

F  
RD  
3227

AJUSTE CON DESARROLLO

Por Tony Killick

Señor Gobernador

Distinguidos invitados

Damas y caballeros

Deseo agradecer al Sr. Guerrero por sus amables palabras de presentación. Lo conozco lo suficientemente bien como para saber que fuè sincero y espero que ustedes comprenderàn que yo hablo con igual franqueza al agradecerle, tanto a èl como al Sr. Gobernador por haberme traído desde tan lejos para esta presentación. Me han honrado con esta invitación y yo aprecio eso. Sin embargo, también me han hecho un flaco servicio al colocarme en segundo lugar. Debo seguir al Profesor John Williamson, quièn, estoy seguro, muchos de los aquí presentes escucharon a principios de semana. Esto me crea una dificultad, no sòlo porque fue una ponencia muy buena, que temo no poder imitar, sino porque John Williamson fue capaz de presentar su ponencia en español, y yo le he manifestado que nunca lo perdonarè por hacer algo que yo no soy lo suficientemente listo como para realizar.

La dificultad, Señor Gobernador, y estoy seguro que todos los aquí presentes lo lamentaràn, es que ni España ni la República Dominicana gozaron de la ventaja de ser colonizados por los britànicos, y, por lo tanto, personas como yo nunca tuvieron el incentivo, en el pasado, de aprender español, lo que me lleva a admitir, con pesar, que

F  
RD  
3227

todo lo que dirè esta mañana serà en inglès, por lo cual pido disculpas. Permitanme tambièn decir que al haber trabajado en otros países en desarrollo, tengo mucha desconfianza de los expertos instantàneos. He visto que se traen "expertos" por unos cuantos días, quienes leen documentos, hablan con ciertas personas, escriben sus informes al final de su semana, para luego irse. Algunas veces las cosas les salen mal, otras veces hacen daño y con suerte, de vez en cuando, logran hacer el bien. Por lo tanto, no me presento ante ustedes en calidad de experto instantàneo. No pretendo tener màs que un superficial conocimiento sobre las condiciones en la Repùblica Dominicana. He intentado aprender todo lo que puedo en una semana, pero lo que tengo que decir estarà mayormente enmarcado en tèrminos generales, y sòlo habrè de ilustrar mis palabras haciendo referencia a lo que creo que he aprendido sobre la Repùblica Dominicana. Estoy muy dispuesto a que se me diga, durante las discusiones, que estoy equivocado, y si eso sucede, aceptarè las opiniones de una vez.

Definición de la situación inicial

Si hemos de investigar la relación entre el ajuste y el crecimiento, la primera pregunta que debemos formularnos es ¿cuál es el constreñimiento que tiene màs vínculos, cuál es el constreñimiento màs severo sobre el crecimiento de la economía? No necesariamente es la balanza de pagos ni el

nivel de inversión. Podría ser algo muy diferente, como la disponibilidad de mano de obra calificada o, tal vez, la de recursos naturales. Si la balanza de pagos no es el constreñimiento con más vínculos, si se dice que el crecimiento de la economía está retenido por falta de mano de obra calificada, entonces, las políticas de ajuste que se tomen pueden no tener gran efecto sobre el crecimiento de la economía. Uno puede tener mucho éxito en resolver los problemas de balanza de pagos pero no experimentar un rápido crecimiento debido a que aquel otro factor retrasa la economía. Por lo tanto, a fin de comprender la relación entre el ajuste de la balanza de pagos y el crecimiento de la economía, debemos primero preguntarnos cuál es el constreñimiento de retención. Bueno, de lo poco que sé sobre la situación en la República Dominicana y, tal vez la razón por la cual se trae a personas como yo aquí, es que la balanza de pagos es el constreñimiento que retiene y constituye el obstáculo más severo para la futura expansión de la economía. Voy a asumir que éste es el caso. Por lo tanto, hablaré de una economía donde existe una escasez de divisas, lo que representa la principal dificultad para la expansión de la economía. Espero que esa suposición sea realista para la situación de la República Dominicana.

Si ese es el caso, entonces se infiere, y este es el primer punto que deseo aclarar, que lo que se pueda hacer por reforzar la balanza de pagos y deshacerse de ese constreñimiento constituye, de por sí, una contribución al

esfuerzo de desarrollo, al esfuerzo por restaurar el crecimiento de la economía. En otras palabras, sería erròneo, bajo ese tipo de situaciòn econòmica, considerar que el ajuste de la balanza tiene algùn tipo de conflicto, o que està opuesto a un crecimiento y desarrollo de màs largo plazo. Si aclaramos el problema de la escasez de divisas, entonces, por definiciòn, el ajuste de la balanza de pagos es un ingrediente necesario para el proceso de desarrollo.

