

GERARDO GONZALEZ (1957). Lic. en Economía. Investigador del Área del Caribe en el CEA.

Tendencias estructurales y coyuntura en República Dominicana

A pesar de un insuficiente análisis político, resulta un estudio profesional de gran valor informativo

El libro que nos presenta Miguel Ceara Hatton<sup>1</sup> persigue el objetivo de explicar las causas de la crisis económica dominicana de los años 80 a partir del estudio de las condicionantes estructurales y el efecto que ejercen sobre ellas las políticas económicas aplicadas desde finales de la década de los 60. El autor pretende demostrar cómo el proyecto desarrollista que se instauró durante el gobierno de Balaguer contenía elementos que lo llevaron a la autoderrota, adoptándose por consiguiente —y a partir de 1981—, la estrategia neoliberal.

En la primera parte, “Dinámica cíclica de la economía dominicana”, el investigador dominicano caracteriza la relación de la economía de su país con la situación de sus principales productos de exportación en el mercado exterior, reconoce que la expansión económica interna está en estrecha dependencia con la dinámica del sector exportador. Ceara parte de esta visión teórica para analizar las distintas políticas económicas que se han aplicado a partir de 1968. Así, en la parte II, capítulo II, aborda la estrategia de sustitución de importaciones que fue desarrollada por el balaguerismo. El autor la enmarca en tres etapas: el reordenamiento de la economía y de la sociedad dominicana (1966-1968), el período de crecimiento concentrado (1969-1976) y la crisis del modelo, que se ubica a partir de 1977.

Según Ceara, en la primera etapa se preparan las condiciones para la aplicación del esquema desarrollista mediante la adopción de un cuerpo legal y de determinados mecanismos económicos. Entre las leyes fundamentales de este período está la ley de austeridad, que regula y congela los salarios en la actividad pública y privada con “el propósito manifiesto de (...) aumentar la disponibilidad de recursos para inversión”.<sup>2</sup>

Al estudiar la etapa de “crecimiento concentrado”, el autor define como su tesis central que a largo plazo la política de crecimiento adoptada tendía a autoderrotarse, ya que “contiene elementos contradictorios que, en movimiento, tienden a generar un estancamiento progresivo, y eventualmente

---

<sup>1</sup> Miguel Ceara Hatton: Tendencias estructurales y coyunturales de la economía dominicana (1968-1983), Ed. Nuevas Rutas, Santo Domingo, 1984.

<sup>2</sup> Ibidem.

una paralización que se manifiesta en una reducción del producto y del empleo, en un deterioro del sector externo y en un déficit fiscal”.<sup>3</sup>

El estudioso afirma, consiguientemente, que la crisis actual es “un resultado acumulado, potencialmente gestado en los últimos tres quinquenios”.<sup>4</sup>

Pero más allá de los elementos económicos de carácter interno, el factor que desde un inicio condena al fracaso este proyecto y que por cierto: no se señala en la investigación— es que no se trata de un proyecto nacional, sino de un “modelo” impuesto por los intereses de las transnacionales, que utilizan a los países subdesarrollados como receptores de capital sobreacumulado que va hacia esas regiones en busca de tasas de ganancia superiores.

De acuerdo con Miguel Ceara, los objetivos que perseguía la política de sustitución de importaciones eran romper la dependencia entre crecimiento económico y dinámica de las exportaciones tradicionales, solucionar los problemas de balanzas de pagos y aumentar el empleo.

En el libro se caracteriza al Estado como un factor clave en el nuevo patrón de acumulación. La política gubernamental de apoyo al sector emergente se concretó en el control de los salarios a través de la ley de austeridad y de los precios de los productos alimenticios de consumo popular con el objetivo de mantener el salario real bajo; además por suministrar insumos productivos a bajos precios, otorgar créditos en condiciones ventajosas para inversiones e imposición de altos impuestos a las importaciones de productos terminados para proteger a la industria nacional de la competencia externa.

A lo largo del capítulo Miguel Ceara nos va mostrando las razones por las que fracasó la política sustitutiva de importaciones. Estas fueron: crisis del sector agropecuario —la principal fuente de empleo—, lo que provocó un incremento de los desempleados y de la cantidad de emigrantes hacia los centros urbanos. Por otra parte, el sector industrial fue incapaz de absorber esa fuerza de trabajo desplazada del agro y en definitiva la propia crisis obligó a importar productos alimenticios.

