

Seminario sobre la "Plataforma" para el Desarrollo Económico y Social de la República Dominicana (1968-1985)

Por J. L. A.

La "Plataforma" no se ha convertido en un "best seller" porque no se ha puesto a la venta. Pero el impacto causado por la misma en cuantos se interesan por el desarrollo dominicano es evidente. Con razón porque se trata, sin duda, de un documento excepcionalmente valioso. En él se presenta un magnífico diagnóstico de la economía dominicana y se ofrece una estrategia para su futuro desarrollo que deberá guiar la elaboración de un futuro "Plan", meta última de la Oficina Nacional de Planificación.

La Universidad Católica Madre y Maestra acaba de organizar en el Hotel Montaña un Seminario de tres días (17-19) de enero, sobre la "Plataforma". En franca y abierta discusión profesores de las tres Universidades y una amplia representación de la Oficina Nacional de Planificación la estudiaron con verdadera profundidad.

Este Seminario demostró los aciertos y las limitaciones de la "Plataforma" y evidenció en el personal de ONAPLAN una apertura notable a recoger observaciones y críticas -algunas innegablemente de trascendencia. La actitud de los "planificadores" alienta la esperanza de que el resultado definitivo del "Plan" pueda hacer plena justicia a la situación de la economía dominicana.

En este artículo trataré de recoger algunos de los resultados del Seminario.

1 - *Acierto del diagnóstico.*

El diagnóstico presentado por la "Plataforma" se caracteriza por el peso atribuido a factores no-económicos en el funcionamiento de la economía dominicana, por la determinación del motor de crecimiento de la misma y por la especificación de los obstáculos al desarrollo.

Los factores no-económicos que influyen sobre el desenvolvimiento de la economía dominicana coinciden básicamente con los obstáculos a su desarrollo: extrema concentración de la propiedad rural (1), imposibilidad de controlar el mercado internacional de las exportaciones tradicionales dominicanas (azúcar, café y cacao), crecimiento demográfico y la "revolución de las aspiraciones populares".

(1) Ver en este número "Influjo de la distribución de la tenencia de tierra en la economía dominicana".

La *distribución de la propiedad rural* determina:

- a) un bajísimo ingreso de la gran mayoría de los productores;
- b) de ahí su imposibilidad de consumir bienes industriales en cantidades apreciables y
- c) su incapacidad de ahorrar,
- d) lo que implica una impotencia de invertir en mejoras agrícolas
- e) y por lo tanto de aumentar sensiblemente la producción agropecuaria.

Dicho más brevemente: la tenencia de tierra limita el ya estrecho mercado de consumo y la elasticidad de oferta agropecuaria.

La *amplia oferta mundial* en el mercado de nuestras exportaciones tradicionales:

- a) tiende a deprimir el precio en moneda extranjera de nuestras exportaciones clásicas;
- b) con sus secuelas de depresión del mercado de trabajo (hace pagos;)
- c) y de inquietud sociopolítica, dependen en casi un 50% de las importaciones, que es necesario restringir para evitar la devaluación del peso),
- d) y, por las mismas razones, a restringir el circulante monetario y crediticio.

El *crecimiento demográfico* acelera, sobre todo en conjunción con la distribución de la propiedad rural,

- a) el éxodo hacia las ciudades
- b) con sus secuelas de depresión del mercado de trabajo (hace más difíciles aumentos de salario en una sociedad de desempleados)
- c) y de inquietud sociopolítica.

La *“revolución de las aspiraciones populares”*:

- a) impone una alta tasa de consumo público al Estado,
- b) imposibilita el aumento del ahorro por concentración de los ingresos
- c) y tiende a desarticular, por medio de los frecuentes cambios políticos, el mecanismo administrativo y la formulación de políticas coherentes de desarrollo económico.

La atención del Seminario se concentró sobre todo en el tratamiento de los dos primeros factores no-económicos. Uno de los participantes formuló la frase feliz “Dadnos una reforma agraria y una balanza de pagos positiva y todo lo demás se nos concederá por añadidura”.

El *motor de crecimiento de la economía dominicana* ha sido una alta tasa de inversiones cuando la balanza de pagos fue positiva y el control político mantuvo a niveles de subsistencia a la población (años cincuenta).

El factor económico limitante del mismo lo constituye el bajo consumo.

Estancamiento de la economía dominicana.

La "Plataforma" llega a la conclusión de que las posibilidades de crecimiento de nuestra economía medido en producto-persona están llegando ya a la fase de estancamiento final. Esta afirmación es perfectamente compatible con una tasa de crecimiento del producto nacional moderada (3.6%). Pero como la población crece a ese mismo ritmo el producto-persona tiende a permanecer constante.

Aunque esta parte del diagnóstico no ofrece las mismas garantías que las que la preceden (la tendencia histórica hacia el estancamiento del producto-persona puede ser explicada parcialmente por vicisitudes de la historia político-social de los últimos años), fué opinión unánime de los miembros del Seminario que, como tendencia, la economía dominicana se está estancando.

