemnizaciones, o con ineficiencias en la cadena de comercialización y altos márgenes, o con prácticas de transporte de carga

ajenas a la libre empresa, o con costos hundidos en el sector energía, o con obstáculos vigentes relacionados con el ejercicio del poder en la administración pública, entre otras cosas. Pero esto sólo lo citamos, pero no lo abordaremos, pues queda fuera del ámbito de este trabajo.

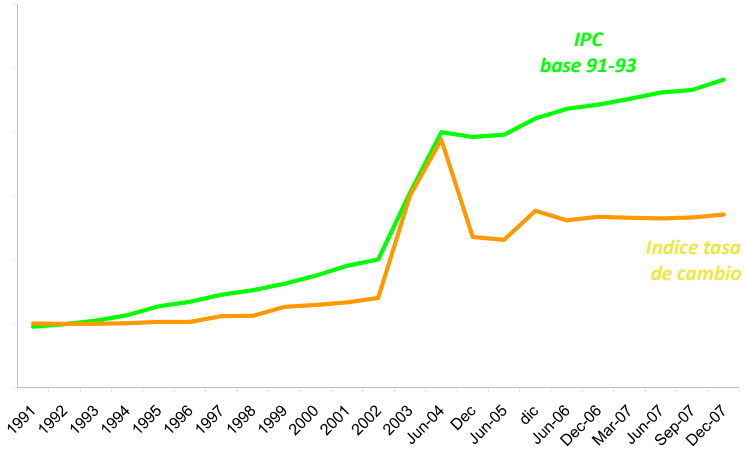
Simultáneamente hay otras fuerzas que tienden a bajar artificialmente los costos. Por ejemplo, la apreciación de la moneda esconde costos que, de otra manera, aflorarían a la superficie y se harían explícitos.

A lo que si nos referiremos es al comportamiento de los precios internos al consumidor comparados con el tipo de cambio, que también es un precio, el de las divisas.

Los precios, al consumidor, o en su caso, al productor, inciden en la estructura de costos y, por tanto, afectan la competitividad de la producción. En 2003 hubo una escalada de precios súbita, seguida de una traumática devaluación. Posteriormente, las políticas aplicadas lograron frenar el ascenso marcado de los precios de la economía, pero no su reducción a niveles anteriores.

Fue posible, en las circunstancias señaladas, que el tipo de cambio nominal bajara, pero, desafortunadamente, no se encontró reacción proporcional en los precios, que se mantuvieron y siguen altos. Lo anterior se debe parcialmente a la expectativa de los agentes económicos de que, en algún momento, el tipo de cambio va a subir, con lo cual las importaciones tienen un tipo de cambio de referencia más alto que el de mercado, que se incorpora en la cadena de comercialización e impide que los precios bajen. Pero también es reconocido a nivel mundial, que los precios se resisten a la baja, por lo que, una vez alcanzado cierto nivel, hay que aprender a convivir con él.

El comportamiento del IPC ha estado situado por encima de la evolución del índice del tipo de cambio



El hecho es que, entre 1991 y 2007 los precios subieron en 5.04 veces con respecto al nivel que tenían, mientras el tipo de cambio nominal sólo lo hizo en 2.7 veces. Es decir, que desde principios de la década pasada se arrastra un fuerte rezago entre evolución de los precios internos y del tipo de cambio, en perjuicio del último.

Aparte de lo anterior, el salario mínimo mensual, expresado en dólares, resultó ser, a principio del 2007, el segundo más alto entre los países de Asia y América Latina que aparecen en el cuadro. Esto así, a pesar de que el poder adquisitivo del salario nominal no se incrementó. Es decir, nos movemos dentro de una paradoja, según la cual, la mano de obra percibe un salario en dólares elevado, pero con capacidad adquisitiva interna baja, Esto se debe a la apreciación de la moneda, simultáneo con un incremento internos de precios mayores que la inflación mundial.

Tal situación configura un estado de cosas en que los salarios internos son bajos desde el punto de vista de su poder adquisitivo interno, pero altos si se les expresa en dólares; o sea, al mismo tiempo, los salarios son insuficientes para sostener una demanda interna robusta y

muy altos como para permitir el incremento sustancial de la contratación de fuerza de trabajo en actividades sometidas a la competencia externa.

Salario minimo mensual en paises de America Latina y Asia
En dolares

	US$
America Latina	
Chile	248.95
Rep. Dom.	228.01
Costa Rica	226.00
Venezuela	217.17
Paraguay	215.24
Argentina	202.85
Colombia	187.84
Brasil	169.66
Peru	157.06
Honduras	154.00
El Salvador	151.00
Ecuador	150.00
Guatemala	131.30
Mexico	107.66
Nicaragua	72.00
Asia	
India	108.01
China	89.32
Pakistan	42.28

Con tipo de cambio que se ajusta con fuerte rezago con respecto a la evolución de los precios internos, y con precios internos más altos que el promedio mundial, todas las actividades económicas pierden competitividad, tanto las de exportación de bienes y servicios como las dirigidas hacia el mercado interno. Esa es una de las causas eficientes del déficit tradicional que arrastra la cuenta corriente de la balanza de pagos. Y también la explicación de que el negocio de importación sea el más rentable.

De modo que el país está llamado en un futuro no muy lejano a redefinir el alcance y metas de sus políticas, haciéndolas más explicitas y ratificando o modificando su naturaleza. Por un lado, estaría la definición de qué se quiere lograr con la aplicación de políticas de Estado. Las metas podrían ser, por ejemplo: pleno empleo, plena ocupación de los recursos

productivos, detener la emigración y, por consiguiente, la inmigración, incrementar los ingresos, alcanzar el desarrollo de los recursos humanos, entre otras.

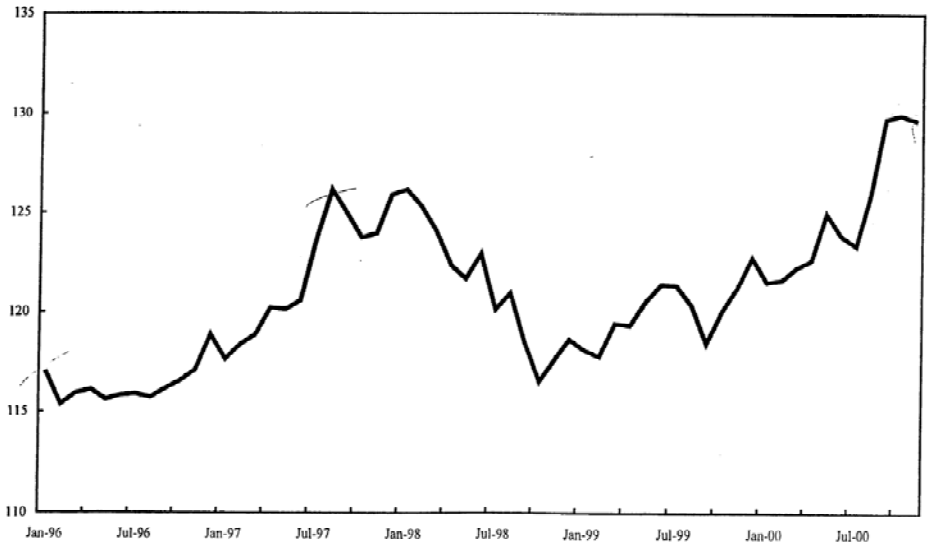
Tales metas son deseables para cualquier sociedad.

Al mismo tiempo, habría que pensar en qué tipo de políticas ayudan a encaminarnos a la consecución de esas metas, en función de los instrumentos disponibles como tributario, gasto público, tasas de interés, tipo de cambio. Y, lo que es más importante: asegurarnos de que las políticas van en la misma dirección que las metas.

3.4.2 Tipo de cambio de paridad

En el año 2000 el FMI publicó su informe sobre la economía dominicana en que mostraba que, con relación al año 1990, el peso dominicano mostraba una fuerte sobrevaluación.

Figure 4. Dominican Republic: Real Effective Exchange Rate Developments 1/
(Index 1990=100)



Source: IMF Information Notice System.

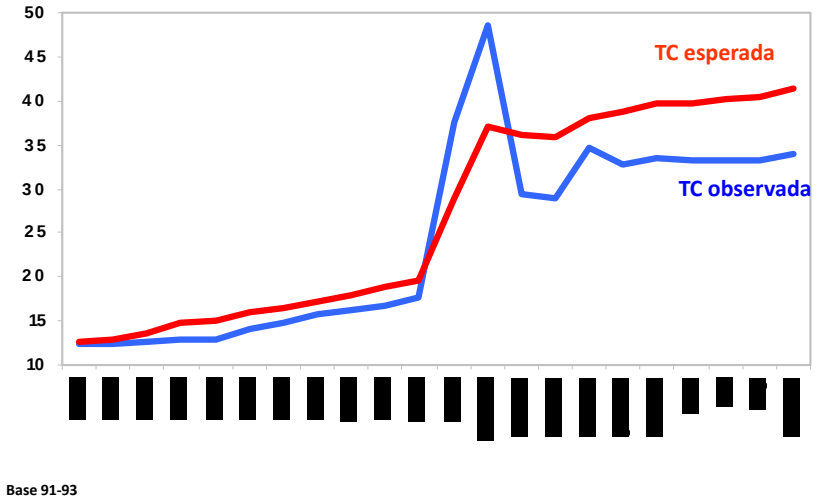
1/ The real effective exchange rate estimated as a trade-weighted index of nominal exchange rates deflated by seasonally adjusted relative consumer prices. An increase means an appreciation.

