

F
RD
0824

NEAMIENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA PROPUGNADA POR EL

I.I.C. JACOBO MAJLUTA

Biblioteca de la República Dominicana

BIBLIOTECA

Por: DR. LEONARDO CONDE RODRIGUEZ

Santo Domingo, D.N.
Abril 17, 1986

F
RD
0824

I N D I C E

LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA PROPUGNADA POR EL
LIC. JACOBO MAJLUTA

	Pag.
INTRODUCCION	1
POLITICAS ECONOMICAS DEL PERIODO 1966-1986	2
Administración del Dr. Joaquín Balaguer	2
Administración de Don Antonio Guzmán Fernández	6
Administración del Dr. Salvador Jorge Blanco	8
OBJETIVOS MACROECONOMICOS Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA PROPUGNADA POR EL LIC. JACOBO MAJLUTA	12
Los Objetivos Macroeconómicos	12
Cuadro General de los Principales Instrumentos	14
Papel de la Inversión Pública	17
LAS PRIORIDADES SECTORIALES	20
Lineamientos Generales	20
Reforma de los Incentivos a la Inversión Privada	22
Identificación y Difusión de Nuevas Tecnologías	25
Reforma Agraria	26
CONCLUSION	28
FUENTES ESTADISTICAS	29

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONOMICA PROPUGNADA POR EL LIC. JACOBO MAJLUTA

INTRODUCCION

Sean mis primeras palabras para agradecerles a los Directivos y Miembros del Colegio Dominicano de Economistas la oportunidad de presentar, ante un público tan selecto, los principales lineamientos de la política económica que se propone implementar el Lic. Jacobo Majluta para el caso de que sea favorecido por el voto mayoritario del pueblo dominicano para regir los destinos de la Nación en el período comprendido entre el 16 de agosto del año 1986 y el 16 de agosto del año 1990.

En el transcurso de esta Conferencia enfocaré los lineamientos de dicha política desde dos perspectivas. Desde una primera perspectiva, procuraré captar sus objetivos macroeconómicos, un cuadro general de sus principales instrumentos y el papel de la inversión pública en la misma. Desde una segunda perspectiva, ofreceré una visión de sus dos principales prioridades sectoriales.

Antes de abordar la temática señalada, sin embargo, me he tomado la libertad de presentar una sinopsis de las políticas económicas implementadas en el período 1966-1986. Aún cuando dicha sinopsis está basada en mis propios criterios y no necesariamente en los del Lic. Jacobo Majluta, entiendo que la misma es necesaria para apreciar en su justa dimensión la política propugnada y para subrayar sus diferencias con las políticas económicas adoptadas por otras administraciones.

POLITICAS ECONOMICAS DEL PERIODO 1966-1986

En el período 1966-1986 se pueden identificar tres políticas económicas claramente diferenciadas. Son las políticas económicas correspondientes a las administraciones del Dr. Joaquín Balaguer, de Don Antonio Guzmán Fernández y del Dr. Salvador Jorge Blanco.

Administración del Dr. Joaquín Balaguer

La política económica de la administración del Dr. Joaquín Balaguer se fundamentó en cinco instrumentos:

- Creación de la extensa gama de incentivos impositivos contenida en la Ley No.212 sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico del 30 de junio de 1966, la Ley No.299 de Incentivo y Protección Industrial del 23 de abril de 1968, la Ley No.532 de Promoción Agrícola y Ganadera del 12 de diciembre de 1969, la Ley No.153 de Promoción e Incentivo del Desarrollo Turístico del 4 de junio de 1971, la Ley No.221 de Incentivo a la Pequeña Industria y Actividad Artesanal del 18 de noviembre de 1971 y la Ley No.481 de Incentivo a la Industria de la Construcción del 6 de marzo de 1973.
- Creación de una infraestructura de carreteras, avenidas, viviendas y obras urbanísticas que mantuvo la inversión pública oscilando alrededor de un 7% del PIB.
- Endeudamiento externo que de aproximadamente un 15% del PIB al inicio de la gestión gubernativa se disparó a aproximadamente un 28% del PIB al final de la gestión y que determinó un salto comensurable en el servicio de la deuda externa de aproximadamente un 11% de las exportaciones a más de un 22% de éstas.

-Tasas de crecimiento del crédito de los intermediarios financieros que se mantuvieron oscilando entre un 15% y un 35% durante la mayor parte de la gestión gubernativa determinando que la cartera de préstamos de estas entidades se disparara de aproximadamente un 28% del PIB en 1971 a aproximadamente un 39% del PIB en 1978..

-Mantenimiento de bajos precios agrícolas a base de importaciones y otras actividades del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE), que determinaron que el presupuesto de esa entidad se disparara de un 1.9% del PIB en 1971 a un 5.0% del PIB en 1977.

La proliferación de incentivos impositivos e inversiones en infraestructura física, financiados por la fuerte expansión del crédito interno y del endeudamiento externo, fue compatible con una tasa de crecimiento anual promedio del PIB de 7.1% y una tasa de inflación que, aunque algo errática e incierta, se mantuvo por debajo de un 13.0% durante la mayor parte del período 1966-1977. Este comportamiento del producto y la inflación, aún cuando menos satisfactorio que en períodos tales como el de 1950-1958 cuando la tasa de crecimiento promedio anual del PIB alcanzó 8.1% y la tasa de inflación generalmente se mantuvo por debajo de un 2%, compara favorablemente con los períodos subsiguientes.

No obstante, la política económica adoptó de cuando menos cinco fallas fundamentales:

-Las escalas y otros componentes de los regímenes de incentivos no estuvieron basados en suficientes elementos de juicio respecto a las posibilidades tecnológicas y la tecnología más apropiada a la dotación de recursos de la economía.

