

Libros

La "Versión preliminar del plan de desarrollo del sector industrial, para el cuatrienio 1971-1974"

Este nuevo documento "presentado por la Oficina Nacional de Planificación, con fines de discusión" es un paso notable de avance en la formulación de un futuro plan. Un espíritu general de realismo y de sinceridad envuelve esta publicación de 41 páginas de texto, otras tantas de anexos y 9 de gráficos. Su autor, Luis E. Tonos, merece el agradecimiento irrestricto de todos los interesados en el desarrollo industrial de la nación.

Voy a exponer, en primer lugar, los rasgos esenciales de este documento. Después haré algunos breves comentarios al mismo.

I. Los rasgos esenciales de la "Versión preliminar del plan de desarrollo del sector industrial".

Estrategia

Tonos dedica la primera parte de su estudio a la "estrategia" del plan. Intimamente ligada con esta parte está el apartado VI. "Medidas e instrumentos para la factibilidad del plan". Podríamos decir que la primera parte trata, sobre todo, de los *objetivos* del plan sectorial. La sexta parte analiza el *mecanismo* fundamental para lograr esos objetivos. Por esta razón subsumiremos estos dos apartados bajo el título general de "estrategia".

Objetivos de la estrategia

El marco general de la estrategia está admirablemente definido: no se trata de "propiciar la industrialización como un fin que debemos lograr a cualquier sacrificio social", sino como un medio para lograr un desarrollo económico social que "exista en lo posible márgenes indebidos de transferencia de ingresos desde los sectores consumidores de bajos ingresos o de los sectores económicos proveedores de insumos a esta actividad" (pág. 3).

Dentro de este contexto general corresponde al sector agropecuario la primacía: "Sin un plan agropecuario que elimine o reduzca sustancialmente la desocupación campesina, las metas de producción alimenticia serán inalcanzables, pues la oferta no contaría con la suficiente demanda. Comprobamos con cifras una verdad nacional e internacionalmente debatida y aceptada: mientras la población campesina permanezca sin integrarse efectivamente a la economía y continúe con producción y alimentación deficientes y de subsistencia no podremos pensar en desarrollo industrial ni mucho menos en desarrollo económico general" (pág. 13).

La segunda razón para no acordar a la industrialización la primacía en el plan nacional de desarrollo reside en la muy baja capacidad de absorción de mano de obra en una industria con relativamente avanzada tecnología, como Tonos juzga

necesaria en vista a aumentar el crecimiento industrial y la futura capacidad competitiva de la nación.

En efecto, Tonos estima en 17,717 los empleos que pueden ser generados en la industria no azucarera durante los años 1970-74. Si no se implementa el plan, los nuevos puestos previsibles en el sector industrial ascenderán a unos 10,147. Esto significa que el plan tan sólo beneficia "la ocupación con 7,570 empleos, es decir con un promedio de 1,514 cargos nuevos anualmente. Estas cifras indican cuán ínfima e imperceptible es la contribución del plan en la generación de ocupación" (pág. 22).

En este marco general de prioridad relativamente secundaria del sector industrial, Tonos aconseja como *objetivos* del plan sectorial industrial:

1. "propiciar la sustitución de bienes de consumo y de bienes intermedios que en su proceso de producción utilicen *insumos nacionales* de manera que se efectúe un efecto positivo sobre nuestra Balanza de Pagos" (pág. 4). Tonos piensa sobre todo, en insumos agropecuarios nacionales (pág. 6);

2. aumentar las *exportaciones de bienes industriales*, sobre todo para facilitar divisas a la economía.

2. Mecanismos estratégicos

Como mecanismos Tonos, aun reconociendo la gran potencialidad de una *política de precios sectorial* y no sólo general para favorecer el proceso de industrialización (pág. 7, 8), cree que *no se puede aspirar directamente a ella* por razones de tipo institucional administrativo. Más que utilizar una política de precios recomienda el robustecimiento y la coordinación de sus instituciones (Instituto Estabilizador de Precios y la Oficina de Control de Precios) y la confección de un nuevo índice general de precios. Ver pág. 9.