Arriba puede verse un gráfico escaneado del informe del FMI del año 2000, en que se observa que, en comparación con 1990, el tipo de cambio real efectivo se había sobrevaluado en casi 30%. Esa sobrevaluación ocurrió, básicamente, en la segunda mitad

de la década pasada. Ese fenómeno ha continuado en los primeros 7 años de este nuevo siglo.

La sobrevaluación del peso convierte al país en muy caro en términos de moneda extranjera y, en consecuencia, poco competitivo.

Aunque con la crisis 2003-2004 la moneda nacional se depreció profundamente, la tendencia a largo plazo ha sido a la sobrevaluación real



En el gráfico se ve que el tipo de cambio observado, es decir el nominal, ha estado predominantemente por debajo del tipo de cambio esperado o de paridad, que a diciembre del 2007 se situó ligeramente por encima de RD$40 por US$, mientras el de mercado ha estado rondando los RD$34 por US$.

Se entiende por tipo de cambio de paridad aquel que tiene en cuenta la evolución de los precios al consumidor, por ejemplo en Estados Unidos (principal socio comercial) y en el país, de manera que descuenta el diferencial de inflación entre ambos. Este tipo de cambio es neutral frente al proceso productivo, pues ni lo impulsa ni lo deprime.

Tal disparidad no significa que la brecha deba ser llenada en un plazo breve ni mucho menos súbito, sino que señala la presencia de un desajuste en el sector externo, sobre todo

en la cuenta corriente, susceptible de producir movimientos de corrección que podrían ser suaves o traumáticos, dependiendo de circunstancias internas y/o externas. Por tanto, debiera evitarse la creación de estos desajustes, por la experiencia traumática que tradicionalmente han producido los movimientos correctivos.

Los criterios expuestos anteriormente difieren de la posición reciente externada por el Fondo Monetario Internacional el pasado mes de febrero del 2008, ya que este organismo considera que el régimen cambiario flotante administrado por el Banco Central ha servido bien al país y considera además que la tasa de cambio del peso parece estar ampliamente en equilibrio. Tal posición coincide, sin embargo, con otros informes del propio Fondo Monetario Internacional sobre el manejo cambiario en el país, en que se sostenía que el peso estaba apreciado. De igual manea coincide con la posición del FMI expresada en los estudios sobre la economía mundial (WEO), en los que se señala el problema de los desequilibrios externos globales y la necesidad de que sean resueltos por varias vías, entre ellas la depreciación de monedas como el dólar (déficit en cuenta corriente) y la apreciación de monedas como el renmibi de China (superávit en cuenta corriente). En el caso dominicano se está produciendo un fuerte déficit en cuenta corriente.

3.5 Evolución balanza de pagos

3.5.1 *Influjo de capitales vs expansión de los sectores productivos*

Desde hace varios decenios la balanza de pagos del país muestra un comportamiento peculiar: la cuenta comercial, o sea exportaciones de bienes menos importaciones, cierra cada año con un déficit más grande.

Los llamados servicios (turismo y otros) compensan parcialmente los resultados comerciales negativos, pero cada vez con menor intensidad; las remesas aumentan pero también a menor ritmo, además de que son la expresión más vívida del fracaso de una política integral de desarrollo; las entradas de capitales parecen enseñorearse como

manifestación de vitalidad, pero una parte de ellas obedece en proporción significativa a entradas especulativas que incrementan la vulnerabilidad.

En resumen, nuestro sector externo depende en alta proporción de entrada de capitales que en los últimos años son responsables de que las cifras hayan sido positivas, con la contraparte de que la cuenta corriente no reacciona y las remesas tienden a perder paulatinamente su hegemonía.

En el mundo hay regiones en las que se evidencian patrones diferenciados de ejercicio de la política económica.

Por ejemplo, algunos de los países asiáticos se orientan hacia patrones de consumo magros, o moderados, alto ahorro e inversión, y estímulos a la expansión de los sectores productivos, de modo que producen para todo el mundo. El resultado es superávit amplio en cuenta corriente, empleo y producción elevados, expansión de la industria y agropecuaria con altos niveles tecnológicos, y alta acumulación de reservas internacionales. Su orientación hacia el resto del mundo los hace ser competitivos. En este caso, aunque las entradas de capitales son fuertes, están vinculadas a la expansión productiva y resultan menos determinantes que el superávit en cuenta corriente.

En contraste, también, por ejemplo, hay otras áreas en que el consumo es elevado, el ahorro y la inversión bajos; generan déficit en su cuenta corriente y la compensación viene por el lado de la entrada masiva de capitales. Estados Unidos se encuentra en este grupo. Lo ayuda el hecho de que emite el dólar y, además, es una economía de tamaño continental, de modo que influye sobre todas las demás y no requiere tanto del concurso externo para producir y vender, salvo en lo que respecta a mantener el ingreso de capitales, lo que es, de paso, su talón de Aquiles.

En República Dominicana estamos alejados del modelo asiático y más cerca del de Estados Unidos, con la diferencia de que ellos emiten el dólar y nosotros el peso, no comparables.

Vivimos, pues, en un esquema vulnerable. Sujetos a ajustes cíclicos contundentes, que pueden borrar de un plumazo los avances logrados previamente.

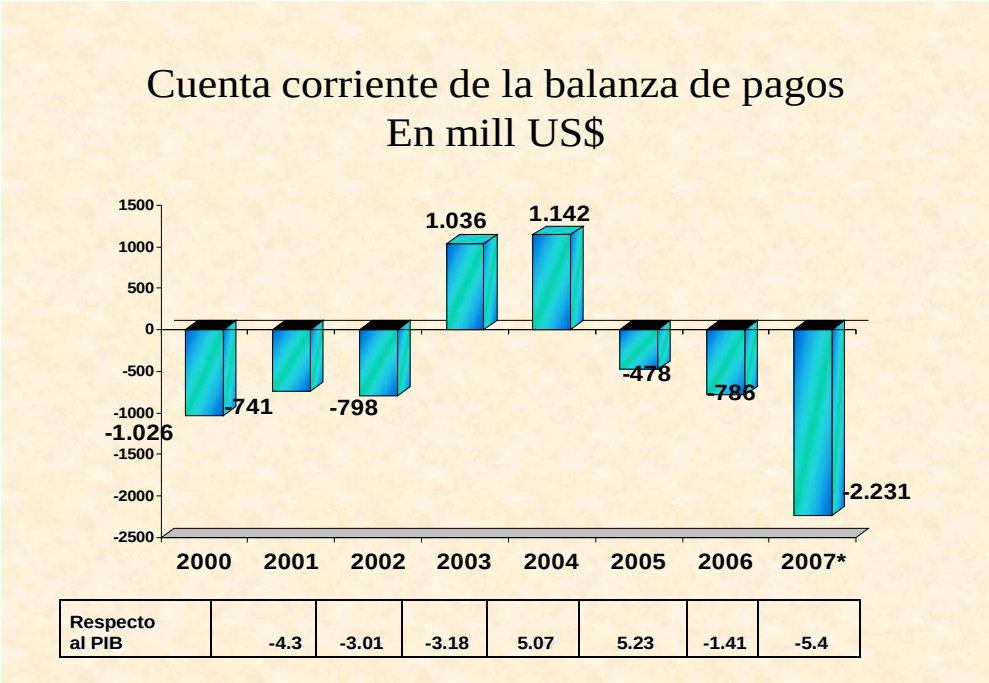
Desde ese punto de vista debiéramos meditar sobre la conveniencia de rediseñar nuestro modo de inserción con el exterior, por lo ya explicado y para dar coherencia al aspecto formal de nuestra política: la firma de acuerdos de libre comercio, que deben servir para expandir y mejorar la cuenta de comercio y corriente, en vez de empeorarlas.

En otras palabras, dado nuestro pequeño tamaño, el resto del mundo debe ser nuestro mercado, al cual debemos insertarnos competitivamente en busca del pleno empleo e ingresos altos para la población. Pero para lograrlo, todas las políticas deben dirigirse hacia ese objetivo, no hacia otros a veces de carácter político populista o clientelista y sin dirección definida.

Veamos ahora la evolución de la balanza de pagos en los últimos años, empezando por la cuenta corriente.

Como se observa, la cuenta corriente es crecientemente deficitaria, salvo los años de crisis económica del 2003 y 2004 en que se logró un superávit, no deseable, vía la contracción del producto y la reducción del consumo. Este último caso de superávit no es deseable porque se logra a base de desempleo y caída de ingresos, por tanto no puede ser tomado como ejemplo.

Pero hay otras formas de lograr superávit en cuenta corriente, con la economía creciendo a dígitos muy altos, como lo comprueba el caso de la economía de China, en los 15 años precedentes.



En 2007 la economía dominicana registró un déficit en cuenta corriente igual a US$2,231 millones o al 5.4% del PIB, según estimaciones preliminares del Banco Central, que por su magnitud es difícilmente sostenible sin la adopción de correctivos macroeconómicos.

