

PERSPECTIVAS
ECONOMICAS
DE
MONSEÑOR NOUEL*

JOSE LUIS ALEMAN

El espíritu penetrante de Adam Smith intuyó la estrecha relación existente entre la división del trabajo y la productividad. Este II Seminario sobre Desarrollo de Monseñor Nouel ha sido organizado obviamente de acuerdo al principio de la división del trabajo. De las tres ponencias dedicadas a la política económica de desarrollo —Planificación, criterios económicos, proyectos concretos— me ha correspondido a mí tratar solamente de las “perspectivas económicas de Monseñor Nouel”.

Es de desear que el aumento esperado de productividad compense, por una parte, el tedio al que invariablemente conduce la especialización —en palabras del famoso economista escocés “(la especialidad) convierte al ser humano en el máximo posible de estupidez e ignorancia” (Ed. Cannan: 734)— y, por otra parte, logre el milagro de que cada uno de los tres ponentes económicos, intentando solamente maximizar nuestro aporte especializado, sea dirigido por una mano invisible a hallar algo que resulte del máximo provecho para esta región.

Pero si la mano invisible no dirige tan sabiamente hacia una meta común los esfuerzos individuales como suponía Adam Smith, no todo el esfuerzo de este Seminario será estéril. Sencillamente, será necesario que ustedes sopesen

*Ponencia presentada en el Seminario de Bonaó, organizado por la Universidad Católica Madre y Maestra (diciembre 8 de 1979).

las distintas alternativas para elegir, y, lo que es más importante pero más difícil, para realizar la que más les satisfaga.

Pero dejémosnos ya de introducciones-excusas y adentrémosnos de lleno en la discusión de las "perspectivas económicas de Monseñor Nouel".

La discusión abarcará tres partes: 1) resumen sobre lo que la historia, no de Monseñor Nouel, sino general, nos enseña sobre el proceso de desarrollo y crecimiento económico; 2) situación en que, a mi juicio, se encuentra Monseñor Nouel en este proceso; 3) opciones razonadas para mejorar las perspectivas económicas de Monseñor Nouel.

I. EL PROCESO HISTORICO DE DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Siempre desde el punto de vista de la localización económica, único permisible al discutir las perspectivas económicas de una región, creo que en el estado actual de la economía del desarrollo, pueden afirmarse las siguientes tesis:

1. TESIS:

Básicamente podemos identificar como característica clave del "desarrollo económico" la realización de nuevas combinaciones de factores de producción para satisfacer o crear mercados nuevos (Schumpeter: 66).

2. TESIS:

Los empresarios, creadores de nuevas combinaciones de factores, por lo general no pertenecen a las antiguas élites económicas existentes: normalmente los grandes comerciantes y manufactureros textiles de la Edad Media no eran aristócratas de la Tierra (Pirenne: 121), ni los iniciadores de la industria manufacturera moderna eran nobles (Marx: El Capital I, c. XXIV; Michel: 37 s.; Schumpeter: 74 ss.; Singer: 7, Nasch: 20 ss.). Por supuesto, cuando el "desarrollo económico" es inducido por el comercio exterior y las inversiones directas del extranjero (Aleman: 1978: 169 ss.), los empresarios innovadores son casi siempre extranjeros.

3. TESIS:

La evidencia estadística (Kuznets: 1966; Kulinski: 1966) tiende a confirmar la hipótesis de Hoover y Fisher (1964) de que, aunque es posible que una región alcance un alto nivel de ingreso per capita sin industrializarse, si quiere continuar aumentando el ingreso total y el ingreso per cápita, tiene que industrializarse (ver: Holland: 77).

4. TESIS:

Se puede dar por sentado que el desarrollo económico no aparece en todas partes a la vez, ni siquiera en todas las regiones de un país (Holland: 50).

5. TESIS:

La región donde originariamente se da el proceso de desarrollo económico tiende a convertirse en "polo de desarrollo" (Perroux: 278) que gira en torno a una determinada industria manufacturera.

6. TESIS:

Las razones fundamentales que explican estos "polos" de concentración económica son básicamente dos: la existencia de economías de escala, derivadas del incremento del mercado; y el nacimiento de economías externas tanto en lo referente a la existencia de una mano de obra entrenada relativamente abundante, como a ventajas de costo de transporte, presencia de buena infraestructura y obtenibilidad de servicios de reparación, de financiamiento y de insumos institucionales (Holland: pp. 200-206).

7. TESIS:

Existe toda una serie de eslabonamientos potenciales entre los centros de desarrollo y su "hinterland": "eslabonamientos de consumo de los productos de "hinterland" como resultado de los ingresos generados en los "centros", eslabonamientos fiscales derivados del uso de la recaudación fiscal de los "centros" en el interior, y eslabonamientos tecnológicos: relaciones de insumo-producto entre los productos terminados de los "centros" y los insumos del interior (Watkins: 1963; Hirschman: 1977).