-Las inversiones públicas se dirigieron predominantemente a carreteras, avenidas, viviendas, acueductos, alcantarillados y edificaciones urbanas, concentradas principalmente en

la ciudad de Santo Domingo, de poco rendimiento y alta relación capital-producto. ¹

- Los proyectos financiados con recursos externos no fueron los más capaces de generar las divisas ni los efectos sobre la capacidad productiva necesarios para asegurar su amortización. De hecho, para subsanar debilidades coyunturales de la balanza de pagos, se introdujo la práctica nociva de recurrir a préstamos internacionales para financiar obras con componentes en divisas muy reducidos.
- El crédito bancario se canalizó mayormente hacia empresas de comercio y empresas manufactureras altamente dependiente de insumos importados.
- El mantenimiento de los bajos precios agrícolas adoleció de una contrapartida de subsidios que permitiera al productor beneficiarse de las reducciones en los costos que debió acompañar el desplazamiento de los intermediarios tradicionales y contribuir en mayor medida al fortalecimiento de la producción agrícola.

Estas fallas propiciaron un crecimiento basado en construcciones públicas no prioritarias y un tipo de industrialización cada vez más dependiente de insumos importados (a tal punto que la participación de las materias primas importadas y los combustibles y lubricantes en los insumos totales, se duplicó de 24% en 1966 a aproximadamente un 48% en 1978). En cambio, se descuidó la tarea de diversificar las exportaciones al extremo de que, no obstante la creación de CEDOPEX en 1971 y el inicio de las operaciones de la Falconbridge en 1972, la participación de las exportaciones no tradicionales se mantuvo por debajo de un 12%.

¹ En los años 1974 y 1977 más de 50% de la inversión pública se destinó a la construcción de las obras arriba indicadas y otro 15% a la construcción de una red de grandes presas con características muy controvertidas.

En un principio, estos efectos negativos pasaron desapercibidos debido a los altos precios del azúcar en el mercado internacional y a los bajos precios del petróleo. Sin embargo, con la caída de los precios del azúcar en el año 1976 y el continuo incremento en los precios del petróleo, se pusieron de relieve un marcado debilitamiento del sector manufacturero y serios desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas. En efecto, después de haber crecido a una tasa anual promedio de más de 22% en el período 1969-1975, el sector manufacturero apenas creció a una tasa anual promedio de aproximadamente un 5% en los tres años subsiguientes de la administración balaguerista; en cuanto a los desequilibrios señalados, entre 1969 y 1978 el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos neto de donaciones se incrementó de 7.1% del PIB a 9.8% del PIB y el endeudamiento del sector público descentralizado se disparó de 4.6% del PIB a 5.9% del PIB. ^{1/}

Interesa poco la cuestión de determinar si estos desequilibrios se hubieran presentado en ausencia del alza de los precios del petróleo. Para la evaluación de la política económica lo fundamental es que el crecimiento se produjo en la dirección equivocada. Los excedentes provenientes de los altos precios del azúcar y del virtual congelamiento de los salarios públicos y privados durante la mayor parte del período 1966-1978, lejos de emplearse en las modificaciones de la estructura productiva necesaria para enfrentar las inminentes alzas en la factura petrolera y la disminución de los precios de nuestras exportaciones, fueron canalizados hacia esas grandes obras que tanto ensancharon y embellecieron la ciudad de Santo Domingo a expensas del resto del país, esas

^{1/} El endeudamiento del sector público descentralizado del PIB incluye fundamentalmente préstamos externos, préstamos internos, fondo de terceros y los aportes fiscales de capital. En 1978 dos entidades que prácticamente no tenían deudas en 1969, el Consejo Estatal del Azúcar y el Instituto Nacional de Estabilización de Precios, explican más del 26% del endeudamiento:

grandes presas que nos obligaron a sacrificar la creación de una red de pequeñas y medianas presas y esa capacidad industrial que hoy permanece ociosa por el encarecimiento de las divisas necesarias para reactivarla y por la falta de capacidad adquisitiva de la población dominicana

Administración de Don Antonio Guzmán Fernández

En presencia de los desequilibrios señalados, un considerable atraso de más de tres meses en el pago de la deuda externa y el marcado descenso en las inversiones y en la actividad económica producida durante los primeros ocho meses del año 1978, es que se produce la transición a la administración del fenecido Don Antonio Guzmán Fernández.

La administración del fenecido Don Antonio Guzmán Fernández se propuso reactivar la economía a base de aumentos del gasto público, expansión del crédito de la banca central y endeudamiento externo. Para el año 1982 esta política se había traducido en un salto en el endeudamiento del sector público a más de un 11% del PIB (en comparación con menos de un 6% del PIB en el año 1978), en tanto que los activos internos netos del Banco Central se dispararon a un 22% del PIB (en comparación con un 14% en 1978) y la participación de la deuda externa en el PIB y el coeficiente del servicio de la deuda saltaron a aproximadamente un 38% (en comparación con un 28.1% y 22.7% en 1978).

Sin embargo, el programa de reactivación no fue acompañado de la corrección de las distorsiones en la estructura productiva creadas durante la administración anterior. El carácter indiscriminado de los incentivos impositivos se mantuvo intacto y, aunque se redujeron las inversiones en construcciones no prioritarias, aumentos salariales unidos al incremento de más de un 60% en el número de empleados públicos determinaron que la participación de los gastos corrientes en el gasto público aumentara

un promedio anual de aproximadamente un 62% en comparación con un promedio anual de menos de un 59% en el período 1966-1977.

