

F
RD
2565

MILTON MESSINA

APUNTES PARA LA PROGRAMACION DEL
DESARROLLO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

F
RD
2565

APUNTES
PARA LA PROGRAMACION
DEL DESARROLLO
EN LA
REPUBLICA DOMINICANA



Milton Messina

1 NU. 2092

APUNTES PARA LA PROGRAMACION
DEL
DESARROLLO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

- I. INTRODUCCION
- II. DIAGNOSTICO DE LA ECONOMIA DE LA REPUBLICA DOMINICANA EN SU CONJUNTO
 - i) Crecimiento del Producto Nacional Bruto e ingreso público y privado.
 - ii) La demanda, el consumo y la inversión.
 - iii) Fuerza de trabajo, ocupación, sueldos y salarios.
- III. OBJETIVOS Y PROYECCIONES GLOBALES
- IV. PROGRAMACION SECTORIAL Y PROYECTOS PRINCIPALES
 - i) Necesidad de recursos.
 - ii) Políticas.
- V. CONCLUSIONES

002052

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
BIBLIOTECA

09-183

2009-09-18

Don:

I. - Introducción

La revolución violenta que había de ser evitada en la República Dominicana si se hubiese llevado a cabo una revolución pacífica, nos mueve a pensar en que ahora más que nunca se impone en el país la programación del desarrollo económico y la adopción de políticas que transformen las instituciones nacionales de acuerdo con los requerimientos que señalan las escasas posibilidades que le quedan al país de salir del caos económico, político y social en que se encuentra, e impedir de esa manera la desintegración total.

Si en nuestro país se hubiese llevado a cabo una reforma agraria encaminada al mejoramiento de las condiciones de vida del campesino, si la reforma fiscal hubiese hecho más ricos a los pobres y más pobres a los poderosos, si la reforma educativa hubiese eliminado a niveles razonables el analfabetismo, si la función del gobierno no hubiese estado encauzada en favor de los privilegiados y a espaldas de los intereses populares, si la política crediticia hubiese sido democrática y nacionalista, si el ejército no se hubiese convertido en un instrumento de opresión y en una maquinaria de gastos excesivos, tal vez no hubiésemos tenido que lamentar hoy día las pérdidas de vidas y los estragos materiales de la revolución dominicana. Pero, como la historia por definición es irreversible, los dominicanos han de ver a corto plazo plasmadas en reali-

dades las grandes transformaciones económicas y sociales que han de imponerse de ahora en adelante movidas por la mística revolucionaria.

A la terminación del conflicto, la República Dominicana se encontrará con una economía paralizada, a excepción de ciertas actividades agrícolas y pecuarias, con los servicios públicos interrumpidos, el sistema bancario desarticulado y suspendidas las actividades educacionales, las industrias carecerán de materias primas, les faltará un servicio continuo de energía eléctrica, se confrontarán con una competencia desleal de los productos externos de consumo donados a la población y una baja de la demanda efectiva. En el sector agrícola, también se han hecho sentir los efectos de la revolución y el crédito se ha restringido perjudicando el levantamiento de cosechas y la preparación de tierras para nuevas siembras. Los canales normales de comercialización y mercadeo también se han alterado y los agricultores encuentran dificultades para la colocación de sus productos. Se ha señalado que como consecuencia de la revolución, el Producto Nacional Bruto para 1965 decrecerá en un 30%, lo que representa un valor aproximado de unos US \$250 millones.

A esta gama de problemas emergentes de la revolución dominicana, habría que agregar los obstáculos tradicionales que han impedido el desarrollo económico del país. Por un lado los de orden estructural e institucional, y por el otro, los que se derivan de nuestra propia con-

dición de país subdesarrollado en el orden económico y social, así como en el orden político. De ahí que ahora más que nunca se imponga sin pérdida de tiempo, la necesidad de una programación nacional del desarrollo económico y social.

II. - Diagnóstico de la Economía de la República Dominicana

i) Crecimiento del Producto Nacional Bruto e Ingreso Público y Privado

A pesar de la fertilidad de su territorio de aproximadamente 50,000 Km.², a su excelente sistema hidrológico y a otras riquezas naturales, la República Dominicana ha sido un país artificialmente pobre. Con una población de aproximadamente 3,500.000 habitantes que crece a una proporción de 3.5% anual, una de las tasas más altas de América Latina, el Producto Nacional Bruto tan solo alcanzó a US\$875 millones anuales a fines de 1964, lo que implica un ingreso per cápita de aproximadamente 253 dólares anuales.

De la población llamada económicamente activa, el 56.4% se dedica al sector agrícola, el 14.3% a la industria y al comercio, y el 29.3% a servicios. Sin embargo, el ingreso generado en el sector agrícola es apenas el 29% del ingreso nacional, de donde el ingreso per cápita en este sector es menos de la mitad del ingreso por habitante.