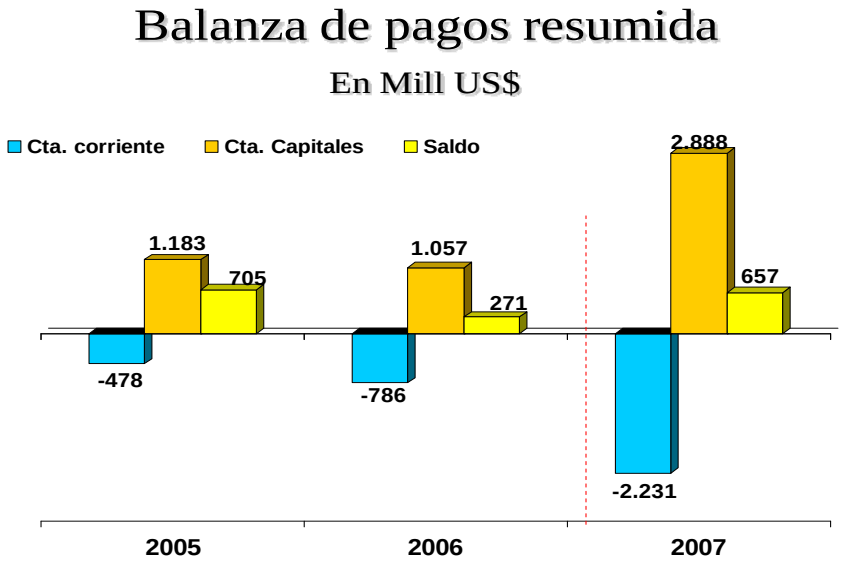
Lo que ese déficit significa es que el neto del turismo, las zonas francas, las exportaciones de bienes y las remesas, entre todos fueron incapaces, no de superar, sino de ni siquiera igualar las compras realizadas en el exterior por concepto de importaciones y pago de servicios. O sea, fuimos un excelente mercado para el exterior, pero lo opuesto no se alcanzó.

Ese resultado tiene mucho que ver con la apreciación de la moneda nacional que se ha mantenido por un tiempo. Y con las demás políticas que impiden la elevación de la productividad. En efecto, los sectores capaces de lograr un resurgimiento por el lado de los ingresos de divisas han estado contenidos, como es el caso del turismo, o deprimidos como las zonas francas, o desestimulados como la industria local y agropecuaria.

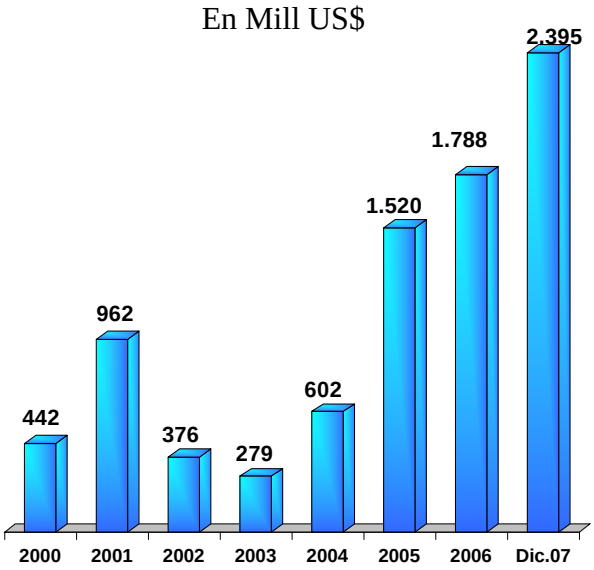
Lo anterior apunta a ser una de las razones que explican el extraño comportamiento de la tasa de ocupación en el país, ya que crece el empleo en el sector informal, de baja calidad, pero no lo hace en el formal. También explica el inusual comportamiento de los sectores productivos, en que los sectores básicos tuvieron resultados magros, mientras los de apoyo crecieron con intensidad.

En cambio, el panorama luce distinto para la balanza de capitales.

Se estima que los capitales sobrepasaron ampliamente el déficit en cuenta corriente, dejando un colchón que permitió el incremento de las reservas internacionales. Sin embargo, sólo una parte de esto aunque importante correspondió a inversión extranjera directa, con vocación de permanencia. Otra parte, relativamente elevada, llegó como capitales transitorios, atraídos por rendimientos financieros más altos y tipo de cambio estático.



Las Reservas internacionales Netas



El gráfico que muestra las reservas internacionales netas indica el fortalecimiento logrado en esta materia en los últimos tiempos. Tan sólo en 2007 se produjo un incremento de reservas netas de US$607 millones, al compás de los vientos favorables de movimientos de capitales que corrieron en el mundo entero en el primer semestre del 2007.

Lo anterior es positivo en cuanto refleja la existencia de confianza. Negativo, porque acentúa el proceso de apreciación de la moneda. No obstante, en el 2007 las presiones a la apreciación de la moneda surgieron vía el estímulo a la entrada de capitales de corto y mediano plazo, así como por la existencia de superávit fiscal.

Esa situación ha cambiado y el panorama tiende a ser menos favorable en 2008.

Este es, pues, uno de los temas que la dirigencia política y económica debería plantearse de cara al futuro.

El reto es alcanzar cifras positivas en cuenta corriente, o por lo menos reducir significativamente el déficit, de modo que sea compatible con un alto nivel de actividad

económica y de empleo, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad económica y acogiendo aquellos capitales que ingresen con vocación de permanencia, dentro de mecanismos de mercado. Solucionar este dilema podría llevarnos a alcanzar niveles de actividad nunca antes soñados, en vez de conformarnos con fijar metas relativas a variables que tienen contenido meramente político, de imagen, pero que inducen actuaciones que, en el fondo, frenan el sano desarrollo de los sectores productivos y del empleo nacional.

3.5.2 Factores de vulnerabilidad

Aparte de lo ya reseñado, cimentar el crecimiento de la economía en base al anclaje del tipo de cambio, mientras los costos internos siguen subiendo, sobre todo amparado en emisión de deuda cuasi fiscal, con las complejidades ya descritas, tiende a elevar la vulnerabilidad del país ante choques externos, por diversas vías:

- Por el lado de los ingresos en divisas, daña a los sectores productivos conectados directamente al mercado exterior, que son los únicos capaces de dar respuesta a las exigencias del crecimiento, con su aporte en divisas.
- Daña también a la industria local y a la agropecuaria, así como a cualquier otro sector orientado al mercado interno, expuesto a la competencia internacional.
- Induce a la configuración de un producto nacional deformado, con predominio de los sectores de apoyo y de importación, y con cada vez menos relevancia en cuanto a los básicos.
- Fomenta el proceso de dolarización de activos y pasivos en el sistema financiero y también fuera del mismo, con las consecuencias adversas que ya se mostraron en el 2003.
- Expone la moneda a presiones indebidas en momentos de choque externo, en caso de que los agentes económicos perciban la imposibilidad de defender un determinado tipo de cambio.

Claro está, nos referimos a la realización de un ajuste gradual en la política monetaria y cambiaria, en que por sobre cualquier otra consideración se mantenga la estabilidad macroeconómica, al tiempo que se propicia la paulatina reducción de la brecha en términos inflacionarios que nos separa de Estados Unidos y se refleja esta situación en el tipo de cambio, de forma suave, sin saltos ni traumas, hasta que se alcancen valores cercanos al de paridad.

4. El Sector Eléctrico

4.1 Reforma y contrarreforma

4.1.1 La reforma

Las discusiones sobre la reforma del sector eléctrico se inician el 1986 y alcanzan una expresión conceptual en el Proyecto de Ley General de Electricidad sometido al Congreso Nacional en el año 1993. Desde entonces la reforma ha tenido como finalidad alcanzar los siguientes objetivos:

a. Eliminar los subsidios estatales al sector eléctrico para transferir los recursos a los sectores sociales.
b. Asegurar el abastecimiento confiable de electricidad
c. Promover la participación privada en el sector
d. Establecer la competencia donde ello fuera posible y definir los mecanismos para la fijación oficial de precios donde la competencia no fuera posible.
e. Asegurar los derechos y exigir el cumplimiento de deberes a los consumidores y las empresas.
f. Crear los organismos públicos que regularan y fiscalizaran la industria reformada

Para alcanzar esos objetivos se proponía organizar la industria en empresas de generación, transmisión y distribución, sin vinculación entre ellas, excepto las que la propia ley

aprueba. Y para ajustarse a la reforma, antes de entrar el sector privado, la antigua CDE es dividida en los tres tipos de empresa que propone el nuevo modelo.

Asimismo, se proponía un mecanismo de precios según el cual los precios de compra y venta de energía entre generadores y distribuidores serían definidos mediante licitación pública o mediante el mercado spot. Los valores agregados de distribución y de transmisión serían definidos por la Superintendencia de Electricidad.

Más aun, para evitar que el Estado y las empresas se olvidaran de sus tareas, de los diversos documentos de la reforma se puede extraer el siguiente calendario de ejecución:

a. Noviembre del 1999, entrega de las empresas a los socios estratégicos que ganaron la licitación internacional

b. Enero del 2003, entrada de la tarifa técnica con Valor Agregado de Transmisión (VAT) y Valor Agregado de Distribución (VAD), establecidos por la Superintendencia y los precios de energía establecidos por los contratos.

En algún momento del 2007, plena vigencia de la tarifa técnica con precios de venta de energía y potencia establecidos mediante la competencia.

En cuanto a los organismos públicos responsables del sector, la reforma creaba una Comisión Nacional de Energía como organismo de política y planificación dentro del sector y una Superintendencia de Electricidad como organismo fiscalizador.

4.1.2 La contrarreforma

Desde los años 60s y particularmente desde la crisis petrolera de los 70s, la política energética dominicana ha quedado atrapada por una cultura clientelar que evoluciona hacia la cultura de los tres miedos. El miedo a cobrar la energía eléctrica, el miedo a ajustar los precios de los combustibles y la tarifa eléctrica y el miedo al desabastecimiento de

electricidad o combustibles. A pesar de los intentos de reforma y las leyes que los mismos han promovido, aquellos miedos siguen perfilando las políticas públicas, llevando al país de los intentos de reforma a la contrarreforma. Y la combinación de elementos de reforma y elementos de contrarreforma crearían un modelo eléctrico muy difícil de manejar.