Debido a los factores señalados y al ascenso en los precios del petróleo, se produjo un considerable agravamiento de los déficits del sector externo. Para el año 1980 el desequilibrio en las transacciones corrientes de la balanza de pagos alcanzó un 12.9% del PIB, determinando una contracción de RD\$77.6 millones en los activos internacionales netos durante los primeros once meses del año. En años subsiguientes, los activos internacionales netos continuaron deteriorándose no obstante la reducción de las importaciones resultante de restringir el crédito al sector privado y ampliar el mercado de divisas propias^{1/}, debido a una disminución conjunta de más de RD\$290 millones en los capitales bancarios internacionales de corto plazo y en la y en la inversión extranjera que determinó que la prima en el mercado de divisas propias prácticamente se duplicara de RD\$0.28/EU\$ en 1981 a RD\$0.50/EU\$ en 1982.

Más grave aún, a finales de la gestión gubernativa del difunto Presidente Guzmán, una reducción de la inversión pública resultante de intentos de moderar la expansión del gasto público produjo una contracción del sector de la construcción. En efecto, en los últimos dos años de la administración del Presidente Guzmán el sector de la construcción se contrajo sistemáticamente a una tasa anual promedio de 2.3% de ~~crecimiento~~ haber crecido a una tasa anual promedio de 6.5% en los primeros dos años de la gestión.

^{1/} Aún cuando desde finales de la administración del Dr. Joaquín Balaguer las autoridades monetarias habían ampliado el mercado de divisas propias como mecanismo para enfrentar la creciente escasez de divisas, no es hasta el período 1978-1982 que este mecanismo alcanza caracteres decisivos. En este último período las autoridades monetarias se valen del mecanismo a un extremo tal que en el año 1982 sólo quedaban en el mercado de divisas oficiales los combustibles, las materias primas, los medicamentos y los repuestos para vehículos.

Administración del Dr. Salvador Jorge Blanco

La política económica durante la administración del Dr. Salvador Jorge Blanco estuvo caracterizada por la contracción indiscriminada de la demanda agregada por intermedio de las siguientes medidas:

- Proliferación de cargas impositivas indirectas y regresivas, tales como el impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados creado mediante la Ley No.74 del año 1983 y la disposición administrativa de aplicar los impuestos aduanales en proporción a la prima en el mercado de divisas propias, que se tradujeron en un salto en la participación de los ingresos fiscales ordinarios de un 9.3% en el PIB en 1982 a un 11.2% del PIB en 1985.
- Flotación de la paridad cambiaria mediante la introducción en el mercado de divisas propias de los renglones que aún permanecían en el mercado de divisas oficiales, incluyendo las materias primas, el petróleo y sus derivados, los medicamentos, las compras de alimentos y los pagos de la deuda externa.
- Descongelamiento de los precios tope sobre los principales artículos de la canasta familiar.
- Liberalización de los tope sobre las tasas de interés y las comisiones, permitiendo que éstas se dispararan alrededor de 20% a 100% por encima de los niveles preexistentes y facultando a la banca hipotecaria para renegociar las comisiones sobre los contratos existentes.
- Intensificación del uso del endeudamiento externo para financiar desequilibrios fiscales y actividades tales como la

de rehabilitación de caminos vecinales, adiestramiento y desarrollo de sistemas de riego y drenaje con un reducido componente de gastos en divisas, al extremo de que entre 1982 y 1984 la proporción de los desequilibrios entre los gastos e ingresos ordinarios del Gobierno Central financiados por recursos externos se disparó a un 97.0% en comparación con un promedio anual de 49.2% en el período 1979-1982.

Los cinco elementos anteriores fueron ingredientes básicos de un programa de ajuste que había sido negociado con el FMI y que los principales funcionarios del área económica de la administración del Dr. Salvador Jorge Blanco, conjuntamente con los voceros de las principales asociaciones de empresarios del sector privado, habían venido presentando como la única alternativa para enfrentar la crisis cambiaria y restablecer la capacidad crediticia del país.

Contrario a las expectativas de los principales funcionarios de la administración jorge-blanquista, las repercusiones del programa de ajustes fueron harto negativas e incluyeron fundamentalmente las siguientes.

-El disparo en el costo de la vida a una tasa anual promedio de 31.0% en el período 1984-1985, en respuesta a la flotación de la paridad cambiaria en presencia de un mercado financiero imperfecto, expectativas alcistas en relación con la prima del mercado de divisas, un clima de desconfianza, liberalización de los controles de precios, proliferación de impuestos, la inoperancia de los controles a las tasas de interés y a las comisiones y la ampliación de un mercado financiero informal alimentado por la tolerancia oficial y las restricciones sobre el crédito.

-El estancamiento de los sectores productivos estratégico .
En 1984 la producción manufacturera y agrícola se contrajo en -2.9% y -0.9% respectivamente, y la tasa de crecimiento del sector de la construcción se redujo a 2.7%.

-La proliferación de actividades comerciales y financieras puramente especulativas que se reflejaron en un aumento en la participación de los sectores comercial y financiero en el PIB a más de un 21% en comparación con un promedio anual de un 19% en el período 1966-1982.

-La distribución más desigual de los ingresos a medida que aumenta la participación en la población económicamente activa de las personas con ingresos reales de menos de RD\$300.00 mensuales.

En consecuencia, pues, la política de contracción indiscriminada de la demanda agregada implantada durante la administración del Dr. Salvador Jorge Blanco se caracterizó por un marcado carácter inflacionario, el acentuamiento en las desigualdades de la distribución de ingresos y la supeditación de los sectores productivos estratégicos a actividades puramente especulativas. Además, contrario a la filosofía de austeridad pregonada, el gasto público se disparó de RD\$3,224.5 millones en 1982 a RD\$3,728.0 millones en 1984, debido al crecimiento marcado de partidas tales

17 Según sucesivas encuestas de vida preparadas por el Banco Central y la Oficina Nacional de Estadística, la participación en la población económicamente activa de las personas con ingresos reales de menos de RD\$300.00 ha ido aumentando de 76.7% en 1977 a más de 91% en años recientes.