En 1963 tan solo había 5,357 escuelas con una matrícula de medio millón de alumnos, y el número de niños que no recibía enseñanza primaria por la carencia de aulas ascendía a 200,000, de donde la necesidad de

nuevos planteles escolares podría estimarse en igual número de los existentes.

El déficit de vivienda en 1963 se estimó en 59,000 unidades en las zonas urbanas y en 147,000 en las rurales; considerándose que de las 392,000 viviendas existentes solo un 50% reúne condiciones adecuadas de habitabilidad.

En 1962 se estimó que de las 981,000 personas que vivían en las zonas urbanas, solo el 53% estaba abastecido por acueductos. De la población de 2.3 millones de habitantes de las zonas rurales, se considera que un 14% se abastece de agua en forma adecuada. Según las últimas estadísticas la gastroenteritis y otras enfermedades derivadas de la utilización de aguas contaminadas provocaron una tasa de defunciones de 20% por cada 100,000 habitantes, es decir, la más alta en relación con la incidencia de otras enfermedades en la tasa de mortalidad del país. La falta de hospitales y servicios clínicos en las ciudades y en las zonas rurales, son también de tal envergadura que se hace difícil señalarla como prioritaria ante los problemas de educación y de vivienda.

La dependencia de la economía del sector externo, está presente por la influencia que ejerce el volumen y el nivel de precios de los principales productos de exportación: azúcar, café, cacao y tabaco en el balance de pagos, en los ingresos del Gobierno y en las actividades industriales y comerciales. Cabría señalar que de una exportación de US\$174 millones en 1963, estos cuatro productos representaron US\$143.4 millones, distri-

buidos de la siguiente manera:

Azúcar	US\$ 101.2
Café	18.6
Cacao	14.8
Tabaco	8.6
Total.....	US\$ 143.4

Por esas razones la variación de los precios en estos cuatro productos principales imprime a la economía dominicana gran inestabilidad, lo que dificulta el ritmo sostenido del desarrollo. Las estadísticas disponibles revelan una correlación positiva entre el valor de las exportaciones y los ingresos fiscales. De igual manera, las importaciones se ven altamente favorecidas por el incremento que representa en la propensión para importar los altos ingresos por concepto de exportaciones.

Según se expresa en un informe económico elaborado por el BID en agosto de 1964: "Durante la década de los cincuenta, la República Dominicana registró un ritmo de crecimiento relativamente acelerado, en términos generales superior al de la mayoría de los países latinoamericanos. Entre 1950 y 1958 el Producto Nacional Bruto a precios corrientes creció a una tasa anual de 7.4%^{1/}. La enorme centralización administrativa en este período y la forma como se condujeron los negocios públicos hicieron posible un alto coeficiente de inversión dentro del PNB que estimuló el crecimiento económico, pero éste no se tradujo en una elevación correlativa del nivel

^{1/} En ese período el índice del costo de la vida se mantuvo más o menos estable.

de vida de la población. La gran concentración de la propiedad agrícola y de la producción industrial, contribuyó a una desigual distribución del ingreso al permitir su permanencia en pocas manos, mientras un gran sector de la población quedaba al margen del consumo".

El referido informe continúa expresando: "Desde 1958 la tasa de crecimiento del producto bruto se debilitó como resultado del deterioro del sector externo a consecuencia de una baja de precios en los productos de exportación, habida cuenta de las sanciones económicas impuestas al país por la Organización de Estados Americanos y, el ambiente de inestabilidad e incertidumbre reinante durante ese período. A principios de 1962 comenzó una recuperación en la actividad económica, debido en parte, a la venta de azúcar a los Estados Unidos a precios más favorables, tendencia que continuó en 1963. El desempleo que alcanzaba cifras muy altas fue parcialmente absorbido, los salarios aumentaron y el PNB a precios corrientes creció un 20.6% en 1962 y, los precios tuvieron un alza del 10% aproximadamente".

ii) La Demanda, el consumo y la inversión

Durante ese mismo período de 1950 a 1958, los ingresos fiscales crecieron constantemente, notándose una baja a partir de 1959, para luego elevarse en 1962. En este último período, debido a los más altos salarios pagados a la población y de la mayor demanda de artículos de con-

sumo, las inversiones del sector privado tan solo ascendieron de 29 millones que eran en 1950 a cerca de 50 millones en 1964. Las inversiones del sector público han tenido un comportamiento mucho más desfavorable, ya que mientras a partir de 1950 fueron en ascenso desde 18 millones hasta alcanzar 51 millones en 1957, de ahí en adelante comenzaron a reducirse llegando en 1964 a una cifra estimada de 20 millones, de los cuales aproximadamente 10 millones correspondieron a préstamos externos. En este mismo sentido, los gastos de consumo del Gobierno ascendieron de 45 millones en 1950, a 153 millones en 1952 y en los últimos 11 meses de 1964 se elevaron en 21.7% sobre el mismo período del año anterior.