El desarrollo industrial no tuvo vinculación intersectorial, lo que impulsó a una importación masiva de materias primas (algunas de las cuales se producían en el país), insumos intermedios y bienes de capital. Además ese desarrollo industrial resultó a todas luces ineficiente. pues generaba productos de poca competitividad en el mercado mundial y por tanto no garantizaba las divisas necesarias para su reproducción, finalmente, tampoco podía realizarse

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

en el mercado interno, por encontrarse este depauperado, lo que trajo como consecuencia el aumento de las capacidades ociosas.

El sector agroexportador tradicional —azúcar, café, cacao y tabaco— se convirtió en el suministrador de las divisas para el desarrollo industrial, pero en cantidades insuficientes debido a la caída de sus precios de exportación.

Todos estos factores gravitaron negativamente sobre la balanza de pagos.

En el capítulo III se analiza la política económica del gobierno de Guzmán, encaminada a revitalizar el proceso sustitutivo de importaciones. La política, típicamente keynesiana, consistía en incrementar la demanda a través del gasto público con la idea de que ello estimularía la producción y la inversión. Según el autor, esta política fracasa por la fuerte oposición que recibió por parte de algunos grupos de la burguesía industrial y comercial, por la pobre disposición del sector privado a invertir, ya que no percibía grandes “expectativas” de lograr altas ganancias debido al estado de la economía y porque esa política no estuvo acompañada de un aumento proporcional de los ingresos públicos.

Adicionalmente, nos parece que existe otra causa que puede explicar el fracaso de la política del gobierno de Guzmán. La decisión de pasar algunas importaciones al mercado paralelo de divisas provocó su encarecimiento hasta el punto en que algunos sectores burgueses se abstuvieron de adquirirlas: los de más bajos recursos porque no tenían lo suficiente para enfrentar el aumento del costo: los de mayores recursos, porque no estaban dispuestos a invertir para obtener menos ganancia.

A partir de 1981 existía el convencimiento general de que la crisis del proyecto de sustitución de importaciones era irreversible, y se comenzaba a manejar una alternativa basada en criterios neoliberales, la que finalmente ejecutó el gobierno de Salvador Jorge Blanco, según se analiza en el cuarto capítulo.

El estudioso dominicano reconoce que “el talón de Aquiles del gobierno actual ha sido la política económica. Una política económica fundamentada en gran medida en los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional, basados en la nueva ortodoxia del neoliberalismo: el monetarismo, cuya práctica económica azota a nuestro continente y a gran parte del mundo, dejando en su recorrido una estela de desempleo, recesión y expectativas sombrías acerca del futuro”<sup>5</sup> En este punto, Miguel Ceara aborda el análisis del Acuerdo de Facilidad Ampliada, firmado por el gobierno el 21 de enero de 1983.

---

<sup>5</sup> Ibid.

Resulta interesante el cuestionamiento que se hace del objetivo que persigue la doctrina neoliberal de reducir las funciones del Estado y asignar la dirección de la economía a las “fuerzas del mercado”. Ceara plantea que en el capitalismo el Estado no puede marginarse de la función de coerción social y que siempre responderá a la clase que se encuentra en el poder; concluye afirmando que “el liberalismo es un programa político, destinado a cambiar. cuando triunfa, el programa económico del Estado con el fin de concentrar la distribución del ingreso y beneficiar a la fracción de la burguesía más oligopolizada. en otras palabras, el fomento de la concentración y centralización del capital financiero y productivo”.<sup>6</sup>

A continuación el autor pasa a explicar los distintos instrumentos de la política económica aplicados a cada sector.

En el sector fiscal. esas medidas estaban dirigidas en tres direcciones: a) la reducción de los gastos, b) el aumento de los ingresos públicos y c) el saneamiento administrativo. En otras palabras, se pretendía lograr una significativa disminución del déficit presupuestario. Así, la reducción de los gastos públicos se lograría mediante una disminución de los gastos corrientes —de salario fundamentalmente— y de capital, aunque los primeros tenían mayor grado de afectación.

Por otra parte, el aumento de los ingresos se verificaría mediante el incremento de los impuestos, entre los que se pueden nombrar el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industriales (ITBI), el del 10% *ad valorem* en las importaciones, el impuesto a los cigarrillos, etc. El ITBI es “sin dudas el principal componente de los ingresos fiscales previstos por el FMI, ya que al ser un impuesto al consumo generalizado es de fácil aplicación y de gran captación en el corto plazo”.<sup>7</sup> Sin embargo, el autor reconoce que ese impuesto afecta principalmente a los sectores medios y los más pobres, ya que es recuperado por los comerciantes a través del aumento de los precios de los productos gravados.