4.1.2.1 Periodo 1996-2000

El periodo 1996-2000 se enmarca en lo que podría ser el último periodo de energía barata. Era pues un cuatrienio ideal para poner ordenar los precios de la energía y los combustibles y empujar el cobro de la energía. Sin embargo, cuando a principio del 1999 los precios internacionales del petróleo comenzaron a repuntar el Estado rehúyo los ajustes. Y poco meses después de entregar las empresas capitalizadas a sus socios estratégicos, en lugar de presionar a las empresas distribuidoras para que hicieran lo que estaban llamadas a hacer, el Estado congeló la tarifa, oficializó el subsidio y empleó la fuerza para impedir el corte de la energía a una entidad pública. Y ahí se perdieron el momentum y la esencia misma de la reforma.

El congelamiento del precio de los combustibles y de la tarifa se expresó en compromisos financieros que el Estado no estaba en condiciones de honrar. Después de un manejo exitoso de la economía y una administración prudente de las finanzas públicas, las autoridades terminaron en condiciones precarias.

4.1.2.2 Periodo 2000-2004

Enfrentando una situación financiera precaria, las nuevas autoridades tomaron la que constituye la decisión energética más trascendente de las últimas décadas: la promulgación y aplicación de la ley que establece los impuestos y el mecanismo para establecer los precios semanales de los combustibles. Sin un mecanismo automático de ajuste periódico los incrementos de los precios internacionales del petróleo de estos últimos años hubiesen resultado políticamente inmanejables.

Sin embargo careciendo de recursos para enfrentar las deudas sectoriales heredadas y las presiones financieras que generaba el congelamiento del precio de la electricidad, en lugar de aprovechar su popularidad para oficializar el ajuste automático de la tarifa, como hizo con los combustibles, y demandar un cobro exigente de la energía servida, como se había inicialmente propuesto, las nuevas autoridades refrendaron las últimas decisiones de su predecesor.

En medio de una crisis de abastecimiento y sin recursos para hacerle frente, para salir del cerco, en febrero del 2001 las autoridades firmaron el Acuerdo de Sostenibilidad. Mediante ese acuerdo se modificaban los contratos de capitalización y se hacia una serie de concesiones para incrementar el valor de las empresas de distribución y compensar a sus socios estratégicos.

En agosto del 2001 el Estado firmó el Acuerdo de Madrid, con el cual perseguía evitar fuertes incrementos de precio de la electricidad mediante el prorrateo en un periodo de quince anos de los ingresos esperados por las empresas generadoras en el último tramo del contrato de compra-venta de energía emanados del proceso de capitalización. Con esa decisión se vulneraba el calendario de la reforma y se restringían por un buen tiempo los volúmenes de energía sometido a la competencia.

En agosto del 2002 el Esatdo decide modificar la tarifa e incrementar los precios de la energía. Sin embargo, para rehuir el problema del cobro se crea el PRA, un programa que libera a las distribuidoras del cobro regular de la energía no a las familias más pobres del país sino a los cientos de miles de usuarios ubicados en sectores con una alta propensión a la protesta. Con ese programa se oficializaba por primera vez la donación de energía y se definían territorios donde operaba un mercado eléctrico más o menos estructurado, y territorios donde los usuarios poden consumir libremente, y sin medición, la energía que quisiesen.

Antes y durante la crisis bancaria se produce un proceso evaluatorio que coincide con un incremento de los precios del petróleo. Para evitar saltos bruscos de los precios en peso se creó el Fondo de Estabilización.

Finalmente el Estado adquiere las acciones de la Unión FENOSA en las distribuidoras EDENORTE y EDESUR e inicia el proceso de re-estatización.

4.1.2.3 Periodo 2004-2008

En septiembre del 2004, se esbozó su plan para retomar la reforma que se había iniciado en el periodo 1996-2000. Ese Plan contemplaba:

a. Recapitalizar la industria, pagando deudas atrasadas en el sector.

b. Focalizar el subsidio

c. Renegociar los contratos de venta de energía con el objeto de reducir el precio de generación

d. Reforzar las actividades tendientes al cobro de la energía

e. Reinsertar el sector privado en las empresas de distribución que administró la Unión FENOSA.

f. Fortalecer la institucionalidad del sector.

Pero aquellos miedos seguían ahí y en lugar de aprovechar su popularidad para empujar su política energética, el Estado fue posponiendo las decisiones. De cualquier manera, se aprobó una ley que penaliza el robo de energía y el daño a la infraestructura eléctrica y se regularizaron las transferencias al sector.

4.2 Los Resultados en el Segmento de Generación

Como consecuencia del proceso de reforma el país observó un intenso flujo de capitales privados que vinieron acompañadas de nuevas capacidades gerenciales. Esos capitales frescos permitirían renovar y ampliar el parque de generación y ampliar la oferta de potencia y energía.

Asimismo se diversificaría la canasta de combustible para la generación.

a. Las dos plantas ITABO se reconvirtieron a carbón y se concluyó la planta a carbón de Barahona. Se diseña una estrategia de expansión del parque termoeléctrico alimentado con carbón.

b. Se construyó una de los mejores terminales portuarias de América Latina para la importación de gas natural. Las plantas de los Minas y Boca Chica ya son alimentadas con gas natural y se trabaja en la construcción de un gaseoducto para transportar gas natural a San Pedro de Macorís y alimentar con gas natural la planta de 300MW de Cogentry.

c. Se viene trabajando en dos proyectos de 600 MW a carbón y con estos, en una estrategia de generación a carbón a gas natural y carbón natural.

d. Se trabaja en varios proyectos de generación hidroeléctrica.

e. Se aprobó la ley de incentivo a la energía renovable. Aun cuando no se ha aprobado el reglamento de dicha ley, ya se han formulado diversos proyectos de generación a viento.

Sin embargo, fuera de algunos proyectos hidroeléctricos terminados o en curso, en los últimos cinco años no han entrado en operación nuevos proyectos de generación. Hay en

carpeta dos plantas de 600 MW a carbón sobre lo cual se ha venido discutiendo desde agosto del 2004, sin embargo, aun cuando ya el Congreso aprobó un adelanto de US$30 millones para uno de esos proyectos, pero su inicio es todavía incierto. De hecho, la discusión de esas dos grandes plantas patrocinada por el Estado parece haber paralizado por algún tiempo otras iniciativas a carbón de parte de generados ya establecidos en el país. La negociación entre CDEEE y EGE-HAINA para convertir a carbón algunas plantas retoma la estrategia a carbón de los anos 80s y coloca la discusión del asunto en otra perspectiva.

En el área eólica, se inicio en el Este la ejecución de un pequeño proyecto de 8 MW, pero confronto muy serias oposiciones y el proyecto fue pospuesto hasta definir otra localización.

El movimiento más importante que se ha dado en el lado de la generación es la compra-venta de Cogentry y la decisión de construir un gaseoducto para convertir sus 300MW a gas natural. Además de volver económicamente operable una planta hasta ahora muy costosa, la conversión de esos 300MW a gas continuará incrementando la diversificación de la canasta de combustible de la industria.

4.3 Resultados en el Segmento de Distribución.

4.3.1 Dos escuelas de pensamiento

Aunque existe consenso en el sentido de que hay que el cobro de la energía esta en el corazón del problema eléctrico, existen dos corrientes de pensamiento sobre el asunto. Hay una corriente de opinión que entiende que el problema que más afectaba el pago de la energía es el desabastecimiento y el alto costo del servicio. Según esa escuela, la gente no paga porque hay apagones o porque el servicio es muy caro; el servicio es muy caro porque el precio de la energía generada es muy alto; el precio de la elegía es muy alto debido a la tecnología predominante en la generación y a los altos precios negociados en los contratos de compra y venta emanados del proceso de capitalización y del Acuerdo de

Madrid. Por consiguiente, ofrecer la mayor cantidad posible de energía, modificar la tecnología construyendo o convirtiendo mas plantas a gas y carbón, y renegociar los contratos es esencial para resolver el problema del cobro.

En lo que concierne a los precios de la generación, con el paso de los años va surgiendo una visión mas moderada. Por ejemplo, la negociación de los contratos ha resultado más difícil de lo esperado y ha deteriorado el clima de inversiones. Ahora se estima, con razón o sin ella, que su impacto sobre los precios finales de la energía no sería tan dramático como inicialmente se creyó.

La conversión de Cogentry resultara extremadamente útil, pero al igual que con la renegociación de los contratos ahora se estima que el impacto de esta conversión sobre los precios será mucho más modesto que lo que se creía hace tres años.

Del conjunto de opciones para disminuir los costos de generación que se discutían hace tres años, la única sobre la cual se mantienen grandes expectativas son las dos plantas a carbón. Se estima que la entrada de esas dos plantas podría reducir los precios de generación en alrededor de 6 centavos de dólares por KW/h. Pero la ejecución de esos proyectos es todavía incierta y se carece de los datos finales sobre los cuales calcular su impacto sobre los precios de generación del sistema.

Un ejercicio de impacto de diferentes acciones sobre los precios finales de la energía preparado por la CDEEE se resume en el siguiente cuadro.