Al definir la situaciòn de esta manera, entonces el problema es uno de tener una balanza de pagos no viable, una situaciòn que no puede continuar y varios sntomas indican èsto. Si observamos alrededor del mundo los paises que se han encontrado con dificultades en la balanza de pagos, los sntomas usuales son un ràpido descenso en las reservas internacionales; un ràpido crecimiento en la deuda externa, incluyendo atrasos en los pagos corrientes; escasez de productos importados, muchas veces con efectos adversos en la inversiòn, la producciòn y el consumo; puede haber fuga de capitales debido a que quienes tienen capital anticipan una devaluaciòn, o la imposiciòn de controles de cambio. Probablemente exista un mercado negro de divisas que tendrà como efecto que se acerquen a visitantes como quien les habla, con ofertas para cambiar divisas a tasas singularmente favorables. Posiblemente habrà una aceleraciòn en la inflaciòn a medida que menos y menos demanda local puede ser absorbida por importaciones al nivel de precios existente previamente.

Al analizar las cifras que me han sido entregadas sobre la situación en la República Dominicana durante los primeros cuatro años de la presente década, parecería que es muy sencillo relacionar ese problema general a la presente situación. Ustedes tuvieron grandes déficits, tanto en la cuenta corriente como en la totalidad de la balanza de pagos. Esto ha generado grandes pérdidas en las reservas internacionales. Como todos saben, hubo una gran acumulación de deuda externa, incluyendo grandes atrasos en los pagos corrientes, así como una severa compresión en los volúmenes de importación. He visto también cifras que muestran una gran brecha entre lo que era la tasa oficial de cambio y la tasa que se obtenía en el mercado negro y que esta brecha se amplió dramáticamente durante 1983-1984. Hubo, como ustedes, con desagrado sabrán, una inflación acelerada, así como un estancamiento económico con ingresos promedios no más altos hoy de lo que eran hace cinco años. Por lo tanto, a este observador le parece que la República Dominicana claramente cae dentro de la categoría de países que se enfrentan con una situación de balanza de pagos no viable y como no era viable, como no podía permitirse que continuara, se debía hacer algo, y ese algo es lo que se llama ajuste de balanza de pagos. Desearía ahora explorar lo que verdaderamente se entiende por el concepto de ajuste y como podría operar en una economía como ésta.

Sería conveniente basar la discusión en una versión sencilla de la llamada teoría de "absorción" de la balanza de pagos,

como sigue:

$$M - X = A - Y \text{ donde } A = C + I$$

M: importaciones

X: exportaciones

Y: ingreso (segun lo declara, por ejemplo, el PBI)

C: consumo

I: inversión

*A = absorción*

Tanto C como I pueden, a su vez, clasificarse en componentes de los sectores públicos y privados.

En realidad, este modelo nos indica un número de cosas. Primero, nos afirma que si uno tiene un déficit de balanza de pagos, si las importaciones son mayores que las exportaciones, entonces, la absorción será mayor que los ingresos. En otras palabras, lo que el país dedica al consumo personal y la inversión es mayor que la oferta de la economía. Esto es lo que los políticos quieren decirnos cuando hablan de que un país vive más allá de sus posibilidades.

Este pequeño modelo también nos indica que si deseamos mejorar la balanza de pagos - el lado izquierdo de la ecuación - debemos al mismo tiempo mejorar el lado derecho de la misma. Por lo tanto, lo que nos indica es que el ajuste no es simplemente un proceso de aumentar las exportaciones o de reducir las importaciones, es también un

proceso de mejorar el balance de la economía interna. Otro detalle que debemos notar y que creo se relaciona particularmente con este tema, es que no hay nada en este modelo que nos indique que la única manera de realizar un ajuste en la balanza de pagos sea el causar una deflación en la economía. Las posibilidades que existen en la economía interna - si deseamos reducir las importaciones en relación con las exportaciones - son que reduzcamos la absorción, que es la parte deflacionaria e implica la reducción del consumo o la inversión, o que intentemos aumentar el ingreso mientras se mantiene constante la absorción. Por lo tanto, no hay nada en este modelo que indique que el estancamiento económico sea la única manera de realizar un ajuste en la balanza de pagos.

El último comentario que desearía hacer sobre este modelo es que podemos desglosar tanto el consumo como la inversión en los componentes públicos y privados. La situación es que el modelo no indica nada sobre la participación relativa de los sectores públicos y privados. No hay nada en este modelo que indique que se deba expandir el sector privado en relación al sector público, o vice versa.

Algo que tal vez deba mencionar dentro del contexto de la República Dominicana es que si existe una abultada deuda externa y un problema de servicio de la deuda, entonces el grado de mejoría que es necesario alcanzar, el grado en que debe mejorar el lado izquierdo de la ecuación, será mayor que si no se tiene tal problema. En algunos de los países

deudores más grandes, como México y Brasil, el problema es tan grande que en realidad deben generar un exceso de exportaciones sobre importaciones a fin de servir la deuda. No creo que la República Dominicana ha llegado a tal punto. Sin embargo, el tamaño del problema de la deuda es tal como para hacer más severos los cambios que son necesarios en la balanza de pagos y, por lo tanto, en la economía interna.

