

Metodología de la "Plataforma para el Desarrollo Económico y Social de la Rep. Dom. (1968-1985)"

José L. Alemán

La metodología trata de ofrecernos un sistema lógico y sistemático de los procedimientos necesarios para alcanzar con la mayor eficiencia posible un fin determinado.

El fin, al que quiere servir la "Plataforma", salta a la vista de quien la estudie, ya desde su primer párrafo "este documento... pretende sentar las bases de viabilidad del desarrollo económico y social de la República Dominicana hasta el año 1985" (Plataforma, Prólogo, P. 7). Dicho en otras palabras, la "Plataforma" es un esfuerzo para diseñar los medios conducentes a asegurar el desarrollo económico y social dominicano. Técnicamente tenemos que definir por lo tanto la "Plataforma" como un *modelo de política económica*.

Ahora bien, todo modelo de política económica abarca metodológicamente tres escalones sucesivos:

Primero: diagnóstico de la realidad económica en su doble vertiente: descripción de las interrelaciones económicas, punto de equilibrio hacia donde tiende la economía en el transcurso del tiempo.

Segundo: elección de metas de política económica

Tercero: estrategia y planificación de los instrumentos diseñados para alcanzar esas metas.

Las observaciones metodológicas de esta ponencia seguirán esta triple división.

PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO DE LA ECONOMIA DOMINICANA

I— La metodología del diagnóstico global de una economía (o sea del modelo interpretativo de la misma) ha alcanzado ya resultados teóricos satisfactorios. Fijemos en primer lugar estos resultados para evaluar a continuación esta parte de la "Plataforma" (cfr. Diagnóstico Global, pp. 13-36; Diagnósticos Sectoriales en los capítulos II a X).

A— Una vez definidas las actividades económicas (generación y distribución de bienes escasos y de ingresos) separándolas de otras actividades sociales (como las culturales, religiosas, generacionales),

el procedimiento metodológico, ya bien estandarizado, postula la determinación de los factores *no estrictamente económicos* que influyen en la actividad económica, sin que esta —por lo menos a mediano plazo— incida sobre ellos. Estos factores metaeconómicos, como por ejemplo el ritmo de crecimiento de la población, la concentración de la propiedad rural, pueden ser medidos y sus valores pueden variar en el tiempo. Por eso los denominamos “variables exógenas”.

El siguiente paso metodológico consiste en especificar, si es posible numéricamente mejor, el influjo de esas variables exógenas sobre el comportamiento económico. Por ejemplo, podemos intentar resumir en una función específica la relación entre la concentración de la propiedad rural y el nivel de producción o de ingresos rurales.

El objetivo metodológico de esta parte del diagnóstico es evitar un aislamiento total del proceso económico respecto a otras actividades o instituciones sociales sin tener después que considerarlas en cada punto del análisis económico.

- B— Fijado de este modo el marco estructural en que se mueve la economía, pasa la metodología a diseñar un sistema compendiado, pero completo, de todas las relaciones económicas.

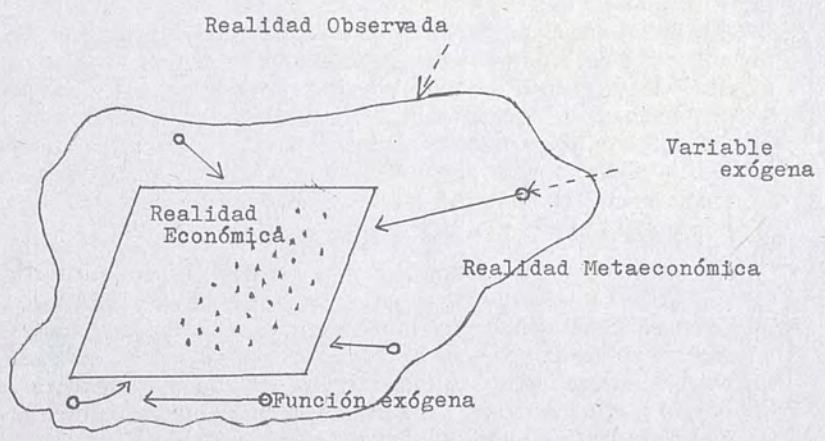
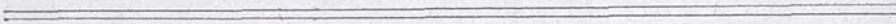
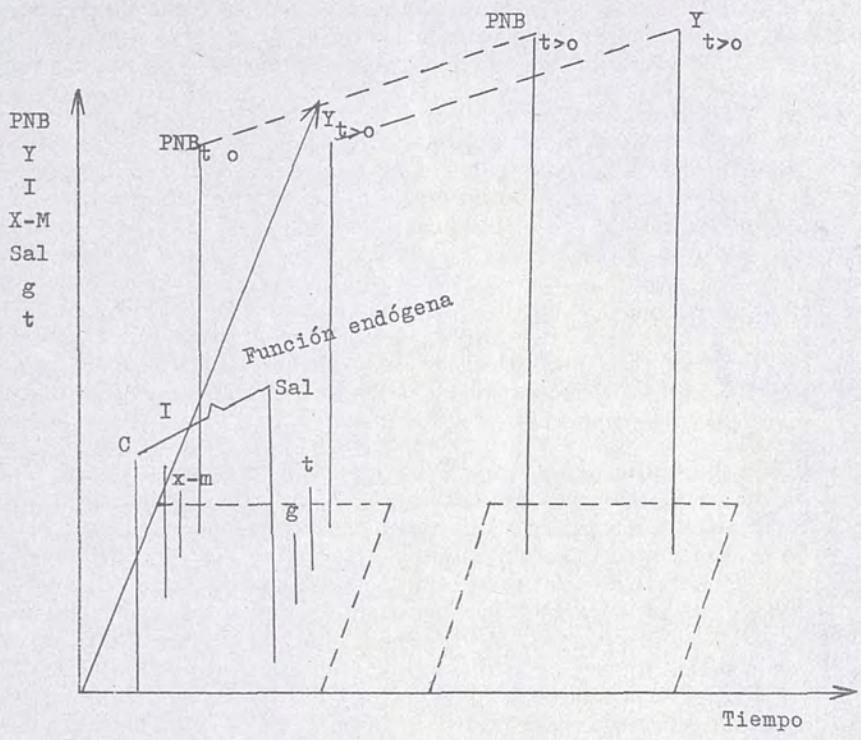
Este sistema compendiado de relaciones económicas reducido a su mínima expresión macroeconómica se apoya en dos pilares: *Primer Pilar*: se definen en forma de ecuaciones aditivas 4 etapas de todo el proceso económico: producción de bienes y servicios, generación de ingresos ocasionados por esa producción, distribución de los ingresos así obtenidos en una masa destinada al consumo y otra destinada al ahorro, y por último adquisición de bienes y servicios mediante el uso del ingreso. De esta manera obtenemos los conocidos valores de Producto Nacional, del Ingreso Nacional, de la Distribución y del Ingreso y de su Uso, todos numéricamente iguales entre sí pero obtenidos sumando diversas “variables endógenas”.

