

F  
RD  
0794

ENCUENTRO SOBRE LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

AUSPICIADO

POR

FORUM

COSTOS ECONOMICOS DEL DESARROLLO SOCIAL DOMINICANO

POR EL

DR. ROBERTO B. SALADIN S.

Santo Domingo, D. N.

Julio 3, 1982.

F  
RD  
0794

## INTRODUCCION

Cuando acepté, la invitación que se me extendió por parte de FORUM, para abordar el tema de El Costo Económico del Desarrollo Social Dominicano, acudieron a mi memoria, aquellas palabras de un eminente profesor italiano, cuando, al hablar del derecho de la guerra, calificaba a ésta de verdad terrible.

Así también, podemos catalogar, el costo económico del desarrollo social, como en este caso, de otra guerra diferente, frente a la cual, también, las realidades de desnutrición, falta de educación, carencia de vivienda, insalubridad y desempleo, constituyen una terrible verdad, a menudo, no claramente percibida por los responsables de formular y ejecutar políticas de desarrollo, dentro de las metas de una sociedad de reducir y combatir la pobreza, como las estrategias destinadas a superarla.

El presente trabajo, serviría de punto de partida para una reflexión, que provoque una evaluación de las políticas, su eficacia, orientadas, a atenuar la pobreza, en las últimas dos décadas, pretendiendo llamar la atención, sobre las áreas, donde es imprescindible, una intervención, dentro del contexto de una economía mixta, donde como en nuestro país, el Estado, tiene un enorme peso dentro de la economía.

Nuestro país, no es una excepción, dentro del contexto latinoamericano, ni en el mundo. A partir de la década de los 60, se incorporó a los esquemas vigentes de crecimiento económico, quedando aprisionado dentro del dilema, crecimiento versus desarrollo, desconociéndose, la conveniencia de otorgarle, más importancia y prioridad a las realidades sociales del país.

Se podría afirmar, que inmediatamente después de 1961, no hubo en nuestro país, un debate abierto sobre la magnitud de la pobreza, las posibilidades de enfrentarla, en función de los recursos disponibles; las áreas en las que se debía, prioritariamente intervenir, todo dentro del marco de una economía que se abría a un proceso de libertades públicas.

Esos fueron años, donde el financiamiento disponible, se utilizó primariamente para alimentar la maquinaria gubernamental, subsidiándose, asimismo, las empresas deficitarias del sector público.

En esa etapa, la ausencia de un debate público, absorbido como estaba el país, en otros intereses, nos impidió cuestionarnos, en torno a la inadecuación recursos-necesidades, sobre la dotación originaria de recursos, entre otros 1) recursos humanos capacitados, 2) tecnología, 3) capacidad de organización, 4) estructura institucional adecuada, para sin sacrificar las tasas de crecimiento económico, en una economía que se liberaba del centralismo caudillista, orientar la acción pública hacia las necesidades básicas de los grupos más pobres.

Al absolver el país, a través de una opinión pública nutrida por una prensa libre, conceptos como el de ingreso per cápita, fue inevitable que la ideología del crecimiento económico predominase, sobre consideraciones de orden social.

Tardaríamos unos años, en descubrir los indicadores de la calidad de la vida, en un mundo, donde tanto las economías de mercado, como las planificadas, están sometidas también al binomio necesidad-adecuación de

recursos, marcadas en ambos casos, por el fenómeno de la libertad de elección de consumo, los Estados Unidos de América y de la libertad restringida de consumo, la URSS.

Esto último, en un mundo, que se transforma cada día más, hacia una unidad económica, en contradicción con lo que afirmara en 1976, Harry Kissinger, el cual expresó "que el mundo es militarmente bipolar, políticamente multipolar y económicamente fragmentado". Fin de la cita.