8. TESIS:

A pesar de la posibilidad, y, ocasionalmente realidad, de los eslabonamientos potenciales, es un hecho histórico que la mayor parte de los centros de desarrollo, especialmente cuando su producto está destinado a la exportación (el caso de los "enclaves"), fallan en establecer una tupida red de relaciones interindustriales con el "hinterland". La historia del desarrollo es una historia no sólo de localidades de crecimiento y florecimiento económico sino también de zonas y regiones deprimidas. Inclusive parece altamente plausible que cuando el desarrollo de los centros alcanza un nivel tal que surgen empresas realmente nacionales (más aún cuando las empresas llegan a alcanzar posibilidades internacionales), el flujo de capital neto corre muy unilateralmente hacia los "centros". Sencillamente, como he intentado mostrar en un ensayo sobre el futuro económico de Santiago, las ventajas que los "centros" ofrecen a los empresarios privan paulatinamente a las regiones relativamente atrasadas tanto de su capital como de sus empresarios más poderosos. En las pequeñas ciudades y en los pueblos van quedándose solos los empresarios "provincianos" (Aleman: 1977).

9. TESIS:

La falta de una "balanceada" interrelación económica entre los "centros" y la región más o menos amplia dominada por ellos, no solamente no excluye sino que demanda la existencia de núcleos medianos de población que sirven de

base logística para la distribución de bienes (acopio de mercancías) y para la oferta de servicios (educación, salud, diversión) prácticamente imposibles de trasladar (Holland: 205 s.).

Aunque las nueve tesis que acabo de formular no abarcan ciertamente todas las conclusiones relativamente seguras pertinentes a la regionalización del desarrollo económico, creo que en ellas tenemos los elementos básicos para poder juzgar las perspectivas económicas de Bonaó. Para ello tendremos que identificar su situación en el proceso descrito.

Pero antes de hacerlo, quisiera exponer una interpretación de los factores que determinan la elección de la localidad por el empresario, el eje del proceso del desarrollo económico. No es de creer que el empresario elija por criterios de maximización económica la localización de su empresa por las siguientes razones: la industria moderna tiene una fuerte orientación al mercado; el empresario recibe "retornos psíquicos" muy ligados a la calidad de vida y no sólo "retornos monetarios" de su inversión; la determinación de la ganancia óptima en condiciones de gran incertidumbre, típicas de una visión temporal que tiene que alargarse a varios años, es irrealizable. En cambio, es muy probable que sus criterios de elección de localidad sean —como indica Richardson (pp. 83 ss.)— un lugar que ofrezca más bien ventas máximas seguras a largo plazo con una ganancia "razonable", y que permita la expansión física de su planta. Estos criterios lo llevan a buscar una localidad aledaña, pero no en interior mismo (los costos de terrenos son prohibitivos) del mayor mercado nacional y a evitar áreas o zonas deprimidas.

Concomitantemente con la improbabilidad de que la elección de la localidad para nuevas empresas se base primordialmente en consideración a la maximización de beneficios, se sigue que las actuales ventajas comparativas, tan difíciles de precisar a largo plazo, como bien indicaba Listl, que en un algunos renglones pueden ofrecer zonas menos adelantadas (tales como posibles salarios más bajos, menor organización sindical, ahorro de costos de transporte —hoy ciertamente un factor de creciente importancia debido al aumento del costo del petróleo) pierden mucho de la importancia atribuída a ellas en esa hermana mayor de la economía regional que es la economía internacional. Cosa comprensible, porque la teoría del comercio internacional explica más el movimiento de bienes que de capitales. Esta observación es, además, ampliamente corroborada por la historia económica. Es extremadamente difícil hallar una explicación concorde con las ventajas comparativas de por qué Inglaterra fue el primer país donde nació el desarrollo económico (Rostow: 47 ss.). Los casos de Alemania, Japón, Bélgica y Holanda no son tampoco fácilmente explicables a partir de las premisas de las ventajas comparativas, a no ser que incluyamos entre los factores de producción un factor distinto de los clásicos "tierra - capital - trabajo": el factor empresarial.

Pero tratemos ya de situar a Monseñor Nouel dentro del proceso de desarrollo económico regional bosquejado en este apartado.

II. SITUACION DE MONSEÑOR NOUEL

II.1 Siguiendo el bosquejo trazado en la primera parte de esta ponencia podemos asegurar de Monseñor Nouel que, hasta la instalación de la Falconbridge, no fue uno de los "centros originarios de desarrollo económico". Pero no quedó totalmente marginada de los dos principales polos de desarrollo del país: Santo Domingo y Santiago de los Caballeros. Fue una "ciudad mediana" —a escala dominicana— en el sentido explicado en la Tesis 6.

Dos razones principales podemos ofrecer para explicar la no marginación radical de Monseñor Nouel: una, el estar situada estratégicamente en la principal línea terrestre de comunicación entre ambos centros; otra, el haberse convertido en un pequeño centro de burocracia por razones fortuítas, bien conocidas por ustedes.