Segundo Pilar: Se intenta especificar en forma de funciones la relación existente entre las variables de cada una de las etapas previamente distinguidas y las de las demás etapas: por ejemplo relación entre el ahorro y el ingreso.

- C— Como último paso del diagnóstico nos resta diseñar un instrumento para preveer, en el supuesto de mantenerse básicamente intacta la estructura del modelo anteriormente descrito, *el valor hacia el que tienden en el transcurso del tiempo las variables económicas*.

Entre los instrumentos más comúnmente utilizados para la determinación del futuro equilibrio podemos enumerar la simple proyección de tasas de crecimiento del PNB anteriores, la relación producto - capital, o —lo que apenas resulta posible en la práctica— la introducción de coeficientes en forma de tasas de crecimiento que afectan a las principales variables del sistema.

Gráficamente el modelo así diseñado puede ser presentado de la siguiente manera:



II— Como es fácil de apreciar, la metodología del diagnóstico es extremadamente compleja. Inevitablemente, la elaboración de un diagnóstico de la economía dominicana, sobre todo atendida la escasez de series estadísticas suficientemente detalladas y suficientemente antiguas, no puede ajustarse perfectamente al procedimiento metodológico delineado. A pesar de estas dificultades resulta imposible regatear el aplauso a la ingeniosidad y solidez del procedimiento utilizado en la “Plataforma”.

La “Plataforma” se aparta del método trazado anteriormente solo en un punto: en ella no se determinan las funciones específicas exógenas ni endógenas. No hay la menor duda que esta ausencia de funciones específicas ha sido, paradójicamente, un gran acierto metodológico. Y esto por dos razones fundamentales: La ausencia indicada de series estadísticas y la imposibilidad de mantener las funciones realmente existentes en la economía dominicana, si los cambios que se prevén para ella son tan grandes como los contemplados en la estrategia económica de la “Plataforma”. Este último punto, necesita una breve aclaración. Las funciones que hoy existen en la economía real dominicana serán aproximadamente válidas para el futuro, solamente si su estructura permanece aproximadamente intocada.

En el momento mismo en que esta estructura es modificada *esencialmente* (o sea esencialmente distinta), tienen que cambiar esencialmente las relaciones económicas hoy imperantes. Pretender mantener las antiguas funciones equivale a negar el cambio esencial supuesto. Aquí radica la diferencia esencial entre un modelo econométrico de desarrollo, donde las variables exógenas permanecen constantes y las latentes se contrarrestan en sus efectos, y un modelo de política económica que prevé cambios esenciales estructurales. Aun exceptuando la ausencia de funciones especificadas, la “Plataforma” presenta otras interesantes variantes metodológicas respecto al procedimiento estandarizado: dá un peso extraordinario a las variables exógenas, al tipo de desarrollo económico dominicano y a los obstáculos para el crecimiento económico basado en el tipo de desarrollo.

A— La importancia que la “Plataforma” otorga a los factores no económicos que influyen sobre la economía es tal, que podemos calificar el documento de *estructuralista*. En este contexto designamos con el vocablo “estructuralista” la preponderancia de la importancia atribuída a los factores exógenos sobre los factores endógenos. Dicho en otras palabras, la “Plataforma” tiende a dar más importancia a los presupuestos dentro de los cuales se mueve la economía dominicana que a ésta misma.