2.— Nuevos fines de la política económica en la "Plataforma".

Aceptado un diagnóstico tan sombrío, se imponía la formulación de una nueva política económica capaz de alterar la tendencia al estancamiento. La "Plataforma" hace un esfuerzo por especificar las características de la nueva economía dominicana: Esta debe librarse de su dependencia total del sector externo y de los factores no-económicos que la coartan (reforma agraria profunda, reforma administrativa que permita la creación de un mecanismo coherente de agencias de decisión económica), debe crecer a un ritmo de más del 7% anual y debe absorber a la población desocupada a un paso tal que hacia 1985 el desempleo quede prácticamente eliminado.

El único punto que fue puesto en tela de juicio por los participantes del Seminario se refirió a la compatibilidad de una tasa cumulativa anual de crecimiento del producto nacional de un 7.1% con una tasa de aumento del empleo de 4.2%. En líneas generales quedó flotando en el ambiente más bien la duda de la factibilidad de una tasa tan alta de aumento del empleo. Hay en efecto, datos que permiten afirmar que el valor de la inversión necesaria para crear *un* puesto de trabajo en la industria no debe ser inferior en promedio a unos 25,000 pesos. (En "República Dominicana en Cifras" de la Oficina Nacional de Estadística, 1968, p. 42, aparece frente a una inversión de capital industrial de 360 millones de pesos un número de empleados de sólo 84,000).

Otra crítica a los fines de la nueva política económica se concentró en la relativamente poca importancia concedida a inversiones sociales (sobre todo escolares) y a la promoción de recursos humanos. En este sentido se achacó a la "Plataforma" la carencia de una formulación clara de su contenido social. Resulta difícil negar fundamento real a esta acusación, a pesar

de las repetidas referencias de la "Plataforma" a la necesidad de compaginar el desarrollo económico con el social.

Ciertamente la "Plataforma" rechaza un modelo de desarrollo anti-social caracterizado por la concentración de ingresos en pocas manos (modelo realizado en la década de los cincuenta), y manifiesta una aguda preocupación por el problema del desempleo. Pero, por otro lado, la prioridad concedida a las inversiones y servicios sociales es más bien baja, aun admitiendo la dificultad de comparar sus efectos sobre el desarrollo con los causados por otras inversiones.

En líneas generales tanto los autores de la "Plataforma" como sus críticos en el Seminario parecen seguir inconscientemente una línea de interpretación del desarrollo social-aumento de servicios y de bienes destinados al consumo de los sectores marginados de la economía- muy discutible. En realidad el desarrollo social debiera caracterizarse además y esencialmente por la incorporación de los marginados al proceso de decisión y sobre la finalidad de la política económica. Los marginados deben ser no sólo recipientes de medidas de política económica, sino también y ante todo agentes de su formulación. La última, desgraciadamente muy corta discusión sobre el problema fundamental de la organización del proceso de decisiones de política económica, manifestó la clara conciencia que de esta concepción del desarrollo social tienen los planificadores. Hay, pues, buenas esperanzas de que el futuro trabajo de ONAPLAN aquilate con mayor precisión el contenido y los instrumentos del desarrollo social dominicano.

3.— *La estrategia del desarrollo.*

La estrategia para alcanzar las metas de desarrollo propuesta por la "Plataforma" es escalonada. En una primera etapa (hasta 1970) se prevee un ataque masivo a los factores no-económicos que limitan el desarrollo dominicano: la reforma agraria, la reforma administrativa, la consolidación de las empresas estatales y la formulación de una política de alicientes para el sector privado sobre todo industrial. A partir de 1970 la estrategia se concentra en la creación de una economía "agroindustrial" bajo el liderazgo del sector agrícola mientras se intensifica el avance de las reformas agrarias y administrativa. El período posterior a 1985, apenas diseñado, contempla la necesidad de una economía industrial más sofisticada y más orientada hacia la exportación. La estrategia más especificada de este proceso insiste en la necesidad de emprender un proceso de substitución de nuestras importaciones de bienes de consumo industriales si sus insumos agropecuarios o mineros pueden ser producidos en la nación, y en un plan de inversiones públicas de infraestructura.

Sin lugar a dudas, la mayor contribución del Seminario consistió en su crítica realista a esta estrategia.

En primer lugar se obtuvo la impresión en el Seminario de que el término "liderazgo agropecuario" usado por la "Plataforma" para designar la estrategia del período 1970-1985 era ambiguo. En realidad el liderazgo —entendido como sector motor de la economía— parece estar en el sector industrial que utiliza insumos agropecuarios. Con todo se trata de un lideraz-

go muy relativo sin clara preferencias y sin suficiente especificación de lo que dentro de él se espera del sector privado y del sector estatal.