Ya Lösch, el padre de la economía-regional, había señalado entre los factores "especiales" que daban origen a nacimientos de ciudades, una localización geográfica favorable desde el punto de vista del transporte y de la cercanía a una fuente de recursos sólo existente en las cercanías de esa localidad (pp. 81-83). Aunque el caso más corriente y notable de estos recursos viene dado por la localización de recursos minerales, Lösch señala también la de oferta especial de servicios, tales como los de las ciudades-balnearios, las ciudades-universidades y las ciudades-cabezas de divisiones políticas (p. 83).

A estas dos razones peculiares de la localidad de Monseñor Nouel y, por lo tanto no fácilmente hallables en otras localidades situadas entre o más allá de los dos "centros de desarrollo" del país, tenemos que añadir otra característica, mucho más frecuente, la de constituir el centro geográfico de una zona geográfica bastante claramente delimitada como es el valle de Bonao. En este valle relativamente fértil y poblado, un número suficientemente grande de campesinos con residencia en sus propias tierras más que en aldeas tenía necesidad de servicios de mercadeo de alimentos, ropa, muebles, aperos de labranza y de servicios bancarios, educativos y sanitarios. Por razones de transporte, la experiencia muestra que esta población campesina diseminada, tan típica —aunque no privativa del valle de Bonao, daría preferencia a un lugar relativamente céntrico para satisfacer sus necesidades básicas (Lösch: 439 s).

Son estas tres variables localización favorable en el sistema de transporte que une a los dos "centros de desarrollo", existencia de una fuente de servicios estatales y las simples ventajas logísticas del centro geográfico de una zona bien delimitada,

las principales explicaciones que se pueden ofrecer para explicar el relativo auge de Monseñor Nouel en la etapa pre-Falconbridge.

Hay que reconocer, sin embargo, que las dos primeras de estas ventajas no implicaban ni la disponibilidad de un puerto marítimo clave para el comercio exterior, ni la necesidad de transbordar en Monseñor Nouel las mercancías que fluían entre los dos "centros", ni, menos aún la oferta de servicios administrativos de tipo nacional, como los propios de una capital. Es lógico, pues, que estas variables no ejerciesen un influjo extraordinario sobre el proceso de crecimiento económico de Monseñor Nouel.

Además de estos factores especiales cabría discutir por qué ninguno de los tres eslabonamientos mencionados anteriormente fueron suficientes para dar a la economía de Monseñor Nouel un mayor "momento". Hemos dicho, en efecto, que los "centros de desarrollo" generan ingresos suficientes como para que sus habitantes demanden bienes producidos en la esfera de influencia, recursos fiscales que pueden ser utilizados por el Gobierno Central para invertir en la "hinterland", y/o demanden insumos necesarios para la producción de sus manufacturas. No podemos negar, en modo alguno, que el primero y el segundo de estos tipos de eslabonamientos hayan estado totalmente ausentes en aquellos "viejos" tiempos de Monseñor Nouel. No hay duda, en efecto, que parte de la demanda de arroz y leche de los "centros" fue cubierta por el valle de Bonao. Tampoco faltarán totalmente ciertas inversiones públicas en los servicios clásicos ofrecidos por el Estado. Pero tanto la exigüidad geográfica de la zona, como el relativamente favorable sistema de lluvias del valle, militaron contra un más estrecho vinculamiento entre Monseñor Nouel y los dos "centros de desarrollo". Estas afirmaciones no significan, en modo alguno, que Monseñor Nouel hubiese agotado su capacidad de constituirse en proveedora de bienes agrícolas y pecuarios. Es innegable que la fuerte concentración de la propiedad rural en pocas manos (ver en UCMM: Bonao: Una ciudad Dominicana I, pp. 152 y s. datos tan interesantes para comprender la estructura de poder económico de Bonao como el hecho de que entre cinco personas "poseen unas 350,000 tareas de tierra, aunque de éstas, casi 300,000 son de pinares y el resto está dedicado a la agricultura y ganadería, y la mayoría de las tierras son de una sola persona"), tuvo que poner trabas eficaces, no necesariamente voluntarias, a un uso más intensivo de la limitada tierra del valle.

Resumiendo lo dicho: antes del establecimiento de la Falconbridge, Monseñor Nouel era una ciudad relativamente favorecida por su posición geográfica como centro de comunicaciones, de almacenamiento de bienes de uso diario para la población campesina dispersa por el valle y de ciertos servicios administrativos privilegiados. Pero no era, ciertamente, un "centro de desarrollo" donde se estuviesen introduciendo nuevas combinaciones de factores en la producción en escala apreciable.

11.2 ¿Ha cambiado sustancialmente la situación económica de Monseñor Nouel después del establecimiento de la Falconbridge? La respuesta la conocen ustedes mejor que yo; sí, pero no. Pero ¿por qué sí y por qué no?