El autor concluye señalando el fracaso de esta política, al terminar 1982 y 1983 con déficit presupuestarios superiores al de los años 1980 y 1981. cuando se aplicaba una política de aumento de los gastos públicos, Sin embargo, aunque se señala algunos elementos, no se explican con profundidad las causas del fracaso.

A nuestro juicio, el que no se haya logrado una reducción del déficit presupuestario se debió, en primer lugar. a una insuficiente reducción de las exoneraciones de impuestos sobre importaciones, reforzando la política

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

practicada en los últimos años de considerar las exoneraciones tributarias como palanca principal del incentivo a la inversión privada, tanto local como extranjera: en segundo término, a la oposición de algunos sectores sociales a la implantación de nuevos impuestos, que se tradujo en la resistencia a pagar los ya existentes; en tercero, a que la reducción de los gastos públicos fue menor que lo esperado por los límites incuestionables que existen, derivados de las condiciones sociales del país y, por último, a la no aplicación de un sistema sólido de impuestos directos sobre la propiedad y la ganancia de los capitalistas, que hubiera constituido una fuente importante de ingresos al presupuesto.

En el epígrafe dedicado al sector externo se enumeran y analizan algunas de las medidas adoptadas para reactivarlo, que estaban encaminadas a incentivar las exportaciones no tradicionales, la disminución de las importaciones y la entrada masiva de capitales extranjeros. Estas medidas son la devaluación de la moneda, los incentivos cambiarios, la reducción de importaciones mediante la imposición de impuestos y la prohibición a importar determinados productos —esta última, de carácter transitorio— y la obtención de financiamiento externo a través de instituciones como el FMI y la renegociación de la deuda externa. Este aspecto el autor lo analiza en un epígrafe independiente.

Sin embargo, no menciona una de las medidas más importantes. y es la referida a las modificaciones de la ley 861 (ley del Tratamiento al Inversionista Extranjero). Como resultado de las reformas a la ley se incrementó el porcentaje de repatriación de utilidades y se ampliaron los beneficios de reinversión.

Los nuevos márgenes de repatriación fueron situados como sigue: <sup>8</sup>

—hasta 1 millón de dólares de inversión	28%
—de 1 millón hasta 1,25 millones	26%
—de 1,25 hasta 1,5 millones	24%
—de 1,5 hasta 2 millones	20%
—más de 2 millones de dólares	18%

Más adelante se analizan las políticas implementadas en materia de tasas de interés y tipo de cambio, donde se destaca el papel que desempeñó la Junta Monetaria.

De sumo interés resultan las reflexiones hechas en torno a la agroindustria y zonas francas, dos de los sectores que tiende a privilegiar el nuevo esquema de acumulación.

---

<sup>8</sup> Nuevo Diario, 2 de octubre de 1982.

Con respecto a la agroindustria, Ceara reconoce que no es posible hacer una evaluación de sus resultados por el poco tiempo que lleva concebida como política industrial. El autor nos brinda sus ideas sobre su desarrollo y efectos en la economía, expresando que “si bien el futuro del desarrollo agrícola e industrial necesariamente tendrá que pasar por el desarrollo de un sector agroindustrial y por lo tanto, por la introducción de cambios tecnológicos que aumenten la producción y la productividad, reduciendo la importancia de la agricultura autónoma en la medida en que la cadena agro industrial se integra hacia adelante y hacia atrás, no es menos cierto que el éxito de un proceso agroindustrial. en términos de su derrame al resto de la economía, dependerá de la estrategia para desarrollarla”<sup>9</sup>

En el apartado dedicado a las zonas francas se describen las características de las ya existentes y se hace referencia a los planes del gobierno por crear nuevas zonas. Más adelante, el autor expone sus criterios acerca de su impacto en la economía del país, al expresar que “esta pretendida nueva actividad motora y de inserción a la economía mundial presenta debilidades y límites tan cercanos como los sectores tradicionales de exportación, en el sentido de que sí bien en el corto plazo puede tener algún éxito, en el mediano y largo plazos no ofrecen posibilidades reales de desarrollo”.<sup>10</sup>

En el capítulo no se analiza el papel que puede cumplir la llamada “Iniciativa para la Cuenca del Caribe” (ICC) de la administración Reagan como instrumento, en estrecha vinculación con las medidas recesivas del FMI, de una misma política dirigida a implementar y desarrollar el esquema de acumulación neoliberal y a reforzar la dependencia económica y política de República Dominicana a los Estados Unidos. Este llamado Plan Reagan para la Cuenca del Caribe comenzó a aplicarse a partir del primero de enero de 1984. y desde el primer momento en que sus diseñadores comenzaron a referirse a él públicamente fue recibido con júbilo por algunos grupos empresariales del país.