La posibilidad de hacer del sector industrial el eje de la estrategia fue puesta en muy seria duda. En primer lugar la capacidad de engendrar empleo en la industria es muy limitada, como quedó indicado más arriba. En segundo lugar el contenido de importación de la industria (no sólo en equipo sino también en materias primas) es tan elevado, que sin una mejora sustancial de la balanza de pagos no hay esperanzas de financiamiento. En tercer lugar el proteccionismo industrial, necesario para estimular la sustitución, ha desfigurado los costos de la producción industrial dominicana hasta hacerla incompetitiva. Por último la estrechez del mercado interno dificulta la instalación de plantas industriales capaces de aprovechar economías de escala.

Por todas estas razones parece necesario formular, por lo menos, una estrategia alterna a la diseñada por la "Plataforma". La alternativa debería contemplar la posibilidad de desarrollar el turismo y la minería como condición indispensable para librar a la economía dominicana de la camisa de fuerza de una balanza de pagos deficitaria.

En el Seminario se sugirió además la posibilidad de una devaluación del peso dominicano, incluso utilizando tipos de cambio múltiples, como última alternativa que permita corregir la desfiguración de costos de producción, la política monetaria contractiva, y las deformaciones de nuestro sistema fiscal. La dependencia de los ingresos tributarios del Estado respecto a las importaciones ocupó también la atención de los participantes.

En general reinó escepticismo sobre la posibilidad de financiar el desarrollo económico a base de créditos extranjeros. Estos tienen que ser reembolsados en moneda extranjera, lo que supone obviamente —si no queremos estar obligados a aceptar crédito extranjero para pagar antiguos créditos que van madurando— un balance comercial positivo en las relaciones con el extranjero. Otra observación fundamental del Seminario a la estrategia de la "Plataforma" se refirió al poco peso dado en ella a mecanismos del mercado: fijación de precios, garantía de compra, incentivos fiscales. En general la "Plataforma" tiene una tendencia a concentrar demasiado el esfuerzo del Estado en el campo de las inversiones de infraestructura. Esta concepción, típica de una forma de pensar propia de ingenieros, importa enormes inversiones estatales y requiere un amplio plazo de tiempo para la culminación de las inversiones, sin asegurar, por otra parte, los estímulos necesarios para la plena utilización de las infraestructuras.

4.— *La "Plataforma" preámbulo de un Plan de desarrollo.*

Desde las palabras inaugurales del Secretario Técnico de la Presidencia quedó claro que la "Plataforma" no pretende ser un "Plan". Para esto falta la cuantificación y la secuencia temporal de los recursos necesarios para ejecutar proyectos capaces de conseguir las metas de la "Plataforma". La ausencia de planes cuantificados contrasta singularmente con la precisión numérica de las metas. Aunque el procedimiento de fijar primero las metas para determinar más tarde el plan (elección de variables a alterar, de pro-

yectos debidamente dosificados e interrelacionados coherentemente entre sí y de la marcha misma de su ejecución) es metodológicamente justificable, deja en el ánimo de los lectores de la "Plataforma" una penosa impresión y hace demasiado fácil una crítica basada en la factibilidad de las metas.

Esta problemática —factibilidad de las metas— centró la discusión sobre el sector agropecuario de la "Plataforma" y la en ella postulada reforma agraria.

La Oficina Nacional de Planificación dió a conocer su propósito de elaborar en los próximos meses un "Plan" y solicitó para ello la colaboración de las tres universidades del país.

Este proyecto, aunque bien recibido por la mayoría quizás de los participantes en el Seminario, pareció a otros demasiado ambicioso —dada la falta de muchos datos numéricos— y demasiado complejo. Muchos más bien preferirían la elaboración por la Oficina Nacional de Planificación de un número apreciable —se habló de una docena— de proyectos claves al desarrollo económico nacional.

5.— *Factibilidad de la Planificación.*

En el último día del Seminario, y desgraciadamente ya sin posibilidades de dedicar suficiente tiempo a su discusión, se trató el problema de la factibilidad administrativa de la Planificación.

Tanto el ponente como sus comentadores acentuaron la necesidad de promover la "venta" del trabajo de Planificación a los responsables de las decisiones económicas.

La brevísima discusión sirvió para esclarecer posiciones respecto al debido problema de la misión de los técnicos en la sociedad. Las tres posiciones extremas —neutralidad total de los técnicos— respecto a la elección de metas a cargo exclusivo de los rectores políticos de la sociedad, esfuerzo por mover a éstos a abrazar las metas diseñadas por los técnicos, comunicación con los sectores influyentes de la sociedad organizada para lograr una presión efectiva de ésta sobre las autoridades políticas, encontraron todas sus defensores. La discusión no tuvo tiempo de madurar en un consenso general sobre los límites de estas eternas posibilidades y limitaciones de la "tecnocracia".

El único anhelo común, claramente discernible en las participaciones del público, hay que ponerlo en la necesidad de evitar una marginalización de la Planificación respecto a los órganos rectores de la política económica nacional. Sería una pérdida irreparable para la nación el que los esfuerzos de tantos hombres técnicamente preparados y abiertos a la problemática social y económica dominicana quedasen a la postre reducidos a un mero ejercicio intelectual.