Una de las preguntas que más se me formula cuando hablo sobre estos temas es la siguiente: si consideramos lo que ha ocurrido con la balanza de pagos en los países en desarrollo en años recientes, así como las causas del deterioro, entonces resulta muy obvio que muchas de las causas han sido externas, que han estado fuera del control de los países en desarrollo. Hubo dos grandes influencias, provenientes de la economía internacional, en la balanza de pagos de los países en desarrollo. Una es a través de los términos de intercambio, el movimiento relativo de los precios de importación y de exportación. Resulta sumamente claro que los términos de intercambio de muchos de los países en desarrollo se han movido en su contra durante los últimos años y esto ha generado déficits sobre los cuales no tenían ningún control. Lo mismo es cierto, especialmente para los grandes deudores, de los efectos de las altas tasas de interés a nivel mundial. En muchos casos, por lo tanto, los países se enfrentan a problemas que, por lo menos hasta cierto punto, no han sido causados por ellos y están fuera de su control. A menudo se me pregunta qué implicaciones

tiene ésto para el ajuste. En un mundo ideal, las implicaciones serían que cuando tenemos un problema con causas internacionales, debemos tener una solución internacional. En el grado que los países industrializados han generado los problemas creados a través de sus propias políticas, entonces lo que se debería hacer es buscar una solución global, en términos de grandes flujos de recursos financieros concesionales a largo plazo. Debo decir, sin embargo, que la solución no ha aparecido y que no hay esperanzas de que aparezca en el futuro inmediato.

Por lo tanto, el mensaje que debo dejar en los países donde trato estos temas es que, sea ésto justo o no, sea que tenga lógica económica o no, el hecho es que los mismos países en desarrollo deben intentar hacer lo posible por ajustarse a esta nueva situación. El hecho de que los problemas tienen origen externo no reduce, en sí, la necesidad de un ajuste a falta de una solución internacional. Lo que sí afecta, sin embargo, es el diseño de políticas de ajuste adecuadas, ya que existe una clara diferencia entre la situación de balanza de pagos de un país que se ha visto en problemas debido a un exceso de gastos internos, en comparación con uno que se ha visto en problemas debido a un serio aumento en los precios de sus importaciones o, una reducción en los precios de sus exportaciones. No es cuestión de que en un caso se deba realizar un ajuste y en el otro no. La diferencia estriba en que el diseño de las necesidades de ajuste debe estar relacionado con las causas del problema.

Ese es una de los principales puntos que mis colegas y yo hemos intentado argumentar en el estudio que el Sr. Guerrero fue tan amable de mencionar, cuando considerábamos las políticas de estabilización y el papel del Fondo Monetario Internacional.

Por supuesto, una de las críticas más frecuentes que se hacen del FMI, es que tiene una solución más o menos fija, la cual aplica independientemente de las causas del problema. La esencia básica, aunque no exclusiva, del enfoque del FMI hacia el ajuste, es reducir la absorción - tanto del consumo como de la inversión - y así lograr la mejoría. Creo que ésto constituye la esencia de su enfoque y opino que una de las críticas legítimas que se pueden hacer y que han sido hechas en el pasado, es que no se han adaptado lo suficiente a la cambiante naturaleza de los problemas de balanza de pagos durante la última década. En realidad, de cierto modo, hubo un retroceso. En la segunda mitad de la década del 70, el FMI intentó adaptarse a la cambiante naturaleza del problema con la introducción de lo que se llamó Facilidad Ampliada; la República Dominicana obtuvo un crédito de esta Facilidad hace algunos años. Un detalle sobre la Facilidad Ampliada era que tenía una visión de más largo plazo, tanto en términos de la duración como del repago de un programa. Lamento decir que durante los últimos tres o cuatro años, para todos los fines y efectos, la Facilidad Ampliada, ha sido suspendida, por lo que virtualmente todos los préstamos del FMI, para los países en

desarrollo, en años recientes, han sido del tipo stand-by a corto plazo, del tipo que acaba de firmarse con la República Dominicana. Esto no se debe a un cambio de opinión por parte del personal del Fondo respecto a lo que es deseable, sino que es el resultado de decisiones políticas de la Junta de Directores y del Consejo de Gobierno del Fondo, influenciados por el Gobierno Americano y sus aliados.