En efecto, la “Plataforma” explica en páginas brillantísimas por su claridad y su potencia sintética, el influjo de cinco factores exógenos sobre el comportamiento de la economía dominicana: la concentración de la propiedad rural, el crecimiento de la población, el nivel de educación sobre todo técnica, las condiciones adversas para nuestras exportaciones tradicionales en el mercado internacional y el turbulento pasado político.

El método empleado para explicar este influjo parece suficientemente sólido: primero se plantea, sobre la base que permite la estadística, la magnitud del factor exógeno y después de acuerdo con un análisis lógico se indican las variables y relaciones económicas que de acuerdo con la teoría económica tienen que quedar afectadas por el factor exógeno. Como ejemplo suficiente del método, resumamos el tratamiento dado al factor "distribución de la propiedad de tierra". En primer lugar se presenta un breve cuadro estadístico de la frecuencia de minifundios (menos de 32 tareas) y latifundios (más de 1000 tareas de tierra). Inmediatamente (p. 20), se analizan teóricamente las implicaciones de la distribución de tierra sobre la concentración de ingresos, la posibilidad limitada de inversiones, y por lo tanto, de aumentar la producción de la exigüedad del mercado interno de bienes industriales de consumo. Como se ve, las conclusiones lógicas, aunque no establecidas empíricamente por falta de datos, son de evidente validez dentro del marco general de la teoría económica.

El tratamiento dado a las variables exógenas es también suficientemente satisfactorio desde el punto de vista de la representatividad de su elección y de la amplitud de la misma. Teóricamente, habría que analizar toda las variables exógenas realmente importantes para el desenvolvimiento de las actividades económicas. En la práctica recomienda la metodología analizar las tres variables: crecimiento demográfico, nivel de tecnología y estructura de las preferencias del consumidor.

La "plataforma", con evidente realismo, va más allá incluyendo variables de tipo político ("revolución de las aspiraciones populares", grado de cohesión de las estructuras administrativas), absolutamente indispensable para poder determinar el ambiente que circunda a la economía. Tan solo la estructura de las preferencias del consumidor (ejemplo: tendencia entre los sectores más pudientes a imitar los hábitos de consumo de la cultura americana —el "efecto de demostración") parece haber sido tratado demasiado sumariamente. Esta omisión es lamentable por la importancia de la estructura en la demanda para la elección de renglones de la producción que deben ser preferidos. Pero en líneas generales, la "Plataforma" merece un cálido elogio por el tratamiento metodológico dado a la consideración de las variables exógenas que permiten señalar las tremendas limitaciones en que se mueve necesariamente el proceso económico dominicano.

B— El análisis de las *relaciones estrictamente económicas* constituye otro brillante éxito metodológico de la "Plataforma". En vez de seguir el esquema metodológico estandarizado —estudio de las funciones que ligan a las variables componentes de las 4 etapas del proceso económico— (empresa imposible por falta de series estadísticas sobre el origen y la distribución de los ingresos), intenta la "Plataforma" descubrir el tipo histórico de desarrollo económico dominicano a base de identificar su *motor de crecimiento*.

Las conclusiones a las que llega, se apoyen metodológicamente en el análisis de las series estadísticas sobre los componentes del PNB: consumo e inversión, tanto pública como privada, y sector externo de la economía. El análisis de estos componentes acentúa fuertemente el papel jugado por *factores institucionales* (dependencia de los ingresos del Estado y del volumen monetario del sector externo de la economía). El análisis de estos componentes acentúa fuertemente el papel jugado por *factores institucionales* (dependencia de los ingresos del Estado y del volumen monetario del sector externo de la economía) y *factores exógenos* (concentración del ingreso, control político de los centros de decisión económica) en la determinación de sus valores. La interpretación teórica del interjuego de esas variables como determinantes del valor del PNB sigue líneas propias de un tipo de crecimiento Keynesiano: importancia fundamental de las inversiones como determinantes del crecimiento y del consumo como factor limitante del mismo.

Conclusión: El sistema de relaciones económicas dominicanas depende en su crecimiento de las inversiones que a su vez son función de los factores exógenos "concentración de la propiedad" y "control político de los sujetos económicos" que determinan el volumen del ahorro y del consumo privado, y del "sector externo" que determina el volumen del ahorro público. Según el predominio de los factores exógenos, la economía dominicana se ha caracterizado por un crecimiento movido por una alta tasa de inversiones (1950-1959) cuando la balanza de pagos ha sido muy positiva y cuando el poder político no ha podido controlar las aspiraciones obreras de un mayor ingreso para el consumo (1962-1964), o ha decrecido en el caso de una evolución contraria de los factores de la economía dominicana ha sido, pues, el de una economía altamente dependiente del comercio exterior.

- C— Este tipo de economía se ha ido moviendo, según la "Plataforma", hacia una *situación final de estagnación*. La base metodológica de esta afirmación estriba no tanto en el evidente deterioro de la economía dominicana medida en producto-persona (sólo un serio esfuerzo podrá lograr que en 1970 éste recupere el nivel ya alcanzado en 1960), como en el análisis de las perspectivas de evolución de sus variables estratégicas recién señaladas.