Las estadísticas sobre el Producto Nacional Bruto, aunque calculadas a precios corrientes, revelan que el país ha ido derivando de una economía de inversión a una economía de consumo. Al destinarse al consumo el 90% del Producto Nacional Bruto, tan solo 80 millones se dedicaron a inversiones y de éstas el Gobierno contribuyó únicamente con un 23%, lo que representó aproximadamente un 10% del presupuesto.

El énfasis en los gastos improductivos en el sector público se evidencia, por ejemplo, en el presupuesto de 1965, en el cual de los recursos totales estimados en US\$120 millones, el 40% se destinaba a las fuerzas armadas y a la policía nacional, mientras tan solo el 15% a la educación, el 9% a la salud, el 7% a la agricultura, y el 10% a obras públicas.

La transformación de una economía de altos índices de inversión a una economía básicamente consumidora, se evidencia además por el aumento considerable de las importaciones, las cuales de US\$80 millones en 1961 ascendieron a US\$190 millones en 1964. Tales importaciones se caracterizaron por incluir un porcentaje elevado de alimentos y productos textiles.

Es interesante señalar, en cuanto a las importaciones, que para contrarrestar el déficit en la producción de alimentos, en noviembre de 1963, el Gobierno tuvo que suscribir un convenio con el de los Estados Unidos para importar 30,000 toneladas de arroz por valor de US\$4.9 millones. Posteriormente, dicho convenio fue modificado para incluir además de arroz, tabaco y maíz, por valor de US\$19.9 millones. A fines de 1964 las importaciones de arroz ascendían a US\$9.6 millones y se había agregado a la lista de productos la importación de habichuelas.

iii) Fuerza de trabajo, ocupación, sueldos y salarios

En razón de que el último censo de población se efectuó en 1950 y de que las estadísticas disponibles sobre la fuerza de trabajo no están al día, se hace difícil precisar cual es la situación actual. En julio de 1963 la mano de obra desocupada ascendía de acuerdo con estimaciones del Ministerio del Trabajo al 31 por ciento de la población económicamente activa, que para esa fecha era de 1,287.000 personas.

Tampoco se dispone de estadísticas confiables sobre la ocupación de la población económicamente activa, por lo que sería necesario elaborar series que reflejen la proyección histórica de estos datos y que nos ofrezca una información precisa.

Se ha venido señalando por fuentes oficiales que a fines de 1964 y comienzos de 1965 había más de 200,000 obreros desocupados. Cual que fueran los datos más ciertos no se podría dejar de tomar en cuenta que como la zafra azucarera es la que utiliza una mayor fuerza de trabajo, el nivel de ocupación fluctúa considerablemente de acuerdo a los períodos en que ésta se lleva a cabo. De igual manera inciden la recolección de cosechas de café, cacao y tabaco. La ejecución de programas de obras públicas tiene a su vez una gran incidencia en el nivel de ocupación, pero dichos programas no se han venido ejecutando en forma compensatoria para mantener una actividad económica balanceada en el curso del año.

Habría que señalar, que si bien existe una abundancia de mano de obra en el país, debido al desempleo persistente, escasea la fuerza de trabajo calificada. Bastaría con señalar que en el campo agrícola solo han venido operando tres institutos vocacionales y que solo hasta hace poco se contó con el Instituto Politécnico Loyola para la preparación de obreros industriales. Recientemente se inició la instalación de seis escuelas de formación laboral acelerada, cuya puesta en marcha sería necesaria a la mayor brevedad posible.

En lo que respecta a los sueldos y salarios, si bien estos se mantuvieron durante la dictadura a niveles reducidos, lo que permitió altos rendimientos y una capitalización acelerada, a la caída de ésta se produjeron aumentos considerables en los mismos. Por ejemplo, entre noviembre de 1960 y enero de 1962, el salario promedio de los cortadores de caña subió de \$1.50 a \$3.20.

La industria azucarera pudo absorber estos mayores costos en razón de las ventas a precios más altos en los mercados preferenciales, especialmente los Estados Unidos. La industria azucarera estatal no pudo capitalizar los ingresos mayores por concepto de alza en los precios en razón de que a su vez se constituyó en un vehículo para dar trabajo a una gran cantidad de obreros desempleados. De todas maneras, el aumento de los salarios generales que se produjo en los trabajadores agrícolas e industriales determinó mayores costos que le produjeron pérdidas operativas en muchas empresas, especialmente en la industria azucarera estatal, cuyo déficit se estimó para fines de 1964 entre US\$10 y 15 millones.

III. - Objetivos y Proyecciones Globales

Según se ha señalado anteriormente, los años comprendidos de 1950 a 1958 fueron los más extraordinarios en lo que respecta al crecimiento del PNB, el cual llegó de un nivel de US\$352 millones a principios de la década, a US\$633 millones en 1958.