VARIABLES DE IMPACTO EN LOS PRECIOS DE COMPRA DE ENERGIA

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Suministro de Energia (GWh)	10,080	11,006	11,990	12,948	14,094	15,207
Precio Monomico de Compra con Sistema Actual	12.21	14.54	14.42	14.72	15.13	15.54
Monto de la Compra MMUS$	1,230.83	1,600.76	1,729.19	1,905.72	2,131.87	2,362.46
Impacto Renegociacion de Contratos	**0.28**	**0.59**	**0.54**	**0.50**	**0.46**	**0.43**
Impacto CESPM GN	**0.00**	**0.00**	**0.83**	**0.80**	**0.70**	**0.79**
Impacto de Nuevas Plantas a Carbon	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**1.38**	**4.47**	**5.96**
Impacto Nuevos Proyectos	**0.28**	**0.59**	**1.37**	**2.67**	**5.64**	**7.18**
Monto de Compra con Nuevos Proyectos MMUS$	1,202.60	1,535.82	1,565.13	1,559.63	1,337.45	1,270.34
Disminucion MMUS$	**28.23**	**64.94**	**164.06**	**346.09**	**794.42**	**1,092.12**
Precio Monomico con Impacto Nuevos Proyectos	**11.93**	**13.95**	**13.05**	**12.05**	**9.49**	**8.35**
	2.29%	**4.06%**	**9.49%**	**18.16%**	**37.26%**	**46.23%**

Monto de Compra con Nuevos Proyectos MMUS$	1,202.60	1,535.82	1,565.13	1,559.63	1,337.45	1,270.34
				58.28	156.29	166.15
	1,202.60	1,535.82	1,565.13	1,617.91	1,493.74	1,436.49
	11.93	**13.95**	**13.05**	**12.50**	**10.60**	**9.45**
	0.00	0.00	0.00	0.45	1.11	1.09
	1,202.60	1,535.82	1,565.13	1,617.91	1,493.74	1,436.49
	28.23	64.94	164.06	287.81	638.12	925.97

Hay otra escuela que si bien reconoce el impacto de los altos precios de la energía sobre la propensión a pagar, entiende que el problema de cobro y de pago emana de aquella cultura del miedo que nace justamente cuando el precio de la energía era muy bajo. Según esa corriente, el hecho que, con o sin apagones, con precios altos o bajos, hay usuarios de diferentes niveles de ingresos que siempre han pagado la energía que consumen y usuarios que no la pagan, apunta hacia un problema más complejo. Para esta corriente de opinión, no importa cuánto se avance en otras áreas, si no se enfrenta políticamente y con recursos el problema del cobro y pago de la energía servida; no hay posibilidad de asegurar simultáneamente el abastecimiento confiable, la reducción de los precios de la energía que recibe el usuario final y la autosostenibilidad financiera de la industria.

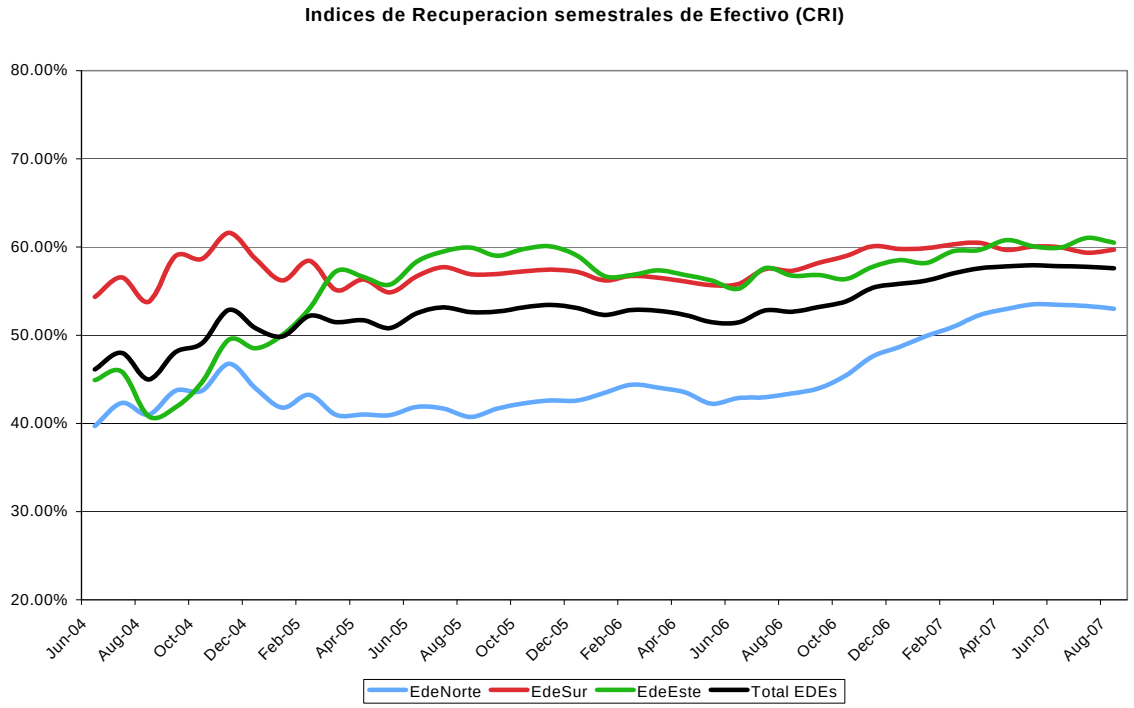
4.3.2 La energía pagada

Si bien un tanto errática, la expansión del parque de generación se ha expresado en el mejoramiento gradual de suministro de energía, cuyo promedio ya supera el 85% de la demanda. En muchas zonas urbanas donde el cobro es eficiente ya hay compromiso de 24 horas de servicio.

Sin embargo, el problema de cobro continúa y todavía es válida la expresión "mientras más energía se genera, más dinero pierden las empresas distribuidoras". Para medir el problema del cobro se ha diseñado un indicador denominado Índice de Recuperación de Efectivo (Cash Recovery Index, CRI) definido de la siguiente manera:

CRI= Energía Cobrada/Energía Comprada por las Distribuidoras = (Energía Facturada/Energía Comprada) X (Energía Cobrada/Energía Facturada)

Un CRI semestral basado en el promedio aritmético móvil del CRI mensual de los últimos seis meses aparece en la siguiente grafica.



El problema con el CRI es que no calcula cuanto efectivo realmente se recupera y por tanto resulta de escasa utilidad para evaluar el desempeño de un sector acosado por problemas financieros. En primer lugar, como la energía donada a través del PRA no se incluye en el índice, cuando la gente que no paga el servicio en el mercado regular pasa al PRA, mejora CRI. En segundo lugar, el CRI solo considera el porcentaje de energía facturada y la energía cobrada, pero no incluye los precios. Por consiguiente, para fines del CRI da lo mismo vender la energía a US$0.20 que a US$0.10.

Por eso conviene comenzar el análisis evaluando el flujo de energía. Esto es, cuanto del 100% de la energía recibida por las distribuidoras, se dona a través del PRA. Del resto de la energía, definida como energía transable, que porcentaje se factura. Del porcentaje que se factura, que porcentaje se cobra.

Con los datos disponibles se ha preparado un cuadro que reproduce el flujo y termina presentado la relación entre la energía que finalmente cobra la distribuidora y la energía que la distribuidora recibe.