No basta en efecto una consideración sumaria del desarrollo de nuestra economía desde 1960 para deducir con sana lógica el estancamiento final de la misma medida en producto-persona. Siempre se podría esgrimir contra esta tendencia el argumento de que el estancamiento económico se debe no tanto al dinamismo interno del sistema, como a las turbulentas crisis políticas del período.

En cambio, el análisis proyectivo de las variables estratégicas sí puede (a pesar de la dificultad intrínseca a todo método de proyección) arrojar luz sobre la tendencia final de la economía.

El análisis de estas variables, realizado por sectores, dá la siguien-

te serie de *obstáculos básicos* para el desarrollo futuro de la economía dominicana:

1— La concentración de la propiedad agrícola en pocas manos, unida al colosal aumento de población, va dando como resultado una proliferación del minifundio tal, que sus productores prácticamente no pueden:

- a) ni aumentar su productividad por carencia de fondos para inversión.
- b) ni ejercer una demanda efectiva de bienes industriales de consumo.

Consiguientemente, las limitaciones de la oferta agrícola (acentuadas también por la falta de estímulo o de recursos financieros de los grandes latifundistas para explotar eficientemente la totalidad de sus posesiones) y de la demanda de bienes industriales, *coartan enormemente las posibilidades de desarrollo agrícola o industrial.*

2— La excesiva oferta internacional de las exportaciones tradicionales dominicanas deprime los ingresos de la economía medidos en moneda extranjera, mientras que las importaciones de bienes suntuarios de los sectores económicos privilegiados tienden a aumentar. De este balance negativo del comercio exterior dominicano, se sigue una *seria contracción del circulante monetario*. Un esfuerzo consecuente por restringir las importaciones dominicanas daría por resultado, dada la dependencia institucional de los ingresos del Estado de aquéllas, una *contracción del volumen de inversiones públicas.*

3— El cambio de actitudes de la población —la “revolución de las aspiraciones”— *obliga al Estado a mantener un alto nivel de gastos de consumo* por una parte, y por otra, debido al carácter violento a veces de estas aspiraciones, *le ha dificultado la continuidad y cohesión de sus directivas y del manejo de sus empresas.* La “revolución de las aspiraciones” imposibilita además de raíz todo intento de una ulterior concentración del ingreso para aumentar la tasa de inversiones.

4— El aumento demográfico tiende a presionar más aún el mercado de trabajo y —junto con la concentración de propiedad rural— lleva a un rápido crecimiento de la población urbana desocupada, fuente perenne de malestar político-social. (Cfr. “Plataforma”, p. 35).

Con la identificación de estos obstáculos para el desarrollo futuro de la economía dominicana, termina el diagnóstico de la “Plataforma”. La conclusión que de ellos se deduce es la confirmación del estancamiento final de la actual estructura económica nacional. Quizás no en un sentido de estancamiento definitivo ya presente —la falta de especificación numérica de las relaciones económicas y la

anomalía evidente del inmediato pasado harían muy arriesgada esta afirmación— pero sí en la tendencia a un crecimiento económico medido en producto-persona muy débil.

La metodología del diagnóstico me parece correcta y sus conclusiones muy sólidas.

SEGUNDA PARTE: LAS METAS DE POLITICA ECONOMICA DE LA "PLATAFORMA"

El Panorama que nos presenta el diagnóstico es sombrío. La necesidad de una nueva política económica aparece en su verdadera perspectiva: se trata de una cuestión de vida o muerte para la nación.

¿Cuáles deben ser los fines, las metas de esta nueva política? Entramos en un punto donde la metodología no puede indicarnos ningún camino positivo. En última instancia, toda elección de metas supone una elección entre valores. Y, ante valores, la metodología socioeconómica ha optado desde Max Weber por tomar nota de ellos y analizar sus implicaciones, pero no juzgarlos. Esta pauta metodológica ha sido aceptada explícitamente por la "Plataforma".

Esta da, por supuesto, en efecto, que el "pueblo dominicano... ha tomado la firme conciencia de la necesidad de su mejoramiento social en términos de disponer de más empleos, ingresos, educación, salud y vivienda y, de una participación progresiva en la conducción del país" (Plataforma, p. 74). Más empleos, más servicios sociales, más bienes de consumo, más participación activa popular es lo que debe asegurar la nueva orientación de la política económica dominicana. No porque los autores de la "Plataforma" lo hayan decidido, sino porque ellos interpretan así la voluntad de la nación quien es la llamada a elegir.

Sería evidentemente legítima la pregunta de cómo llegaron los autores de la "Plataforma" a esa interpretación del sentir nacional. Pero creo que una discusión sobre la metodología de esa interpretación sería infructuosa en exceso. Damos por supuesto el acierto de esa interpretación en vista a la unanimidad de declaraciones de dirigentes nacionales en ese sentido y al sentimiento de certeza moral de que planteado en esos términos sería inconcebible que una consulta a la nación diese resultados diferentes.