Si regresamos al asunto de las diferencias entre los déficits internos y externos, ¿qué se podría decir sobre la naturaleza del problema aquí en la República Dominicana? Según las cifras, está claro que los factores externos han sido una importante fuente de dificultades para la República Dominicana, por lo que, hasta cierto punto, los problemas a los que se enfrenta hoy son el resultado de factores externos. Las estadísticas señalan que en el periodo de 1981 a 1984, los movimientos adversos en los precios de importación y exportación le costaron a la balanza de pagos cerca de US\$140 millones, lo cual constituye una substancial carga para una economía pequeña. Por supuesto, el alto nivel de las tasas de interés a nivel mundial, también tuvo un impacto considerable.

Sin embargo, también he observado evidencia que sugiere que hubo además fuentes internas de debilidades. Después de haber escuchado, ayer por la tarde, al señor Gobernador explicar con cierto detalle las fuentes del desorden interno que contribuyeron a los problemas de balanza de pagos en la

República Dominicana, me siento más confiado al decir estas palabras de lo que me hubiera sentido hace 24 horas. Hay dos evidencias prima facie sobre las fuentes de los desordenes internos que desearía mencionar. Primero, si consideramos el total de exportaciones, no el valor de las mismas, lo cual está influenciado por los precios mundiales, sino simplemente el volumen de las exportaciones, encontraremos que esto ha ido en descenso. En realidad, durante 1981-1984, tal reducción costó cerca de US\$120 millones y, una vez más, eso constituye una substancial carga que soportar. Como resultado de eso y en adición a los movimientos adversos en los términos de intercambio, la única manera en que la balanza de pagos fuera manejable, fue a costo de un gran descenso en el volumen de importaciones, las cuales le ahorraron al país cerca de US\$ 400 millones. Esto, sin embargo, fue a costa de una reducción en las existencias de importaciones; me imagino que a sacrificio de una reducción en los niveles de vida; y tal vez de una reducción en la capacidad de utilización del sector manufacturero. Ciertamente, una renovación de la capacidad de importación, dado el descenso en los volúmenes de importación que se han experimentado durante los últimos años, parece ser una condición muy importante para el reanudamiento del crecimiento de la economía.

La segunda evidencia de las fuentes de debilidad interna fue una gran expansión del crédito y, por lo tanto, de la demanda en relación a la producción interna. Si tomamos el

periodo 1980-1984, el PBI aumentò en cerca de la mitad: 57% a precios corrientes. Durante el mismo periodo, el crédito interno creció en un 226%, cerca de cuatro veces más. Inevitablemente, este tipo de economía estaba destinada a caer en un aumento de sus importaciones, una reducción en la competitividad de sus exportaciones y una acumulación de deudas. Por lo tanto, parece que existieron una combinación de factores, tanto internos como externos, los cuales explican la situación de pagos de la República Dominicana. De esto se deduce que lo que se requiere es una combinación de políticas que actúen sobre la absorción y la oferta. En otras palabras, lo que se indica es una combinación de políticas que prevengan una continuación de la rápida expansión del crédito interno con relación a la producción y que al mismo tiempo adapten la estructura productiva de la economía a la cambiante situación internacional.

#### Implicaciones para el crecimiento

Si, por lo menos por el momento, ustedes aceptan esto como una descripción razonable de la naturaleza del problema en la República Dominicana, la siguiente pregunta sería, ¿cuáles son las implicaciones de esto para el futuro crecimiento de la economía? Debo regresar ahora a mi modelo. Existen dos factores claves que están relacionados. Un factor es el nivel de actividad económica en el cual restaurar el ajuste de la balanza de pagos y, el segundo - prácticamente otra manera de formular la misma pregunta - es minimizar los costos del ajuste. Al intentar responder a esas preguntas

hay tres factores que debemos investigar.

El primer factor es si se puede lograr el ajuste al aumentar "Y" en vez de reducir "A." El segundo es, si al reducir "A," es posible proteger el componente de inversión de "A." El tercer factor es el grado en que se puede adaptar la estructura de producción de la economía, a fin de reforzar la actuación de las exportaciones y reducir la dependencia sobre las importaciones.

Permítanme volver a repasar brevemente estos tres factores. El primero es el grado en el cual puede lograrse tal ajuste al aumentar "Y" en relación a "A." Como toma más tiempo aumentar "Y" que reducir la demanda, éste es esencialmente un problema de la velocidad que es necesaria para lograr el ajuste deseado a fin de colocar la balanza de pagos en una condición más viable. El tiempo de que disponga el gobierno dependerá a su vez, del apoyo financiero que puede movilizar para salvar la brecha en la balanza de pagos, mientras ocurre el ajuste. El apoyo financiero es lo que puede hacer que el acuerdo con el FMI tenga especial importancia, no sólo porque el Fondo provee recursos sino porque un acuerdo con el Fondo puede liberar recursos provenientes de otras fuentes.