La tasa de crecimiento en conjunto de ese período fue de 7.4% y aunque la de la población fue también alta, se alcanzaron tasas de incremento por habitante muy satisfactorias. Todos estos resultados fueron alcanzados sin financiamiento internacional y haciendo uso exclusivo de los ahorros domésticos, pero restringiendo severamente los gastos de consumo, la expansión del crédito bancario y el aumento de salarios. Podría decirse que se aplicaba un ahorro forzoso a un pueblo que estaba viviendo en la más abyecta miseria.

Después de 1958, cuando se iniciaron serias dificultades políticas, y se desencadenó una fuga masiva de capitales, se produjo una disminución considerable de la actividad económica al punto de que en 1961 las importaciones de bienes de capital se redujeron de US\$36 millones a US\$12 millones.

Con la caída de la dictadura y las concesiones en la reducción de impuestos y aumentos del crédito y de salarios se produjo a su vez un aumento en el producto nacional bruto, el cual logró en términos reales un crecimiento de 6% en 1963 y 1964. Este crecimiento se debió principalmente a un mayor volumen de producción agrícola, incremento en el nivel de inversiones privadas, en el sector industrial y la continuada expansión en el sector comercial. Por ejemplo, la producción de café alcanzó un incremento de 10% en la cosecha de 1964-1965 en relación con el año cafetero anterior.

No hay dudas de que las proyecciones globales de la economía no pueden elaborarse sin tomar en cuenta las perspectivas de los precios de los princi-

pales productos de exportación del país, los cuales afectan como se ha dicho la balanza de pagos, los ingresos fiscales, las reservas de divisas del sistema bancario, etc. De ahí que la caída de los precios del azúcar iniciada en 1964, y la más reciente del café, cacao, así como las de tabaco, han colocado a la economía dominicana en una posición muy desfavorable para iniciar un programa de recuperación en estos momentos. La ausencia a su vez de recursos locales por la falta de ahorros disponibles para inversión agrava todavía más la situación.

No podría pensarse en alcanzar las tasas de crecimiento de la década de 1950 a menos de que se lleve a cabo una política de inversiones públicas bien dirigida hacia determinados sectores estratégicos. En ese mismo orden de ideas, sería necesario canalizar las inversiones privadas prioritarias, hacer economías en los gastos corrientes del Gobierno, canalizar el crédito hacia renglones productivos, aumentar los rendimientos en el sector agrícola e industrial y controlar las importaciones. Basta señalar que en un informe de febrero de 1965, preparado por la División de Desarrollo Económico y Social del BID, se expresa que: "La productividad del sector agropecuario en la República Dominicana es, en general, muy bajo a pesar de las condiciones naturales favorables. Por ejemplo, el rendimiento promedio del café no sobrepasa unos 250 kgs. por hectárea, siendo que en Costa Rica se obtienen alrededor de 2.000 kilos por hectárea. El rendimiento del cacao no supera un promedio de alrededor

de 340 kilos por hectárea en contraste con el rendimiento de 1.000 a 1.400 kilos por hectárea que se obtienen en Trinidad. La caña da un promedio de 49 a 62 toneladas por hectárea en una escala que va de 15 toneladas por hectárea en tierras que carecen de riego a 160 toneladas en tierras irrigadas. En el Perú la caña de azúcar tiene un rendimiento promedio aproximado de 150 toneladas.

El referido informe agrega además:

"La actividad pecuaria tampoco ha tenido un desarrollo adecuado en los últimos años. Las enfermedades y la falta de inversiones, así como la escasez de profesionales especializados han frenado el crecimiento de la producción de alimentos de origen animal, los cuales no alcanzan para satisfacer la demanda interna. El consumo anual de carne es actualmente de 10 Kgs. por persona mientras que la FAO recomienda una tasa mínima de 24 Kgs. al año".

Por último se señalaba en el aludido estudio que:

"La producción de leche es igualmente deficiente. Se estima que se necesita producir un litro de leche diario por cada niño menor de 10 años y 250 cc. por cada adulto, lo que requeriría una producción diaria de 1.4 millones de litros. Actualmente, se producen cerca de 300.000 litros, o sea que en términos generales, es imprescindible duplicar la producción de carne y leche para atender las actuales necesidades mínimas de la población dominicana. Para ello se requerirá mejorar los servicios de extensión agrícola e higiene rural".

IV. - Programación sectorial y Proyectos principales

Para lograr las metas de crecimiento habrá que salvar serios obstáculos administrativos e institucionales que se relacionan con la preparación de proyectos, con su financiamiento y ejecución posterior.