12 -
como servicios personales, materiales y suministros y aportes corrientes que determinaron que la participación del gasto corriente se disparara a más de un 73%. Fue precisamente este aumento desmedido en el gasto público lo que impidió que hubiera una reducción significativa en el desequilibrio entre el gasto público y los ingresos fiscales ordinarios hasta el año 1985, no obstante la proliferación de cargas impositivas.

Más grave aún, la política de la administración del Dr. Salvador Jorge Blanco no fue capaz de fortalecer la posición de las reservas internacionales que había sido su principal objetivo. A pesar de que los activos internacionales netos mejoraron ligeramente en el año 1984, en el año 1985 los mismos volvieron a contraerse nuevamente.

OBJETIVOS MACROECONOMICOS Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA PROPUGNADA POR EL LIC. JACOBO MAJLUTA

Los Objetivos Macroeconómicos

La política económica propugnada por el Lic. Jacobo Majluta procuraría sentar las bases definitivas del incremento sostenido de la capacidad productiva indispensable para mejorar los niveles de vida para la población dominicana. En el orden macroeconómico, esta política estaría dirigida al cumplimiento de los siguientes siete objetivos:

- Reactivación escalonada del PIB real hasta alcanzar una tasa de crecimiento superior a la tasa promedio de 7.1% experimentada en el período 1966-1978.
- Creación de nuevos empleos a una tasa superior al ritmo de crecimiento anual promedio de la población, reduciendo el desempleo de un 28% de la población económicamente activa en la actualidad a menos de un 20% de ésta para finales del período 1986-1990.
- Reducción de la tasa de inflación a menos de un 10% anual.
- Reducción escalonada de los déficits de balanza de pagos hasta lograr su completa eliminación al final de la gestión gubernativa.
- Reducción de la brecha de ingresos entre el porcentaje de la población con ingresos reales de más de RD\$1,000.00 mensuales y el porcentaje de la población con ingresos reales de menos de RD\$300.00 mensuales.
- Fortalecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, principalmente aquellas con un alto contenido de valor agre

gado, hasta duplicar el valor de las exportaciones de bienes y servicios a más de RD\$2,800.00 millones e incrementar la participación de las exportaciones con alto contenido de valor agregado de menos de un 5% en la actualidad a más de un 20%.

-Reducción de la participación de los insumos importados en el PIB de un porcentaje estimado en más de un 11% en la actualidad a menos de un 8% al final de la gestión gubernativa.

Ustedes se preguntarán, ¿Cómo es posible conciliar todos estos objetivos, específicamente la reactivación del empleo y la producción en las magnitudes señaladas con la reducción de la inflación, el fortalecimiento de la balanza de pagos y una mejor distribución de los ingresos?

Ciertamente, semejante conciliación sería imposible si se deja intacta la estructura productiva existente. Es precisamente esa estructura productiva la que ha determinado la incapacidad de la economía dominicana de solucionar los desequilibrios del sector externo sin el desorbitado crecimiento en el costo de la vida y la contracción de la producción experimentada en los últimos dos años.

Pero, según confirman los últimos dos objetivos de la política propugnada, justamente lo que propone el Lic. Jacobo Majluta es el crecimiento de la economía basado en la transformación de la estructura productiva existente o, dicho más explícitamente, el crecimiento de la economía basado primordialmente en la expansión de los renglones de producción que suscituyan alimentos e insumos importados y fortalezcan las exportaciones no tradicionales.

pagos y la reducción de la inflación. Además, debido a que el crecimiento descansaría en gran medida en la dinamización de la pequeña y mediana empresa y la reinsertión en el aparato productivo de muchos pequeños y medianos productores obligados a dedicarse a actividades marginales, el mismo también sería compatible con la reducción de la brecha de ingresos entre los estratos más pudientes de la población y la gran mayoría de ella, sin menoscabo de la expansión absoluta de los ingresos de ambos estratos.

Cuadro General de los Principales Instrumentos

Los objetivos antes señalados se lograrían principalmente por medio de cambios fundamentales en la magnitud, dirección y composición de la inversión pública y privada. Los principales instrumentos para efectuar esos cambios serían los siguientes:

- Inversión estatal en una serie de obras prioritarias con repercusiones directas sobre la producción de alimentos, de insumos importados y de renglones de exportación no tradicionales.
- Revisión de los incentivos impositivos con miras a impulsar una reorientación de la inversión hacia los renglones productivos que fortalezcan el sector externo e incidan en mayor medida en el empleo y en el desarrollo de otros sectores de la economía a través de la transformación de las tecnologías existentes.
- Reforma cambiaria tendente a la implantación de un sistema de tasas de cambio múltiple controladas que coadyuven al fortalecimiento de las exportaciones y a la sustitución de insumos importados sin degenerar en la inestabilidad cambiaria e inflación desmesurada de los últimos años.

-Aplicación de normas de asignación de crédito interno y de uso de endeudamiento externo basadas en parámetros que relacionen la inversión con el empleo, el valor agregado y la generación de ahorro neto de divisas.

-Reforma tributaria con la triple finalidad de incentivar los renglones productivos y prioritarios, suprimir cargas regresivas creadas con fines puramente fiscales y mejorar la aplicación de los impuestos existentes.