Otro factor que tiene influencia sobre el grado en que es posible aumentar el ingreso en relación a la absorción, es el concepto que presenté, hace algunos minutos, sobre la naturaleza del problema en cuestión, el grado en que la

naturaleza del problema está relacionada con la estructura de la economía, donde es esencial modificar dicha estructura, eso necesariamente implica actuar sobre el PBI a fin de lograr la reestructuración requerida. El principal comentario que deseo hacer, por lo tanto, se refiere a la importancia - si uno está tratando de reconciliar el ajuste de la balanza de pagos con el crecimiento, o de minimizar el conflicto entre ambos - de hacer todo lo posible por actuar sobre "Y," con relación a "A" y de atraer los recursos que le permitirán a uno lograrlo. Esto suena sumamente general pero intentaré ser más específico luego.

Una aclaración que tal vez deba hacer antes de proseguir al próximo punto es que cambiar "Y" en general, toma mucho tiempo. Toma considerable tiempo crear nuevas industrias, desarrollar nuevos productos agrícolas así como embarcarse en nuevas inversiones infraestructurales. Pero actuar sobre el PBI no necesariamente tiene que tomar mucho tiempo si es posible utilizar el exceso de capacidad productiva de la economía. Se me ha informado de que aquí existe mucha capacidad subutilizada, por lo menos en el sector manufacturero, y estoy seguro que, uno de los asuntos que han interesado a los que formulan política en este país, es hasta qué punto esto se presta a una manipulación de la política; hasta qué punto es posible para el mismo gobierno trazar medidas que incentiven un nivel más alto de utilización de la capacidad, a fin de que se pueda contar rápidamente con un mayor volumen de bienes y servicios que

promuevan el crecimiento de la economía pero, que también reduzcan la dependencia de la economía en los bienes importados.

La segunda causa determinante que mencioné respecto a las implicaciones de los ajustes de la balanza de pagos para el crecimiento, es el grado en que es posible proteger el componente de inversión cuando se reduce la absorción total. Si uno lee la literatura sobre la relación entre la inversión y el crecimiento económico verá que la opinión ha variado. La opinión general de los economistas, durante la primera mitad de la década del 50 y 60, era que la inversión era la principal causa determinante de la tasa de crecimiento de la economía. Se consideraba que una mayor inversión era la clave para un rápido crecimiento. . Vino entonces una reacción contraria a ese punto de vista, debido, hasta cierto punto, a que en la práctica no parecía funcionar en muchos países. Había una tendencia a buscar otras explicaciones para el crecimiento de las economías, en función de las características de la población, la disponibilidad de conocimientos, recursos naturales, el grado de progreso técnico, etc. Considero que esa fue la opinión que prevaleció en la década de los años 70. En el momento, la opinión ha regresado a la creencia de que la inversión es, después de todo, importante para el crecimiento económico. Esto no es sólo por la obvia razón de que la inversión crea nueva capacidad productiva, sino también por que la inversión es una manera de introducir a

la economía los beneficios de los avances en la aplicación de los conocimientos. Yo vería entonces, un fuerte enlace entre el crecimiento económico y el nivel de inversión, por lo tanto, si la economía ha de crecer, es importante proteger el componente de inversión de la demanda total. Eso suena muy bonito y convincente, lo que suena mucho menos convincente es el otro lado de la moneda, que en este caso sería que la carga principal debe recaer sobre los niveles de vida, en el consumo público y privado. Esto no es convincente, especialmente en un país relativamente pobre que todavía sufre de mucha pobreza. Aún así, la lógica del análisis inevitablemente concluye que si uno ha de lograr la mejora necesaria, entonces debe hacer dicha elección. En primer lugar, también señala la singular importancia política de mantener el esfuerzo del ajuste, el grado en que el gobierno está en condiciones de persuadir a la población de la necesidad de lo que está realizando. En segundo lugar, también señala la importancia de tener una visión consciente de la distribución de los costos del ajuste a través de la sociedad. Si en realidad los niveles de vida se han reducido, entonces es sumamente importante asegurar que aquellos que son más vulnerables estén mejor protegidos; que los pobres estén mejor protegidos del impacto de las políticas en cuestión. Una de las críticas más comunes sobre el FMI es que no se ocupa sobre estos asuntos de distribución. Esta es una crítica válida, pero también es una crítica que debería dirigirse a los propios gobiernos.

Muchas veces, los mismos gobiernos que firman acuerdos con el FMI no ven las consecuencias en la distribución, de las políticas que se implementan y dejan de tomar medidas que protejan la posición de los pobres.

Si intento relacionar las posiciones relativas del consumo y la inversión con las circunstancias en la República Dominicana, las cifras para los últimos años indican que la emergente crisis de la balanza de pagos estaba asociada con un descenso en el nivel de inversión. Esto estaba ocurriendo antes de que se implementaran las políticas de ajuste. Durante el periodo 1980-1984 hubo en realidad, una reducción del 16% en la inversión, en términos reales. La principal fuente de dificultades durante ese período no fue que la inversión estaba demasiado alta sino que el consumo era demasiado alto, ya que el consumo aumentó un 12% durante el mismo período. Por lo tanto, antes de la implementación de las políticas de ajuste, hubo un rápido descenso de la inversión así como un aumento en el consumo. Mientras que eso era, sin duda, bueno para aquellos que se divertían en 1980-1984, era sumamente malo para el futuro desarrollo de la economía.