Tampoco recomienda Tonos una *política de descentralización regional* en el proceso de industrialización. Considera más práctica la concentración industrial en Santo Domingo y juzga que la industrialización debe ser inducida por los centros de aglomeración poblacional y no éstos por aquella. Aboga, consiguientemente, por la elaboración en otro sector de la planificación de una política de servicios urbanos más organizados (pág. 7).

Como mecanismo estratégico positivo recomienda Tonos una "*política de inversión y financiamiento*", que aunque no cae en el marco de un plan estrictamente sectorial, sobre todo en las inversiones inducidas por el aumento del ingreso, sí tiene mucha importancia para las inversiones independientes, necesarias para la sustitución de importaciones y el fomento de las exportaciones (ver págs. 15 y 16).

En este campo del financiamiento del plan industrial propone Tonos una serie de medidas institucionales y de principios generales de financiación, que, aunque en sí son razonables, generarán sin duda, apasionadas controversias en los sectores empresariales privados y públicos.

En primer lugar, Tonos aboga por la ampliación de las *inversiones productivas estatales*, sin negar que la mayor parte de las inversiones productivas serán realizadas y financiadas por el sector privado (pág. 11).

Dentro de esta estrategia de inversión productiva estatal, la CORDE debe

llevar "una política comercial más agresiva y eficaz" y definir "una política de reinversión y asignación interempresarial de sus recursos con miras a su mejor aprovechamiento" (pág. 29). Tonos recomienda estudiar, para lograr esta renovación empresarial de la CORDE, "la posibilidad y conveniencia de que CORDE tenga sus propio banco" y la creación de dos departamentos (oficina de compra al exterior, oficina de publicidad y propaganda). La creación de estos departamentos se fundamenta con la afirmación de que "los gastos de las empresas de CORDE por estos conceptos son exorbitantes". Ver pág. 30.

Tonos plantea en segundo lugar la modificación sustancial de la *Ley de Incentivo Industrial* N° 299. Esta Ley fomenta el favoritismo, "constituye una fiesta de exoneraciones a las industrias, sean éstas nuevas o no" (pág. 34), supone un excesivo sacrificio fiscal, no impele a la integración vertical de las empresas por no exigir la sustitución de importación de insumos. Consiguientemente Tonos recomienda: la supresión de la exoneración del impuesto sobre la renta, fijar un tope máximo a las exoneraciones de acuerdo con la tasa de retorno del capital pagado de la empresa, exigir la sustitución de insumos importados por nacionales (pág. 33).

En general debe modificarse el sistema de incentivos en que el Estado deja de percibir ingresos y la empresa deja de pagarlos, por un sistema basado en economías tales como: confección y financiamiento de inventarios de proyectos, creación de zonas industriales y subsidios directos a las exportaciones (pág. 36).

En tercer lugar, recomienda la "*Versión preliminar*" reconsiderar la función de la Corporación de Fomento Industrial. Confección de proyectos para la CORDE y otros inversionistas potenciales, manejo de los fondos FIDE y la creación de un departamento de Investigaciones industriales son los ejes de la revitalización de la Corporación propuesta por Tonos.

Por último se sugiere el estudio de una política de financiamiento de inversiones públicas que se extienda a varias alternativas: uso de recursos liberados por la modificación propuesta de la Ley de Incentivo Industrial, empréstitos internacionales, inversión extranjera con participación del gobierno (Joint-Venture), inversión conjunta del Estado y del inversionista criollo ("lo cual parece un tema nunca discutido en nuestros círculos económicos". Ver, pág. 11) Ver, *ibidem*.

Resumen de la estrategia.

Objetivos fundamentales del plan industrial son: incrementar la industria de bienes de consumo que demanda insumos nacionales, promoción de la exportación de bienes industriales.

Los mecanismos básicos para lograr esos objetivos son: incremento de la inversión productiva estatal y reorientación del estímulo dado a las inversiones privadas en el sentido de prescindir más de alicientes fiscales (exención de impuestos sobre la renta, exoneraciones) y poner más énfasis en economías externas y demandas de integración vertical por sustitución de insumos importados por insumos nacionales. Para estimular la exportación industrial se proponen subsidios.

Metas concretas

La "*Versión preliminar*" propone metas concretas en varios subsectores industriales, distintos de los resultados previsibles por proyección de los datos del pasado. En otros subsectores industriales se prescinde de buscar metas específicas, dando a las fuerzas económicas determinar su evolución.