Aceptados los valores indicados, incumbía a la "Plataforma" hallar un tipo de metas económicas para la acción política capaces de garantizarlos en el futuro.

Las metas que la "Plataforma" propone para el desarrollo económico y social de la República Dominicana se dejan resumir así:

- a) la futura economía dominicana no puede depender en su crecimiento del sector externo, donde las exportaciones tradicionales encuentran un mercado extraordinariamente competitivo con tendencia a frecuentes oscilaciones de precios. El crecimiento de la

AGN
economía debe ser promovido *desde dentro* y no desde fuera de la nación;

- b) para asegurar un digno nivel de subsistencia a cada dominicano, el PNB *debe crecer a una tasa de más del 7.1% anual*. De esta forma, descontando un 3.6% correspondiente al aumento anual de población, el producto por persona aumentaría a un ritmo de 3.5%.

c) *la tasa anual de aumento de empleo* tendrá que ser de 4.2%
La fijación de metas no debiera suponer ningún problema metodológico. Este surge más bien, y entonces con plena fuerza, en el diseño de los instrumentos para conseguir las metas. Sin embargo, en el caso concreto de la "Plataforma" nos encontramos con una posible incoherencia entre el objetivo de una tasa anual de crecimiento del 7.1% en el PNB y el de una tasa de crecimiento del empleo de un 4.2%. La "Plataforma" no ofrece ninguna pista precisa que permita establecer un coeficiente tasa de aumento del PNB -tasa de aumento del empleo de precisamente 1.7. La fundamentación de este coeficiente exige un estudio especial, que en el momento no podemos ofrecer. Supondremos con todo que las tres metas arriba indicadas son perfectamente coherentes entre sí. En caso de duda, hay que favorecer al acusado.

TERCERA PARTE: ESTRATEGIA Y PLANIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS

De las tres partes esenciales a todo modelo de política económica -diagnosís, elección de metas, diseño de instrumentos para alcanzar las metas- es esta última la más original de la "Plataforma" y también la más convertible desde un punto de vista metodológico. En una simplificación realmente heroica de un estudio tan rico en aspectos y detalles, trataré en primer lugar de exponer los principios fundamentales de la estrategia y de la planificación propuesta, tal como yo los veo (y reconozco que el peligro de apreciación subjetiva es grande), para someterlos después a una crítica metodológica.

I— *La Estrategia Propuesta por la Planificación.*

A mi entender, la estrategia de la "Plataforma" abarca tres puntos esenciales: un ataque a fondo a los factores exógenos, obstáculos para el desarrollo de la economía dominicana; la promoción de las actividades empresariales industriales del sector privado y un plan de inversiones públicas orientado al desarrollo económico.

A— *Ataque a fondo a los factores exógenos, obstáculos de la economía*
El diagnóstico de la economía dominicana nos reveló la tremenda limitación que sobre ella ejerce una serie de factores exógenos. Cualquier intento de modificar la tendencia de nuestra economía necesariamente tiene que socavar las bases de esa fatídica vinculación. La "Plataforma" contempla el ataque a fondo de tres variables exógenas:

la propiedad rural: reforma agraria

la administración pública: reforma administrativa

la administración de las empresas estatales:

saneamiento de la CORDE y el CEA

La dirección de la reforma agraria se orienta hacia una mejor utilización de la capacidad productiva agropecuaria y hacia la *incorporación del campesinado al mercado de bienes industriales de consumo*. La reforma administrativa pretende restaurar un mecanismo de centros de decisión y ejecución coherente con las metas del desarrollo económico.

Por último, la reorganización de la CORDE y el CEA se fundamenta con la urgencia de crear fondos públicos sin oprimir tributariamente al sector privado de la economía, el mantenimiento bajo control estatal de muchas de esas empresas monopolísticas, el ahorro del aún escaso talento empresarial privado para otras nuevas inversiones y la facilitación de relaciones interindustriales.

B— *Promoción de las actividades empresariales privadas en la industria.*

La inclusión del sector privado en la estrategia de un plan de política económica no puede proceder por vías coactivas en un modelo económico que no pretende imponer decisiones tomadas por el Estado en todo el campo económico. Esto no quiere decir en modo alguno que los centros de decisión de la política económica puedan prescindir por completo de las decisiones o no decisiones que tome el sector empresarial privado.

La "Plataforma" propone, como sucede de modo más o menos patente en todos los países, una serie de medidas encaminadas a *informar con claridad al sector empresarial privado sobre las actividades que el Estado está dispuesto a favorecer*.

Los *criterios* propuestos para la elección de sectores preferenciales son: capacidad para substituir importaciones de bienes industriales de consumo, dependencia técnica de insumos agropecuarios y minerales producidos o producibles fácilmente en el país. *La razón lógica de estos criterios se encuentra en la necesidad de hacer al país menos dependiente del exterior (problema crónico de una balanza de pagos negativa) y en la posibilidad de aumentar por consumo de insumos nacionales el mercado nacional y el multiplicador interno de inversiones. Instrumentos* esenciales de preferencia son restricciones de importación (lo que ciertamente implica una reforma del actual sistema fiscal dependiente de tarifas aduaneras de importación) y exenciones tributarias.