Ya antes, la voz de alerta de Raul Prebisch, había advertido sobre el progresivo empobrecimiento, indicando que los países ricos, se hacían más ricos y los pobres, más pobres, todo lo cual desembocó, en la tipología de la problemática norte-sur, que le ha dado su nombre al Diálogo Norte-Sur. La confrontación, entre un Norte industrializado y el Sur que pugna por un desarrollo económico, aprisionado por "el efecto demostración", con su corolario, sobre la necesidad de la cooperación económica internacional, basado en un supuesto nuevo orden económico internacional, quedó planteada.

A pesar del proceso en marcha, hacia la unidad de la economía, a escala mundial, se destacan siempre,

áreas de interés que se proyectan claramente, dentro de áreas de unfluencia. El Tercer Mundo, oscila con sus problemas de desarrollo económico, dentro del marco de esas áreas de influencia.

Jean Jacques Servan-Schreiber, resumió así el dilema, en su libro El Desafío Mundial, cuando afirma que: "los cálculos de todos conocidos en las llamadas "instancias internacionales" expresan que si el crecimiento anual de los países del Tercer Mundo mantuviese un ritmo del 5% al año, y el ritmo medio del universo desarrollado, se fijase en la mitad (2,5%) se necesitarían 150 años para que la renta de los pueblos del Tercer Mundo igualase, la de los pueblos de los países industriales. Lo cual equivale a decir: nunca".

Como se ha señalado, en los 20 años transcurridos desde 1961, el Producto Bruto Interno de la República Dominicana, a precios constantes, se multiplicó por 4.6 veces, pasando el PIB per cápita a precios constantes de 1970 de \$207,59 en 1960 a \$533.84 en 1980. No obstante ese aumento, que se ha calificado de positivo, el país se inscribe dentro del cuadro general que presenta América Latina.

Según la CEPAL, hacia 1960 alrededor del 51% de la población de América Latina, vivía en la pobreza y alrededor del 26% en la indigencia, en valores absolutos esto significa, que había 110 millones de pobres y cerca de 56 millones de indigentes.

Diez años después, según datos de la misma CEPAL, sobre la distribución del ingreso, en 1970 se aprecia, una disminución relativa de la incidencia, tanto de la pobreza, como de la indigencia, La primera se redujo, de 51% en 1960, a 40% en 1970 y la segunda de 26%, a 19% entre esos mismos años.

En 1977, agrega la CEPAL, alrededor de 33% de la población latinoamericana, tenía un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza, o sea, que habían alrededor de 112 millones de pobres.

#### Midiendo la Pobreza.

De acuerdo con metodologías ampliamente aceptadas, la magnitud de la pobreza, puede ponderarse estimando los déficits de pobreza, ya sea en cuanto a ingreso se refiere o a la satisfacción de las necesidades básicas. Tomando, la nutrición, educación, vivienda y salud, se observa lo siguiente:

Nutrición. Si se considera el costo de la canasta familiar, para determinar la línea de pobreza, se ha ponderado el costo del déficit nutricional de latinoamérica, como fluctuando entre 1 y 2.5% del PIB de la región.

En nuestro país, datos recientes de un proyecto de vigilancia nutricional, arrojaron los siguientes resultados:

1) la prevalencia de desnutrición proteico-calórica en menores de 5 años, varía entre 34.0% y el 99.3% en las diferentes localidades del país;

2) la región sanitaria más afectada, es la Suroeste, lo cual confirmó las hipótesis que se hacían al respecto;

3) existe una alta tasa de desnutrición grave, (grado III) que fluctuaría entre 0.6% a un 9.6%. Así, la alta tasa de desnutrición, ocuparía el primer o segundo lugar, dentro de las causas de muerte entre los niños de 1 a 4 años, en el país y en las regiones del suroeste.

Educación. Para proveer 6 años de educación primaria se requeriría, entre un tercio y un medio por ciento del PIB.

Salud. Un sistema de salud adecuado, demandaría

alrededor del 2.5% del PIB, apreciándose, que en un gran número de países, los recursos asignados a la salud, oscilan entre un 1 y un 1.5% del PIB.