1. Subsectores favorecidos con metas específicas:

a) El sector productor de *alimentos* debiera ser fomentado hasta alcanzar la tasa de crecimiento anual de 5.2 por ciento (la proyectada sin planificación sería de 2.9 por ciento). Ver, pág. 12.

b) Sector: *Tejidos, Calzados y Prendas de Vestir*. El estancamiento del sector desde 1963 requiere un fuerte estímulo. Para las metas deseadas, ver Anexo I, xiii.

c) Sector: *Industria de la Madera y del Corcho*. Se aspira a modestas metas de crecimiento, dada la necesidad de protección forestal. Ver Anexo I, xiv.

d) Sector: *Papel, Imprentas, Cuero y Pieles*: meta modesta de crecimiento superior en sólo un 6 por ciento al pronóstico. Ver Anexo I, iv.

e) Sector: *Caucho, Química, Minerales no Metálicos, Artículos Eléctricos, Materiales de Transporte, Industrias Diversas*. Metas sensiblemente superiores al pronóstico. Ver, Anexo I, xvii.

f) Sector: *Industrias Metálicas Básicas, Productos Metálicos, Maquinarias*. Las metas son, también, bien superiores a las proyecciones. Ver, Anexo I, xviii.

Es posible estudiar el énfasis dado a diversos sectores industriales desde otro punto de vista: la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones y el uso de insumos nacionales.

Desde esta perspectiva los sectores favorecidos en razón de su capacidad de sustituir importaciones, son (ver, Anexo I, v)

a) Bienes alimenticios (INDULAC, Nestle)

b) Productos químicos y derivados del petróleo (Refinería de Petróleo)

c) Productos Metálicos (METALDOM).

La meta global de *exportación* de bienes industriales es de 23.6 millones de pesos para 1974. El peso de esta exportación gira en torno a la industria de alimentos (9.5 millones) y a la de productos químicos (7.4 millones). Ver Cuadro 2.

El uso de *insumos nacionales*, sobre todo agropecuarios, presupone una meta superior en un 15 por ciento al uso de insumos nacionales pronosticados en ausencia de plan (ver pág. 18). El plan preliminar espera que la importación total de insumos no suba por encima de la suma pronosticada a base de simple proyección del pasado en más de dos millones de pesos (Pág. 19).

2. Sectores no favorecidos.

Sector de *Bebidas Alcohólicas, Cigarros y Cigarrillos*. Los datos históricos sobre el por ciento de las bebidas en el total del ingreso destinado a "alimentos y bebidas" es ya tan alto, que esta rama de la producción industrial no necesita estímulo alguno, y sí un plan de educación y difusión nutricional (pág. 14).

Los datos históricos son los siguientes, (Ver Anexo 1, ii):

Por ciento en total de Alimentos y Bebidas

Años	<i>Alimentos</i>	<i>Bebidas</i>	<i>Total</i>
1966	75.6	24.4	100.00
1967	70.9	29.1	100.00
1968	76.2	23.8	100.00
Promedio	74.2	25.8	100.00

C. Resultado previsible de la aplicación de la "Visión Preliminar"

Aunque en general, las metas a las que aspira este plan sectorial son sensiblemente inferiores a las que aparecen en el "Plan Global Preliminar" (ver págs. 16-28), señalan para 1974 resultados bastantes mejores que los que se dejan proyectar usando datos del pasado sin actividad planificadora. Comparando los pronósticos (sin plan) con las metas (del plan), tendríamos el siguiente cuadro (ver pp. 24-26).

	Pronóstico (1974)	Metas (1974)
Tasa de crecimiento anual del sector industrial, 1970-1974	5.1%	7.9%
Ingreso del sector	197 millones	229 millones
Por ciento del sector sobre el ingreso nacional	—	13.05%
Por ciento de valor agregado nacional sobre valor de la producción industrial	42.4%	43.4%
Por ciento de insumo importado respecto al valor del producto industrial	14.7%	13.8%
Por ciento de insumos importados sobre valor agregado	35.0%	32.0%
Estructura del producto industrial:		
A) Bienes de Consumo no duradero	71.4%	68.6%
B) Bienes Intermedios	22.4%	24.6%
C) Bienes de Capital y de Consumo Duradero	6.3%	6.8%

II. Comentarios a la "Versión Preliminar".

Precisamente el aspecto realista del plan preliminar lo recomienda y hace difícil una crítica seria de sus proposiciones fundamentales.