Uno de los aspectos más positivos de las políticas que han sido introducidas durante los últimos doce meses es que reconocen la necesidad de expandir la inversión. El Gobierno ya está realizando una de las cosas más importantes que debe hacerse a fin de reconciliar el ajuste con el crecimiento. Intenta lograr el ajuste sin ninguna

contracción severa, más bien, con algún restablecimiento del nivel de inversión, aunque se que en el sector público esto está resultando ser una jugada difícil.

El tercer factor que mencioné que tiene influencia sobre la relación entre el crecimiento y el ajuste, son los cambios en la composición sectorial de la producción; lo que en la literatura se conoce como "ajuste estructural". La naturaleza general del cambio que se requiere, es el desplazar los recursos hacia la producción de bienes comercializables, lo que realmente significa, la producción agrícola, industrial y algunos servicios como el turismo. Por lo tanto, lo que urge es el desplazar recursos hacia la producción de más productos agrícolas, manufacturados y otros bienes que puedan ser exportados o que sirvan para reemplazar a las importaciones. Nuevamente, el otro lado de la moneda es bastante inconveniente, ya que si uno está desplazando recursos hacia algo debe, necesariamente, hacerlo a detrimento de otras cosas. Las otras cosas, las que no se pueden comercializar, son mayormente servicios y, entre los servicios más obvios que no son comercializables, están los servicios asistenciales, que en varios países son la causa del conflicto entre las políticas gubernamentales de reforzar sus balanzas de pagos, por un lado, y de mantener programas asistenciales por otro.

Si consideramos las posibilidades de lograr un ajuste que soporte una balanza de pagos viable durante un período

largo, así como el impacto de esto sobre el crecimiento de la economía, entonces el factor crucial, en una economía pequeña, será la actuación del sector exportador, donde considero las exportaciones en el sentido amplio para incluir cosas como el turismo. Al fin y al cabo, es la actuación de las exportaciones lo que determina la capacidad de la economía para adquirir importaciones y lo que también tiene una fuerte influencia sobre el crédito de un país. Ya he mencionado que en la República Dominicana los volúmenes de exportación en realidad han descendido. Eso, de por sí, es una tendencia que es profundamente perjudicial para los prospectos de crecimiento.. Si las cifras que he visto son exactas, éstas indican que desde 1977, los volúmenes de exportación se han reducido en más de un tercio, lo cual es una tendencia sumamente adversa para una economía de este tipo, tanto para la balanza de pagos, como para el crecimiento de la economía. Es imprescindible invertir esto si la economía ha de reasumir su crecimiento.

Eso no es todo, hay buenas razones para creer que las exportaciones tradicionales - azúcar y algunas otras - no tienen muy buenas perspectivas en los mercados mundiales. Las implicaciones de esto son, que si ha de mejorarse el comportamiento de las exportaciones, entonces el futuro yacerá en la expansión de las exportaciones no tradicionales. Una vez más, sé que esto ya constituye un aspecto clave de las políticas gubernamentales, por ejemplo, en la forma en que se ha diseñado el recargo cambiario. Por

lo tanto, estoy de acuerdo con la opinión prevaleciente que apoya la expansión de las exportaciones no tradicionales y me alegra que se me haya informado que los productores ya han empezado a buscar mercados internacionales cuando antes nunca lo hicieron. Sin embargo, considero que es importante no tener esperanzas irrealistas sobre lo que pueda lograrse con respecto a la expansión de las exportaciones no tradicionales. En primer lugar, existe el problema del acceso al mercado, el hecho de que en los países industrializados existe una fuerte tendencia hacia el proteccionismo que necesariamente limita lo que los países en desarrollo pueden aspirar a lograr al expandir sus exportaciones. En segundo lugar, existe una creciente fuerte competencia de otros países en desarrollo que intentan seguir la misma estrategia. Una de las dificultades respecto al Banco Mundial y al FMI es que, en años recientes, le han informado a cada país en desarrollo, que el futuro yace en la promoción de exportaciones, con un crecimiento a base de exportaciones. Para cualquier país, esto puede tener mucho sentido pero no cuando uno suma todo, cuando uno considera el total de la expansión de exportaciones provenientes del Tercer Mundo y la habilidad del mercado del mundo industrializado para absorberlo. Todo parece indicar que el receso económico que ocurrió en la primera mitad de los años 80, probablemente persistirá en los países industrializados; aunque no necesariamente a los deprimidos niveles del pasado más reciente, pero sí por debajo del rápido crecimiento de los años 60. Esto

significa una expansión más lenta de los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo. En inglés tenemos una expresión que dice que uno no debe colocar todos sus huevos en una misma canasta y yo soy de la opinión que la República Dominicana no debería colocar todos sus huevos en la canasta de la recuperación a base de exportaciones. La alternativa es un mayor esfuerzo hacia la eficiente sustitución de importaciones.