Vivienda. Se ha estimado, que se necesitaría transferirle a las familias con déficit habitacional, aproximadamente, el 1% del PIB.

Si se admite, que en la República Dominicana, la mayor parte de los habitantes de las zonas urbanas, como lo indica la Evaluación del Sector Habitacional (AID), sólo tienen ingresos que alcanzarían para adquirir viviendas entre 3 mil 500 pesos, cargándose un 12% de interés anual, lo cual supone un ingreso mensual de 150 pesos (\$1,800 anuales), habría que orientar, ir hacia ese tipo de vivienda, adoptándose asimismo, para los otros sectores marginales, la solución de Lotes y Servicios, con soluciones habitacionales con un costo de 1,400 pesos.

Gasto Público. Hacia Dónde han Ido los Recursos en los Ultimos Años.

Como marco teórico, cabría cuestionarse ¿hacia dónde se han dirigido los recursos del sector público, en las últimas décadas? Para una vez cuantificados los mismos,

poder a posteriori, orientarnos hacia, lo que apuntáramos al inicio de este trabajo, dar inicio a una reflexión que incite a una evaluación de las políticas para atenuar la pobreza, referida a las necesidades básicas.

A continuación, haremos algunas consideraciones, sobre la orientación del gasto público en los años 1960, 1970 y 1980. En el presupuesto correspondiente al año 1960, por un monto de 134.1 millones, se asignaron al sector salud y previsión social 13.1 millones, a educación 9.2 millones, aunque la Universidad de Santo Domingo, a su vez, recibía 1.0 millón de pesos. Sorprendentemente, en ese año 1960, la salud ocupaba la cuarta posición, en cuanto a asignación de recursos, ocupando la primera posición, dentro del presupuesto, la Secretaría de Finanzas con 42.2 millones, la segunda, las Fuerzas Armadas con 25.2 millones, SEOPC con 14.2 millones, salud con 13.1 millones, /seguida por educación con 9.2 millones, Agricultura a su vez, tenía asignados 8.6 millones, aunque cabe destacar que en ese entonces, las funciones de agricultura y comercio, estaban acumuladas en la misma Secretaría de Estado.

Diez años después, en 1970, en el presupuesto ejecutado, por un monto de 264.8 millones, los servicios sociales, acapararon el 33.1% de los recursos asignados,

recibiéndolo el sector educación 41.9 millones (15.9%), salud 29.0 millones (11%), vivienda 9.0 millones (3.4%), agua potable y alcantarillado 4.5 millones (1.7%).

En 1980, sobre un presupuesto ejecutado, ascendente a 1,065 millones de pesos, los servicios sociales representaron un 33.7%, recibiéndolo el sector educación 138.5 millones, salud 73.6 millones, vivienda 12.8 millones, agua potable y alcantarillado 27.3 millones, incluyéndose, asimismo, dentro de los servicios sociales deportes con 7.8 millones, asistencia social con 59.7 millones, trabajo 1.0 millón, servicios municipales 28.8 millones y servicios a la comunidad con 8.5 millones, totalizándolo los servicios sociales 359.0 millones, sobre un presupuesto de 1,065 millones.

Es inevitable cuestionarse, cuando se piensa que el sector público ha manejado en los años 1970 a 1980, la astronómica suma de 6.1 billones de pesos, por concepto de ingresos recaudados (Fondo General, Fondos Especiales y Recursos Externos), cuál hubiese sido el impacto, en los sectores sociales, nutrición, educación, vivienda, salud, agua potable y alcantarillado, si un más alto porcentaje de los mismos, se hubiese orientado, hacia las supuestas metas de atenuar la pobreza.

- 10

Cuando se analiza, por otro lado, el plan de inversiones para el trienio 1982-1984, que comprende el conjunto de proyectos destinados a acelerar el desarrollo económico, con sus efectos en varios sectores del país, se concluye que dada la escasez de recursos financieros, las autoridades nacionales, tendrán que ser altamente selectivas, en términos de definición de prioridades y esto significa para nosotros, nutrición, educación, vivienda, salud y agua potable.