-Desarrollo de la investigación con el objeto de identificar tecnologías más adecuadas a la dotación de recursos de la economía y que permitan incrementar la productividad a través de una mayor utilización de insumos nacionales y el desarrollo de fuentes alternativas de energía.

-Instrumentación de programas de desarrollo agropecuario que incrementen substancialmente la productividad agropecuaria en forma compatible con el objetivo de aumentar la producción de alimentos, reducir la participación de los insumos importados y diversificar las exportaciones.

-Reorganización exhaustiva de las estructuras administrativas del sector público a fin de suprimir trabas burocráticas innecesarias y dotar la administración pública de una mayor eficiencia.

Como se puede apreciar, trátase de un conjunto de instrumentos que, en su gran mayoría, convergen en torno a los objetivos de fortalecer las exportaciones no tradicionales y reducir la participación de los insumos importados. Esta convergencia es una consecuencia natural del carácter estratégico de esos dos objetivos.

También puede apreciarse que el dirigismo estatal programático constituye un ingrediente esencial de esos instrumentos. Esto es así porque la política propugnada por el Lic. Jacobo Majluta parte del reconocimiento de las limitaciones del sistema de precios en economías caracterizadas por sistemas de transmisión de información harto imperfectos, externalidades de todo género y tecnologías importadas conducentes a comportamientos diametralmente opuestos a la simple toma de precios.

Pero el dirigismo propugnado, lejos de la intervención estatal indiscriminada que condujo a la obsoleta estructura productiva existente, es aquel indispensable para el cumplimiento de objetivos estratégicos que el desorden cambiario y financiero hacen tan inasequibles como la más irracional de las intervenciones estatales.

Además, el reconocimiento de las limitaciones del sistema de precios y de la necesidad de un dirigismo programático en la orientación de las inversiones y en la canalización del crédito no significa la supeditación completa del sistema de precios. Por el contrario, el sistema de precios sólo quedaría supeditado en sectores estratégicos en los cuales dicho sistema no ha sido capaz de cumplir con los objetivos deseados y únicamente en la medida necesaria para alcanzar esos objetivos.

De hecho, el sistema de precios seguirá asumiendo el papel preponderante en los sectores carentes de las limitaciones antes señaladas. En estos sectores, como es el caso de algunos sectores afectados por los programas del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE), la política económica se encaminaría precisamente a eliminar las trabas institucionales que impiden su eficaz funcionamiento. En el caso específico de INESPRE, los programas de este organismo serían revisados a fin de suprimir actividades que puedan ser realizadas por el sector privado a menor costo en términos socialmente aceptables.

Papel de la Inversión Pública

La inversión pública jugaría un papel central en la política propugnada por el licenciado Jacobo Majluta. Dicha política plantea la necesidad de reorientar la inversión pública hacia obras que fortalezcan las exportaciones no tradicionales de alto valor agregado, la producción interna de insumos importados y la producción de alimentos.

De conformidad con los lineamientos anteriores, las inversiones más prioritarias serían aquellas destinadas a las actividades siguientes.

-Ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de riego y drenaje, hasta duplicar la superficie bajo riego (actualmente de 140,515 hectáreas) y la capacidad hidroeléctrica (actualmente de 202MW). La ampliación de dicha infraestructura contemplaría tanto obras pequeñas y medianas como obras grandes. Las pequeñas y medianas obras se construirían preferiblemente en terrenos aptos para cultivos que sustituyan alimentos e insumos importados. Las grandes obras estarían basadas en una serie de proyectos ya identificados que, en su mayoría, cumplen el doble propósito de suministrar irrigación y energía. /1

/1. Entre estos proyectos se encuentran las hidroeléctricas de Jigley y Aguacate, de Río Blanco, de Manabao-Rejucal-Taveras, de Yuna, de Boba, de Yubra, de los Toros, de Inoa y de Mondicón, así como la conclusión de los sistemas de riego del Yaque del Sur, del Yaque del Norte, de Sabaneta, de Valdesia, de Rincón y de Láttilo.

- Rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales. Aunque los aproximadamente 12,000 kilómetros de caminos vecinales disponibles actualmente constituyen una cantidad satisfactoria en comparación con otros países de desarrollo y densidad poblacional semejante al nuestro, la mayoría de éstos se encuentran muy deteriorados debido a la insuficiencia de mantenimiento y de controles que eviten el tránsito de vehículos que rebasan la carga admisible.
- Desarrollo de fuentes no convencionales de energía, tales como el bagazo y el barbojo de caña, la energía solar, el carbón vegetal y la energía geotérmica. En particular, se intensificarían los trabajos de exploración del carbón en Sánchez y los trabajos tendentes al aprovechamiento de fuentes energéticas geotérmicas en Constanza, Azua, San Juan, el Grabe y Enriquillo.
- Racionalización del transporte mediante la instalación de un ferrocarril que atravesase las principales regiones agrícolas y mineras y la ampliación de programas de remodelación urbana tendente a una mejor distribución del tráfico en Santo Domingo y Santiago.
- Rehabilitación de las unidades termoeléctricas existentes y de los sistemas de transmisión de la Corporación Dominicana de Electricidad, las cuales adolecen de deficiencias que han contribuido grandemente a la incapacidad de enfrentar las frecuentes crisis de energía eléctrica.

Un segundo orden de prioridades serían las inversiones destinadas a la ampliación, remodelación y mantenimiento de hospitales, escuelas y la red de acueductos y alcantarillados. En particular, se procuraría aumentar las respectivas relaciones cama por habitan-

te y aula por habitante alrededor de 0.12% y 0.26% en la actualidad a más de 0.15% y 0.30 % para fines de la gestión gubernativa, distribuyendo las nuevas obras en forma que permita reducir substancialmente las marcadas brechas interregionales existentes.