El estudio de la economía de Bonao hecho en 1969 por la UCMM planteó las siguientes hipótesis básicas:

1. "La inversión de la Falconbridge Dominicana significará para Bonao un incremento en sus actividades en términos cuantitativos y al mismo tiempo un cambio cualitativo en la demanda hacia productos más refinados, mejor presentados y más de lujo que los que ahora (en 1969) se consumen en Bonao".

2. "Dada la naturaleza de la inversión que hará Falconbridge, su efecto sobre la demanda será totalmente sobre bienes de consumo, vivienda y servicios públicos, y servicios de reparación para automóviles y aparatos eléctricos, a través de un aumento del poder adquisitivo de la población y un cambio cualitativo de los deseos de consumo al traer a Bonao personal de un nivel educacional no visto antes en esta ciudad".

3. "Dada la naturaleza de la inversión que hará la Falconbridge cerca de Bonao, creemos que dicha compañía no logrará aumentar el eslabonamiento industrial del área, ya que la empresa será muy autosuficiente".

4. "Los efectos de la Falconbridge sobre las empresas y empresarios de Bonao, serán probablemente a través de dos canales: 1) Creando una mayor demanda que podría servir de incentivo para que las empresas reaccionen; y 2) influyendo sobre las prácticas administrativas de una manera más indirecta".

5. "Salvo efectos concientes para variar el panorama, los recursos físicos y humanos ahora existentes en Bonao, no podrán responder ellos mismos al incremento en la demanda" (pp. 217-218).

Diez años después de comenzadas las obras de instalación de la Falconbridge en Bonao, cuatro estudiantes de la UCMM, Augusto J. Batlle, Feliciano Rojas, Henry Heinsen y Ramona B. Pérez, en una Tesis realmente notable para la Licenciatura en Economía probaron las hipótesis planteadas en 1969. Excepto la hipótesis 5 —incapacidad de los empresarios de Bonao para aprovechar las oportunidades del aumento de la demanda provocada por los ingresos generados en la Falconbridge; muy en especial en el comercio y en servicios— las demás se mostraron correctas (Impacto Económico de Falconbridge en Bonao, Diciembre 1978; pp. 270-273).

Por estas razones decimos que la Falconbridge sí ha cambiado sustancialmente la situación económica de Monseñor Nouel: innegablemente aumentó el ingreso

y la demanda y una parte considerable (aproximadamente un 70 por ciento, según Batlle, Rojas et al.: o.c., p. 271) de esta demanda fue satisfecha por los empresarios bonaenses.

Tampoco podemos olvidar que la Falconbridge empleaba en 1978, año en que operaba a niveles anormalmente bajos, a 2,003 personas, de las cuales 1,526 residían en Monseñor Nouel. En otras empresas nacidas de las actividades mismas de la Empresa (COFALCONDO, FALCONDO Club, Centro Educativo) y que nunca hubieran comenzado operaciones sin la actividad de la Falconbridge, trabajaban en 1978 otras 260 personas residentes en Monseñor Nouel (Batlle, Rojas et al.: pp. 195-196). El mismo trabajo citado censó otros 3,116 empleados en otros sectores; unas 3 de cada 10 personas con empleo permanente en Monseñor Nouel deben su empleo a la instalación de la Falconbridge.

Sin embargo, y entramos ahora en la explicación de la parte negativa del "sí, pero no" a la respuesta sobre el impacto sustancial de la Falconbridge en la economía de Bonao. Es innegable que una gran parte de los empleados de la Falconbridge procede de fuera de Bonao (23 de 40 empleados y obreros interrogados por Batlle, Rojas, et al.: p. 463). En la medida en que los habitantes de Monseñor Nouel esperaron encontrar solución al grave problema del empleo en la Falconbridge en forma masiva, resultaron, en buena medida, defraudados: más de la mitad de los empleos allí creados no beneficiaron a miembros de la comunidad.

El inventario de empresas tomado por Batlle, Rojas et al. muestra en el sector manufacturero un aumento del número de empresas en 10 años de 30; pero mientras el número de fábricas quedó constante, aumentó sensiblemente el de talleres (47) y disminuyó el de "factorías" (-3) y "otros" (-7). En cambio, el número de empresas comerciales subió en 175 y el de empresas de servicio en 74 (ver pp. 293-299). Una gran parte de las empresas de Bonao, en todos los sectores, pertenece a personas nacidas en Bonao 84 contra 32 nacidas fuera de Bonao de una muestra de 120 casos. Ver Batlle, Rojas et al.: pp. 243-462). En este sentido podemos afirmar que una gran parte del incremento de la demanda resultante de la generación de empleo por la Falconbridge fue captado por miembros de la comunidad de Monseñor Nouel.

Sin embargo, la verdadera debilidad de la Falconbridge como motor de un nuevo proceso económico de Monseñor Nouel radica en la casi necesaria carencia de relaciones interindustriales "hacia atrás" (eslabonamiento tecnológico, en la nomenclatura de Hirschman) con las empresas de la comunidad. Con la excepción de "uniformes para sus empleados, los que son fabricados por una sastrería de la localidad" (Batlle, Rojas et al.: p. 183), la Falconbridge no demanda otros insumos materiales significativos producidos aquí.