Debido a que hasta el presente no se han removido esos obstáculos, el país no ha aprovechado, en la medida en que lo han hecho otros de América Latina, los recursos para inversiones de desarrollo económico de los organismos internacionales que operan en el ámbito continental. En el caso de los préstamos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras entidades de crédito, se acusa una gran lentitud en el aprovechamiento de esos recursos por lo que será necesario realizar esfuerzos internos para agilizar los desembolsos. En esta situación se encuentran los préstamos concedidos por el BID para vivienda, desarrollo ganadero, fomento industrial, etc., que ascienden en conjunto a un total de US\$14.6 millones, y de los cuales tan solo US\$3.7 millones han sido utilizados. Dada la escasez de proyectos que pueden ser financiados de inmediato, habrá necesidad de proceder con aquellos que tienen una prioridad obvia y cuya ejecución puede realizarse sin necesidad de esperar la terminación de estudios adicionales. Será necesario, sin embargo, preparar proyectos de desarrollo y continuar los que se encuentran en ejecución. Entre los campos de inversiones económicas y sociales pueden sugerirse los siguientes:

1. - Aprovechamiento múltiple de los ríos Yaque del Norte y Yaque del Sur

El Banco Mundial está realizando los estudios sobre electrificación, regadío y evaluación económica potencial de los respectivos ríos y valles, para cuyo efecto ha contratado los servicios de una firma francesa, con cargo a una asistencia técnica no reembolsable concedida por el Fondo Especial de las Naciones Unidas.

2. - Electrificación urbana y rural

Las investigaciones preliminares realizadas por expertos señalan posibilidades de actuar principalmente en planes de electrificación rural, así como de continuar el programa de electrificación total del país, mediante la extensión de líneas de transmisión e interconexión a todas las provincias. Se estima además que la capacidad instalada de 112,000 KW, más la puesta en marcha de dos plantas de 26,000 KW cada una en Santo Domingo y Puerto Plata cubrirán las necesidades hasta 1968.

3. - Crédito global para la preparación de proyectos de preinversión

Como se ha señalado, la escasez de proyectos de desarrollo económico y social ha determinado que la República Dominicana no haya podido hacer uso efectivo de más recursos externos en proyectos de desarrollo económico. Una operación de esta naturaleza facilitaría además la contratación de consultores y la utilización de asistencia técnica en condiciones muy favorables.

4. - Colonización

Es necesario prestar atención técnica y financiera a este sector. El valle de Azua en la región Sur, y la región de Nagua en la parte Noreste de la isla, podrían ser comprendidos en estos programas, que además tienen como característica esencial el de la producción de alimentos para el consumo.

5. - Carreteras y caminos vecinales

El mejoramiento y reconstrucción de carreteras podría absorber considerables recursos y mejorar las condiciones del transporte. También la construcción de caminos vecinales podría beneficiar a aquellos agricultores que en la actualidad explotan predios agrícolas cuyas extensiones no les permiten salir de un nivel de subsistencia precaria y les ayudaría considerablemente a elevar su nivel de vida.

6. - Construcción de silos y bodegas de almacenamiento y refrigeración

Las inversiones en este tipo de proyectos pueden contribuir a la conservación de productos agrícolas, a la estabilidad de los precios en favor de los agricultores y especialmente a la reducción de los costos del mercadeo.

7. - Construcción de mercados

Actualmente son deficientes las facilidades existentes en Santo Domingo, Santiago, La Vega y otras capitales de provincias. Un programa de construcción de mercados con facilidades complementarias de almacenamiento

y comercialización podría tener amplias repercusiones económicas y sociales.

8. - Obras de regadío

Habría que continuar las obras en proceso e iniciar sin pérdida de tiempo varios proyectos urgentes, cuyos planos y especificaciones parecen estar listos para ejecución inmediata, especialmente aquellos proyectos más pequeños y que favorezcan a un mayor número de agricultores.

9. - Puertos y facilidades portuarias

Varios almacenes del Puerto de Santo Domingo han sido incendiados y el equipo de manejo de carga ha sido además destruído. El muelle de la ciudad de Puerto Plata requiere también ampliación, almacenes y dragado.

10. - Agua potable y alcantarillado en Santo Domingo y en el interior

El proyecto de la ciudad de Santo Domingo está en proceso de construcción, pero las obras no avanzan por falta de fondos y organización técnica. Hay proyectos en el interior que también podrían agilizarse en su ejecución.

11. - Construcción de viviendas

El crédito de US\$4.5 millones otorgado por el BID no ha sido utilizado en gran medida. Hay otros programas en el interior, como es el del Ingenio Porvenir, que podrían acelerarse. También habría posibilidades de elaborar y ejecutar otros proyectos con relativa facilidad en este sector.

12. - Salud Pública Hospitales

Tomando en cuenta la precaria situación de la salud pública, las inversiones en este campo parecen impostergables.

13. - Educación vocacional - Sector agrícola e industrial

Habría que acelerar la instalación de las escuelas en proceso de organización y establecer un programa de emergencia en estos campos, el cual podría afincarse en las facilidades que ofrecen los talleres de los ingenios azucareros del Estado, los astilleros dominicanos y los servicios tecnológicos de las Fuerzas Armadas en San Cristóbal. De igual manera el Centro de Enseñanza de las Fuerzas Armadas, y otras instalaciones militares en San Isidro, Las Calderas, etc., podrían servir de planteles para la enseñanza vocacional.