La ICC llegó en un momento muy oportuno. cuando los sectores burgueses agrupados en el Consejo Nacional de Hombres de Empresa (CNHE) comenzaban a trazar su alternativa ante la crisis y necesitaban de una base para arrastrar a otros sectores del gran capital que podían ser beneficiados con ella y que aún no se encontraban insertados en las áreas económicas que priorizaría el nuevo proyecto, base que serviría a su vez para su implantación. En este sentido, resultan reveladoras las palabras del presidente Jorge Blanco,

---

<sup>9</sup> Miguel Ceara Hatton: op. cit.

<sup>10</sup> Ibid.

quien considera a la ICC como un “generoso programa que sirve para ensanchar nuestros mercados y estimular la iniciativa privada, motor permanente y necesario para el desarrollo de nuestras sociedades”.<sup>11</sup>

En las conclusiones, Ceara sostiene muy acertadamente que la crisis económica está determinada tanto por factores externos como por factores internos. Más aún, opina que hay factores endógenos que son independientes de los primeros. propiciando “una cierta autonomía al ciclo interno frente al ciclo económico de los demás países capitalistas desarrollados”,<sup>12</sup> por lo que “aun cuando ocurra una reactivación de la economía mundial y aumenten las exportaciones dominicanas, estas requerirán ser cada vez mayores para provocar el mismo aumento en el producto”.<sup>13</sup>

Se señalan como causas de esta situación, la dinámica de la estructura productiva y la crisis generada a partir de la derrota del proceso de sustitución de importaciones, “el cual se caracterizó por un desgarramiento del sector industrial, una descapitalización del sector agrícola, una excesiva concentración del ingreso y una reducción de los ingresos fiscales”<sup>14</sup>

Ante esta problemática se sugiere que para superar la crisis en esta década hay que reestructurar el aparato productivo de tal forma que posibilite una reducción de las importaciones y un aumento de las exportaciones.

Un segundo aspecto es el referido a la situación de los productos de agroexportación tradicional —azúcar, café, cacao y tabaco— en el esquema económico actual. En el texto se plantea que la exportación de estos productos para importar materias primas, insumos intermedios y bienes de capital ya ha agotado sus posibilidades. De ese modo, “las bruscas fluctuaciones de los términos de intercambio, la reducción de los ingresos de exportación y la pérdida de mercados, ponen en peligro la actividad donde se genera la mayor proporción del excedente económico, reduciendo la masa de excedente intercambiada y disponible para la acumulación”,<sup>15</sup>

El autor concluye sugiriendo “la necesidad de buscar nuevas formas de inserción a la economía mundial a través de actividades que reduzcan la volatibilidad de los ingresos de exportación y que al mismo tiempo relativicen la importancia del sector primario exportador como eje dinámico principal de

---

<sup>11</sup> Listin Diario, 11 de abril de 1984.

<sup>12</sup> Miguel Ceara Hatton: op, cit.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

la generación del excedente económico”,<sup>16</sup> pero a nuestro juicio olvida algo que ha señalado anteriormente: los factores internacionales de la crisis.

Es cierto que para aspirar al desarrollo se requiere, entre otras condiciones, una diversificación de las exportaciones que sea capaz de generar un flujo significativo de recursos que financien dicho desarrollo; pero el logro de esta meta está en dependencia de la situación que puedan encontrar en el mercado mundial, por otra parte bastante inseguro actualmente, dadas las prácticas comerciales desleales que aplican las naciones capitalistas desarrolladas, especialmente los Estados Unidos.

En materia comercial, la República Dominicana es altamente dependiente de los Estados Unidos, de donde recibe el 80% de sus importaciones y a donde envía el 50% de sus exportaciones. Pero sobre estas relaciones siempre pende el peligro del chantaje político y el oportunismo comercial, como lo ha demostrado recientemente la decisión norteamericana de reducir la cuota de exportación de azúcar dominicana. Esta realidad impulsa la necesidad de buscar una mayor diversificación de los mercados.