Da la política de la Falconbridge de reducirse a buscar fuentes seguras de materias primas a bajo costo y de asegurar así un flujo seguro de ferróníquel a sus clientes principales: compañías extranjeras (Stormes: 17), es lógico que su interés primordial esté en asegurar el control de la oferta a largo plazo y no en tratar de procesar en el país productos de acero inoxidable, para los que el níquel es componente indispensable (Deverell: 17). De esta manera resultan imposible relaciones interindustriales "hacia adelante". Innegablemente la posibilidad de absorción por una o varias compañías dedicadas a la confección de piezas de acero inoxidable está muy limitada por el tamaño del mercado local y por la total falta de experiencia industrial dominicana en este campo. Pero la posibilidad, aunque marginal respecto al total estimado de reservas de níquel de la Falconbridge Dominicana (alrededor de un 2 por ciento de las reservas mundiales, Ver: Santos Taveras: 81), de establecer empresas procesadoras de piezas de acero inoxidable es digna de estudio.

Es cierto, por otra parte, que, aún así, el bello modelo japonés de desarrollo, basado en talleres de reparación con amplio dominio práctico de los procesos tecnológicos mecánicos, de "dividir un complejo bien industrial en partes relativamente simples que podían hacerse en talleres autóctonos" (Jacobs: 66), es irrealizable en Monseñor Nouel en lo referente a la industria de acero inoxidable y, por lo tanto, no es posible recomendar la estrategia metalmecánica basada en talleres que para Santiago he expuesto en otras ocasiones (1977, 1979).

En resumen, no hay duda de que la Falconbridge ha añadido dinamismo a la economía de Monseñor Nouel, vía la creación de empleo y el aumento de la demanda, pero no ha podido crear intensas relaciones interindustriales ni "hacia atrás" (lo que era prácticamente inevitable) ni "hacia adelante" (lo que debería ser objeto de un estudio de factibilidad y de evaluación que utilizase parámetros nacionales distintos de los precios de mercado). La Falconbridge subió la escala de actividades, sobre todo comerciales y de servicios, de Monseñor Nouel a un peldaño superior, pero la dejó allí; ha sido incapaz de crear un mecanismo de crecimiento sostenido de actividades distintas a las tradicionalmente existentes. La empresa no era fácil; es cierto. Quizás no sea ni siquiera factible; es probable. Pero innegable es que el proceso de desarrollo sostenido y creciente de las actividades económicas de Monseñor Nouel no ha sido sensiblemente favorecido por la instalación de la Falconbridge, Monseñor Nouel sigue siendo una ciudad "mediana" entre los dos "centros de desarrollo económico" principales del país, al que se ha añadido un "enclave" —la actividad extractora de mineral— casi tan puro como es imaginable en la tipología de las inversiones extranjeras.

III. OPCIONES RAZONADAS PARA MEJORAR LAS PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE MONSEÑOR NOUEL

Rodwin (p. 50) nos recuerda que "a causa de la limitación en los recursos,

debemos abandonar toda esperanza de lograr un desarrollo simultáneo o tasas similares de crecimiento en todas las regiones o en todos los sectores de una región para contribuir a que unos pocos centros urbanos alcancen un "tamaño crítico" groseramente calculado, que induciría las economías externas dinámicas". O sea, ante la improbabilidad y, más aún, ante los hechos de la desigualdad regional en una economía no planificada, debemos tratar de concentrar recursos en algunos pocos centros urbanos capaces de inducir fuertes eslabonamientos con su periferia. Creo que el análisis anteriormente ofrecido por Richardson sobre los probables determinantes de la localización de nuevas inversiones me dispensa de la obligación de justificar el juicio de Rodwin.

La dificultad práctica del enfoque de Rodwin, hoy en día bien común entre los teóricos y los planificadores de la regionalización (ver, por ejemplo, Stilwell, c. 1; Holland: c. 8), nace de dos fuentes: 1) ¿cómo definir una región y en ella los o el centro a promover?; 2) ¿qué medidas de política económica deben emplearse para que esos "centros" alcancen un tamaño crítico capaz de multiplicar los eslabonamientos con su región?

1. LA DEFINICION DE LA REGION

Stilwell nos habla de un triple criterio para definir la región; el criterio administrativo (al cual alude muy explícitamente la formulación de objetivos para este Seminario, tal cual aparece en la Invitación), el criterio de la homogeneidad de recursos, y el criterio de la polarización económica (p. 54).

El criterio administrativo es bien simple: región es aquella parte del país que cae bajo una muy determinada jurisdicción de autoridades políticas con responsabilidad sobre la implantación de una política regional. En República Dominicana este criterio sencillamente no es aplicable: las autoridades políticas no están dotadas de verdaderas facultades de decisión económica. Ni las Provincias, ni los Municipios tienen realmente autonomía para hacer política económica. A lo más tienen, a veces, cierto poder de presión para que el Gobierno Central formule y haga determinadas obras de beneficio regional. Precisamente la creación de los dos planes regionales actualmente vigentes, el Plan Sierra y el Plan Sur-oeste, con la chocante distinción entre sus actuales directorios y las autoridades civiles existentes en sus áreas, nos releva de todo esfuerzo por demostrar la inoperabilidad de la región administrativa como criterio de definición regional operacional.