C— *Un plan de inversiones públicas orientadas al desarrollo económico.*

Constituye la tercera pieza fundamental de la estrategia diseñada. Su exposición sectorial, generalmente en forma de programas, abarca con mucho la mayor extensión de la "Plataforma".

No es el fin de esta primera exposición exponer, ni siquiera en líneas generales, el contenido de estos planes. En cambio, resulta de inminente importancia metodológica resaltar la orientación general de los mismos. Estos planes, nacidos a todas luces del "Programa de Inversiones Públicas" diseñado por la Oficina Nacional de Planificación, dan una importancia preferente a inversiones de infraestructura y a inversiones sociales (donde se destaca el relieve otorgado a programas de preparación de técnicos sobre todo en los campos educacional, agrario e industrial)

La impresión que dejan estos planes sectoriales es la de una gran insistencia en mejorar *las bases* para un aumento de la producción nacional futura, fundamentalmente encaminada a substituir importaciones y a fomentar renglones determinados de potenciales exportaciones no tradicionales. Ejemplos típicos de esta insistencia son los programas de riego y los de utilización de energía hidráulica.

Económicamente hablando, prefieren actuar sobre las bases de la oferta, mientras que la promoción de las actividades empresariales privadas favorecen en su tendencia general al aumento de la demanda. No quiero decir con esto que los planes de inversiones públicas ignoren totalmente factores de la demanda —por ejemplo, en la exposición sectorial agrícola se habla de la necesidad de coordinar las inversiones públicas con una política de regulación de precios— sino que, de acuerdo con el carácter esencial de toda inversión: aumento de la capacidad o de la facilidad de producción, predominan las consideraciones referentes a la oferta.

Resumiendo las conclusiones generales sobre la estrategia económica propuesta por la "Plataforma", podemos decir que esta intenta liberar a la economía dominicana de los factores exógenos que la limitan y favorecen un crecimiento económico basado en la preferencia otorgada al sector empresarial privado para desarrollar nuevas industrias de bienes de consumo que requieren insumos nacionales, sobre todo agropecuarios, y substituyen importaciones, mientras el sector público se concentra en la oferta de facilidades de infraestructura y de servicios. La estrategia diseñada es plenamente coherente con *las metas de favorecer una economía agroindustrial menos dependiente del extranjero.*

Esta estrategia presenta una bien acertada modalidad. No intenta la "Plataforma" mantenerla constante en todo el período estudiado. Hasta 1969 deben ponerse los fundamentos para destruir el nefasto influjo de las variables exógenas sobre la economía —reforma agraria, reforma administrativa y recuperación de la CORDE y del CEA. Sobre todo, la insistencia en la necesidad de un coherente aparato administrativo, merece aprobación irrestricta. Sin un centro apto para las decisiones de política económica es inútil tratar de llevar a efecto la estrategia diseñada.

En el período de 1970-1985 se contempla el pleno uso de la capacidad agropecuaria a nivel de tecnología conocida. Hacia 1985, el factor de producción tierra debe estar agotado en el sentido de una ampliación de la superficie cultivable y hay que poner entonces el énfasis en una economía con otro liderazgo que el agropecuario. Debe observarse con todo, que la estrategia de este período da gran importancia al proceso manufacturero a base de insumos agropecuarios. En este sentido, como comentaremos más tarde, el término de "liderazgo agropecuario" no nos parece del todo exacto. Durante este período hay que poner las bases para una economía industrial más tecnificada. Básicamente postula la "Plataforma" la preparación de un gran mercado común y del dominio técnico que permita una economía en desarrollo dinámico más allá de 1985.

Esta última concreción del horizonte —1985-2000— está apenas bosquejada.

El liderazgo económico, aquí tomado en sentido pleno, corresponderá a una industria de cierta sofisticación tecnológica más orientada hacia un mercado común externo.

II— La Planificación de la "Plataforma"

Los problemas básicos de toda planificación consisten en *qué cantidad de recursos* hay que emplear, en *qué campos* concretos y en *qué tiempo*. La "Plataforma", basándose en trabajos sectoriales, sugiere una serie de *campos concretos* donde hay que invertir recursos. Sobre todo, el sector agropecuario abunda en ejemplos concretos (Plataforma, pp. 154-178). También el sector azucarero y el de energía, entre otros, han desarrollado programas concretos de acción.

Sin embargo, aun en estos casos, una *cuantificación de los recursos* financieros, técnicos y físicos constituye más bien la excepción de la regla. La misma *secuencia temporal* de los programas está apenas diseñada. Las frases "en este período", "después de 1975", etc., se repiten con monótona frecuencia. Estas deficiencias —que innegablemente hacen imposible hablar de una auténtica planificación— no deben ser tomada como señal de ligereza en los autores de la "Plataforma", sino como índice de su carácter. La "Plataforma" no llega al detalle imprescindible —y por otra parte de inexagerable importancia de todo Plan. La "Plataforma" *no es un Plan*. es la *base indispensable para un futuro plan*. Quien tenga esto ante los ojos no incurrirá en el error de juzgarla por lo que aún no es.