En el trienio 1982-1984, la inversión del sector público se elevaría a 989.2 millones de pesos. En el sector social, por ejemplo, se asignarían 54.3 millones, a la salud , al sector educación irían 48.4 millones, al sector vivienda 41.6 millones, para agua potable y alcantarillado 88.7 millones, todas estas inversiones están contempladas en la Evaluación y Reformulación del Plan Trienal de Inversiones Públicas.

Si se comparan, los recursos asignados a los sectores salud, educación, vivienda, agua potable y alcantarillado, lo cual totalizaría en el trienio, 233.0 millones con el total programado de inversiones por sectores, ascendente a 989.2 millones, es indudable, que la cuantía de recursos para los primeros, no es la más óptima, sobre

todo, si se toma en consideración que se trata del sector de las necesidades básicas.

Si se suman, el programa de inversiones para el mismo trienio, para los sectores agropecuario con 251.4 millones, transporte y comunicaciones con 246.1 millones, más energía con 214.4 millones, los cuales totalizarían 711.9 millones, se hace evidente que el énfasis de las inversiones programadas, no se integran, dentro de una estrategia destinada a combatir la pobreza, sin que esto implique que no reconozcamos, la bondad de las inversiones en los sectores agropecuarios, transporte y comunicaciones, como energía.

Como lo señaláramos antes, dada la escasez de recursos financieros, los que estén disponibles, deberían supelementalmente dirigirse, a áreas prioritarias, tomándose sobre todo, en consideración, los déficits de pobreza, ya sea en función del ingreso o a la satisfacción de las necesidades básicas.

Cabe observar, a propósito del análisis anterior, que ninguna economía se desenvuelve sin un modelo, ya sea éste explícito o implícito y a simple vista se advierte, que el sector público aparece sobredimensionado, extendiendo su esfera de acción, dispersando sus recursos, hacia una

proliferación de sectores, sin que el sector de las necesidades básicas, recibiese una prioridad dentro de las estrategias para combatir la pobreza.

Se aprecia así, una alta concentración de recursos en el sector agrícola, canalizados a través de la Secretaría de Agricultura, Banco Agrícola, IAD, IDECOOP, INESPRES e INDHRI, a pesar de lo cual, aunque algunas instituciones, no habían sido creadas en la década de los 60, la participación del sector agrícola, decreció con relación al PIB, a precios constantes, pasando de 24.2% en ese último año, al 10.2% en 1980.

Aunque correcta, esa inversión, unida a otras, en otros sectores, eliminó las posibilidades de inversión del sector público, en las áreas de necesidades básicas, frenando la reducción de la pobreza en términos de indicadores de bienestar o calidad de la vida.

Asimismo, aunque han habido períodos de gran dinamismo, en cuanto al sector vivienda, el sector público podría estimular a los promotores, para que construyan viviendas de bajo costo, mediante los ajustes institucionales apropiados, concentrando<sup>su</sup> acción en la nutrición, educación, salud y agua potable.

En el sector salud, la despolitización del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, aún con su orientación urbano-curativa, contribuiría a un mejor uso de sus servicios para sus beneficiados.

Enfoques Sobre el Desarrollo.

Decíamos anteriormente, que ninguna economía se desenvuelve sin un modelo, sea éste explícito o implícito. Las respuestas al problema de la pobreza, de enfrentar el costo económico del desarrollo social, parecerían haber evolucionado, dentro de la siguiente línea de pensamiento.

Inicialmente, centralización del poder económico y uso discrecional de los recursos, dentro de un régimen autoritario, sin que se planteara, ni crecimiento, ni desarrollo.