Confieso sinceramente, por otra parte, que la palpable impotencia de las autoridades regionales, o mejor dicho locales, en el área económica no me parece un gran mal. Al menos, si tenemos en cuenta la increíble fragmentación del territorio nacional en provincias, imposibles de ser calificadas como regiones económicas en ningún sentido inteligente, y las fuertes limitaciones de los ingresos fis-

cales que obligan, en la práctica a que el Gobierno Central se centre en inversiones de alcance ultralocal.

El segundo criterio, la homogeneidad regional, postula la minimización de variaciones interregionales, tanto en recursos naturales como en recursos humanos. Este criterio de regionalización tiene una sólida base económica: los costos sociales de zonas congestionadas (el caso de las metrópolis y de las ciudades de dimensión apreciable) recomiendan una gradación de las regiones que posibilite minimizar la diferencia entre los impuestos y los subsidios reales y los óptimos para cada localización (Stilwell: 55). En teoría este criterio daría por resultado una política económica regional orientada a la especialización y postularía, muy al estilo del tratamiento dado por Ricardo (c. VII), una notable armonía en el grado de bienestar final de las diversas regiones.

La dificultad más seria que encuentro contra este criterio es la probabilidad de que precisamente la diversificación de productos y recursos sean los grandes responsables de las relaciones intersectoriales (Jacobs: 1970) y por lo tanto del proceso continuado de expansión económica. Históricamente, al menos, los casos de países altamente desarrollados con una distribución de recursos relativamente homogénea como los países de Europa Occidental no favorecen precisamente la defensa de las ventajas comparativas y de la especialización como criterio de regionalización.

Por eso prefiero aferrarme al criterio de la "polarización". Evidentemente la "polarización" como criterio regional presupone que las subáreas de la región pueden interrelacionarse entre sí. Digo puedan y no que de hecho están ya "funcionando de manera interrelacionada en un claro orden jerárquico", como —a mi parecer muy inconsecuentemente— opina Stilwell (p. 58). Con esa variación, nacida precisamente del presupuesto de la necesidad de una política económica que altere el resultado del mercado, acepto la exposición sumaria de este criterio y de sus ventajas: "El punto central es que, debido a la interconexión interna (potencial), los desarrollos económicos dentro de una parte de la región repercutirán en el resto de la región. De aquí, que los defensores de la política de centros de desarrollo arguyan que no es necesario suministrar incentivos generales para el desarrollo de amplias zonas; los instrumentos políticos deberían concentrarse en subáreas particulares dentro de cada una de las regiones menos prósperas. Esto facilita el desarrollo de economías externas e impide, además, que la política regional se conduzca hacia imprudentes decisiones de localización en áreas particulares impropias para el desarrollo industrial" (Ibidem).

Mi opción preferencial por este último criterio la fundamento no solamente en razones negativas —las que me mueven a rechazar los otros dos criterios mencionados— sino sobre todo por las siguientes ventajas: mayor probabilidad de producción de bienes diversos y de eslabonamientos tecnológicos, reducción

de costos para el Estado (hay que recordar que hasta la renuncia a impuestos por incentivos fiscales diferenciados regionalmente son un verdadero costo de oportunidad), posibilidad de visualización de proyectos específicos inter-relacionados y, por último aunque no en último lugar, las enseñanzas del gran libro de economía que es la historia de las realidades del desarrollo.

Curiosamente creo, que para Monseñor Nouel este criterio es particularmente favorable si definimos la región no solamente como el valle de Bonao, sino incluimos también la zona de la Cordillera Central hasta Constanza que definen las vías de comunicaciones existentes.

Para apreciar las implicaciones prácticas de un criterio aparentemente tan teórico, basta un ejemplo. ¿Tiene sentido la construcción de una vía de comunicación entre el Valle de San Juan de la Maguana y el Valle del Cibao? Si tomamos en serio el principio de la "polarización" la respuesta no puede ser sino negativa: ¿con qué fin unir dos regiones relativamente homogéneas? Mucho más coherente, con el criterio expuesto, y probablemente más conducente para el desarrollo económico de ambas zonas, amén de menos costosa, sería la multiplicación de las vías de acceso de las zonas de ambos valles a sus regiones montañosas limítrofes.

Pero regresemos al hilo de nuestro discurso. Expuesta mi preferencia personal por el criterio regional "polarizado" y haciendo abstracción de la pregunta sobre el número posible de regiones definibles con base al mismo (problema que surgirá de cualquier opción entre los criterios expuestos), me queda por discutir la pregunta, de eminente importancia práctica, sobre la elección de las medidas óptimas de política regional.