III— Con lo dicho, está claro que la *crítica* metodológica a que expondremos la "Plataforma" se ceñirá únicamente a su estrategia y no a su incipiente planificación. La crítica se dirigirá más bien a dar elementos de discusión tocantes a los *principios generales* involucrados en la "estrategia" que a enjuiciar partes concretas de la misma.

Pero antes de adentrarnos en el meollo de la crítica, vamos a hacer dos observaciones, en el fondo de menor importancia, sobre deficiencias demasiado aparentes en la "Plataforma": lo que, por llamarlo de alguna manera, denominaremos su "hibridez" y la exclusión en ella de muy

importantes sectores actuales o potenciales de la economía dominicana. Por *hibridismo* entendemos la desproporción entre el grado de concreción de las metas de la política económica (7.1% de crecimiento anual del PNB, 4.2% de crecimiento anual del empleo) y la indeterminación numérica del volumen de recursos a invertir en los sectores. Anteriormente recibió la "Plataforma" una absolución por su falta de concreción en la planificación. Esta desproporción crea, sin embargo, una penosa impresión: diseñamos con gran lógica la altura de un edificio y no hacemos las cuentas para ver si podemos construirlo. La crítica metodológica no se orienta tanto a criticar esta desproporción en el grado de concreción, cuanto a la ausencia de una suficientemente larga y precisa explicación de cómo la "Plataforma" no puede ser aún una planificación cuantitativamente detallada a pesar de construir la meta a la que pretende llegar. Una meta numérica puede siempre ser fijada arbitrariamente pero legítimamente, si después (no necesariamente ahora) somos capaces de cuantificar las dosis en que habrá que alterar las variables instrumentales. Ambas partes son perfectamente separables. La falta en la "Plataforma" de esta distinción, me temo, hará demasiado fácil la crítica a quienes quieran descartarla.

La exclusión de importantes sectores de la economía en la estrategia es algo más difícil de justificar. En la "Plataforma" no se habla del en la República importantísimo sector "comercio" ni del probablemente interesantísimo subsector "turismo", parece más imperdonable. Sobre todo, si tenemos en cuenta que el "cuello de la botella" más estrecho de nuestra economía lo constituye la balanza de pagos, y que vivimos en una zona del mundo donde el turismo juega un importantísimo papel en la economía de naciones vecinas de recursos más limitados que los nuestros.

Tras estas dos observaciones entremos en puntos fundamentales de estrategia económica.

En primer lugar, la estrategia propuesta coloca un gran peso en la mejora de las infraestructuras, o sea de las posibilidades de aumentar la oferta. Esta característica de la estrategia es perfectamente justificable en el campo de las inversiones públicas. Pero sería por lo menos muy discutible, el que la política económica estatal se concentrase, con deterioro de otras posibilidades, en esta forma de promover el desarrollo económico. Piénsese en las tremendas consecuencias de una tal estrategia. *Primero*: el costo de las infraestructuras, sobre todo las propias del sector agrario —para no decir nada de las tocantes al sector "energía"— es enorme. ¿Puede el Estado dominicano correr con carga tan pesada, aun recibiendo una apreciable ayuda crediticia extranjera?

Segundo: el plazo de realización de la mayor parte de estas infraestructuras es muy largo. ¿Puede el desarrollo económico dominicano esperar varios lustros antes de emprender un avance más satisfactorio?

Tercero: aun después de realizadas las infraestructuras obligan estas por sí solas a su utilización en nuevas inversiones derivadas a base de disminuir —quizás— ligeramente los costos de producción de éstas?

CUARRO: las actividades económicas de las infraestructuras se colocan —por definición— en el punto más bajo de las relaciones interindustriales; su efecto directo como fuente de demanda de insumos provenientes de otros sectores de la producción es mínimo.

Estas son las razones que ponen en tela de juicio toda estrategia económica que se oriente preponderantemente hacia inversiones estatales de infraestructura. Entiéndase bien la posición aquí defendida. El Estado tiene forzosamente que cargar con el peso de gran parte de las inversiones de infraestructura. Estas son, además, con frecuencia indispensables a ciertos niveles —piénsese en el caso de límites bajísimos de producción de energía eléctrica o de preparación técnica en ciertos ramos. Contra lo que sí me parece indispensable advertir es contra la tendencia a reducir en la práctica toda la acción del Estado y de sus planificadores a la creación de infraestructuras.

Pongamos un ejemplo para aclarar la tesis. Supongamos que se decide aumentar esencialmente la producción arrocería. ¿Qué puede hacer el Estado para lograrlo? *Primera alternativa:* crear infraestructuras de riego y comunicación. El proceso sería enormemente largo y arriesgado: habría que elegir las tierras a las que se quiere dotar con infraestructura, habría que emprender estudios técnicos largos y costosos, habría que dedicar cantidades apreciables de recursos estatales —de personal no menos que financieros— a la ejecución del proyecto. Y una vez terminado ¿es tan seguro que el sector privado siembre arroz sin el apoyo de una política de precios?