Si uno observa la posición de los países en desarrollo en general, no existe otra alternativa que realizar un creciente esfuerzo hacia la sustitución de importaciones. El hablar en estos términos ya pasó de moda entre los economistas y, seguramente, dentro de los organismos internacionales, por muy buenas razones. Para citar al señor Gobernador nuevamente, él señaló que muchas de las industrias de sustitución de importaciones que fueron creadas en este país en los años 60 y 70, en realidad no ahorran divisas porque muchas veces dependían de equipo, repuestos, materia prima y capital importado, por lo que la mayoría de esas industrias no significaron un alivio neto para la balanza de pagos. Creo que la implicación práctica de política de esto, y que por supuesto, constituye un aspecto muy común en el resto de la América Latina y en gran parte del Tercer Mundo, es que se necesita una política más cuidadosa de protección industrial de lo que tal vez se ha aplicado en el pasado. Una de las sugerencias que podría hacer, sin necesariamente saber mucho sobre la situación

local, es si no existirían fuertes argumentos para realizar un examen sistemático del sistema de protección, a fin de garantizar que, en el futuro, los esfuerzos para la sustitución de importaciones serán eficientes y, por lo tanto, competitivos en el mercado mundial.

Por lo tanto, para resumir lo dicho hasta este punto, los elementos de la estrategia para reconciliar el ajuste con el crecimiento de largo plazo y el desarrollo serían el actuar, tanto del lado de la demanda como del lado de la oferta de la economía; atraer suficientes recursos de apoyo como para tener suficiente campo para que las políticas puedan tener su efecto. En sus políticas de administración de la demanda, hacer todo lo posible por proteger la inversión en relación al consumo: estimular la adaptación estructural de la economía en la dirección de la producción de bienes comercializables y, en particular, la promoción de exportaciones no tradicionales y una eficiente sustitución de importaciones. Finalmente, no olviden que el desarrollo implica más que crecimiento: que es importante tener una clara visión de las maneras en que, tanto los costos como los beneficios, se distribuyen a través de la sociedad y del impacto de las políticas en los pobres.

#### Algunas políticas específicas

No deseo continuar por mucho tiempo más pero, con su permiso, desearía hacer unos cuantos comentarios adicionales más específicos.

Primeramente, sobre el papel del sector público en el proceso de ajuste. Al introducir el modelo de absorción, insistí que guardaba silencio con respecto a los papeles relativos de los sectores públicos y privados. Sin embargo, si uno examina el clima intelectual en las universidades, en las agencias internacionales, así como en otras partes, la opinión que predomina considera que el estado es demasiado grande, que va montado sobre las espaldas del sector privado y, por lo tanto, lo retrasa. Comprendo que en la República Dominicana hay quienes adoptarían esa opinión. Ciertamente, es un punto de vista que es fuerte en organismos tales como el Banco Mundial. Si uno considera las políticas de condicionalidad del F.M.I. y del Banco Mundial, están casi exclusivamente enfocadas hacia el sector público y la ampliación del alcance de los mecanismos del mercado con especial cuidado de que el sector público no "deje fuera" al sector privado. Bueno, para relacionar esto con la situación aquí en la República Dominicana - y realizo ahora mis comentarios de manera muy tentativa, porque no estoy nada seguro que he comprendido las posiciones lo suficientemente bien - parecería que el problema aquí no es que el sector público sea demasiado grande. Si uno considera la participación del consumo público o la inversión pública en el PBI, éstas son relativamente pequeñas en relación a la totalidad de la actividad económica, ciertamente en comparación con otros países. Por lo tanto, en 1983, el consumo público era sólo 12% del

consumo privado y 9% del FBI; y la inversión pública era sólo 25% de la inversión privada (muy por debajo de la proporción de mediados de los años 70) y 4% del FBI. El problema parece ser diferente, en el sentido que la participación del gasto del gobierno en el FBI ha ido en aumento, mientras que la participación de los ingresos del gobierno en el FBI ha ido en descenso. No se trata de que la participación del gasto público sea demasiado grande sino que no está siendo financiada de manera satisfactoria; que existe una creciente brecha de financiamiento que ha llevado a la expansión del crédito doméstico que mencioné anteriormente y, por lo tanto, debilita la balanza de pagos. Sé que, por lo menos hasta hace poco, varias empresas públicas, han representado una creciente carga sobre los ingresos del gobierno.