14. - Educación a nivel superior

Si bien el BID ha otorgado un préstamo a la Universidad de Santo Domingo para ser aplicado a la educación en ciencias básicas, convendría ir elaborando otros proyectos de inversión, al tiempo en que se acelera la utilización del préstamo anteriormente citado.

15. - Educación primaria y secundaria

De acuerdo al déficit de escuelas estimado en aproximadamente 5,000^{1/} planteles, las inversiones en este sector tienen una gran prioridad social, por lo que habrá necesidad de prestarle atención.

^{1/} Calculado en 200,000 alumnos y locales con facilidades para 400 niños.

16. - Crédito agrícola

El país necesita aumentar la producción de alimentos para el consumo creciente de su población y producir materias primas nacionales para estimular su desarrollo industrial, de donde el crédito agrícola deberá recibir preferente atención en todo el sistema bancario. Para agilizar las colocaciones habrá de estimularse la formación de cooperativas agrícolas, los créditos comunitarios y la prestación de los servicios de extensión. El Banco Agrícola deberá revisar sus procedimientos, reforzar su administración interna y reorganizar los sistemas de contabilidad y auditoría.

17. - Crédito industrial

Existen iniciativas del sector privado que necesitan del apoyo del Gobierno y de financiamiento, entre las cuales podrían citarse a guisa de ejemplo, la industrialización del tomate, procesamiento de guandules, elaboración de almidones de yuca y maíz, la fabricación de alimentos para ganado y aves, la industrialización de carnes y sus derivados, enlatados o acondicionamiento de frutas tropicales para exportación, aceites vegetales, fertilizantes e insecticidas, envases y productos plásticos, producción de sacos a base de fibras duras, aprovechamiento industrial del bagazo de caña y la fibra de coco, ensamble de equipos domésticos, escuelas, oficinas y hospitales con integración nacional progresiva.

Esta lista de campos de inversiones y de proyectos no es exhaustiva, por lo que podrían agregarse muchos otros para completar un programa

armónico de inversiones públicas y privadas. De todas maneras, el plan de inversiones que se lleve a cabo habrá de coordinarse a todos los niveles, a fin de que los programas que se inicien se ejecuten con proyecciones a largo plazo, asegurándose una continuidad efectiva de los mismos.

i) Necesidad de recursos

Se requerirá una cuidadosa atención a los requerimientos de financiamiento del plan a fin de evitar endeudamientos onerosos para el país. No hay que perder de vista que se necesitan recursos externos en los mejores términos y condiciones posibles, tanto para los proyectos económicos como para los de naturaleza social. Para los proyectos económicos, aún en los casos en que tengan repercusión favorable en la balanza de pagos, los plazos de gracia deben ser amplios, los tipos de interés bajos y las condiciones de reembolso lo más generosas posibles.

Para los proyectos sociales, cuya ejecución en los campos de la educación, la salud y la vivienda resultan impostergables, entre otras razones por la urgencia de proporcionar ocupación, será necesario obtener condiciones aún más favorables, especialmente en lo que respecta al reembolso de los mismos en moneda local, esto es, en pesos dominicanos.

Estas consideraciones cobran todavía mayor importancia a la luz de la capacidad de endeudamiento externo del país, calculado en base a sus compromisos actuales y a los ingresos en divisas. A fines de 1964, la deuda externa a largo plazo era de US\$118.3 millones sin incluir las

obligaciones con el Fondo Monetario Internacional y las de la Corporación Azucarera Dominicana. Todas ellas en conjunto elevaban el total de obligaciones a US\$151.3 millones. Tales compromisos representaban el 65% de los ingresos en divisas y el 17% del Producto Nacional Bruto. Sin embargo, el servicio anual de la deuda externa no parecería constituir una fuerte erogación. El problema fundamental radica principalmente en los vencimientos a corto y a largo plazo, los cuales en los tres próximos años serán: para 1966 de US\$15.7 millones, para 1967 de US\$31.1, y para 1968 de US\$28.- Esta fuerte presión de endeudamiento obligará al país a renegociar con sus acreedores los vencimientos de sus obligaciones a plazos más largos, que faciliten un holgado desenvolvimiento financiero internacional.

Por otra parte, el programa de desarrollo tiene que tomar en cuenta que la relación entre la inversión y el aumento del Producto Nacional Bruto de acuerdo con el comportamiento histórico del período 1955-1963^{1/}, ha sido de .45%, esto es, el promedio anual de inversiones del período ha producido un aumento en el PNB de US\$2.2 millones.