Uno de los elementos más importantes que se necesita para emprender un proceso de transformación de las estructuras económicas es un financiamiento externo en condiciones ventajosas que complemente los recursos obtenidos a través de las exportaciones. Pero en la situación actual, caracterizada por la decisión de las instituciones crediticias de prestar sólo si el país receptor acepta someterse a las exigencias del FMI, y donde los préstamos se otorgan con altos y fluctuantes intereses y corto tiempo de amortización, las posibilidades de obtener ese financiamiento son inciertas.

Un proceso de diversificación productiva no es real si se efectúa estimulando algunos sectores en detrimento de otros, y esto es lo que está aconteciendo en República Dominicana con los productos de agroexportación tradicional. Si han agotado sus posibilidades como eje de una expansión económica, ha sido por causa de su desatención en los últimos dieciocho años y por el injusto trato al que se han visto sometidos por parte de los países capitalistas desarrollados en los canales de comercio internacionales. Con mercados preferenciales, con precios remunerativos y con una atención priorizada por parte del gobierno. Los productos tradicionales —y especialmente la caña de azúcar—, se pueden constituir en base para un proyecto de desarrollo.

Un aspecto al que no se refieren las conclusiones y que no ha sido ampliamente tratado en el libro es el que tiene que ver con la descapitalización que ha sufrido el país durante todos estos años, obstáculo natural a todo

---

<sup>16</sup> Ibid.



intento de desarrollo económico. No se menciona cómo la burguesía nativa y las empresas extranjeras radicadas en el país han utilizado diversos métodos —la subvaluación de exportaciones y las sobrevaluaciones de importaciones, entre otros— para sacar divisas del país. Según datos oficiales, las exportaciones dominicanas en 1984 fueron de 930 millones de dólares, pero se calcula que por la práctica de subvaluar las exportaciones la cantidad debe haber sido superior a los 1 340 millones de dólares; es decir, el país dejó de captar aproximadamente 410 millones de dólares.<sup>17</sup>

En materia de repatriación de utilidades las cifras son alarmantes. Entre 1973 y 1981 entraron al país por concepto de inversiones extranjeras 62,9 millones de dólares y salieron 1 150,9 millones de dólares, lo cual significa que, como promedio, por cada dólar invertido fueron sacados 18 dólares.<sup>18</sup>

Todo esto ha sido posible por la actitud complaciente y protectora que han asumido los gobiernos de turno, preocupados por satisfacer los intereses de la burguesía dominicana y el capital transnacional mediante proyectos desnacionalizadores que garantizan altas tasas de ganancia. Esta actitud se refleja a través de una legislación muy ventajosa para el inversionista extranjero, un sistema impositivo que descansa básicamente sobre los impuestos indirectos, etcétera.

Algunos ejemplos bastarán para demostrar lo perjudicial que resulta para el país la política de “indulgencia” con el sector privado. Por decisión gubernamental, las divisas que genera el turismo se les deja en su totalidad a los empresarios extranjeros y criollos; a causa de esto el país dejó de recibir en 1984, 311 millones de dólares. Por evasiones de impuestos sobre la renta de los grandes empresarios, no ingresan en el presupuesto más de 100 millones de pesos anuales. Por no existir una buena ley de impuestos sobre la propiedad, el Estado deja de obtener más de 120 millones de pesos anuales; una modificación del impuesto sobre la renta puede reportar 200 millones de pesos adicionales.<sup>19</sup>

En su trabajo, Miguel Ceara elude toda referencia a las relaciones de fuerte dependencia económica y política de su país con los Estados Unidos y al lugar priorizado que históricamente ha ocupado en la política norteamericana hacia la región, lo que permite explicar el interés por impulsar proyectos económicos que supuestamente logren la estabilidad sociopolítica de la República Dominicana y que por lo tanto eviten que los intereses norteamericanos corran peligro.

---

<sup>17</sup> Programa Alternativo de FID, marzo de 1985.

<sup>18</sup> Hablan los comunistas. 21-28 de octubre de 1982.

<sup>19</sup> Programa Alternativo del FID, marzo de 1985.

Independientemente de haberse realizado la investigación a partir de un marco teórico keynesiano, y de no estar presente en el análisis la incidencia de los factores políticos, se trata de un estudio rigurosamente profesional que contiene un gran número de tablas y gráficos estadísticos. Esto le confiere un valor documental que es uno de sus mayores méritos.