Posteriormente, otro de los modelos estuvo basado, en una política del gasto público, de acumulación de capital, fuerte ahorro interno, con alta canalización de los recursos disponibles, hacia obras de infraestructura, posponiéndose, las reivindicaciones salariales.

Como una respuesta, al modelo del constreñimiento del gasto corriente, apareció posteriormente, el modelo basado en una política de aumento del gasto corriente,

favoreciéndose los aumentos salariales, respuesta correcta frente al modelo anterior, pero con efectos distorcionadores.

Sin duda alguna, que dentro de los modelos descritos, el país, experimentó tasas de crecimiento elevadas, tanto en el PIB, como en el ingreso per cápita, el promedio de vida ha mejorado, pero aún así, persisten niveles de pobreza críticos, déficits calóricos, con su secuela de desnutrición, todo lo cual indica, que hay que atacar prioritariamente la pobreza, sin sacrificar la tasa de crecimiento, mediante una racionalización, en el uso de los recursos, recomendándose, en consecuencia, una canalización prioritaria del gasto público, hacia las necesidades básicas de los sectores más pobres, con un énfasis preferente, en la niñez.

Sin duda alguna, que como país que se inscribe en la problemática del Tercer Mundo, necesitamos de la ayuda económica internacional.

Kurt Waldheim, al enfocar estos temas, exclamó "¡Cuidado con la desesperación del Tercer Mundo! ¡De ella puede salir el caos mundial!".

- 10 -

Recomendaciones.

Se impone, dentro de una estrategia para satisfacer las necesidades básicas, simultáneamente con la aplicación de políticas que aceleren el crecimiento del ingreso de los grupos pobres de nuestra sociedad, tomando como base, el PIB a precios corrientes de 1980, igual a 6,933.6 millones:

-Reorientar el gasto público para incrementar los fondos destinados a la nutrición, educación, vivienda y salud.

-Destinar un 1% a mejorar la oferta de educación primaria rural, financiando programas de desayuno escolar en dichas zonas, lo que representaría una inversión de 69.3 millones.

-Congelar la asignación actual a la educación superior, convirtiéndola en un monto equivalente al 50% de la misma, en créditos educativos para crear un fondo rotatorio, financiándose así los futuros estudiantes.

-Asignar un 1% del PIB a programas de nutrición infantil pre-escolar, representando esto una asignación de 69.3 millones.

-Canalizar un 1.5% del PIB, a programas de vivienda social, con un valor igual a 3 veces, el ingreso per cápita del país. Esto representaría 104 millones anuales.

-Adoptar una legislación penal para reprimir las filtraciones en los programas de alimentos, que desvíen los mismos hacia sectores de medianos ingresos.

-Financiar programas de medicina preventiva y rural, aumentando los gastos públicos de salud, en 2.5% del PIB, elevándose esto a 173.3 millones.

-Re-estructurar las asignaciones de fondos dentro del Presupuesto y Ley de Gastos Públicos, en función de las necesidades básicas de los grupos más pobres de la sociedad.

Finalmente, no creemos como J. K. Galbraith que al ser los hombres "profundamente racionales", el desarrollo económico les parezca "imposible" y no ocurrirá, persistiendo, como lo declara él, "un equilibrio de la pobreza", teniendo como mejor forma de salir de ella, emigrar al mundo industrial, el cual afortunadamente no ha aceptado, agrega Galbraith la racionalidad de la resignación.

Abusando un poco, del propio pensamiento de Galbraith; aceptaríamos mejor como respuesta, su propia afirmación de que "el hombre que irrumpe en una habitación por haberse apoyado en una puerta poco segura adquiere una injustificada reputación de violencia: algo de culpa debe achacarse al precario estado de la puerta". Fin de la cita.

Como sociedad, debemos asumir el costo económico del desarrollo social dominicano, porque no hay tal "equilibrio de la pobreza". El reto es desarrollar, edificar una sociedad, en la que hayan puertas, lo que implicaría necesariamente, la existencia por lo menos de viviendas.