Me parece un acierto extraordinario de la estrategia el peso dado al fomento de la industria que use *insumos nacionales*. La estructura industrial dominicana ha avanzado sensiblemente en la línea de productos industriales de consumo y poco en la profundización de las relaciones interindustriales. Es hora ya de tratar de crear una industria *nacional* de base más amplia.

Esto no quiere decir que el tiempo y los recursos empleados en levantar una industria ligera de producción final hayan sido gastados inútilmente. En una economía de mercado, y aun la economía bajo propiedad estatal ha funcionado en ese sistema, resulta imposible comenzar la industrialización desarrollando sectores productores de insumos básicos para otras industrias sin contar con una demanda efectiva de estos insumos por parte de industrias de producción final.

Pero ahora, cuando ya existe una serie de estas industrias de producción final, ya siendo posible insistir en industrias de insumos nacionales. Como, además, los beneficios reportados al país por una industria que tiene que usar insumos importados son muy limitados, este desarrollo "vertical" industrial adquiere características de verdadera necesidad nacional. Especialmente en una economía como la dominicana sometida a fuertes presiones en su balanza de pagos.

Tres son, pues, las ventajas de una industrialización a base del consumo de insumos nacionales: disminuir la presión sobre la balanza de pagos, profundizar la estructura industrial dominicana y contribuir al desarrollo del sector agropecuario, principal fuente productora de estos insumos. En este sentido, no hay duda alguna que se trata de una política "nacionalista" de industrialización, como bien recalca Tonos en su trabajo (pp. 40, 41).

Esta política de promoción industrial de sectores que usen insumos nacionales exige una seria revisión de la *política de localización industrial*. Aunque, innegablemente, las economías externas de Santo Domingo —existencia de un mercado relativamente amplio, ventajas portuarias, concentración de servicios administrativos y comerciales públicos y privados— pesan mucho en favor de una centralización industrial en ella, la dependencia por parte de las nuevas industrias de los insumos nacionales, que en su mayor parte no procederán de zonas aledañas a la Capital, exige una consideración más detenida del problema de su localización óptima. Creo, que, en este punto, la "Versión preliminar" debe ser sometida a una revisión ulterior encaminada no necesariamente a revisar su posición, pero sí a un análisis más completo del problema.

Otro gran mérito del trabajo que reseñamos se encuentra en el tratamiento de las *instituciones estatales relacionadas con la industrialización*. La definición más exacta del papel de cada una de ellas en este proceso y la coordinación real de sus funciones es, obviamente requisito indispensable para la realización eficiente de un verdadero plan. Para conseguir esta definición y coordinación de funciones podría pensarse en un seminario de las instituciones afectadas con cariz operacional.

Finalmente, me parece muy plausible la tesis del autor sobre una mayor *participación en las inversiones productivas de parte de las empresas estatales*. Aun-

el Estado esté necesitado de más fondos para mejorar sus servicios y las empresas estatales pueden contribuir a ese financiamiento, resulta incongruo que las ganancias de esas empresas sean sustraídas de la masa de ahorros que pueden ser utilizados en nuevas inversiones.

Más aún, una política empresarial más agresiva, necesaria aun para aumentar su aporte al Estado, solo parece realizable si las empresas estatales pueden expandirse y diversificarse. Si, además, tenemos en cuenta la mayor facilidad de estas empresas en asumir eventuales pérdidas en algunos de sus nuevos proyectos —lo que no puede hacer una empresa privada— se comprenderá la necesidad práctica de que las empresas estatales participen activamente en la nueva política de industrialización propuesta: mayor dependencia de insumos nacionales.

Sí, parece necesario, para poder abordar por esta política expansionista el sector industrial en poder del Estado, que se ponga fin a la laxitud, señalada en el trabajo de Tonos, con que se manejan los fondos dedicados a compras en el exterior y a publicidad.

J.L.A.

Vea y compare antes de comprar
en el

SUPERMERCADO DOMINICANO

Máximo Gómez esq. Ramón Santana
Tels. 682-1075; 689-2022

Cervantes 5
Tels. 682-5718; 689-4656