En cuanto a las carreteras, se considera que los aproximadamente 6,000 kilómetros disponibles en la actualidad son satisfactorios en comparación con otros países de desarrollo y densidad poblacional comparables al nuestro. En consecuencia, la tarea fundamental sería rehabilitar aproximadamente 800 kilómetros de carreteras que se encuentran seriamente deteriorados, ofrecer servicios de mantenimiento preventivo que aseguren la reparación oportuna y durable de las carreteras deterioradas y concluir tramos de carreteras ya iniciados (incluyendo específicamente los de Las Matas-San Juan, Hato Mayor-Sabana de la Mar, Piedra Blanca-Rancho Arriba, Moca-Salcedo-Tenares-Gaspar Hernández y Guerra-Bayaguana-Monte Plata).

Dos aspectos de fundamental importancia serían la tecnología de construcción de estas obras y las formas de financiamiento. Al respecto primarían dos criterios:

- Las obras serían diseñadas para construirse con tecnologías que empleen el mínimo de insumos importados compatible con la seguridad y eficacia de la obra, sobre todo en el caso de los caminos vecinales y las pequeñas y medianas obras de riego y drenaje.
- El financiamiento externo se contrataría y destinaría únicamente para los componentes de la obra que impliquen erogaciones de divisas.

LAS PRIORIDADES SECTORIALES

Lineamientos Generales

A partir de 1975 el país ha venido experimentando un considerable estancamiento en la expansión de la producción agropecuaria, minera e industrial. Las tasas de crecimiento anuales de la producción agropecuaria, minera e industrial se han contraído a promedios anuales de 3.9%, 5.3% y 4.1%, respectivamente, en relación con promedios anuales de 5.8%, 43.3% y 13.1% durante el período 1968-1974.

Salvo particularidades propias de los sectores señalados, la explicación de este fenómeno parece tener una raíz común: esto es, un modelo de industrialización que produce para el mercado interno mediante el uso de tecnologías capital-intensivas altamente dependientes de insumos importados. Este modelo de industrialización no sólo determinó que el crecimiento industrial no contribuyera en la medida necesaria al desarrollo de los sectores agropecuarios y mineros, sino que, además, fue un factor decisivo en la crisis del sector externo, en la profundización de los desequilibrios regionales existentes y en el no desarrollo de industrias estratégicas en materia de ensamblaje, producción de insumos y diversificación de las exportaciones.

La política económica propugnada por el Lic. Jacobo Majluta contempla, como prioridades sectoriales de primer orden, la reactivación y gradual transformación de los tres pilares del desarrollo de la economía nacional que son el sector industrial, agropecuario y minero.

La reactivación del sector industrial se orientaría en dos direcciones:

- La transformación paulatina de tecnologías capital intensiva altamente dependientes de insumos importados por tecnologías más apropiadas a la dotación nacional de recursos.
- La promoción de industrias estratégicas en materia de ensamblaje, producción de insumos (incluyendo las energéticas) y diversificación de nuestras exportaciones.

La reactivación de los sectores agropecuarios y mineros se encaminaría al cumplimiento de cinco objetivos fundamentales:

- Incremento de la productividad a niveles que garanticen un abastecimiento adecuado de rubros básicos de la dieta dominicana como el arroz, las habichuelas, la leche, la carne, los víveres y las grasas comestibles.
- Fomento de cultivos que constituyen insumos del sector industrial o fortalecen las exportaciones no tradicionales;
- Fomento de la ampliación de los yacimientos mineros existentes y la exploración de nuevos yacimientos sobre todo en relación con productos que sustituyan insumos energéticos importados o que sean susceptibles de ser industrializados y destinados a la exportación. ^{1/}
- Fomento de la acuicultura, la cunicultura, la crianza ovicrapina, la pesca y otras actividades tendentes a diversificar las fuentes de proteína animal.

1/ En particular, se pondría especial interés en la intensificación de las exploraciones de los yacimientos de petróleo y gas natural, de los sulfuros, de las arenas ferroritaníferas de Montecristi y Barahona, del ferroníquel en Cerro Maimón, del cobre y manganeso de La Cañita y Mata Grande, del oro aluvional en Miches y Madrigal, del yeso, del mármol y del carbón en Sánchez.

-Extensión de la autogestión cooperativa necesaria para asegurarle a los pequeños y medianos productores mayores facilidades de comercialización y financiamiento.

Los objetivos anteriores se alcanzarían principalmente mediante la reforma exhaustiva de los incentivos a la inversión privada, una activa participación en la identificación y difusión de nuevas tecnologías, la aplicación de controles de precio que garanticen al productor una rentabilidad satisfactoria y la reforma agraria. Los instrumentos antes señalados serían complementados por los controles sobre la distribución del crédito, la nueva orientación de la inversión pública, el uso de tasas de cambio preferenciales, el establecimiento de cuotas para la importación de productos que desincentivan la producción nacional, el establecimiento de programas de sanidad animal y vegetal, la ampliación de la cobertura de los seguros agrícolas con miras a hacerlos más accesibles a los pequeños y medianos productores, la implantación de un amplio plan de reforestación en las cuencas hidrográficas, la promoción de especies forestales de rápido crecimiento que pudieran aprovecharse como combustible y madera y la implementación de programas de conservación de los recursos naturales.

A continuación pasamos a bosquejar, con mayor detalle, la revisión de los incentivos a la inversión privada, la identificación y difusión de nuevas tecnologías y la reforma agraria.