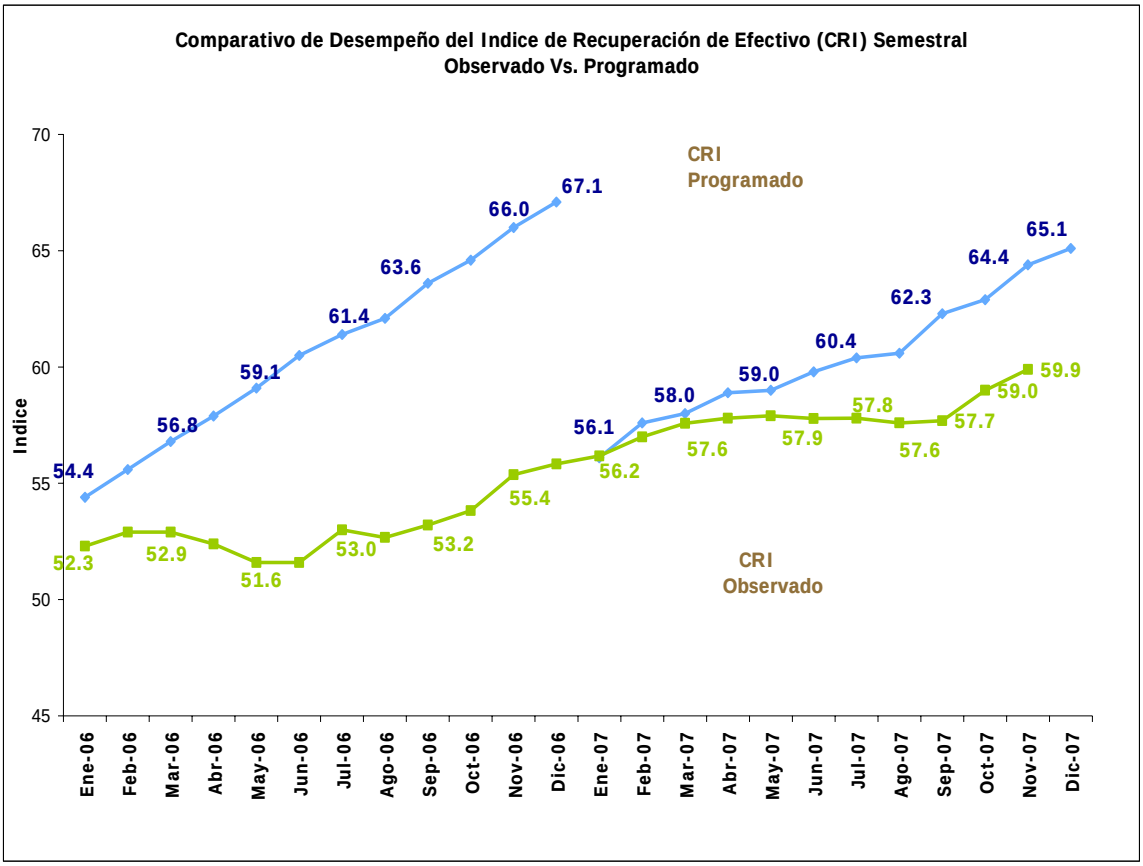
Energia Comprada y Energia Cobrada

	2004	**2005**	**2006**	**2007**
Energia Comprada (por Distribuidoras)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Energia Donada PRA/Energia Comprada	11.8%	11.3%	12.4%	12.6%
Energia Transable/Energia Comprada	88.2%	88.7%	87.6%	87.4%
Energia Faturada/Energia Transable	63.6%	60.9%	61.1%	63.7%
Energia facturada/Energia Comprada	56.1%	54.0%	53.5%	55.7%
Energia Cobrada/Energia Facturada	76.0%	86.7%	89.8%	91.0%
Energia Cobrada/Energia Comprada	**42.7%**	**46.9%**	**48.1%**	**50.7%**

Observe que después de siete años de reforma, solo el 50.7% de la energía recibida por las distribuidoras es pagada por los consumidores finales. Observe asimismo que ha habido una mejoría en los porcentajes de energía pagada, no así en los porcentajes de energía facturada. Ello quiere decir que las distribuidoras están prestando mayor atención a cobrar la energía que facturan que a facturar la energía que sirven. De hecho, durante el 2007 el 44.3%. de la energía puesta en línea no se facturó. Mucha de la energía donada al PRA no va a los más pobres; aun así, restando el 12.6% de energía donada al PRA y 8.7% de pérdida técnica, todavía queda un 23% de energía la energía puesta en línea que las distribuidoras ni facturan ni persiguen.

En cierta medida, el Estado ha aprendido a "sabanear" el problema. Aun cuando la legislación dominicana penaliza el robo, se señaló que para enfrentar el robo de energía se requería una legislación especial, una vez aprobada, se argumentó que no se podía aplicar porque no se había hecho la publicidad necesaria y creado las condiciones para perseguir el robo. Ahora la promoción pide al que no paga que pague para que otros no tengan que pagar la energía que él consume. Lo cual le recuerda al que paga que hay mucha gente que no paga y no son perseguidos.

Siguiendo la estrategia esbozada en septiembre del 2004, para el 2005 se presupuestaron transferencias por US$350 millones, las cuales serian las últimas otorgadas al sector. Las cosas no salieron bien y hubo que transferir más de US$600 millones. En enero del 2006 comenzó otro plan, pero las cosas tampoco salieron bien. En enero del 2007 se propuso un tercer plan, pero las cosas tampoco resultaron bien. Cada año hay un plan nuevo con menores expectativas de cobro.



4.3.3 La tarifa

Al bajo porcentaje de la energía puesta en redes que finalmente se cobra hay que añadir el problema de la tarifa eléctrica conque esa energía se paga. Como ya fue señalado, en el calendario de la Reforma se establecía que para el 2007 debía entrar en plena vigencia una tarifa técnica compuesta por tres elementos. El precio promedio de generación, el Valor Agregado de Transmisión (VAT) y el Valor Agregado de Distribución (VAD)

El VAD y el VAT debieron ser fijados por la Superintendencia de acuerdo con la metodología establecida en la Ley, a más tardar el 1ro de enero del 2003. Sin embargo, por razones muy diversas la Superintendencia ha venido posponiendo la decisión.

A partir del 2007, los precios de venta de energía y potencia del generador al distribuidor debieron ser el fruto del concurso o el mercado spot. Sin embargo, la vigencia de contratos de grado a grado con IPPs y la renegociación en el Acuerdo de Madrid de los contratos surgidos del proceso de capitalización, crearon una porción tan grande de energía vendida a precios no competitivos, que el espacio de competencia dentro del sistema quedó muy restringido. Sólo existe un contrato, el de la Generadora Boca Chica, donde los precios de venta fueron establecidos mediante concurso.

Sin los VAD y VAT y los precios de generación establecidos de conformidad con la ley, la tarifa establecida por la Superintendencia para la venta de energía y potencia al consumidor final es bastante arbitraria.

La tarifa surgida del proceso de capitalización fue modificada en 2002. A partir del 2006, la Superintendencia de Electricidad oficializo una nueva tarifa. Esta cuenta con varios escalones y establece un subsidio cruzado que corta a los 700KW/h de consumo mensual. Quienes consumen más de ese corte pagan un sobreprecio con el cual se financian parte del subsidio que se otorga a otros.

	Concept	Valor Base 2002	Valor Adjusted Née-06	Valor Cobra does.	Differentia	Costo de energía	Factura total	Costo por Kwh.
	Cargos fijos/Kwh	**En RD$**	**En RD$**	**En RD$**	**En RD$**	**En RD$**	**En RD$**	**En US$**
	Cargo poor Energies				-			
	< 75	5.04	6.04	3.12	- 2.92	234.00	266.30	0.104431
	76-200	5.04	6.04	3.12	- 2.92	624.00	732.65	0.107743
BTS1	201-300	5.04	6.04	4.71	- 1.33	1095.00	1203.65	0.118005
	301-400	6.21	7.44	7.00	- 0.44	1795.00	1903.65	0.139974
	401-500	6.21	7.44	7.00	- 0.44	2495.00	2603.65	0.153156
	501-600	6.21	7.44	7.00	- 0.44	3195.00	3306.77	0.162097
	601-700	6.21	7.44	7.00	- 0.44	3895.00	4006.77	0.168352
	701-1000	6.21	7.44	8.57	1.13	6007.57	6120.93	0.256815
	>1000	6.21	7.44	8.57	1.13	8578.57	8694.22	0.255712

Ahora bien, se puede subsidiar a un consumidor de 50Kw/h, 100Kw/h, aún 150Kw/h; pero establecer un subsidio cruzado en favor de un consumidor de 700 Kw/h mensuales es, en cualquier sociedad, un exceso. Pero independientemente de ello, por razones estrictamente políticas, el Estado ha entendido conveniente congelar la tarifa eléctrica, para que el consumidor no reciba el impacto de los aumentos de precio de la energía provocado por diferentes factores, entre ellos los precios de los combustibles que alimentan las plantas de generación. La diferencia entre el precio calculado de conformidad con la tarifa y el precio que la Superintendencia ordena que se cobre pasa al Fondo de Estabilización que alimenta el Estado. Con los incrementos de los precios de los combustibles, el congelamiento de la tarifa va traspasando déficit creciente al Fondo de Estabilización.

4.3.4 Debilidad Institucional

Los problemas asociados al cobro y a la tarifa de electricidad reflejan la debilidad institucional del país y del sector eléctrico. El robo masivo de energía en una sociedad donde un ciudadano puede ser agredido y apresado por el hurto de menudencias, expresa la tolerancia al hurto de lo público.

Ahora bien, dentro del sector eléctrico, el Estado tiene los siguientes papeles:

a. Responsable de establecer las políticas, los planes indicativos y las normas que rigen el sector;

b. Fiscalizador del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos;

c. Fijar mensualmente la tarifa eléctrica;

d. Es el inversionista que posee el 84% del negocio de distribución;

e. Es el administrador de la dos de las tres distribuidoras, EDENORTE Y EDESUR;

f. Es el propietario y administrador de la empresa de generación hidroeléctrica;

g. El propietario y administrador de la empresa de transmisión; y,

h. Es el propietario y administrador de la CDEEE.

i. Es co-responsable de la electrificación de las zonas urbanas marginales y rurales.

j. Es financiadora de déficit y subsidios.

La debilidad institucional, la duplicidad de funciones y el numero de roles que tiene el Estado dentro de la industria, ha dificultado que las empresas y organismos públicos puedan asumir los roles que le fueron legalmente establecidos. Por ejemplo, dentro del sector energético dominicano hay tres funcionarios con el rango de secretario de Estado. La Secretaria de Estado de Industria y Comercio controla el subsector de los combustibles, incluyendo el fondo para el desarrollo de las fuentes nuevas y renovables creado dentro de la Ley que establece los impuestos a los hidrocarburos.

La CDEEE controla las empresas públicas dentro de la industria, y toma las decisiones de carácter político, normativo o fiscalizador que afectan el desarrollo eléctrico dominicano. La CNE administra los proyectos de desarrollo de energía renovable y programas de conservación, aun cuando la Secretaria de Estado de Industria y Comercio administra los recursos que debieron destinarse a estas actividades.

Y al proclamar que en el país no existen las condiciones para aplicar la Ley General de Electricidad, la Superintendencia de Electricidad cuestiona la razón de ser de su existencia pero se convierte en el legitimador y portavoz de las decisiones gubernamentales relativas al sector eléctrico.

La falta de reglas de juego respetadas por todos induce a decisiones no solo erosionan la posición del Estado frente a terceros sino que permiten el predominio de aquellos con mejores relaciones políticas.