Segunda alternativa: sencillamente el Estado garantiza un precio suficiente remunerador para los productos potenciales de arroz y se compromete a comprar a ese precio toda la cosecha. Esta supresión de los riesgos del mercadeo debe bastar para que los productores privados emprendan por propio esfuerzo la siembra de arroz y aporten la para ella necesaria carga de inversiones infraestructurales en buena parte. Obviamente, el Estado tendrá que correr con cierta parte del costo de algunas infraestructuras (escuelas, ciertos caminos, canales...). Igualmente tendrá que prestar ciertos servicios. Pero es aparentemente evidente que este recurso es más rápido, más económico para el Estado (el sector privado es obligado a asimilar una parte sustancial de las deseconomías externas) y paradójicamente mucho más eficiente que la insistencia en crear infraestructuras.

Otro ejemplo aun más claro: ¿Qué promueve más eficazmente el aumento del número y de la calidad del ganado vacuno: inversiones de infraestructura en pastos y riego o un tratamiento fiscal notablemente preferencial a la erección de una planta procesadora de productos lácteos?

No es posible en modo alguno afirmar tajantemente que la "Plataforma" ignora estos instrumentos de índole estrictamente económica. Pero la insistencia en programas de infraestructura, sin duda nacida de la necesidad de planificar las inversiones del Estado, puede ofuscar la vi-

sión clara de las enormes posibilidades que contienen medidas organizativas del mercado.

La segunda observación crítica a la metodología de los principios operacionales de la estrategia es la duda sobre la existencia de un sector preferencial claramente definido, y en caso de haberlo, sobre su capacidad de servir de motor de arranque para el resto de la economía.

Esta duda se basa en dos hechos: primero, el embrión de planificación sectorial da la impresión de haber arrancado de una concepción estrictamente sectorial y de no estar suficientemente integrado en todos los programas a una subordinación de todos los sectores a uno considerado estratégico. Segundo: aunque en el período 1970-1985 se atribuye al sector agropecuario el liderazgo en el desarrollo, no es éste el sector cuyo crecimiento proyectado es mayor (Plataforma, p. 102).

El problema metodológico aquí planteado es el de si la estrategia del desarrollo debe ser "equilibrada" (crecimiento simultáneo proporcionado de todos los sectores) o no (fomento de un sector que arrastra con diferentes "time-lags" a los demás).

Dada la falta de cuantificación de los programas de realización de la estrategia, resulta difícil, a pesar del uso de términos como "liderazgo agropecuario", "liderazgo industrial"... especificar la posición de la "Plataforma" ante esta opción fundamental.

Independientemente de la posición de la "Plataforma", resulta muy difícil por razones metodológicas inclinarse hacia la tesis de un crecimiento "equilibrado". En primer lugar, porque pertenece a la esencia del subdesarrollo económico el no contar con recursos suficientes para promover directa y simultáneamente todos los sectores. La elección de un sector preferencial se impone pues: muchos poquitos no hacen sino un gran poco. En segundo lugar porque muchos sectores no pueden de hecho desarrollarse sin que existan *antes* otros sectores que ejerzan una demanda sobre su producción. Esta consideración es válida sobre todo para economías donde los individuos y no el Estado corren primariamente con los riesgos económicos, y donde, por consiguiente, el individuo no puede esperar a que sólo en el futuro vaya —a lo mejor— a existir demanda de sus productos.

Parece por lo tanto metodológicamente más correcto adoptar una estrategia económica que ponga énfasis en favorecer abiertamente a sectores que ejercen una demanda notable de insumos procedentes de otros sectores (aunque al principio sea del extranjero), y no a los que ofrecen su producción a otros sectores. El ejemplo antes citado del modo de favorecer inteligentemente el desarrollo pecuario cuadra perfectamente en este contexto.

Esto quiere decir que en la práctica, y supuesta siempre una reforma agraria profunda ciertamente indispensable para el desarrollo del mercado interior y del hombre, es preferible, incluso para desarrollar más

rápida-mente la agricultura, concentrarse en la promoción de industrias que demandan insumos agropecuarios. Confío en que esta interpretación del liderazgo de la agricultura en los años 1970-1985 es compatible con la intención de los autores de la "Plataforma". En cualquier caso creo que una consideración más definida de esta alternativa puede contribuir a una formulación más precisa de su estrategia.

Hemos llegado al fin de esta ponencia. La "Plataforma", para resumir, presenta un excelente diagnóstico de la realidad económica dominicana y de su tendencia de crecimiento, un buen diseño de los rasgos de la nueva futura economía y una estrategia general coherente y apta, en líneas generales, para llegar a esa meta aunque quizás precisa de principios operacionales más definidos.

La "Plataforma" no es un plan. Es lástima. Pero, precisamente porque no es un plan, no podemos juzgarla como si lo fuera.

En conjunto y en detalle metodológico, se trata de una obra de verdadera calidad, principio y fundamento auténtico para lo que aún falta a nivel de planificación.

Seguros de LA ANTILLANA S.A.

Protección y Servicio

Agentes Generales:

Caledonian Insurance Co.

The Home Insurance Co.

El Conde 87. Apartado 146. Santo Domingo, D. N.

Tel. 2-9774