También parece existir evidencia de que los crecientes déficits del gobierno y su ampliada necesidad de tomar prestado de los bancos, puede haber dejado fuera a los prestamistas privados del mercado crediticio, por lo menos hasta hace poco. Hasta donde me es posible estimar, parece que en el período 78-84, el crédito al sector privado decreció entre el 25 y el 30 por ciento, en términos reales, con relación a la oferta. Por lo menos, al leer las cifras de una manera superficial, parece que hubo un ajuste de crédito para el sector privado, que era necesario dado el aumento de los préstamos del sector público, y es posible que esto fuera perjudicial para el crecimiento de la

economía.

Esto me lleva al segundo punto más específico. Si uno ve el problema de la financiación del sector público, parece como un problema de lo que les está sucediendo a los ingresos fiscales. En 1971, los ingresos fiscales equivalían a un 20% del PBI; en 1983, equivalían a sólo el 9% del PBI. En relación a la actividad total, la carga impositiva se ha reducido en más de la mitad durante los últimos 12 años. Esto es bueno para el contribuyente pero no para aquellos que desean disfrutar los beneficios de los servicios del gobierno. Parece que no hay manera de continuar brindando unos servicios públicos adecuados - educación, salud, caminos; todas las cosas que provee el gobierno, mientras que los ingresos fiscales decrecen de esa manera. Entiendo que parte del problema es que existe una renuencia, por parte de los políticos, de aceptar nuevos impuestos. Los políticos de la República Dominicana comparten esa característica con los políticos de otros lugares del mundo. Parece, sin embargo, que también existe una debilidad en la estructura impositiva. Solo una cuarta parte del total de los ingresos fiscales proviene de los impuestos a los ingresos y las utilidades, con las otras tres cuartas partes provenientes de los impuestos al comercio internacional y otras transacciones. Esa es una estructura que casi garantiza no proveer una sólida base de ingresos. Seguro también es una estructura impositiva regresiva; que hace las desigualdades en el ingreso aún más grandes. Por lo tanto,

desearía sugerir que sería apropiado que se considerara detenidamente la estructura impositiva así como el nivel impositivo, tal vez por un grupo experto independiente de alto nivel para que examine esto como un problema técnico y no político.

También desearía decir unas palabras sobre la política cambiaria. Este fue el tema de la charla de John Williamson a principios de la semana y, por lo tanto, no necesito entrar en tanto detalle. Simplemente desearía decir que estoy completamente de acuerdo con su argumento sobre la necesidad de una política de tasa de cambio flexible. Opino que las experiencias del pasado reciente claramente demuestran las desventajas de tener una tasa de cambio fija, la cual, cuando ya no es posible evitar un cambio, requiere de una gran devaluación con muchos trastornos económicos y sociales. Estoy seguro que John Williamson tenía razón al hablar sobre la importancia de mantener una tasa de cambio competitiva. En realidad, en una economía como ésta, considero que la tasa de cambio tiene una importancia crucial en lograr el ajuste estructural deseado porque lo que hace es influenciar los precios relativos de los bienes comercializables y no-comercializables. Por lo tanto, si se devalúa, se incentiva la mayor producción de bienes comercializables. También se reduce el grado en que se tiene que retener la absorción debido a que ahora se está haciendo más por impulsar las exportaciones y sustituir las importaciones. En resumen, considero la tasa de cambio

flexible como una de las maneras claves de reconciliar el ajuste y el crecimiento.

### Conclusion

Permítame concluir, señor Gobernador. De lo poco que he podido aprender, me parece que muchas de las políticas que se están implementado aquí son bastante consistentes, tanto con el ajuste como con el crecimiento. Esto incluye la política cambiaria y los esfuerzos del gobierno no sólo de sostener, sino de restaurar, el nivel de inversión. Soy de la opinión de que se puede desarrollar un programa más completo de ajuste estructural del lado de la oferta. Como acabo de sugerir, creo que también se puede reforzar la base de ingresos del sector público y, por lo tanto, reexaminar el sistema impositivo. Sin embargo, al evaluar el programa de cualquier gobierno, es importante no comparar ese programa con alguna solución tecnocrática ideal sino, más bien con cualquier política alternativa práctica. Si el gobierno no adopta esta política, entonces, ¿qué otra política sería posible? O, si hubiera otro gobierno, ¿qué tipo de políticas implementaría? Esta es la comparación que debe hacerse. Me parece que este gobierno ha tenido el coraje de reconocer que se enfrenta a un problema mayor y que no existe una solución fácil o mágica. Sinceramente espero que ustedes no hayan tenido la esperanza de que yo presentaría una solución mágica esta mañana. Por lo tanto, mi conclusión es felicitar al gobierno y alentarlo, así como

al pueblo dominicano, para que tengan la fuerza y el vigor de persistir con el esfuerzo de ajuste hasta que puedan disfrutar de los beneficios.