4.3.5 Las transferencias publicas al sector eléctrico

¿Cómo es posible que una industria eléctrica donde sólo la mitad de la energía puesta en redes se cobra, donde la tarifa se diseña y se ajusta de acuerdo con las coyunturas políticas del momento y en donde nunca existen las condiciones para aplicar la ley, haya podido sobrevivir por décadas? La industria sobrevive gracias al flujo creciente de recursos

públicos dirigidos a financiar el déficit en el segmento de la distribución y el déficit en el conjunto de actividades que administra la CDE.

4.3.5.1 El déficit de las distribuidoras

Con alto precio de generación, bajo nivel de cobro de la energía puesta en redes y un sistema tarifario políticamente definido, las razones financieras de las distribuidoras son sumamente preocupantes. Según datos de la CDEEE, en los tres últimos años las razones financieras de las tres empresas de distribución fueron las siguientes;

	RAZONES		
EDENORTE	**2005**	**2006**	**2007**
Gastos Operativos / Ingresos	21.64%	22.00%	19.96%
Inversiones / Ingresos	10.88%	7.21%	8.89%
Deficit / Compra	-70.48%	-56.23%	-46.76%
Ingreso / Compra	**45.57%**	**63.50%**	**78.96%**
EDESUR	**2005**	**2006**	**2007**
Gastos Operativos / Ingresos	15.76%	12.41%	14.59%
Inversiones / Ingresos	5.88%	3.87%	5.95%
Deficit / Compra	-36.35%	-26.52%	-23.65%
Ingreso / Compra	**82.67%**	**89.65%**	**99.11%**
EDEESTE	**2005**	**2006**	**2007**
Gastos Operativos / Ingresos	16.48%	17.70%	15.51%
Inversiones / Ingresos	7.82%	6.97%	8.55%
Deficit / Compra	-51.58%	-49.67%	-45.65%
Ingreso / Compra	**65.06%**	**70.54%**	**77.60%**

Observe que, sólo en el caso de EDESUR, el ingreso recibido por la venta de energía a los usuarios finales fue suficiente para pagar a los generadores, la energía puesta en redes. Eso quiere decir que las empresas distribuidoras no reciben por la venta de energía los ingresos

suficientes para cubrir sus gastos operativos y costo de capital, quedando imposibilitadas de reinvertir o gastar más para mejorar el cobro y el servicio.

Con esas razones financieras no sorprende la magnitud del déficit de las empresas distribuidoras. Para el año 2007, el déficit de las distribuidoras aparece en el siguiente cuadro.

R.D. Desempeño de las Distribuidoras, 2007

En Millones US$

Período	Ingresos	Egresos	Déficit
Enero	75.8	140.7	-64.9
Febrero	72.6	111.4	-38.9
Marzo	79.1	109.0	-30.0
Abril	71.9	120.7	-48.9
Mayo	93.8	121.2	-27.4
Junio	81.8	138.3	-56.6
Julio	90.7	137.5	-46.8
Agosto	92.7	152.7	-60.0
Septiembre	83.2	148.1	-64.8
Octubre	98.7	147.2	-48.4
Noviembre	88.8	150.3	-61.5
Diciembre	77.9	156.2	-78.4
Total	**1006.9**	**1633.4**	**-626.5**

4.3.5.2 El déficit de la CDEEE

Al déficit de las empresas distribuidoras hay que sumarle el déficit de la CDEEE. Por lo menos hasta la reciente creación de la Empresa de Transmisión y la Empresa de Generación Hidroeléctrica, la CEDEEE administraba:

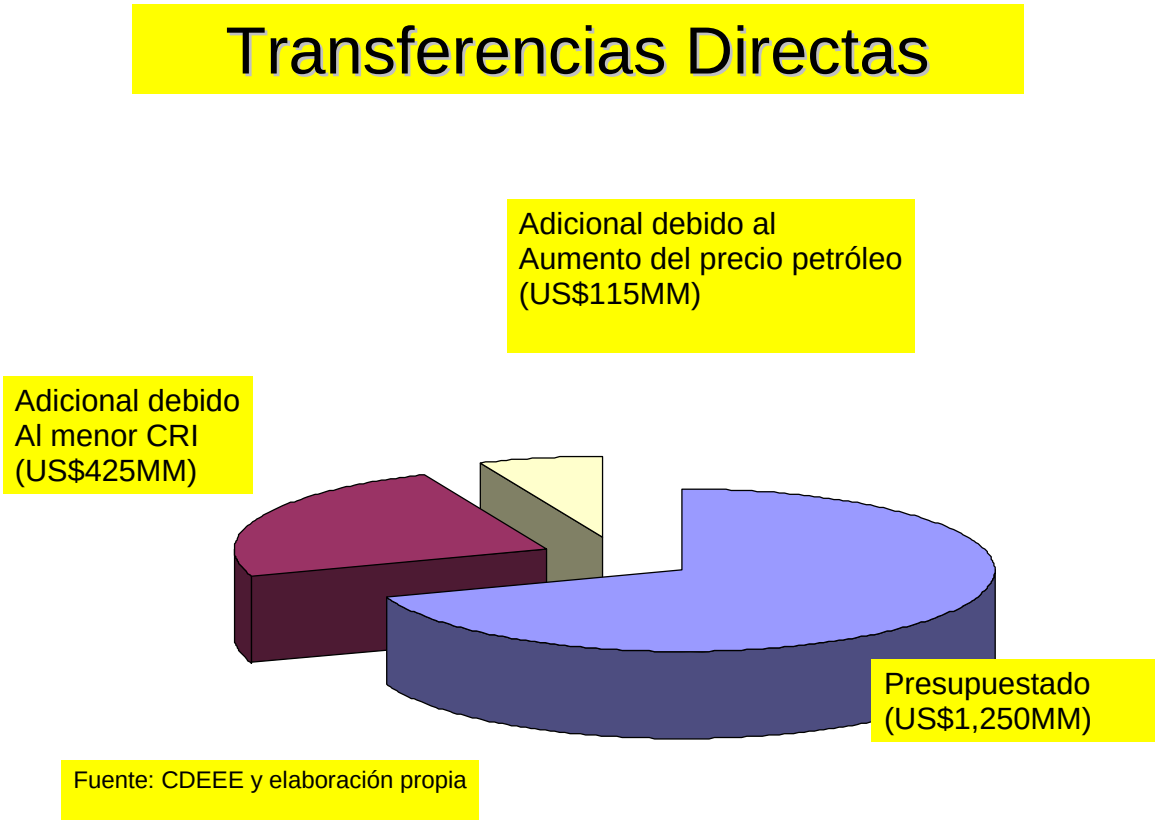
a. El sistema de transmisión
b. Las centrales hidroeléctricas

c. Los Contratos con los IPS
d. Los programas de electrificación rural
e. Su propia burocracia

A pesar de los ingresos de la empresa de transmisión y de las centrales hidroeléctricas, este conjunto de actividades también resulta deficitario, obligando al gobierno a transferir recursos a la CDEEE.

4.3.6 Transferencias directas

Jugando tantos papeles dentro de la industria, el Estado es también el responsable del financiamiento del déficit de las actividades en donde participa. En los últimos tres años, los recursos directos transferidos al sector alcanzan el sumo de US $1.8 billones. Aunque inicialmente fue estimado en US$0.650 billón, algunos funcionarios han declarado que durante el 2008 que con los incrementos de los precios internacionales del petróleo las transferencias al sector eléctrico podrían alcanzar US$800 millones, con lo cual durante el último cuatrienio se habrán hecho transferencias directas al sector eléctrico por US $2.6 billones.



4.3.6.1 Transferencias indirectas del gobierno al sector eléctrico

Sin embargo, aquella suma no representa el monto total de las partidas presupuestarias transferidas al sector. Habría que sumarle los pagos que anualmente realiza la Secretaria de Estado de Hacienda Pública para cubrir deudas contraídas por o para el sector y convertidas en deudas soberanas. Los contratos de préstamos para financiar los proyectos de la CDEEE y el caso de los bonos soberanos emitidos por el Estado para pagar la deuda de EDENORTE y EDESUR ilustran el punto. Aunque la Secretaria de Estado de Hacienda nunca ha cuantificado esas deudas y los pagos anuales correspondientes a las mismas, no hay duda que las mismas representan un porcentaje significativo de la deuda pública y de los desembolsos anuales del fisco.

4.3.6.2 Como se financian esas transferencias

La estructura fiscal ha sido diseñada bajo la premisa que el Estado cobra impuestos para financiar sectores como la educación y salud pública, la seguridad, la justicia, el congreso, y para invertir en infraestructura básica. Y que, aun cuando se otorguen el subsidio para resolver problemas de acceso a determinados grupos o actividades, el ciudadano y las empresas pagan con sus recursos bienes y servicios esenciales como el arroz, las habichuelas, las carnes, el teléfono, los combustibles y la energía que consume. El diseño de la industria eléctrica presupone que el servicio eléctrico cae dentro del conjunto de bienes y servicios esenciales que se sustentan sobre el ingreso proveniente de su venta Por eso, aunque las transferencias se han hecho por mucho tiempo, costó mucho trabajo insertarlas como partidas ordinarias dentro del presupuesto de la nación y sus estimaciones y manejo no guardan semejanza con otros centros de gastos.