En base a estos cálculos con un endeudamiento anual externo, por ejemplo de US\$35 millones, tan solo se aumentaría el Producto Nacional Bruto en US\$16 millones, lo que es igual a una tasa menor de un 2% anual. Dicho incremento no parece satisfactorio al tener el país un incremento

1 / Datos tomados del estudio de Warren J. Bilkey. Capacidad de endeudamiento de la República Dominicana.

anual de la población de 3.5%. Esto nos mueve a pensar que el financiamiento externo para el sector público y privado de cualquier programa de desarrollo deberá alcanzar cuando menos alrededor de US\$70 millones anuales, para obtener un incremento en el Producto Nacional Bruto de aproximadamente un 4%. Habría que agregar substanciales inversiones locales para lograr sobrepasar la tasa de crecimiento de la población y acercarnos por lo menos a los niveles del período 1950-1958. Para alcanzar esas metas será necesario que las inversiones de capital externo se complementen con inversiones de ahorros nacionales por una suma cuando menos de también US\$70 millones. Tan solo de esa manera podrá lograrse un ritmo satisfactorio de crecimiento, pero para alcanzar esos objetivos habrá que tomar medidas adecuadas de política económica en todos los sectores estratégicos.

ii) Políticas

Será necesario adoptar medidas en el sector del comercio exterior, fiscal, monetario, bancario, agrícola e industrial para que el país pueda contar con un ritmo de inversiones que le permita superar su estado actual de subdesarrollo. Tales políticas deberán encaminarse a corregir la relación adversa que se acusa entre la balanza de pagos y las inversiones, esto es, frenar la tendencia existente de aumento en las importaciones sobre las exportaciones en base al incremento del PNB.

En primer término habrá que adoptar una política de sustitución de importaciones mediante medidas tarifarias, restricciones a la importación,

etc. En cuanto a las exportaciones, no se preve a corto plazo un mejoramiento en los precios del azúcar, pero habrá que hacer esfuerzos en aumentar el volumen de producción de este y otros productos tradicionales, así como en nuevos renglones de alto rendimiento. El país debe diversificar su producción agrícola exportable a fin de romper su dependencia de unos cuantos productos.

No hay que olvidar que el Gobierno es propietario de la mayor empresa azucarera del país, la cual comprende 12 centrales, con una capacidad instalada para producir más de 600,000 toneladas de azúcar crudo. Que dicha empresa es propietaria además de 200,000 hectáreas de terreno, de las cuales 88,000 hectáreas se dedican al cultivo de la caña, 62,000 hectáreas a pastizales, y 50,000 hectáreas al colonato; que es propietaria a su vez de 53,000 cabezas de ganado y que proporciona empleo a 60,000 personas.

Por otra parte, el Estado es también accionista a través de la Corporación de Fomento de más de 21 empresas industriales en las cuales controla sobre el 50% de sus capitales respectivos.

Este amplio complejo agrícola e industrial puede ser orientado hacia la promoción del cultivo e industrialización del Kenaf y sisal, eliminación de la importación de tabaco rubio, procesamiento de frutos y vegetales para exportación, aumentar la producción de carnes y productos lácteos, desarrollar la industria textil, que podría ser una de las más importantes del país.

Por tales razones, es imprescindible que el Gobierno apoye la reorganización administrativa tanto de la Corporación Azucarera como de la Corporación de Fomento. En ellas podrán afincarse programas de diversificación agropecuaria, colonización y reforma agraria, diversificación industrial, educación vocacional y democratización de la propiedad de inversiones industriales.

Paralelamente a la acción del Gobierno en estas entidades públicas, está la que le ha de corresponder en el sector agrícola especialmente en lo que concierne a la tenencia de la tierra y a la reforma agraria. Esto así, por la incidencia que tales asuntos tienen en la producción y productividad agrícola, en el nivel de empleo y en el desarrollo industrial.

De acuerdo con las cifras del censo agrícola de 1960, de un total de 447,000 unidades agrícolas, 302,000 eran de menos de 75 "tareas"^{1/} o menos de 5 hectáreas, pero la mitad de estas 302,000 unidades tenían menos de una (1) hectárea de tamaño. Por consiguiente, las familias propietarias de esas unidades tienen que ser consideradas como no privilegiadas.

Sin embargo, es significativo señalar, que mientras las 302,000 unidades agrícolas comprendían una extensión de 7,232,000 "tareas", 49,000 unidades tenían en conjunto una extensión de 6,405,010 "tareas".

^{1/} "Tareas" cerca de 1/3 de ha. (1 ha. = 15.9 "tareas").

Esta aguda discrepancia de alta concentración de la tierra en pocos propietarios y de disgregación de unidades pequeñas, dramatiza la existencia del minifundismo y el latifundismo predominantes en el país, situación que es muy poco conocida por nuestros conciudadanos. 2/

Además, mientras en las fincas pequeñas encontraban ocupación 332,000 trabajadores agrícolas, en las grandes haciendas solo había 171,000, lo que revela un exceso de trabajadores agrícolas alarmante, si se toma como hipótesis que cada trabajador está en condiciones de atender unidades de 40 "tareas". Tales cálculos arrojarían un exceso de más de 600,000 trabajadores agrícolas, a los cuales mirando hacia el futuro habría que aumentar los que resultan del incremento anual de la población. De ahí que el distinguido economista norteamericano, Ernest Fedder, Consultor del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, haya señalado que si el problema de la insuficiencia de tierras y del desempleo en las zonas rurales no se resuelve en forma masiva, se podría predecir que en una década más el problema alcanzará proporciones incontrolables. No podíamos dejar pasar por alto que al ritmo de asentamientos realizados por el Instituto de Reforma Agraria en terrenos del Estado, esto es, 1,136 familias por año, se necesitarían unos 50 años para asentar tan solo 70,000 familias.