Reforma de los Incentivos a la Inversión Privada

Encuestas y estudios tienden a confirmar que los incentivos a la inversión privada, y muy particularmente los de tipo impositivo, han constituido el principal motor de la inversión privada en la manufactura no azucarera. Sin embargo, debido a que esos incentivos no estuvieron diseñados teniendo en cuenta la necesidad de promover industrias con tecnologías apropiadas, los mismos han adolecido de deficiencias que han contribuido a acen-

tuar las características negativas del patrón de industrialización antes señalado.

En efecto, las actuales legislaciones de incentivos contienen esas características que, por haberse diseñado sin suficientes elementos de juicio acerca de las posibilidades tecnológicas, han contribuído grandemente a la adopción de tecnologías capital-intensivas altamente dependientes de insumos importados.

Las legislaciones de incentivos también han resultado poco eficaces por la falta de integración entre las políticas de desarrollo agrícola, de desarrollo minero, de capacitación y de inversión pública. Tal es el caso, en particular, de las exenciones especiales contenidas en las legislaciones existentes para el establecimiento de industrias en las zonas fronterizas, las cuales han sido inoperantes por una inadecuada canalización de inversiones públicas hacia dichas zonas y la insuficiencia de programas de capacitación técnica.

El régimen de promoción a la agroindustria contenido en la Ley 409 de 1982 y el Reglamento 420 del mismo año, no constituye una excepción a la situación anterior. Debido a que dicho régimen fue diseñado al margen de una política de desarrollo industrial acabada, la legislación de promoción a la agroindustria incorpora muchas de las deficiencias contenidas en las demás legislaciones de incentivos, entre las cuales cabe destacar el requisito de emplear recursos que incorporen el máximo grado de progreso técnico, la protección indiscriminada a la capacidad instalada y la adopción de escalas impositivas que contemplan incentivos mayores que los requeridos para alcanzar sus objetivos.

Precisamente la circunstancia de que el régimen de promoción a la agroindustria haya incorporado muchas de las deficiencias contenidas en las legislaciones de incentivos existentes, es lo que ha determinado que el desarrollo agroindustrial refleje algunas de las características negativas del patrón de industrialización que

se busca superar. En particular, cabe destacar el hecho de que únicamente tres de las cincuenta empresas clasificadas bajo dicho régimen en el período 1982-1985 están localizadas en provincias fronterizas y, además, el hecho de que las empresas clasificadas poseen elevadas relaciones inversión-empleo e inversión-valor agregado.

El Gobierno que encabezaría el Lic. Jacobo Majluta se abocaría a una revisión exhaustiva de las escalas contenidas en las diversas legislaciones de incentivo sobre la base de tomar en cuenta las tecnologías que el país debe adoptar para superar en el futuro los problemas de desempleo, de balanza de pagos y de la insuficiente contribución del crecimiento industrial al desarrollo de los demás "sectores" de la economía. Dicha revisión incentivaría la utilización intensiva de insumos nacionales y el establecimiento de industrias estratégicas en materia de ensamblaje, de producción de insumos y diversificación de exportaciones. Además, el Gobierno que encabezaría el Lic. Jacobo Majluta complementaríala revisión de los incentivos mediante una activa participación en la identificación de tecnologías más apropiadas para la dotación de recursos y en la adopción de políticas de promoción a las exportaciones, de desarrollo agrícola, de desarrollo minero, de capacitación y de inversión pública coordinadas con la política de desarrollo industrial.

Como parte integral de este esfuerzo conjunto se desarrollarían las siguientes iniciativas:

- El establecimiento de una red de parques industriales dotados de la necesaria infraestructura en las zonas de menor desarrollo del país.
- El perfeccionamiento del sistema de controles de precios y de calidad, de forma que éstos se conviertan en mecanismos que garanticen al consumidor, pero que al mismo tiempo no constituyan obstáculos para el incremento de la productividad.

-La asignación preferencial de los recursos crediticios del FIDE y otras fuentes oficiales sobre la base de parámetros como los ya señalados, que propenden a la transformación de la tecnología en la dirección señalada y al establecimiento de industrias estratégicas tales como la del ensamblaje de vehículos de bajo consumo, la de producción de alcohol carburante, la de reciclaje de papel y cartón, la de producción de gas y fertilizantes a partir del aprovechamiento de desperdicios de origen vegetal y animal, la de producción de paneles y otros derivados del yeso, la de procesamiento de los subproductos de la madera, la de elaboración en gran escala de la harina de yuca, la de explotación del oro aluvional, la plata, el larimar, el ámbar y otros minerales preciosos.

Identificación y Difusión de Nuevas Tecnologías

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo económica de la República Dominicana ha sido la insuficiencia de mecanismos dedicados a la identificación y difusión de nuevas tecnologías. Esta insuficiencia ha imposibilitado la adecuación de nuestras leyes de incentivo a las necesidades del desarrollo nacional y ha limitado substancialmente las posibilidades de fortalecer la productividad de los tres principales sectores productivos.

El Gobierno que encabezaría el licenciado Jacobo Majluta procuraría superar este obstáculo mediante una activa participación en la identificación de nuevas tecnologías a través de la investigación y experimentación en diversos sectores de la producción. Esta participación se efectuaría principalmente por medio de una entidad autónoma con carácter no lucrativo que tendría como objetivo promover y emprender toda índole de investigación y experimentación tendente a una mayor industrialización de los re

cursos nacionales y un incremento de la productividad agropecuaria a base de la utilización de variedades de mayor rendimiento y la adopción de mecanismos de conservación de suelos más eficaces.

La entidad en cuestión daría prioridad a la identificación de técnicas productivas que permitan que los mercados locales sean abastecidos a través del mayor número de empresas compatibles con costos por unidad de producción razonablemente competitivos a través de medianas empresas de tipo cooperativo. Esto último permitiría frenar el establecimiento de empresas con dimensiones innecesariamente grandes, lo cual ha tenido repercusiones negativas sobre la distribución de ingresos, la tenencia de la propiedad y el establecimiento de unidades medianas posiblemente más eficientes que las anteriores.