Para financiar esas transferencias directas e indirectas, el Estado consigna en el presupuesto partidas presupuestarias que nunca alcanzan. Para cubrir el faltante, se transfieren partidas de otros sectores. Cuando el recurso interno no es suficiente, y durante muchos años no lo ha sido, el Estado acude al endeudamiento público. Además de los préstamos orientados al financiamiento de proyectos específicos dentro del sector eléctrico y de las deudas contraídas con suplidores, una parte significativa de los bonos soberanos y de los préstamos sectoriales de apoyo presupuestario han terminado financiando el déficit del sector. Y ahora se suma parte del financiamiento de Venezuela a través de Petrocaribe,

4.4 Repercusiones dentro de la industria

Atar la sostenibilidad financiera del sector al presupuesto público de la nación ha tenido sus repercusiones dentro de la industria. Pues el que no paga la energía sabe que el Estado buscará algún mecanismo para pagarla en su nombre. Y los agentes responsables de la conducción de la industria saben que su bienestar depende no del respeto por la ley ni del desempeño sus empresas en el mercado sino de su capacidad para negociar con el Estado. De hecho, lejos de ser recompensados por el buen desempeño, los agentes son recompensados por no hacer su tarea. Por eso, mientras más dinero pierde las empresas,

mejor salario recibe su personal. Y mientras más se viola la ley, mayor es el salario que cobran aquellos llamados a hacerla cumplir.

Dentro de ese orden de cosas, la idea de retomar a la reforma y traspasar las empresas distribuidoras al sector privado se ha visto obstaculizadas no solo por las deformaciones de la industria y las enormes pérdidas en el segmento de generación sino también por la satisfacción de los agentes públicos y privados con un ambiente en donde no se pide cuentas y el Estado asume los costos de los errores, las incompetencias y las inconductas.

4.5 Repercusiones macroeconómicas

La transferencia de recursos públicos a una industria que debió ser fuente de ingresos para el Estado tiene repercusiones macroeconómicas cada vez mayores. Pues a la presión que ejerce la energía sobre el equilibrio de las cuentas corrientes se suma la presión que ejercen esas transferencias sobre el equilibrio fiscal. Por su ataque simultáneo sobre aquellos dos equilibrios macroeconómicos básicos, los incrementos del petróleo siempre se expresan en un fuerte endeudamiento público. Y en algunos casos en crisis.

Para dar una idea de la magnitud de esa situación, si se sumaran las transferencias hechas durante el bienio 2003-04 a los US$2.6 billones y mas transferidos durante el cuatrienio 2005-06 habría que concluir que desde el 2003, las transferencias de recursos públicos al sector eléctrico casi duplican el valor inicial en dólar de todos los compromisos hechos por el Estado para enfrentar la última crisis bancaria. Como en esos compromisos, una buena parte de esas transferencias se convierten en deuda pública. Pero a diferencia de la industria bancaria, en la industria eléctrica las crecientes transferencias anuales no han generado en el Estado las reacciones rápidas y contundentes necesarias para poner la casa en orden,

4.6 Repercusiones sociales

Para financiar las transferencias a un sector que debió ser una fuente de ingresos públicos, ha sido necesario modificar las prioridades del gasto público en detrimento de áreas vitales

del desarrollo nacional. Y aquí, el Estado y los grupos más influyentes están convencidos y han convencido a la población que el financiamiento de la donación y el robo de energía, de las ineficiencias de las empresas y de los malos negocios eléctricos tienen prioridad sobre el financiamiento de asuntos tan vitales como educación y la salud pública e infraestructuras básicas.

Para ilustrar el punto, en el bienio 2003-04, el gasto público en educación y salud cayó bruscamente mientras se incrementaban las transferencias al sector eléctrico. Durante el cuatrienio 2005-08, la economía se estabilizo y creció sobre el 9% acumulativo anual. Sin embargo, el gasto público en educación y salud se ha mantuvo en niveles muy bajos. Y según explican las autoridades, el Estado no puede destinar más recursos y atención política a esos dos servicios, porque debe transferir más de US$2.6 billones al sector eléctrico para asegurar el abastecimiento del 85% de la demanda. Y debe pagar la creciente deuda pública que esas transferencias ayudan a generar.

Desde el 1986, cuando se iniciaron las discusiones sobre la reforma del sector eléctrico, pasando por el Proyecto de Ley General de Electricidad hasta el 1999 cuando se entraron las empresas capitalizadas a los socios estratégicos, el objetivo fundamental de la reforma era construir una industria eléctrica que al sustentarse sobre sus propios resultados liberaría enormes recursos que serian destinados principalmente a la educación, la salud y la inversión pública. Sin embargo, como porcentaje del PIB el gasto en educación, salud e inversión se ha reducido, mientras el sector eléctrico ha incrementado su dependencia de la Tesorería Nacional

4.7 Resumen:

1. Con empresa pública, privada o mixta; integradas verticalmente u organizada de manera horizontal; con la canasta de combustible y la combinación tecnológica más eficiente, no hay forma de alcanzar la sostenibilidad financiera de una industria eléctrica que cobra el 50% de la energía puesta en redes y en donde el manejo de la factura se ajusta a las necesidades políticas de la coyuntura. Pueden haber subsidios

cruzados, y el Estado puede añadir nuevos subsidios financiados con recursos públicos; empero, para alcanzar un sistema eléctrico confiable hay que procurar que cada kw/h de energía servida se facture y que cada kw/h de energía facturada se cobre a precios cuyo promedio ponderado refleje los verdaderos costos del servicio.

a. En una industria eléctrica integrada por empresas rentables, los conflictos entre Estado y empresas, entre empresas y entre empresas y consumidores se consideran parte de la rutina. En la industria eléctrica dominicana esos conflictos adquieren singularidad porque el Estado, las empresas y los consumidores procuran el singular objetivo de asegurar el suministro confiable de energía al margen del cobro de la energía servida y de precios que reflejen los costos.

b. El déficit de generación se explica fundamentalmente por la insostenibilidad financiera de una industria eléctrica que sobrevive en base a recursos públicos siempre inciertos. Sean públicas, privadas o mixtas, integradas verticalmente u organizada de manera horizontal, las empresas eléctricas suelen atraer los recursos necesarios para su expansión, probado que las mismas pueden cubrir con la venta de sus servicios sus costos de operación y mantenimiento y sus costos de capital. Con ingresos insuficientes para cubrir los reales costos del servicio o con ingresos inciertos, no solo resulta difícil atraer las inversiones necesarias sino que los altos riesgos de hacer negocio elevan considerablemente los costos del servicio. La solución de los problemas de generación pasan inevitablemente por la solución de los problemas de cobro de la energía servida a un precio promedio adecuado.

c. Reducir las pérdidas técnicas y no técnicas de distribución, mejorar el área comercial y la calidad del servicio, y aumentar la cantidad de energía que se cobra demanda decisiones políticas e inversiones. El Estado y las empresas distribuidoras deben pasar de las intenciones a las acciones de cobro y procurar que el grueso de los recursos públicos que se transfieren al sector

sean orientados a mejorar el sistema de distribución y los mecanismos de cobro.

d. La focalización del subsidio en término del ingreso familiar no es ya un tema de discusión. El Estado, las empresas y los consumidores no puede mantener subsidios geográficos ni proveer a los más pobres toda la energía gratis o subsidiada que decidan consumir.

e. El rompimiento de una cultura del no pago exige que la población tome conciencia de la cantidad de energía que consume. Cada usuario o grupo de usuarios debe tener un medidor y pagar en proporción a la energía que consume. Donar o subsidiar energía sin medición ni límite es convertir un servicio costoso en un servicio libre. Y jugar al servicio libre de energía es jugar a la inequidad social y a la crisis financiera.

f. La creación de la Empresa de Transmisión y la Empresa de Generación Hidroeléctrica avanza la estructura de la industria definido en la Ley. Para transparentar la situación financiera del sector y sanear las empresas públicas, cada empresa eléctrica estatal debería ser evaluada por su desempeño financiero y sus ingresos destinarse exclusivamente a cubrir sus gastos de operación y mantenimiento, sus costos de capital y su expansión dentro de su campo de acción.

2. Organizada como un monopolio estatal integrado, en empresas públicas, privadas o mixtas, una industria eléctrica requiere reglas de juego claras y respetables y una autoridad pública que las haga respetar. En término de inversión y de operación, la falta de reglas respetadas y de autoridad pública fuerte y confiable afecta el flujo de capitales, eleva el riesgo y con ellos los costos de la industria, aleja las empresas más atractivas y permite que los más fuertes y osados impongan sus intereses sobre el interés público que el Estado está llamado defender. La dinámica del sector obligara a modificar periódicamente las leyes, los reglamentos y los instructivos

referentes a normas y procedimientos, pero todo momento deben existir reglas que todo el mundo conozca y respete

a. La tarea institucional más urgente es ajustar de la estructura y el sistema de precios a los criterios establecidos en la ley. Hay que transparentar los situación de las empresas públicas y privadas que participan en el negocio eléctrico y asegurar los criterios de división y no vinculación. Y trabajar para aplicar la tarifa técnica, asegurando que los precios de generación, el valor añadido de transmisor y el valor añadido de distribución son calculados en los términos establecidos por la normativa.

b. La Ley Genial de Electricidad diferencia claramente las empresas de los organismos públicos y establecer la igualdad de todas las empresas ante el regulador. La confusión de roles entre empresas publicas y organismos normativos y reguladores tiene que ser superada en los términos que la ley establece.

c. La existencia de tantos organismos públicos dentro del sector energético y la distribución de las funciones en base a criterios políticos introduce tal nivel de complejidad y de conflictos que la formulación y aplicación de la política pública queda seriamente comprometidas. En un sector energético pequeño y un país pequeño, concentrar las funciones normativas y fiscalizadoras relativas a la operación de todo el sector energético en un solo organismo podría resultar mucho más eficiente y eficaz que la dispersión de funciones en el conjunto de organismos públicos que ahora existe.