2 / Ver Informe de Ernest Fedder, del 25 de abril de 1965, sobre Tenencia de la Tierra en la República Dominicana.

De la situación anteriormente descrita se desprende que la política agraria del Gobierno ha de ser la de proporcionar tierras, crédito agrícola y educación técnica a los campesinos a la mayor brevedad posible.

En el sector de la Banca y la Moneda no podrá llevarse a cabo una política efectiva de desarrollo económico a menos que ésta se coordine con la acción del Gobierno en el campo de las finanzas públicas. La excesiva expansión de los créditos bancarios en cerca de un 25% durante 1963 y 1964, especialmente al sector privado, contribuyó a aumentar el medio circulante en un 17%, así como el nivel de precios. Tal expansión crediticia presionó las reservas de divisas del sistema bancario y produjo un endeudamiento a corto plazo con exportadores del exterior. El desequilibrio producido en el sistema bancario por la falta de una adecuada política monetaria y crediticia, determinó que el país entrara a suscribir un acuerdo de crédito contingente (stand-by) con el Fondo Monetario a fines de 1964. Con la suscripción de dicho acuerdo y la obtención de otros préstamos de la banca privada y extranjera, se saldaron las obligaciones acumuladas por concepto de cobranzas y se establecieron medidas restrictivas para evitar una expansión adicional de los préstamos y descuentos.

De todas estas medidas la más significativa fue la ley que estableció el depósito previo para importar. No obstante tales restricciones, encaminadas a restaurar el nivel adecuado de divisas del país, reducir las obliga-

ciones con el exterior y disminuir el medio circulante, el alto nivel de las importaciones alentadas por la política de gastos públicos, continuó presionando al sistema, sin que a comienzos de 1965 apuntaran signos alentadores de recuperación. En efecto, las reservas netas de divisas al 31 de marzo tan solo alcanzaban 11.5 millones de dólares, las cuales apenas cubrían 20 días de importación en comparación con 40 millones a fines de 1963.

Las experiencias del período demuestran que será necesario aplicar políticas selectivas de cartera de préstamos, que permitan establecer encajes legales más bajos a aquellos bancos comerciales que mantengan determinados niveles de préstamos de desarrollo. De igual modo será necesario ajustar los encajes legales y las tasas de redescuentos conforme lo aconsejan las circunstancias. Se ha dicho que la merma en las inversiones públicas ha sido la causa principal en el estancamiento del crecimiento económico. Por consiguiente, será necesario reorientar la política de gastos e ingresos fiscales del gobierno conforme a las metas de inversiones que demanda el programa de desarrollo. En lo que a los egresos respecta, será necesario reducir los gastos militares y los gastos corrientes superfluos. Pareciera que tomando en cuenta que el coeficiente de presión tributaria del país es bastante elevado -alrededor de 30% del ingreso nacional- no sería necesario ampliar la carga tributaria con más altos impuestos. No obstante existen posibilidades de aumentar los impuestos en los grupos de más altos ingresos y sobre todo hacer más efectivo el cobro de los mis-

mos. Será necesario a su vez introducir controles efectivos presupuestales y orientar las reformas hacia una más equitativa distribución de la carga tributaria. En este sentido, deberán de revisarse el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el patrimonio, los impuestos sobre importaciones, los del consumo y los incentivos fiscales a las inversiones privadas.

V. Conclusiones

Todas estas medidas imprescindibles para ejecutar un programa de desarrollo tienen repercusiones de orden político. Muchas de ellas son de gran trascendencia y pueden ser objeto de controversia ante diversos grupos sociales, pero lo esencial de ellas es que favorecerán a las mayorías del país y sobre todo contribuirán a sentar bases de la democracia representativa e iniciar el arranque del país hacia el desarrollo.

Pero como muy bien expresa Orlando Haza del Castillo, uno de nuestros más distinguidos intelectuales jóvenes, en un artículo publicado en la revista mejicana *Foro Internacional* "... aunque exista una conciencia de desarrollo muy difundida, difícilmente podrá empezarse a salir de esta situación hasta que no llegue al poder un gobierno con raigambre democrática, popular, con el prestigio, la autoridad moral y la decisión necesarios para acometer rápidamente las reformas sociales que son requisito previo y base de una amplia campaña de movilización de recursos tanto nacionales como internacionales. Un gobierno que pueda estimular y conse-

guir el sacrificio y el entusiasmo populares que componen la conocida e imprescindible mística del desarrollo, como se ha visto en mayor o menor grado en los países que han conseguido significativos ritmos de crecimiento".

Milton Messina

Agosto de 1965.