2. ELECCION DE MEDIOS DE POLITICA ECONOMICA

En general podemos pensar en una de dos opciones básicas para promover el desarrollo de un "polo" de crecimiento: las mal llamadas políticas keynesianas de estímulos crediticios y fiscales, y un programa de proyectos del sector público.

Es muy cierto que para Keynes una de las variables decisivas para determinar las inversiones es el tipo de interés, por una parte, y la elevación de la eficiencia marginal del capital, por otra parte, que técnicamente puede hacerse disminuyendo los costos fiscales y aumentando así el flujo esperado de beneficios futuros de una inversión (c. 11). Sin embargo, Keynes estudió demasiado bien la psicología de los inversionistas como para depositar gran confianza en sólo estímulos fiscales y crediticio alentadores de la inversión. Por eso en su c. 12 afirma rotundamente: "Por mi parte me siento actualmente algo escéptico sobre el éxito de una pura política monetaria dirigida a influir la tasa de interés. Espero

ver al Estado, quien está en capacidad de calcular la eficiencia marginal de los bienes de capital a largo plazo sobre las ventajas del beneficio social, tomar una creciente responsabilidad en la organización directa de la inversión”.

Hecha esta aclaración que redime el nombre del gran genio inglés de las así llamadas políticas keynesianas, expliquemos en qué consisten éstas. Fundamentalmente debemos registrar aquí los por nosotros bien conocidos estímulos fiscales privilegiados para los “polos” a promover —exoneración de impuestos aduaneros y de impuestos sobre la renta (los instrumentos preferidos por la Ley 299 de Promoción Industrial)— y estímulos crediticios, en la forma de menores exigencias de aporte de capital propio y de más favorables condiciones de préstamo (plazo de vencimiento y gracia, tipo de interés), a los que nos tiene acostumbrados el FIDE.

Sin duda alguna el menos deseable de ambos incentivos es el fiscal, que promueve directamente la importación de materia prima y no su demanda nacional, y que además cuesta al Estado recursos fiscales de los que necesita urgentemente. No creo que tengan gran fuerza el argumento contrario basado en que sin esos estímulos fiscales no habría nuevas inversiones y por lo tanto tampoco nuevos recursos fiscales. Este argumento, para ser válido, tendría que demostrar que no existen otros estímulos más eficaces para promover las inversiones. Y evidentemente, existen esos estímulos. Pensemos, por ejemplo, en la protección arancelaria, en la prohibición de importación de insumos producibles en el país, o en la misma disponibilidad de capital a base de préstamos de promoción.

Pero ni siquiera los préstamos de promoción más favorables para los “polos” que para el resto del país, nos garantizarían ni la existencia de inversiones (recordar las observaciones de Richardson), ni mucho menos de inversiones realmente eslabonadas con la zona periférica de los polos, el alma precisamente de la lógica del criterio de regionalización polarizada.

Por esto confieso mis abiertas preferencias, como instrumento de promoción para zonas relativamente atrasadas como Monseñor Nouel, de un paquete de inversiones sumamente concretas que obliguen a utilizar insumos de otras zonas de la región.

El problema práctico de este tipo de medios de política económica regional es la identificación de semejantes proyectos, limitados en número pero necesariamente interrelacionados por eslabonamientos tecnológicos de insumo-producto. Los insumos tendrían que proceder de la “hinterland” de Bonaó, los productos deberían producirse en Monseñor Nouel. Es misión del Ing. Herrera Miniño exponerles a ustedes sus ideas sobre posibles proyectos de desarrollo. Sin entrar en su campo, sino simplemente a título de ejemplos, podríamos citar posibilidad de pasar una parte de la tierra del valle, hoy dedicada a la ganadería, al cul-

tivo de tabaco rubio que fuese procesado en Bonaó; instalación de fábricas que utilicen como materia prima acero inoxidable en base al níquel y como recurso energético electricidad producida por las abundantes caídas de agua de la Cordillera Central y bajar así los costos industriales; plantación de árboles de caucho en las lomas para instalar fábricas de neumáticos y piezas de goma, etc. No son éstas, por supuesto, meras especulaciones sin base alguna —he tenido buen cuidado de asesorarme con personas de competencia en esos campos—, aunque tampoco dispongo de estudios de factibilidad. Pero como éstos pueden darse otros ejemplos. Lo esencial para mí, era ilustrar la posibilidad de atacar el problema del desarrollo regional de Monseñor Nouel a base de un paquete de proyectos que fabriquen bienes distintos y utilicen los recursos del valle y la Cordillera, y no tratar de dispersar necesariamente escasos recursos tratando de ofrecer todo tipo de servicios. Este es a mis ojos, el error estratégico más deplorable en los existentes planes regionales.

No creo que necesite insistir más en las razones de mi preferencia: toda esta ponencia ha sido orientada hacia este objetivo.