La entidad en cuestión colaboraría estrecha y activamente con las dependencias encargadas de elaborar las políticas de desarrollo industrial, agrícola y minero, proporcionando elementos de juicio acerca de las posibilidades tecnológicas, realizando estudios de factibilidad de industrias estratégicas y promoviendo programas de difusión y adiestramiento que faciliten la adaptación de las nuevas tecnologías y el incremento de la productividad de las existentes.

Reforma Agraria

Un elemento central en la reactivación del sector agropecuario sería la reforma agraria. A la fecha no ha habido una verdadera reforma agraria en nuestro país. Aún cuando para el año 1984 los asentamientos del Instituto Agrario Dominicano (IAD) y las antiguas colonias agrícolas comprendían 6.3 millones de tareas (igual a aproximadamente el 14% de la tierra cultivable) en provecho de 66 mil familias compuestas por 440 mil personas (igual al 14.5% de la población rural dominicana), la productividad de

esos asentamientos ha sido muy baja debido a las grandes limitaciones en materia de irrigación, caminos, almacenamiento, financiamiento, mecanización, comercialización y acceso a los servicios de extensión.

Para superar las deficiencias señaladas se plantea la necesidad de una reorganización de los asentamientos existentes alrededor de un vasto programa de ampliación de la infraestructura existente de irrigación, caminos vecinales y almacenamiento. Esta reorganización vendría reforzada, asimismo, por una política de crédito subsidiado preferencial en favor de estos asentamientos y por la intensificación de los servicios de extensión a favor de los mismos.

Más fundamental aún, se buscaría dotar a estos asentamientos de mecanismos que faciliten la participación e integración consciente de sus beneficiarios en la gestión de los mismos. Semejantes mecanismos sustituirían el paternalismo y burocracia que ha conducido a la hipertrofia del Instituto Agrario Dominicano (IAD) por una autogestión cooperativa que combine las ventajas de las cooperativas para fines de mercadeo y financiamiento con las ventajas de una mayor iniciativa individual. Las nuevas formas de organización serían complementadas con medidas que garanticen la estabilidad de los beneficiarios en sus predios tales como la venta condicional de las parcelas.

Los terrenos de reforma agraria tendrían la prioridad en las inversiones estatales en el sector agropecuario y serían el punto de partida para la promoción de una serie de cultivos que sustituyan materia prima importada e importaciones de alimentos destinados tanto al consumo humano como al consumo animal. Su expansión se lograría mediante la rigurosa aplicación de la legislación vigente sobre tierras baldías y latifundios, así como la incorporación de los terrenos del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) que puedan dedicarse a la producción de nuevos renglones.

Pero esa expansión no se produciría sino en la medida que se logre el aumento de la productividad de los asentamientos existentes, a fin de evitar el marcado sub-aprovechamiento de éstos y la dispersión de esfuerzos que se observa en la actualidad.

CONCLUSIONES

He presentado, a grandes rasgos, los principales lineamientos de la política económica propugnada por el Lic. Jacobo Majluta para el caso de que sea favorecido por el voto de la mayoría de la población dominicana para regir los destinos nacionales para el período 1986-1990...

Como habrán podido apreciar, dicha política se diferencia claramente de las políticas implantadas por las tres administraciones del período 1966-1986. En efecto, no es ni la política de crecimiento indiscriminado que propició la estructura productiva que condujo a la actual crisis económica ni la política de ajustes indiscriminados que condujo a la supeditación de los sectores productivos a una inflación sin precedentes y a actividades puramente especulativas.

Lejos de los extremos antes señalados, la política propugnada buscaría transformar la estructura productiva a base de promover los renglones productivos que sustituyen insumos importados y fortalecen las exportaciones no tradicionales con alto valor agregado. Retomaría el camino que debió haberse emprendido inmediatamente después de la muerte del dictador Rafael Leonidas Trujillo y no ha trillado todavía ninguna administración: esto es, el camino del genuino desarrollo económico, que no es aquel que se presenta a través del simple crecimiento de las variables macroeconómicas sino aquel que encierra los cambios estructurales necesarios para garantizar un mayor bienestar para las grandes mayorías nacionales.

FUENTES ESTADÍSTICAS

- 1.- Boletín Mensual del Banco Central de la República Dominicana.
- 2.- Cuentas Nacionales de la República Dominicana (Banco Central de la República Dominicana).
- 3.- Censo Nacional de Población y Vivienda, 1981 (Oficina Nacional de Estadística).
- 4.- Diagnóstico del Sector Educativo, 1985 (Departamento de Evaluación de Planes y Presupuesto, Secretaría de Estado de Educación).
- 5.- Informe Ejecución Presupuestaria 1966-1984 (Oficina Nacional de Presupuesto).
- 6.- Memorias del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE), 1972-1981.
- 7.- Primera Encuesta de Ingresos y Gastos de la República Dominicana. 1º de mayo 1976-30 de abril 1977 (Banco Central de la República Dominicana).
- 8.- República Dominicana en cifras, 1985 (Oficina Nacional de Estadísticas).
- 9.- República Dominicana, Perspectivas y Políticas para Reanudar el Crecimiento Económico, 1985. (Banco Mundial).
- 10.- República Dominicana Problemas Principales del Desarrollo Económico, enero 1979. (Banco Mundial).
- 11.- Datos sobre la Deuda Externa 1973-1984, publicados en la sección Económica del Listín Diario del 23 de marzo de 1986.