Sí juzgo oportuno, para concluir, el proponerles para tema de discusiones actuales y futuras la modalidad de institución preferida por mí para la administración de estos proyectos: la creación de una empresa semipública, con capacidad para recibir fondos y préstamos públicos y privados, con total autonomía para tomar decisiones (una vez fijados claros criterios tales como tamaño de la empresa a favorecer, razón capital-trabajo, eslabonamientos interindustriales), y con obligación de dar pública cuenta hasta del último centavo recibido e invertido. El más elemental respeto a los principios morales exigiría que institucionalmente ninguno de los componentes del directorio de esa institución pueda presentar proyectos en que él o su familia más allegada puedan beneficiarse. Me desagradaría extremadamente el que una institución, como la que acabo de proponer, se convierta o pueda convertirse en un santuario bajo cuyas paredes se cultive esa plaga del desarrollo promovido estatalmente que es el conflicto de intereses (Aleman: 1979).

Espero y confío que en Bonaó, como los hay en otras partes del país —aunque en cantidad limitada, para ser sincero— sí existan hombres dinámicos capaces de alentar ese tipo de instituciones. Y ojalá que los Gobiernos no vean en esas instituciones una pérdida de posible capital político. En última instancia la mejor política económica es la que rinde más beneficios a una comunidad, cuando es amparada por el Estado. Porque sin el apoyo financiero e institucional del Estado nada puede hacerse de impacto duradero para dar a la economía de Monseñor Nouel el dinamismo permanente que tan de veras deseamos.

Muchas gracias

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Alemán, J.L.: Los polos de crecimiento y el desarrollo económico, en *Estudios Sociales*, n. 15, 1971.
- . Estructura Económica y Empleo: El Futuro de Santiago, en UCMM: Santiago ante el futuro, 1977.
- . Teoría Económica del Desarrollo y del Subdesarrollo, UCMM, 1978.
- . La economía de la corrupción, UCMM, 24 de marzo, 1979.
- . La educación media y la industria metalmeccánica, 23 de noviembre, 1979.
- Batlle, A.J., Rojas, F., Heinsen, H., Pérez, R.B.: Impacto económico de Falconbridge en Bonaó, UCMM, Diciembre de 1978 (Trabajo de investigación profesional).
- Deverell, J.: Anatomía de una corporación transnacional, Siglo Veintiuno editores, 1977.
- Hirschman, A.O.: A generalized linkage approach to developmen, with special reference to staples, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 25, Supplement, 1977.
- Holland, S.: Capital versus the regions, The MacMillan Press, Ltd., 1976.
- Hoover, E., Fischer, H.: Research in regional economic growth, en *Universities National Bureau Committee on Economic Research: Problems in the Study of Economic Growth*, July 1949 (ampliamente citada por Holland: o.c.).
- Jacobs, J.: The economy of cities, Vintage Books, February 1970.
- Keynes, H.M.: The general theory of employment, interest and money.
- Kulinski, A.: Criteria for location of industrial plant, Economic Commission for Europe, 1967.
- Kuznets, S.: Modern economic growth. Rate, Structure, and Spread, Yale University Press, 1966.
- Lösch, A.: The economics of location, John Wiley and Sons, 1967.
- Marx, K.: El Capital, I.
- Michel, E.: Sozialgeschichte der industriellen Arbeitswelt, J. Knecht, 1960.
- Nash, M.: Modernization: Cultural meaning —the widening gap between the intellectual and the process, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 25 Supplement, 1977.
- Perroux, F.: Note on the concept of "Growth Pole" (1955), en Livingstone, I.: Economic policy for development, Penguin Modern Economics, 1971.
- Pirenne, H.: Historia económica y social de la Edad Media, Fondo de Cultura Económica, 13 ed. 1975.
- Ricardo, D.: Principles of political economy and taxation, 3 ed.
- Richardson, H.W.: Elements of regional economics, Penguin Modern Economics Texts, 1969.

- Rodwin, L. I.: Países y ciudades. Comparación de estrategias para el crecimiento urbano, SIAP, Abril de 1972.
- Rostow, W.W.: Las etapas del crecimiento económico, 2 ed., Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Santos Taveras, J.: Perspectivas del mercado internacional para los minerales dominicanos, en Revista Ciencia, UASD, Vol. V. Núm. 1. Enero-Marzo 1978.
- Schumpeter, H.A.: The theory of Economic Development, Oxford University Press, 1961 (1934).
- Singer, H.W.: Reflections of sociological aspects of economic growth based on the work of Bert Hoselitz, en Economic Development and Cultural Change, Vol. 25, Supplement, 1977.
- Smith, A.: Wealth of Nations (ed. Cannan).
- Stilwell, F.J.B.: Política económica regional, MacMillan-Vicens-Vives, 1973.
- Stormes, J.R.: Falconbridge in the Dominican Republic. A Case Study of Foreign Investment in the Mineral Industries, The University of Texas at Austin (Thesis M.A.), May 1974.
- UCMM: Bonao: Una Ciudad Dominicana, 2 tomos, 1972.
- Watkins, M.H.: A Staple Theory of Economic Growth, en Canadian Journal of Economics and Political Science 29, May 1963.